



**T.C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**ÇETREFİLLİ SORUNLARLA MÜCADELE YÖNTEMİ OLARAK
BÜTÜNLEŞİK KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI: TÜRKİYE’NİN
GÖÇ YÖNETİMİ ÜZERİNE BİR İNCELEME**

(DOKTORA TEZİ)

İBRAHİM HATİPOĞLU

BURSA – 2022



**T.C.
BURSA ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**ÇETREFİLLİ SORUNLARLA MÜCADELE YÖNTEMİ OLARAK
BÜTÜNLEŞİK KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI: TÜRKİYE’NİN
GÖÇ YÖNETİMİ ÜZERİNE BİR İNCELEME**

(DOKTORA TEZİ)

İBRAHİM HATİPOĞLU

**Danışman:
Prof. Dr. Bekir PARLAK**

BURSA - 2022

YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum "Çetrefilli Sorunlarla Mücadele Yöntemi Olarak Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı: Türkiye'nin Göç Yönetimi Üzerine Bir İnceleme" başlıklı çalışmanın bilimsel araştırma, yazma ve etik kurallarına uygun olarak tarafımdan yazıldığına ve tezde yapılan bütün alıntıların kaynaklarının usulüne uygun olarak gösterildiğine, tezimde intihal ürünü cümle veya paragraflar bulunmadığına şerefim üzerine yemin ederim.

Adı Soyadı: İbrahim HATİPOĞLU

Öğrenci No: 711415010

Anabilim Dalı: Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Programı: Doktora

Tezin Türü: Yüksek Lisans Doktora Sanatta Yeterlilik

ÖZET

Yazar adı soyadı : İbrahim HATİPOĞLU
Üniversite : Bursa Uludağ Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Anabilim dalı : Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
Bilim dalı : Yönetim Bilimleri
Tezin niteliği : Doktora
Sayfa Sayısı :
Mezuniyet tarihi :/...../20.....
Tez danışmanı : Prof. Dr. Bekir PARLAK

ÇETREFFİLLİ SORUNLARLA MÜCADELE YÖNTEMİ OLARAK BÜTÜNLEŞİK KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI: TÜRKİYE’NİN GÖÇ YÖNETİMİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

Göç olgusu karmaşık ve çok boyutlu bir politika problemidir. Dolayısıyla göç yönetimi ilgili paydaşlar arasında yüksek düzeyde koordinasyon ve işbirliği gerektirmektedir. Bu bağlamda bu tezin amacı göç olgusunu çetrefilli sorun kavramı bağlamında analiz ederek, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Türkiye’nin göç yönetiminde yaşanan değişimi Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı bağlamında analiz etmektir. Tezin ilk bölümünde çetrefilli sorun kavramı açıklanarak, göç olgusu bu kavram bağlamında tartışılmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde göç olgusunun çetrefilli bir sorun olduğu belirtilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde, çetrefilli sorunlarla mücadele yöntemlerinin en etkinlerinden biri olan Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı ortaya çıkış süreci, kapsamı ve yaklaşıma yönelik eleştirileri de içerecek şekilde anlatılmıştır. Tezin son bölümünde ise öncelikle Türkiye’nin göç ve yönetimi tarihi özetlenmiştir. Bu bölümde Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Türkiye’nin göç yönetiminde yaşanan değişim Bütünleşik Kamu Yönetimi reformu bağlamında analiz edilmiştir. Bu bölümde, gerçekleşen değişimin Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı ile benzerlik gösterdiği tespit edilmiştir.

Anahtar kelimeler: Çetrefilli Sorun, Göç Yönetimi, Bütünleşik Kamu Yönetimi, Türkiye, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu.

ABSTRACT

Name and Surname : İbrahim HATİPOĞLU
University : Bursa Uludağ University
Institute : Institute of Social Sciences
Field : Political Science and Public Administration
Subfield : Administrative Sciences
Degree Awarded : PhD
Page Number :
Date of Degree Awarded :/...../20....
Supervisor : Prof. Dr. Bekir PARLAK

WHOLE OF GOVERNMENT APPROACH AS METHOD FOR TACKLING WICKED PROBLEMS: AN INVESTIGATION ON MIGRATION MANAGEMENT IN TURKEY

Migration is a complex and multidimensional policy problem. Therefore, migration management requires a high level of coordination and cooperation between stakeholders. In this context, the aim of this thesis is to analyze the phenomenon of migration within the context of the concept of a wicked problem, and to analyze the change in Turkey's migration management in consideration of the Law 6458 on Foreigners and International Protection within the context of the Whole of Government approach. In the first part of the thesis, the concept of wicked problem is explained and the phenomenon of migration is discussed within the context of this concept. In the first part of the thesis, it was stated that the phenomenon of migration is a wicked problem. In the second part of the study, the emergence, scope, and criticisms of the Whole of Government approach which is one of the most effective methods of dealing with wicked problems were explained. In the last part of the thesis, Turkey's history of migration and migration management are summarized. In this section, change in Turkey's migration management in consideration of Law 6458 on Foreigners was analyzed in the context of the Whole of Government approach. In this section, it has been determined this change is similar to the Whole of Government approach.

Keywords: Wicked Problem, Migration Management, Whole of Government, Turkey, Law on Foreigners and International Protection.

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT	iii
TABLolar LİSTESİ.....	vi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	vi
GİRİŞ	1
1. ÇETREİİLLİ BİR SORUN ÖRNEĞİ OLARAK GÖÇ OLGUSU	7
1.1. Çetrefilli Sorun: Kavramsal Çerçeve	7
<i>1.1.1. Kavramın Ortaya Çıkış Süreci</i>	<i>7</i>
<i>1.1.2. Kavramsal Çerçeve.....</i>	<i>13</i>
<i>1.1.3. Çetrefillilik Bağlamında Sorun Tipolojileri.....</i>	<i>19</i>
<i>1.1.4. Çetrefilli Sorunların Boyutları</i>	<i>22</i>
1.2. Göç ve Yönetimi.....	27
<i>1.2.1. Göç ve İlgili Kavramlar</i>	<i>27</i>
<i>1.2.2. Göç Yönetimi.....</i>	<i>31</i>
1.3. Göç Olgusunun Çetrefillilik Bağlamında Değerlendirilmesi	32
2. ÇETREİİLLİ PROBLEMLERLE MÜCADELE İÇİN BİR REFORM ÖNERİSİ: BÜTÜNLEŞİK KAMU YÖNETİMİ	39
2.1. Çetrefilli Problemlerle Mücadele.....	39
2.2. Bütünleşik Kamu Yönetimi	40
2.2.1. Kavramsal Çerçeve: Bütünleşik Kamu Yönetimi.....	43
2.2.2. BKY Yaklaşımını Ortaya Çıkaran Faktörler	45
2.2.3. Bütünleşik Kamu Yönetiminin Kapsamı.....	49
2.2.4. Bütünleşik Kamu Yönetimine Yönelik Eleştiriler	54
3. TÜRKİYE’NİN GÖÇ YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM.....	58
3.1. Türkiye’nin Kısa Göç ve Yönetimi Tarihi	58
<i>3.1.1. Osmanlı Devleti’nde Göçler ve Göç Yönetimi</i>	<i>58</i>
<i>3.1.2. Cumhuriyet Döneminde Göçler ve Göç Yönetimi</i>	<i>64</i>

3.2. Türkiye'nin Göç Yönetiminde Reform: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu	81
3.2.1. Göç Yönetimi Reformu için Bir Politika Penceresi Olarak 2011 Suriye Krizi	81
3.2.2. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu	83
3.3. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Değerlendirilmesi	86
SONUÇ	92
KAYNAKÇA	96
ÖZGEÇMİŞ	108

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1. Tablo 1. Uysal Problem-Çetrefilli Sorun Farkları.....	20
Tablo 2. Çetrefilli Sorunların Ayırt Edici Özelliklerine İlişkin Çalışmalar.....	23

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil. 1 Politika Sorunlarının Sınıflandırması.....	22
Şekil 2. Çetrefilli Sorunun Özellikleri.....	25

GİRİŞ

Göç, insanoğlunun varoluşu ile birlikte ortaya çıkan sosyal olgulardan biridir. Bu bağlamda genelde insanlık tarihini, daha özelde ise ülkemizin tarihini bir göçler tarihi olarak nitelendirmek mümkündür. Türklerin Anadolu'yu yurt edinmeleri başta olmak üzere coğrafyamızın tarihindeki en büyük kırılmalar büyük ölçüde göç hareketleriyle gerçekleşmiştir. Kafkasya, Ortadoğu ve Avrupa'nın birleştiği yer olan Anadolu'nun, eski çağlardan itibaren çok sayıda medeniyete ev sahipliği yapmasının başlıca sebebi, coğrafi konumu itibarı ile göç yollarının üzerinde olmasıdır. Anadolu coğrafyası konumu dolayısıyla eskiden olduğu gibi şimdi de çeşitli göç hareketlerine sahne olmaktadır.

Bulunduğu coğrafyada var olan siyasal istikrarsızlıklar, savaşlar ve çatışmaların yanı sıra özellikle doğusunda yer alan ülkelere kıyasla sahip olduğu refah düzeyi, Türkiye'ye yönelik göç hareketlerinde büyük artış yaşanmasına neden olmaktadır. Son yıllarda "geçiş ülkesi" özelliğinin yanı sıra "hedef ülke" konumuna da geçmesiyle birlikte bölgesinin en fazla göç alan ülkelerinden biri haline gelmiştir. Özellikle son on yıldır Suriye'de yaşanan iç savaş dolayısıyla Türkiye'ye yönelik yeni ve büyük bir insan hareketliliği başlamıştır. Bu durum Türkiye'de göç yönetimine dair var olan parçalı mevzuatın ve kurumsal yapının yetersizliği konusunda ilgili tüm aktörlerin farkındalığını artırmıştır.

Türkiye'de göç yönetimi alanında reform girişimleri 2000'li yılların başından itibaren hız kazanmıştır. Bu reform girişimlerinin tetikleyici unsuru büyük ölçüde Avrupa Birliği müktesebatına uyum sürecidir. Bununla birlikte Türkiye'deki göç yönetimi reformlarını sadece bununla açıklamanın, süreci anlama ve anlamlandırma açısından yetersiz olduğu düşünülmektedir. Avrupa Birliği müktesebatına uyum süreci tek başına süreci domine eden faktör olarak ele alınırsa, göç yönetimi ile paralel şekilde ilerleyen sınır yönetimi alanındaki reformların başarısızlıkla sonuçlanması açıklanamaz. Dolayısıyla bu reform sürecinin tetikleyici aktörü Avrupa Birliği olmakla birlikte süreci hızlandıran olayın ise

Suriye’de devam eden iç savaş dolayısıyla Türkiye’ye yönelik gerçekleşen kitlesel insan hareketidir.

Göç, doğası itibarı ile tek bir kamu kurumunun faaliyetleri ile yönetilebilecek bir alan değildir. Göç politikaları, eğitim, sağlık, güvenlik ve sosyal politika gibi birçok politika alanı ile doğrudan ilişkili olup, bu alanda politikaların tespit ve uygulanma aşamasının bahsi geçen tüm politika alanları ile uyum içinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla göç yönetimi de bu uyumu sağlayabilmek için yüksek düzeyde koordinasyon ve işbirliği gerektirmektedir. Bu alanda başarılı politikaların uygulanabilmesi için, başta kamu kurumları kendi aralarında olmak üzere tüm paydaşların ortak bir stratejiyi paylaşarak ve birbirleriyle uyum içerisinde hareket etmeleri gerekmektedir.

Daha önce de bahsedildiği üzere Türkiye’deki göç yönetimi reformlarının hızlanmasında 2011 yılında başlayan Suriye İç Savaşı’nın etkisi oldukça fazladır. Savaş sürecinde yaşanan göç hareketleri hali hazırda yürütülen reform süreci için bir politika penceresi olmuştur. Yaşanan büyük göç hareketi göç yönetimini kamuoyu ve politikacıların gündeminde ön sıralara taşımıştır. Bunun bir sonucu olarak da Türkiye’de ilk defa müstakilen göç alanını düzenleyen “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” 2013 yılında yürürlüğe girmiştir. Kanun ile birlikte İçişleri Bakanlığı’na bağlı, kurulduğundaki adı ile “Göç İdaresi Genel Müdürlüğü”, şimdiki adı ise “Göç İdaresi Başkanlığı” olan kurum Türk kamu yönetimi teşkilatına kazandırılarak bu alandaki idari boşluğun doldurulması amaçlanmıştır.

Tezin Önemi ve Amacı

Türkiye’nin son yıllarda yaşamış olduğu göç tecrübesi sadece siyasetçi ve idarecilerin değil aynı zamanda akademisyenlerin de konuya olan ilgisini arttırmıştır. Bu ilginin bir sonucu olarak son on yılda kamu yönetimi ve politikaları bağlamında göç konusuna odaklanan akademik çalışma sayısında da artış gözlenmiştir. İlgili literatür tarandığında, Türkiye’nin göç tarihinden, belirli bir göçmen grubuna yönelik uygulanan politikalara kadar uzanan geniş bir yelpazede çalışmaların var olduğu gözlemlenmektedir.

Buna karşın ilgili literatürdeki çalışmaların yoğunlaştığı iki ana tema bulunmaktadır. Bunlardan birincisi göç yönetimi ve politikalarımızı AB ile ilişkilerimiz çerçevesinde ele alan çalışmalardır. Bu çalışmalar genel itibarı ile Türkiye'deki göç yönetimi ve politikaları alanında gerçekleşen reformları AB ile ilişkiler bağlamında açıklamaya çalışmışlardır. İlgili alanda göze çarpan diğer ana temayı ise Suriyeli sığınmacılara yönelik politikalar ve bu sığınmacıların uyum süreçlerine dair yapılan çalışmalar oluşturmaktadır. Fakat ilgili literatürde Türkiye'deki göç yönetimi reformunun bizatihi kendisine odaklanan çalışma sayısı oldukça azdır. Dolayısıyla ilgili literatürde yapılan reform hareketini kamu yönetimi bağlamında ele alan çalışmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

Türkiye'de kamu yönetimi reformu literatürü alanın ilk döneminde itibaren akademisyenlerin ilgi odağı olan konulardan biridir. Literatürde Türkiye'nin reform tarihine, merkezi ve yerel yönetimlerde yapılan reformlara ve özellikle 2000'li yıllardan sonra bu reformlara Yeni Kamu İşletmeciliği ve yönetim yaklaşımları bağlamında odaklanan çok sayıda çalışma bulunmaktadır. Bununla birlikte literatürde yeni kamu işletmeciliği sonrası reform trendine odaklanan çalışma sayısı nazaran daha azdır. Ayrıca var olan çalışmalar da büyük ölçüde bu trendlerin doğasını açıklamaya çalışan çalışmalardan oluşmaktadır. Bu bağlamda, ilgili literatüre Türkiye'de son yıllarda yapılan reformların Post-YKİ bağlamında analizini içeren çalışmaların katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Göç yönetimi reformunu anlamak ve açıklayabilmek için göç olgusunun doğasının tahlil edilmesi gerekmektedir. Buna katkı sağlaması için kamu yönetiminin uluslararası literatüründe eski sayılabilecek, ama Türkçe literatüründe ise oldukça yeni ve kısıtlı sayıda çalışmaya konu olmuş çetrefilli sorun kavramından faydalanılacaktır. Kavramın popüler olmasını sağlayan ve tezde ayrıntı olarak ele alınacak makalenin Google Scholar indeksinde yirmibinin üzerinde atıf aldığı ve bu kavrama ilişkin Türkçe çalışma sayısının oldukça az olduğu göz önüne alınırsa, bu tezin bahsi geçen literatürün zenginleşmesine de katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Bu bağlamda bu tezin amaçları şunlardır:

- Göç olgusunu çetrefilli sorun kavramı bağlamında analiz etmek
- Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımını çetrefilli sorunlarla mücadele bağlamında incelemek
- Türkiye’de göç yönetimi alanında yapılan reformları Bütünleşik Kamu Yönetimi bağlamında analiz etmek.

Hipotez ve Araştırma Soruları

Bu çalışmada göç olgusunun çetrefilli bir sorun olduğu, bu sorunlarla mücadele için en etkin yaklaşımlardan birinin Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı olduğu ve Türkiye’de göç yönetimi alanında gerçekleştirilen reformların bu yaklaşıma örnek teşkil ettiği iddia edilmektedir. Bu iddiayı desteklemek için çalışmanın ilk bölümünde aşağıdaki sorulara cevap bulunmaya çalışılacaktır:

- Çetrefilli sorun nedir? Kavramı doğuran faktörler nelerdir?
- Çetrefilli sorunun diğer problem türlerinden farkı nedir?
- Göç olgusu bir çetrefilli sorun örneği midir?

Çalışmanın ikinci bölümünde ise çetrefilli sorunlarla mücadele için önerilen yaklaşımlar ve bu yaklaşımlardan biri olan Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı ele alınacaktır. Bu bölümde de ana hatlarıyla aşağıdaki sorular cevaplanmaya çalışılacaktır:

- Çetrefilli sorunlarla mücadele için Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı uygun bir yaklaşım mıdır?
- Bütünleşik kamu yönetimi yaklaşımı nedir? Ortaya çıkışında etkili olan faktörler, kapsamı ve bu yaklaşıma yöneltilen eleştiriler nelerdir?

Çalışmanın Türkiye’deki göç yönetimi reformlarına odaklanan son bölümünde ise Türkiye’de göç yönetimine dair yapılan düzenlemeler Bütünleşik Kamu Yönetimi

yaklaşımı bağlamında analiz edilmeye çalışılacaktır. Çalışmanın bu kısmında genel hatları ile aşağıdaki sorular cevaplanmaya çalışılacaktır:

- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu sonrasında göç yönetimi alanında ne gibi değişiklikler olmuştur?
- Türkiye’de göç yönetimi alanında son on yılda gerçekleşen değişimler Bütünleşik Kamu Yönetimi reformu örneği olarak değerlendirilebilir mi?

Tezin Konusu, Kapsamı ve Sınırlılıklar

Bu bağlamda, bu tezin konusu, çetrefilli bir sorun olan göç olgusunun yönetimi için Türkiye’de yapılan reformun Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı bağlamında analiz edilmesidir. Bu doğrultuda araştırmanın üç bölümden oluşması planlanmaktadır. Tezin ilk bölümünde öncelikle çetrefilli sorun kavramına ilişkin kavramsal çerçeve ortaya konulacaktır. Daha sonra bu sorun tipinin diğer sorunlardan farkı açıklanarak göç olgusu bu kavram bağlamında değerlendirilecektir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise öncelikle çetrefilli sorunlarla mücadele için önerilen yaklaşımlar kısaca değerlendirilecek ve bu yaklaşımların en etkinlerinden biri olan Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı ortaya çıkış süreci, nedenleri, kapsamı ve yaklaşıma getirilen eleştirilere değinilerek ayrı ayrı açıklanacaktır. Araştırmanın son bölümünde Türkiye’nin göç ve yönetimi tarihi kısaca özetlenecek, ve bu bağlamda “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” öncesi ve sonrasındaki göç yönetimi yapısı açıklanacaktır. Bu bölümde son olarak da bu kanun Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı bağlamında analiz edilecektir.

Çalışmada göç kavramı çalışmaya konu olan kanunda ele alındığı “*Yabancıların, yasal yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını ve Türkiye’den çıkışını ifade eden düzenli göç ile yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını, Türkiye’den çıkışını ve Türkiye’de izinsiz çalışması*” şeklinde ele alınacaktır. Diğer bir ifadeyle Türkiye’de göç yönetimi ile kastedilen yurt dışından ülkemize gelen gelen göçmen, mülteci ve geçici sığınmacıların yönetimidir. Çalışmada Türkiye’den yurtdışına yapılan göçlerle ve iç göçlere ilişkin yapılan düzenlemeler kapsam dışında

tutulmuştur. Bunlara ilişkin bilgiler yurt dışından ülkemize yapılan göçleri ve yönetimini açıklamaya katkı sağlayacağı düşünüldüğü yerlerde verilecektir. Araştırmada, Türkiye’de göç yönetimine dair düzenlemeler tarihsel bir perspektiften ele alınacak olmakla birlikte, çalışmanın odak noktasını bu alandaki reform sürecinin başlangıç tarihi olan 2000’li yıllardan günümüze kadar olan süre oluşturacaktır.

1. ÇETREFİLLİ BİR SORUN ÖRNEĞİ OLARAK GÖÇ OLGUSU

1.1. Çetrefilli Sorun: Kavramsal Çerçeve

1.1.1. Kavramın Ortaya Çıkış Süreci

Tüm bilim dallarında yeni fikirler, teoriler ve kavramlar belli bir bağlam içerisinde ortaya çıkmaktadırlar. Sosyal bilimler literatüründe de ortaya çıkan her yeni yaklaşım, ileri sürüldüğü zaman ve hatta mekânda yaşanan gelişmelerle doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamda, sosyal bilim disiplinlerinde kavramların ve teorilerin genellikle ileri sürüldükleri zamanda var olan mevcut yaklaşımların sosyal dünyayı anlamlandırmadaki yanlışlarına veya yetersizliklerine bir tepki olarak ortaya çıktıklarını iddia etmek mümkündür. Dolayısıyla sosyal dünyayı anlama ve açıklama çabasında faydalanılacak kavram ya da teorilerin daha iyi anlaşılabilmesi için onları ortaya çıkaran sebepler ve ortaya çıktıkları dönemlerin de anlaşılması gerekmektedir. Aksi takdirde, kavramlar ve teoriler bağlamlarından kopuk olarak ele alınacak ve olguların anlaşılması ve açıklanması sürecinde umulan katkıyı sunamayacaklardır.

İlk olarak sosyal bilim disiplinlerinden kent planlaması literatüründe ortaya çıkan “çetrefilli sorun” (wicked problem) kavramı da ileri sürüldüğü dönemde sosyal sorunların anlaşılması ve analiz edilmesinde başvurulan mevcut yaklaşımlara bir tepki olarak ortaya çıkmıştır.¹ Kavram ortaya çıkışından itibaren farklı disiplinlere ait akademik çalışmalarda, sosyal ve toplumsal sorunların analiz edilmesinde kullanılmıştır. Bu bağlamda, bu çalışmada da göç olgusunu anlamak ve açıklamak için faydalanılacak olan bu kavramın ortaya çıkış sürecini anlamının, çalışmanın bütünlüğüne katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

1.1.1.1. Kavramı Ortaya Çıkaran Etkenler

1970’li yıllarda farklı akademik disiplinlerdeki araştırmacılar tarafından karmaşık politika sorunlarına ve bu sorunları çözmek için geliştirilen politikaların sonuçlarına odaklanan çok sayıda çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalardan, özellikle, politika

¹ C. West Churchman, “Guest Editorial: Wicked Problems”, *Management Science* 14, sayı. 4 (1967): B141, <https://www.jstor.org/stable/2628678>; Horst W. J. Rittel ve Melvin Webber, “Dilemmas in a General Theory of Planning,” *Policy Sciences* 4, sayı. 2 (1973): 160, <https://doi.org/10.1007/BF01405730>.

sorunlarının analiz edilmesinde faydalanılan yöntemlere yönelik eleştirileri içerenler dikkat çekmektedirler. Eleştirilere konu yöntemler farklı çalışmalarda, “rasyonel-teknik”, “mühendislik” ve “bilimsel” yöntemler olarak adlandırılmışlardır.² Getirilen eleştiriler genel anlamda kamu politikası sürecinin planlama, karar verme ve uygulama aşamalarına hâkim olan pozitivist metodolojiye yönelik bir sorgulama olarak ele alınabilir.³

İlgili döneme hâkim pozitivist yaklaşıma yönelik eleştiriler genel olarak iki başlık altında ele alınabilir. Bu eleştirilerin birinci grubu sosyal sistemlerin “karmaşıklığı” nedeniyle bu yaklaşımın çözüm için yetersiz kaldığına vurgu yapmaktadır. Yöneylem araştırmaları ve sistem yaklaşımı alanlarında yaptığı çalışmalarla tanınan Ackoff, toplumsal sistemlerin birbiriyle ilişki içerisindeki çok sayıda sorunu bir arada barındırdığını ifade etmiştir. Dolayısıyla, suç, sağlık, eğitim ve ulaşım gibi politika sorunlarını birbirinden bağımsız olarak çözmeye çalışmanın genellikle başarısızlıkla sonuçlanacağını iddia etmektedir.⁴

Yapılan eleştiri genel anlamda indirgemeci ve mekanistik yaklaşıma dayalı analitik düşünce tarzıdır. Analitik yaklaşım, bütünün davranışını ve özelliklerini, onu oluşturan parçaların davranışlarını ve özelliklerini çözümleyerek anlamlandırmaya çalışmaktadır. Dolayısıyla bu yaklaşıma dayalı sorun çözme tarzında da sorunlar genellikle onları oluşturan alt sorunlara ayrılarak ele alınır. Bu sebeple alt sorunların birbirleriyle olan ilişkileri göz ardı edilmektedir. Ackoff pozitivist bilim anlayışının temelini oluşturan bu düşünce tarzının makine çağına ait olduğunu ve artık makine çağının yerini sistem çağının aldığını ifade etmektedir. Aslında sistem çağı, makine çağının sorun çözme metodolojisini tümünden reddetmemektedir. Sadece bir sorunu çözmek için onu oluşturan alt sorunları çözenin tek başına yeterli olmadığına vurgu yapmaktadır. Alt sorunların birbirleriyle ilişki içinde olduklarını ve hatta ele alınan

² Brian W. Head ve John Alford, “Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management,” *Administration & Society* 47, sayı. 6 (2015): 712, <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>; John Alford ve Brian W. Head, “Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and a Contingency Framework,” *Policy and Society* 36, sayı. 3 (2017): 398, <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>.

³ Brian W. Head, “Forty Years of Wicked Problems Literature: Forging Closer Links to Policy Studies,” *Policy and Society* 38, sayı. 2 (2019): 181, <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488797>.

⁴ Russell L. Ackoff, *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems* (New York: Wiley-Interscience, 1974), 21.

sorunun da başka bir sorunun alt sorunu olabileceğini göz önüne almak gerektiğini iddia etmektedir.⁵ Ackoff tarafından yapılan bu eleştiriler genel anlamda sosyal bilimlerde pozitivist metodolojinin kullanımına sistem yaklaşımı tarafından getirilen eleştiriler olarak değerlendirilebilir.⁶

Sosyal sistemlerin karmaşıklığına vurgu yapan bir diğer çalışma kamu yönetimi alanından gelmiştir. ABD’de 1960’lı yılların sonlarında gettolardeki yoksulluk, konut ve işsizlik gibi toplumsal sorunların çözümü için çeşitli politika programları geliştirilmiştir. Fakat gerekli düzeyde bilginin, amaç netliğinin ve koordinasyonun sağlanmasının çok zor olması sebebiyle bu programların başarıya ulaşmasının neredeyse imkânsız olduğu iddia edilmiştir.⁷

Sosyal sistemlerin karmaşık yapısına odaklanan bu eleştiriler karmaşıklık teorisinin (Complexity Theory) sosyal bilimler alanındaki öncül çalışmaları olarak ele alınabilirler.⁸ Karmaşıklık teorisi sistemlere ve onları oluşturan yapıların birbirleri arasındaki etkileşimlerine odaklanmaktadır. Bu sistemler doğal sistemler olabileceği gibi beşeri sistemler de olabilirler. Karmaşıklık yaklaşımı sistemin içindeki etkileşimlerin doğrusal olmadığını ve sistemin ilk halindeki küçük değişikliklerin büyük farklılıklara yol açabileceğini iddia etmektedir.⁹ Bu teoriye göre sistemlerin analiz edilmesinde parçalardan ziyade bütüne odaklanılması gerekmektedir. Dolayısıyla bu sistemleri analiz etmek için doğrusal ve indirgemeci metodoloji yetersiz kalmaktadır.¹⁰

Karmaşık politika sorunlarının çözümünde pozitivist yaklaşımın kullanımına getirilen eleştirilerin ikinci grubu ise bu yaklaşımın değer yargılarını göz ardı ettiğini iddia etmektedir.¹¹ Bu gruptaki düşünürler modern dünyada toplumsal sorunların büyük

⁵ Ackoff, *Redesigning the Future*, 8-11.

⁶ Head ve Alford, “Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management”, 713.

⁷ Jeffrey L. Pressman ve Aaron Wildavsky’den akt. Brian W. Head, “Wicked Problems in Public Policy,” *Public Policy* 3, sayı. 2 (2008): 101.

⁸ Erik-Hans Klijn ve Ig Snellen, “Complexity Theory and Public Administration,” içinde *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization, and Coevolution in Public Investments*, ed. Geert Teisman, Arwin van Buuren ve Lasse Gerrits (Londra: Routledge, 2009), 36.

⁹ B. Guy Peters, “What is so Wicked about Wicked problems? A Conceptual Analysis and a Research Program,” *Policy and Society* 36, sayı. 3 (2017): 385-6, <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>.

¹⁰ Paul Cairney, “Complexity Theory in Political Science and Public Policy,” *Political Studies Review* 10, sayı. 3 (2012): 346, <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00270.x>.

¹¹ Head, “Wicked Problems in Public Policy,” 102.

çoğunluğunun temelinde değer yargılarının olduğunu iddia etmiştir. Dolayısıyla bilimsel analizler ile yapılan araştırmalar sonucu elde edilen bulgular toplumsal sorunların çözümüne beklenildiği düzeyde katkı sağlayamamaktadır.¹²

Toplumsal sorunların herkesin üzerinde uzlaşma sağladığı tek bir çözümü olmadığı gibi çoğu zaman bu uzlaşma sorunun tanımlanmasında dahi bulunmamaktadır. Sorununun çözümünde rol oynayacak aktörlerin siyasi görüşleri, eğitim geçmişleri ya da meslekleri gibi çok sayıda faktör bu uzlaşmanın sağlanmasını zorlaştırmaktadır.¹³ Sorunu ele alan her aktör kendi bağlamında sorunu tanımlamakta ve çözüm önerileri ileri sürmektedir.¹⁴ İlgili paydaşların sorunları kendi bakış açıları ile yorumlamaları ve genellikle çözüm sürecini kendi, kişisel ya da kurumsal, pozisyonlarına göre şekillendirmeye çalışmaları sorunun çözümünü zorlaştırmaktadır.

Pozitivist yaklaşıma getirilen eleştirilerin birinci grubu sosyal sorunların sayısal teknikler yardımıyla modellenerek optimal sonuçların elde edilmesinin imkansızlığına yöneliktir. Bu imkansızlığın sebeplerinden birincisi toplumsal sorunların birbirleriyle olan karmaşık ilişkilerine, diğeri ise bu sistemleri tam anlamıyla analiz etmeye yetecek düzeyde veri toplamanın imkansızlığına vurgu yapmaktadır. Eleştirilerin ikinci grubu ise daha ziyade bu modellemelerin başarılı bir şekilde oluşturulma imkânı olsa dahi, istenilen sonuçlar üzerinde uzlaşma sağlanmasının zorluğuna yöneliktir. Diğer bir ifadeyle, toplumsal sorunların herkesin uzlaşma içerisinde olduğu mutlak bir çözümünün var olmadığını iddia etmektedir. Bu eleştiri politika sorunlarının, dönemin ruhuna uygun olarak, çoğulcu bir bakış açısıyla ele alınmasının gerekliliğini vurgulamaktadır.

1.1.1.2. Kavramın Doğuşu

Amerika Birleşik Devletleri'nde 1960'lı yıllara iki önemli olay damgasını vurmuştur; Afro-Amerikan mahallelerinde yaşanan isyanlar ve ayda yürüyüş. Yaşanan isyanlar,

¹² A. Schön ve Martin Rein'den akt., Brian W. Head, "Wicked Problems in Public Policy," *Public Policy* 3, sayı. 2 (2008): 102.

¹³ Edward P. Weber ve Anne M. Khademian, "Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings," *Public Administration Review* 68, sayı. 2 (2008): 336, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x>.

¹⁴ Duco Bannink ve Willem Trommel, "Intelligent Modes of Imperfect Governance," *Policy and Society* 38, sayı. 2 (2019): 203, <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1572576>.

ABD'yi daha fazla göz ardı edemeyeceği toplumsal sorunları ile yüzleştirmiştir. Döneme damgasını vuran diğer önemli olay ise ABD ile SSCB arasında yaşanan uzay yarışıdır. Yaşanan bu yarışta ayda yürüyüş hedefini gerçekleştirebilmek adına NASA'ya önemli fonlar sağlanmıştır. Bu dönemde NASA sahip olduğu fonları sürdürebilmek için geliştirdiği teknolojilerin uzay programı dışındaki kullanım alanlarına yönelik çalışmaları desteklemektedir.¹⁵

Yöneylem araştırmaları ve sistem analizi alanında öncü çalışmaları olan West Churchman, toplumsal sorunların çözümü için uzay programından teknoloji transferi gerçekleştirmek üzere NASA'dan ödenek almıştır. Churchman, bu çalışma kapsamında 1967 yılında Kaliforniya Üniversitesi'nde bir seminer organize etmiştir. "çetrefilli sorun" kavramının ortaya çıkış süreci de bu seminerle birlikte başlamıştır.¹⁶

Kaliforniya Üniversitesi Mimarlık Fakültesi'nde görev yapan Horst Rittel seminere katılarak sosyal ve teknik sorunlar arasındaki farkları açıklayan bir sunum yapmıştır. Farklı disiplinler tarafından çokça tartışılacak olan çetrefilli sorun kavramının ortaya çıkışı bu sunumla birlikte gerçekleşmiştir.¹⁷ Rittel çetrefilli sorun kavramı ile kötü formüle edilmiş ve değer çatışması içerisinde olan çok sayıda paydaşın olduğu sosyal sorunları kastetmiştir. Bu bağlamda, çetrefilli sıfatı, sorunların ne kadar karmaşık ve habis olduğunu tanımlamak için kullanılmıştır.¹⁸

Çetrefilli sorun kavramının fikir babası olan Rittel bu kavrama ilişkin düşüncelerini seminerden sonra 1969 ve 1971 yıllarında da farklı seminerlerde ifade etmiştir.¹⁹ Seminerlerin yanı sıra Rittel kavrama ilişkin detayları sistem yaklaşımını incelediği çalışmasında da ortaya koymuştur.²⁰ Fakat bu kavram akademideki ününü, Rittel'in

¹⁵ Andrejs Skaburskis, "The Origin of "Wicked Problems"," *Planning Theory & Practice* 9, sayı. 2 (2008): 277, <https://doi.org/10.1080/14649350802041654>.

¹⁶ Skaburskis, "The Origin of "Wicked Problems"," 277.

¹⁷ Kavramı ilk kullanan kişinin kim olduğu ile ilgili iki görüş mevcuttur. Churchman kavramın ilk olarak seminere katılan Horst Rittel tarafından kullanıldığını ifade etmiştir (Churchman, 1967: B-141). Buna karşın Skaburskis (2008: 277) kavramı Rittel'in sunumun ardından Churchman'ın ifade ettiğini söylemektedir.

¹⁸ C. West Churchman, "Guest Editorial: Wicked Problems," B141.

¹⁹ Brian Head, *Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex Challenges* (Cham: Palgrave Macmillan, 2022), 23.

²⁰ Horst W. J. Rittel, "On the Planning Crisis: Systems Analysis of the 'First and Second Generations'," *Bedriftskonomen* 8, (1972).

Melvin Webber ile birlikte kaleme aldığı 1973 yılında yayınlanan “Dilemmas in General Theory of Planning” başlıklı makalesine borçludur.

Rittel ve Webber makalelerinde toplumsal sorunların çözümünde mühendislik metotların kullanımının artık sona ermesi gerektiğini iddia etmişlerdir. Modern toplumun artık homojen bir yapıda olmadığını, dolayısıyla da sosyal sorunların teknik sorunlar olarak ele alınmamasının gerektiğini belirtmişlerdir. Toplumsal sorunların çözümünde temel amacın etkinlik ve verimlilik gayesinden ziyade eşitlik sorununa odaklanması gerektiğini iddia etmektedirler.²¹

Çalışmanın ünü yayınlandığı günden bugüne kadar gün geçtikçe artmıştır. Çalışma Scopus veritabanı verilerine göre ilk kez 2008 yılında 100’ün üzerinde atıf elde etmiş ve bu sayı son yıllarda yıllık 500’e ulaşmıştır. Bununla birlikte makale, yayınlandığı dergi olan “Policy Sciences” dergisinin en çok alıntı yapılan makalesi olmuştur. Yine Scopus veri tabanına göre 2021 yılı itibari ile 7000’den fazla ve Google Akademik’in daha geniş veritabanında 17.000’den fazla atıf elde etmiştir. Kavram, özellikle çevre, sürdürülebilirlik, kamu politikası, sosyal politika ve şehir planlaması olmak üzere sosyal bilimlerin bir çok alt disiplini tarafından kullanılmıştır.²²

²¹ Rittel ve Webber, “Dilemmas in a General Theory of Planning,” 160.

²² Brian Head, *Wicked Problems in Public Policy*, 22-23.

1.1.2. Kavramsal Çerçeve

“Wicked problem” kavramı Türkçe akademik literatüre, habis-şerir sorunlar²³, habis sorunlar²⁴, karmaşık sorunlar²⁵, kötü huylu problem²⁶ ve çetrefilli sorun²⁷ gibi anlam olarak büyük ölçüde birbirine yakın, fakat farklı şekillerde çevrilmiştir. Kavramın Türkçe literatürde en fazla kullanımlarından birisi “karmaşık sorun” şeklinde olmuştur. Fakat karmaşık sorun kavramı İngilizce’deki “complex problem”ın Türkçe karşılığı olarak değerlendirildiği için bu çalışmada “wicked problem”ın karşılığı olarak uygun görülmemiştir. Bunun başlıca sebebi ilgili literatürde “complex problem”ın “wicked problem”dan ayrı bir politika sorunu tipi olduğuna yönelik çalışmaların bulunmasıdır.²⁸

Kavramın Türkçe’deki bir diğer yaygın kullanımı “kötü huylu sorun” ya da “habis sorun” şeklindedir. Bu kullanımlar kavramın doğrudan Türkçe’ye çevirisi olarak değerlendirilebilirler. Fakat kavramın doğası göz önüne alındığında toplumsal sorunların içinden çıkılması zor ve girift yapılarını tanımlamak için kötü huylu sıfatındansa çetrefilli sıfatının daha uygun olduğu düşünülmektedir. Bu bağlamda, bu

²³ Muhittin Acar, *Örgüsel Yönetim* (Ankara: Nobel Yayınevi, 2004), 50.

²⁴ Abdullah Uzun, “Bir Araştırma Nesnesi Olarak Habis Sorunlar ve Kamu Yönetimi,” *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi* 15, sayı. 2 (2020).

²⁵ Suna Ersavaş Kavanoz, “Karmaşık Sorunlarla Mücadelede İş Birlikçi Yönetişim ve Aktörler,” içinde *Karmaşık Sorunlar ve Kent* (Ankara: Astana Yayınları, 2021); Nisa Erdem, “Karmaşık Sorunlar ve Yerel İş Birlikleri,” içinde *Karmaşık Sorunlar ve Kent* (Ankara: Astana Yayınları, 2021); Kumru Arapgiroğlu, “Karmaşık Sorunlara Mücadelede Akıllı ve Yaratıcı Kent Modelleri,” içinde *Karmaşık Sorunlar ve Kent* (Ankara: Astana Yayınları, 2021); Çağrı Çolak, “Karmaşık Sorun Perspektifinden Kentsel Yoksulluk Olgusu,” içinde *Karmaşık Sorunlar ve Kent* (Ankara: Astana Yayınları, 2021); Hayriye Şengün, “Karmaşık Sorunlar Bakış Açısıyla Afet, Kent ve Kentsel Dirençlilik,” içinde *Karmaşık Sorunlar ve Kent* (Ankara: Astana Yayınları, 2021).

²⁶ Abdullah Uzun, “Kötü Huylu Problem Perspektifinden Covid-19 Pandemisi ile Mücadele Stratejileri: Teorik ve Pratik Bir Analiz,” *Turkish Studies* 15, sayı. 4 (2020); Cihan Kaymaz, “Kötü Huylu Sorunlar Literatüründe Kentsel Toplumsal Hareketler,” içinde *Karmaşık Sorunlar ve Kent*, ed. Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün (Ankara: Astana, 2021), 111-125.

²⁷ Levent Memiş, “Çetrefilli Sorun Alanı Olarak Kentsel Krizlerin Yönetiminde Sosyal Medya: Türkiye’deki Büyükşehir Belediyelerinin Covid-19 Sürecinde Twitter Kullanımı,” içinde *Karmaşık Sorunlar ve Kent*, editörler Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün (Ankara: Astana Yayınları, 2021).

²⁸ Roberts Nancy, “Wicked Problems and Network Approaches to Resolution,” *International Public Management Review* 1, sayı. 1 (2000): 1-19; Ora-orn Poocharoen ve Jeffrey Straussman, “Interpreting the Case of Refugees: Is it a Wicked or a Complex Problem?,” *International Conference on Public Policy (ICPP)*, 1-4 July 2015, Milan, Italy, Erişim Tarihi: 07.10.2020, <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1435247621.pdf>.

çalışmada “wicked problem” kavramının Türkçe karşılığı olarak “çetrefilli sorun” kullanılacaktır.

1.1.2.1. Tanımı ve Karakteristik Özellikleri

Çetrefilli sorun kavramı literatüre girdiği andan günümüze kadar birbirinden farklı disiplinlerde tartışıldığı için kavrama ilişkin ilgili literatürde çok sayıda tanım bulunmaktadır. Rittel ve Webber çetrefilli sorunu ne olduğundan ziyade ne olmadığını anlatarak tanımlamışlardır. Bu bağlamda ikili bir sorun tipolojisi benimsemişler ve çetrefilli sorunların uysal (tame) ya da iyi huylu (benign) sorunlardan farkını ortaya koymuşlardır.²⁹

İyi huylu ya da uysal sıfatıyla tanımlanan sorunlar daha ziyade doğa bilimleri ve mühendisliğin çözmeye çalıştıkları sorunlardır. Genel olarak doğa bilimleri ve mühendislik alanındaki sorunların tanımlanması için kullanılan bu kavramlar sorunların basitliğinden ziyade çözülebilirliğine vurgu yapmaktadır. Çünkü bu tip sorunların tanımlanması ve nihai sonuçlarının bulunması teknik olarak mümkündür. Örneğin bir matematik problemi ya da yapısı bilinmeyen bir kimyasalın analizi kolay olmamakla birlikte nihai sonucu olan problemlerlerdir. Fakat toplumsal sorunlar bu bağlamda incelendiğinde nihai sonuçları olmayan ve birbiriyle iç içe geçmiş pek çok sorunu içinde barındıran sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır.³⁰

Rittel ve Webber kült çalışmalarında çetrefilli sorunların karakteristik özelliklerini tespit etmişlerdir. Bu özellikler aslında çetrefilli sorunların uysal sorunlardan farklarının bir listesidir. Yazarlar bu özellikleri açıklarken sosyal bilimlerin uğraş alanı ile doğa bilimlerinin uğraş alanları arasındaki farkları tespit etmişlerdir. Bu bağlamda, Rittel ve Webber bu farkları çetrefilli sorunların on temel karakteristik özelliği olarak ifade etmişlerdir.³¹

a) Çetrefilli sorunların kesin bir formülasyonu bulunmamaktadır: Herhangi bir uysal sorunu çözmek için gereken tüm bilgileri içeren ayrıntılı bir formül oluşturulabilir.

²⁹ Rittel ve Webber, “Dilemmas in a General Theory of Planning,” 160.

³⁰ Rittel ve Webber, “Dilemmas in a General Theory of Planning,” 160.

³¹ Rittel ve Webber, “Dilemmas in a General Theory of Planning,” 161-67.

Buna karşın çetrefilli sorunları tanımlayabilmek için bu pek de mümkün değildir. Herhangi bir sorunu çözmek için gereken bilgiler genellikle sorunu çözecek kişinin bakış açısına göre değişmektedir. Diğer bir ifadeyle çetrefilli bir sorunu tüm ayrıntıları ile tanımlayabilmek için, öncelikle muhtemel tüm çözüm önerilerinin tespit edilmesi gerekmektedir. Bu yüzden çetrefilli sorunların formülasyonu başlı başına bir sorundur.

b) Çetrefilli sorunların durma kuralı yoktur: Bir satranç problemini ya da matematiksel denklemi çözerken, problemi çözmeye çalışan kişi problemin ne zaman çözüldüğünü bilir. Fakat söz konusu çetrefilli bir sorun ise bu durum daha karmaşıktır. Birinci varsayımda da belirtildiği üzere, çetrefilli bir sorunun çözümü için onun doğasını anlamak gereklidir. Fakat bu tür sorunları yeterince anlamak oldukça zor olduğundan, ayrıca açık sistemleri birbirine bağlayan nedensel zincirlerin sonu olmadığından, problem çözücü sadece her zaman daha iyisini yapmaya çalışmakla yetinecektir.

c) Çetrefilli sorunların çözümleri doğru ya da yanlıştan ziyade iyi ya da kötü olarak tanımlanabilir: Bir denklemin ya da kimyasal bir bileşiğin formülünün doğru ya da yanlış olduğuna yönelik nesnel kriterler mevcuttur. Konunun uzmanları tarafından bu denklemler ya da formüller kontrol edilebilir ve kesin bir cevap verilebilir. Fakat çetrefilli sorunlar için buna benzer kesin doğru ya da yanlış bir çözüm söz konusu değildir. Bu tarz sorunlar ile ilgilenme konusunda yetkin birçok kişi ya da grubun çözüm önerileri, grupların ya da kişilerin çıkarlarına, değer yargılarına ya da ideolojilerine göre farklılık gösterecektir. Dolayısıyla önerilen çözümlerin değerlendirilmelerinde doğru ya da yanlıştan ziyade, iyi, kötü, yeterince iyi ifadeleri kullanılabilir.

d) Çetrefilli sorunların çözümüne dair nihai bir test bulunmamaktadır: Çetrefilli sorunlara yönelik bulunan çözümler uygulandıktan sonra uzun bir süre boyunca sonuç dalgaları üretecektir. Hatta kimi vakalarda bunlar hiç istenmeyen sonuçlara yol açabilmektedir. Sorunların çözümüne yönelik yapılanlar, tüm sonuç dalgaları tamamen bitene kadar değerlendirilemez. Bahsi geçen sonuç dalgalarının bitmesi söz konusu olmadığı için de çetrefilli sorunların çözümlerinin başarısını mutlak olarak değerlendirmek mümkün değildir.

e) Çetrefilli sorunların çözümüne yönelik her öneri tek seferlik bir işlemdir. Dolayısıyla deneme yanılma ile öğrenebilme imkânı bulunmamaktadır:

Mühendislik, matematik ve benzeri alanlarda faaliyet gösteren araştırmacılar herhangi bir ceza almadan defalarca deneme yapabilirler. Fakat çetrefilli sorunlarda yapılan her denemenin gerçek dünyada bir sonucu vardır. Bu tarz sorunlarda yapılan her işlemin sonradan düzeltilmesi oldukça güç sonuçları oluşur. Diğer bir ifadeyle özellikle toplumsal sorunlar için deneysel çalışmalar yapmak mümkün değildir. Bu tür sorunların çözümü için yapılan her girişimin geri döndürülemez sonuçları vardır. Dolayısıyla denenen çözüm girişimlerin olumsuz sonuçlarını ortadan kaldırmak için gerçekleştirilen eylemlerin sonuçları olacak ve belki de bu sonuçlar yeni bir çetrefilli sorunun doğmasına yol açacaktır.

f) Çetrefilli sorunların sayılabilir bir çözüm kümesi olmadığı gibi, uygulamaya konulabilir eylemler seti de yoktur: Çetrefilli sorunlar için tüm çözüm önerilerinin tanımlandığını ispatlamak için kullanılacak bir kriter yoktur. Genellikle bir çetrefilli sorunun tespitinin akabinde potansiyel çözüm önerileri ortaya çıkar. Fakat bu çözüm setini genişletmeye çalışıp çalışmamak tamamen kişisel yargı meselesidir. Doğal olarak var olan çözümlerden hangisinin uygulanacağı da kişisel yargı ile ilgilidir. Örneğin suçla mücadele için uygulanabilecek çözümlerin tamamını içeren bir çözüm seti yoktur. Çünkü her an bu konuya ilişkin yeni bir fikir sorunun çözülmesi için önemli bir aday haline gelebilir.

g) Tüm çetrefilli sorunlar temelde özgündür: Tüm sorunlar arasında en az bir fark bulunur dolayısıyla da tüm sorunları özgün olarak ele alabiliriz. Fakat burada özgün ifadesi ile sorunun kendinden önceki diğer sorunlar ile olan tüm benzerliklerine rağmen aradaki bir farkın tüm benzerliklerden ağır basan öneme sahip olabileceği kastedilmektedir. Çetrefilli sorunlarla başa çıkma sanatının bir parçası da bu sorunlarla nasıl başa çıkacağını hemen bilmeme sanatıdır. Çetrefilli sorunlara yönelik yapılacak sınıflandırmalar bu bağlamda işlevsizdir. Çünkü yapılacak herhangi bir sınıflandırma neticesinde o sınıfa dâhil olan tüm çetrefilli sorunlar için çözüm ilkeleri ortaya konulamaz. Çetrefilli sorunlar arasındaki tüm benzerliklere rağmen, ele alınan sorunun karakteristik özelliklerinin daha önceki sorunlarla olan benzerliklerini geçersiz kılmadığından asla emin olunamaz. Örneğin sosyal politika planlamasında ele alınan her konu türünün tek örneği olarak değerlendirilebilir. Dolayısıyla rasyo-teknik metotların sosyal politika alanına doğrudan transferi işlevsiz hatta zararlı olabilir.

h) Her çetrefilli sorun başka bir sorunun semptomudur: Sorunlar, olması gerekenler ile olanlar arasındaki farklar olarak tanımlanabilir. Sorunların çözümü için bu farkların nedensel açıklamalarını araştırmaya başlamak gerekir. Bu farkların ortadan kaldırılması asıl sorunun semptom olduğu başka bir sorunun ortaya çıkmasına neden olur. Örneğin, sokaklardaki suçlar genel ahlaki bozulmanın, fırsat eşitsizliğinin, yoksulluğun ya da açıklamak için daha uygun tespit ettiğiniz başka bir şeyin semptomu olarak ele alınabilir. Dolayısıyla sorunun çözüldüğü seviye analistin ele aldığı düzeye göre değişecektir. Bu tür durumlarda sorunu çözmek için artırımcılık (incrementalism) metodu uygun gözükebilir. Artırımcılık, sisteminin bütününe katkı sağlamak için küçük adımlarla ilerlemeyi öngörmektedir. Fakat çetrefilli sorunların çözümünde yapılan küçük adımlar büyük sorunların çözülmesine her zaman katkı sağlamayabilirler. Bazı durumlarda küçük başarılar sistemin bütününe katkı sağlamaktan ziyade sorunları daha da derinleştirebilir.

i) Çetrefilli sorunun nedenleri farklı yollarla açıklanabilir. Açıklama tercihi sorunun çözümünün doğasını belirleyecektir: Bir sorunun her açıklaması sorunun çözümüne yönelik bir rota önermektedir. Sokaklardaki suçların sebebi, yeterince polisin olmaması, çok sayıda suçlunun olması, çok fazla polisin olması, fırsat eşitsizliği, çok sayıda silahın olması gibi farklı şekillerde açıklanabilir. Peki bunların hangisi doğrudur? Bunların hangisinin ya da hangilerinin doğru cevap olduğunu belirlemeye yönelik herhangi bir kural ya da prosedür bulunmamaktadır.

j) Planlamacıların yanlış yapma hakkı yoktur: Tabii bilimlerde araştırmacıların hipotezleri çürütüldüğünde, bilim dünyası bunun için onları suçlamaz. Fakat planlama dünyasında bu durum böyle değildir. Planlamacılar insanların yaşadıkları dünyayı çeşitli özelliklerini geliştirmek için çabalarlar. Planlamacılar yaptıkları eylemlerin sonuçlarından sorumludur ve bu eylemler insanların hayatların büyük değişikliklere yol açabilir.

1.1.2.2. İlişkili Kavramlar

Kamu yönetimi ve politikaları literatüründe karmaşık ve değer çatışmaları içeren politika sorunlarının önemine ilişkin çalışmalar Rittel ve Webber'in çetrefilli sorun kavramı ile sınırlı değildir. Rittel ve Webber'in dönemdaşları ve ondan sonra gelen bazı

araştırmacılar da karmaşık politika sorunlarına yönelik çalışmalar yapmışlardır. Bu araştırmacıların bir kısmı kavramsal dil olarak çetrefilli sorun kavramını kullanmışlarsa da bazı araştırmacılar farklı bir kavramsal ereve kullanmışlardır.

Ackoff bu tip sorunları tanımlamak için “messy” (dağınık) kavramını kullanmıştır. Ackoff’un bu kavramla anlatmak istediği Rittel ve Webber’in çalışmasında olduğu gibi tanımlanamayan ve paydaşlar arasında çatışmaların yoğun olduğu problemlerdir. Ackoff toplumsal sorunların birbirleriyle içiçe geçmiş durumlarına vurgu yaparak aslında bu sorunların bir sorunlar sistemi olduğunu belirtmiştir.³² Ackoff’un yanı sıra Horn da karmaşık politika sorunlarını “social messes” (sosyal dağınıklık) kavramı ile açıklamıştır.³³

Konuya daha analitik düzeyde yaklaşan kimi yazarlar ise bu tip sorunları tanımlamak için “kötü yapılandırılmış” sorunlar kavramını kullanmışlardır. Simon kötü yapılandırılmış sorunlar kavramını incelediği çalışmasında bazı kavramların ne olduklarından ziyade ne olmaları açıklanarak tanımlanabildiklerini ifade etmiştir. Bu bağlamda Simon kötü yapılandırılmış sorunlar kategorisini iyi yapılandırılmış sorunlar dışındaki tüm sorunlar olarak tanımlamıştır. Bir sorunun iyi yapılandırılmış olması çeşitli kriterlere sahip olması gerektiğini iddia etmektedir.³⁴

Görüldüğü üzere ilgili literatürde karmaşık, i içe geçmiş ve çözümüne ilişkin ilgili aktörler arasında değer yargıları atışması bulunan sosyal sorunlara yönelik farklı kullanımlar bulunmaktadır. Bu tip sorunları tanımlamak için kullanılan kavramlar her ne kadar adlandırma olarak birbirinden farklı olsalar da içerikleri büyük ölçüde birbirine benzerdir. İlgili literatürde kavramsal çeşitlilik var olsa da çetrefilli sorun kavramı ilgili literatürü domine etmiştir. Özellikle 2000’li yıllardan itibaren kavrama yönelik ilgi hızlı bir artış göstermiştir.³⁵

³² Ackoff, *Redesigning the Future*, 21.

³³ Robert E. Horn, “Knowledge Mapping for Complex Social Messes,” Erişim Tarihi: 03.06.2019, <https://faculty.washington.edu/farkas/TC510-Fall2011/Horn-SocialMesses.pdf>.

³⁴ Herbert Simon, “The Structure of Ill Structered Problems,” *Artificial Intelligence* 4, sayı. 3-4 (1973): 181.

³⁵ Alford ve Head, “Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and a Contingency Framework,” 399.

1.1.3. Çetrefillilik Bağlamında Sorun Tipolojileri

Daha önce de bahsedildiği üzere kavramın ortaya çıkışı ve meşhur olmasını sağlayan Rittel ve Webber bu sorun tipini on temel karakteristik özelliği üzerinden tanımlamışlardır. Rittel ve Webber bu tanımlamayı yaparken aslında çetrefilli sorun-uyusal sorun dikotomisinden faydalanmışlardır. Rittel ve Webber'den sonra birçok yazar da çetrefilli sorunların karakteristik özelliklerini sıralayarak onların uysal sorunlardan farkını ortaya koymuşlardır.³⁶

Kavramın temel özelliklerini sıralamanın yanı sıra ilgili literatürde bir grup araştırmacı da çetrefilli sorun ile uysal sorunu doğrudan karşılaştırma yoluna giderek kesin hatlarla birbirinden ayrılmış bir sorun kategorizasyonu kullanmışlardır. Örneğin Kreuter vd. Tablo 1'de görüleceği üzere çetrefilli sorun ile uysal sorun arasındaki farkları Rittel ve Webber'in çalışmasına sadık kalarak tablolaştırmışlardır.³⁷ Bunun yanı sıra Batie, Kreuter vd. tarafından hazırlanan tabloyu revize ederek ikili bir sınıflandırma kullanmıştır.³⁸ İlgili literatürde politika sorunlarını çetrefillilik bağlamında ikili sınıflandırmaya tabi tutan çok sayıda çalışma bulunmakla birlikte, bu çalışmalar özünde kesin hatları barındıran bir sınıflandırma yapmaktadırlar.

³⁶ John Devaney ve Trevor Spratt, "Child Abuse as a Complex and Wicked Problem: Reflecting on Policy Developments in the United Kingdom in Working with Children and Families with Multiple Problems," *Children and Youth Services Review* 31, sayı. 6 (2009): 635-641; Kelly Levin, Benjamin Cashore, Steven Bernstein ve Graeme Auld, "Overcoming the Tragedy of Super Wicked Problems: Constraining Our Future Selves to Ameliorate Global Climate Change," *Policy sciences* 45, sayı. 2 (2012): 123-152.

³⁷ Marshall W. Kreuter, Christopher De Rosa, Elizabeth H. Howze ve Grant T. Baldwin, "Understanding Wicked Problems: A Key to Advancing Environmental Health Promotion," *Health Education & Behavior* 31, sayı. 4 (2004): 443.

³⁸ Sandra S. Batie, "Wicked Problems and Applied Economics," *American Journal of Agricultural Economics* 90, (2008): 1177.

Tablo 1. Uysal Problem-Çetrefilli Sorun Farkları

Karakteristik	Uysal Sorun	Çetrefilli Sorun
Sorun	Sorunun net tanımı olmakla birlikte bu tanım büyük ölçüde çözümü de ortaya koymaktadır. Çözüme ulaşıldığı belirli kriterler tarafından tespit edilir. Hedefe tamamen veya kısmen ulaşılır, sonuç doğru veya yanlıştır.	Sorunun ne olduğu konusunda bir anlaşma bulunmamaktadır. Her çözüm yaratma girişimi sorunu değiştirir. Çözümü doğru ya da yanlış olarak nitelendirmek zordur. Sonuç “daha iyi” ya da “daha kötü” ya da “yeterince iyi” olarak değerlendirilebilir.
Paydaşların Rolü	Sorunun nedenleri öncelikle bilimsel verilerden faydalanılarak uzmanlar tarafından belirlenir (örn. Klinik araştırmalar).	Birçok paydaşın “gerçek” sorunun ne olduğu ve nedenlerinin ne olduğu hakkında farklı fikirleri olması muhtemeldir.
Durma Kuralı	Sorun çözüldüğünde görev tamamlanmıştır.	Son, paydaşlar, siyasi güçler ve kaynak mevcudiyeti veya bunların bir kombinasyonu tarafından belirlenir.
Sorunun Doğası	Sorun, çözüm (ler) in seçimine rehberlik eden bilimsel temelli protokollerin olduğu diğer sorunlara benzer.	Soruna yönelik çözüm (ler) birden fazla paydaşın “kararlarına” dayanmaktadır; “en iyi uygulama” yoktur. Her sorun kendine özgüdür ve çözümlerin uyarlanması gerekir.

Kaynak: Marshall W. Kreuter, Christopher De Rosa, Elizabeth H. Howze ve Grant T. Baldwin. "Understanding Wicked Problems: A Key to Advancing Environmental Health Promotion," *Health Education & Behavior* 31, sayı. 4 (2004): 443.

Yapılan bu ikili sınıflandırmaların dışında çetrefilli-uysal sorun sınıflandırmasına yönelik alternatif yorumlar da mevcuttur. Örneğin Roberts politika sorunlarını ikili sınıflandırmadan ziyade üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutmuştur. Roberts politika sorunlarını paydaşların soruna ilişkin yaklaşımlarına göre basit, karmaşık ve çetrefilli olmak üzere üç kategoriye ayırmıştır. Bu yaklaşıma göre basit sorunları tanımı ve çözümünde sorunun paydaşlarının fikir birliği içinde olduğu sorunlar olarak ele alınmaktadır. Sorunun ne olduğu hakkında fikir birliğinin olduğu fakat sorunun çözümüne dair bir fikir birliğinin olmadığı durumları ise karmaşık sorunlar olarak tanımlanmıştır. Son kategoride yer alan çetrefilli sorunlarda ise ne sorunun ne olduğu ne

de çözümünün ne olması gerektiği hakkında fikir birliği bulunmamaktadır.³⁹ Roberts'ın yaklaşımı ikili bir sınıflandırmayı bir ölçüde genişletmekle birlikte yine de birbirinden keskin hatlar ile ayrılan bir sınıflandırma öngörmektedir.

Politika sorunların doğasını anlamak üzere yapılan bu keskin sınıflandırma eğilimi ilgili literatürde çeşitli eleştiriler almıştır. Örneğin, Conklin sorunların tamamen uysal ya da tamamen çetrefilli olarak ele alınmasına itiraz etmektedir. Politika sorunlarını belirli alt kategorilerde değerlendirmek yerine, çetrefillilik 'derecelerine' göre ele alınmanın daha yerinde olacağını iddia etmektedir.⁴⁰ Farrell ve Hooker da benzer şekilde ikili yaklaşımın çok basit olduğunu savunmaktadır. Yazarlara göre politika sorunları uysaldan çetrefilliye kadar bir ölçek boyunca var olabilen çoklu iç özelliklerden oluşmaktadır.⁴¹ Head ise politika sorunlarının karmaşıklık, paydaşların tutum farklılığı ve belirsizlik kriterlerine göre ele alınarak bu kriterlerdeki konumlarına göre değerlendirilmeleri gerektiğini iddia etmektedir.⁴²

³⁹ Roberts, "Wicked Problems and Network Approaches to Resolution," 1-2.

⁴⁰ Jeff Conklin, *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems* (West Sussex: John Wiley & Sons, Inc., 2005).

⁴¹ Robert Farrell ve Cliff Hooker, "Design, Science and Wicked Problems," *Design Studies* 34, sayı. 6 (2013): 683.

⁴² Brian W. Head, "Wicked Problems in Public Policy," 416.

Şekil. 1 Politika Sorunlarının Sınıflandırması

Sorun ve çözüm belli değil	Bilişsel olarak karmaşık sorun	Kavramsal olarak tartışmalı problem	Çok çetrefilli Sorunlr
Sorun belli, çözüm belli değil	Analitik olarak karmaşık sorun	Karmaşık sorun	Politik olarak çalkantılı sorun
Sorun ve çözüm belli	Uysal Sorun	İletişimsel olarak karmaşık sorun	Politik olarak karmaşık sorun

Artan problem karmaşıklığı

Paydaşlar/Kurumlar açısından artan zorluk

İşbirlikçi ve kayıtsız ilişkiler	Her biri ilgili bilginin yalnızca bir kısmına sahip çoklu taraflar	Değerler/Çıkarlar açısından çatışan çoklu taraflar
----------------------------------	--	--

Kaynak: Alford ve Head, “Wicked and less wicked problems: A Typology and a Contingency Framework”, 402.

1.1.4. Çetrefilli Sorunların Boyutları

İlgili literatürde çok sayıda çalışmada yazarlar çetrefilli sorun tipinin belirli özelliklerine vurgu yaparak, diğer politika sorunlarıyla farklarını tespit etmeye çalışmışlardır. Yapılan çalışmalar büyük ölçüde kavramın orijinal tanımına sadık olmakla birlikte Rittel ve Webber’in sıraladıkları karakteristik özelliklerin bazılarına vurgu yapmışlardır. Uzun tarafından ilgili literatürdeki bu çalışmalar ve ayırt edici özellikler Tablo 2’deki şekilde sıralanmıştır.

Tablo 2. Çetrefilli Sorunların Ayırt Edici Özelliklerine İlişkin Çalışmalar

Yazarlar	Ayırt Edici Özellikler
John Alford ve Brian W. Head, "Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and a Contingency Framework," <i>Policy and Society</i> 36, sayı. 3 (2017): 397-413.	Sorunun ve çözümlerinin belirsiz olması Sorunla ilgili bilgi ve çıkarların parçalı ve çelişkili olması
Australian Public Service Commission, "Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective," (Canberra: Commonwealth of Australia, 2007), Erişim Tarihi: 05.12.2021, https://legacy.apsc.gov.au/tackling-wicked-problems-public-policy-perspective .	Açıkça tanımlanamama Çoklu nedensel faktörlere ve bağımlılıklara dayanma Öngörülemeyen sonuçlara yol açma Sabit olmama Net ve doğru çözümün bulunmaması Birçok paydaşla sosyal olarak karmaşıklık Sorumluluğun birçok kuruluşa yayılması Çözümlerin, vatandaşlar ve paydaşlarda davranışsal değişiklikler gerektirmesi
Duco Bannink ve Willem Trommel, "Intelligent Modes of Imperfect Governance," <i>Policy and Society</i> 38, sayı. 2 (2019): 198-217.	Olgusal olarak karmaşıklık Normatik fikir ayrılıkları
Guoxian Bao, Xuejun Wang, Gary L. Larsen ve Douglas F. Morgan, "Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership," <i>Administration & Society</i> 45, sayı. 4 (2013): 443-467.	Yüksek Karmaşıklık Yüksek değer çatışmaları
Ellen M. Van Bueren, Erik- Hans Klijn ve Joop FM Koppenjan, "Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective," <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> 13, sayı. 2 (2003): 193-212; Joop Koppenjan ve Erik-Hans Klijn, <i>Managing Uncertainties in Networks: Public Private Controversies</i> (London: Routledge, 2004).	Bilişsel belirsizlik ya da içerik hakkındaki belirsizlik Stratejik belirsizlik Kurumsal belirsizlik
John C. Camillus, "Strategy as a Wicked Problem", <i>Harvard Business Review</i> May Issue, (2008): 1-9.	Sorunun farklı değer ve önceliklere sahip birçok paydaş içermesi Sorunun köklerinin anlaşılabilir olması Sorunun üstesinden gelmenin zor olması ve değişkenlik göstermesi Zorluğun emsalinin olmaması Sorunun çözümü için doğru bir cevabın bulunmaması
Jeff Conklin, <i>Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems</i> (West Sussex: John Wiley & Sons, Inc., 2005).	Bir çözüm geliştirilinceye kadar sorunun anlaşılabilir olmaması Sorunların durma noktasının olmaması Çözümlerin doğru ya da yanlış olmaması Sorunun benzersiz olması Sorunun her çözümünün "tek seferlik bir işlem olması Sorunların alternatif çözümlerinin olmaması
Keith Grint, "Wicked Problems and Clumsy Solutions: The Role of Leadership," içinde	Belirsizlik içerme Yüksek düzeyde karmaşıklık

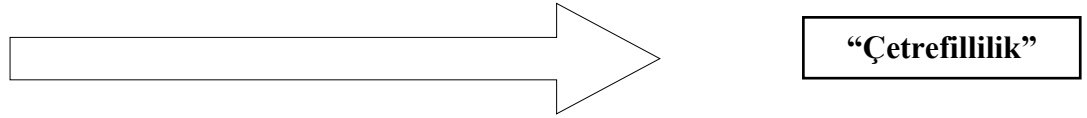
<i>The New Public Leadership Challenge</i> , ed. Stephen Brookes ve Keith Grint (London: Palgrave Macmillan, 2010), 169-186.	Sorunun sebep-sonuçları arasında açık bir ilişki olmaması Çözümüne karşı inatçılık ya da direnç Durma noktasının olmaması Kolektif bir katılım ile sorunun ele alınmayı gerektirmesi
Brian W. Head, "Wicked Problems in Public Policy," <i>Public Policy</i> 3, sayı. 2 (2008): 101-118; Brian W. Head ve John Alford, "Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management," <i>Administration & Society</i> 47, sayı. 6 (2015): 711-739.	Kurumsal karmaşıklık Bilimsel belirsizlik Sosyal çoğulculuk ya da anlaşmazlık
Per Lagreid ve Lise H. Rykkja, "Organizing for "Wicked Problems"—Analyzing Coordination Arrangements in Two Policy Areas: Internal Security and the Welfare Administration," <i>International Journal of Public Sector Management</i> 28, sayı. 6 (2015): 475-493.	Karmaşıklık Birden çok aktörü, sektörü ve yönetim düzeyini ilgilendirme Belirsizlik içerme Tartışmalı bilgiler içerme Öncelikler ve dünya görüşleri konusunda belirsizlik
Joshua Newman ve Brian Head, "The National Context of Wicked Problems: Comparing Policies on Gun Violence in the US, Canada, and Australia," <i>Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice</i> 19, sayı. 1 (2017): 40-53.	Yüksek karmaşıklık içerme Sorunun çözümü konusunda kısıtlı bilgi olması Paydaşlar arasında yüksek anlaşmazlık içerme
Joshua Newman ve Brian W. Head, "Wicked Tendencies in Policy Problems: Rethinking the Distinction Between Social and Technical Problems," <i>Policy and Society</i> 36, sayı. 3 (2017): 414-429.	Sınırların karmaşık olması Belirgin ya da kesin çözümün olmaması İstenmeyen sonuçsal gelişmelere son derece eğilimli olma Genellikle doğrusal, rasyonel veya bilimsel sorun çözümlerine karşı bağışık olma
Nancy Roberts, "Wicked Problems and Network Approaches to Resolution," <i>International Public Management Review</i> 1, sayı. 1 (2000): 1-19.	Sorunun ne olduğu konusunda geniş bir anlaşmazlık olması Çözüm arayışının açık uçlu olması Sorun çözme sürecinin karmaşık olması Çok sayıda ilgili tarafça üretilen ve sürekli değişen kısıtlamalar içerme
Edward P. Weber ve Anne M. Khademian, "Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings," <i>Public Administration Review</i> 68, sayı. 2 (2008): 334-349.	Yapılandırılmamış olma Kesişme (cross-cutting) Dirençli ya da inatçı olma
Mark N. Wexler, "Exploring the Moral Dimension of Wicked Problems," <i>International Journal of Sociology and Social Policy</i> 29, sayı. 9-10 (2009): 531-542.	Sorunun tanımının zor olması ve diğer sorunlardan ayrılamaması Sorunu çözmek ya da anlamlandırmak için gereken bilgilerin yanlış yapılandırılmış, değişmekte ve kullanımı zor olması Benzersiz ve değişebilir nitelikte olma Çözüm sürecine katılan paydaşlar arasında soruna ve çözümüne ilişkin anlaşmazlıklar olması

Kaynak: Abdullah Uzun, "Kamu Yönetimi ve Politikaları Çalışmalarında Kötü Huylu ve Karmaşık Sorunlar," içinde *Karmaşık Sorunlar ve Kent*, editörler Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün (Ankara: Astana Yayınları, 2021), 15-17.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere literatürdeki çalışmalarda çetrefilli sorunun bir takım özellikleri birden fazla yazar tarafından özellikle vurgulanmıştır. Bu kavrama dair çok sayıda çalışması bulunan ve kavramı büyük ölçüde kamu yönetimi ve politikaları disiplini bağlamında ele alan Head'e göre çetrefilli sorunlar üç temel karakteristik özelliğe sahiptir; karmaşıklık, belirsizlik ve değer çatışması. Bu üç alt bileşen bir bakıma bir politika sorununun çetrefilliliğinin boyutları olarak ele alınabilir. Head bir politika sorununu çetrefilli olarak değerlendirebilmek için bu üç özelliği bir arada bulundurması gerektiğini iddia etmektedir.⁴³ Bunun yanı sıra bu ölç özelliği hangi ölçüde barındırdığı da bu politika sorununun çetrefillilik derecesine işaret etmektedir.⁴⁴

Şekil 2. Çetrefilli Sorunun Özellikleri

Öğelerin, alt sistemlerin ve karşılıklı bağımlılıkların karmaşıklığı	Düşük	Orta	Yüksek
Risklere ve uygulamaların sonuçlarına ilişkin belirsizlik	Düşük	Orta	Yüksek
Bakış açılarında, değerlerde, stratejik niyetlerde farklılık	Düşük	Orta	Yüksek



Kaynak: Head, "Wicked Problems in Public Policy", 103.

Çetrefilli sorunların en ayırt edici özelliklerinden birisi karmaşıklıktır. Karmaşıklık sorunların çok sayıda alt bileşene sahip olması, ve bu alt bileşenlerin birbirleriyle aralarında neden sonuç ilişkisi barındırması ile doğrudan ilişkilidir. Sorunun sahip olduğu bu karmaşık yapı onu tanımlamayı oldukça zor hale getirmektedir. Kavramın fikir babaları olan Rittel ve Webber bu duruma vurgu yaparak sorunu tanımlamanın çözümü bulma sürecindeki en önemli aşamalardan biri olduğunu belirtmişlerdir.⁴⁵

⁴³ Head, "Wicked Problems in Public Policy," 104.

⁴⁴ Head, "Wicked Problems in Public Policy," 103.

⁴⁵ Rittel ve Webber, "Dilemmas in a General Theory of Planning," 162.

Çetrefilli sorunlar karmaşık doğaları itibarı ile tek bir politika alanındaki regülasyonlarla düzenlenebilecek sorunlar değildir. Bu durum özellikle kamu yönetimi mekanizmasında idari sınırları ve düzeyleri aşmaktadır.⁴⁶ Dolayısıyla bu tip sorunlarla mücadele etmek için de birden fazla kamu kurumunun koordinasyon ve işbirliği içerisinde hareket edebileceği bir örgütsel yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır.

Çetrefilli sorunların bir diğer karakteristik özelliği ise belirsizlikler içermeleridir. Belirsizlikler çetrefilli sorunların çözümüne, kimin çözeceğine, ya da uygulanan çözümün olumsuz dışsallıklarının neler olabileceğine dair olabilmektedirler.⁴⁷ Head belirsizliklerin sebebini büyük ölçüde soruna dair yeterli düzeyde bilimsel bilginin yokluğu ile açıklamaktadır.⁴⁸ Bununla birlikte soruna dair yeterli düzeyde bilimsel bilginin elde edilmesi, tek başına belirsizliğin giderilmesinde yeterli değildir. Sorunun paydaşlarının da bu bilimsel bilgiyi farklı şekillerde yorumlama ihtimalleri mevcuttur.⁴⁹ Dolayısıyla çetrefilli sorunlara ilişkin belirsizliğin tamamen ortadan kaldırılması neredeyse imkansızdır. Bu sorunların çözüm sürecinde amacın belirsizliğin tamamen ortadan kaldırılması değil mümkün merteye asgari düzeye indirilmesi olması gerekmektedir.

Çetrefilli problemleri diğer problemlerden ayıran en önemli özelliklerden bir diğeri de paydaşlar arasında fikir farklılıklar ve değer çatışmaları içermesidir. Bu anlaşmazlıklara sorunun çözümünde rol alacak aktörlerin değer yargıları, konu hakkındaki bilgi düzeyleri ya da ait oldukları kurumsal kimlikleri yol açabilmektedir.⁵⁰ Bu değer farklılıkları sorunun tanımlanma aşamasında olabileceği gibi, çözümün ne olacağı, çözümün kim tarafından uygulanacağı ya da ne zaman uygulanacağı gibi sorunun çözümüne ilişkin çeşitli aşamalarda ortaya çıkabilmektedirler. Aktörler arasında var olan bu farklılıklar iyi yönetilmediği takdirde çözüm sürecinin tıkanma riski

⁴⁶ Lagreid ve Rykkja, "Organizing for "Wicked Problems"--Analyzing Coordination Arrangements in Two Policy Areas: Internal Security and the Welfare Administration," 478.

⁴⁷ Uzun, "Kamu Yönetimi ve Politikaları Çalışmalarında Kötü Huyulu ve Karmaşık Sorunlar," 17.

⁴⁸ Head, "Wicked Problems in Public Policy," 104.

⁴⁹ Koppenjan ve Klijn, *Managing Uncertainties in Networks*, 12.

⁵⁰ Head ve Alford, "Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management," 718.

bulunmaktadır. Değer farklılıklarının azaltılması için diyalog sürecinin sağlıklı bir şekilde yürütülerek ortak bir payda da buluşulması gerekmektedir.

1.2. Göç ve Yönetimi

1.2.1. Göç ve İlgili Kavramlar

Göç konusu kendi içinde ayrı bir terminolojisi bulunan geniş bir akademik alandır. Bu bağlamda ilgili kavramların açıklanması için göç sözlükleri oluşturulmaya başlanmıştır. Göç konusu ile ilgili kavramların sayısının oldukça fazla olması dolayısıyla bu alandaki temel terminolojiye yer verilecektir. Bu sebeple öncelikle göç olgusu açıklanmaya çalışılacak ve bu olgunun öznesini tanımlamak için kullanılan göçmen, mülteci ve sığınmacı terimleri tanımlanarak aralarındaki farklılıklar ortaya konulacaktır.

Göç olgusuna yönelik literatürde deyim yerindeyse bir tanım bolluğu bulunmaktadır. İçerik itibarı ile büyük ölçüde aynı olan bu tanımlardaki farklılıklar büyük ölçüde tanımlayıcının konuyu ele aldığı bağlamdan kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda kavramı genel olarak tanımlamak gerekirse;⁵¹

“bir grup insanın belli bir yerden (bir yerleşim biriminden: köyden, şehirden, bölgeden, ülkeden), başka bir yere geçmesidir. Bu geçiş, yeni yerde yaşamak ya da en azından belli bir süre kalmak gayesiyle yapıldığında göç hadisesi gerçekleşmiş olmaktadır. Buradan anlaşılacağı üzere göç, bir grup insanın yaşayageldiği yerden isteyerek ya da istemeyerek ayrılmak suretiyle başka bir yere kalıcı veya geçici olarak yerleşmesidir. Bu yerleşme bazen, daha başka bir yere geçme için ilk yerleşme olarak görülebildiği gibi, bazen de gelinen yerde kalmak amacıyla olabilmektedir.”

Göçe yönelik bir diğer tanım da bu çalışmanın doğrudan konusunu oluşturan “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”nda yapılmıştır. Göçün kanundaki tanımı aşağıdaki şekildedir:⁵²

“Yabancıların, yasal yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını ve Türkiye’den çıkışını ifade eden düzenli göç ile yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını, Türkiye’den çıkışını ve Türkiye’de izinsiz çalışmasını ifade eden düzensiz göçü ve uluslararası korumayı ifade eder.”

⁵¹ Bekir Parlak, “Kafkasya’dan Anadolu’ya 19. Yüzyıldaki Çerkes Göçlerinin Sosyo-Ekonomik Analizi,” *Türk İdare Dergisi* 91, (2019): 474.

⁵² Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Erişim Tarihi: 07.10.2021 <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>

İlgili literatürde zorunlu göç-gönüllü göç ve iç göç-dış göç gibi ayrımlar mevcuttur. Bununla birlikte yapılan her sınıflandırmanın kendi içinde bir takım kısıtları mevcuttur. Göç literatüründe de bu ayırım özellikle zorunlu göç-gönüllü göç ayrımında yaşanmaktadır. Kişilerin kendilerinin rızaları dahilinde yaptıkları göç hareketi genel bağlamda gönüllü göç olarak değerlendirilmektedir. Fakat kişilerin yaşadıkları yeri terketmelerinin ne kadar gönüllü olacağı tartışmalı bir husustur. Zorunlu göç ise insanların hayatta kalabilmek için, savaş, afetler, salgın hastalıklar vb. sebeplerle yer değiştirmesini ifade etmektedir.⁵³

Zorunlu göç-gönüllü göç ayrımının yanı sıra göçe yönelik en klasik sınıflandırmalardan birisi de iç göç-dış göç şeklindedir. Toprak Karaman bu sınıflandırmada iç göçü de kendi içinde ikiye ayırmıştır: kırdan kente göçler ve kentten kıra yapılan göçler. Göç tipleri ve yönetim stratejilerini değerlendirdiği bu çalışmasında Toprak Karaman dış göçleri de içerden dışarıya olanlar ve dışardan içeriye olanlar olarak ikiye ayırmıştır. Her göç tipine yönelik olarak ayrı bir yönetim stratejisi önermiştir.⁵⁴

Göçe yönelik yapılan sınıflandırmaların yanı sıra onun çeşitli özelliklerine dair de araştırmalar yapılmaktadır. Her ne kadar insanlık tarihi kadar eski bir olgu olsa da, modern dünyada yaşanan değişimlerden göç olgusu da nasibini almıştır. Bu bağlamda Castles ve Miller “Göçler Çağı” isimli klasik eserinde içinde bulunduğumuz zaman dilimindeki göç eğilimlerini aşağıdaki şekilde özetlemektedir:⁵⁵

“1) Göçün Küreselleşmesi: Her geçen gün daha fazla sayıda ülke insan hareketliliklerinden etkilenmektedir. Ayrıca kaynak sahalalarının çeşitliliği gittikçe artmaktadır, böylece göç alan ülkelerin çoğu geniş bir aralıkta farklı ekonomik, sosyal ve kültürel geçmişlere sahip göçmenleri kabul etmektedirler.

⁵³ N. Aslı Şirin Öner, “Göç Çalışmalarında Temel Kavramlar,” içinde *Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar*, der. S. Gülfer İhlamur-Öner ve N. Aslı Şirin Öner (İstanbul: İletişim Yayınları, 2012), 17.

⁵⁴ Zerrin Toprak Karaman, “Türkiye’de Göçün Farklı Tipleri ve Yönetim Stratejileri,” içinde *Göç ve Uyum*, der. Betül Dilara Şekerci, İbrahim Sirkeci ve M. Murat Yüceşahin (Londra: Transnational Press London, 2015): 187-216.

⁵⁵ Stephen Castles ve Mark J. Miller, *Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*, çev. Bülent Uğur Bal ve İbrahim Akbulut (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009), 8-9.

2) Göçün Hızlanması: Günümüzde uluslararası göç hareketleri dünyanın önemli bütün bölgelerinde hacim olarak büyümektedir. Bu niceliksel artış, hükümet politikalarının önemini ve güçlüklerini artırır. Bununla birlikte, 1993'ten bu yana küresel mülteci toplamındaki azalmanın gösterdiği üzere, uluslararası göç değiştirilemez bir süreç değildir. Hükümet politikaları, uluslararası göçü önleyebilir veya azaltabilir ve memleketlerine geri gönderme de bir olasılıktır.

3) Göçün Farklılaşması: Göç pek çok ülke için emek göçü, mülteci ya da kalıcı yerleşimci gibi bir tip değil, aynı anda bunların hepsi demektir. Geleneksel olarak, hükümetlerin göç hareketlerini durdurma ve kontrol etme çabalarına rağmen veya sık sık bu yüzden göç zincirleri bir tür hareket ile başlayıp öteki biçimlerde devam eder. Bu farklılaşma ulusal ve uluslararası siyasal önlemler açısından önemli bir engel oluşturur.

4) Göçün Kadınsılması: Kadınlar tüm bölgelerde ve tüm göç biçimlerinde değilse bile çoğunda önemli bir rol oynamaktadır. Geçmişte, emek göçünün çoğu ve pek çok mülteci hareketi erkek egemenliğindeydi ve kadınlar sıklıkla aile birleşimi kategorisinde bu sürece dahil oluyordu. 1960'lardan bu yana, kadınlar emek göçünde merkezi bir rol üstlendiler...

5) Göçün Siyasallaşması: İç politika, ikili ve bölgesel ilişkiler ve dünya çevresindeki devletlerin ulusal güvenlik politikaları artan bir biçimde uluslararası göç tarafından etkilenmektedir.”

Göç olgusunu gerçekleştiren kişi olması sebebiyle göçmen kavramının da tanımlanması ve tartışılması gerekmektedir. Göçmene yönelik olarak yapılan temel tanımlamalardan birisi Uluslararası Göç örgütü tarafından yapılmıştır. Uluslararası göç örgütü tarafından yayınlanan göç terimleri sözlüğünde göçmen kavramına ilişkin aşağıdaki ifadeler yer almaktadır.⁵⁶

“Uluslararası ölçekte, evrensel olarak kabul edilmiş bir ‘göçmen’ tanımı bulunmamaktadır. Göçmen terimi genellikle, bireyin göç etme kararını, zorlayıcı dış faktörlerin müdahalesi olmaksızın kendi özgür iradesiyle ve ‘kişisel uygunluk’ sebepleriyle aldığı tüm durumları kapsar şekilde anlaşılmıştır. Dolayısıyla bu ifade, maddi ve sosyal koşullarını iyileştirmek ve kendileri ve ailelerine ilişkin beklentilerini geliştirmek amacıyla başka bir ülkeye veya bölgeye hareket eden kişiler ve aile fertleri için geçerli kabul edilmiştir. Birleşmiş Milletler göçmeni, sebepleri, gönüllü olup olmaması, göç yolları, düzenli veya düzensiz olması fark etmeksizin yabancı bir ülkede bir yıldan fazla ikamet eden bir birey olarak tanımlar. Bu tanım kapsamında, turist veya işadama statüsüyle daha kısa sürelerde seyahat eden kişiler göçmen olarak değerlendirilmemektedir. Ancak yaygın kullanım, tarım ürünlerinin ekimi veya hasadı için kısa sürelerde seyahat eden mevsimsel tarım işçileri gibi kısa dönemli göçmenlerin bazı türlerini de kapsar.”

Göçmen tanımına dair ilgili literatürde çeşitli tartışmalar bulunmaktadır. Bu tartışmalar zorunlu göç-gönüllü göç tartışmalarının göçün öznesine yansımaları olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda bir ülkeden başka ülkeye ekonomik gerekçelerle göç

⁵⁶ Uluslararası Göç Örgütü, “Göç Terimleri Sözlüğü,” Erişim Tarihi: 16.04.2021, https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf.

eden diğerk bir ifadeyle gönüllü göç eden kişilere göçmen denilmektedir. Fakat göç gönüllü olarak değil de doğal afet, zulüm ve savaş gibi nedenlerle yaşadığı ülkeyi terk etmek zorunda olan kişilere mülteci denilmektedir. Gönüllü göç ile zorunlu göç arasındaki çizginin oldukça ince ve hatta tartışmalı olduğu düşünülürse göçmen ve mülteci ayrımının da aynı ölçüde tartışmalı olduğu farkedilecektir.⁵⁷

Mülteci ile göçmen arasındaki ayırmda var olan hassas çizginin yanı sıra, mülteci kavramının tanımı da farklı otoriteler tarafından farklı şekillerde yapılmıştır. Bu bağlamda mülteci kavramı YUKK'un 62. maddesinde aşağıda belirtildiği şekilde tanımlanmıştır:⁵⁸

“Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir.”

Buna karşın Uluslararası Göç Örgütü, Cenevre Sözleşmesine atıf yaparak mülteciyi:⁵⁹

“ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi görüşleri yüzünden haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve söz konusu korku yüzünden, ilgili ülkenin korumasından yararlanmak istemeyen kişi”

şeklinde tanımlamıştır. Yapılan tanımlama ile YUKK'da yapılan tanımlama arasındaki net fark Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi çekince kaynaklanmaktadır.⁶⁰

Mülteciliğin tanım farklılığının yanı sıra uygulamada da çeşitli farklılıklar olabilmektedir. ABD'nin Küba'dan kaçan mültecileri tanıma konusunda istekli olması

⁵⁷ Selman Kesgin, “Türk Kamu Yönetiminde Uluslararası Göç Politikaları ve Yönetimi,” Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara (2017): 16.

⁵⁸ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Erişim Tarihi: 07.10.2021, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>.

⁵⁹ Uluslararası Göç Örgütü, “Göç Terimleri Sözlüğü.” 65.

⁶⁰ Bekir Parlak ve Ali Utku Şahin, “Türkiye İltica ve Göç Mevzuatının Coğrafi Kısıtlama Uygulaması Yönünden Analizi,” *Tesam Akademi Dergisi* 2, sayı. 2, 65-79.

fakat aynı zamanda Haiti, El Salvador ve Guatemala'dan kaçan mültecileri tanıma konusunda aynı isteği göstermeyişi ülkelerin siyasi tutumlarının mültecilik taleplerinin kabul edilip elmemesindeki oynadığı role örnek olarak gösterilebilir.⁶¹

1.2.2. Göç Yönetimi

Göç konusu ulus-devlet refleksiyle hareket eden pek çok devlet tarafından yönetimden ziyade güvenlik meselesi olarak ele alınmaktadır. Göç olgusunun bu şekilde ele alınmasının doğal sonucu olarak devlet mekanizmasının bu konudaki temel vazifesi insan hareketliliklerinin doğurabileceği risklerin önüne geçilmesi olarak değerlendirilmiştir. Bununla birlikte konuya güvenlikçi bakış açısının dışında göçleri bir fırsat olarak değerlendiren ülkeler de mevcuttur. Refah düzeyinin nazaran yüksek olduğu bu ülkeler göçlerin doğru yönetildiğinde ülkenin beşeri sermayesine önemli katkılar sağlayabileceğinin farkında olarak konuyu bir güvenlik sorunundan ziyade bir yönetilmesi gereken bir olgu olarak değerlendirmişlerdir.⁶²

Göç yönetimini sadece bir güvenlik sorunu olarak ele almak günümüz dünyasında sürdürülebilir bir yaklaşım değildir. Göç yönetimini sadece sınır güvenliği olarak ele alan yaklaşımın insan hareketliliğinin geçmişe göre daha kolay ve doğal olarak da daha fazla olduğu günümüzde başarı sansı bulunmamaktadır. Bu bağlamda Taylor batı ülkelerinin göç yönetiminde sınır kontrolünden ziyade, göçmenler de dahil olmak üzere tüm paydaşlara fayda sağlayacak şekilde göçü yönetmek için menşei ülkeler, geçiş ülkeler ve diğer alıcı ülkelerle işbirliği yapmalarının gerekliliğini vurgulamışlardır.⁶³

Literatürde alternatif tanımları olmakla birlikte göç yönetimi Uluslararası Göç Örgütü tarafından aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:⁶⁴

⁶¹ David Bartram, Maritsa V. Poros ve Pierre Monforte, *Göç Meselesinde Temel Kavramlar* (Ankara: Hece Yayınları, 2019), 232.

⁶² Ali Zafer Sağıroğlu, "Türkiye'de Merkezi Göç Yönetimi," içinde *Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler*, ed. Adem Esen, Mehmet Duman ve Hülya Alper (İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı, 2016), 48.

⁶³ Savitri Taylor, "From Border Control to Migration Management: The Case for a Paradigm Change in the Western Response To Transborder Population Movement," *Social Policy & Administration* 39, sayı. 6 (2005): 565.

⁶⁴ Uluslararası Göç Örgütü, "Göç Terimleri Sözlüğü," 36.

“Devlet sınırları içerisinde yabancıların girişi ve mevcudiyetini, hem de mültecilere ve korunma ihtiyacı bulunan diğer kişilere sağlanan korumayı yönetmek üzere, sınır ötesi göçleri düzenli ve insani bir şekilde yönetmek için ulusal bir sistem içindeki çeşitli devlet kurumlarından oluşan yönetimi tanımlayan terim. Göç yönetimi, göçe ilişkin kilit konuları ele alacak politikaların, yasal ve idari düzenlemelerin geliştirilmesine yönelik planlı bir yaklaşım anlamına gelir.”

Göç yönetimi aktör, uygulama ve söylem olmak üzere üç temel unsur üzerine kuruludur.⁶⁵ Bu unsurlar arasında aktör göç yönetim sürecinin temel unsurudur. Göç yönetiminin aktörü ile kastedilen bu alanda yetki ve sorumluluklara sahip siyasi ve idari otoritelerdir. Göç yönetimine dair diğer temel unsur ise uygulamadır. Uygulama ile kastedilen bu alanda yasal düzenlemeler ve politikalar. Göç yönetiminin son asli unsuru ise söylemlerdir.⁶⁶

1.3. Göç Olgusunun Çetrefillilik Bağlamında Değerlendirilmesi

Kamu yönetimi mekanizmasının sağlıklı bir şekilde çalışabilmesi için yönetmek zorunda olduğu politika alanlarına uygun bir şekilde dizayn edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda politika problemlerinin doğasının ve karakteristiğinin tespiti büyük önem arz etmektedir. Çetrefilli problem kavramı her ne kadar ilgili literatürde zaman zaman aşırı ve gereksiz kullanıldığına yönelik eleştiri olsa da günümüzde toplumsal problemlerin anlaşılması ve bu alanlara yönelik sağlıklı uygulamalar yapılabilmesine katkı sunmaktadır.

Daha önce de zikredildiği üzere kavram literatüre kazandırıldığı günden bugüne kadar sosyal bilimlerin farklı alt disiplinleri tarafından çokça tartışılmıştır. Birçok araştırmacı bu kavramdan faydalanarak çeşitli politika problemlerini analiz etmiş ve çeşitli çözüm yolları ileri sürmüşlerdir. Örneğin, Fischbacher-Smith çalışmasında terörizmi bir çetrefilli problem olarak ele almış ve bu problemle mücadele ederken bu gerçeğin göz önünde bulundurulmasını önermiştir.⁶⁷ Buna benzer şekilde Sun ve Yang da iklim değişikliğini çetrefilli bir problem olarak ele almışlar ve soruna bu teorik arka plandan

⁶⁵ Martin Geiger ve Antoine Pécoud, “The Politics of International Migration Management,” içinde *The Politics of International Migration Management: Migration, Minorities and Citizenship*, ed. Martin Geiger ve Antoine Pécoud (Londra: Palgrave Macmillan. London, 2010), 1.

⁶⁶ Sağiroğlu, “Türkiye’de Merkezi Göç Yönetimi,” 48.

⁶⁷ Denis Fischbacher-Smith, “Framing the UK’s Counter-Terrorism Policy within the context of a Wicked problem,” *Public Money & Management* 36, sayı. 6 (2016): 399-408.

yola çıkararak çözüm aramışlardır.⁶⁸ Bunların yanı sıra kavram, balıkçılık ve sahil yönetimi⁶⁹, strateji⁷⁰, ekosistem yönetimi⁷¹, sürdürülebilir kalkınma⁷² ve atık yönetimi⁷³ gibi, birbirlerinden farklı disiplinlere ait problemlere çözüm arayan araştırmacılar tarafından kullanılmıştır.

Yukarıda tartışılan farklı politika alanlarının yanı sıra göç olgusuna da ilgili literatürde çokça değinilmiştir. Çetrefilli problemi teorik olarak ele alan ya da bu tip problemlerle mücadele için yöntemleri ileri sürülen birçok çalışmada göç olgusu çetrefilli problemlere örnek olarak gösterilmiştir.⁷⁴ Bu bağlamda literatürde göç olgusunun çetrefilli problem olduğuna dair neredeyse bir fikir birliği bulunduğu ileri sürülebilir.

Raadschelders vd. çalışmalarında mülteci göçünü çetrefilli bir problem olarak ele almışlardır. Yazarlar çalışmalarında mülteci göçünü Amerika Birleşik Devleti bağlamında analiz etmişlerdir. Göçün yarattığı sonuçların çok katmanlı ve çok bileşenli bir yönetim mekanizması gerektirdiğini ileri sürmüşlerdir. Bununla birlikte mülteci göçünün yönetilebilmesi için birden fazla politika alanının koordineli bir şekilde yürütülmesinin gerekliliğini ileri sürmüşlerdir.⁷⁵

⁶⁸ Jiazhe Sun, ve Kaizhong Yang, "The Wicked Problem of Climate Change: A New Approach Based on Social Mess and Fragmentation," *Sustainability* 8, sayı. 12 (2016): 1312, doi:10.3390/su8121312.

⁶⁹ Svein Jentoft, ve Ratana Chuenpagdee, "Fisheries and Coastal Governance as a Wicked Problem", *Marine Policy* 33, sayı. 4 (2009): 553-560.

⁷⁰ John C. Camillus, "Strategy as a Wicked Problem," *Harvard Business Review*, May Issue (2008): 1-9.

⁷¹ Ruth DeFries ve Harini Nagendra, "Ecosystem management as a wicked problem," *Science* 356, sayı 6335 (2017): 265–270.

⁷² Jonathan Pryshlakivsky ve Cory Searcy, "Sustainable Development as a Wicked Problem," İçinde *Managing and engineering in complex situations*, ed. Samuel F. Kovacic ve Andres Sousa-Poza (Dordrecht: Springer, 2013), 109-128.

⁷³ Giuseppe Salvia, Nici Zimmermann, Catherine Willan, Joanna Hale, Hellen Gitau, Kanyiva Muindi, Evans Gichana, ve Mike Davies, "The wicked problem of waste management: An attention-based analysis of stakeholder behaviours," *Journal of Cleaner Production* 326, (2021): 129200.

⁷⁴ Mirko Noordegraaf, Scott Douglas, Karin Geuijen, and Martijn Van Der Steen, "Weaknesses of wickedness: A critical perspective on wickedness theory," *Policy and Society* 38, sayı. 2 (2019): 278-297; Australian Public Service Commission, "Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective,"; Uzun, "Kamu Yönetimi ve Politikaları Çalışmalarında Kötü Huyulu ve Karmaşık Sorunlar"; Jos CN Raadschelders, Jennica Larrison, ve Aditi V. Thapar, "Refugee migration as a "Wicked Problem": American controlling, palliative, and governance policies in global context," *World Affairs* 182, sayı. 3 (2019): 278-297.

⁷⁵ Raadschelders, Larrison ve Thapar, "Refugee migration as a "Wicked Problem": American controlling, palliative, and governance policies in global context," 230.

Head çetrefilli problemlerin üç temel karakteristik özelliğine vurgu yapmıştır; karmaşıklık, belirsizlik ve değer yargılarındaki farklılıklar.⁷⁶ Bu bağlamda göç olgusu doğası gereği karmaşık bir olgudur. Başarılı bir göç yönetimi için eğitimden, sağlığa, refah politikalarından, kent planlamasına kadar bir çok alt problemi bünyesinde barındırmaktadır. Bu alt problemler doğaları gereği birbirleriyle ilişki içerisinde ve dinamik yapıya sahiptirler. Dolayısıyla sistem yaklaşımı çerçevesinde göçü çok sayıda alt problemi içerisinde barındıran ve genellikle de kendisi de başka bir sorunun alt problemi olan bir olgu olarak görmek mümkündür.

Çetrefilli problemlerin bir diğer karakteristik özelliği olan belirsizlik ise günümüz insan hareketlilikleri göz önüne alındığında göçün en temel özelliği olarak tanımlanabilir. Uluslararası alanda yaşanan gelişmeler, afetler ve salgınların öngörülemezliği göç alanında bilgi belirsizliğini ön plana çıkartmaktadır. İnsan hareketliliklerinin dinamik ve öngörülemez yapısı bu alanda politika yapacakların işlerini oldukça zorlaştırmaktadır.

Çetrefilli problemlerin bir diğer karakteristik özelliği olan değer yargılarının farklılığı ise göç olgusunun yönetiminde en öne çıkan sorun alanlarından birisidir. Göçün nasıl yönetileceği hangi politikaların belirleneceği gibi konuların yanı sıra göçün problem olup olmadığı konusunda dahi bir fikir birliğine varmak günümüz çoğulcu demokrasilerinde oldukça zordur. Bu konudaki yaklaşım göçe dair güvenlikçi politikaların mı yoksa özgürlükçü politikaların mı uygulanacağını belirleyecektir. Göç konusunda fikir ayrılıklarının öne çıktığı bir diğer husus da uyum politikalarına ilişkindir. Günümüz ulus devletlerinde farklı ülkelerden gelen göçmenlerin o ulusun kimliği içerisinde eritilmesi gerektiği bakış açısıyla, çok kültürlülüğü savunan bakış açısı arasında mücadele hala sürmektedir.

Göç olgusunun Rittel ve Webber tarafından ileri sürülen çetrefilli sorunların temel karakteristik özelliklerine sahip olup olmadığının tartışılmasının göç olgusunun daha sağlıklı anlaşılmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.⁷⁷ Bu bağlamda 2011 Suriye

⁷⁶ Head, "Wicked Problems in Public Policy," 103.

⁷⁷ Rittel ve Webber, "Dilemmas in a General Theory of Planning," 161-67.

Krizi neticesinde yaşanan insan hareketlilikleri dolayısıyla ortaya çıkan durumdan örnekler verilerek göç olgusunun çetrefilliliği aşağıda tartışılmıştır.

1) Çetrefilli sorunların kesin bir formülasyonu bulunmamaktadır: Göç olgusu bir politika problemi olarak ele alındığında sorunun tüm ayrıntılarına ait bilgilerin tespit edilmesi oldukça zordur. Dolayısıyla sorunu çözmek için gereken bilgilerin çözüm üretecek kişinin bakış açısına göre değişmesi kaçınılmazdır. Örneğin 2011 Suriye krizi ile ülkemize yönelik gerçekleşen kitlesel insan hareketliliklerini bir politika problemi olarak ele alarak bu politika problemini çerçevelemek oldukça zordur. Bu kitlesel insan hareketliliği farklı politik aktörlerce bir güvenlik sorunu veya insani kriz olarak değerlendirilmeye müsaittir. Politik görüş farklılıklarının yanı sıra konuyla ilgili politika geliştirmesi gereken farklı birimlerde görev yapan bürokratların da olaya yaklaşımı birbirinden oldukça farklı olması kaçınılmazdır. Siyasi ve idari otoritenin yanı sıra toplumun da farklı kesimlerinin olaya bakış açısı birbirinden oldukça farklılaşabilmektedir. Bu farklılaşmanın arka planı politik görüş farklılıkları olabileceği gibi, ekonomik gerekçelerle de gerçekleşebilmektedir. Örneğin mavi yakalı çalışanlar gelen kişileri bir rakip olarak değerlendirirken iş sahiplerinin ucuz iş gücü olarak değerlendirmesi kaçınılmazdır. Bu kadar farklı aktörün farklı yaklaşım içerisinde olduğu ve kapsamı itibarı ile çok boyutlu ve birden fazla kamu kurumunun faaliyet alanını doğrudan ilgilendiren bir politika sorununun çözüm sürecinin başlatılabilmesi için gerekli formülasyonun yapılması neredeyse imkansızdır.

2) Çetrefilli sorunların durma kuralı yoktur: Göç olgusunun doğrudan ya da dolaylı olarak etkilediği politika alanları göz önüne alındığında sorunun tamamen çözülmesi diye bir durumun söz konusu olmadığı aşikardır. Olayı Türkiye'ye yönelik gerçekleşen Suriyeli göçü bağlamında ele aldığımızda, göç hareketinin ilk yıllarında temel odak noktasını gelen kişilerin temel hayati ihtiyaçlarının temini oluşturmaktadır. Fakat zamanla gelen kişilerin geri dönüş umutları yok oldukça bu alandaki tartışmaların odağı temel insani ihtiyaçların giderilmesinden toplumsal ve ekonomik hayata uyumlarına dönüşmeye başlamıştır. Bu ölçekte yaşanan göçlerin kaçınılmaz sonucu olarak gettolaşmanın oluşması da bu uyum sürecini oldukça zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla göç olgusunu Suriyeli göçü kapsamında değerlendirdiğimizde sorunun tam anlamıyla çözülmesi gibi bir durumun söz konusu olmadığı iddia edilebilir.

3) Çetrefilli sorunların çözümleri doğru ya da yanlıştan ziyade iyi ya da kötü olarak tanımlanabilir: Günümüz çoğulcu toplumlarında toplumsal sorunların çözümüne yönelik tüm paydaşların fikir birliği içinde olabileceği bir çözüm söz konusu değildir. Bir politika sorunu olarak göç olgusunu ele aldığımızda da aynı durumun geçerli olduğu söylenebilir. 2011 Suriye Krizi akabinde Türkiye sınırına akın eden Suriyelilere yönelik uygulanan açık kapı politikası ve devamında bu sığınmacılara yönelik uygulanması planlanan uyum politikaları farklı politik aktörler tarafından eleştirilmektedir.

4) Çetrefilli sorunların çözümüne dair nihai bir test bulunmamaktadır: Toplumsal sorunların tam anlamıyla sonlanması mümkün olmadığı için bu sorunlara yönelik çözümlerin de başarılı olup olmadığını tam anlamıyla tespit etmek mümkün değildir. Türkiye’de geçici sığınmacı olarak yaşayan Suriyelilere yönelik uyum politikalarının sonuçlarını görmek kısa ve hatta orta vadede görmek mümkün değildir. Dolayısıyla bu alanda yürütülen politikaları başarılı ya da başarısız olarak tanımlamak bugün için mümkün değildir. Yürütülen politikaların sonucu olarak yeni sorun alanlarının ortaya çıkma ihtimali de mevcuttur. Bu bağlamda bir politika sorunu olarak göçe yönelik politikaların değerlendirilmesi oldukça zordur.

5) Çetrefilli sorunların çözümüne yönelik her öneri tek seferlik bir işlemdir. Dolayısıyla deneme yanılma ile öğrenibilme imkânı bulunmamaktadır: Toplumsal sorunlara yönelik üretilen politikaların geri döndürülemez sonuçları mevcuttur. Örneğin Suriye İç Savaşı esnasında sınırlara yönelene kitlelere yönelik açık kapı politikası uygulanmasının geri döndürülemez sonuçları olmuştur. Bununla birlikte bu politikaların uygulanmadığı senaryonun sonuçlarının da artık görülmesi imkansızdır. Toplumsal sorunlarla mücadeleyi teknik sorunlarla mücadeleden ayıran en temel özelliklerden birisi budur. Teknik sorunlarda alternatif çözümlerin denenmesi genellikle sadece zaman ve para kaybına sebep olurken, toplumsal sorunlar için bu seçenek genellikle söz konusu bile değildir.

6) Çetrefilli sorunların sayılabilir bir çözüm kümesi olmadığı gibi, uygulamaya konulabilir eylemler seti de yoktur: Toplumsal sorunlar doğaları gereği birbirleriyle karmaşık ilişkiler içerisindedir. Çetrefilli sorunlar da ise bu ilişkiler daha da karmaşıkmaktadır. Dolayısıyla bu tip sorunların tüm nedenlerini tespit ederek

tamamına yönelik çözüm üretmek oldukça zordur. Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı göç ve mülteci sorunu da bu bağlamda değerlendirildiğinde sorunun güvenlik, sağlık, eğitim, istihdam gibi alt başlıklarının olduğu farkedilecektir. Her alt başlığın birbiriyle doğrudan ilişki içerisinde olması ve çözüm için üretilecek her politika da başka bir soruna yol açma ihtimali mevcuttur. Bu bağlamda göç ve mülteci sorununu tam anlamıyla çözmek için sunulabilecek bir çözüm kümesi bulunmamaktadır.

7) Tüm çetrefilli sorunlar temelde özgündür: Toplumsal sorunlar da teknik sorunlar gibi birbirine benzemektedir. Bununla birlikte sorunun odağında insan faktörünün bulunması sebebiyle farklı zaman ve mekanlarda aynı başlık altında tartışılan toplumsal sorunlar birbirinden farklılaşmaktadır. Türkiye'ye yönelik kitlesel insan hareketlilikleri tarihte ilk defa olmamaktadır. Fakat daha önceki yıllarda gerçekleşen kitlesel göçler büyük ölçüde soydaş topluluklardan gelmesi sebebiyle mevcut durumdan ayrılmaktadır. Ayrıca mevcut durum nicelik itibarı ile bir demografik şok düzeyinde gerçekleşmesi sebebiyle de daha önceki göçlerden ayrılmaktadır. Yaşanılan sürece en benzer tecrübe Körfez Savaşı sonrasında Irak'ın kuzeyinden gerçekleşen kitlesel insan hareketliliğidir. Fakat bu tecrübeye de geri dönüş sürecinin büyük ölçüde başarı ile yürütülmesi sebebiyle mevcut durumdan büyük ölçüde ayrılmaktadır. Var olan bu farklılıklar dolayısıyla sorunlara yönelik hazır çözümlere başvurmak mümkün olmamaktadır.

8) Her çetrefilli sorun başka bir sorunun semptomudur: Toplumsal sistemler açık sistemler oldukları ve sayısız nedensellik zincirini içlerinde barındırdıkları için her sorun başka bir sorunun nedeni olabilmektedir. Dolayısıyla sorunun çözümü için üretilen her politikanın başka sorunlara yol açma ihtimali bulunmaktadır. Örneğin sığınmacılara yönelik uyum politikalarının uygulanması geri dönüş göçlerinin önüne geçecektir. Bununla birlikte bu politikaların uygulanmaması da toplumsal dokunun bozulma riskini beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla uyum sorununun yol açabileceği çok sayıda yeni toplumsal sorun bulunmakla birlikte bu sorunun çözümüne yönelik girişimlerin de istenmeyen sonuçları olabilmektedir.

9) Çetrefilli sorunun nedenleri farklı yollarla açıklanabilir. Açıklama tercihi sorunun çözümünün doğasını belirleyecektir: Yaşanan Suriyeli göçünün nedeni olarak Suriye İç Savaşı'nı, bu savaşın nedeni olarak ortadoğu ülkelerinde demokratik

sistemlerin oluşmaması, bunun sebebi olarak da demokratik kurumların geliştiği batılı ülkelerin bu bölgelerdeki hakimiyetlerini sürdürme çabalarını gösterebiliriz. Ya da aynı göçün nedenini Türkiye'nin sınır güvenliğini sağlayamaması, bunun neticesinde de kontrol edilemez kitlesel insan hareketliliklerine maruz kalması olarak da açıklayabiliriz. Sorunun ilk şekliyle açıklanması yaşanan durumun nedenlerini Türkiye'nin çözüme imkanının olmadığı dolayısıyla yaşanan süreci bir insani kriz olarak değerlendirilmesi gerektiği üzerine kuruludur. İkinci açıklama ise daha ziyade yaşanan olayı bir güvenlik refleksiyle açıklayarak sorunun çözümünü de güvenlikçi politikalarda bulmaya çalışan bir yaklaşımdır.

10) Planlamacıların yanlış yapma hakkı yoktur: Çetrefilli sorun literatürü planlama literatüründe ortaya çıkması sebebiyle Rittel ve Webber bu başlığı planlamacılar olarak ifade etmişlerdir. Yazarların yaklaşımını genel olarak politika geliştiricilerin hata yapma hakkı yoktur şeklinde genişletebiliriz. Rittel ve Webber bu maddede kastettikleri toplumsal problemlere yönelik yanlış politikaların üretilmesinin geri döndürülemez sonuçlarının varlığıdır. Örneğin Türkiye'deki geçici sığınmacı statüsündeki kişilere yönelik üretilecek yanlış eğitim ya da istihdam politikalarının geri döndürülemez sonuçlarının olacağı aşıkardır. Yapıla yanlışların etkisi on yıllar boyunca toplumsal yapıyı doğrudan etkileyeceği göç önüne alındığında göç ve dolayısıyla sığınmacı sorununun çetrefillilik düzeyi daha iyi anlaşılacaktır.

2. ÇETREYİLLİ PROBLEMLERLE MÜCADELE İÇİN BİR REFORM ÖNERİSİ: BÜTÜNLEŞİK KAMU YÖNETİMİ

2.1. Çetrefilli Problemlerle Mücadele

Çetrefilli probleme dair literatür, kavramın analitik olarak incelendiği ya da belirli problemlerin açıklanması için kullanıldığı çalışmalarla sınırlı değildir. İlgili literatürde çetrefilli problemlerle mücadele için yöntemler öneren çalışmalar da bulunmaktadır.⁷⁸ Bu bağlamda, çetrefil problemlerin geleneksel, bürokratik yönetim tarzları ile çözülemeyeceğinden hareketle kamu yönetimi ve politika literatüründe farklı yaklaşımlar ön plana çıkartılmıştır.

Uzun, bu yaklaşımları çözüm odaklı ve genelci yaklaşımlar, durumsalçı ve sorun odaklı yaklaşımlar, kısmi çözümler yaklaşımı ve mevcut kamu politikası kavramlarına ve analizine yönelen yaklaşımlar olmak üzere dört grupta sınıflandırmıştır. Bu sınıflandırmalardan çözüm odaklı ve genelci yaklaşım çetrefilli sorunları bütüncül olarak değerlendirmektedir. Bu yaklaşımın odağında işbirliği ve koordinasyona dayalı stratejiler bulunmaktadır.⁷⁹

İşbirliği ve koordinasyonun önemine vurgu yapan bir diğer kategori ise kısmi çözümler yaklaşımıdır. Bu yaklaşımın genelci yaklaşımdan farkı ise sorunların çözümüne yönelik kısmi çözümleri içeren eylem planlarına odaklanmasıdır. Çetrefilli sorunlarla mücadele için önerilen bir diğer yaklaşım olan durumsalçı yaklaşım ise her çetrefilli sorunun kendine özgü olduğu varsayımı üzerine şekillenmiştir. Son kategori olan kamu politikası kavramlarına yönelen yaklaşımın diğer yaklaşımlardan temel farkı çetrefilli problemlerin çözümü için yapılması gereken analizde kamu politikası literatürünün araçları ve yöntemlerinin kullanılmasına yönelik yaptığı vurgudur.⁸⁰

⁷⁸ Ewan Ferlie, Louise Fitzgerald, Gerry McGivern, Sue Dopson, ve Chris Bennett, "Public policy networks and 'wicked problems': a nascent solution?," *Public Administration* 89, sayı. 2 (2011): 307-324.; Van Bueren, Klijn, ve Koppenjan, "Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective," 193-212.; Head ve Alford, "Wicked problems: Implications for public policy and management," 711-739.

⁷⁹ Uzun, "Kamu Yönetimi ve Politikaları Çalışmalarında Kötü Huyulu ve Karmaşık Sorunlar," 25.

⁸⁰ Uzun, "Kamu Yönetimi ve Politikaları Çalışmalarında Kötü Huyulu ve Karmaşık Sorunlar," 26-29.

Çetrefilli problemlerle mücadele için yukarıda bahsedilen mücadele metotları belirli politika alanlarına uygulanabilirliği olan ve kısmi başarılar vadeden yaklaşımlardır. Bununla birlikte, bu konudaki ilgili literatürde, çetrefilli sorunlarla mücadele etmek için en uygun metotlardan birinin bütünleşik kamu yönetimi yaklaşımı olduğuna dair baskın bir görüş mevcuttur.⁸¹

İlgili literatürdeki bütünleşik kamu yönetimi yaklaşımının bu tip politika sorunlarının çözümündeki etkinliğine yönelik yapılan vurgulamanın temelinde bu metodun “en etkili” olduğu iddiası bulunmamaktadır. Buradaki ifade edilmek istenen temelde bu yaklaşımın bu tip politika sorunlarının çözümü için uygun olduğuna dair literatürde bir fikir birliği olduğudur. Çetrefilli sorunlarla mücadele için önerilen metotların birbirleriyle mukayesesi bu çalışmanın kapsamı dışında olup, özünde her politika sorunu ve bu sorunla baş etmek zorunda kalan ülke bağlamında ayrıca ele alınması gereken bir husustur.

Çalışmanın bu bölümünde bu metotlardan biri olan bütünleşik kamu yönetimi yaklaşımının ortaya çıkış süreci, amacı ve kapsamı üzerinde durulacak olup, ilgili yaklaşımın çetrefilli sorunlarla mücadele sürecinde ne gibi avantajlar sunabileceği tartışılacaktır. Bu bağlamda çalışmanın bu bölümü öncelikle bütünleşik kamu yönetimi yaklaşımını tanıtmayı ve bu yaklaşımın çetrefilli sorunlarla mücadele için neden uygun olduğuna yönelik bir sorgulamayı içermektedir.

2.2. Bütünleşik Kamu Yönetimi

Kamu yönetimine hâkim olan yaklaşımlar teorik düzeyde ele alındığında üç dönemde incelenebilir. Bu dönemlerin ilki arka planında Frederic Taylor’ın “Bilimsel Yönetim Yaklaşımı”, Woodrow Wilson’ın “Siyaset Yönetim Dikotomisi” ve Max Weber’in “Bürokrasi Kuramı” bulunan geleneksel kamu yönetimi anlayışıdır. Bu anlayış 19.

⁸¹ Australian Public Service Commission, *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective.*; Tom Christensen, ve Per Laegreid, “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform,” *Public Administration Review* 67, sayı. 6 (2007): 1059-1066.; Geoff Mulgan, “Joined-Up Government: Past, Present, and Future,” içinde *Joined-Up Government*, Ed. Vernon Bogdanor (New York: Oxford University Press, 2008); John Halligan, Fiona Buick ve Janine O’flynn, “Experiments with Joined-Up, Horizontal and Whole-of-Government in Anglophone Countries,” içinde *International Handbook on Civil Service Systems*, ed. Massey, Andrew (Cheltenham: Edward Elgar, 2011), 74-99.; Tom Ling, “Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems,” *Public Administration* 80, sayı. 4 (2002): 615-642.

yüzyılın sonunda 1970lerin sonlarına kadar kamu yönetimine büyük ölçüde hâkim olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi karakterize eden temel özellikler aşağıdaki şekilde sıralanabilir:⁸²

- Bir işi yapmanın en iyi tek yolu olduğu düşüncesi
- Seçilmişler tarafından belirlenen politikaların sadece bürokrasi aracılığıyla sunulması
- Hiyerarşik örgütlenme
- Yönetime hâkim olan kurallar setinin varlığı
- Gayri şahsilik ve tarafsızlık
- Siyasal ve yönetsel konuların birbirinden ayrıştırılması
- Kamu görevlilerinin kurallara uygunluk açısından sorumlu tutulması

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının kamu yönetimindeki hâkimiyeti 1970li yıllarda yaşanan bazı gelişmeler sonucunda sorgulanmaya başlamıştır. Bu gelişmelerin en önemlisi 70’li yıllarda yaşanan petrol krizi ve bu krizin arkasından gelen ekonomik bunalımdır. Yaşanan ekonomik buhran II. Dünya Savaşı’ndan sonra yerleşmiş olan refah devleti anlayışının sorgulayan ve reddeden liberal-muhafazakâr siyasetin etkisiyle devletin özellikle ekonomik hayattaki rolü sorgulanmaya başlamıştır. Bu sorgulama neticesinde devletin küçültülmesi anlayışı özellikle 1980’li yıllardan itibaren kamu yönetiminde hakim anlayış haline gelmiştir.⁸³

Bahsi geçen üçlü dönemlendirmenin ikinci dönemi olan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı tam olarak bu gelişmeler neticesinde ortaya çıkmıştır. Yaklaşım temelde, kamu yönetiminde özel sektör uygulamalarının yaygınlaşmasının gerekliliği üzerine

⁸² Mehmet Zahid Sobacı ve Özer Köseoğlu, “Yeni Kamu Yönetişimi: Birlikte Üretmenin ve İşbirliğinin Teorik Çerçevesi,” *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, ed. Mehmet Zahid Sobacı ve Özer Köseoğlu (Bursa: Dora Yayınları, 2015), 233.

⁸³ Uğur Ömülgönülşen, “Kamu Sektörü Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği,” *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ankara: Nobel, 2014): 3.

kurgulanmıştır.⁸⁴ Bu bağlamda yaklaşım çerçevesinde kamu sektörünün yönetiminde, profesyonel yönetime geçiş, performans standartları ve ölçülerinin açıkça belirtilmesi, sonuç odaklı yaklaşım, birimlerin küçük parçalara ayrılması, rekabete önem verilmesi, özel sektör tarzı tekniklere önem verilmesi, kaynakların tutumlu kullanılması gibi değişikliklerin gerçekleşmesi gerekmektedir.⁸⁵

Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı hâkim olduğu dönemde birçok ülke tarafından benimsenmiş ve bu yaklaşım bağlamında ülkeler kamu yönetimi yapılarında çeşitli reform girişimlerinde bulunmuşlardır. Bununla birlikte kamu yönetimine hâkim olan bu yeni yaklaşımın zamanla yan etkileri ortaya çıkmaya başlamış ve dolayısıyla kamu yönetimi araştırmacıları tarafından bu girişim çeşitli eleştirilere konu olmuştur. Bu yaklaşım; etkinlik ve verimliğe odaklanıp eşitlik ilkesini göz ardı etmesi, devletin rolünün azaltılması konusundaki tutarsız uygulamaların gerçekleşmesi, piyasaya aşırı güven, politika oluşturmanın uygulamadan ayrıştırılması gerektiği düşüncesi, hesap verebilirlik sorununu derinleştirilmesi gibi başlıklarda çeşitli eleştiriler almıştır.⁸⁶

Kamu yönetimi alanına hâkim olan yaklaşımların dönemsel sınıflandırılması bağlamında yapılan üçlü sınıflandırmanın sonuncusu olan Yeni Kamu İşletmeciliği sonrası döneme yönelik tartışmalar yukarıda bahsedilen eleştiriler neticesinde başlamıştır. Yukarıda bahsedilen eleştirilerin yanı sıra, Yeni Kamu İşletmeciliği reformları kapsamında gerçekleştirilen, kamu yönetiminde dikey koordinasyona yatay koordinasyondan daha fazla önem verilmesi ve kamu sektörü birimlerinin parçalara ayrılması gibi uygulamaların da kamu yönetimi yapılanması için çeşitli istenmeyen sonuçları olmuştur. Bu sonuçların en önemlilerinden birisi parçalanmış idari yapı nedeniyle ortaya çıkan koordinasyon ve işbirliği eksikliğidir.

Koordinasyon ve işbirliği, kamu yönetimi literatürünün klasik eserlerinden günümüze kadar önemine sürekli vurgu yapılan kavramlardır. Bununla birlikte özellikle Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımından sonra bu öneme vurgu yapan akademik çalışma

⁸⁴ Robert B. Denhardt ve Janet Vinzant Denhardt, "The New Public Service: Serving Rather Than Steering," *Public Administration Review* 60, sayı 6 (2000): 550.

⁸⁵ Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration* 69, sayı 1. (1991): 4-5

⁸⁶ Selim Coşkun, "Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik," *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ankara: Nobel, 2004): 147-149.

sayısında artış yaşanmıştır. Bu ilginin artışı sadece Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının etkileriyle sınırlı değildir. İlerleyen kısımlarda ayrıntılarıyla tartışılacak olmakla birlikte çetrefilli sorunların görünürlüğünde yaşanan artış da kamu yönetiminde koordinasyon ve işbirliği hususlarını kamu yöneticilerinin tekrar gündemine getirmiş olup bunun neticesinde de bu alanda çeşitli reform girişimleri başlatılmıştır. Koordinasyon ve işbirliğine yönelik bu reform hareketlerinin en önemlilerinden birisi, ilgili literatürde bir üst başlık olarak “*Bütünleşik Kamu Yönetimi (BKY)*” (whole of government) veya “*Ortaklaşa Yönetim*” (joined up government) başlıkları altında tartışılmaktadır. Bu çalışmada kavramın Türkçe kullanımı olarak Bütünleşik Kamu Yönetimi ifadesi uygun görülmüştür.

2.2.1. Kavramsal Çerçeve: Bütünleşik Kamu Yönetimi

Yeni Kamu İşletmeciliğinin kamu yönetiminde yarattığı olumsuzlukları giderebilmek için koordinasyon ve işbirliğinin öneminin altını çizen yeni bir yaklaşım 1990’lı yıllarda ortaya çıkmıştır. Yaklaşım öncelikle Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının öncü ülkeleri olan İngiltere, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi Anglo-Sakson ülkelerde ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte yaklaşımın etkisi bu ülkelerle sınırlı kalmamış ve ülkeler reformlarında bu ismi kullanmasalar bile içerik olarak Anglo-Sakson ülkelerdeki reformlara benzer düzenlemelere gitmişlerdir.⁸⁷

Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı ilk olarak “joined-up government” adıyla, 1997 yılında Birleşik Krallıkta iktidara gelen Blair hükümetinin kamu sektörü reformlarının ana temasını oluşturarak gündeme gelmiştir. Birleşik Krallık’ta “joined-up government” adı altında başlayan bu reform hareketi farklı ülkelerde farklı şekillerde adlandırılmıştır.⁸⁸ Örneğin, bu reformlar Kanada’da “horizontal government” olarak adlandırılırken, Avustralya’da “whole of government” ismiyle yürütülmüştür.⁸⁹ Farklı ülkelerde farklı adlarla yürütülen bu reform hareketleriyle ulaşılmak istenen sonucun

⁸⁷ Tom Christensen ve Per Laegreid, “The Whole-of-Government Approach-Regulation, and Public-Sector Reform,” *Working Paper 6* (Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006), 6. Erişim Tarihi 16.09.2021, <https://caid.ca/WhoofGovApr2006.pdf>.

⁸⁸ Christopher Pollitt, “Joined-up Government. A Survey,” *Political Studies Review* 1, sayı. 1 (2003): 34.

⁸⁹ Sue Hunt, “Whole of Government: Does Working together Work,” *Working/Technical Paper* (Canberra: Asia Pacific School of Economics and Government, 2005), 7-8. Erişim Tarihi 17.09.2021, <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/43012/2/PDP05-1.pdf>.

aynı olduğu, farkın sadece ülkelerin kendi reform girişimlerine verdikleri isimden ibaret olduğu yönünde ilgili literatürde fikir birliği bulunmaktadır.⁹⁰

Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımına dair bu alanda çalışma yürüten akademisyenlerde farklı tanımlamalar yapılmıştır. Pollitt bu yaklaşımı kısa ve öz bir şekilde fikir ve eylemde yatay ve dikey olarak koordinasyona sahip olabilme isteği olarak tanımlamıştır.⁹¹ Hood ise yaklaşımın, kamu yönetiminin köklü doktrinlerinden biri olan koordinasyonun yeni adı olduğunu ifade etmiştir.⁹² Bir diğer tanıma göre, bu yaklaşım ortak görev alanları olan kamu kurumlarının ortak bir amaca ve belirli hususlarda bütüncül bir yaklaşıma sahip olmalarını ifade etmektedir.⁹³

Yaklaşımına ilişkin yukarıda verilen son tanıma bir takım itirazlar mevcuttur. Bogdanor'a göre, BKY yaklaşımı sadece kamu kurumları arasındaki koordinasyon ve işbirliğini kapsamamaktadır. BKY, kamu kurumlarının yanı sıra ortak bir hedef doğrultusunda çalışan özel sektör ve gönüllü kuruluşların da bir araya getirilmesini amaçlayan bir stratejidir.⁹⁴ Bu bakış açısı, doğal olarak BKY yaklaşımını yönetim anlayışı ile yakın bir ilişki içerisine sokmaktadır. Nitekim, BKY yaklaşımının yönetim reformlarının yeni bir türü olduğu iddia edilmektedir.⁹⁵ Pollitt ise, bu tanımlardan sadece kamu kurumlarını kapsayanın BKY, özel sektör ve gönüllü kuruluşları da içerisine alanın ise "Bütünleşik Kamu Yönetimi" (joined-up governance) tanımı olduğunu belirtmiştir.⁹⁶

⁹⁰ Christensen ve Laegreid, "The Whole-of-Government Approach-Regulation, and Public-Sector Reform," 8; Hunt, "Whole of Government: Does Working together Work," 4; P. M. Karre, M. Van der Steen ve M. V. Twist, "Joined-Up Government in the Netherlands: Experience with Program Ministries," *International Journal of Public Administration* 36, sayı. 1 (2013): 63.; J. O'Flynn, F. Buick, D. Blackman, ve J. Halligan, J., "You Win Some, You Lose Some: Experiments with Joined-up Government," *International Journal of Public Administration* 34, sayı. 4 (2011): 244.

⁹¹ Pollitt, "Joined-up Government. A Survey," 35.

⁹² Christopher Hood, "The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective," içinde *Joined-Up Government*, ed. Vernon Bogdanor (New York: Oxford University Press, 2005), 19.

⁹³ Management Advisory Committee-MAC, *Connecting Government: Whole of Government Response to Australia's Priority Challenges* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2004).

⁹⁴ Vernon Bogdanor, "Introduction," içinde *Joined-Up Government*, ed. Vernon Bogdanor (New York: Oxford University Press, 2008), 1-2.; National Audit Office-NAO, "Joining Up to Improve Public Services," (London: The Stationery Office, 2001), 1, Erişim Tarihi 02.09.2021. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20170207052351/https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/12/0102383.pdf>.

⁹⁵ Tom Ling, "Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems," 617.; Perri 6, Diana Leat, Kim Seltzer ve Gerry Stoker, *Governing in the Round: Strategies for Holistic Government* (Londra: DEMOS, 1999), 9.

⁹⁶ Pollitt, "Joined-up Government. A Survey," 35.

Kavramın tanımına ilişkin yapılan bu tartışmalar aslında kavramın uygulayıcısı olan ülkelerin tercihleriyle ilgilidir. Yaklaşımı uygulayan ülkelerin bazıları koordinasyon ve işbirliği süreçlerine sadece kamu kurum ve kuruluşlarını dahil ederken bazıları ise kamu dışı aktörleri de dahil etmektedir.⁹⁷

Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımına dair literatürde yapılan tanımlarda öne çıkan husus koordinasyon ve işbirliğine yapılan vurgudur. Yapılan vurgunun temel sebebi yaklaşımın kamu politikalarının etkin bir şekilde yürütülmesine ve kamu hizmetinin sağlıklı bir şekilde sunulmasına engel olan idari yapıdaki bölünmüşlüğe yönelik bir tepki olarak ortaya çıkması gösterilebilir. Bu nedenle bir tepki hareketi olarak ortaya çıkan bu yaklaşımı, birbiriyle uyumlu fikirler ve araçlar içeren bir kavram olarak görmekten ziyade, kamu yönetimi ve kamu hizmetinde artan parçalanmaya verilen bir dizi tepkiyi kapsayan şemsiye bir terim olarak tanımlamak daha yerinde olacaktır.⁹⁸

2.2.2. BKY Yaklaşımını Ortaya Çıkaran Faktörler

Günümüzde kamu yönetiminin mücadele etmek zorunda kaldığı politika problemlerinin niteliğinde yaşanan değişimler, kamu kurumlarının yalnız ve yalıtılmış bir şekilde başarılı olma şansını imkansız hale getirmiştir. Dolayısıyla başta kamu sektöründe yer alan kamu kurum ve kuruluşları olmak üzere özel sektörü ve sivil toplum kuruluşlarının da dahil olduğu geniş bir yelpazede işbirliği ve koordinasyona yönelik ihtiyaç her geçen gün artmaktadır. Bu koordinasyonu gerekli kılan; politika problemlerinin özelliklerini karmaşıklık, iç içe geçmişlik ve belirsizlik olarak tanımlamak mümkündür.⁹⁹ Diğer bir ifadeyle kamu yönetiminin çözmek zorunda kaldığı çetrefilli sorunların sayısındaki artış çeşitli reformların yapılmasını gerekli kılmaktadır.

Çetrefilli sorunların çözümü için genellikle birden fazla kamu kurumunun işbirliği ve koordinasyon içerisinde çalışması gerekmektedir. Fakat Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımının çeşitli patolojilerine 20. yüzyılın son yıllarında yeni Yeni Kamu

⁹⁷ Karina Cázarez-Grageda, "The whole of government approach: Initial lessons concerning national coordinating structures for the 2030 Agenda and how review can improve their operation," 13, Erişim Tarihi: 05.12.2021, https://sdghelpdesk.unescap.org/sites/default/files/2019-04/Whole%20of%20Government%2C%20P4R%20Discussion%20paper%202019_0.pdf

⁹⁸ Ling, "Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems," 616.

⁹⁹ Acar, *Örgüsel Yönetim*, 49.

İşletmeciliği'nin karakteristik özellikleri de eklenince bahsi geçen koordinasyon ve işbirliğini elde etmek oldukça zor hale gelmiştir. Yaşanan gelişmeler ışığında kamu yönetimi mekanizmasında yeni reformlara ihtiyaç duyulmuştur. Daha önce bahsedildiği üzere bu reformlara verilebilecek örneklerden birisi Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımıdır.

Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımının ortaya çıkışını tetikleyen çok sayıda etken bulunmaktadır. Bu faktörlerin başında YKİ'nin en önemli bileşenlerinden biri olan “kamu yönetiminde diğer kurumlarla bağlantısız dikey yapılanmalar oluşturma” (silozation, pillarization) gelmektedir. Kamu yönetimindeki dikey yapılanmaların sayısındaki artış beraberinde dikey koordinasyona verilen önemi arttırmıştır. Bu durumun sonucu olarak da yatay koordinasyon büyük ölçüde ihmal edilmiştir. Bu reformlar çerçevesinde, kamu yönetimi teşkilatı içerisinde birbirinden tamamen bağımsız tek amaca hizmet eden kurumlar (single purpose organizations) kurulmuştur.¹⁰⁰ Birbirleriyle yatay koordinasyona sahip olmayan bu kamu kurumları işbirliği içerisinde çalışarak bir politikanın başarıyla yürütülmesinden ziyade kendi hedeflerine odaklanmış, hatta yer yer birbirleri ile rekabet içerisine girmişlerdir.¹⁰¹

Bağılantısız dikey yapılanma anlayışının yanı sıra kamu yönetiminin köklü patolojilerinden biri olan departmanlaşma da yönetimde bütüncül bir bakış açısını gerekli kılmıştır. Kamu yönetiminde departmanlaşma kamu kurumlarının eğitim, ulaşım, ekonomi, ticaret gibi fonksiyonel amaçlarla örgütlendiği 19. yüzyıldan beri hakim teşkilatlanma paradigmasıdır.¹⁰² Departmanlaşma modern devletin örgütlenmesi için gerekli olan özelliklerden biri olan uzmanlaşmanın bir sonucu olarak

¹⁰⁰ Christensen ve Laegreid, “Whole-of-Government Approach-Regulation, and Public-Sector Reform,” Working Paper 6, 7.

¹⁰¹ Robert Gregory, “Theoretical Faith and Practical Works: De-autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector,” içinde *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, ed. Tom Christensen, ve Per Legreid (Cheltenham: Edward Elgar, 2006), 140.; Karre, Steen ve Twist, “Joined-Up Government in the Netherlands: Experience with Program Ministries,” 64.

¹⁰² Geoff Mulgan, *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge For the Common Good*, (New York: Oxford University Press), 2009, 183.

değerlendirilmektedir.¹⁰³ Ortaya çıkışı itibarı ile bir zorunluluk olan departmanlaşmanın çeşitli yan etkileri bulunmaktadır.

Tony Blair 1999 yılında yapmış olduğu bir konuşmasında, kamu görevlilerinin hükümetin politikalarını yürütmekten çok, kendi kurumlarını ve çıkarlarını korumaya çalıştıklarını ifade etmiştir.¹⁰⁴ Bağlantısız dikey yapılanma, tek amaçlı örgütler ve departmantalizm gibi gelişmeler parçalı bir idari yapının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Oluşan bu parçalı yapı dolayısıyla yönetimde özellikle yatay koordinasyon konusu büyük bir sorun haline gelmiştir. Hükümetleri kamu yönetimi alanında yeni bir reform hareketine iten en önemli etken de bu sorunun varlığıdır.

Devletleri BKY yaklaşımını benimsemeye zorlayan diğer bir sebep, yine YKİ reformlarının bir bileşeni olan yetki devridir. YKİ reformları kapsamında gerçekleşen yetki devri, genellikle bakanlıklardan kamu kurumlarına, düzenleyici ve denetleyici kurumlara ve kamu şirketlerine doğru olmuştur.¹⁰⁵ Yetki devri ile birlikte yöneticilere daha fazla hareket alanı sağlanarak etkinlik ve verimliliğin artırılması amaçlanmış, fakat uygulamanın denetim, koordinasyon ve demokrasi bağlamında gerçekleşebilecek yan etkileri göz ardı edilmiştir. Kamu yönetiminde yapısal anlamda gerçekleştirilen yetki devrinin en önemli sonuçlarından biri, idari yapıda karmaşa seviyesine varan bir kurumsal çeşitliliğin oluşmasıdır. Bu durumun sonucunda yöneticiler, bu kurumların nasıl koordineli olarak çalışacağı problemi ile karşı karşıya kalmışlardır.¹⁰⁶

Devletleri BKY yaklaşımına götüren bir diğer neden, vatandaşların daha kusursuz ve bütünlük kamu hizmeti beklentisinde olmalarıdır.¹⁰⁷ Özel sektördeki müşteri odaklı

¹⁰³ Sevinç Soyocak Özalp, “Bütünlük Kamu Yönetimi Yaklaşımı Çerçevesinde 6360 Sayılı Kanun’un Değerlendirilmesi,” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 29, sayı. 4, (2020): 5.

¹⁰⁴ Dennis Kavanagh, ve David Richards, “Departmentalism and Joined-Up Government: Back to the Future?,” *Parliamentary Affairs* 54, sayı. 1 (2001): 1.

¹⁰⁵ Tom Christensen ve Per Laegreid, “The Fragmented State-the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy,” *Working Paper 3* (Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2004), 16-17. Erişim Tarihi 12.10.2021. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.858.9635&rep=rep1&type=pdf>.

¹⁰⁶ Aziz Tuncer ve Sefa Usta, “İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği,” *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, sayı. 30 (2013): 189.

¹⁰⁷ Mulgan, “Joined-Up Government: Past, Present, and Future,” 179.; Halligan, Buick, ve O’Flynn, “Experiments with Joined-Up, Horizontal and Whole-of-Government in Anglophone Countries”, 180.; Management Advisory Committee-MAC, *Connecting Government: Whole of Government Response to Australia’s Priority Challenges*, 5.

hizmet sunumu anlayışına alışan vatandaş, doğal olarak kamu hizmetlerinde de benzer yaklaşım görmek istemektedir. Vatandaşlar devletten erişimi kolay, hızlı ve sade bir şekilde sunulan kamu hizmeti beklemektedirler.¹⁰⁸

Devletleri BKY yaklaşımını benimsemeye zorlayan faktörler sadece YKİ reformlarının yan etkileri ile sınırlı değildir. Bu yan etkilerin yanı sıra çetrefilli sorunlarda yaşanan artış da kamu yönetiminde bütüncül bir bakış açısını zorunlu kılmaktadır.¹⁰⁹ Bu tür sorunların çözümünde tek bir kamu kurumunun çabası ve faaliyetleri yetersiz kalmaktadır. Ayrıca, söz konusu sorunların çözümüne ilişkin faaliyet yürüten kurumlar genellikle sorunların nedeni ve en iyi çözüm yolu noktasında farklı görüşler ileri sürdükleri için ortak politika üretmek oldukça zor bir hale gelmektedir. İklim değişikliği, obezite¹¹⁰, terörizm, sürdürülebilir kalkınma, uyuşturucu bağımlılığı bu tür sorunlara örnek gösterilebilir. Söz konusu sorunların çözümü için başta kamu kurumlarının kendi aralarında olmak üzere tüm paydaşların ortak bir strateji içerisinde ve birbirleriyle koordineli olarak hareket etmeleri gerekmektedir.¹¹¹

Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımının yaygınlaşmasında zorlayıcı faktörlerin yanı sıra süreci kolaylaştırıcı gelişmelerin de etkisi olmuştur. Teknolojik alanda yaşanan gelişmeler ile koordinasyonun en temel gerekliliklerinden biri olan iletişim daha kolay ve ucuz hale gelmiş, böylece kurumlar arası yatay ve dikey koordinasyonun sağlanması kolaylaşmıştır.¹¹² Bu durum, devletlerin BKY yaklaşımını benimsemesinde oldukça teşvik edici olmuştur.

¹⁰⁸ Management Advisory Committee-MAC, *Connecting Government: Whole of Government Response to Australia's Priority Challenges*, 5.

¹⁰⁹ Mulgan, "Joined-Up Government: Past, Present, and Future," 179.; Halligan, Buick, ve O'Flynn "Whole-of-Government in Anglophone Countries," 78.

¹¹⁰ Australian Public Service Commission, *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*, 1.

¹¹¹ Management Advisory Committee-MAC, *Connecting Government: Whole of Government Response to Australia's Priority Challenges*, 4.

¹¹² Mulgan, "Joined-Up Government: Past, Present, and Future," 179-80.

2.2.3. Bütünleşik Kamu Yönetiminin Kapsamı

BKY yaklaşımı devletlerin bir takım amaçlara ulaşabilmek için uyguladıkları reformların bütünüdür. BKY yaklaşımı çerçevesinde yaşama geçirilen reformlar ile ulaşılmak istenen amaçlar şu şekilde sıralanabilir:¹¹³

- Farklı politikalar arasındaki çelişkileri azaltarak politikaların etkinliğini arttırmak,
- Farklı programlar arasında var olan çakışmaları azaltarak kaynakların daha etkin kullanımını sağlamak,
- Aynı politika alanında faaliyet gösteren paydaşları bir araya getirerek fikir alışverişlerini artırıp sinerji oluşturmak,
- Hizmet sunumunu daha kusursuz ve bütüncül hale getirmek,
- Çözümü zor kompleks sorunları çözebilmek.

BKY yaklaşımının yukarıda belirtilen amaçlara başarıyla ulaşabilmesi, kurumların kültür, yetenek ve kapasiteleri ile yönetim yapıları ve sistemlerinin entegrasyon ve işbirliğine ne kadar yatkın olduklarıyla doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle, BKY yaklaşımının başarıyla benimsenebilmesi için devletlerin birçok alanda reform gerçekleştirmeleri gerekmektedir.¹¹⁴ BKY yaklaşımının yukarıda belirtilen önkoşullarının yaşama geçirilmesi, aynı zamanda bu yaklaşımın gündeme getireceği reformun boyutlarına da işaret etmektedir. Ling, BKY yaklaşımı reformlarının dört alanda gerçekleşmesi gerektiğini belirtmiştir. Bunlar kurumların içyapısı, kurumlar arası ilişkiler, hizmet sunumu ve hesap verebilirlik olarak sıralanabilir.¹¹⁵

¹¹³ National Audit Office-NAO, "Joining Up to Improve Public Services," 2.; Pollitt, "Joined-up Government. A Survey," 35.

¹¹⁴ State Service Authority, "Joined-Up Government: A Review of National and International Experiences," *Working Paper No.1* (Melbourne: State Service Authority, 2007), 6, Erişim Tarihi:4.07.2021, <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1080.4909&rep=rep1&type=pdf>.

¹¹⁵ Ling, "Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems," 625.

2.2.3.1.Kurumiçi Yapıda Değişim

Kamu kurumları, kamu yönetiminde gerçekleştirilecek reform hareketlerinin hem öznesi hem de nesnesi konumundadırlar. Bu nedenle, gerçekleştirilmek istenen bütün reform hareketlerinin önceliği reformun uygulayıcısı olan kamu görevlilerini sürece hazır hale getirmek olmalıdır. Bunun en önemli bileşenlerinden biri kurumsal kültürün ve kapasitenin yeni yönetim anlayışına uygun hale gelmesidir. Kurumsal kültür ve kapasitede istenilen değişim yaşanmadığı sürece, reform hareketi kamu görevlilerinin yetersizliği ve hatta direnci dolayısıyla başarıya ulaşamayacaktır. Bütün reform hareketlerinde olduğu gibi, BKY yaklaşımının da sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için düzenlemeler öncelikle kamu kurumlarının iç içleyişi ve kurumsal kültürlerine yönelik olmalıdır.

Kurumsal kültürde yaşanacak değişim için öncelikle liderlik-yöneticilik anlayışının değişimi gerekmektedir. BKY yaklaşımını yürütecek idarecilerin sadece otoriter değil, aynı zamanda sorunların çözümü için takım çalışmasına önem veren ve personelin fikirlerine karşı duyarlı kolektif bir liderlik tarzını benimsemeleri gerekmektedir.¹¹⁶ Yöneticiler, takım çalışması kültürünü sadece kurum içinde değil, kurumlar arası işbirliği çerçevesinde yapılan çalışmalarda da desteklemelidirler. Yöneticilerin bu yaklaşımı, kurumlar arası işbirliği ile gerçekleştirilen faaliyetleri personelin nezdinde en az geleneksel kurum içi çalışmalar kadar değerli kılacaktır. Bunun yanı sıra, yöneticilerin bütünleşik politika çıktılarında kendi kurumsal çıkarları karşısında öncelik vermeleri gerekmektedir. Bunun sağlanabilmesi için de yöneticilerin performansı değerlendirilirken kendi kurum içi faaliyetlerinde elde ettikleri başarıların yanı sıra, kurumlar arası işbirliği ile gerçekleştirilen politikalara katkıları da hesaba katılmalıdır.¹¹⁷

Kamu kurumlarının BKY yaklaşımını benimsemesi için yönetim tarzında gerçekleşen değişimin katkısı büyük olsa da yeterli olmayacaktır. Liderlik tarzının yanı sıra, personelin işbirliği ve yatay koordinasyona yönelik istek ve yetenekleri de reform

¹¹⁶ Management Advisory Committee-MAC, *Connecting Government: Whole of Government Response to Australia's Priority Challenges*, 47.

¹¹⁷ National Audit Office-NAO, *Joining Up to Improve Public Services*, 28-29.

hareketinin başarısı ile doğrudan ilişkilidir. BKY yaklaşımının uygulanabilmesi için kamu görevlilerinin kurum içi ve kurumlar arası takım çalışmasına hazır, yeniliklere açık, kısa ve uzun vadeli amaçlar arasında denge kurabilen kişiler olmaları gerekmektedir. Ayrıca, yöneticilerde olduğu gibi personelin de kurumlar arası işbirliği faaliyetlerine en az kendi kurum içi çalışmaları kadar önem vermeleri gerekmektedir.¹¹⁸ BKY reformlarının kurum içi işleyiş ve kültür ile ilgili boyutu büyük ölçüde departmantalizmin önlenmesine ve kamu kurumlarını kurumlar arası çalışmalara hazır hale getirmeye yöneliktir.

2.2.3.2. Kurumlar Arası İlişkilerde Yeni Yöntemler

Kurumlar arası koordinasyonun sağlanabilmesi için kullanılan en geleneksel yöntemlerden biri kurumlar arası komitelerdir. Kurumlar arası komitelerde her kurumu temsil eden en az bir kişi bulunur ve komitelerde kararlar oybirliği ile alınır. Komitelerde kararların oybirliğiyle alınması ve her kurumdan gelen temsilcinin üstlerine danışmadan karar alamaması yüzünden bu komiteler yavaş işleyen bir bürokratik mekanizma haline gelmişlerdir. Bu komiteler, kurumlar arası koordinasyonun ve bilgi alışverişinin sağlanmasına katkı sağlasa da, karmaşık problemlerin çözümünde yetersiz kalmışlardır. Kurumlar arası koordinasyonun sağlanmasında kullanılan bir diğer mekanizma ise, özel görev komiteleridir. Özel görev komitelerinin oluşturulmasını kurumlar arası komitelerin yavaş işleyen mekanizması ve oybirliğiyle karar alma yönteminden kaynaklanan sorunları tetiklemiştir. Özel görev komiteleri belirli zaman ve belirli konular için özel olarak oluşturulmaktadır. Karar alma şekilleri kurumlar arası komitelerin tersine oybirliği şeklinde değildir. Özel komitelerin dezavantajı maliyetlerinin fazlalığı ve bu komitelerde çalışan personelin kendi kurumuna yabancılaşmasıdır.¹¹⁹

Kamu yönetiminde koordinasyonun yanı sıra entegrasyonun da sağlanabilmesine olanak tanıyan yeni yöntem ise “ortaklıklar”dır. Ortaklık (partnership) iki ya da daha fazla organizasyonun kendi kimlik ve amaçlarını koruyarak ortak bir gündem doğrultusunda

¹¹⁸ Management Advisory Committee-MAC, *Connecting Government: Whole of Government Response to Australia's Priority Challenges*, 46.

¹¹⁹ Management Advisory Committee-MAC, *Connecting Government: Whole of Government Response to Australia's Priority Challenges*, 26-30.

birlikte çalışmalarını ifade eden bir mekanizmadır. Bu mekanizma kaynakların daha etkin kullanımı ve daha iyi bir kamu hizmeti sunma olanağı sağlamaktadır. Ortaklıklar çok farklı şekillerde gerçekleşebilmektedir. Örneğin, üyeler bakımından ele alındığında; kamu, özel sektör ve gönüllü kuruluşların yanı sıra kurumların belli parçaları da ortaklığın üyesi olabilmektedir. Ortaklar arasındaki bağlar ise, resmi, gayri resmi ya da sözleşmeli şekilde gerçekleşebilmektedir. Ortaklar arasında kimi zaman hiyerarşik bir ilişki olurken; kimi zaman eşitler arasında bir ilişki olabilmektedir. Yine, ortaklıklara coğrafi açıdan bakıldığında, yerel, ulusal ve küresel düzeyde gerçekleşebildikleri görülmektedir. Ortaklıkların bu farklı formları, önceki koordinasyon mekanizmalarının aksine sadece kamu kurumlarının değil, tüm paydaşlar arasındaki işbirliği ve koordinasyonun sağlanmasına olanak tanımaktadır. Ortaklık mekanizması özellikle Birleşik Krallık'ta sıkça kullanılmıştır. Blair hükümetinin ilk döneminde oluşturulan Suçu Azaltma Ortaklığı (Crime Reduciton Partnerships), Sağlık Eylem Bölgesi (Health Action Zones) ve Eğitim Eylem Bölgesi (Education Action Zones) kurulan ortaklıklara örnek olarak verilebilir.¹²⁰

BKY reformları çerçevesinde işbirliği ve koordinasyonu sağlamak için kullanılan bir diğer yöntem ise, sınır ajanslarının (frontier agencies) kurulmasıdır. Bu kurumların kurulabilmesi için Avustralya'da "Finansal Yönetim ve Hesapverebilirlik Kanunu" ile "Kamu Hizmeti Kanunu"nda değişiklikler yapılmıştır. Bu kurumlar belli amaçları gerçekleştirmek için mevcutların dışında yeni bir kurum olarak kurulmaktadırlar. Kurumlar genellikle mevcut yönetim sistemi içerisinde çözüme kavuşturulamamış ve kurumlar arasında bir mutabakata varılamamış özel hususlar için oluşturulmaktadırlar. Avustralya'da kurulmuş olan "Ulusal Okyanus Ofisi" (National Oceans Office) bu kurumlara verilebilecek iyi bir örnektir. Kurum kapsamlı bir milli okyanus politikası geliştirmek için kurulmuştur. Bu kurum yerel yönetimler, ilgili kamu kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları da dâhil olmak üzere tüm paydaşların koordinasyonundan ve bilgi alışverişinden sorumludur.¹²¹

¹²⁰ Ling, "Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems," 625-627.

¹²¹ Management Advisory Committee-MAC, *Connecting Government: Whole of Government Response to Australia's Priority Challenges*, 39-40.

2.2.3.3.Hizmet Sunumu

BKY yaklaşımının temel amaçlarından biri, kamu hizmetinin daha bütünleşik ve kusursuz bir şekilde sunulmasının sağlanmasıdır.¹²² Daha önce de zikredildiği üzere, özel sektörün müşteri odaklı yaklaşımı vatandaşların kamu kesiminden de benzeri taleplerde bulunmasına neden olmuştur. Bu tarz hizmetler genellikle bilgi iletişim teknolojilerinin kamu yönetiminde etkin bir şekilde kullanımı ile sağlanabilmektedir. Bu tarz hizmetlere “Tek Durak Devlet” (One-Stop-Government) olarak adlandırılan e-devlet uygulaması örnek olarak gösterilebilir.¹²³ Vatandaşlar bu uygulama ile tüm kamu kurumlarının entegre olduğu tek bir siteden birçok kamu hizmetini alabilme imkânına sahip olmaktadır. Bu sayede idari mekanizmada var olan bölünmüşlük hizmet sunumunda vatandaşlara daha az yansımış olmaktadır. Bahsi geçen hizmetlerin ülkemizdeki örneği “E-Devlet Kapısı”dır.

2.2.3.4.Hesap Verebilirlik

BKY yaklaşımı uygulamalarında karşı karşıya kalınan en önemli problemlerden biri hesap verebilirliktir. Geleneksel idare mekanizması içerisinde bütün kişi ya da kurumların görev ve sorumluluklarının tanımı açık ve net olduğu için ilgili kişi ya da kurumların başarı ya da başarısızlıklarının tespiti mümkün olmaktadır. Bu kişilerin, mali açıdan vergi verenlere, politik açıdan vatandaşlara ve performans açısından da yöneticilerine karşı hesap verme zorunluluğu bulunmaktadır. BKY yaklaşımı bağlamında birden fazla kurumun işbirliği içinde yürüttükleri faaliyetler, bu hesap verebilirliklere bir de “ortaklara” karşı hesap verebilirliği eklemiştir.¹²⁴

BKY yaklaşımı kapsamında kurulan ortaklıklar dolayısıyla kamu kurumları ya da görevlilerinin hesap verebilirlik konusu muğlak bir hal almıştır. Özellikle kurumların veya kişilerin performans açısından hesap verebilirlikleri, dolayısıyla performans ölçümü oldukça zorlaşmıştır. Bunun yanı sıra, diğer önemli bir sorun mali açıdan hesap verebilirlik hususunda ortaya çıkmaktadır. Birleşik Krallık, bu sorunu aşmak için BKY reformları kapsamında 1998 yılında Hazine mevzuatında bir takım değişikliklere

¹²² Pollitt, “Joined-up Government A Survey,” 35.

¹²³ Ling, “Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems,” 630.

¹²⁴ Ling, “Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems,” 628.

gitmiştir. Bu değişikliklerle elde edilmek istenen, kamu kurumlarına mali açıdan bir takım esneklikler sağlayarak kurumlar arası çalışmaları desteklemektir.¹²⁵

Yapılan bu düzenlemeler yeterli olmasa da süreci destekleyici niteliktedir. Bu yapılanlara ek olarak kurumlar arası işbirliği ile gerçekleştirilecek olan faaliyetler için ayrı bütçe ayrılması gibi tedbirler daha etkin olacaktır. Kısaca ifade etmek gerekirse, ortaklaşa çalışmalar için ortaklaşa bütçeye ihtiyaç vardır. Dolayısıyla, BKY yaklaşımı bağlamında kamu kurumlarının mevcut performans ölçütlerinde ve hesap verebilirlik anlayışında revizyona gitmelidir.

2.2.4. Bütünleşik Kamu Yönetimine Yönelik Eleştiriler

Birçok yeni yönetim yaklaşımında olduğu gibi, BKY'nin amaçları da başlangıçta karşı çıkılmaz olarak görülmüştür. Fakat BKY yaklaşımı da zamanla diğer yönetsel yaklaşımların kaderini paylaşarak çok sayıda eleştiri almıştır. Yaklaşımaya yönelik getirilen en önemli eleştirilerden birisi getirdiği herhangi bir yeniliğin olmadığına yöneliktir. Örneğin terörle mücadelede koordinasyonun gerekliliği konusunun tartışılmasına bile ihtiyaç yoktur. Bununla birlikte bu konuda yeni kurulacak bir kurumun alt birimler arasındaki koordinasyonu sağlamasının ne kadar zor olacağı da açıktır.¹²⁶

Hood, BKY yaklaşımına karşıt kuramın “her fiçı kendi tabanı üzerinde durur” (each tub on its own bottom) söylemine sahip olduğunu ileri sürmektedir. Bu kuram, kamu yönetimindeki farklı kurumların, en azından belirli amaçlar için birbirlerinden bağımsız olarak çalışmalarının gerektiğini savunmaktadır. Tüm kurumların kendine has finansal kaynakları, bilgi sistemleri ve yönetsel yapıları olmalıdır. Blair hükümeti döneminde, Birleşik Krallık'ta bazı kamu kurumlarına BKY reformları uygulanırken; diğer bazı kamu kurumlarına ilişkin düzenlemelere de karşıt kuram hâkim olmuştur.¹²⁷

BKY karşıtı kuramın çeşitli argümanları bulunmaktadır. Bu argümanlardan ilkinde, kamu yönetiminde hizmet kalitesi ve uzmanlığı korumanın önemine vurgu

¹²⁵ National Audit Office-NAO, *Joining Up to Improve Public Services*, 47-48.

¹²⁶ Christensen ve Legreid, “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform,” 1063.

¹²⁷ Hood, “The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective,” 35-36.

yapılmaktadır. Hizmet kalitesi ve uzmanlığın korunabilmesi için merkez bankası gibi bazı özel kurumların doğrudan politik kontrolden uzak tutulmaları gerekmektedir. Karşıt kuramın bu argümanı Blair Hükümeti tarafından dikkate alınmış ve 1997 yılında İngiltere Bankasına (Bank of England) asgari kredi faiz oranı belirleme konusunda özerklik verilmiştir. Karşıt kuramın bir diğer argümanı ise, yönetimin farklı birimlere bölünmesinin idari kapasitenin etkin bir şekilde kullanılmasına olanak tanıyacağına yöneliktir. Son bir argüman ise, hükümetin farklı birimlere bölünmesinin altında yatan temel sebep olarak kurumların belirli bir kullanıcı ya da tüketici grubuna karşı duyarlı olduğudur.¹²⁸

Tüm bunların yanında, kamu yönetimindeki bölünmenin kötü yönetim karşısında yasal yolların kullanılabilme imkânını artırdığı da belirtilmektedir. Bunun iki şekilde gerçekleşeceği ileri sürülmektedir. İlk olarak, birbirinden bağımsız kamu kurumlarının birbirlerini dengeleyecekleri düşünülmektedir. Geleneksel Çin bürokrasisinde kamu kurumları arasında dengenin sağlanabilmesi için, herhangi bir birimde çalışan bir görevlinin diğer birimlerdeki görevlilerle yakın ilişki kurması yasaklanmıştır. Bölünmüş bir idari yapının, yasal yollara başvuruyu kolaylaştıran bir diğer özelliği ise vatandaşın tek bir kamu kurumunu dava etmesinin bütünlük bir yönetim yapısını dava etmesinden daha kolay olmasıdır. Karşıt kuramın başka bir argümanı, birbirinden bağımsız birimlerin varlığının herhangi bir sistem hatası olduğunda birimlerdeki bilgilerin birbirlerini teyit edebilme imkânı sağlamasıdır. Bunun yanı sıra, bölünmüş idari yapı sayesinde vatandaşlar ile yönetim arasındaki bilgi alışverişi daha sağlıklı bir şekilde gerçekleşecektir. Vatandaşlar herhangi bir kamu kurumunda var olan bilgilerin diğer tüm kuruluşların erişimine açık olmasını istemeyeceklerdir. Örneğin, Birleşik Krallık'ta kişilerin nüfus sayımında verdikleri bilgilerin vergi toplayıcılarına verilmeyeceği garanti edilmiştir.¹²⁹

Görüldüğü üzere, karşıt kuram tarafından BKY yaklaşımına yöneltilen eleştiriler, büyük ölçüde bölünmüş bir idari yapının faydaları üzerine yükselmektedir. Ayrıca, yapılan eleştiriler genel olarak BKY yaklaşımı çerçevesinde devletin bir bütün olarak

¹²⁸ Hood, "The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective," 36-37.

¹²⁹ Hood, "The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective," 38-39.

yönetileceği varsayımına dayanmaktadır. Oysa ki BKY yaklaşımı, kamu kurumlarının bir yandan diğer kurumlarla yatay koordinasyon içerisinde çalışması gerektiğini, diğer yandan bağlı buldukları hiyerarşik yapı ile dikey koordinasyonunu koruması gerektiğini savunmaktadır.

BKY yaklaşımına yöneltilen en büyük eleştirilerden biri, bu yaklaşımın hesap verebilirlik çizgisini muğlak hale getirmesidir.¹³⁰ Buna göre, BKY çerçevesinde gerçekleştirilecek kurumlar arası işbirliği faaliyetleri, özellikle mali hesap verebilirlik ve bütçe oluşturulması gibi konularda büyük sorunlara yol açmaktadır.

BKY'ye getirilen bir diğer eleştiri, işlem maliyetinin yüksekliği ve uygulamaya konulabilmesi için uzun bir zaman diliminin gerekmesidir.¹³¹ Yaklaşımın başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için yeni kabiliyetlerin kazanılması, organizasyonel kültürde değişimin yaşanması ve karşılıklı güven ilişkilerinin temin edilmesi gerekmektedir.¹³² Bunların kısa sürede başarılması oldukça zor olduğu için ilgili ülkeleri reform sürecinde isteksiz hale getirme riskleri bulunmaktadır. Bununla birlikte bahsi geçen şartlar sağlanmadan reform hareketine girişmek ise, BKY reformlarının başarısızlıkla sonuçlanması olasılığını oldukça yükseltmektedir.

BKY yaklaşımına getirilen son eleştiri, performans değerlendirmesini oldukça zor hale getirmesidir.¹³³ BKY yaklaşımının öngörmüş olduğu yatay ilişkiler ve işbirliği içinde yürütülen faaliyetler, kamu kurumlarının ve personelinin değerlendirilmesini oldukça zor hale getirmektedir. Kamu görevlileri bir yandan kendi kurumlarındaki görevlerini icra ederken, diğer yandan başka kurumlar ile işbirliği içinde yürütülen faaliyetlere katkı sağlamaktadırlar. Personelin ve kurumun değerlendirilmesinde ise, bu iki faaliyetteki başarısının aynı anda göz önüne alınması gerekmektedir. Dikey koordinasyon içerisindeki faaliyetlerin değerlendirilmesi nispeten kolay olsa da birden fazla kamu kurumunun ortaklaşa yürüttüğü bir faaliyette paydaşların ayrı ayrı katkılarını tespit edebilmek hiç de kolay değildir. Mevcut performans değerlendirme sistemleri ile bunun

¹³⁰ National Audit Office-NAO, *Joining Up to Improve Public Services*, 17.

¹³¹ Pollitt, "Joined-up Government: A Survey," 38.

¹³² Christensen ve Legreid, "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform," 1063.

¹³³ National Audit Office-NAO, *Joining Up to Improve Public Services*, 17.

başarılabilmesi mümkün olmadığı için yeni bir sisteme ihtiyaç bulunmaktadır ki, bu da reformların maliyetini arttıran etkenlerden birisi olacaktır.

3. TÜRKİYE’NİN GÖÇ YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

3.1. Türkiye’nin Kısa Göç ve Yönetimi Tarihi

3.1.1. Osmanlı Devleti’nde Göçler ve Göç Yönetimi

Göç olgusu Osmanlı Devleti’nin kuruluşundan yıkılışına her döneminde büyük önem arz etmiştir. Karpas bu durumu “inkâr edilemez bir gerçek varsa, o da Osmanlı devletinin göçlerle başlamış ve sonunda 1878-1918 ve 1912-1914 tarihinde Rumeli’den Anadolu’ya olan göçlerle de son bulmuş olmasıdır” şeklinde özetlemektedir.¹³⁴ Devletin ilk döneminde bu göçler genellikle gönüllü olarak gerçekleşmiştir. Bununla birlikte ilerleyen dönemlerde göç hareketleri idare tarafından kontrol altına alınmaya çalışılarak belirli bir bu insan hareketlilikleri belirli bir iskân politikası çerçevesinde yürütülmeye çalışılmıştır.¹³⁵

Kelime anlamı ile genel olarak yerleştirme demek olan iskân politikası her devlet için farklı şekillerde ele alınmıştır. Bu bağlamda iskân kelimesinin Osmanlı tarihi bağlamında da kendine has bir anlamı bulunmaktadır. İpek vd. iskânı;

“yerleşik veya konargöçer grupları kendilerinin veya devletin isteği doğrultusunda belli bir yöreyi Türkleştirmek, İslamlaştırmak, şenlendirmek veya güvenliğini sağlamak gibi nedenlerle başka bir bölgeye yerleştirme faaliyeti”

şeklinde tanımlamışlardır.¹³⁶

Yapılan bu tanım büyük ölçüde Osmanlı devletinin kuruluş ve yükselme döneminde gerçekleştirilen iskânları ifade etmektedir. Osmanlı Devleti’nin genişlemesinde önemli bir yere sahip olan iskân uygulamaları, devletin kuruluş ve yükseliş döneminde genellikle batıya yönelik gerçekleştirilmiştir. Daha önce bahsedildiği üzere bu göçler zorunlu ya da gönüllü şekilde gerçekleştirilmiştir. Fakat özellikle genişleme döneminde

¹³⁴ Kemal Karpas, *Osmanlı’dan Günümüze Etnik Yapılanma ve Göçler*, çev. Bahar Tırnakçı 4. Baskı (İstanbul: Timaş Yayınları, 2013), 91.

¹³⁵ Haluk Songur ve Fatma Sırtkaya, “Türk Hukuk Tarihi ve Tefekkürü Bakımından Osmanlı’dan Cumhuriyete Göç Olgusu,” içinde *21. Yüzyılda Uluslararası Göç ve Mülteciler: Bir Türkiye Perspektifi*, ed. Hasan Hüseyin Aygöl ve Erdal Eke (Ankara: Nobel, 2018), 29.

¹³⁶ Nedim İpek, Ahmet Şimşirgil, Ersin Gülsoy ve Mehmet Taşdemir, *Osmanlı’da İskân ve Göç* (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2013), 3.

bu göçlerin içinde gönüllü gerçekleşenlerin oranı zorunlu sürgün olarak yapılanlara göre daha azdır.¹³⁷

İlerleyen dönemlerde bu politikalarda değişimler olmakla birlikte Osmanlı Devleti'nde göç ve iskân politikaları bir plan dâhilinde yürütülmeye çalışılmıştır.¹³⁸ Osmanlı Devletinin nüfus ve iskân politikasının temelinde yer alan düşünce devletin ihtiyacı olan nüfusun ihtiyaç duyulan coğrafyalara yerleştirilmesidir. Bu politikanın uygulanmasında herhangi bir sosyal grup ön plana çıkartılmaksızın bütün sosyal grupların yer alması amaçlanmıştır.¹³⁹

Osmanlı Devleti'nin nüfus ve iskân politikalarına ilişkin literatürde dönemsel sınıflandırmalar bulunmaktadır. İçduygu vd. imparatorluğun büyüme döneminde iskân politikaları sonucunda yeni fethedilen bölgelerde etnik ve dinsel olarak kozmopolit alanların oluşturulduğunu belirterek bu dönemki uygulamaları “yönetmek için karıştırma” uygulamaları olarak adlandırmışlardır. Buna karşın imparatorluğun küçülmeye başladığı son yüzyıllardaki uygulamaların ise nüfusu türdeşleştirici etki yarattığını iddia ederek, bu dönemdeki uygulamaları ise “yönetmek için ayıklama” olarak tanımlamışlardır.¹⁴⁰

Çelik ise Osmanlı Devleti'nde göç ve iskân politikalarını üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutmuştur. Bu dönemlerin birincisi devletin coğrafi olarak büyüdüğü ve nüfusun da yeni fethedilen yerlere aktarıldığı dönemdir. İkinci dönem devletin büyümesinin durduğu ve iskân politikalarında iç işleyişin ön plana çıktığı dönemdir. Üçüncü ve son dönem ise devletin savaşlar sonucunda toprak kayıpları yaşamaya başladığı ve kaybedilen

¹³⁷ Haluk Songur ve Fatma Sırtkaya, “Türk Hukuk Tarihi ve Tefekkürü Bakımından Osmanlı'dan Cumhuriyete Göç Olgusu,” 29.

¹³⁸ Kaya Göktepe, “Türkiye Trakya'sında Nüfus ve İskân Politikaları (1830-1914),” *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 16, sayı. 2 (2014): 100.

¹³⁹ Gülfettin Çelik, "Osmanlı Devleti'nin Nüfus ve İskân Politikası," *Dîvân: Disiplinlerarası Çalışmalar Dergisi* 6, (1999): 70.

¹⁴⁰ Ahmet İçduygu, Sema Erder ve Ömer Faruk Gençkaya, *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere* (İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi), 82. Erişim Tarihi: 04.06.2020, https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/2017/01/Tu%CC%88rkiyenin-Uluslararası-C4%B1-Go%CC%88c%CC%A7-Politikalar%CC%B1-1923-2023_.pdf.

topraklardaki Türk ve Müslüman nüfusun Anadolu'ya doğru göç etmeye başladığı dönemdir.¹⁴¹

Yapılan sınıflandırmalar genel olarak göç ve yönetimi uygulamalarının karakteristik özelliklerinde yaşanan değişimlere odaklanmıştır. Çalışmanın amacının günümüz göç yönetiminde yapılan reformlar olduğu göz önüne alınırsa Osmanlı Devleti'nin ilk dönemindeki göç politikaları çalışmanın kapsamı dışındadır. Bununla birlikte Osmanlı Devleti'nin son dönemindeki göçlerin cumhuriyeti şekillendirmesi ve bu dönemdeki iskân politikaların da cumhuriyete miras kalması sebebiyle, bu döneme değinilmesinin günümüz Türkiye'sindeki göç yönetimini anlama sürecine katkı sunacağı düşünülmektedir.

Osmanlı Devleti'nin son dönemine damga vuran göç hareketlerinin başlangıcı 1783'te Kırım'ın kaybedilişi ile gerçekleşmiş olup büyük ölçüde Balkanlar ve Kafkaslardan Anadolu'ya doğru gerçekleşmiştir. Osmanlı Devleti'nin son döneminde irili ufaklı çok sayıda göç hareketi yaşanmakla birlikte, bu göçler Karpat tarafında şu şekilde özetlenmiştir:¹⁴²

- 1828-1829 Rus-Osmanlı Savaşı sırasında Kafkasya, Kırım ve Balkanlarda yaşayan Müslümanların Anadolu'ya göçleri. Ayrıca 1830 ve 1830 ve 1848-1850 yılları arasında Polonya ve Macar asıllı kimselerden oluşan siyasi elit gruplar ve ihtilalciler Osmanlı devletine göç etmişlerdir.
- Kırım Savaşı (1853-1856) süresince Dobruca'dan, Kuzeydoğu Bulgaristan'dan ve bilhassa Kırım'dan gelen göçler.
- Şeyh Şamil'in Rus işgaline direnişinin 1859'da sona ermesiyle Çarlık idaresi aşiretleri bu bölgeye yerleştirmek ve bölgeyi Hristiyanlaştırmak için çaba göstermiştir. Bunun etkisiyle 1862-1865 yılları arasında yoğun Kafkas göçleri yaşanmıştır.

¹⁴¹ Çelik, "Osmanlı Devleti'nin Nüfus ve İskân Politikası," 71.

¹⁴² Karpat, *Osmanlı'dan Günümüze Etnik Yapılanma ve Göçler*, 94-96.

- 1877-1878 Osmanlı Rus Savaşı sırasında Batı ve Orta Bulgaristan ile Sırbistan’da 300.000 kadar Müslüman’ın öldürülmesinden sonra bir milyondan fazla büyük ölçüde Türkler’den oluşan Müslüman nüfusun göçü.
- Yunanistan’ın Girit’i işgali dolayısıyla başlayan göçler,
- 1912-1913 Balkan Savaşı esnasında balkan ülkelerinden gelen göçler
- I. Dünya Savaşı esnasında Balkanlardan gelen göçler ve İttihat ve Terakki tarafından yapılan nüfus mübadelesi.

Kırımın kaybedilmesi ile başlayıp 20. Yüzyılın başına kadar devam eden süreç; Balkanlar, Kırım ve Kafkasya başta olmak üzere kaybedilen topraklardan devletin elinde kalan topraklara kitlesel göçlere sahne olmuştur. Göçmenlerin öncelikli hedefi İstanbul başta olmak üzere ulaşım imkânları gelişmiş şehirlere ulaşmak olmuştur. Göçmenler iskân edilecekleri bölgelere yerleştirilmeden önce geçici iskân bölgelerinde tutulmuşlardır.¹⁴³

Osmanlı’da toprak kayıplarının etkisi denizaşırı imparatorluklar olan Büyük Britanya, Hollanda ya da Fransa’dan farklı olarak sadece kaybedilen topraklarla sınırlı kalmamıştır. Elde kalan topraklarda muhtelif dini ve etnik grupların birlikte yaşama iradelerini kaybetmeleri, birbirlerine karşı güvensizlik duymaları, göçmenlerin yarattığı ekonomik dalgalanmalar, uyum problemleri gibi çok sayıda sorun Osmanlı yerleşik nüfusunun da hayatını doğrudan etkilemiştir.¹⁴⁴

Osmanlı Devleti’nin son döneminde yaşanan göçlerin etkileri hem nicelik hem de nitelik anlamda çok boyutludur. Bu bağlamda bu etkilerin tespiti ve analizi bu çalışmanın bağlamı ve amacı dışında kalmaktadır. Bununla birlikte bu göçlerin en önemli etkilerinden birisinin öncelikle Osmanlı Devleti’nin sonra da doğal olarak Türkiye Cumhuriyeti’nin demografisini geri dönüşsüz olarak değiştirdiğini söylemek

¹⁴³ Ilgın Barut, “Osmanlı Döneminde Gerçekleşen Göçlerin Kurumsallaşma ve Göç Politikaları Üzerindeki Etkileri,” *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi* 18, sayı. 40/2 (2018): 166.

¹⁴⁴ Sema Erder, *Zorla Yerleştirmeden Yerinden Etmeye: Türkiye’de Değişen İskân Politikaları* (İstanbul: İletişim Yayınları, 2018), 70.

mümkündür. Bu göçler neticesinde Osmanlı Devleti'nin nüfusundaki Müslüman nüfusun oranı büyük ölçüde artmıştır.¹⁴⁵

Osmanlı Devleti'nin göç yönetimi konusunda kırılma Kırım Savaşı ile gerçekleşmiştir. Göçler Kırım Savaşı öncesinde büyük ölçüde vakıflar ve şehremaneti tarafından yönetilmiştir. Fakat bu savaş sonrası yaşanan kitlesel akınları yönetebilmek için çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemelere gidilmiştir. Selman bu dönemde göç yönetiminde aktif rol oynayan kurumsal yapılanmaları; komisyonlar, yardım kuruluşları ve yerel dernekler olarak üç ana başlık altında ele almıştır. Bu dönemde göç yönetiminde aktif rol alan komisyonlar; Muhacirin Komsiyonu, Trablusgarp Mülteci Komisyonu, İdare-i Umumiye-i Muhacirin Komisyonu, Muhacirin Komisyonu Alisi, Umum Muhacirin Komisyonu Muhacirin-i İslamiye Komisyonu ve şeklindedir. Aynı dönemde göç edenlere yardım faaliyetlerinde rol alan yardım kuruluşları ise Muhacirin İlane Komisyonu, Sermaye-i Şefkat-i Osmaniye, İlane-i Muhacirin Encümeni, Muhacirlere Milletlerarası Yardım Komitesi, Muhacirine Mahsus Mebusandan Oluşturulan İlane Encümeni ve Hilal-i Ahmer'dir. Son olarak göç edenlere yardım etmek için kurulan yerel derneklere örnek olarak da Girit Muhtacin-i İslamiye İlane Komisyonu ve Rumeli Muhâcirîn-i İslâmiye Cemiyeti örnek olarak gösterilebilir.¹⁴⁶

Bu komisyonların farklı işlevleri yerine getirmesi amaçlanmıştır. Göç yönetiminde temel sorunların giderilmesi konusunda önemli katkıları olmuştur. Demirtaş bu komisyonların görevlerini;¹⁴⁷

“gelen göçmenleri misafir etmek, iskân yerlerini tespit ederek onları bu yerlere nakletmek ve gerekirse kendilerine ev-bark, hayvan ve tohum vermek, misafir olarak buldukları veya yerleştirildikleri halde henüz ürün alamayan göçmenlere yevmiye bağlayıp diğer yardımları yapmak, kışlık yakacak vermek, halkın yapacağı yardımları ve hazineden onlar için verilecek paraları kendileri için sarf etmek şeklinde sıralamak mümkündür. Komisyonların çok önemli bir görevi de göçmenlerin yeni çevreye uyum sağlamalarına yardımcı olmaktır.”

¹⁴⁵ Kemal Karpat, *Osmanlı Modernleşmesi: Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus*, çev. Akile Zorlu Durukan ve Kaan Durukan 2. Baskı (Ankara: İmge Kitabevi, 2008): 133.

¹⁴⁶ Kesgin, “Türk Kamu Yönetiminde Uluslararası Göç Politikaları ve Yönetimi,” 134-141.

¹⁴⁷ Mehmet Demirtaş, "Kırım Savaşı Ve 93 Harbi Sürecinde Osmanlı Memleketine Gelen Göçmenlerin Sevk Ve İskânları," *Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi* 16, sayı. 41 (2009): 234.

şeklinde özetlemiştir. Dönemin imkânları göz önüne alındığında bu kadar çok ve çeşitli görev tanımları olan komisyonların büyük ve çeşitli zorluklarla karşılaşmış olmaları öngörülebilir.

Osmanlı Devleti'nde göç yönetimi 1913 yılına kadar büyük ölçüde komisyonlar eliyle yürütülmüştür. Fakat Balkan Savaşları sonucunda kaybedilen topraklardan gelen yoğun göç akını dolayısıyla bu alanda yeni bir kurumsal yapılanmaya gidilmiştir. 1913 yılında kurulan Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyeti Dâhiliye Nezareti'nin içerisinde yer almaktadır. Bu nezarete dair 9 Aralık 1913'te tarihinde bir nizamname çıkartılmıştır. Nizamname'de, nezaretin teşkilat yapısı ve Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyeti'nin de bu yapı içerisindeki konumu karara bağlanmıştır.¹⁴⁸ Dâhiliye Nezareti Teşkilatı Nizamnamesine göre bu müdüriyetin görevlerinin; aşiretlerin genel ve özel durumlarının araştırılması, yerleştirilmelerinin sağlanması, dışardan gelecek muhacirlerin iskânları sağlanması, temel ihtiyaçlarının giderilmesi, içerden dışarıya vuku bulacak göçe karşı önlem alınması olduğu belirtilmiştir. Bu müdüriyet 1916 yılında genel müdürlük seviyesine yükseltilerek "Aşâir ve Muhacirin Müdüriyet-i Umumiyesi" adını almıştır.¹⁴⁹

1860 yılında kurulan ilk muhacir komisyonundan son olarak 1920'de Ankara'da kurulan Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyet-i Umûmiyesi'ne kadarki dönemde kurulan bütün kurumsal yapılanmalar birbirinin idari mirasını devralarak bu alandaki faaliyetlerde sürekliliğin sağlanması amaçlanmıştır. Bu alanda kurulan tüm komisyon ve idari yapılanmaların kuruluşunda geçmişe atıf yapılarak ve kendinden önceki kanuni düzenlemeler incelenerek, kurumsal yapılanmayı daha sistemli bir şekilde oluşturulması amaçlanmıştır. Dolayısıyla kurulan her bir komisyon geçmişin mirası üzerinde yükselmiştir.¹⁵⁰

Osmanlı son döneminde göç yönetimi ve politikaları alanında faaliyet gösteren yukarıdaki kurumsal yapılanmaların yanı sıra kimi yasal düzenlemeler de yapılmıştır. Bu düzenlemeler kimi zaman kurulan komisyonların faaliyetlerini düzenlemek için kimi

¹⁴⁸ Ufuk Erdem, "Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyet-i Umûmiyesi (1913-1922)," *Zeitschrift Für Die Welt Der Türken* 9, sayı. 1 (2017): 59-60.

¹⁴⁹ Ahmet Efiloğlu, "24 Mayıs 1920 Tarihli Raporuna Göre Aşâir Ve Muhacirin Müdüriyet-i Umumiyesi Ve Faaliyetleri," *Güney-Doğu Avrupa Araştırmaları Dergisi* 19 (2011): 112-113.

¹⁵⁰ Ufuk Erdem, *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Muhacir Komisyonları ve Faaliyetleri (1860-1923)* (Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2018), 6.

zaman da münhasıran yürürlüğe konmuştur. Kesgin bu dönemde yapılan yasal düzenlemelerin aşağıdaki şekilde olduklarını belirtmiştir:¹⁵¹

- Muhaceret Nizamnamesi
- Muhacirin İskân Talimatnamesi (1856)
- Muhacirin Komisyon-u Âlisinin Suret-i Teşkiline ve Vezir ve Salahiyetine Dair Nizamnâme (1877)
- Dersaadet Muhacirin İdaresi Hakkında Talimat (1878)
- İskân Çalışmalarında Yetki ve Sorumlulukları Belirten Talimatname (1889)
- İskân-ı Muhacirin Nizamname Layihası (1902)
- Muhacirin Talimatı (1906)
- Muhacirlerin Kayıt Edilecekleri Defterlere İlişkin İzahname (1912-1913)
- İskân-ı Muhacirin Nizamnâmesi (1913)
- Menatik-ı Harbiyeden Vürud Eden Mültecilerin Sevk, İskân, İaşe ve İkdalarını Mübeyyin Talimatname

İmparatorluğun son yüzyılında bu alanda bu denli düzenlemenin yapılmasının başlıca sebebi daha önce de bahsedildiği üzere toprak kayıplarıdır. Yapılan tüm idari ve yasal düzenlemeler ve dönemin idarecilerinin göç tecrübesi cumhuriyete aktarılmış olup, bu dönemdeki göç politikaları cumhuriyetin ilk yıllarında bu alanda yapılacak olan düzenlemeleri şekillendirmiştir.

3.1.2. Cumhuriyet Döneminde Göçler ve Göç Yönetimi

Türkiye'nin sahip olduğu coğrafi konum dolayısıyla cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar göç konusu Türk kamu yönetimi için önemli bir gündem maddesi olmuştur. Dolayısıyla Türk kamu yönetimi teşkilatı içerisinde dönemin ihtiyaçları ve imkânları doğrultusunda bu sorunu yönetmek için çeşitli politikalar geliştirilerek bu politikaları yürütecek idari yapılanmalar oluşturulmuştur. Geliştirilen bu politikalar büyük ölçüde yaşanan göç hareketleri ile doğrudan ilişkilidir. Türkiye'ye yönelik gerçekleşen göç hareketlerinde ise sahip olduğu imparatorluk geçmişi ile yakın

¹⁵¹ Kesgin, "Türk Kamu Yönetiminde Uluslararası Göç Politikaları ve Yönetimi," 142-148.

coğrafyasındaki siyasal, sosyal ve ekonomik olayların doğrudan etkili olduğu düşünülmektedir.¹⁵²

Türkiye'nin göç yönetimi ve politikalarını şekillendiren göç hareketlerine yönelik literatürde çeşitli sınıflandırmalar mevcuttur.¹⁵³ Bu sınıflandırmaların yapıldığı çalışmalardan, daha ziyade uluslararası göçlere odaklananlarda Türkiye'nin göç tarihi yaygın olarak 1923-1950 arası, 1950-1980 arası ve 1980 sonrası dönem olmak üzere, üç ayrı dönemde ele alınmıştır.¹⁵⁴ Bununla birlikte, özellikle 2011 yılından itibaren Suriye'den Türkiye'ye yönelik kitlesel insan hareketliliklerini göz önüne alarak 2010 sonrası dönemi ayrıca ele alan çalışmaların sayısı her geçen gün artmaktadır.¹⁵⁵ Bu çalışmada da Türkiye'nin göç ve yönetimi tarihi 1923-1950 arası, 1950-1980 arası, 1980-2010 arası ve 2010 sonrası dönem olmak üzere dört dönemde ele alınacaktır.

Türkiye'ye yönelik gerçekleşen tüm göç hareketlerinin anlatılması ve incelenmesi münhasıran ayrı bir çalışmayı gerektirdiği için bu çalışmada gerçekleşen nazaran büyük göçler ele alınacaktır. Çalışmada göç hareketlerinin tarihinin anlatılmasındaki maksat göç hareketleri ile bu alanda gerçekleştirilen yasal ve kurumsal düzenlemeler arasında var olan doğrudan ilişkidir. Bu ilişkinin kurulmasının ilgili düzenlemelerin anlaşılmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

¹⁵² Erdal Eke, "Türk Kamu Yönetimi Açısından Göç Politikası ve Teşkilat Yapısı: Güncel Bir Perspektif," *21. Yüzyılda Uluslararası Göç ve Mülteciler: Bir Türkiye Perspektifi*, ed. Hasan Hüseyin Aygöl ve Erdal Eke (Ankara: Nobel, 2018), 41.

¹⁵³ İlhan Tekeli, *Göç ve Ötesi* (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008), 43-44.; İçduygu, Erder ve Gençkaya, *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere*, 53; Selman Salim Kesgin, "Türk Kamu Yönetiminde Göç Algısı ve Politikaları," içinde *Disiplinlerarası Göç ve Göç Politikaları Sempozyumu*, ed. Kadir Canatan, Mehmet Birinci, İsmail Çağlar, Yulia Kryvenko, Sena Öksüz, Fatih Altun (İstanbul: İZÜ Yayınları, 2015), 49.; Hamza Ateş ve Aslı Coşkun, "Türkiye'de Göç Yönetimi," *Dünyada Göç Yönetimi ve Türkiye'nin Göçmenleri: Göçü Nasıl Yönetmeli*, ed. Ahmet Cihan, İsmail Armağan ve Hamdi Genç (İstanbul: Akademik Kitaplar, 2020), 54-58.

¹⁵⁴ İçduygu, Erder ve Gençkaya, *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere*, 53.; Ateş ve Coşkun, "Türkiye'de Göç Yönetimi," 54-58;

¹⁵⁵ Kesgin, "Türk Kamu Yönetiminde Göç Algısı ve Politikaları," 60; Eke, "Türk Kamu Yönetimi Açısından Göç Politikası ve Teşkilat Yapısı: Güncel Bir Perspektif," 21; Mustafa Güder, "Türkiye'deki Dış Göç Olgusuna Sosyoekonomik Bir Yaklaşım ve Avrupa Birliği ile Geri Kabul Anlaşması'nın Olası Etkileri," *Sosyoekonomi Dergisi* 24, sayı. 30 (2016): 131.

3.1.2.1.1923-1950 Arası Dönem

Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında Türkiye'nin göç ve iskân politikaları ulus devlet olma süreci bağlamında şekillenmiştir. Bu dönemdeki göçler büyük ölçüde eski Osmanlı topraklarından Türkiye'ye göç eden Türk ve Müslüman nüfus tarafından gerçekleştirilmiştir. Gelen göçmenler soydaş olarak değerlendirilerek bu dönemin göç yönetimi ve politikaları büyük ölçüde soydaşların Türkiye'ye kabulü, iskânları, üretim faaliyetlerine katılmaları, uyumları ve de nihai olarak vatandaşlığa alınmaları konularını düzenlemek üzere geliştirilmiştir.¹⁵⁶

Türkiye kurulduğu dönemde on dört milyon nüfusa sahip ortalama yaşam süresinin otuz beş yıl olduğu yoksul bir tarım ülkesiydi. Dolayısıyla cumhuriyetin ilk yıllarında göç ve iskân politikalarına şekil veren bir diğer husus da neredeyse durma noktasına gelen üretim faaliyetlerinin tekrar canlandırılması için boş kalan tarımsal arazilerin tekrar kullanıma kazandırılmasıdır. Bunu gerçekleştirebilmek için dönemin idarecileri tarafından çeşitli uygulamalar hayata geçirilmiştir. Yapılan düzenlemelerin bir kısmı Osmanlı'dan miras olarak alınırken bir kısmı ise tamamıyla yeni uygulamalardır. Bu bağlamda göç ve iskân politikaları Cumhuriyetin ilk döneminde kurucu iktidarın tasarladığı toplumsal sisteme ulaşmak için kullandıkları en etkili araçlardan biri olmuştur.¹⁵⁷

Cumhuriyet tarihinin ilk büyük göç hareketi Yunanistan ile yapılan nüfus mübadelesi dolayısıyla gerçekleşmiştir. Yaşanan mübadele yakın tarihimizde o denli etki uyandırmıştır ki, tarihimizde yaşanan farklı uygulamaları olsa da “mübadele” kavramı tarihi anlamda kullanıldığında kastedilen genellikle bu mübadele olmaktadır.¹⁵⁸ Türkiye ile Yunanistan arasında Millî Mücadele'den sonra gerçekleştirilen bu mübadele ile Anadolu'da yaşayan Rum nüfusu ile Yunanistan'da yaşayan Müslüman Türk nüfusunu yer değiştirmiştir. Bu yer değiştirmede, çeşitli kaynaklarda farklı sayılar verilmekle

¹⁵⁶ Mehmet Tekelioğlu, Abdulvehap Doğan ve Fatih Çelebi, “Türkiye’de Göç Politikalarının Gelişimi ve Mevcut Durum,” *Disiplinlerarası Göç ve Göç Politikaları Sempozyumu*, ed. Kadir Canatan, Mehmet Birinci, İsmail Çağlar, Yulia Kryvenko, Sena Öksüz, Fatih Altun (İstanbul: İZÜ Yayınları, 2015), 21.

¹⁵⁷ Erder, *Zorla Yerleştirmeden Yerinden Etmeye: Türkiye’de Değişen İskân Politikaları*, 75-76.

¹⁵⁸ Elçin Macar, “Yunanistan’dan Anadolu’ya Göç: Nüfus Mübadelesi,” içinde *Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler*, der. M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015), 173.

birlikte, Anadolu’da yaşayan yaklaşık 1.200.000 civarında Rum Yunanistan’a Yunanistan’da yaşayan 400.000 civarındaki Müslüman Türk Yunanistan’a göç ettirilmiştir.¹⁵⁹ İki devlet arasında yapılan görüşmeler neticesinde İstanbul Rumları ile Türkiye’nin isteği üzerine Batı Trakya Türkleri mübadele dışında tutulmuştur.¹⁶⁰

Türk-Yunan mübadelesinde iki tarafın da temel gayesi türdeş bir ulus yaratmaktır. İki devletin resmi olarak bu politikayı benimsemelerinin nedeni, azınlıkları önemli bir sorun olarak görmeleri ve bu sorundan bir an önce kurtulmak istemeleridir.¹⁶¹ Cumhuriyet’in kurucularının Osmanlı Devleti’nin son dönemindeki toprak kayıplarına büyük ölçüde tanık olmaları ve bu toprak kayıplarının genellikle Türk olmayan nüfusun yoğun olduğu yerler olması sebebiyle yeni kurulan devletin nüfusunu neden Türkleştirmek istedikleri daha anlaşılabilir olmaktadır. Öte yandan Yunanistan da bu mübadele ile hem içindeki Türk nüfusunu gönderme imkânı elde etmiş hem de 1912-1913 yılında gerçekleşen savaşlarda ele geçirdiği Güney Makedonya’nın Rumlaştırılmasına katkı sağlayacak nüfusa sahip olmuştur.¹⁶²

Mübadele süreci her iki taraf için farklı değerlendirilmiştir. Süreç Yunanistan’da yaşanan askeri başarısızlığın bir sonucu olarak görülmüştür. Gelen göçmen nüfusunun Yunanistan’ın mevcut nüfusunun neredeyse yüzde yirmisini oluşturması var olan sorunları daha da derinleştirmiştir. Bunun yanı sıra 1923 yılı itibariyle, Türkiye nüfusunun yüzde yirmisinin muhacirlerden oluştuğu göz önüne alındığında Türkiye tarafı dışardan gelen göçmenler konusunda daha tecrübeliydi. Tecrübenin yanı sıra, Osmanlı devletinin son döneminde iktidarda olan İttihat ve Terakki ile cumhuriyetin kurucu iktidarı ulus inşası için nüfusun homojenleştirilmesini gerekli görmüşlerdir. Yaşanan göçlerle ticari ve endüstriyel sınıfın ülkeyi terk etmesini de bağımsızlık sürecinde ödenecek bir bedel olarak değerlendirilmiştir.¹⁶³

¹⁵⁹Fahriye Emgili, “Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi’nin Türkiye Cumhuriyeti’nin Millî İktisadının Oluşumundaki Etkisi,” *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi* 18, sayı. 3 (2014): 106.

¹⁶⁰İbrahim Erdal, “Türk-Yunan Nüfus Mübadelesinde Gayrimübadil Olma Konusu ve Mübadeleden Iskat (Çıkma) Yolları,” *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi* 18, sayı. 3 (2014): 129.

¹⁶¹Yücel Bozdağlıoğlu, “Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi ve Sonuçları,” *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi* 18, sayı. 3 (2014): 30.

¹⁶² Kemal Karpat, “Önsöz,” içinde *Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler*, der. M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015), xxxiii.

¹⁶³ Bozdağlıoğlu, “Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi ve Sonuçları,” 29.

Yunanistan tarafı ile mukayese edildiğinde Türkiye tarafının süreci daha makul karşılamış olması, sürecin Türkiye’de sorunsuz geçtiği anlamına gelmemektedir. Süreçte yaşanan aksaklıklar dönemin siyasi ve idari yöneticilerinin önemli gündem maddelerinden birini oluşturmuştur. Özellikle 1924 yılında Meclis’in en önemli tartışma konularından birini oluşturan bu sürece ilişkin aynı yılın Ekim ve Kasım aylarında soru ve gensoru önermeleri verilmiştir.¹⁶⁴

Yaşanan bu göç hareketliliğinin Türkiye’nin göç yönetim teşkilatına yansımaları olmuştur. Cumhuriyet döneminde göç yönetiminden sorumlu ilk kurum Sıhhiye ve Muavenet-i İctimaiyye Vekâletine bağlı Muhacirin Müdüriyet-i Heyet-i İdaresi Müdürlüğü’dür. 1923 yılı içerisinde Lozan Antlaşması’na ekli, Yerleşme ve Hukuki Yetkiler Sözleşmesi gereğince mübadelenin başlamasıyla Muhacirin Müdüriyet-i Heyet-i İdaresi Müdürlüğü’nün kapasitesinin üstünde iş yükü oluşmuştur. Mübadeleyi yönetmesi için Mübadele ve İmar Genel Müdürlüğü kurulması gündeme gelmiş, yapılan çalışmalar sonucunda konunun bakanlık eliyle yürütülmesinin daha doğru olduğu düşünülmüştür.¹⁶⁵ Bu bağlamda, 13 Ekim 1923 tarihinde 352 Sayılı Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti İhdasına Dair Kanun’unun yürürlüğe girerek göç yönetimi ilk kez bakanlık düzeyinde ele alınmış oldu.¹⁶⁶

Bakanlığın ömrü, işleyişindeki problemlerin yanında göç yönetiminin asayiş temelli ele alınması neticesinde göç ve iskân işlerinin Dâhiliye Vekâletine devredilmesi ile sona ermiştir. Dâhiliye Vekâleti; uhdesindeki bu mesuliyeti evvelce Muhacirin Müdüriyet-i Umumiyesi eliyle 1929 itibariyle 1934 yılına kadar da Nüfus Müdüriyeti Umumiyesi eliyle ifa edilmiştir.¹⁶⁷

1934 yılında Türkiye’nin göç ve iskân politikasını günümüze kadar şekillendiren önemli bir kanun yürürlüğe girmiştir. Bu kanun 2510 sayılı İskân Kanunu’dur. Kanunu uygulayan İskân Umum Müdürlüğü Dâhiliye Vekâletinden ayrılarak Sıhhat ve İctimai

¹⁶⁴ Mesut Çapa, "Yunanistan’dan Gelen Göçmenlerin İskânı," *Atatürk Yolu Dergisi* 2, sayı. 5 (1990): 50-51.

¹⁶⁵ Kesgin, "Türk Kamu Yönetiminde Uluslararası Göç Politikaları ve Yönetimi," 186.

¹⁶⁶ Canan Emek İnan, "Türkiye’de İskân Siyaseti: İskâna Yönelik Örgütsel Yapı Üzerinden Bir İnceleme," *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, sayı. 22 (2014): 85.

¹⁶⁷ Kesgin, "Türk Kamu Yönetiminde Uluslararası Göç Politikaları ve Yönetimi," 186.

Muavenet Vekâletine bağlanmıştır.¹⁶⁸ 2510 sayılı yasa ile birlikte iskân işinin İçişleri Bakanlığı'ndan Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekâletine devredilmesinde iskân uygulamalarında güvenlikten ziyade sağlık ve sosyal sorunların ön plana alındığını göstermektedir.¹⁶⁹

İskân kanunda kimlerin hangi statüde ülkeye kabul edileceklerinin yanı sıra kimlerin ülkeye kabul edilmeyeceği açıklanmıştır. Kanunun 3. maddesindeki;¹⁷⁰

“Türkiyede yerleşmek maksadile dışarıdan, münferiden veya müçtemian, gelmek isteyen Türk soyundan meskûn veya göçebe fertler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı meskûn kimseler, işbu kanunun hükümlerine göre Dahiliye Vekilliğinin emrile kabul olunurlar. Bunlara (muhacir) denir. Kimlerin ve hangi memleketler halkının Türk kültürüne bağlı sayılacağı İcra Vekilleri Heyeti kararile tesbit olunur.”

ifadeyle ülkeye kimlerin muhacir olarak kabul edileceği açıklanmıştır. Bununla birlikte aynı maddenin devamında “Türkiyede yerleşmek maksadile olmayıp bir zaruret ilcasile muvakkat oturmak üzere sığınanlara (mülteci) denir” ifadesi ile mülteci statüsünde kabul edileceklere ilişkin bilgi verilmiştir.¹⁷¹

Kanunda statülere ilişkin bilginin yanı sıra hangi statünün hangi şekilde iskân edileceği de açıklanmıştır. Buna göre muhacirlerin yerleşmesine dair 7. Maddede “Türk ırkından olup Hükümetten iskân yardımı istememeyi yazı ile bildiren muhacirler ve mülteciler Türkiye içinde istedikleri yerde yerleşmeğe serbest bırakılırlar” ifadesi bulunmaktadır. Aynı maddenin devamında “Türk ırkından olmıyanlar, Hükümetten yardım istemeseler bile, Hükümetin göstereceği yerde yurt tutmağa ve Hükümetin izni olmadıkça buralarda kalmağa mecburdurlar” ifadesi ile mültecilerin iskânı da düzenlenmiştir.¹⁷²

3.1.2.2.1950-1980 Arası Dönem

1950-1980 arası dönemde Türkiye’de göçler üç ana kategoride gerçekleşmiştir. Bunlardan birincisi Türkiye’nin sanayileşme sürecine girmesi ile birlikte artan köyden

¹⁶⁸ İlhan Tekeli, *Göç ve Ötesi*, 160.

¹⁶⁹ Fikret Babuş, *Osmanlı’dan Günümüze Etnik Sosyal Politikalar Çerçevesinde Göç ve İskân* (İstanbul, Ozan Yayıncılık, 2006), 282.

¹⁷⁰ “İskan Kanunu,” Resmi Gazete, Erişim Tarihi: 06.09.2021, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2733.pdf>.

¹⁷¹ Resmi Gazete, “İskân Kanunu.”

¹⁷² Resmi Gazete, “İskân Kanunu.”

kente göçlerdir. Bir diğer önemli göç hareketi ise Avrupa ülkelerine doğru gerçekleşen işçi göçleridir. Bunlardan birincisi iç göçlere verilecek örnekler olup ikincisi ise uluslararası göç olmakla birlikte Türkiye’den dışarıya doğru gerçekleşen göç olması dolayısıyla çalışmanın kapsamı dışındadır. Bu dönemde gerçekleşen göçlerin üçüncü kategorisi ise Türkiye’ye yönelik büyük ölçüde balkanlardan gelen Türk ve Müslüman nüfusun göçüdür. 1950-1951 yıllarında Bulgaristan’dan Türkiye’ye doğru gelen göçler bu kategoriye verilebilecek en iyi örneklerden birisidir.

2. Dünya Savaşı’nın akabinde Bulgaristan’da sosyalist rejimin iktidara gelmesi ile birlikte ülkede yaşayan Türk nüfus göç etmek istemiştir. Türk nüfusun göç etmesinin üretim faaliyetlerini olumsuz etkileyeceği düşüncesi ile Bulgaristan hükümeti başlangıçta bu göç isteğine karşı çıkmış ve Türk nüfusu eğitim ve kültür politikaları ile asimile etmeye çalışmıştır. Buna karşın Türk nüfusunun sosyalist bir kimlikte eritilme düşüncesi başarısız olunca özellikle belli bölgelerdeki Türklerin göç ettirilmesi kararlaştırılmıştır.¹⁷³

Bulgaristan’ı aldığı bu karar iki ülke arasında gerilime neden olmuş, fakat netice itibarı ile başta aydınlar, öğretmenler ve din adamları olmak üzere çok sayıda Türk soylu kişi Türkiye’ye göç etmiştir.¹⁷⁴ Yaşanan bu gerilimler neticesinde 1950 ve 1951 yıllarında yaklaşık olarak yüz elli bin göçmen Türkiye’ye gelmiştir.¹⁷⁵ Bulgaristan’dan Türkiye’ye yönelik kitlesel insan hareketliliği, Bulgaristan hükümetinin 30 Kasım 1951 tarihinde Türkiye’ye yönelik göçü durdurduğunu açıklaması ile birlikte son bulmuştur. Alınan bu karardan sonra uzunca bir süre Bulgaristan’dan Türkiye’ye yönelik kitlesel göç hareketi yaşanmamıştır.¹⁷⁶

Yaşanan bu göç hareketi Türkiye tarafından kurulan yeni bir kurum aracılığı ile yürütülmüştür. Bu kurum 24 Mart 1950’de resmi gazetede yürürlüğe giren 5613 sayılı

¹⁷³ Mehmet Pınar, “1950-1951 Bulgaristan’dan Türkiye’ye Göçler Ve Demokrat Parti’nin Göçmen Politikası,” *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 30, sayı. 89 (2014): 87.

¹⁷⁴ İbrahim Kamil, “Bulgaristan’dan Türkiye’ye Gerçekleşen 1950-1951 Göçünün Nedenleri,” *Balkan Araştırma Enstitüsü Dergisi* 5, sayı. 2 (2016): 55.

¹⁷⁵ Filiz Çolak, "Bulgaristan Türklerinin Türkiye’ye göç hareketi (1950-1951)," *Tarih Okulu Dergisi*, sayı. XIV (2013): 123-124.

¹⁷⁶ Mithat Atabay, “Çingene Sorunu ve 1950-1951 Yıllarında Bulgaristan’dan Çanakkale’ye Göçler,” *Çanakkale Araştırmaları Türk Yılı* 10, sayı. 13 (2012): 68-69.

“Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin birleştirilmesi hakkında Kanun” ile kurulmuştur. İlgili kurumun kuruluşu ilgili kanunun birinci maddesinde aşağıdaki şekilde açıklanmıştır.¹⁷⁷

“İskân ve Toprak işleri Genel Müdürlükleri Toprak ve İskân işleri Genel Müdürlüğü adı ile genel bütçe içinde Tarım Bakanlığına bağlı bir genel müdürlük halinde birleştirilmiş ve yürürlükte bulunan kanunlarla Sağlık ve Sosyal Yardım ve Tarım Bakanlıklarıyla bu iki Genel Müdürlüğe ayrı ayrı verilmiş görev ve yetkiler Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğüne devrolunmuştur.”

İki ülke arasında diplomatik krize neden olan bu göç akınından sonra 1960lı yılların sonunda iki ülke arasında bu konu tekrar gündeme gelmiştir. Yapılan müzakereler neticesinde Bulgaristan ile Türkiye arasında bir mutabakata varılmıştır. Varılan mutabakata göre 1952 yılından önce Türkiye’ye gelen göçmenlerin birinci dereceli akrabaları serbest statüde göç olarak değerlendirilmek üzere Türkiye’ye gelmelerine izin verilmiştir. Ayrıca bu anlaşma neticesinde göç edecek kişilerin Bulgaristan’daki gayrimenkullerini satıp alacakları bazı malları da Türkiye’ye getirme hakkı tanınmıştır.¹⁷⁸

1950-1980 yılları arasında Bulgaristan’da yaşayan azınlık haricinde de çeşitli ülkelerden Türkiye’ye göç hareketleri yaşanmıştır. Bu göçler büyük ölçüde Romanya, Yunanistan ve Yugoslavya gibi diğer balkan ülkelerinden gerçekleşmiştir. Bunların yanı sıra az sayıda kişi de Türkistan’dan gelmiştir.¹⁷⁹

1950-1980 yılları arasında Türkiye’de yukarıda bahsedilen göç hareketleri ve bu hareketleri yönetmek için gidilen kurumsal düzenlemelerin yanı sıra çok sayıda yasal düzenleme de yapılmıştır. Bu düzenlemelerin en önemlilerinden birisi Cenevre Sözleşmesi’ne taraf olmaktır. İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ülkelerini terk etmek zorunda kalan insanların sayısındaki artış sebebiyle bir mülteci krizi çıkmıştır. Bunun sonucu olarak da bu krizi yönetebilmek için devletlerarası işbirliği yaygınlaşmaya başlamıştır. Sorunun çözümüne yönelik ilk somut adım BM bünyesinde mültecileri ilgilendiren sorunların çözümü için Uluslararası Mülteci Örgütü’nün 1946 yılında

¹⁷⁷ “Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin Birleştirilmesi Hakkında Kanun,” Resmi Gazete, Erişim tarihi: 05.09.2020, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7465.pdf>.

¹⁷⁸ Meşküre Yılmaz Börklü, “Tarihî Seyri İçinde Bulgaristan Türklerinin Durumu ve Türkiye’nin Bölge Türklerine Yönelik Politikaları,” *Bilig* 10, Yaz (1999): 71.

¹⁷⁹ Tekeli, *Göç ve Ötesi*, 163.

kurulması olmuştur. Bu kurumun uluslararası alanda yeterince ilgi görmemesi üzerine 1951 yılında Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği kurulmuştur.¹⁸⁰

Yapılan çalışmalar neticesinde mültecilerin sorununa kapsamlı bir çözüm olabilmesi için, 1951 yılında mültecilerin yöneldiği ülkelerin siyasal, ekonomik, kültürel yükümlülüklerini ve mültecilerin bu ülkelerdeki hukuki statüsüne ilişkin Cenevre Sözleşmesi hazırlanarak 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir.¹⁸¹ Sözleşmenin hazırlanması esnasında daha evvelki dönemlerdeki göçlerin neden olduğu sorunlara çözmek için yürürlüğe girmiş ancak sorunu çözmekte yetersiz kalmış düzenlemeler de dikkate alınmıştır.¹⁸²

Bahsi geçen sözleşme BM üyesi olması dolayısıyla Türkiye'nin de gündemine girmiştir. Sözleşme 1961 yılında ve 359 Sayılı “Cenevre'de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Tasdiki Hakkında Kanun” olarak onaylanmış ve 5 Eylül 1961 tarihinde resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.¹⁸³ Ayrıca Türkiye 1951 sözleşmesinde belirtilen yer ve zaman kısıtlamasını kaldıran 1967 New York Protokolünü de imzalamıştır. Fakat Türkiye, bu protokolü imzalarken Cenevre Sözleşmesinin 1951'de içerdiği coğrafi sınırlamayı korumuştur. Buna göre sadece “Avrupa'da meydana gelen olaylar nedeniyle” ülkesinden ayrılmak zorunda kalan ve geri dönemeyen kişilere sığınma başvurusunda bulunma hakkı tanımıştır.¹⁸⁴ Bu bağlamda Türkiye, Batı Avrupa haricinden ülkeye iltica etmek isteyenleri mülteci olarak kabul etmeyip ‘geçici sığınmacı’ olarak adlandırmaktadır. Bu kişilerin sığınma süreçlerini Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile birlikte yürütmektedir.¹⁸⁵

¹⁸⁰ Michelle S. Dromgold-Sermen, *Farklılıkları Yönetme Kültürü: Göç Yönetimi Alanı ve Türkiye'ye Göç Eden Suriyeliler* (Ankara: ODTÜ Yayıncılık, 2020), 71.

¹⁸¹ Kesgin, “Türk Kamu Yönetiminde Uluslararası Göç Politikaları ve Yönetimi,” 207.

¹⁸² Ersan Barkın, “1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi,” *Ankara Barosu Dergisi*, sayı. 1 (2014): 337-338.

¹⁸³ “Cenevre'de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Tasdiki Hakkında Kanun,” Resmi Gazete, Erişim Tarihi: 06.10.2020, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf>.

¹⁸⁴ Nurcan Özgür ve Yeşim Özer, *Türkiye'de Sığınma Sistemi'nin Avrupalılaştırılması* (İstanbul: Derin Yayınları, 2010), 121.

¹⁸⁵ Polat Kara ve Recep Korkut, “Türkiye'de Göç, İltica ve Mülteciler,” *Türk İdare Dergisi*, sayı. 467 (2010): 155-156.

Bu dönemde göç alanını düzenlemeye yönelik olarak ulusal düzeyde de çeşitli yasal düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemelere verilebilecek en önemli örneklerden birisi Pasaport Kanunu'dur. Kanun 24 Temmuz 1950 tarihinde resmi gazete yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun ilk maddesinde “Türk vatandaşları ve yabancılar, ancak Bakanlar Kurulunca tâyin olunan yerlerden Türkiye'ye girip, Türkiye'den çıkabilirler” ifadesi ile ülkeye giriş çıkış yerlerini tayin yetkisinin bakanlar kurulunda olduğu belirtilmiştir. Bunun haricinde kanun ile ülkeye giriş çıkışlarda pasaport ya da yerine geçebilecek belgelerin zorunluluğu, bu belgesi bulunmayanlara uygulanacak prosedürler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Kanun da ayrıca düzensiz göçle mücadeleyle ilişkin hükümler bulunmaktadır. Bu bağlamda kanunun 7. maddesinde ülkeye girişi yasak kişiler “Türkiye'ye Girmeleri Memnu Kişiler” başlığı altında ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.¹⁸⁶

“Madde 8 — 1. Serseriler ve dilenciler;

2. Delilikle veya bulaşık hastalıkla malûl olanlar (Bu gibilerden umumi sıhhati ve asayışı tehlikeye sokmayacak halde olup kendi vasıtalarıyla veya kanuni veli veya vasilerinin maddi himayeleri altında tedavi veya hava değiştirme için gelenler bu hükümden istisna edilebilirler);

3. Türkiye Cumhuriyetinin taraf bulunduğu, mücrimlerin iadesine mütaallik anlaşma veya andlaşmalarla iadeye esas olarak kabul edilen suçlardan birinden sanık veya hükümlü bulunanlar;

4. Türkiye'den sınır dışı edilmiş olupta avdetine müsaade edilmemiş bulunanlar;

5. Türkiye Cumhuriyetinin emniyetini ve umumi nizamını, bozmak niyetiyle veya bozmak istiyenlere ve bozanlara iştirak veya yardım etmek maksadiyle geldikleri seziyenler;

6. Fahişeler ve kadınları fuhşa sevk ederek geçinmeyi meslek edinenlerle beyaz kadın ticareti yapanlar ve her nevi kaçakçılar;

7. Türkiye'de kalacaklarını beyan ettikleri müddetçe yaşamalarına ve tekrar gitmelerine yetişecek paraları bulunmayıp Türkiye'de kendilerini himaye edecek kimseleri bulunduğu veya Türkiye'de yabancılara kanunla menedilmemiş işlerden birini tutacaklarını ispat edemiyenler.”

Bu dönemde yürürlüğe giren bir diğer önemli yasal düzenleme de “Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun”dur. Bu kanun büyük ölçüde Pasaport Kanunu'nu tamamlayıcı niteliktedir. Kanunla birlikte Pasaport Kanunu'na uygun şekilde ülkeye giriş yapan yabancıların çalışma ve ikamet işlemlerine ilişkin

¹⁸⁶ “Pasaport Kanunu,” Resmi Gazete, Erişim Tarihi: 05.04.2021, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7564.pdf>.

hükümler bulunmaktadır. Kanunda yabancıların çalışma hayatına ilişkin hükümler bulunması sebebiyle bu yabancıları çalıştıracak olanları da ilgilendiren hükümler bulunmaktadır. Bu bağlamda ülkede çalışan yabancıları kayıt altında tutabilmek için ilgili kanunun 16. maddesinde bu durum “Yanlarında Yabancı Çalıştıranların Mükellefiyeti” başlığı altında aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.¹⁸⁷

“Evlerinde veya idareleri altında bulunan yerlerde bir yabancıyı her hangi bir sıfatla çalıştıran hakikî veya hükmi her şahıs o yabancının adını ve soyadını, tâbiyetini, mesleğini, taşıdığı ikamet tezkeresinin tarih ve sayısını, ikametgâh adresini ve gördüğü işle aldığı maaş ve ücret miktarını gösterir imzalı bir beyannameyi yabancının işe başlamasını takip eden en çok 15 gün içinde en yakın polis veya jandarma karakoluna vermeğe mecburdurlar”

Bu kanunda da yine düzensiz göçü engellemek için çeşitli hükümler bulunmaktadır. Bu bağlamda kanunun 19. maddesinde “İçişleri Bakanlığınca memlekette kalması umumi güvenliğe, siyasi ve idari icaplara aykırı sayılan yabancılar verilecek muayyen müddet zarfında Türkiye'den çıkmağa davet olunur” ifadesi ile gerekli görülen durumlarda yabancıların sınır dışı edilebileceği belirtilmiştir.¹⁸⁸

1950-1980 yılları arasında yapılan yasal ve kurumsal düzenlemeler ilerleyen yıllarda çeşitli revizyonlar yaşamakla birlikte uzunca bir süre ülkenin göç yönetimi alanındaki yasal ve kurumsal altyapıyı oluşturmuşlardır. Bununla birlikte 1950 yılı Türkiye'sinin şartları göz önüne alınarak çıkarılan kanunların günümüz ihtiyaçlarını karşılamaya yetmeyeceği açıktır.

3.1.2.3.1980-2011 Arası Dönem

Türkiye 1980-2011 yılları arasında irili ufaklı çok sayıda göç hareketine sahne olmakla birlikte nitelik ve nicelik açısından yaşanan iki göç akını diğerlerinden farklılaşmaktadır. Bu göçlerden birincisi 1989 yılında başlayan Bulgaristan Türklerinin Türkiye'ye gerçekleştirdikleri kitlesel akınıdır. Bulgaristan'dan Türkiye'ye yönelik göç hareketi cumhuriyetin kuruluşundan itibaren neredeyse her dönem gerçekleşmiştir. Bu göçler kimi zaman nicelik açısından küçük sayılarda ve kontrollü bir şekilde gerçekleşirken

¹⁸⁷ Resmi Gazete, “Pasaport Kanunu.”

¹⁸⁸ Resmi Gazete, “Pasaport Kanunu.”

kimi zaman da kitlesel ve nazaran kontrolsüz olarak gerçeklemiştir. 1989 göçü nicelik ve nitelik itibarı ile ikinci kategoriye girmektedir.

Bulgaristan’da sosyalist rejimin iktidarda olması ve Türkiye’nin de batı bloğunda yer alması dolayısıyla ülke içindeki Türklere Bulgar otoriteleri tarafından her zaman kuşkuyla yaklaşmıştır. Dönemin devlet başkanı olan Todor Jivkov tarafından başlatılan yeniden doğuş süreci isimli asimilasyon politikası ile birlikte ülkedeki Türk kimliği tam anlamıyla baskı altına alınmıştır. Bu çerçevede Bulgaristan’daki Türk okulları kapatılmış, Türkçe radyo yayınlarına son verilmiş, Türkçe yayınların basılması yasaklanmıştır. Ülkedeki Türk nüfusunu açısından yaşanan süreci kaldırılamaz hale getiren uygulama ise Türk vatandaşlarının isimlerinin zorla Bulgarca isimlerle değiştirilmesi uygulaması olmuştur.¹⁸⁹

İsim değiştirme süreci Bulgaristan tarafından oldukça gizli ve hızlı bir şekilde yürütülmüştür. Bulgar hükümeti bu dönemde yabancı basın ve diplomatların Türklerin yoğun yaşadığı bölgeye girişini engelleyerek süreçte yaşananların uluslararası kamuoyuna yansımalarını geciktirmeye çalışmıştır. Bunun sonucu olarak da sürecin Türkiye’deki basının gündemine gelişi biraz gecikmiştir. Türk basını yaşanan olayları Bulgaristan’da yaşayan Türklerin daha önceki yıllarda göç eden akrabalarına gizlice gönderdikleri mektuplar aracılığıyla dünya kamuoyuna ayrıntıları ile aktarabilmiştir.¹⁹⁰

Bulgaristan’da yaşanan olaylar Türkiye ile Bulgaristan arasındaki gerilimi yükseltmiştir. Türk tarafı Bulgaristan’ın yaptığı soykırım olduğunu iddia ederek uluslararası kamuoyu oluşturmaya çalışmıştır. Bununla birlikte soğuk savaşın da etkisiyle uluslararası kamuoyunda oluşan tepkiler Bulgaristan üzerinde istenilen etkiyi yaratmamıştır. Bunun sonucunda da Türkiye sınır kapılarını açmak zorunda kalmıştır. Kapıların açılmasının akabinde gelen göçmenler öncelikle sınıra yakın olan Kırklareli ve Edirne illerinde misafir edilmiştir. Daha önce de bahsedildiği üzere Bulgaristan’dan Türkiye’ye göçler cumhuriyetin başından itibaren gerçekleşmiştir. Özellikle 1950’li ve

¹⁸⁹ Nihan Çiğerci, “Bursa-Kırcaali Hattı: 1989’da Gelen Bulgaristan Göçmenleri Örneği,” içinde *Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar*, der. S. Gülfer İhlamur-Öner ve N. Aslı Şirin Öner (İstanbul: İletişim Yayınları, 2012), 115.

¹⁹⁰ Hasan Demirhan, “Bulgaristan Türklerine Uygulanan Zorla İsim Değiştirme Kampanyası ve Türk Basını (Aralık 1984-Mart 1985),” *RumeliDE Dil ve Edebiyat Araştırmaları Dergisi*, sayı. 17 (2019): 254.

1960 yıllarda gerçekleşen göçlerin etkisiyle Bulgaristan'dan Türkiye'ye göç etmiş çok sayıda göçmen bulunmaktadır. 1989 göçü ile göç eden göçmenler de sınır illerindeki misafir edilme süreçlerinin akabinde iş imkânları ve daha önceki göç eden akrabalarının yaşadığı başta İstanbul, Bursa ve İzmir olmak üzere çeşitli şehirlere yerleşmişlerdir.¹⁹¹

Cumhuriyet tarihi boyunca gelen göçmenlere yönelik çeşitli kurumlar görevlendirilmiştir. 1989 göçünde de süreci Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü yürütmüştür. Bu tarihe kadar gelen göçmenlere yönelik politikaların yürütülmesinden sorumlu idari yapılanmalar aşağıdaki şekilde sıralanabilir.¹⁹²

- Mübadele İmar ve İskân Bakanlığı-1923
- Dâhiliye Vekâleti-1934
- Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
- İskân Genel Müdürlüğü- Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı-1935
- Toprak İşleri Genel Müdürlüğü-Tarım Bakanlığı
- Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü-Tarım Bakanlığı -1950
- Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü -İmar ve İskân Bakanlığı-1958
- Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü -Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı 1964
- Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüğü- Orman ve Köy işleri Bakanlığı -1983
- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü-1985

1980-2011 yılları arasında Türkiye'ye yönelik bir diğer kitlesel göç hareketi de 1991 yılında Irak'tan gelmiştir. Irak'ın Kuveyt'i işgalini takiben başlatılan Körfez Harekâtı ile Saddam Hüseyin yenilgiye uğramıştır. Bu yenilginin akabinde Irak'ta çeşitli iç karışıklıklar çıkmış ve belirli etnik ve dini gruplar ayaklanma başlatmışlardır. Bu ayaklanmalardan biri de Irak'ın kuzeyinde yaşayan Kürt nüfusu tarafından yapılmıştır. Bu ayaklanmayı Irak merkezi hükümetinin şiddetli bir şekilde bastırması sonucunda bölgede yaşayan Kürt nüfus çevre ülkelere kitlesel olarak akın ederek sığınmışlardır. Bu

¹⁹¹ Kemal Kirişçi ve Sema Karaca, "Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011'de Türkiye'ye Yönelen Kitlesel Mülteci Akınları," *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler*, der. M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015), 302.

¹⁹² Kesgin, "Türk Kamu Yönetiminde Uluslararası Göç Politikaları ve Yönetimi," 189.

sürecin sonunda 1 milyon 400 bin sığınmacı İran'a, 460 bin sığınmacı ise Türkiye'ye gelmiştir.¹⁹³

Büyük çoğunluğu Kürtlerden oluşan, bununlar birlikte aralarında Türkmen ve Arap nüfusun da bulunduğu bu sığınmacı akını ilk aşamada Türk tarafında güvenlik sorunu olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla bu kitlesel akına karşılık ilk aşamada sınır kapılarının açılmaması yönünde bir yaklaşım benimsenmiş olmakla birlikte, iç ve dış kamuoyunun etkisiyle kapılar sığınmacılara açılmıştır. Sığınmacılar Türkiye'de bölge halkı ile akrabalık bağlarının da etkisiyle büyük ölçüde olumlu şekilde karşılanmışlardır.¹⁹⁴

1991 yılındaki insan akınının arka planında körfez harekâtının olması Türkiye'nin bu süreçte elini bir nebze de olsa rahatlatmıştır. 1991 yılında gerçekleşen bu kitlesel sığınma hareketinde Türkiye, 1989 yılında Bulgaristan'dan gerçekleşen göçlerden farklı olarak uluslararası toplumdan destek almıştır. Irak'ın kuzeyinde NATO aracılığı ile güvenli bölgenin oluşturulması ve uluslararası kuruluşların bu süreçte mültecilere yönelik desteklerinin de etkisiyle yaşanan bu kitlesel göçün geri dönüş süreci büyük ölçüde başarıyla tamamlanabilmiştir.¹⁹⁵

Bu iki kitlesel göç dışında 1980-2011 yılları arasında Türkiye'ye çeşitli ülkelerden farklı göç hareketleri de gerçekleşmiştir. 1979 yılında İran'da yaşanan rejim değişikliği dolayısıyla eski rejim yanlısı kişiler Türkiye'ye göç etmiştir. Ayrıca soğuk savaşın bitmesiyle birlikte eski doğu bloku ülkelerinde yaşayan ve ekonomik motivasyonlarla Türkiye'ye geçici göç hareketleriyle gelen kişiler de Türk ekonomisine içinde yer almışlardır. Bunlar haricinde Bosna Savaşı döneminde de Balkanlardan çok sayıda göçmen Türkiye'ye sığınmıştır.¹⁹⁶

¹⁹³ Kesgin, "Türk Kamu Yönetiminde Uluslararası Göç Politikaları ve Yönetimi," 174.

¹⁹⁴ Ahmet Ceylan ve İsa Uslu, Türkiye Cumhuriyeti'ne Yönelen Kitlesel Göç Hareketleri ve Kabul Mekanizmasındaki Yaklaşımlara İlişkin Bir İnceleme: 1989 Bulgaristan, 1991 Irak ve 2011 Suriye Göçleri," *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, sayı. 36 (2019): 216.

¹⁹⁵ Kirişçi ve Karaca, "Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011'de Türkiye'ye Yönelen Kitlesel Mülteci Akınları," 306.

¹⁹⁶ Ali Zafer Sağıroğlu, "Türkiye'nin Yeni Göç Kanunu ve Politikası," *Disiplinlerarası Göç ve Göç Politikaları Sempozyumu*, ed. Kadir Canatan, Mehmet Birinci, İsmail Çağlar, Yulia Kryvenko, Sena Öksüz, Fatih Altun (İstanbul: İZÜ Yayınları, 2015), 72.

Türkiye'ye yönelik bu göç hareketleri Türkiye'nin göç yönetimi alanında çeşitli değişimleri tetiklemiştir. 1980-2011 yılları arasında Türkiye'nin göç yönetimi alanı ana hatlarıyla üç dönemde ele alınabilir. İçduygu vd. birinci dönemi 1994 öncesi bilgisizlik dönemi olarak adlandırmışlardır. 1994-2001 arası ise uluslararası normlara geçiş dönemi olarak adlandırılmıştır. 2001 yılından sonraki dönem ise Avrupa Birliği'ne uyum süreci çerçevesinde şekillenen dönemdir.¹⁹⁷

Türkiye'nin bu dönemdeki en büyük kırılma noktalarından olan 1994 yılındaki değişim “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” olan ve literatürde “1994 İltica Yönetmeliği” olarak adlandırılan düzenleme ile gerçekleşmiştir.¹⁹⁸ Türkiye bu düzenlemeyi başta 1991 yılında Irak'ın kuzeyinden gerçekleşen insan hareketliliklerinden dolayı oluşan kitlesel sığınmalara çözüm olarak yürürlüğe koymuştur. Yönetmeliğin hazırlanma sürecinde Türkiye'nin de taraf olduğu uluslararası mevzuat dikkate alındığı için 1994 sonrası uluslararası normlara geçiş dönemi olarak adlandırılmıştır.¹⁹⁹

Yönetmelik göç yönetiminde büyük ölçüde iltica başlığını düzenlemek için hazırlanmıştır. Yönetmeliğin birinci maddesinde amacı aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.²⁰⁰

“Bu Yönetmeliğin amacı; 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi ile Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 31 Ocak 1967 tarihli Protokol gereğince ülkemize münferiden iltica eden veya başka ülkelere iltica etmek üzere ülkemizden ikamet izni talep eden yabancılar ile topluca iltica veya sığınma amacıyla

¹⁹⁷ Ahmet İçduygu ve Damla B. Aksel, *Türkiye'de Düzensiz Göç* (Ankara: Uluslararası Göç Örgütü Türkiye, 2012), 39.

¹⁹⁸ “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,” Resmi Gazete, Erişim Tarihi: 22.11.2020, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf>.

¹⁹⁹ Ahmet Hamdi Topal, “Geçici Koruma Yönetmeliği ve Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü,” *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2, sayı. 1 (2015): 9.

²⁰⁰ “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,” Resmi Gazete, Erişim Tarihi: 02.06.2020, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf>.

sınırlarımıza gelen yabancılara ve olabilecek nüfus hareketlerine uygulanacak usul ve esasların tesbiti ile görevli kuruluşların belirlenmesidir.”

Bu mevzuatla birlikte Türkiye taraf olduğu Cenevre sözleşmesinde koymuş olduğu coğrafi kısıttan dolayı mülteci statüsü veremediği Avrupa dışından gelen göçmenlerin statüsünü belirlemiştir. Bu bağlamda iltica sistemi açısından mülteci ve sığınmacı kategorileri oluşturulmuştur. Bu bağlamda yönetmelik mülteciyi;²⁰¹

“Avrupa'da meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyuğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancı”

Şeklinde tanımlarken, sığınmacıyı ise;²⁰²

“İrki, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyuğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancı”

şeklinde tanımlamıştır. Görüldüğü üzere yönetmelikte yapılan mülteci tanımlaması 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesine sadık kalınarak yapılmıştır. Yönetmelikte tanımlanan sığınmacı statüsünün mülteci statüsünden tek farkı Avrupa'dan gelmeyen kişiler olmasıdır. Bu yönetmelik 1998 ve 2006 yıllarında çeşitli değişiklikler geçirmesiyle birlikte 2013 yılına kadar Türkiye'nin iltica sisteminin belkemiğini oluşturmuştur.

İçduygu vd. tarafından Avrupa Birliğine uyum süreciyle açıklanan 2001 yılı sonrasında AB'ye tam üyelik müzakereleri ile birlikte göç ve iltica sisteminin de AB müktesebatına uyumlulaştırılması süreci başlamıştır. Bu süreçte 2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi imzalanarak 2003 yılında bu belge revize edilmiştir. AB mevzuatının benimsenmesi sürecinde Ulusal Eylem Planı hazırlanmıştır. Bu sürece paralel olarak da Danimarka-

²⁰¹ Resmi Gazete, “Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.”

²⁰² Resmi Gazete, “Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.”

İngiltere işbirliğinde İltica-Göç Twinning projesi 2004 yılında uygulanmaya başlanmıştır.²⁰³

Türkiye Ulusal Eylem Planı'nın "İltica Alanında AB Mevzuatına Uyumun Başlatılması ve İltica Alanında Kapasitenin Geliştirilmesi" başlığı altında:²⁰⁴

"2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde 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 ve teknik kapasitenin geliştirilmesi öngörülmüştür. Taslak İltica Yasasının yürürlüğe girmesini takiben, ilgili alanda idari düzenlemeler çıkarılarak, bu alanda başlatılan AB mevzuatı ile uyum çalışmalarına devam edilecektir."

ifadeleriyle göç ve iltica alanında AB müktesebatına uyum için irade beyanında bulunmuştur. Bunun akabinde 2005 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile "Sığınma ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Plânı" yürürlüğe girerek Türkiye'nin iltica ve göç sisteminin AB'ye uyum süreci hızlandırılmıştır. 2008 yılında bahsi geçen eylem planına sadık kalınarak göç ve iltica alanında yasal ve kurumsal düzenlemeleri hayata geçirmek için "İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu" kurulmuştur.²⁰⁵ Bu kurum ilerleyen yıllarda Türkiye'nin göç yönetimi alanını düzenlemek üzere yürürlüğe giren "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu"nun hazırlanma sürecinin ana aktörü olmuştur.

2000'li yıllarda Türkiye'nin göç ve iltica alanını düzenlemeye yönelik yaptığı diğer bir atılım da Uluslararası Göç Örgütü'ne üye olmasıdır. 6 Aralık 1951 tarihinde kurulan Uluslararası Göç Örgütü göç alanında faaliyet gösteren en önemli uluslararası kuruluşlardan biridir. Türkiye'nin bu örgütle ilişkileri ilk olarak 1991 krizi esnasında gerçekleşmiştir. Daha sonraki süreçte örgütün Türkiye Ofisi açılmış fakat tam üyelik

²⁰³ Cemil Güner, "İltica Konusunda Türkiye'nin Yol Haritası," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 56, sayı. 4 (2007): 86.

²⁰⁴ Adalet ve İçişleri, https://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/Tr/pdf/IV-24.pdf, Erişim Tarihi: 02.06.2021.

²⁰⁵ Sağıroğlu, "Türkiye'nin Yeni Göç Kanunu ve Politikası," 77.

2004 yılında gerçekleşmiştir. Örgüte tam üyeliğin gerçekleşmesinin akabinde düzensiz göç ve insan kaçakçılığı gibi konularda işbirliğine gidilmiştir.²⁰⁶

2000'li yıllar Türkiye'nin göç yönetimi alanında değişime giden sürecin en yoğun yaşadığı dönemdir. Yukarıda belirtildiği üzere AB'ye uyum çerçevesinde bu alanda yapılması planlanan değişimin adımları büyük oranda bu yıllarda gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte Türkiye'nin bu alanda reformunu tek başına AB'ye uyum süreci ile açıklamanın yetersiz olacağı düşünülmektedir. 2011 yılında Suriye'de başlayan iç savaş sonucu gerçekleşen göçler de bu süreci hızlandırılmıştır.

3.2. Türkiye'nin Göç Yönetiminde Reform: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

3.2.1. Göç Yönetimi Reformu için Bir Politika Penceresi Olarak 2011 Suriye Krizi

2010 yılında Tunus'ta başlayan ve kısa süre içerisinde birçok Arap ülkesine sığınan iç ayaklanmalar literatüre Arap Baharı olarak girmişlerdir. 2011 yılının Mart ayında Suriye'de başlayan iç isyanlar da bu sürecin bir devamı olarak ortaya çıkmıştır. Suriye'de isyan hareketi başladığında genel beklenti Esad'ın iktidardan çekileceği ve orta vadede rejim değişikliğinin gerçekleşeceğiydi. Buna karşın zamanla bir iç savaş haline dönüşen Suriye'deki halk ayaklanmaları günümüzde hala devam eden Suriye krizinin başlangıcı olmuşlardır.²⁰⁷

Suriye krizinin en önemli muhataplarından birisinin 900 km'den fazla kara sınırına sahip olan Türkiye olması kaçınılmazdır. Çıkan karışıklıklar dolayısıyla Türkiye'ye yönelik ilk toplu nüfus hareketi 29 Nisan 2011 tarihinde gelen 252 kişilik grubun Cilvegözü sınır kapısından girmesiyle gerçekleşmiştir. O tarihten itibaren Türkiye'nin uyguladığı açık kapı politikasının da etkisiyle kitleler halinde insan akını devam etmiştir.²⁰⁸

²⁰⁶ Gökçe Bayındır Goularas ve Ulaş Sunata, "Türk Dış Politikasında Göç ve Mülteci Rejimi," *Moment Dergi* 2, sayı. 1 (2015): 21.

²⁰⁷ Selim Çapar ve Mehmet Koca, *Düzensiz Göç Yönetiminde Mülki İdare Amirleri* (Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2018): 9.

²⁰⁸ M. Murat Erdoğan, "Türkiye'ye Kitlesel Göçlerde Son ve Dev Dalga: Suriyeliler," içinde *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler*, der. M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015), 173.

Yaşanan bu insan hareketliliği Türkiye tarafından başlangıçta geçici bir sığınma süreci olarak değerlendirilmiştir. Fakat Suriye’deki iç savaşın bitmemesi ve dolayısıyla kitlesel göçlerin ardı kesilmeksizin devam etmesi yaşanan göç hareketinin niteliğini büyük ölçüde değiştirmiştir. Brookings-USAK tarafından yapılan çalışmanın başlığında bu durum “Sonu Gelmeyen Misafirlik” olarak tanımlanmıştır.²⁰⁹

Yaşanan çatışmalar sonucunda çok sayıda insan evlerini terk etmek zorunda kalmış ve bunların büyük bir kısmı aynı zamanda ülkesini de terk etmek zorunda kalmıştır. Bu savaş sonucunda Birleşmiş Milletlerin resmi kayıtlarına göre 2022 yılı itibarı ile 3.7 milyon Türkiye’de, 800 bin Lübnan’da ve 650 binden fazla kişi de Ürdün’e göç ederek bu ülkelerde yaşamaktadır.²¹⁰ Verilen sayıların kayıtlı nüfus olduğu göz önüne alındığında gerçek sayıların bunların çok üstünde olduğunu iddia etmek yanlış olmayacaktır.

Suriye’den Türkiye’ye yönelik kitlesel insan hareketlilikleri Türkiye’nin mevcut göç yönetim yapısının yetersizliğinin fark edilmesinde önemli rol oynamıştır. Türkiye’de insan hareketlilikleri konusu bu dönemde büyük ölçüde Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yönetilmektedir. Türkiye’nin düzensiz uluslararası göç hareketlerini yönetmek için sadece yasadışı insan hareketliliklerini engelleme üzerine strateji kurması transit ülke konumundan hedef ülke konumuna dönüştüğü 1990’lı yıllardan beri yetersiz kalmaktadır. Özellikle Suriye’den gerçekleşen göçle birlikte gelen kitlenin hukuki statüsü, barınma, eğitim ve çalışma hayatına katılım süreçlerini düzenleyecek yeni bir yasal ve kurumsal yapıya ihtiyaç açıkça ortaya çıkmıştır.²¹¹

Daha önce belirtildiği üzere Türkiye’nin 2000’li yıllardan itibaren göç yönetimi alanında AB’ye uyum süreci çerçevesinde çeşitli reform girişimleri mevcuttur. Türk kamu yönetimi teşkilatının hali hazırda gündeminde olan göç yönetimi reformu yaşanan

²⁰⁹ Osman Bahadır Dinçer, Vittoria Federici, Elizabeth Ferris, Sema Karaca, Kemal Kirişçi ve Elif Özmenek Çarmıklı, Sonu Gelmeyen Misafirlik, Erişim Tarihi: 03.07.2020, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/usakbrookings-report-final-version14november13.pdf>.

²¹⁰ The UN Refugee Agency Operational Data Portal, Erişim Tarihi: 03.02.2022, <https://data.unhcr.org/en/situations/syria>.

²¹¹ Seçkin Baykal ve Levent Yılmaz, “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Göç İdaresi Bağlamında Türkiye’nin Yeni Göç Siyaseti,” *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi* 7, sayı. 2 (2020): 645.

Suriye krizi ile birlikte ülkedeki siyasi otoritenin ve kamuoyunun da öncelikli gündemine girmiştir. Dolayısıyla yaşanan bu krizin bu değişim süreci için bir politika penceresi olduğu iddia edilebilir. Kingdon politika akışı, problem akışı ve siyaset akışının bir araya geldiği durumları politika penceresi olarak tanımlamaktadır.²¹²

3.2.2. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

Türkiye'nin göç yönetimini düzenlemek üzere bir kanun metni hazırlanmasına yönelik çalışmalar 2009 itibarı ile başlamıştır. Uzun bir hazırlık sürecinin akabinde 2012 yılında TBMM'ye sunulan "6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu", 04.04.2013 tarihinde meclis tarafından kabul edilerek Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmıştır. Kanun 11.04.2013 tarihinde Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun bazı hükümleri yayınlanır yayınlanmaz yürürlüğe girmekle birlikte, bazı hükümler yayınlanmasından bir yıl sonra yürürlüğe girmiştir.²¹³

Türkiye'nin göç politikalarındaki en önemli kırılma noktalarından biri olan YUKK hem göç yönetimi alanını yeniden düzenlemesi de hem de kanunlaşma süreci açısından oldukça önemlidir. YUKK ile birlikte daha önce yönetmelikler düzeyinden ele alınan göç yönetimi konuları müstakil bir kanuna kavuşmuş ve göç yönetimi için uzman bir bürokrasinin oluşmasına imkan sağlanmıştır. Kanunun kendisi kadar önemli olan yapım süreci de katılımcı ve şeffaf bir atmosferde gerçekleşmiştir. YUKK, dönemin siyasi atmosferine rağmen muhalefet partilerinin de onayıyla tamamlanan bir yasama süreci ile yürürlüğe girmiştir.²¹⁴ Türkiye'de az rastlanacak türden bir çoğulculuk ve katılımcılık ile sürecin tamamlanması dolayısıyla AB İlerleme Raporu'na da "kayda değer bir ilerleme" şeklinde yansımıştır. Raporda özellikle konuya güvenlik odaklı yaklaşımdan uzaklaşılması vurgulanmıştır.²¹⁵

Kanunun genel gerekçesinde neden reform ihtiyacı duyulduğu ayrıntılı bir şekilde anlatılmıştır. Bu bağlamda reform ihtiyacının sebepleri; ülkemize giren yabancı

²¹² John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Essex: Pearson, 2014) :165.

²¹³ Rifat Erten, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme," *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* XIX, sayı. 1 (2015): 4.

²¹⁴ Kesgin, "Türk Kamu Yönetiminde Uluslararası Göç Politikaları ve Yönetimi," 330.

²¹⁵ M. Murat Erdoğan, *Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum* (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015), 50.

sayısında yaşanan artış, göç yönetiminin koordinasyon ve işbirliği gerektirmesi, Avrupa Birliği'ne uyum süreci, uluslararası koruma konusundaki mevcut mevzuatın yetersizliği ve mevzuata ilk kez girecek “uyum” konusundaki düzenlemelere olan ihtiyaç şeklinde özetlenebilir.²¹⁶

Kanunla birlikte Türk kamu yönetimi teşkilatında var olmayan ve özel olarak göç alanını yönetecek yeni bir idari yapı kurulmuştur. Kanunun genel gerekçesinde bu idari yapıya ilişkin aşağıdaki hükümler bulunmaktadır.²¹⁷

“Tasarının son temel ayağını ise göç yönetiminden sorumlu olacak Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlenmesi, teşkilat ve personel yapısının belirlenmesi oluşturmaktadır. İçişleri Bakanlığına bağlı bir kuruluş olarak faaliyet gösterecek olan Genel Müdürlüğün, Tasarıyla getirilen düzenlemelerden oluşan göç sistemini ilgili tüm kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyon içinde yöneterek, bu alandaki kurumsal sorumluluğu üstlenmesi beklenmektedir.”

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmadan önce yabancılarla ilgili işlemler Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yapılmaktaydı. 2014 yılı itibari ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Emniyet Genel Müdürlüğü'nden bu işlemleri devralmıştır. Mayıs 2015 tarihi itibari ile de 81 ilde teşkilatlanmasını tamamlayarak İl Emniyet Müdürlükleri tarafından yürütülmekte olan işlemler İl Göç İdaresi Müdürlüklerine devredilmiştir.²¹⁸

2018 yılında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesi sonucunda Türk kamu yönetimi teşkilatının yeni sisteme uyumlu şekilde yeniden yapılandırılma süreci başlamıştır. Bu bağlamda 6458 sayılı YUKK'un Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nü düzenleyen ilgili maddeleri 703 sayılı KHK ile yürürlükten kaldırılmıştır.²¹⁹ Bunun hemen akabinde 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Göç İdaresi Genel

²¹⁶ “Genel Gerekçe,” Göç İdaresi Başkanlığı, Erişim Tarihi: 12.05.2020, <https://www.goc.gov.tr/genel-gerekce18>.

²¹⁷ Göç İdaresi Başkanlığı, “Genel Gerekçe.”

²¹⁸ “2016 Türkiye Göç Raporu,” Göç İdaresi Başkanlığı, Erişim Tarihi: 06.09.2021, https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/YillikGocRaporlari/2016_yiik_goc_raporu_haziran.pdf, 25.

²¹⁹ Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Erişim Tarihi: 06.04.2020, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf>.

Müdürlüğünün amaç, kuruluş, görev ve yetkileri yürürlüğe konmuştur.²²⁰ Kuruma ilişkin son değişiklik ise 2021 yılında gerçekleşmiş olup statüsü genel müdürlükten başkanlığa değiştirilmiştir.²²¹

4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Göç İdaresi Başkanlığı kurumunun görev ve yetkileri ilgili kararnamenin 159. Maddesinde aşağıdaki şekilde sıralanmıştır:²²²

- a) Göç alanına ilişkin, mevzuatın ve idari kapasitenin geliştirilmesi konularında çalışmalar yürütmek ve Cumhurbaşkanınca belirlenen politika ve stratejilerin uygulanmasını izlemek ve koordine etmek.
- b) (Ek:RG-29/10/2021-31643-C.K-85/21 md.) Göç Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütmek, Kurul kararlarının uygulanmasını takip etmek.
- c) Göçle ilgili iş ve işlemleri yürütmek.
- ç) 19/9/2006 tarihli ve 5543 sayılı İskân 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 ve projelendirilmesine yardımcı olmak, proje tekliflerini değerlendirmek ve onaylamak, yürütülen çalışma ve projeleri izlemek, bu çalışma ve projelerin uluslararası standartlara uygun şekilde yürütülmesine destek vermek.
- ı) Mevzuatla verilen diğer görevleri yürütmek”

6458 sayılı kanun kapsamında göç yönetimine dair bazı kurul ve komisyonlar kurulmuştur. Bu kurul ve komisyonlar; Göç Politikaları Kurulu, Göç Danışma Kurulu, Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu ve Uluslararası Koruma

²²⁰ “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” Erişim Tarihi: 05.01.2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf>.

²²¹ “Başkanlık,” Göç İdaresi Başkanlığı, Erişim Tarihi: 06.01.2022, <https://www.goc.gov.tr/baskanligin-gorevleri>.

²²² “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” Erişim Tarihi: 05.01.2022, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf>.

Değerlendirme Komisyonu şeklinde sayılabilir.²²³ Bununla birlikte bu kurul ve komisyonlar Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sürecinde yürürlükten kaldırılmıştır.²²⁴ Bunlardan biri olan Göç Politikaları Kurulu 2018 yılında 703 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Göç Kurulu ismiyle yeniden yapılandırılmıştır.²²⁵ Bu düzenlemede Göç Kurulu'na ilişkin aşağıdaki ifade yer almaktadır.²²⁶

“Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevli olup İçişleri Bakanının başkanlığında, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek bakanlık ve kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşur. Kurul, İçişleri Bakanının çağrısı üzerine toplanır”

Göç Kurulu'nun yanı sıra Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu da Göç İdaresi Genel Başkanlığı bünyesinde tekrar oluşturulmuştur. Komisyonun görevleri 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde;²²⁷

“a) İdari gözetim kararları ve kabul edilemez başvurularla ilgili kararlar ile hızlandırılmış değerlendirme sonucu verilen kararlar hariç, uluslararası koruma başvuruları hakkında verilen kararlar ile başvuru ve uluslararası koruma statüsü sahibi hakkındaki diğer kararlara karşı itirazları değerlendirmek ve karar vermek.

b) Uluslararası korumanın sona ermesi ya da iptaline yönelik kararlara karşı itirazları değerlendirmek ve karar vermek.

(3) Komisyonlar, doğrudan Başkanın koordinasyonunda çalışır.”

şeklinde sıralanmıştır.

3.3. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı Bağlamında Değerlendirilmesi

Uzun süren hazırlıklar neticesinde yürürlüğe giren 6458 sayılı YUKK göç alanını bütünsel olarak regüle etmesi sebebiyle Türkiye'nin göç yönetimindeki değişimin

²²³ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Erişim Tarihi: 16.11.2021, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130411-2.htm>.

²²⁴ “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname,” Resmi Gazete, Erişim Tarihi: 06.04.2020, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf>.

²²⁵ “Göç Kurulu,” Göç İdaresi Başkanlığı, Erişim Tarihi: 11.12.2021, <https://www.goc.gov.tr/goc-kurulu>.

²²⁶ “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” Erişim Tarihi: 10.10.2021, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>.

²²⁷ “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” Erişim Tarihi: 05.12.2021, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf>.

çekirdeğini oluşturmaktadır. Kanun yürürlüğe girdikten bir süre sonra Türkiye’de hükümet sistemi değişikliği gerçekleşmiş ve bu sebeple kanunun kimi hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. Bununla birlikte hükümet sistemi kurulduktan sonra ilgili hükümler yeni sisteme uyumlu halde tekrar düzenlenerek yürürlüğe girmiştir. Yaşanan değişim büyük ölçüde sadece şekli olarak gerçekleştiği için Türkiye’nin son dönem göç yönetiminde yaşanan değişim bu kanun üzerinden incelenecektir.

Bütünleşik kamu yönetimi yaklaşımını ortaya çıkaran kimi sebepler daha önce de bahsedildiği üzere temelde mevcut yönetim yapılanmasının sorunları idare etmekte yetersiz kalmasıdır. Türkiye’nin göç yönetimi bağlamında konuyu değerlendirmek gerekirse, Türkiye’de göç olgusu uzun yıllar boyunca parçalı ve oldukça eski bir mevzuatla yönetilmekteydi. Bu alanda belirli dönemlerde kısmi düzenlemeler yapılmakla birlikte kanundan önceki yasal alt yapı ile Türkiye’nin göç olgusunu yönetmesi oldukça zorlaşmıştır.

YUKK’tan önce yabancıların Türkiye’deki uluslararası koruma haricindeki giriş, kalış ve çıkış işlemleri 1950 yılında yürürlüğe girmiş olan “5682 sayılı Pasaport Kanunu” ve “5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun” ile yürütülmektedir. YUKK ile birlikte “Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun” tamamen ve Pasaport Kanunu’nda birçok maddesi yürürlükten kaldırılmıştır. 60 yıl önce çıkartılmış olan bu kanunlar dönem dönem değişiklikler geçirseler bile Türkiye’nin göç yönetiminin yasal alt yapısını oluşturmak için oldukça eskilerdir. Kanunla birlikte çağın gerekliliklerini yönetmekte yetersiz ve parçalı bir mevzuat yerine göç alanını münhasıran düzenleyen ve Türkiye’nin günümüzde göç yönetiminde karşı karşıya kaldığı sorunların göz önüne alındığı bütüncel ve güncel bir mevzuat yürürlüğe girmiştir.

YUKK’un yürürlüğe girmesiyle birlikte, yabancılara yönelik farklı idari otoriteler tarafından yürütülen işlemler büyük ölçüde ortak bir zemine kavuşmuştur. Göç olgusu doğası itibarı ile birden fazla politika alanını ilgilendirmektedir. Dolayısıyla bu alanda faaliyet gösteren birden fazla kamu kurumu bulunmaktadır. YUKK ile birlikte bu kamu kurumlarının göç konusuna dair yürüttükleri işlemlere dair mevzuatlarında da düzenlemelere gidilmiştir. Dolayısıyla kanun, göç alanını yöneten kanunların yerini

olarak bütünleştirmenin yanı sıra yürürlüğü devam eden kanunların birbirleri arasında var olan çelişkiler dolayısıyla ortaya çıkan zorlukların giderilmesini de sağlamıştır.²²⁸

YUKK'un yukarıda bahsedilen hususlar göz önüne alındığında göç alanına dair yasal altyapıyı bütünleştirici etkisi açıkça ortaya çıkmaktadır. Bütünleşik kamu yönetimi reformunun en önemli bileşenlerinden birisi, farklı politika ve programlar arasında var olan çelişkileri ve çakışmaları azaltarak kaynakların daha etkin kullanımını sağlamaktır.²²⁹ Bunun sağlanabilmesi için öncelikle ilgili alanı düzenleyen yasal mevzuatın daha bütüncül bir hale getirilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda YUKK'un ilgili mevzuattaki dönüştürücü etkisinin buna katkı sağladığı düşünülmektedir.

Kanun yasal yapılanmanın yanı sıra idari yapılanmadaki parçalanmışlığı da gidermiştir. YUKK ile birlikte kurulan ve nihai olarak Göç İdaresi Başkanlığı ismini alan kurum Türkiye'nin göç yönetimi alanının ana omurgasını oluşturmaktadır. Türkiye'nin göç ve iskan tarihi göz önüne alındığında, konunun güvenlik boyutu Emniyet Genel Müdürlüğü eliyle, iskan boyutu ise farklı dönemlerde farklı kamu kurumları eliyle yürütülmüştür. Göç İdaresi Başkanlığı'nın merkez ve taşra teşkilatlarını kurması ile birlikte Türk kamu yönetimi teşkilatı göç yönetimi alanını bütüncül bir şekilde yürüten bir idari otoriteye kavuşmuştur. Kurumun bu alandaki rolü ilgili mevzuatta aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:²³⁰

“Göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.”

Bütünleşik Kamu Yönetimi reformunun temel amaçlarından biri de aynı alanda faaliyet gösteren kamu kurum ve kuruluşları arasındaki çelişkileri ve çatışmaları asgariye

²²⁸ Sağıroğlu, “Türkiye’de Merkezi Göç Yönetimi,” 54.

²²⁹ National Audit Office-NAO, “Joining Up to Improve Public Services,” 2.; Pollitt, “Joined-up Government. A Survey,” 35.

²³⁰ “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” Erişim Tarihi: 10.10.2021, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>.

indirmektir. Göç İdaresi Başkanlığı'nın göç yönetimi alanını yönetmekle görevli ana kurum olarak yetkilendirilmesi ve daha önceki dönemde var olan çok başlılığın ortadan kaldırılmasının buna katkı sağladığı düşünülmektedir.

Kurumun göç alanını koordine ederek yönetmek üzere görevlendirilmesi dolayısıyla, bütünleşik kamu yönetimi bağlamında ele alınan sınır ajanslarına bir örnek teşkil ettiğini idda etmek mümkündür. Sınır ajansları mevcut kamu yönetimi mekanizmasında birden fazla kamu kurumu tarafından yürütülen faaliyetleri koordine etmek için kurulmuşlardır. Avustralya'nın bütünleşik kamu yönetimi reformları bağlamında kurmuş olduğu "Ulusal Okyanus Ofisi" (National Oceans Office) bu kurumlara verilebilecek iyi bir örnektir. Kurum kapsamlı bir milli okyanus politikası geliştirmek için kurulmuştur. Bu kurum okyanus yönetimi ile ilgili tüm paydaşların koordinasyonundan ve bilgi alışverişinden sorumludur.²³¹

Göç İdaresi Başkanlığı bu bağlamda değerlendirildiğinde tam anlamıyla bir sınır ajansıdır. Mevcut kamu yönetimi mekanizmasında yönetilmesi için müstakil bir kurumun olmadığı göç alanında politika geliştirmek ve hizmet sunumunu gerçekleştirmek için kurulmuştur. Bütünleşik kamu yönetimi reformlarında bu sınır aşan alanları yönetmek için kurulan idari kurumların en önemli görevlerinden birisi de bu alandaki koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktır.

YUKK ile birlikte göç yönetimi ile ilişkili diğer kamu kurum ve kuruluşları arasındaki koordinasyon ve işbirliğini sağlamak için bir sekreteryası Göç İdaresi Başkanlığı'nda olan Göç Kurulu gibi koordinasyon kurulları oluşturulmuştur. Bu kurullar aracılığı ile göç alanında yaşanan gelişmeler ve bu alanda yürütülecek politikaların belirlenmesinde ilgili tüm paydaşların fikirleri alınmaktadır. Bu tarz koordinasyon kurulları Bütünleşik Kamu Yönetimi reformunun bileşenlerinden biri olan kurumlar arası ilişkilerde yeni yaklaşımlara örnek olarak gösterilebilir.

Yukarıdaki değerlendirmeler göz önüne alındığında YUKK ile birlikte Türk kamu yönetiminde yaşanan değişimin Bütünleşik Kamu Yönetimi reformları ile çeşitli

²³¹ Management Advisory Committee-MAC, Connecting Government: Whole of Government Response to Australia's Priority Challenges, Canberra: Commonwealth of Australia, 39-40.

benzerlikler gösterdiği iddia edilebilir. Kanun ile birlikte ilgili mevzuatın bütünleştirilmesi, bu alanda birden fazla politika alanını ilgilendiren göç konusunu yönetmek için bir sınır ajansı örneği olarak Göç İdaresi Başkanlığı'nın kurulması ve bu kurumun ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyon ve işbirliğini sağlamakla görevlendirilmesi bu iddiayı destekleyici hususlardır. Bununla birlikte bu tablo Türkiye'nin göç yönetimi teşkilatının kusursuz işlediği anlamına gelmemektedir.

Göç olgusu daha önceki bölümde tartışıldığı üzere bir çetrefilli sorun örneğidir. Dolayısıyla bu tarz sorunlarla mücadele etmek için uygulanacak politikaları yürütülecek idari yapılanmanın geleneksel kamu yönetimi mekanizmalarından farklı olması gerekmektedir. Özetle çetrefilli sorunlarla mücadele etmek için bütünlük kamu politikaları yürütülmesi gerekmektedir. Bu tarz politikaların da geleneksel idari yapılanmalar eliyle yürütülmesi zor olmaktadır. Bütünlük Kamu Yönetimi yaklaşımı tam olarak bu tarz politikaların etkin şekilde yürütülebilmesine imkan sağlayacak reform örneği olarak değerlendirilmektedir.

Burda teknik bir dilden faydalanılarak donanım-yazılım uyumu metaforunun konuyu açıklamaya katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Kamu yönetimi teşkilatını donanım, kamu politikalarını ise yazılım olarak ele alırsak çetrefilli problemlerle mücadele için gerekli yazılımı çalıştırabilecek donanımın geleneksel idari yapılanmalarda mevcut olmadığı düşünülmektedir. Bununla birlikte doğru donanımın varlığının doğru yazılımı doğrudan doğurmadığı, hatta ikisinin de doğru seçildiği durumlarda da bu yazılımı kullananın yanlış olabileceği de göz önüne alınmalıdır. Özetle, göç alanına ilişkin yasal ve kurumsal dönüşümün tek başına Türkiye'nin göç yönetimini kusursuz yapmayacağına altının çizilmesi gerekmektedir.

YUKK, Türk kamu yönetiminde göç alanına ilişkin yasal ve kurumsal boşluğu gidermesi açısından oldukça önemli bir gelişmedir. Bununla birlikte yukarıdaki metaforla anlatılmak istenen esasında tek başına bir yasal düzenlemenin bir ülkenin göç yönetimi ve politikaları alanındaki tüm sorunları gidermesinin imkansızlığıdır. Özellikle Türkiye'nin doğu ve güneydoğu sınırlarından gerçekleşen düzensiz ve kontrolsüz göçler Türkiye'nin göç yönetiminde karşı karşıya olduğu en önemli sorun başlıklarıdır. Buradan da anlaşılacağı üzere göç yönetiminin bir ayağını da sınır yönetimi politikaları

oluşturmaktadır.²³² Güç ve sığınmacı sorununu salt sınır güvenliğine indirgemek her ne kadar olayın güvenlikçi politikalar bağlamında değerlendirildiği eleştirisini alsa da, sınır güvenliğini g politikalarının bir parçası olarak değerlendirmemek de düzensiz göç hareketlerine davetiye çıkartmaktır. Türkiye'nin içinde bulunduğu coğrafya dolayısıyla böyle bir lüksü bulunmamaktadır. Etkin bir sınır güvenliğinin bulunmaması aynı zamanda Türkiye'yi bir yasadışı göç rotası haline getirecektir ki bu da beraberinde göçmen kaçakçılığı gibi suçların merkezi olma riskini barındırmaktadır.

²³² Bütünleşik Sınır Yönetimi yaklaşımı için bkz., Feriştah Yılmaz, *Bütünleşik Sınır Yönetimi* (Ankara: Nobel, 2016)

SONUÇ

Sosyal bilim literatürüne kent planlaması disiplini tarafından kazandırılan çetrefilli problem kavramı ortaya çıkışından günümüze kadar birbirinden farklı disiplinlerde tartışılmıştır. Ortaya çıktığı dönemdeki hâkim pozitivist metodolojiye yönelik bir eleştiri olarak ileri sürülmekle birlikte, ilerleyen dönemde toplumsal sorunların anlaşılması ve açıklanması sürecinde sıkça başvurulan bir kavram haline gelmiştir. Kavramın ilgili literatürde aşırı kullanımına yönelik çeşitli yazarlar tarafından eleştiriler getirilse de günümüzde hala çok sayıda toplumsal problemin analiz edilmesinde kullanılmaktadır.

Bu çalışmada da çetrefilli sorun kavramına göç olgusunu açıklamak için başvurulmuştur. Çetrefilli sorun kavramı Rittel ve Webber tarafından toplumsal problemlerle teknik problemler arasındaki farkı açıklamak için kullanılmıştır. Çetrefilli sorun kavramı ile toplumsal problemlerin karmaşık, belirsiz ve değer çatışmalarını barındıran doğalarına vurgu yapılmaktadır. Bu bağlamda ilgili literatürde terörizm, iklim değişikliği, çocuk istismarı, atık yönetimi gibi çok sayıda politika problemi çetrefilli soruna örnek olarak verilmiştir. Bu politika problemlerinden birisi de göç olgusudur.

Göç doğası itibarı ile birbirleriyle karmaşık ilişkileri olan eğitim, sağlık, güvenlik, sosyal yardım, kentleşme gibi çok sayıda alanda politikaların üretilmesi ve bu politikaların birbiriyle koordineli olmasını gerektiren bir politika sorunudur. Günümüz dünyasında insan hareketliliklerinin geçmişe nazaran kolaylaşması göç süreçlerini daha öngörülemez hale getirilmiştir. Bu alanda var olan belirsizlik göçün yönetimini daha da zorlaştırmaktadır. Göç olgusunun yönetilmesini zorlaştıran bir diğer husus da paydaşlar arasında var olan değer yargıları farklılığıdır. Göçe ilişkin paydaşlar arasındaki fikir farklılıkları genellikle göçün bir problem olup olmadığı sorgulamasından itibaren başlamaktadır. Bunun akabinde iltica ve sığınması kabulünde var olan farklı yaklaşımlar, özgürlükçü-güvenlikçi politika ayrımı, uyum sürecinde tercih edilecek politikaların çok kültürlülüğü mü yoksa asimilasyon mu olacağı gibi çok sayıda göç yönetimi ve politikalarına dair temel sorun toplumda ve bu süreci yönetecek siyasetçi ve idareciler arasında görüş ayrılıklarına neden olabilmektedir. Dolayısıyla karmaşık, belirsizlikler içeren ve görüş farklılıklarına neden olabilecek doğasıyla göç olgusu çetrefilli sorunlara verilebilecek en iyi örneklerden birisidir.

Çetrefilli sorun literatürü sadece bu kavramın belirli politika problemlerinin analiz edilmesi için kullanıldığı çalışmalarla sınırlı değildir. İlgili literatürde bu tip sorunlarla nasıl mücadele edilmesi gerektiğine yönelik de çalışmalar bulunmaktadır. Çalışmaların temel vurgusu çetrefilli problemlerle mücadelede geleneksel bürokratik mekanizmaların yetersiz kaldığına yöneliktir. Çünkü bu tarz politika problemleri yüksek düzeyde koordinasyon ve işbirliği gerektirmektedir. Bu bağlamda ilgili literatürde bu sorun tipiyle mücadele için en çok önerilen yaklaşımlardan birisi Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımıdır.

Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı 1990'lı yıllarda başta İngiltere olmak üzere Avustralya, Yeni Zelanda ve Kanada gibi Anglo-sakson ülkelerde ortaya çıkmıştır. Yaklaşımın öncelikle bu ülkelerde ortaya çıkmasının en önemli sebeplerinden birisi Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının öncü ülkelerinin bunlar olmasıdır. Bu ülkeler Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı'nın olumlu etkilerinin yanı sıra bir takım olumsuzluklarını da ilk tecrübe eden ülkelerdir.

Ülkeleri Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımına iten sebepler sadece Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının dikey kamu yönetimi örgütlenmesi gibi yan etkileriyle sınırlı değildir. Bunun yanı sıra kamu yönetimi mekanizmasının en eski problemlerinden biri olan departmantalizm de bu reform hareketinin tetikleyicilerinden birisidir. Kamu yönetimi mekanizmasının bu problemlerinin yanı sıra toplumsal problemlerin gittikçe karmaşıklaşan yapısı, diğer bir ifadeyle çetrefilli sorunların artışı da kamu yönetiminde koordinasyon ve işbirliğine dayalı yeni bir yönetim reformunu gerekli kılmıştır. Bu reform süreci kimi ülkelerde “joined-up government” kimi ülkelerde “whole of government” adıyla yürütülmüştür. Bununla birlikte kimi durumlarda adı konulmamış ama içeriği aynı uygulamalar da mevcuttur. Türkiye'nin göç yönetiminde yaşanan değişim de bu bağlamda değerlendirilmektedir.

Türkiye tarihsel mirası ve coğrafyası itibarı ile sürekli olarak göç hareketlerine sahne olmuştur. Bu göçler neticesinde toplumsal ve ekonomik yapısı değişime uğrayan Türkiye Cumhuriyeti ile göç olgusu arasında girift bir ilişki bulunmaktadır. Kuruluşunun akabinde gerçekleşen soydaş göçleri ile Anadolu'nun Türkleşmesi süreci hızlanırken özellikle 1990'lı yıllardan sonra Türkiye kitlesel sığınma akınlarıyla karşı karşıya

kalmıştır. Yaşanan bu akınlar Türkiye'nin göç yönetimi alanında çeşitli yasal ve kurumsal düzenlemelere gitmesini zorunlu kılmıştır.

Yaşanan göçlerin yanı sıra Avrupa Birliğine uyum süreci de Türkiye'yi göç yönetimi alanında reforma iten ana faktörlerden biri olmuştur. Bu bağlamda 2000'li yıllar Türkiye'de göç yönetimi alanında köklü dönüşümün başlangıç dönemidir. Göç yönetimi alanını temelden düzenleme girişimi dönemin Avrupa Birliğine uyum ruhuyla birleşince reform hareketleri hız kazanmış ve 2013 yılında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile bu alandaki yasal karmaşıklık düzenlenmiştir. Aynı kanunla kurulan ve sonradan isim değişikliğiyle yeniden yapılandırılan Göç İdaresi Başkanlığı da müstakilen göç yönetimini düzenlemek için kurulmuş olması dolayısıyla Türk kamu yönetimi teşkilatındaki önemli bir boşluğu doldurmuştur.

Yapılan bu düzenleme ile çetrefilli bir sorun olan göç alanında koordinasyon ve işbirliği içerisinde çalışılabilecek yasal ve kurumsal alt yapı tesis edilmiştir. Daha önceki dönemde oldukça parçalı ve güncellenme ihtiyacı olan, bununla birlikte göç olgusunun en önemli bileşenlerinden birisi olan uyum konusuna hiç değinmeyen bir yasal yapı bulunmaktadır. Bunun başlıca sebebinin Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu öncesinde Türk kamu yönetiminin göç konusuna güvenlikçi bir bakış açısıyla yaklaştığı söylenebilir. Dolayısıyla bu mevzuatla birlikte ilgili alandaki koordinasyon ve işbirliği sağlanmasının yanı sıra bakış açısı da değişmiştir.

Mevzuatla birlikte kurulan Göç İdaresi Başkanlığı'nın bu alanda kurulmuş müstakil bir kurum olması özelliğinin yanı sıra bu kurum ilgili alanda faaliyet gösteren diğer kamu ve kuruluşları ile koordinasyon ve işbirliğinin sağlanabilmesi için başta Göç Kurulu olmak üzere çeşitli kurulların da sekretaryasını yürütmektedir. Bu özellikleri bağlamında Göç İdaresi Başkanlığı'nın Bütünleşik Kamu Yönetimi reformunun bir örneği olan sınır ajanslarına örnek teşkil ettiği iddia düşünülmektedir.

Bu tez çalışması göç olgusunu çetrefilli bir sorun bağlamında ele alarak, Türkiye'de bu alanın yönetilmesi için yapılan reformların Bütünleşik Kamu Yönetimi reformu bağlamında analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, tezin farklı başlıklarında yapılan tartışmalar neticesinde aşağıdaki bulgulara ulaşılmıştır:

- Göç olgusu karmaşıklığı, belirsizliği ve değer çatışmalarını barındırması sebebiyle çetrefilli problem örneğidir.
- Çetrefilli problemlerin çözümü için ilgili literatürde çeşitli yaklaşımlar önerilmekle birlikte, koordinasyon ve işbirliğine yaptığı vurgular dolayısıyla Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımı çetrefilli problemlerle mücadele için en etkin metotlardan birisidir.
- Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren yapılan reform hareketleri her ne kadar reform sürecini yönetenler tarafından bu adla adlandırılmasa da Bütünleşik Kamu Yönetimi reformunun bir örneğidir.

Yapılan çalışmanın, uluslararası literatürde oldukça geniş bir yelpazede ve çok sayıda çalışma bulunan çetrefilli problem kavramının Türkçe literatürde daha önce tartışılmamış göç olgusu bağlamında ele alınması itibarı ile literatüre katkı sağlayacağı umulmaktadır. Bunun yanı sıra Türkçe literatürde Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımına nazaran daha az ilgi görmüş Yeni Kamu Yönetimi, Neo-Weberyen Devlet, Bütünleşik Kamu Yönetimi gibi Post-YKİ yaklaşımlarına odaklanan vaka bazlı çalışmalara da ihtiyaç duyulmaktadır. Bu bağlamda, bu çalışmanın göç yönetimi reformunu daha önce ele alınmayan bir perspektifle inceleyerek ilgili alana katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Yukarıda zikredilen ilgili literatürdeki boşluklar göz önüne alınarak:

- Çetrefilli problem kavramı bağlamında terör, iklim değişikliği, kadına şiddet, suçla mücadele gibi çözümü tek bir politika alanında yapılacak düzenlemelerle zor olan politika problemlerine odaklanan çalışmaların,
- Göç İdaresi Başkanlığı ile yakın dönemlerde kurulan ve bünyesinde Terörle Mücadele Koordinasyon Kurulu gibi ilgili alandaki koordinasyon ve işbirliğini sağlamaya yönelik kurullar bulunduran Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı’nın kapanmasıyla sonuçlanan süreci bir reform başarısızlığı olarak değerlendiren çalışmaların,

Türk kamu yönetimi teori ve pratiğine katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- “2016 Türkiye Göç Raporu,” Göç İdaresi Başkanlığı, Erişim Tarihi: 06.09.2021, https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/YillikGocRaporlari/2016_yiik_goc_raporu_haziran.pdf, 25.
- “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” Erişim Tarihi: 05.01.2022. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf>.
- “Başkanlık,” Göç İdaresi Başkanlığı, Erişim Tarihi: 06.01.2022, <https://www.goc.gov.tr/baskanligin-gorevleri>.
- “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi,” Erişim Tarihi: 10.10.2021, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>.
- 6, Perri, Diana Leat, Kim Seltzer, ve Gerry Stoker. *Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*. Londra: DEMOS, 1999.
- Acar, Muhittin. *Örgüsel Yönetim*. Ankara: Nobel Yayınevi, 2004.
- Ackoff, Russell L. *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*. New York: Wiley-Interscience, 1974.
- Adalet ve İçişleri, https://www.ab.gov.tr/files/UlusalProgram/UlusalProgram_2003/Tr/pdf/IV-24.pdf, Erişim Tarihi: 02.06.2021.
- Ahmet Ceylan ve İsa Uslu, “Türkiye Cumhuriyeti’ne Yönelen KitleSEL Göç Hareketleri ve Kabul Mekanizmasındaki Yaklaşımlara İlişkin Bir İnceleme: 1989 Bulgaristan, 1991 Irak ve 2011 Suriye Göçleri,” *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, sayı. 36 (2019): 199-221.
- Alford, John, ve Brian W. Head. “Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and a Contingency Framework.” *Policy and Society* 36, sayı. 3 (2017): 397-413. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>.
- Ali Zafer Sağıroğlu, “Türkiye’nin Yeni Göç Kanunu ve Politikası,” *Disiplinlerarası Göç ve Göç Politikaları Sempozyumu*, ed. Kadir Canatan, Mehmet Birinci, İsmail Çağlar, Yulia Kryvenko, Sena Öksüz, Fatih Altun, 69-89. İstanbul: İZÜ Yayınları, 2015.
- Arapgıroğlu, Kumru. “Karmaşık Sorunlara Mücadelede Akıllı ve Yaratıcı Kent Modelleri.” *Karmaşık Sorunlar ve Kent*, ed. Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün, 73-86. Ankara: Astana Yayınları, 2021.
- Ateş, Hamza ve Aslı Coşkun, “Türkiye’de Göç Yönetimi,” *Dünyada Göç Yönetimi ve Türkiye’nin Göçmenleri: Göçü Nasıl Yönetmeli*, ed. Ahmet Cihan, İsmail Armağan ve Hamdi Genç, İstanbul: Akademik Kitaplar, 2020.
- Australian Public Service Commission. “Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective.” Erişim Tarihi: 05.12.2021. <https://legacy.apsc.gov.au/tackling-wicked-problems-public-policy-perspective>.

- Babuş, Fikret, *Osmanlı'dan Günümüze Etnik Sosyal Politikalar Çerçevesinde Göç ve İskân*, İstanbul: Ozan Yayıncılık, 2006.
- Bannink, Duco, ve Willem Trommel. "Intelligent Modes of Imperfect Governance." *Policy and Society* 38, sayı. 2 (2019): 198-217. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1572576>.
- Bao, Guoxian, Xuejun Wang, Gary L. Larsen, ve Douglas F. Morgan. "Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership." *Administration & Society* 45, sayı. 4 (2013): 443-467.
- Barkın, Ersan. "1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi." *Ankara Barosu Dergisi*, sayı. 1 (2014): 331-360.
- Bartram, David, Maritsa V. Poros ve Pierre Monforte. *Göç Meselesinde Temel Kavramlar*. Ankara: Hece Yayınları, 2019.
- Barut, Ilgın "Osmanlı Döneminde Gerçekleşen Göçlerin Kurumsallaşma ve Göç Politikaları Üzerindeki Etkileri," *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi* 18, sayı. 40/2 (2018): 161-190.
- Batie, Sandra S. "Wicked Problems and Applied Economics." *American Journal of Agricultural Economics* 90, (2008): 1176-1191.
- Bayındır Goularas, Gökçe ve Ulaş Sunata, "Türk Dış Politikasında Göç ve Mülteci Rejimi," *Moment Dergi* 2, sayı. 1 (2015): 12-40.
- Baykal, Seçkin, ve Levent Yılmaz. "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Göç İdaresi Bağlamında Türkiye'nin Yeni Göç Siyaseti." *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi* 7, sayı. 2 (2020): 633-652.
- Bogdanor, Vernon. (2008). "Introduction." *Joined-Up Government*, editör Vernon Bogdanor, 1-18. New York: Oxford University Press, 2008.
- Bozdağlıoğlu, Yücel. "Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi ve Sonuçları." *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi* 18, sayı. 3 (2014): 9-32.
- Börklü, Meşküre Yılmaz. "Tarihî Seyri İçinde Bulgaristan Türklerinin Durumu Ve Türkiye'nin Bölge Türklerine Yönelik Politikaları." *Bilgi* 10, sayı. Yaz (1999): 61-79.
- Cairney, Paul, "Complexity Theory in Political Science and Public Policy," *Political Studies Review* 10, sayı. 3 (2012): 346-358, <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00270.x>.
- Camillus, John C.. "Strategy as a Wicked Problem." *Harvard Business Review* May Issue, (2008): 1-9.
- Castles, Stephen ve Mark J. Miller. *Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*. çev. Bülent Uğur Bal ve İbrahim Akbulut. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2009.
- Cázarez-Grageda, Karina, "The Whole of Government Approach: Initial Lessons Concerning National Coordinating Structures for the 2030 Agenda and How Review Can Improve Their Operation," Erişim Tarihi: 05.12.2021,

https://sdghelpdesk.unescap.org/sites/default/files/2019-04/Whole%20of%20Government%2C%20P4R%20Discussion%20paper%202019_0.pdf.

- Christensen, Tom ve Per Laegreid. "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform." *Public Administration Review* 67, sayı. 6 (2007): 1059-1066.
- Christensen, Tom ve Per Laegreid. "The Fragmented State-the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy." Working Paper 3, Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2004. Erişim Tarihi 12.10.2021. <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.858.9635&rep=rep1&type=pdf>.
- Christensen, Tom ve Per Laegreid. The Whole-of-Government Approach-Regulation, and Public-Sector Reform. Working Paper 6. Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006. Erişim Tarihi 16.09.2021. <https://caid.ca/WhoofGovApr2006.pdf>.
- Christopher Hood, "A Public Management for All Season?" *Public Administration* 69, sayı 1. (1991): 3-19.
- Churchman, C. West. "Guest Editorial: Wicked Problems.", *Management Science* 14, sayı. 4 (1967): B141-B142. <https://www.jstor.org/stable/2628678>.
- Ciğerci, Nihan. "Bursa-Kırcaali Hattı: 1989'da Gelen Bulgaristan Göçmenleri Örneği." *İçinde Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar*, derleyenler S. Gülfer İhlamur-Öner ve N. Aslı Şirin Öner, 107-134. İstanbul: İletişim Yayınları, 2012.
- Conklin, Jeff. *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. West Sussex: John Wiley & Sons, Inc., 2005.
- Coşkun, Selim, "Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik," *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür (Ankara: Nobel, 2004).
- Çapa, Mesut. "Yunanistan'dan Gelen Göçmenlerin İskânı." *Atatürk Yolu Dergisi* 2, sayı. 5 (1990): 49-69.
- Çelik, Gülfettin. "Osmanlı Devleti'nin Nüfus ve İskân Politikası." *Dîvân: Disiplinlerarası Çalışmalar Dergisi* 6, (1999): 49-110.
- Çolak, Çağrı. "Karmaşık Sorun Perspektifinden Kentsel Yoksulluk Olgusu." *Karmaşık Sorunlar ve Kent*, ed. Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün, 205-221. Ankara: Astana Yayınları, 2021.
- Çolak, Filiz. "Bulgaristan Türklerinin Türkiye'ye göç hareketi (1950-1951)." *Tarih Okulu Dergisi* 2013, sayı. XIV (2013): 113-145.
- DeFries, Ruth, ve Harini Nagendra. "Ecosystem Management as a Wicked Problem." *Science* 356, sayı. 6335 (2017): 265-270.
- Demirtaş, Mehmet. "Kırım Savaşı Ve 93 Harbi Sürecinde Osmanlı Memleketine Gelen Göçmenlerin Sevk Ve İskânları." *Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi* 16, sayı. 41 (2009): 215-238.
- Denhardt, Robert B. ve Janet Vinzant Denhardt, "The New Public Service: Serving Rather Than Steering," *Public Administration Review* 60, sayı. 6 (2000): 549-559.

- Devaney, John, ve Trevor Spratt. "Child Abuse as a Complex and Wicked Problem: Reflecting on Policy Developments in the United Kingdom in Working with Children and Families with Multiple Problems." *Children and Youth Services Review* 31, sayı. 6 (2009): 635-641.
- Efiloğlu, Ahmet. "24 Mayıs 1920 Tarihli Raporuna Göre Aşair Ve Muhacirin Müdüriyet-i Umumiyesi Ve Faaliyetleri." *Güney-Doğu Avrupa Araştırmaları Dergisi* 19 (2011): 112-181.
- Emgili, Fahriye. "Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi'nin Türkiye Cumhuriyeti'nin Millî İktisadının Oluşumundaki Etkisi." *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi* 18, sayı. 3 (2014): 105-122.
- Erdal, İbrahim. "Türk-Yunan Nüfus Mübadelesinde Gayrimbadil Olma Konusu ve Mübadeleden Iskat (Çıkma) Yolları." *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi* 18, sayı. 3 (2014): 123-142.
- Erdem, Nisa. "Karmaşık Sorunlar ve Yerel İş Birlikleri." *Karmaşık Sorunlar ve Kent*, ed. Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün, 51-71. Ankara: Astana Yayınları, 2021.
- Erdem, Ufuk. "Aşair ve Muhacirn Müdüriyet-i Umûmiyesi (1913-1922)." *Zeitschrift Für Die Welt Der Türken* 9, 1 (2017): 57-80.
- Erdem, Ufuk. *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Muhacir Komisyonları ve Faaliyetleri (1860-1923)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2018.
- Erder, Sema. *Zorla Yerleştirmeden Yerinden Etmeye: Türkiye'de Değişen İşkn Politikaları*. İstanbul: İletifim Yayınları, 2018.
- Erdoğan, M. Murat. *Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.
- Ersavaş Kavanoz, Suna. "Karmaşık Sorunlarla Mücadelede İş Birlikçi Ynetifim ve Aktörler." *Karmaşık Sorunlar ve Kent*, ed. Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün, 35-50. Ankara: Astana Yayınları, 2021.
- Erten, Rıfat. "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme." *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* XIX, sayı. 1 (2015): 3-52.
- Farrell, Robert, ve Cliff Hooker. "Design, Science and Wicked Problems." *Design Studies* 34, sayı. 6 (2013): 681-705.
- Ferlie, Ewan, Louise Fitzgerald, Gerry McGivern, Sue Dopson, and Chris Bennett. "Public policy networks and 'wicked problems': a nascent solution?." *Public Administration* 89, sayı. 2 (2011): 307-324.
- Fischbacher-Smith, Denis. "Framing the UK's Counter-Terrorism Policy within the context of a Wicked problem." *Public Money & Management* 36, sayı. 6 (2016): 399-408.
- Geiger, Martin, ve Antoine Pécoud. "The Politics of International Migration Management." içinde *The Politics of International Migration Management: Migration, Minorities and Citizenship*, ed. Martin Geiger ve Antoine Pcoud, 1-20. Londra: Palgrave Macmillan. London, 2010.

- Göç İdaresi Başkanlığı. "Genel Gerekçe." Erişim Tarihi: 12.05.2020. <https://www.goc.gov.tr/genel-gerekce18>.
- Göç İdaresi Başkanlığı. "Göç Kurulu." Erişim Tarihi: 11.12.2021. <https://www.goc.gov.tr/goc-kurulu>.
- Göktepe, Kaya. "Türkiye Trakya'sında Nüfus ve İskân Politikaları (1830-1914)." *Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 16, sayı. 2 (2014): 100-123.
- Gregory, Robert. "Theoretical Faith and Practical Works: De-autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector." İçinde *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, editörler Tom Christensen ve Per Legreid, 137-161. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- Grint, Keith. "Wicked Problems and Clumsy Solutions: The Role of Leadership." içinde *The New Public Leadership Challenge*, edited by. Stephen Brookes ve Keith Grint, 169-186. London: Palgrave Macmillan, 2010.
- Güder, Mustafa, "Türkiye'deki Dış Göç Olgusuna Sosyoekonomik Bir Yaklaşım ve Avrupa Birliği ile Geri Kabul Anlaşması'nın Olası Etkileri," *Sosyoekonomi Dergisi* 24, sayı. 30 (2016): 129-138.
- Güner, Cemil, "İltica Konusunda Türkiye'nin Yol Haritası," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 56, sayı. 4 (2007): 81-109.
- Halligan, John, Fiona Buick ve Janine O'flynn. "Experiments with Joined-Up, Horizontal and Whole-of-Government in Anglophone Countries." İçinde *International Handbook on Civil Service Systems*, editör Andrew Massey, 74-99. Chelthem: Edward Elgar, 2011.
- Hasan Demirhan, "Bulgaristan Türklerine Uygulanan Zorla İsim Değiştirme Kampanyası ve Türk Basını (Aralık 1984-Mart 1985)," *RumeliDE Dil ve Edebiyat Araştırmaları Dergisi*, sayı. 17 (2019): 252-272.
- Head, Brian W. "Forty Years of Wicked Problems Literature: Forging Closer Links to Policy Studies." *Policy and Society* 38, sayı. 2 (2019): 180-197. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488797>.
- Head, Brian W. "Wicked Problems in Public Policy." *Public Policy* 3, sayı. 2 (2008): 101-118.
- Head, Brian W., ve John Alford. "Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management." *Administration & Society* 47, sayı. 6 (2015): 711-739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>.
- Head, Brian. *Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex Challenges*. Cham: Palgrave Macmillan, 2022.
- Hood, Christopher. "The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective." İçinde *Joined-Up Government*, editör Vernon Bogdanor, 19-42. New York: Oxford University Press, 2005.
- Horn, Robert E. "Knowledge Mapping for Complex Social Messes." Erişim Tarihi: 03.06.2019. <https://faculty.washington.edu/farkas/TC510-Fall2011/Horn-SocialMesses.pdf>.

- Hunt, Sue. Whole of Government: Does Working together Work?, Canberra: Asia Pacific School of Economics and Government. Working/Technical Paper, 2005. Erişim Tarihi 17.09.2021. <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/43012/2/PDP05-1.pdf>.
- İçduygu, Ahmet, Sema Erder ve Ömer Faruk Gençkaya. Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere (İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi). Erişim Tarihi: 04.06.2020, https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/2017/01/Tu%CC%88rkiyenin-Uluslararası%CC%88c%CC%A7-Politikalar%CC%88c%CC%A7-1923-2023_.pdf.
- İçduygu, Ahmet, ve Damla B. Aksel. *Türkiye'de Düzensiz Göç*. Ankara: Uluslararası Göç Örgütü Türkiye, 2012.
- İnan, Canan Emek. "Türkiye'de İskân Siyaseti: İskâna Yönelik Örgütsel Yapı Üzerinden Bir İnceleme." *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi* 12, sayı. 22 (2014): 82-102.
- İpek, Nedim, Ahmet Şimşirgil, Ersin Gülsoy ve Mehmet Taşdemir, *Osmanlı'da İskân ve Göç*, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları, 2013.
- Jentoft, Svein, ve Ratana Chuenpagdee. "Fisheries and Coastal Governance as a Wicked Problem." *Marine Policy* 33, sayı. 4 (2009): 553-560.
- John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Essex: Pearson, 2014.
- Kamil, İbrahim. "Bulgaristan'dan Türkiye'ye Gerçekleşen 1950-1951 Göçünün Nedenleri." *Balkan Araştırma Enstitüsü Dergisi* 5, sayı. 2 (2016): 31-65.
- Kara, Polat ve Recep Korkut. "Türkiye'de Göç, İltica ve Mülteciler." *Türk İdare Dergisi*, sayı. 467 (2010): 153-162.
- Karpat, Kemal. "Önsöz." *İçinde Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler*, derleyenler M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, xxi- xxxiii. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.
- Karpat, Kemal. *Osmanlı Modernleşmesi: Toplum, Kurumsal Değişim ve Nüfus*. çev. Akile Zorlu Durukan ve Kaan Durukan, 2. Baskı. Ankara: İmge Kitabevi, 2008.
- Karpat, Kemal. *Osmanlı'dan Günümüze Etnik Yapılanma ve Göçler*. çev. Bahar Tırnakçı, 4. Baskı. İstanbul: Timaş Yayınları, 2013.
- Karre, Philip Marcel, Martijn Van der Steen ve Mark Van Twist. "Joined-Up Government in the Netherlands: Experience with Program Ministries." *International Journal of Public Administration* 36, sayı. 1 (2013): 63-73.
- Kavanagh, Dennis, ve David Richards. "Departmentalism and Joined-Up Government: Back to the Future?." *Parliamentary Affairs* 54, sayı. 1 (2001): 1-18.
- Kaymaz, Cihan. "Kötü Huylu Sorunlar Literatüründe Kentsel Toplumsal Hareketler." *İçinde Karmaşık Sorunlar ve Kent*, ed. Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün, 111-125. Ankara: Astana Yayınları, 2021.

- Kesgin, Selman. "Türk Kamu Yönetiminde Uluslararası Göç Politikaları ve Yönetimi." Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2017.
- Kirişçi, Kemal, ve Sema Karaca. "Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011'de Türkiye'ye Yönelen Kitleli Mülteci Akınları." İçinde *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler*, derleyenler M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, 295-314. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.
- Klijn, Erik-Hans, ve Ig Snellen. "Complexity Theory and Public Administration." içinde *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization, and Coevolution in Public Investments*, edited by. Geert Teisman, Arwin van Buuren ve Lasse Gerrits, 17-36. Londra: Routledge, 2009.
- Koppenjan, Joop ve Erik-Hans Klijn. *Managing Uncertainties in Networks: Public Private Controversies*. London: Routledge, 2004.
- Kreuter, Marshall W., Christopher De Rosa, Elizabeth H. Howze, ve Grant T. Baldwin. "Understanding Wicked Problems: A Key to Advancing Environmental Health Promotion." *Health Education & Behavior* 31, sayı. 4 (2004): 441-454.
- Lagreid, Per, ve Lise H. Rykkja. "Organizing for "Wicked Problems"--Analyzing Coordination Arrangements in Two Policy Areas: Internal Security and the Welfare Administration." *International Journal of Public Sector Management* 28, sayı. 6 (2015): 475-493.
- Levin, Kelly, Benjamin Cashore, Steven Bernstein, ve Graeme Auld. "Overcoming the Tragedy of Super Wicked Problems: Constraining Our Future Selves to Ameliorate Global Climate Change." *Policy sciences* 45, sayı. 2 (2012): 123-152.
- Ling, Tom. "Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems." *Public Administration* 80, sayı. 4 (2002): 615-642.
- M. Murat Erdoğan, "Türkiye'ye Kitleli Göçlerde Son ve Dev Dalga: Suriyeliler," içinde *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler*, der. M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015), 173.
- Macar, Elçin. "Yunanistan'dan Anadolu'ya Göç: Nüfus Mübadelesi." İçinde *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler*, derleyenler M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, 171-190. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.
- Management Advisory Committee-MAC. *Connecting Government: Whole of Government Response to Australia's Priority Challenges*. Canberra: Commonwealth of Australia, 2004.
- Mehmet Tekelioğlu, Abdulvehap Doğan ve Fatih Çelebi, "Türkiye'de Göç Politikalarının Gelişimi ve Mevcut Durum," *Disiplinlerarası Göç ve Göç Politikaları Sempozyumu*, ed. Kadir Canatan, Mehmet Birinci, İsmail Çağlar, Yulia Kryvenko, Sena Öksüz, Fatih Altun (İstanbul: İZÜ Yayınları, 2015)
- Memiş, Levent. "Çetrefilli Sorun Alanı Olarak Kentsel Krizlerin Yönetiminde Sosyal Medya: Türkiye'deki Büyükşehir Belediyelerinin Covid-19 Sürecinde Twitter

- Kullanımı.” *Karmaşık Sorunlar ve Kent*, ed. Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün, 143-167. Ankara: Astana Yayınları, 2021.
- Michelle S. Dromgold-Sermen, *Farklılıkları Yönetme Kültürü: Göç Yönetimi Alanı ve Türkiye’ye Göç Eden Suriyeliler* (Ankara: ODTÜ Yayıncılık, 2020)
- Mithat Atabay, “Çingene Sorunu ve 1950-1951 Yıllarında Bulgaristan’dan Çanakkale’ye Göçler,” *Çanakkale Araştırmaları Türk Yılığ* 10, sayı. 13 (2012): 68-69.
- Mulgan, Geoff, *The Art of Public Strategy: Mobilizing Power and Knowledge For the Common Good*, (New York: Oxford University Press, 2009).
- Mulgan, Geoff. “Joined-Up Government: Past, Present, and Future.” içinde *Joined-Up Government*, editör Vernon Bogdanor, 175-187. New York: Oxford University Press, 2008.
- National Audit Office-NAO. “Joining Up to Improve Public Services.” London: The Stationery Office, 2001. Erişim Tarihi 02.09.2021. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20170207052351/https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2001/12/0102383.pdf>.
- Newman, Joshua, ve Brian Head. “The National Context of Wicked Problems: Comparing Policies on Gun Violence in the US, Canada, and Australia.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 19, sayı. 1 (2017): 40-53.
- Newman, Joshua, ve Brian W. Head. "Wicked Tendencies in Policy Problems: Rethinking the Distinction Between Social and Technical Problems." *Policy and Society* 36, sayı. 3 (2017): 414-429. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361635>.
- Noordegraaf, Mirko Scott Douglas, Karin Geuijen, and Martijn Van Der Steen. "Weaknesses of wickedness: A critical perspective on wickedness theory." *Policy and Society* 38, sayı. 2 (2019): 278-297.
- O’Flynn, Janine, Fiona Buick, Deborah Blackman ve John Halligan. “You Win Some, You Lose Some: Experiments with Joined-up Government.” *International Journal of Public Administration* 34, sayı. 4 (2011): 244-254.
- Osman Bahadır Dinçer, Vittoria Federici, Elizabeth Ferris, Sema Karaca, Kemal Kirişçi ve Elif Özmenek Çarmıklı, Sonu Gelmeyen Misafirlik, Erişim Tarihi: 03.07.2020, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/usakbrookings-report-final-version14november13.pdf>.
- Ömülgönülşen, Uğur, “Kamu Sektörü Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği,” *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, Ankara: Nobel, 2014.
- Öner, N. Aslı Şirin. “Göç Çalışmalarında Temel Kavramlar.” içinde *Küreselleşme Çağında Göç: Kavramlar, Tartışmalar*, ed. S. Gülfer İhlamur-Öner ve N. Aslı Şirin Öner, 13-28. İstanbul: İletişim Yayınları, 2012.
- Özgür, Nurcan, ve Yeşim Özer. *Türkiye’de Sığınma Sistemi’nin Avrupalılaştırılması*. İstanbul: Derin Yayınları, 2010.

- Parlak, Bekir, ve Ali Utku Şahin. “Türkiye İltica ve Göç Mevzuatının Coğrafi Kısıtlama Uygulaması Yönünden Analizi,” *Tesam Akademi Dergisi* 2, sayı. 2, 65-79.
- Parlak, Bekir. “Kafkasya’dan Anadolu’ya 19. Yüzyıldaki Çerkes Göçlerinin Sosyo-Ekonomik Analizi,” *Türk İdare Dergisi* 91, (2019): 469-494.
- Peters, B. Guy. “What is so Wicked about Wicked problems? A Conceptual Analysis and a Research Program.” *Policy and Society* 36, sayı. 3 (2017): 385-396. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>.
- Pınar, Mehmet. “1950-1951 Bulgaristan’dan Türkiye’ye Göçler Ve Demokrat Parti’nin Göçmen Politikası.” *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi* 30, sayı. 89 (2014): 61-94.
- Pollitt, Christopher. “Joined-up Government. A Survey.” *Political Studies Review* 1, sayı. 1 (2003): 34-49.
- Poocharoen, Ora-orn, ve Jeffrey Straussman. “Interpreting the Case of Refugees: Is it a Wicked or a Complex Problem?,” International Conference on Public Policy (ICPP), 1-4 July 2015, Milan, Italy, Erişim Tarihi: 07.10.2020. <https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1435247621.pdf>.
- Pryshlakivsky, Jonathan, ve Cory Searcy. “Sustainable Development as a Wicked Problem.” içinde *Managing and engineering in complex situations*, edited by. Samuel F. Kovacic ve Andres Sousa-Poza, 109-128. Dordrecht: Springer, 2013.
- Raadschelders, Jos CN, Jennica Larrison, and Aditi V. Thapar. "Refugee migration as a “Wicked Problem”: American controlling, palliative, and governance policies in global context." *World Affairs* 182, sayı. 3 (2019): 278-297.
- Resmi Gazete, “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”, Erişim Tarihi: 06.04.2020, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf>.
- Resmi Gazete, “İşkân Kanunu,” Resmi Gazete, Erişim Tarihi: 06.09.2021, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2733.pdf>.
- Resmi Gazete. “Cenevre’de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Tasdiki Hakkında Kanun.” Erişim Tarihi: 06.10.2020, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf>.
- Resmi Gazete. “Pasaport Kanunu.” Erişim Tarihi: 10.03.2021, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7564.pdf>.
- Resmi Gazete. “Toprak ve İşkân İşleri Genel Müdürlüklerinin Birleştirilmesi Hakkında Kanun.” Erişim Tarihi: 05.09.2020, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7465.pdf>.
- Resmi Gazete. “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.” Erişim Tarihi: 22.11.2020. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf>.

- Resmi Gazete. "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu." Erişim Tarihi: 10.12.2021, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130411-2.htm>.
- Resmi Gazete. "Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun." Erişim Tarihi: 10.03.2021, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7564.pdf>.
- Rittel, Horst W. J. "On the Planning Crisis: Systems Analysis of the 'First and Second Generations'." *Bedriftskonomen* 8, (1972): 390-396.
- Rittel, Horst W. J., ve Melvin Webber. "Dilemmas in a General Theory of Planning." *Policy Sciences* 4, sayı. 2 (1973): 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>.
- Roberts, Nancy. "Wicked Problems and Network Approaches to Resolution." *International Public Management Review* 1, sayı. 1 (2000): 1-19.
- Sağiroğlu, Ali Zafer. "Türkiye’de Merkezi Göç Yönetimi." içinde *Türkiye’de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler*, ed. Adem Esen, Mehmet Duman ve Hülya Alper, 243-268. İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı, 2016.
- Salvia, Giuseppe, Nici Zimmermann, Catherine Willan, Joanna Hale, Hellen Gitau, Kanyiva Muindi, Evans Gichana, ve Mike Davies. "The wicked problem of waste management: An attention-based analysis of stakeholder behaviours." *Journal of Cleaner Production* 326 (2021): 1-18. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.129200>.
- Selim Çapar ve Mehmet Koca, *Düzensiz Göç Yönetiminde Mülki İdare Amirleri*, Ankara: Türk İdari Araştırmalar Vakfı, 2018.
- Selman Salim Kesgin, "Türk Kamu Yönetiminde Göç Algısı ve Politikaları," içinde *Disiplinlerarası Göç ve Göç Politikaları Sempozyumu*, ed. Kadir Canatan, Mehmet Birinci, İsmail Çağlar, Yulia Kryvenko, Sena Öksüz, Fatih Altun, 45-67. İstanbul: İZÜ Yayınları, 2015.
- Simon, Herbert. "The Structure of Ill Structered Problems." *Artificial Intelligence* 4, sayı. 3-4 (1973): 181-201.
- Skaburskis, Andrejs. "The Origin of "Wicked Problems." *Planning Theory & Practice* 9, sayı. 2 (2008): 277-280. <https://doi.org/10.1080/14649350802041654>.
- Sobacı, Mehmet Zahid ve Özer Köseoğlu, "Yeni Kamu Yönetişimi: Birlikte Üretmenin ve İşbirliğinin Teorik Çerçevesi," *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, ed. Mehmet Zahid Sobacı ve Özer Köseoğlu, 231-248. Bursa: Dora Yayınları, 2015.
- Songur, Haluk ve Fatma Sırtkaya, "Türk Hukuk Tarihi ve Tefekkürü Bakımından Osmanlı’dan Cumhuriyete Göç Olgusu," içinde *21. Yüzyılda Uluslararası Göç ve Mülteciler: Bir Türkiye Perspektifi*, ed. Hasan Hüseyin Aygül ve Erdal Eke, 1-35. Ankara: Nobel, 2018.
- Soyocak Özalp, Sevinç "Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı Çerçevesinde 6360 Sayılı Kanun’un Değerlendirilmesi," *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi* 29, sayı. 4, (2020): 1-18.
- State Service Authority. "Joined-Up Government: A Review of National and International Experiences." *Working Paper No. 1*. Melbourne: State Service

- Authority, 2007. Erişim Tarihi:4.07.2021.
<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.1080.4909&rep=rep1&type=pdf>.
- Sun, Jiazhe, ve Kaizhong Yang. (2016), "The Wicked Problem of Climate Change: A New Approach Based on Social Mess and Fragmentation." *Sustainability* 8, sayı. 12 (2016): 1312-1326. doi:10.3390/su8121312.
- Şengün, Hayriye. "Karmaşık Sorunlar Bakış Açısıyla Afet, Kent ve Kentsel Dirençlilik." *Karmaşık Sorunlar ve Kent*, ed. Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün, 223-247. Ankara: Astana Yayınları, 2021.
- Taylor, Savitri. "From Border Control to Migration Management: The Case for a Paradigm Change in the Western Response To Transborder Population Movement." *Social Policy & Administration* 39, sayı. 6 (2005): 563-586.
- Tekeli, İlhan, *Göç ve Ötesi*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008.
- The UN Refugee Agency Operational Data Portal, Erişim Tarihi: 03.02.2022, <https://data.unhcr.org/en/situations/syria>.
- Topal, Ahmet Hamdi. "Geçici Koruma Yönetmeliği ve Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü." *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 2, sayı. 1 (2015): 5-22.
- Toprak Karaman, Zerrin. "Türkiye'de Göçün Farklı Tipleri ve Yönetim Stratejileri." içinde *Göç ve Uyum*, ed. Betül Dilara Şekerci, İbrahim Sirkeci ve M. Murat Yüceşahin, 187-216. Londra: Transnational Press London, 2015.
- Tuncer, Aziz, ve Sefa Usta. "İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği." *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, sayı. 30 (2013):181-195.
- Uluslararası Göç Örgütü. "Göç Terimleri Sözlüğü." Erişim Tarihi: 16.04.2021. https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf.
- Uzun, Abdullah, "Kamu Yönetimi ve Politikaları Çalışmalarında Kötü Huyulu ve Karmaşık Sorunlar," içinde *Karmaşık Sorunlar ve Kent*, ed. Suna Ersavaş Kavanoz, Abdullah Uzun ve Hayriye Şengün, 13-33. (Ankara: Astana Yayınları, 2021).
- Uzun, Abdullah. "Bir Araştırma Nesnesi Olarak Habis Sorunlar ve Kamu Yönetimi." *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi* 15, sayı. 2 (2020): 663-676.
- Uzun, Abdullah. "Kötü Huyulu Problem Perspektifinden Covid-19 Pandemisi ile Mücadele Stratejileri: Teorik ve Pratik Bir Analiz." *Turkish Studies* 15, sayı. 4 (2020): 1193-1214. <http://dx.doi.org/10.7827/TurkishStudies.44362>.
- Van Bueren, Ellen M., Erik- Hans Klijn, ve Joop FM Koppenjan. "Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective." *Journal of Public Administration Research and Theory* 13, sayı. 2 (2003): 193-212.
- Weber, Edward P., ve Anne M. Khademian. "Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings." *Public Administration Review* 68, sayı. 2 (2008): 334-349. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x>.

Wexler, Mark N., "Exploring the Moral Dimension of Wicked Problems." *International Journal of Sociology and Social Policy* 29, sayı. 9-10 (2009): 531-542.

Yılmaz, Feriştah, *Bütünleşik Sınır Yönetimi*. Ankara: Nobel, 2016.

ÖZGEÇMİŞ			
Adı-Soyadı	İbrahim		Hatipoğlu
Doğum Yeri ve Yılı	Bulgaristan		1987
Bildiği Yabancı	İngilizce		
Eğitim Durumu	Başlama - Bitirme		Kurum Adı
Lise	2001	2004	Bursa Ali Osman Sönmez Fen Lisesi
Lisans	2005	2010	Anadolu Üniversitesi-Kamu Yönetimi
Yüksek Lisans	2011	2014	Uludağ Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü
Doktora	2014	2022	Uludağ Üniversitesi-Sosyal Bilimler Enstitüsü
Çalıştığı Kurum	Başlama -		Çalışılan Kurumun Adı
1.	2011	2013	Elektrik Üretim A.Ş.
2.	2013	-	Bursa Uludağ Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
Yayımlar:	<p>Sobacı, Mehmet Zahid, Kadir Yasin Eryiğit, and İbrahim Hatipoğlu. "The net effect of social media on election results: The case of Twitter in 2014 Turkish local elections." <i>Social media and local governments</i>. Springer, Cham, 2016. 265-279.</p> <p>Sobacı, Mehmet Zahid, İbrahim Hatipoğlu, and Mehmet Fırkan Korkmaz. "The effect of post type and post category on citizen interaction level on Facebook: The case of metropolitan and provincial municipalities in the Marmara Region of Turkey." <i>Sub-national democracy and politics through social media</i>. Springer, Cham, 2018. 91-105.</p> <p>Hatipoğlu, İbrahim, Mehmet Zahid Sobacı, and Mehmet Fırkan Korkmaz. "Determinants of the Citizen Engagement Level of Mayors on Twitter: The Case of Turkey." <i>Digital Government and Achieving E-Public Participation: Emerging Research and Opportunities</i>. IGI Global, 2020. 143-158.</p>		
Diğer:			
İletişim (e-posta):	ihatipoglu@uludag.edu.tr		
	Tarih:		
	İmza:		
	Adı-Soyadı:		