

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Göç Yönetimi Alanında Faaliyetleri ve İşbirliği Mekanizmaları: Türkiye Örneği 8

Erkan Arslan^{1*}

“Uluslararası göçe rehberlik etmesi gereken ilkeler konusunda ortak bir anlayıştan hala uzağız. Bu arada amaç, ilgili ülkelerin çıkarları temelinde, mevcut olandan daha adil ve hakkaniyetli bir çerçeve oluşturmak olmalıdır.” (Ghosh, 2005)

Özet

21. yüzyılda küresel ölçekte artan zorunlu göç hareketleri, göç yönetimini uluslararası siyasetin ve insani yönetişimin en kritik alanlarından biri haline getirmiştir. Bu süreçte Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR), mülteci koruma rejiminin normatif ve operasyonel lideri olarak merkezi bir rol üstlenmektedir. Bu çalışma, UNHCR'nin göç yönetimi alanındaki faaliyetlerini ve iş birliği mekanizmalarını, dünyanın en fazla mülteci barındıran ülkesi olan Türkiye örneği üzerinden analiz etmektedir. 1960'ta başlayan ve 2016'daki Ev Sahibi Ülke Anlaşması ile kurumsal bir yasal zemine kavuşan Türkiye-UNHCR ilişkisi; kayıt, koruma, mevzuat uyumu, kapasite geliştirme ve sosyal uyum gibi çok boyutlu bir yapıyı kapsamaktadır. Çalışmada, UNHCR'nin Göç İdaresi Başkanlığı, bakanlıklar, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları ile yürüttüğü çok katmanlı yönetişim modeli incelenmektedir. Çalışma sonucunda, kurumun sadece operasyonel destek sağlayan bir yapı değil, aynı zamanda Türkiye'nin ulusal göç politikalarının uluslararası normlarla uyumlu hale getirilmesinde rehberlik eden stratejik bir ortak olduğu görülmüştür. Ancak, uluslararası sorumluluk paylaşımının yetersizliği, kayıt süreçlerindeki aksaklıklar ve artan göç karışıklığı gibi temel zorluklar devam etmektedir.

1 Doç. Dr., Sivas Cumhuriyet Üniversitesi İletişim Fakültesi, erkana@cumhuriyet.edu.tr, ORCID: 0000-0002-8273-9460

1. Giriş

21. yüzyıl, küresel ölçekte artan zorunlu göç hareketlerinin, çatışmaların ve iklim temelli yerinden edilme süreçlerinin damgasını vurduğu bir dönem olmuştur. Bu süreçte, uluslararası göç yalnızca demografik bir olgu olmaktan çıkmış; siyasi, ekonomik ve insani boyutlarıyla çok yönlü bir yönetim alanına dönüşmüştür. Bu dönüşüm, Birleşmiş Milletler sistemi içinde mülteci koruması ve göç yönetimi konularında normatif ve operasyonel kapasiteye sahip özel kurumların önemini artırmıştır. 1950'de BM Genel Kurulu kararıyla kurulan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR), mültecilerin uluslararası düzeyde korunmasını ve kalıcı çözümlere erişimini sağlamak amacıyla faaliyet göstermektedir.

Türkiye, coğrafi konumu itibarıyla hem Asya ile Avrupa arasında bir geçiş bölgesi hem de çatışma ve krizlerin odağında yer alan bir ülke olarak, tarihsel süreçte çeşitli göç dalgalarına maruz kalmıştır. 2011 sonrası Suriye iç savaşı, Türkiye'yi dünyada en fazla mülteci barındıran ülke konumuna getirmiştir. Bu durum, ülkenin göç yönetimi kapasitesinin geliştirilmesini ve uluslararası iş birliklerinin güçlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Türkiye'de UNHCR'nin faaliyetleri 1960'da başlamış, 2016'da imzalanan Ev Sahibi Ülke Anlaşması ile kurumsal çerçeve yasal zemine kavuşturulmuştur. UNHCR'nin Türkiye'deki rolü, yalnızca mültecilerin korunmasına yönelik operasyonel destekle sınırlı olmayıp; aynı zamanda mevzuatın uygulanması, kapasite geliştirme, sosyal uyum, istihdam ve yeniden yerleştirme programlarıyla da doğrudan ilişkilidir.

Bu bağlamda UNHCR, Göç İdaresi Başkanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Türkiye Barolar Birliği, Yükseköğretim Kurulu, Türkiye Belediyeler Birliği, Türk Kızılay, AFAD ve yerel yönetimler gibi ulusal aktörlerle kapsamlı iş birlikleri yürütmektedir. Kurum, aynı zamanda Dünya Bankası, Avrupa Birliği, Uluslararası Çalışma Örgütü ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı gibi paydaşları ile koordinasyon sağlayarak, mültecilerin sosyal ve ekonomik hayata sürdürülebilir biçimde dâhil edilmesine katkı sunmaktadır. Bu çok katmanlı yönetim modeli, hem ulusal kapasitenin güçlendirilmesini hem de uluslararası sorumluluk paylaşımının somutlaştırılmasını hedeflemektedir.

2. Uluslararası Göç ve Göç Yöneti(şi)mi Üzerine Kavramsal Çerçeve

Göç, en genel anlamıyla bireylerin veya toplulukların belirli bir süre için ya da kalıcı olarak yer değiştirmesi sürecidir. Akademik literatürde göç; "mekânsal bir hareketlilik biçimi" olarak tanımlanmakta ve insanlık tarihinin en eski toplumsal olgularından biri olarak kabul edilmektedir. Göç olgusu, yalnızca

fiziksel bir yer değiştirme eylemi değil, aynı zamanda sosyal, ekonomik ve kültürel dönüşümleri de beraberinde getiren dinamik bir süreçtir (Kayahan-Yüksel ve Yüksel, 2022; Baykal, 2024).

Göç, insanlık tarihinin en eski toplumsal olgularından biri olarak, bireylerin veya toplulukların belirli nedenlerle yaşadıkları coğrafı alanı terk ederek başka bir yere yerleşmek amacıyla gerçekleştirdikleri insan hareketliliği şeklinde tanımlanmaktadır (Castles & Miller, 2014). Bu hareketlilik, siyasi, ekonomik, sosyal, çevresel, güvenlik veya kültürel nedenlerle bireylerin yaşadıkları coğrafı alanı terk ederek başka bir yere yerleşmeleri şeklinde gerçekleşir (Turan, 2023a, s. 331; Samanlı, 2024). Tarihin bir döneminde kavimler göçü örneğinde olduğu gibi iklimsel dinamikler göç hareketleri üzerinde daha belirleyici olurken, sanayileşme döneminde insan gücüne duyulan ihtiyaç göç hareketlerine yön vermiştir. Yine Dünya Savaşları döneminde (paralı) askeri güçlerini takviye etmek isteyen gelişmiş ölkeler uzak coğrafyalardan bireyleri ölkelerine çağırarak ordularına katmak suretiyle göç hadisesi üzerinde etkide bulunmuşlardır. Parçalanmış imparatorlukların bakiyesi ulus devletler nüfus mübadeleleri yolu ile kendi milletinden halkları bir araya toplamak amaçlı çabaları göç hareketlerine neden olmuştur (Arslan, 2021a, s. 19). Günümüzde ise çatışma ve kriz bölgelerinde yaşanan güvenlik kaynaklı göçler ve ekonomik eşitsizliklerin neden olduğu göç hadiseleri başta olmak üzere daha bir dizi siyasi, sosyal nedenlerden kaynaklı göç hareketleri (Turan, 2023b, s. 622) artarak devam ettiği görölmektedir.

Göç, hem kaynak hem de hedef bölgelerde farklı toplumsal sonuçlar doğurur. Göç veren bölgelerde nüfus azalması, işgücü kaybı ve kırsal çözölme gibi sonuçlar gözlenirken; göç alan bölgelerde ekonomik dinamizm, kültürel çeşitlilik ve sosyal uyum sorunları ortaya çıkar (Castles & Miller, 2014). Kamu yönetimi perspektifinden bakıldığında göç, yalnızca bir demografik olgu değil; planlama, hizmet sunumu, güvenlik, insan hakları ve entegrasyon politikalarıyla doğrudan ilişkili yönetsel bir süreçtir. Bu nedenle modern devletlerde “göç yönetimi” kavramı, ulusal düzeydeki politikaların ötesine geçerek uluslararası iş birliği ve kurumsal koordinasyon gerektiren bir alan haline gelmiştir.

Çalışmanın anahtar kavramlarından “Göç Yönetimi” kavramı görece olarak yakın dönemde literatüre kazandırılmış bir kavramdır. 1970’li ve 1980’li yıllarda gelişmekte olan ölkeleri hedef alan göçmen ve mülteci akınlарının artışı, bu ölkelerde demografik yapıda önemli değişimlere yol açmış; söz konusu değişimler güvenlik kaygıları ile birleştiğinde uluslararası göç rejimi, giderek “kontrol” odaklı bir yaklaşıma evrilmiştir. 1990’lı yıllarda Sovyetler Birliği’nin dağılması, Birinci Körfez Savaşı ve Yugoslavya’daki iç savaş gibi olaylar, mülteci nüfusundaki artışı hızlandırmış ve politika yapıcılarının göçün düzenlenmesine

yönelik endişelerini derinleştirmiştir. Bu gelişmelerin ardından, “göç yönetimi” kavramı ilk kez bu bağlamda kullanılmaya başlanmıştır. Kavramı küresel politika gündemine taşıyarak yeni bir uluslararası göç rejimi çerçevesinde sistematik biçimde formüle eden ilk isim Bimal Ghosh olmuştur. Ghosh, daha sonraki çalışmalarında da göç yönetimi kavramını kavramsal ve kuramsal açıdan geliştirmeye devam etmiştir (Arslan, 2021b, s. 10).

Göç yönetiminin merkezinde, sınır aşan insan hareketinin daha düzenli, öngörülebilir ve üretken, dolayısıyla daha yönetilebilir hale gelmesini sağlayabilecek bir rejimin kurulması yer alır (Ghosh, 2005, s. 10). Göç yönetimi kavramı, devletlerin sınır aşan insan hareketliliğini düzenleme, kontrol etme ve yönlendirme amacıyla yürüttükleri idari, hukuki ve kurumsal süreçleri kapsayan bir kavramdır. Geleneksel anlamda göç yönetimi, ulusal egemenliğin bir uzantısı olarak devletlerin sınır güvenliği, vize politikaları, iltica prosedürleri ve yabancıların ülkedeki statülerine ilişkin uygulamalarıyla ilgilidir (Castles, & Miller, 2014). Bu yaklaşım, göçün özellikle düzensiz göç, insan kaçakçılığı ve sınır aşan suçlarla mücadele boyutuna odaklanır.

Göç Terimleri Sözlüğü'nde (IOM, 2013, s. 36) göç yönetimi, özellikle hem 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 bir kavram olarak karşılık bulmuştur. Yine Göç yönetimi, göçe ilişkin kilit konuları ele alacak politikaların, yasal ve idari düzenlemelerin geliştirilmesine yönelik planlı bir yaklaşım olarak tanımlanmaktadır.

Göç yönetimi çeşitli boyutları üzerinden ele alınsa da yönetilen bir göç rejimi önemli avantajlar içerisinde barındırmaktadır; bu avantajlar şu şekilde özetlenebilir (Ghosh, 2005):

- a) Sermaye açısından zengin sanayi ülkelerinin, artırılmış, planlı ve düzenli göçmen alımları ve daha etkili entegrasyon politikaları aracılığıyla işgücü piyasası ve demografik ihtiyaçlarını karşılamalarına yardımcı olmak, aynı zamanda göçün gönderen ülkelerin kalkınmasına katkısını artırmak;
- b) Serbest ticaret ve yatırım ile ilgili hareketler ve diğer geçici göç biçimleri dahil olmak üzere, insan kaynaklarının daha rasyonel tahsisi yoluyla küresel ekonominin verimliliğini artırmak;
- c) Bilimsel ilerlemeye ve toplumunun kültürel zenginleşmesine elverişli kısa vadeli ülkeler arası değişimleri teşvik etmek;

- d) Ulusal göç yasalarını ve uygulamalarını daha öngörülebilir ve şeffaf hale getirerek uluslararası göç sisteminin güvenilirliğini ve potansiyel göçmenler dahil olmak üzere halkın sisteme olan güvenini artırmak;
- e) Göç kontrolünü daha uygun maliyetli hale getirecek koşullar yaratmak ve düzensiz ve bozucu hareketlerle ilişkili devletler arası gerilimler dahil olmak üzere olumsuz dışsallıkları en aza indirmek;
- f) Sığınma başvuruları reddedilenler ve düzensiz göçmenler dahil olmak üzere göçmenlerin, insan onuruna uygun koşullarda geri dönüşünü ve menşe ülkelerinde etkin bir şekilde yeniden entegrasyonunu kolaylaştırmak;
- g) Hem insan hakları hem de insani mülahazalar temelinde, göçmenlere, sığınmacılara ve mültecilere değişen koşullar altında gerektiği veya gerçekten ihtiyaç duyulduğu şekilde, daha öngörülebilir bir temelde etkili koruma ve yardım sağlamak.

Çalışmada müracaat edilen bir diğer anahtar kavramımız ise “Göç Yönetişim” kavramıdır. Günümüzde uluslararası göç hadisesi ulaştığı hacim, coğrafya ve rakamlar itibari ile de küresel bir mesele haline geldiği açıktır. Son durumda göç yönetimi, yalnızca göçün kontrol edilmesini değil, aynı zamanda ekonomik, sosyal ve insani boyutlarıyla birlikte yönetilmesini de içerir bir hale dönüşmüştür. Diğer taraftan göç yönetimi sadece dar bir coğrafyanın, bölge veya tek başına devletlerin çaba ve harcamalarının ötesinde çok aktörlü ve çok düzeyli bir politika alanı haline gelmiştir. Bu yönü ile göçü yönetebilmek gerek ulusal aktörleri ve bu aktörlerin dayanışmasını ve gerekse de ulus üstü (örneğin Uluslararası Göç Örgütü, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, *Uluslararası Çalışma Örgütü*, Avrupa Birliği gibi) aktörlerin ortak dayanışma ve planlamalarını gerekli kılmaktadır.

Uluslararası göç hadisesinin küresel bir boyut kazanması, tek bir ulus devlet düzeyinde çabaların yetersiz kalması, çok taraflı bir dayanışmayı gerekli kılmaktadır (Betts, 2010; Yüksel, Gücenmez ve Uyanık, 2024). Sınır aşan göçleri düzenli ve insani koşulları da gözeterek yönetmek devletlerarası işbirliğini ve dayanışmayı gerekli kılmaktadır. Bu çok aktörlü sistemden oluşan yönetimi tanımlayan terim “göç yönetişi”dir. Göç yönetişi (migration governance), göçün yönetiminde yalnızca devletlerin değil, aynı zamanda uluslararası kuruluşların, sivil toplum örgütlerinin, yerel yönetimlerin ve özel sektörün de rol aldığı ağ temelli bir yönetsel modeli ifade eder. “Yönetişim” (governance) kavramı, 1990’lı yıllardan itibaren kamu yönetimi literatüründe, karar alma süreçlerinin hiyerarşik yapıdan çıkarak katılımcı, çok aktörlü ve esnek mekanizmalara evrilmesini açıklamak için kullanılmaya başlanmıştır

(Rhodes, 1996). Bu bağlamda göç yönetişimi, göç politikalarının oluşturulması ve uygulanmasında uluslararası işbirliği, paydaş katılımı ve çok düzeyli koordinasyon ilkelerine dayanır (Betts, 2011).

Göç yönetişimi, özellikle küresel göç yönetiminde devletlerin tek başına politika üretme kapasitesinin yetersiz kalması sonucu öne çıkmıştır. 2018'de kabul edilen Küresel Göç Mutabakatı (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration), bu anlayışın somut bir tezahürü olarak değerlendirilmektedir. Yönetişim yaklaşımı, göçün karmaşık doğası gereği ulusal sınırları aşan sorunlara ortak çözümler üretmeyi ve kolektif sorumluluk paylaşımını hedefler (Geiger & Pécoud, 2014).

Boyut	Göç Yönetimi	Göç Yönetişimi
Yaklaşım	Devlet merkezli, idari ve kontrol odaklı	Çok aktörlü, ağ temelli, işbirliğine dayalı
Aktörler	Devlet kurumları	Devletler, uluslararası kuruluşlar, STK'lar, yerel yönetimler
Amaç	Göçün düzenlenmesi ve kontrolü	Göçün bütüncül, sürdürülebilir ve insan haklarına dayalı şekilde yönetilmesi
Dayandığı paradigma	Kamu yönetimi	Yönetişim / Küresel yönetişim
Örnek belge / politika	Ulusal göç mevzuatı, sınır yönetimi politikaları	Küresel Göç Mutabakatı, uluslararası işbirliği mekanizmaları

Göç yönetiminin sınırları ülkelerin egemenlik yetkilerinin ulaştığı sınır alanlarına kadardır. Hâlbuki uluslararası göç hadisesi uluslararası birtakım hukuki ve idari yapı ve mekanizmaları, işbirliği ve dayanışma ağlarını gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda bir taraftan göçlerin neden olduğu olumsuz algı ve tehditlerin en aza indirilmesi diğer taraftan ekonomik, sosyal ve insani boyutlarıyla birlikte göçün yönetilmesini için ulusal ve uluslararası düzeydeki çabaların birleşerek ortak hedefler ve ilkeler etrafında aynı yönde ilerlemelidir.

Bu noktada göç konusunda uluslararası en temel aktör olarak Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği aklı gelmektedir. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği hakkında detaylı bir değerlendirmeyi çalışmanın ilerleyen bölümünde sunulacaktır. Bir diğer göç konusunda uluslararası aktör Uluslararası Göç Örgütü'dür.

Uluslararası Göç Örgütü (International Organization for Migration – IOM), kökeni 1951'e dayanan, göç alanındaki en eski ve en kapsamlı uluslararası kurumlardan biridir. Örgüt, ilk olarak Avrupa Göçmenlerinin Hareketi İçin Geçici Hükûmetlerarası Komite (Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe – PICMME) adıyla, II. Dünya Savaşı sonrasında Batı Avrupa'da ortaya çıkan siyasal kaos, ekonomik yıkım ve

kitlesel yerinden edilme süreçlerine yanıt olarak kurulmuştur. Kuruluş, 1952’de Avrupa Göç Hükûmetlerarası Komitesi (Intergovernmental Committee for European Migration – ICEM) adını almış; 1980’de Hükûmetlerarası Göç Komitesi (Intergovernmental Committee for Migration – ICM) olarak yeniden yapılandırılmıştır. Nihayet 1989’da Uluslararası Göç Örgütü (International Organization for Migration – IOM) adını almış, 2016’da ise Birleşmiş Milletler (BM) sistemiyle resmî entegrasyonu sağlanarak BM’nin bağlı kuruluşlarından biri haline gelmiştir (URL-1). Bu tarihsel dönüşüm, göç yönetiminin küresel yönetim çerçevesine dâhil edilmesi açısından önemli bir dönüm noktası olarak değerlendirilmektedir.

Kuruluş, ilk döneminde esasen operasyonel bir lojistik ajans niteliğinde olup göçmenlerin taşınması ve yerleştirilmesi gibi teknik görevleri yürütmüştür. Ancak zamanla, göç olgusunun yalnızca insani bir mesele değil, aynı zamanda sosyal, ekonomik ve siyasal bir yönetim alanı olduğu anlayışından hareketle kapsamını genişletmiştir (URL-1).

Bu bağlamda IOM, göç süreçlerinin anlaşılmasına katkı sağlayan; göç yoluyla sürdürülebilir kalkınmayı teşvik eden; aynı zamanda göçmenlerin onurunu, haklarını ve refahını koruma hedefiyle hükûmetler, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum aktörleriyle işbirliği içinde çalışan küresel bir örgüt haline gelmiştir. Günümüzde IOM, küresel, bölgesel ve yerel düzeylerde göç politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasıyla ilgilenen çok katmanlı bir kurumsal yapıya sahiptir. 2024 itibarıyla örgüt, yaklaşık 3.6 milyar ABD doları bütçesi, 171 ülkede 23 bine yaklaşan çalışanı ve 175 üye devlet ile 8 gözlemci ülkenin katılımı sayesinde uluslararası göç alanında merkezi bir aktör konumundadır (IOM-Annual Report, 2024). Türkiye’de Uluslararası Göç Örgütüne üye bir ülkedir. Türkiye Uluslararası Göç Örgütüne katıldığı 2004’ten beri göçmenlerin haklarını geliştirmek, sınır yönetimi ve mülteci politikaları oluşturma, yasal, kurumsal, yönetsel kapasitenin geliştirilmesi gibi göç yönetimi konularında Türk hükûmeti ile işbirliği içerisinde (URL-2).

IOM’un temel amacı, göçün düzenli, güvenli, insana yakışır ve öngörülebilir biçimde yönetilmesini sağlamaktır. Bu hedef doğrultusunda örgüt, üye devletlere teknik destek sunmakta; göç politikalarının oluşturulması, göçmenlerin korunması, acil insani yardım faaliyetleri, yeniden yerleştirme programları ve göç verilerinin toplanması gibi alanlarda faaliyet göstermektedir (IOM-Annual report 2022). Ayrıca IOM, Birleşmiş Milletler Göç Ağı’nın Koordinatörü ve Sekreteryası olarak, hükûmetlere ve paydaş kuruluşlara göç politikası geliştirme, yönetim sistemlerinin güçlendirilmesi ve uluslararası işbirliğinin artırılması konularında danışmanlık yapmaktadır. Böylece örgüt, göçün yönetiminde

insan haklarına dayalı, çok aktörlü ve çok düzeyli bir yönetim yaklaşımının kurumsal temsili haline gelmiştir (IOM- *Annual report* 2022).

Göç yönetimi konusunda bir diğer uluslararası organizasyon Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'dir. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK; The Union Nation Refugee Agency-UNHCR), 1949'da Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun aldığı bir kararla, BM'nin yan organı (subsidiary organ) olarak Cenevre'de kurulmuştur. UNHCR'nin kurulmasına giden süreç, II. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da yaşanan yoğun yerinden edilme hareketlerinin yarattığı insani krizin yönetilmesi ihtiyacından doğmuştur (Ekşi, 2019; 346). Daha öncesinde dönemde mülteci sorunlarını çözmek amacıyla atılan ilk adım, 1943'te kurulan Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi (United Nations Relief and Rehabilitation Administration-UNRRA) olmuştur. UNRRA'nın temel görevi, savaş sonrası müttefik devletlerin kontrolündeki bölgelerde yaşayan milyonlarca yerinden edilmiş kişiye yardım sağlamak ve onların ülkelerine geri dönüşünü organize etmektir. Ancak UNRRA, doğrudan mültecilere yönelik kalıcı bir koruma mekanizması oluşturmayı hedefleyen bir kurum değildi (Loescher, 2001; 35).

UNRRA'nın 1947'de faaliyetlerine son verilmesiyle birlikte, yerinden edilmiş kişilerin durumuna yönelik uluslararası çabalar Uluslararası Mülteci Örgütü (International Refugee Organization – IRO) tarafından devralınmıştır (Loescher, 2001; 35-43). 1948'de kurulan IRO, 1950'ye kadar faaliyet göstermiş; bu süre zarfında mültecilerin yeniden yerleştirilmesi, geri dönüşlerinin teşvik edilmesi ve temel yardım faaliyetlerinin sürdürülmesi gibi işlevleri üstlenmiştir. IRO'nun feshedilmesi üzerine, mülteci sorunlarının daha kurumsal bir çerçevede ele alınması için yeni bir mekanizmanın oluşturulması gündeme gelmiştir. Bu tartışmalar sonucunda, BM Genel Kurulu'nun 1950'de aldığı kararla UNHCR'nin kurulması kararlaştırılmış ve kurum 1951'de faaliyete başlamıştır. Kuruluşu, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 319(IV) sayılı kararı ile gerçekleştirilmiş ve kurum, BM sistemi içinde yer alan bir yan organ olarak yapılandırılmıştır (United Nations, 1950). Bu açıdan değerlendirildiğinde UNHCR, bağımsız bir uluslararası antlaşmayla kurulan müstakil bir örgüt değildir. Adından da anlaşılacağı üzere, Birleşmiş Milletler'in bir organı niteliğindedir (Ekşi, 2019; 346). UNHCR, kuruluşu ile birlikte Soğuk Savaş'ın şekillendirdiği politik ortamda, mülteci sorunları hem insani hem de siyasi bir boyut kazanmış oldu.

Böylelikle UNHCR, hem hukuki statüsü hem de kurumsal bağlılığı bakımından BM çatısı altında faaliyet gösteren temel insani yardım kuruluşlarından biri hâline gelmiştir. UNCHR'nin günümüzde 136 ülkede 20 binden fazla personelin istihdam edildiği 50 milyondan fazla mülteciye

yeni bir hayata başlamasına yardımcı olan 1173. Milyon kişiye koruma ve destek sağlamaya devam eden uluslararası bir kuruluş olarak faaliyetlerine devam etmektedir (URL-3).

3. Göç Yöneti(şi)mi'nde Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Küresel Rolü

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, başlangıçta Avrupalı İkinci Dünya Savaşı mağdurlarını korumak amaçlı oluşturulan bir teşkilat olsa da geldiğimiz noktada göçmen ve mülteciler başta olmak üzere yerinden edilmiş kişilere yönelik uluslararası boyutta faaliyetler yürüten küresel bir kuruluş olarak karşımıza çıkmaktadır. Birçok ülkede sığınmacılara mültecilik statüsünün verilebilmesi ancak UNHCR tarafından yürütülen bir dizi işlemin sonucunda mümkün olmaktadır. Yine UNHCR, sığınmacıların ulaştıkları ülkede bu kez yetkili kamu otoritelerine erişilemedikleri durumlarda devreye girerek hak mahrumiyetlerinin engellenmesinde öncü roller üstlenmektedir (Ateş & Coşkun, 2020, s. 66).

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, çatışma ve zulüm nedeniyle evlerini terk etmek zorunda kalan insanların hayatlarını kurtarmaya, haklarını korumaya ve onlar için daha iyi bir gelecek inşa etmeye adanmış küresel bir kuruluştur. Mültecileri, zorla yerinden edilmiş toplulukları ve vatansız insanları korumak için uluslararası eylemlere öncülük etmek örgütün temel misyonları arasındadır (URL-3). Başlangıçta BM Mülteciler Yüksek Komiserliği isminde yer alan mülteciler ile ilgili alanda faaliyet göstermekle birlikte, BM Genel Kurulunda alınan muhtelif tarihlerdeki kararlar ile bu görevlerine yenileri eklenmiştir. Bu eklemeler neticesinde UNHCR'nin ilgi alanına giren kişiler: 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 1A maddesinin (2). paragrafında yer alan tanımın kapsamına giren mülteciler, ikincil koruma altındaki kişiler, iltica başvuruları değerlendirilen kişiler, gönüllü geri dönüş yapacak kişiler, mülteci olmayan vatansızlar, gerek ülke içinde gerekse de ülkesini terk etmek durumunda kalıp başka bir ülkeye kaçmak üzere yerinden edilenler, çeşitli sebeple risk altında olup insani yardıma ihtiyacı olan kişilerdir (Ekşi, 2019, s. 351).²

Nitekim UNHCR, ilgi alanına giren kişilere yönelik, temel haklara erişiminin sağlanması ve kalıcı çözümlerin geliştirilmesi amacıyla çok kapsamlı faaliyetler yürüten bir Birleşmiş Milletler organıdır. Kurumun bu gruplara yönelik faaliyet ve çalışmaları koruma, acil durum müdahaleleri, hak

2 UNHCR'nin ilgi alanına giren kişi grupları uluslararası hukukta farklı statülerle tanımlansa da, bu çalışmada kavramsal bütünlük sağlamak amacıyla söz konusu tüm gruplar için şemsiye bir kullanım olarak *mülteci* ifadesi tercih edilmiştir.

savunuculuğu ve sürdürülebilir çözüm arayışları olmak üzere dört ana eksen etrafında şekillenmektedir (URL-4);

Koruma ve Hak Temelli Yaklaşım: UNHCR'nin temel işlevi, zulüm, çatışma veya insan hakları ihlalleri nedeniyle ülkelerini terk etmek zorunda kalan kişilere uluslararası koruma sağlamaktır. Bu çerçevede kurum, 1951 Cenevre Mülteci Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'nde yer alan ilkeleri temel alarak mültecilerin güvenli bir ortamda barınmalarını, geri gönderilmeme (*non-refoulement*) ilkesinin korunmasını ve yaşam haklarının güvence altına alınmasını amaçlamaktadır. Koruma faaliyetleri, mülteci statüsünün belirlenmesi süreçlerine teknik destek verilmesini, yerinden edilmiş kişilerin kayıt altına alınmasını, kimliklendirme sistemlerinin geliştirilmesini ve mülteci hukukunun ulusal mevzuatlara uyarlanmasını kapsamaktadır. Ayrıca, bireysel düzeyde koruma gereksinimi olan çocuklar, kadınlar, engelliler ve cinsel şiddet mağdurları için özel destek mekanizmaları oluşturulmaktadır.

Acil Durum Müdahaleleri ve İnsani Yardım; UNHCR, krizlerin ilk anlarından itibaren hızlı müdahaleyi esas alır. Çatışma, zulüm veya doğal afet nedeniyle yerinden edilen bireylere barınma, gıda, su, tıbbi sağlık hizmetleri ve psikososyal destek sağlamak kurumun öncelikli görevleri arasındadır. Bu süreçte UNHCR, hem hayati yardım malzemelerini ulaştırmakta hem de mültecilerin güvenli alanlara tahliyesini organize etmektedir. Kuruluşun acil müdahale kapasitesi, ulusal hükümetler, yerel ortaklar ve sivil toplum örgütleriyle yürütülen koordineli bir insani yardım mekanizmasına dayanmaktadır. Bu müdahaleler, yalnızca geçici yardım sağlamakla kalmayıp, mültecilerin uzun vadeli iyileşme ve yeniden yerleşim süreçlerine geçişini de kolaylaştırmaktadır.

İnsan Haklarının Korunması ve Hukuki Savunuculuk; Mülteciler, vatansız kişiler ve yerinden edilmiş bireyler, kendi devletlerinden koruma göremedikleri durumlarda uluslararası hukuk korumasına ihtiyaç duyarlar. UNHCR, bu kişilerin belgelere, eğitime, sağlık hizmetlerine ve istihdama erişimlerini sağlamak üzere hükümetlerle, yargı organlarıyla ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yürütmektedir. Kurum, vatansızlığın önlenmesi ve sona erdirilmesi amacıyla ulusal vatandaşlık yasalarının iyileştirilmesini desteklemekte; doğum kaydı sistemlerinin güçlendirilmesi, vatandaşlık edinimi süreçlerinin kolaylaştırılması ve yeni devlet oluşumlarında kişilerin vatandaşlık statüsünün korunması yönünde çalışmalar yürütmektedir. Ayrıca, UNHCR, cinsel sömürü, istismar ve tacizle mücadelede sıfır tolerans politikası benimseyerek, hem çalışanlar hem de hizmet alan bireyler için güvenli ve kapsayıcı çalışma ortamları oluşturmayı hedeflemektedir.

Sürdürülebilir Çözümler ve Gelecek İnşası Kurumun nihai hedefi, mültecilerin kalıcı ve onurlu çözümler bulmasını sağlamaktır. Bu kapsamda UNHCR, üç temel çözüm yolunu desteklemektedir:

1. Gönüllü geri dönüş,
2. Üçüncü ülkeye yerleştirme,
3. Ev sahibi ülkeye entegrasyon.

Ayrıca kurum, mültecilerin eğitim ve istihdama erişimini teşvik ederek ekonomik bağımsızlık kazanmalarına yardımcı olmakta, özellikle genç nüfusun eğitime katılımını artırmaya yönelik programlar yürütmektedir. Böylece, mültecilerin yalnızca yardım alan değil, üretken bireyler olarak toplumsal yaşama katılımı hedeflenmektedir.

Genel olarak Mülteciler Yüksek Komiserliği resmi yayınlarında misyonu, yerinden edilme sürecinin tüm aşamalarında insan onurunu korumak ve uluslararası toplumun ortak sorumluluk bilinciyle hareket etmesini sağlamak olarak özetlenebilecek bir çerçevede ilan edilmektedir. Yine kurumun faaliyetleri, insani yardımın ötesine geçerek, uluslararası hukukun uygulanması, insan haklarının korunması ve toplumsal dayanıklılığın güçlendirilmesi açısından da küresel ölçekte belirleyici bir rol oynamaktadır.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği’nin normatif (hukuk oluşturu) ve denetleyici işlevi: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, sadece operasyonel faaliyetler yürüten bir kurum da değildir; aynı zamanda uluslararası mülteci hukukunun uygulanması ve geliştirilmesi bakımından normatif ve denetleyici bir rol de üstlenmektedir. Kuruluşun görev alanı, çok sayıda milletlerarası ve bölgesel hukuki düzenlemeyle tanınmış olan “denetleme” (*supervisory*) yetkisini içermektedir. Bu yetki, UNHCR’ya taraf devletlerin 1951 Cenevre Mülteci Sözleşmesi ve 1967 Protokolü kapsamındaki yükümlülüklerinin yerine getirilmesini izleme, yorumlama ve uygulama süreçlerinde rehberlik etme sorumluluğunu vermektedir (Ekşi, 2019, s. 351).

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, yalnızca uygulamayı denetleyen bir aktör olmanın ötesinde, aynı zamanda uluslararası mülteci hukukunun gelişimine katkı sağlayan normatif bir aktör konumuna da işaret etmek gerekir. Kurumun yayımladığı kitapçıklar, rehber ilkeler, el kitapları ve yorumlayıcı belgeler, devlet uygulamalarının yönlendirilmesinde ve mülteci hukukunun içtihat yoluyla şekillenmesinde önemli rol oynamaktadır (Ekşi, 2019, s. 351). Bu belgeler, her ne kadar bağlayıcı nitelikte olmasa da, uluslararası hukukta “soft law” (yumuşak hukuk) kaynakları olarak kabul edilmekte ve devletler ile yargı organları tarafından sıklıkla referans alınmaktadır. Bugün 1951 Cenevre Sözleşmesi başta olmak üzere çok sayıda ülke için mültecilerin

bireysel statü belirlemesi ve mülteci tanımı ve kapsamı yanında, sığınma hakkı ve uluslararası koruma ilkelerinin yorumlanmasına yön veren hukuki etkiler doğuran uluslararası sözleşmelerde UNHCR'nın etkisini görebilmek mümkündür (Yıldırım – Mat, 2020, s. 33).

Bu çerçevede UNHCR, fiilen hukuk yaratma kapasitesine sahip bir uluslararası örgüt olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla, bu son değerlendirme ile birlikte UNHCR'nın uluslararası hukuk sistemindeki rolü, salt insani yardım faaliyeti yürüten bir organın ötesine geçtiği; hem denetim hem de hukuk yapma (law-making) boyutlarıyla uluslararası mülteci hukukunun dinamik ve yaşayan bir alan hâline gelmesine katkı sunduğu görülmektedir.

4. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği –Türkiye İş Birliği Modelleri

Günümüzde göç olgusu, tarihsel süreçte hiç olmadığı kadar karmaşık, çok boyutlu ve küresel etkiler doğuran bir niteliğe bürünmüştür. Göç hareketleri, sadece hacim bakımından büyümekle kalmamış; nedenleri, sonuçları ve etkilediği alanlar itibarıyla da çeşitlenmiştir. Bu durum, göçü artık yalnızca demografik bir olgu olarak değil, aynı zamanda siyasi, ekonomik, sosyal ve güvenlik boyutları olan çok yönlü bir küresel mesele hâline getirmiştir.

21. yüzyılın başlıca dönüm noktalarından biri olan Arap Baharı süreci, bu dönüşümün en belirgin örneklerinden birini oluşturmuştur. Demokrasi, özgürlük ve insan hakları talepleriyle başlayan bu süreç, kısa süre içinde geniş bir coğrafyada iç çatışmaların, şiddetin ve istikrarsızlığın hâkim olduğu bir yapıya evrilmiştir. Dış güçlerin de müdahalesi ile sertleşen çatışmalar başta Suriye olmak üzere bölgesel bir göç dalgası üretmiştir (Deniş, 2020, s. 237). Devlet otoritesinin zayıfladığı, kamu kurumlarının işlevsizleştiği ve ulusal egemenliklerin çöktüğü bu bölgeler, tarihin en büyük kitlesel nüfus hareketliliklerinden birine kaynaklık etmiştir. Bu süreçte, Afganistan, Irak, Somali, Güney Sudan ve Myanmar gibi kronik kriz bölgelerine ek olarak Tunus, Libya ve özellikle Suriye gibi kırılğan devletlere dış müdahaleler zorunlu göç veren yeni merkezleri doğurmuştur. Yoksulluk, işsizlik, gıda güvensizliği, kamu hizmetlerinin yetersizliği ve fiziksel güvenliğin tehdit altında olması, milyonlarca insanı yerinden eden temel faktörler arasında yer almıştır (Arslan 2021c).

Henüz 21. yüzyılın ilk çeyreği tamamlanmadan, uluslararası göçün aktörlerini tanımlayan istatistiksel göstergelerde dramatik bir artış yaşanmıştır. Devletlerin göç stokları büyümüş, göç yolları ve biçimleri çeşitlenmiş, gönüllü ve zorunlu göç arasındaki sınırlar bulanıklaşmıştır. Bu gelişmeler, göçün yerel bir olgu olmaktan çıkarak küresel bir görünüm kazanmasına yol açmıştır. Günümüzde

göç, hem kaynak hem de hedef ülkeler açısından yalnızca demografik bir hareketlilik değil, aynı zamanda insani güvenlik, kalkınma, kamu yönetimi ve uluslararası iş birliği boyutlarını içeren bütüncül bir yönetim meselesi olarak değerlendirilmektedir.

Türkiye’de son dönem küresel göç hareketliliğinin merkezinde yer alan ülkelerden biri haline gelmiştir. Türkiye, jeopolitik konumu itibarıyla tarih boyunca farklı göç hareketlerinin kesişme noktası olmuş; özellikle bulunduğu coğrafyada yaşanan savaşlar, iç çatışmalar ve insani krizler nedeniyle yoğun göç dalgalarına sıklıkla ev sahipliği yapmıştır. Ülke, hem transit geçiş ülkesi hem de hedef ülke konumunda bulunması sebebiyle uluslararası göç yönetimi açısından stratejik bir öneme sahiptir.

Yakın tarih incelendiğinde, 1992’de Kuzey Irak’ta meydana gelen iç çatışmalar sonucu yaklaşık 460 bin kişinin Türkiye’ye sığınmak zorunda kaldığı görülmektedir. Bu olay, Türkiye’nin Soğuk Savaş sonrası dönemde karşılaştığı ilk büyük kitlesel göç hareketlerinden biri olarak değerlendirilmektedir. 1923–2010 yılları arasında Türkiye’ye dış göç yoluyla gelen toplam göçmen sayısının 2 milyon 268 bin 270 kişi olduğu, bu göçlerin nüfus artışına katkısının ise yalnızca %3,75 düzeyinde kaldığı ifade edilmiştir. Bu oran, uzun yıllar boyunca göçün demografik yapı üzerindeki etkisinin sınırlı kaldığını göstermektedir. Ancak 2011 sonrası dönemde yaşanan gelişmeler, bu tabloyu köklü biçimde değiştirmiştir. 2011’de Suriye’de iç savaşın başlamasıyla birlikte, milyonlarca insan ülkesini terk ederek başta Türkiye olmak üzere komşu ülkelere sığınmıştır (Taşcier, 2021; 82).

Bölgesel çatışma ve terör hareketlerinin en önemli neticelerinden biri Suriye’den kitlesel göç hareketleri olmuştur. Türkiye, “açık kapı politikası” çerçevesinde sınırlarını insani gerekçelerle açık tutmuş ve kısa sürede dünyanın en büyük mülteci nüfusuna ev sahipliği yapan ülke hâline gelmiştir. Bu kapsamda Türkiye, yalnızca insani yardım ve geçici barınma sağlamakla kalmamış; aynı zamanda eğitim, sağlık, çalışma hayatı ve sosyal uyum alanlarında da kapsamlı politikalar geliştirmiştir (Kayahan- Yüksel, 2020; Çiçek, 2022).

Her ne kadar son yıllarda Türkiye’deki göçmen ve mülteci sayısında sınırlı bir azalma eğilimi gözlemlense de (URL-4), ülke hâlen dünyada en fazla sayıda mülteciye ev sahipliği yapan devletler arasında yer almaktadır. Bu durum, Türkiye’nin demografik yapısı (Uzun, 2024), emek piyasaları (Baykal, Çiçek & Arslan, 2018), idari yapı (Arslan, Öztürk & Yağlı, 2023), güvenlik ve sınır yönetimi (Arslan, 2024), başta eğitim (Kayahan-Yüksel, 2021; Kayahan-Yüksel & Yüksel, 2022; Özbay & Arslan 2025), sağlık ve yerel nitelikteki kamu hizmetleri olmak üzere (Arslan & Sönmez, 2023) kamu hizmetleri kapasitesi, siyasi söylem ve tercihler (Arslan, Çiçek & Baykal, 2021; Deniz,

Demircioğlu, 2024), hukuksal düzenlemeler (Ayık, Kılavuz & Arslan, 2024; Şeren-Kurular, 2018), sosyo-ekonomik göstergeler (Karasu, 2018; Uyanık, 2017; Özdemir, 2025) ile dış politika üzerinde kalıcı ve çok yönlü etkiler üretmektedir.

Türkiye, maruz kaldığı yoğun göç hareketleri karşısında başlangıçta ulusal düzeyde kapsamlı bir göç yönetimi sistemi oluşturma ve etkin bir eylem planı geliştirme sürecinde görece yavaş ilerlemiştir. Ancak, kendisine yönelen göçlerin uzun vadeli ve kalıcı etkiler doğuracağını fark etmesiyle birlikte, kamu politikalarında belirgin bir paradigma değişimine gitmiştir.

Bu farkındalık sonucunda Türkiye, göçü yalnızca geçici bir insani kriz olarak değil, sürdürülebilir, yönetim gerektiren yapısal bir olgu olarak değerlendirmeye başlamıştır. Bu doğrultuda kurumsal yapılanma, mevzuat düzenlemeleri ve politik stratejiler açısından önemli adımlar atılmıştır. Özellikle 2013'te kabul edilerek 2014'te yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ile göç yönetimi kurumsal bir çerçeveye kavuşturulmuş; Göç İdaresi Başkanlığı (ilk adıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü) kurulmuştur.

Bu reform, Türkiye'nin göç yönetiminde reaktif yaklaşımdan proaktif ve kurumsal bir yönetim modeline geçişinin temel göstergelerinden biri olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, ulusal düzeyde hazırlanan Göç Strateji Belgesi ve Eylem Planları, göçün yalnızca güvenlik ve sınır kontrolü değil, aynı zamanda entegrasyon, sosyal uyum, insan hakları ve kalkınma eksenlerinde ele alınmasını sağlamıştır.

Sonuç olarak, Türkiye'nin göç politikalarındaki bu dönüşüm, ülkenin bölgesel göç yönetimi aktörleri arasındaki konumunu güçlendirmiş; aynı zamanda başta Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği olmak üzere uluslararası aktörlerle olan iş birliğini derinleştirmiştir.

Türkiye Birleşmiş Milletler kurucu anlaşmasına niteliğindeki 1945 BM Şartı'na ilk imzalayan ülkeler arasında yer almakla birlikte BM'nin bir organı olarak UNHCR, Türkiye'deki faaliyetlerine 1960'da başlamıştır. Kuruluşun bu erken dönemdeki varlığı, herhangi bir ev sahibi ülke anlaşması (host country agreement) bulunmaksızın yürütülmüştür. Dolayısıyla 1960–2016 yılları arasında, UNHCR'nin Türkiye'deki varlığı ve faaliyetleri, Türk Devleti'nin verdiği idari izinlere ve ulusal mevzuatta tanınan esnekliklere dayanmıştır.

Bu dönemde, UNHCR'nin Türkiye'deki faaliyetleri esas olarak ulusal mevzuatın izin verdiği hükümler çerçevesinde Türk Devleti'ne tavsiyelerde bulunmak; eğitim ve seminer çalışmaları yapmak; pilot projeleri hazırlamak gibi işbirliği alanlarında sınırlı ilerlemiştir (Ekşi, 2019; 352). Ev sahibi ülke anlaşmasının bulunmaması, UNHCR'nin Türkiye'deki hukuki statüsünü

zayıflatmakla birlikte, Türk mevzuatında yer alan bazı hükümler bu boşluğu kısmen gidermiştir. Özellikle, iltica ve sığınma alanlarında UNHCR ile kurumsal iş birliğini öngören düzenlemeler, kuruluşun faaliyetlerine meşru bir zemin sağlamıştır.

Bu geçici statü 1 Eylül 2016'da sona ermiş; Türkiye ile UNHCR arasında "Ev Sahibi Ülke Anlaşması" imzalanmıştır. Söz konusu anlaşma, 2018/11629 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ekinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Resmî Gazete, 2018). Böylece, UNHCR'nin Türkiye'deki varlığı hukuki çerçeveye kavuşturulmuş ve kuruluşun statüsü günümüz koşullarına uygun biçimde tanımlanmıştır.

Ev Sahibi Ülke Anlaşması, UNHCR'nin Türkiye'de yürüttüğü insani yardım, koruma, kapasite geliştirme ve yeniden yerleştirme çalışmalarını daha kurumsal ve etkin bir biçimde sürdürmesini amaçlamaktadır. Anlaşma, ayrıca Türkiye ile UNHCR arasındaki iş birliğinin güçlendirilmesini, mültecilerin yaşam koşullarının iyileştirilmesini ve göç yönetiminin sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulmasını hedeflemektedir (Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Arasında Ev Sahibi Ülke Anlaşması ile Anlaşmada Değişiklik Yapılmasına İlişkin Notaların Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun)

Sonuç olarak, 2016'da imzalanan Ev Sahibi Ülke Anlaşması, UNHCR'nin Türkiye'deki varlığını hukuken tanımlamış; iki taraf arasındaki ilişkileri kurumsal bir zemine oturtarak mülteci koruma alanındaki iş birliğini derinleştirmiştir. Böylelikle Türkiye, hem bölgesel göç krizlerine yanıt kapasitesini güçlendirmiş hem de uluslararası yük paylaşımına dayalı bir göç yönetimi anlayışını benimsemiştir.

UNHCR, bugün Türkiye'de yalnızca Ankara'daki merkez ofisiyle değil; İstanbul, İzmir, Gaziantep, Hatay, Şanlıurfa ve Van illerindeki saha ofisleriyle de faaliyet göstermektedir. Bu kapsamda Türkiye, UNHCR'nin operasyonel faaliyetlerinin en yoğun yürütüldüğü ülkelerden biri hâline gelmiştir.

UNHCR'nin Türkiye'de odaklandığı temel alanlar ise şunlardır:

- Uluslararası hukuk ve ulusal yasal çerçeve doğrultusunda kaliteli, adil ve verimli prosedürlere erişimi sağlamak için kapasite geliştirme girişimleri yoluyla ulusal sığınma sistemini güçlendirmeye yönelik kurumsal ve yasal çabaları desteklemek
- Uluslararası korumaya ihtiyaç duyanlar için koruma ortamının iyileştirilmesi ve ulusal sosyal destek mekanizmalarına ve hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması

- Mültecilerin ev sahibi toplulukla birlikte sosyo-ekonomik katılımını kolaylaştırmak için ulusal yetkililer, kalkınma ortakları ve özel sektörle iş birliği yapmak, geçim kaynaklarına ve eğitime erişimi kolaylaştırmak da dâhil olmak üzere
- Mültecilerin bireysel ihtiyaçlarına dayalı olarak, yeniden yerleştirme ve tamamlayıcı yollar da dâhil olmak üzere uygun ve sürdürülebilir çözümlerin kolaylaştırılması
- Türkiye Hükümeti'nin Suriye'ye gönüllü geri dönüşlerin uluslararası standartlara uygun, güvenli, onurlu ve bilgilendirilmiş bir şekilde gerçekleştirilmesini izleme ve sağlama konusunda desteklenmesi
- Türkiye'nin Suriye mülteci krizine verdiği yanıtı desteklemek amacıyla BM kuruluşlarının ve sivil toplum ortaklarının çabalarına liderlik etmek ve koordinasyon sağlamak.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Türkiye Ofisi, faaliyetlerini yalnızca insani yardım temelli bir çerçevede değil, aynı zamanda çok paydaşlı yönetim ve sürdürülebilir kalkınma perspektifleriyle yürütmektedir. Kuruluşun Türkiye'deki stratejik vizyonu, mültecilerin ulusal sistemler içine dâhil edilmesini, kamu hizmetlerinden eşit biçimde yararlanmalarını ve ev sahibi topluluklarla birlikte sosyal uyumun güçlendirilmesini hedeflemektedir (UNHCR, 2023).

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye'nin stratejik vizyonu ayrıca şunları da dikkate almaktadır (UNHCR, 2024).

Ulusal ve Uluslararası Aktörlerle İş Birliği: UNHCR, Türkiye'deki faaliyetlerini ulusal makamlarla yakın iş birliği içinde sürdürmekte; mültecilerin kamu hizmetlerine erişimini kolaylaştırmak üzere kamu kurumlarına teknik ve kurumsal destek sağlamaktadır. Bu çerçevede, yalnızca devlet kurumlarıyla değil, aynı zamanda özel sektör, uluslararası finans kuruluşları, kalkınma ortakları ve sivil toplum örgütleri ile de iş birliği yapmaktadır.

UNHCR, mülteci müdahalesinin sürdürülebilirliğini temin etmek amacıyla Dünya Bankası (WB), Avrupa Birliği (AB), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) gibi aktörlerle koordinasyon hâlinde çalışmakta; finansal ve teknik kaynakların etkin kullanılmasını sağlamaktadır. Kuruluş, Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı (Regional Refugee and Resilience Plan – 3RP) çerçevesinde UNDP ile birlikte liderlik rolü üstlenmiş, bu sayede hem mültecilerin hem de ev sahibi toplulukların dayanıklılığını güçlendiren kapsayıcı bir yaklaşımı desteklemiştir (URL-5).

Sürdürülebilir Kalkınma ve Kurumsal Uyum: UNHCR, Türkiye'nin taraf olduğu BM Sürdürülebilir Kalkınma İşbirliği Çerçevesi (UNSDCF) süreçlerinde aktif biçimde yer almakta ve Göç, Uluslararası Koruma ve Uyum Sonuç Grubu (Results Group – RG)'na eş başkanlık yapmaktadır. Bu çerçeve, mültecilerin yalnızca korunmasını değil, aynı zamanda sosyal, ekonomik ve kurumsal sistemlere kalıcı biçimde dâhil edilmesini öngörmektedir. Böylelikle UNHCR, mültecilerin kamu hizmetlerinden yararlanabildiği, ekonomik üretime katılabildiği ve yerel toplumla birlikte yaşayabildiği elverişli bir barınma ortamının sürdürülmesine katkıda bulunmaktadır (UNHCR, 2024).

Koruma ve Çözüm Rehberliği: UNHCR, Türkiye'de çok sayıda mülteci aktöre koruma ve çözüm rehberliği (protection and solutions guidance) sunarak stratejik liderlik işlevi üstlenmektedir. Bu Kapsamda kurumun faaliyetleri iki temel eksende yürütülmektedir:

Kamu kurumlarına destek sağlayarak, mülteciler ve ev sahibi topluluklar için kapsayıcı ve kaliteli hizmetlerin sunulmasını güçlendirmek;

Boşlukları tamamlayıcı ve hızlandırıcı roller üstlenerek, ihtiyaç sahibi mültecilere yönelik yardım, öz yeterlilik ve sosyal uyum programlarını desteklemek.

Bu süreçte UNHCR, kanıta dayalı analizler ve mülteci koruma konusundaki uzmanlığı aracılığıyla paydaşların politika geliştirme süreçlerine yön vermekte, koruma temelli uygulamaların standartlaşmasına katkıda bulunmaktadır.

Yerelleşme ve Toplum Temelli Yaklaşım: UNHCR'nin Türkiye'deki stratejisinin temel unsurlarından biri de yerelleşme (localization) ilkesidir. Kuruluş, bireysel yardımdan ziyade, ulusal kurumların ve yerel yapıların kapasitesini güçlendirmeye odaklanmaktadır. Bu doğrultuda UNHCR, mültecilerin sorunlarını yalnızca dış müdahaleyle değil, ev sahibi topluluklar, yerel yönetimler, kamu kurumları ve sivil toplum örgütleriyle ortak çözümler geliştirerek ele almaktadır.

UNHCR, Türkiye genelinde mültecilerle, ev sahibi topluluklarla ve yerel paydaşlarla düzenli olarak işişareler yürütmekte; sahadan elde edilen veriler doğrultusunda stratejilerini güncellemektedir. Bu yaklaşım, mültecilerin ulusal sistemlere dâhil edilmesini kolaylaştırmakta ve ortak yaşam alanlarını destekleyen sosyal uyum politikalarının güçlenmesine katkı sağlamaktadır.

UNHCR Türkiye'nin stratejik vizyonu, klasik insani yardım paradigmasının ötesine geçerek sürdürülebilir kalkınma, yerelleştirme ve çok aktörlü yönetim temellerine dayanmaktadır. Bu yaklaşım, mültecilerin sadece korunma altında tutulduğu değil, aynı zamanda toplumsal yaşamın aktif ve üretken bir parçası hâline geldiği bir modelin inşasını amaçlamaktadır. Türkiye'nin ev sahipliği

yaptığı büyük mülteci nüfusu dikkate alındığında, UNHCR'nin bu vizyonu hem ulusal kurumların kapasitesini artırmakta hem de bölgesel ölçekte göç yönetimi politikalarına örnek teşkil etmektedir.

5. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Türkiye'deki Faaliyetleri ve Uygulamaları

Geldiğimiz noktada Türkiye'de yabancıların ülkeye giriş, kayıt ve ikametlerine ilişkin tüm süreçleri, göç alanında uzman kadrolar ve başta Göç İdaresi Başkanlığı olmak üzere idari yapı aracılığıyla yürütmektedir. Türk makamlarının sığınmacı ve mültecilere yönelik yaklaşımı, zaman içerisinde hem iç dinamiklerin hem de uluslararası gelişmelerin etkisiyle kurumsallaşma anlamında önemli dönüşümler geçirmiştir. UNHCR, Türkiye'nin göç alanında kurumsal yapısının ve idari kapasitenin güçlendirilmesi konusunda ve yine uluslararası göç ve yabancıları konu alan hukuk mevzuatın hazırlanması çalışmalarına katkıda bulunmuştur. Özellikle 6458 sayılı Yabancıların ve Uluslararası Koruma Kanunu ve bu Kanun'a ilişkin yönetmeliklerin hazırlık süreçlerine katılmış; seminerler, çalıştaylar, yuvarlak masa toplantıları, konferanslar, paneller düzenlemiş; sivil toplum ve devlet kurumları arasında işbirliğini geliştirmeye çalışmıştır (Ekşi, 2019, s. 363).

Yine Türkiye'nin idari yapısında yer alan kurumlar ile UNHCR arasında işbirliği, UNHCR'nin Türkiye'de faaliyetlerine ve uygulamalarına imkân tanımıştır. UNHCR ile Türkiye'deki idari yapıların işbirliğine gitmesi 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 35 ve 36. Maddelerine yer almaktadır. Diğer taraftan 6458 sayılı Yabancıların ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 59 ve 68. maddelerinde de UNHCR ile yapılacak işbirliğine atıfları görülmek mümkündür. “Yabancıya; ziyaretçileri, vatandaşı olduğu ülke konsolosluk yetkilisi, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği görevlisiyle görüşebilme imkânı sağlanır” (YUKK m. 59/-c) ve yine “...İdari gözetim altına alınan kişiye yasal temsilcisi, avukat, noter ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği görevlileriyle görüşme imkânı sağlanır.” (YUKK m. 68/8) YUKK 92 ve 93. maddelerinde de Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile işbirliğine yönelik atıf hükümlerini görülmek mümkündür. Madde 92(2)'de “Sözleşme hükümlerinin uygulanmasına nezaret etme görevini yerine getirmesinde, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğiyle gerekli iş birliği sağlanır. Bakanlık, bu Kanun çerçevesindeki uluslararası koruma, başvuru, değerlendirme ve karar süreçlerini belirlemeye, bu amaçla Dışişleri Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğiyle uluslararası anlaşma niteliği taşımayan protokoller yapmaya yetkilidir.” hükmü yer almaktadır. Madde 92(3)'de ise “Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin uluslararası koruma

başvurusunda bulunmuş kişilere sınır kapıları da dâhil olmak üzere erişimi ve başvuru sahibinin de kabul etmesi şartıyla, başvurusuyla ilgili bilgilere erişimi sağlanır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, başvurunun her aşamasında görüşlerini yetkililere iletebilir” şeklinde Bakanlık, uluslararası koruma süreçleriyle ilgili konularda, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile iş birliği yapabilmesini yönelik düzenleme yer almaktadır. Yine aynı Kanun’da bir diğer işbirliği alanı olarak 93. maddede “Uluslararası koruma başvuruları incelenirken, etkin ve adil karar verebilmek, başvuran tarafından iddia edilen hususların doğruluğunu tespit edebilmek amacıyla menşe, ikamet ve transit ülkelerle ilgili Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği kaynakları ve diğer kaynaklardan güncel bilgi toplanır” denilmektedir. Kanunda yer bulan bu ifade bilgi paylaşımı konusunda UNHCR ile çeşitli işbirliği alanlarına işaret etmektedir.

Ayrıca Türkiye’nin ulusal mevzuatında sayılan durumlar ve 2016’da yapılan ev sahibi ülke anlaşmaları uyarınca UNHCR, Türkiye’de çeşitli faaliyetlerde bulunma imkânına erişmiştir. Bu bağlamda UNHCR’nin Türkiye’deki faaliyetleri ve rolü hakkında bir değerlendirmede öne çıkan hususlar şöyledir;³

5.1. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği’nin Göç İdaresi Başkanlığı ile Ortak Faaliyetleri: Kurumsal Eşgüdüm ve Operasyonel Dayanışma

Türkiye’de göç yönetimi konusunda temel devlet aktörü olarak İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Başkanlığı öne çıkmaktadır. Göç İdaresi Başkanlığına tanımlı görevler arasında hükümet tarafından belirlenen politika ve stratejilerin uygulanması, geçici korumaya dair iş ve işlemlerin yürütülmesi yanında kurumlar arası işbirliğini yürütmek sayılmıştır. Bu bağlamda UNHCR ve göç idari başkanlığı arasında işbirliği ve dayanışma bu bağlamda mümkün hale gelmiştir. UNHCR’nin Türkiye’ye dair yıllık faaliyet raporları incelendiğinde bu işbirliği alanlarına dair veriler göze çarpmaktadır.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Göç İdaresi Başkanlığı ve İl Göç İdaresi Müdürlüklerine operasyonel ve teknik destek sağlamıştır. Bu destek, kayıt prosedürlerinin etkinliğini artırmaya yönelik çalışmaların yanı sıra, veri güncelleme ve adres kayıt sistemlerinin güçlendirilmesini de kapsamaktadır. Bu sayede, uluslararası koruma talebinde bulunan kişilerin hızlı bir şekilde belgelenmesi ve kayıt altına alınması mümkün olmaktadır.

UNHCR ayrıca, özel ihtiyaç sahibi bireylerin tespiti ve yönlendirilmesi amacıyla kurulan Koruma Masaları (Protection Desks)’na destek vermektedir.

3 Bu bölüm UNHCR’nin Türkiye’deki faaliyetlerini konu alan yıllık raporlardan yararlanarak hazırlanmıştır

Bu mekanizma sayesinde, koruma risklerinin azaltılması ve her bireyin ihtiyacına özel çözümler üretilmesi hedeflenmiştir.

Bu iş birliği sonucunda, 2024'te Göç İdaresi Başkanlığı tarafından kaydedilen tüm uluslararası koruma başvurularının %95'i, UNHCR'nin İl Göç İdaresi Müdürlüklerine personel desteği sağladığı illerde gerçekleştirilmiştir.

Mülteci statüsü belirleme sürecinde biriken dosyaların azaltılmasına yönelik olarak, UNHCR 2024 boyunca Göç İdaresi Başkanlığına teknik destek sağlamış ve 10 mobil karar biriminin oluşturulmasına katkıda bulunmuştur.

Kararların kalitesini artırmak amacıyla, UNHCR ve Göç İdaresi Başkanlığı 2024'te İl Müdürlüklerinin kararlarını masa başı (desk review) yöntemiyle incelemiş; tespit edilen eksiklikler konusunda geri bildirim sağlamış ve karar süreçlerinin standartlaşması için rehber dokümanlar hazırlamıştır. Ayrıca, belirli risk gruplarına yönelik karar şablonları UNHCR tarafından geliştirilerek İl Müdürlüklerinin kullanımına sunulmuştur.

Türkiye Barolar Birliği ile kurulan ortaklık, mültecilerin adalete erişimini ve hukuki yardım hizmetlerini güçlendirerek koruma alanını genişletmiştir. Ayrıca, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı ile yapılan çalışmalar, yükseköğretim ve sosyal uyum alanlarında önemli ilerlemelere katkı sağlamış; mültecilerin mesleki eğitim ve yükseköğretim fırsatlarına erişimini artırmıştır.

UNHCR, belediyelerle iş birliği içinde çalışarak sosyal uyumun ve hizmet sunumunun güçlendirilmesine odaklanmıştır. Kuruluş, mülteci yoğunluğu yüksek bölgelerde belediyelerin kurumsal kapasitelerinin artırılması amacıyla teknik destek, eğitim ve finansman sağlamıştır. Türkiye Belediyeler Birliği ile kurulan ortaklık sayesinde, sürdürülebilir kapsayıcılık politikaları için iyi uygulamaların paylaşımı teşvik edilmiştir.

5.2. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Türkiye'de Sosyal Koruma Alanındaki Rolü ve Uygulamaları

Türkiye'de Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, özel ihtiyaç sahibi bireyleri destekleyen, ülke genelinde örgütlenmiş yapısıyla sosyal hizmet ve yardımları sağlayan temel kamu kurumudur. Bakanlık, Sosyal Hizmet Merkezleri ve diğer sosyal kurumlarından oluşan geniş ağı aracılığıyla; özellikle kadınlar ve çocuklar için yürütülen hane ziyaretleri, psikososyal destek ve rehabilitasyon hizmetleri dâhil olmak üzere kapsamlı önleyici ve koruyucu faaliyetler yürütmektedir.

Bunun yanı sıra, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ailelerin ve toplulukların koruma kapasitelerini güçlendirmeyi hedefleyen ebeveynlik eğitimleri ve toplumsal farkındalık programları aracılığıyla koruyucu ve önleyici hizmetler

sunmaktadır. Ayrıca, Bakanlık sosyal yardım mekanizmaları üzerinden nakdi ve aynı destekler sağlayarak sosyal koruma ağını güçlendirmektedir.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı arasındaki iş birliği, Göç İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülen kayıt ve koruma aşamaları ile Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından yönetilen sosyal uyum ve içermeye aşamaları arasında sürekliliğin sağlanmasına katkı sunmaktadır.

Yine mültecilerin ulusal hizmet sistemlerine dâhil edilmesi, UNHCR açısından büyük önem taşımaktadır; zira bu durum, mültecilere sağlanan uluslararası veya geçici koruma statüsünü tamamlayıcı bir unsur niteliğindedir. Genel sağlık sigortası bulunmayan veya süresi dolan mülteciler için UNHCR'nin saha ofisleri, sivil toplum ortakları ve sözleşmeli hastaneleri, özellikle kronik hastalıkları bulunan bireylere yönelik tıbbi destek sağlamıştır.

5.3. Mültecilerin Türkiye’de Eğitim, Sosyal ve Ekonomik Entegrasyonunda Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği’nin Rolü ve Uygulamaları

Türkiye’deki eğitim alanı, 2023/2024 eğitim-öğretim yılında dikkate değer bir başarı elde etmiştir. Ülkede bulunan bir milyondan fazla okul çağındaki Suriyeli çocuktan 840.000’den fazlası, Türkiye’deki devlet okullarına kayıt yaptırmıştır. Böylece genel okullaşma oranı %78’in üzerine çıkmıştır. Özellikle ilköğretim ve ortaokul düzeylerinde okullaşma oranı %90’ı aşmış ve ev sahibi toplumun oranlarına oldukça yaklaşmıştır.

Yükseköğretim alanında da kayda değer bir ilerleme kaydedilmiştir (Arslan & Özbay, 2024). 60.000’den fazla Suriyeli genç üniversitelere kayıt yaptırmış ve bu sayede %12’lik bir yükseköğretim okullaşma oranına ulaşılmıştır. Bu oran, küresel mülteci ortalaması olan %7’nin oldukça üzerindedir.

Bu başarıda Yükseköğretim Kurulu ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı kilit bir rol oynamıştır. UNHCR, bu kurumlarla yakın iş birliği içinde çalışmış; ayrıca Avrupa Birliği, Dünya Bankası, UNICEF ve diğer uluslararası paydaşlarla da savunuculuk ve kapasite geliştirme faaliyetlerinde bulunmuştur.

Ekonomik entegrasyon alanında da UNHCR’nin faaliyetleri göze çarpmaktadır. 2016’dan itibaren, mültecilerin işverenleri aracılığıyla çalışma izni alabilmelerine yönelik UNHCR’nin çabaları söz konusudur. Türkiye’deki, bürokratik engeller, yüksek maliyetler ve mülteciler ile işverenler arasında çalışma izni prosedürleri konusundaki bilgi eksikliğine rağmen çalışabilir durumdaki mültecilerin yalnızca %7,5’i resmi çalışma izni elde edebilmiştir.

Son dönem Türkiye’de yaşanan ekonomik daralma ve zorluklar, mülteciler dâhil olmak üzere kırılgan toplulukları etkilemiştir. Bu zorluklara rağmen UNHCR, Dünya Bankası, Uluslararası Çalışma Örgütü, Uluslararası Finans Kurumu, Alman Uluslararası İşbirliği Kurumu ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı gibi önemli kalkınma ortaklarıyla iş birliği içinde çalışmalarını sürdürmüştür. UNHCR’nin bu ortaklıklar çerçevesindeki faaliyetleri, mültecilerin ekonomik dâhil edilmesini, kendi kendine yeterliliklerinin artırılmasını ve mültecilerle ev sahibi topluluklar arasında sosyal uyumun güçlendirilmesini hedefleyen bütüncül ve kapsayıcı bir yaklaşımın geliştirilmesine odaklanmıştır. Bu çalışmalar, kısa vadeli insani yardımların ötesine geçerek, uzun vadeli kalkınma temelli çözümler üretmeyi amaçlamaktadır.

5.4. Uluslararası Sorumluluk Paylaşımı Çerçevesinde Türkiye’de UNHCR’nin Yeniden Yerleştirme Politikaları ve Uygulamaları

2024 Aralık itibari ile Suriye’deki eski yönetimin düşmesinin ardından siyasi durumun hızlı biçimde değişmesine rağmen, yılın büyük bir bölümünde Türkiye’de bulunan mülteciler için gönüllü geri dönüş (voluntary repatriation), uygulanabilir bir çözüm seçeneği olmamıştır. Bu dönemde, yeniden yerleştirme (resettlement) ve tamamlayıcı çözüm yolları (complementary pathways), sınırlı kapsamda kalmakla birlikte, belirli sayıda mülteci için hayati öneme sahip olmaya devam etmiştir.

UNHCR, özellikle en kırılgan durumdaki mülteciler için yeniden yerleştirmeyi öncelikli bir çözüm aracı olarak değerlendirmiştir. Örneğin 2024 içerisinde 14.320 mülteci yeniden yerleştirme programına sunulmuş ve 10.756 mülteci Türkiye’den ayrılmıştır. UNHCR ayrıca, tamamlayıcı çözüm yolları olarak adlandırılan alternatif yerleştirme mekanizmalarının geliştirilmesine de aracılık etmiştir. Ancak UNHCR’nin Türkiye’deki mültecilerin üçüncü bir yerleştirilmelerindeki rolü ve etkisi oldukça sınırlı kalmış anlamlı bir sayıya ulaşamadığı da görülmektedir

Sonuç ve Öneriler

Uluslararası göç, sadece göçün başladığı kaynak ülkeleri veya göçlerin nihai olarak ulaştığı hedef ülkeleri değil aynı zamanda göç koridorları üzerinde bulunan her ülkeyi etkilemektedir. Günümüzde küresel göç hadisesinin etkilemediği ülke neredeyse yok gibidir. Bu sebeple göç yönetimi konusunda sadece devletlerin tek başına geliştikleri politika ve çabalar ile başarılı sonuçlar elde etmeleri çok mümkün değildir. Sadece Arap Baharı hadisesi sonrasında yaşanan göç dalgası dahi bunu açıkça ortaya koymuştur. Günümüzde yaşanan gelişmeler uluslararası göçün bir “insan hakkı” olduğu ve “insan güvenliğinin” sağlanmasının gerekliliğini dikkate alan küresel düzeyde bir göç yöneti(şi)

mi çabasını gerekli kılmaktadır (Tokdemir, 2024, s. 136). Bu çabaları devlet merkezli olmaktan çıkıp süreçten etkilenen tüm paydaşların ve ortak meselesi olarak dikkate alındığı ulusüstü kuruluşlara ihtiyaç bulunmaktadır. Akis durumunda göçün siyasetleştirilmesi, güvenlikleştirilmesi, insan hakları ihlalleri gibi daha derin etkiler yaratacak “göç krizlerine” dönüşmesi muhtemeldir. Bu nedenle uluslararası göç yönetimi konusunda geniş katımlı, en köklü ve en etkili uluslararası örgütü olarak Birleşmiş Milletler ve onun altında oluşturulmuş olan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğine önemli ve büyük görev ve sorumluluklar düşmektedir.

Bu bağlamda Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin Türkiye’deki faaliyetleri, uluslararası mülteci koruma rejiminin uygulama düzeyinde nasıl işlerlik kazandığını gösteren önemli bir örnek oluşturmaktadır. Kurumun Türkiye’de yürüttüğü kayıt, koruma, sosyal hizmete erişim, yeniden yerleştirme ve savunuculuk faaliyetleri, hem hukuki hem de insani temeller üzerine inşa edilmiştir. Türkiye, bir yandan milyonlarca sığınmacıya ev sahipliği yaparken, diğer yandan ulusal mevzuatını uluslararası normlarla uyumlu hale getirme çabası içindedir. Bu süreçte UNHCR, kapasite geliştirme, mevzuat uyumu, yerel yönetimlerle iş birliği ve toplumsal uyum projeleriyle önemli katkılar sunmaktadır.

UNHCR’nin Türkiye’deki faaliyetleri, mülteci rejiminin çok katmanlı yapısını ve devlet–uluslararası örgüt etkileşiminin pratikteki yansımalarını ortaya koymaktadır. Kurum, yalnızca insani yardım ve operasyonel destek sağlayan bir yapı değil, aynı zamanda politika geliştirme süreçlerinde yönlendirici, normatif bir rehber ve denetim mekanizmasıdır. Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne getirdiği coğrafi sınırlamaya rağmen, 2011 sonrasında hızla artan zorunlu göç dalgaları karşısında uluslararası koruma ilkeleriyle uyumlu politikalar üretme yönünde önemli ilerlemeler kaydetmiştir.

UNHCR’nin çalışmaları, kayıt ve belgelendirme süreçlerinden başlayarak sosyal hizmetlere erişim, psiko-sosyal destek, yeniden yerleştirme, kadın ve çocuk koruma programları ve toplumsal uyum faaliyetlerine kadar geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu faaliyetlerin başarısı, ulusal kurumlarla kurulan güçlü koordinasyona ve teknik kapasite desteğine dayanmaktadır. Göç İdaresi Başkanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Yükseköğretim Kurulu, Türk Kızılay ve yerel yönetimlerle yürütülen ortak çalışmalar, mültecilere yönelik kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamada belirleyici rol oynamaktadır.

Buna karşın, uygulamada çeşitli zorluklar devam etmektedir. Kayıt ve belge güncelleme süreçlerinde yaşanan gecikmeler, geçici koruma kapsamındaki bireylerin iş gücü piyasasına erişiminde karşılaşılan engeller ve sağlık hizmetlerinde sürekliliğin tam olarak sağlanamaması, koruma ve

entegrasyonun önündeki temel sorunlardır. Ayrıca, kamuoyunda artan göç karşıtlığı, mültecilerin toplumsal kabul düzeyini zayıflatmakta ve yerel düzeyde sosyal uyumu olumsuz etkilemektedir.

UNHCR'nin son yıllardaki faaliyetleri, Türkiye'nin hâlen dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke konumunda olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durum, ulusal göç yönetimi kapasitesinin uluslararası iş birliğiyle güçlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Kurumun benimsediği çok paydaşlı yaklaşım, ulusal kurumlarla birlikte uluslararası finans ve kalkınma aktörlerini de sürece dâhil ederek, mülteci koruma sisteminin sürdürülebilirliğini desteklemektedir. Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve benzeri kuruluşlarla yürütülen ortak projeler, mültecilerin ekonomik hayata katılımı, beceri geliştirme ve istihdam alanlarında uzun vadeli etkiler yaratmaktadır.

Sonuç olarak, UNHCR'nin Türkiye'deki varlığı, uluslararası sorumluluk paylaşımının somutlaştığı en kapsamlı örneklerden birini teşkil etmektedir. Bu iş birliği modeli, Türkiye'nin ulusal göç politikalarının uluslararası normlarla bütünleşmesini desteklerken, mültecilerin onurlu yaşam koşullarına erişimini güvence altına almaktadır. Türkiye-UNHCR ilişkisi, insani diplomasi ve göç yönetişimi alanında örnek bir ortaklık modelidir. Bu model, gelecekteki bölgesel istikrar, sosyal uyum ve sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesi açısından stratejik bir değere sahiptir.

Ancak süreçte başta UNHCR olmak üzere uluslararası kurumların katkıları Türkiye'nin çabalarının çok gerisinde kaldığı Türkiye'nin büyük göç bagajı karşısında bu kurumların daha fazla rol almaları, katkı sunmaları gerekmektedir.

Öneriler

Küresel ve bölgesel düzeyde yaşanan gelişmeler, göç olgusunun tek tek devletlerin sınırlı kapasiteleriyle yönetilemeyecek kadar çok boyutlu ve birbirine bağlı bir niteliğe sahip olduğunu açık bir biçimde ortaya koymaktadır. Bu durum, ulusal çabaların ötesine geçen; ortak hedefler, ortak ilkeler ve kurumsallaşmış işbirliği mekanizmaları üzerine inşa edilmiş bütüncül bir küresel göç yönetişimi stratejisinin gerekliliğini göstermektedir. Mevcut yapıda Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin kapasitesinin göç yönetiminin tüm boyutlarını kuşatmada yetersiz kalması, giderek daha görünür hâle gelen küresel yönetim boşluğunu derinleştirmektedir. Bu nedenle, dünya göç sisteminde hissedilen kurumsal ve işlevsel aksaklıklar, çeşitli politika analistleri ve akademisyenleri, UNHCR'nin ötesine geçen, daha kapsamlı yetkilere sahip müstakil ve güçlü bir "Dünya Göç Örgütü (World Migration Organisation)" benzeri uluslararası bir yapılanmanın kurulması yönünde tartışmalar yürütmeye sevk etmektedir (Ghosh, 2005, p. 13).

Ancak hâlihazırda UNHCR, uluslararası sistem içerisinde köklü bir kurumsal geçmişe, geniş bir katılımcı ve paydaş ağına ve ayrıca kararlarının yüksek düzeyde etki kapasitesine sahip BM şemsiyesi altında bir uluslararası kuruluş olarak küresel göç yönetiminde temel uluslararası aktör olarak öne çıkmaktadır. UNHCR, küresel göç ve mülteci yönetimi alanında önemli çalışmalar yürütmesine rağmen, özellikle son yıllarda art arda yaşanan kitlesel yerinden edilme süreçleri karşısında ürettiği çözümlerin aynı ölçüde etkili olamadığı gözlemlenmektedir. Kurumun kapsamlı bütçesine, çok aktörlü iş birliklerine, hazırladığı raporlara ve saha odaklı araştırma faaliyetlerine rağmen, çıktıların sahada somut ve kalıcı etkiler yaratma noktasında sınırlı kaldığı görülmektedir. Bu durum, UNHCR'nin Türkiye'de yürüttüğü faaliyetler ve Türkiye ile kurduğu çok yönlü iş birliği çerçevesinde elde edilen sonuçlar üzerinden de açık biçimde izlenebilmektedir.

Mevcut tablo, UNHCR'nin özellikle aşağıda belirtilen alanlarda daha hızlı, daha görünür ve daha kapsayıcı sonuçlar üretecek politika ve uygulama adımları geliştirmesine duyulan ihtiyacı ortaya koymaktadır.

Uluslararası Sorumluluk Paylaşımının Derinleştirilmesi: Mültecilere yönelik gıda, barınma, tıbbi bakım ve eğitim imkânları gibi uluslararası insani yardım uygulamaları, özellikle Türkiye gibi yüksek göç baskısı altında bulunan ülkelerin göç yönetimi kapasitesine katkı sağlamakla birlikte, bu katkı yapısal düzeyde sınırlı kalmaktadır. Nitekim yapılan saha araştırmaları, insani yardımların göç dinamikleri üzerinde birtakım istenmeyen sonuçlar doğurabildiğine işaret etmektedir (Çiçek & Arslan, 2024, s. 35). Bu durum, uluslararası sorumluluk paylaşımının yalnızca insani yardımlarla sınırlı tutulamayacağını; daha kapsamlı, sürdürülebilir ve çok boyutlu politika araçlarına ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir. Bu çerçevede, yeniden yerleştirme ve tamamlayıcı koruma mekanizmalarının daha etkin biçimde işletilmesi ve ölçeklerinin genişletilmesi, Türkiye üzerindeki yapısal yükün hafifletilmesi açısından kritik bir önem taşımaktadır. Ayrıca, göçün bölgesel ve küresel yönetiminde çok taraflı diplomasi kanallarının güçlendirilmesi, adil ve etkili bir uluslararası sorumluluk paylaşımının gerçekleştirilmesi bakımından zorunlu görünmektedir.

Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi: Ulusal kurumlar ile UNHCR arasındaki iş birliği, özellikle göç yönetimi, veri paylaşımı ve insan kaynağı kapasitesi bakımından sürekli eğitim programlarıyla desteklenmelidir.

Yerel Yönetimlerin Rolünün Artırılması: Belediyeler, mültecilerin hizmetlere erişiminde öncü konumdadır. Bu nedenle, UNHCR'nin yerel yönetimlerle ortak projelerinin sayısı artırılmalı, yerel uyum stratejileri belediyelerin planlama süreçlerine entegre edilmelidir.

Sürdürülebilir Entegrasyon Politikaları: Türkiye'nin sınırlı işgücü piyasasına başta Suriyeliler olmak üzere tüm yabancı grupların getirdiği ayrı bir daralma söz konusudur. Bu bağlamda tüm bu grupların iş gücü piyasasına etkin erişimini kolaylaştıracak alt yapı hazırlanması kapsamında; mesleki eğitim, girişimcilik ve özel sektör iş birlikleri teşvik edilmelidir.

Toplumsal Uyumun Güçlendirilmesi: Eğitim, kültürel etkileşim ve medya aracılığıyla mülteciler ile ev sahibi toplum arasında karşılıklı anlayış ve dayanışma kültürü geliştirilmelidir.

Kaynakça

- Arslan, A., Öztürk, S., & Yağlı, Ş. (2023). Türkiye’de uluslararası göçlerin idari yapıya etkileri ve bakanlıkların göç yönetim süreçlerindeki rolleri. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 65, 7–14.
- Arslan, E. (2021a). Uluslararası göçe teorik bakış ve 21. yüzyıl göçleri: Göç karışıklığının yükselişi ve zorunlu göçlerin artması üzerine bir değerlendirme. In E. Arslan (Ed.), *Uluslararası göç üzerine akademik çalışmalar: Süreçler olgular uygulamalar*, (pp. 1–33). Eğitim Yayınevi.
- Arslan, E. (2021b). Türkiye’de göç yönetimi: Süreçler, aktörler politikalar. In E. Arslan (Ed.), *Bölgesel gelişmeler ışığında uluslararası göç ve Türkiye* (pp. 1–30). Nobel Yayıncılık.
- Arslan, E. (2021c). Göçü harekete geçiren bir dinamik olarak güvenlik: Suriye’nin devlet kapasitesi ve kırılgan devlet niteliği üzerine bir değerlendirme. In E. Arslan (Ed.), *Yerel ve bölgesel ekseninde uluslararası göç üzerine incelemeler* (pp. 1–24). Nobel Yayınevi.
- Arslan, E. (2024). Düzensiz göçleri engellemede sınır güvenlik duvarlarının caydırıcılığı üzerine bir değerlendirme. *Türk İdare Dergisi*, 500, 13-37.
- Arslan, E., & Özbay, E. (2024). Türkiye’nin yükseköğretiminde yeni dönem üniversitelerin suriyeli ve diğer yabancı uyruklu öğrencilere yönelik uygulamaları. 24. *Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu* (pp.282-285). Tunceli, Turkey.
- Arslan, E., & Sönmez, B. (2023). Türkiye’nin göç uyum planı ve yerel yönetimler. In E. Arslan (Ed.), *Sosyal, beşeri ve idari bilimler alanında uluslararası araştırmalar XIII* (pp. 7–24). Eğitim Yayınevi.
- Arslan, E., Çiçek, A., & Baykal, Ö. N. (2021). Türkiye’deki siyasal partilerin geçici koruma altındaki Suriyeliler sorununa bakışı üzerine bir inceleme. In F. T. Emimi & E. Arslan (Eds.), *İktisadi ve idari bilimler alanında uluslararası araştırmalar* (pp. 93–123). Konya: Eğitim Yayınevi.
- Arslan, N.T. & Arslan, E. (2010). *Yeni kamu yönetimi ve üst kurullar*. Alfa-Aktüel Yayıncılık.
- Ateş, H., & Coşkun, A. (2020). Türkiye’de göç yönetimi. In A. Cihan, İ. Erdoğan, & H. Genç (Eds.), *Dünyada göç yönetimi ve Türkiye’nin göçmenleri* (pp. 49–75). İstanbul: Akademik Kitaplar.
- Ayık, Ö., Kılavuz, R., & Arslan, E. (2024). Türkiye’nin uluslararası göç deneyimi ve geçici koruma uygulaması üzerine karşılaştırmalı bir değerlendirme. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 7(5), 827–837.
- Baykal, Ö. N., Çiçek, A., & Arslan, E. (2018). Turkey’s employment policies for immigrants. In *Göç, yoksulluk ve kimlik: Uluslararası Orta Asya Sempozyumu* (pp. 545–553).

- Baykal, Ö.N. (2024). *Göçmenlere yönelik istihdam politikaları*, Dezavantajlı Gruplar ve İstihdam Politikaları (Ed: Uyanık, Y ve Yüksel, A.), İstanbul: Efe-akademi Yayınları
- Betts, A. (2010, November). Global migration governance – the emergence of a new debate. *Global Economic Governance Programme*. Retrieved from, <http://www.globaleconomicgovernance.org>
- Betts, A. (2011). *Global migration governance*. Oxford University Press.
- Castles, S., & Miller, M. J. (2014). *The age of migration: International population movements in the modern world* (5th ed.). Palgrave Macmillan.
- Çiçek, A. (2022). *Suriyelilerin sosyal ve siyasal entegrasyonu: Adana ili incelemesi*. Detay Yayıncılık.
- Çiçek, A., & Arslan, E. (2024). Yumuşak güç aracı olarak göç: Kamu diplomasisi ve nitelikli göçmen çekimi arasındaki etkileşimin incelenmesi. In M. Bostancı (Ed.), *Uluslararası ilişkilerde stratejik iletişim ve kamu diplomasisi* (pp. 17–42). Palet Yayınları.
- Deniş, H. E., (2020). Küresel terör ve kamuoyu oluşturma sürecinde medyanın rolü: Amerikan gazetelerinde PYD, YPG, SDG örgütlerinin görünümü. *Küresel Terör ve Güvenlik Politikaları* (pp.227-252), Nobel Akademik Yayıncılık.
- Deniş, H. E., & Demircioğlu, F. (2024). Aşırı sağın yükselişi: Avrupa ve Türkiye'deki değişimin analizi. İçinde *Soğuk savaş sonrası uluslararası göç politikaları* (pp. 103–128). TESAM Yayınları.
- Eksi, N. (2019). Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Türkiye'deki faaliyetleri ve Türk iltica sisteminde değişen rolü. *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 77(1), 343–370.
- Geiger, M., & Pécoud, A. (2014). International organisations and the politics of migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(6), 865–887. doi:10.1080/1369183X.2013.855071.
- Ghosh, B. (2005). Managing migration: whither the missing regime. *Ginebra: UNESCO*.
- Gülbaşak Yerli. (2018). Türkiye'deki göç politikaları ekseninde göç idaresi genel müdürlüğü ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin kuruluş ve fonksiyonları. *Social Sciences Studies Journal*, 4(19), 2080-2086.
- Karasu, M. A. (2018). Türkiye'ye yönelik dış göçler, Suriyeli sığınmacı göçü ve etkileri. *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 14(1), 21–41.
- Kayahan Yüksel, D. & Yüksel, A. (2022). Göç ve dil edinimi: Türkiye'de mevcut durum ve eğitim politikaları üzerine bir inceleme. *RumeliDE Dil ve Edebiyat Araştırmaları Dergisi*, (30), 158-169.

- Kayahan-Yüksel, D. (2020). Değişen dünyada ayrımcılığa karşı kapsayıcı eğitim, (Ed. M. Kanak ve M. Ersoy) *Değişen dünyada çocuk* içinde (s. 161-177). Eğiten Yayıncılık.
- Kayahan-Yüksel, D. (2021). Pozitif Ayrımcılık ve eğitimde fırsat eşitliği., (Ed. M. Kanak ve M. Ersoy) *Pozitif Eğitim* içinde (s. 281-305). Eğiten Yayıncılık.
- Loescher, G. (2001). *The UNHCR and world politics: A perilous path*. Oxford University Press.
- Özbay, E., & Arslan, E. (2025). The practices of Turkish higher education towards international students and Syrians, and their contributions to migration management. *Cumhuriyet Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 49(2), 191–198.
- Özdemir, Ö. C. (2025). Gündem belirleme kuramı bağlamında sivil toplum kuruluşlarının siyasal iletişimdeki rolü. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 27(48), 431- 446. <https://doi.org/10.18493/kmusekad.1510824>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667.
- Samanlı, R. (2024). Hak temelli yaklaşım çerçevesinde göçmen işgücünün çalışma hayatının değerlendirilmesi. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (47), 825-858. <https://doi.org/10.14520/adyusbd.1488411>
- Şeren-Kurular, G.Y., (2018). Toplumsal cinsiyete duyarlı bütçe politikalarının feminist kökenleri, *Fe Dergi* 10(1), 94-108.
- Taşcier, A. M. (2021). Yerel yönetimler, göç yönetimi ve hizmet sunumunda İstanbul ve Adana Büyükşehir Belediyeleri örnekleri. In E. Arslan (Ed.), *Bölgesel gelişmeler ışığında uluslararası göç ve Türkiye* (ss. 79-105). Nobel Yayıncılık.
- Tokdemir, A. S. (2024). Zorunlu göç süreçlerinde uluslararası örgütlerin politikaları: Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği örneği. *Göç Araştırmaları Dergisi* 10(1), 125-148.
- Turan A. (2023a). Türkiye’de göç ve siyasi boyutları, *Journal of Economics and Administrative Sciences*, 24(3), 331-347.
- Turan, A. (2023b). Türkiye’de göç yönetimi: “Ekonomi ve güvenlik” kaynaklı göçleri siyasi kararlar üzerinden düşünmek. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 25(44), 622–649.
- Uyanık, Y. (2017). Nüfus yaşlanmasının işgücü piyasaları üzerindeki etkileri. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(1), 72-94.
- Uzun, Ş. (2024). Cumhuriyetin ikinci yüzyılına girerken Türkiye’de göç, değişen demografi ve göç yönetimi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 33(1), 1–32.

- Yıldırım - Mat, T. (2020). *Uluslararası hukuk ve göç*. In A. Cihan, İ. Erdoğan, & H. Genç (Eds.), *Dünyada göç yönetimi ve Türkiye'nin göçmenleri* (ss. 19-48). Akademik Kitaplar.
- Yüksel, A., Gücenmez, T., & Uyanık, Y. (2024). A methodological look at the recent history of the social policy discipline. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 22(1), 227-239. <https://doi.org/10.11611/yead.1380281>
- Diğer Kaynaklar (Resmî Belgeler, Kurum Raporları, Uluslararası Belgeler)
- International Organization for Migration (IOM). (2019). World migration report 2020. Geneva: IOM.
- IOM- Uluslararası Göç Örgütü (2013). Göç Terimleri Sözlüğü.
- International Organization for Migration (IOM). (2022). Annual report 2022. Geneva: IOM.
- International Organization for Migration (IOM). (2024). Annual report 2024. Retrieved from <https://www.iom.int/msite/annual-report-2024/>
- Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Arasında Ev Sahibi Ülke Anlaşması ile Anlaşmada Değişiklik Yapılmasına İlişkin Notaların Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, Kanun No. 7094, Kabul Tarihi: 8.2.2018, RG 7.3.2018/ 30353.
- United Nations. (1950). Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. United Nations General Assembly. Retrieved from <https://www.unhcr.org>
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2024). Türkiye Annual Country Report 2024. UNHCR Publications.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (15.09.2025). What we do. Retrieved from <https://www.unhcr.org/what-we-do>
- URL-1: The International Organization for Migration- IOM. (01.12.2022). <https://www.iom.int/iom-history> (15.08.2025).
- URL-2: International Organization for Migration (IOM). (2022). Migration management in Türkiye. Retrieved from <https://turkiye.iom.int/tr/goc-yonetimi> (07.08.2025).
- URL-3: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). About UNHCR: Overview and history. Retrieved from <https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/history-unhcr> (20.08.2025).
- URL-4: Göç İdaresi Başkanlığı, <https://www.goc.gov.tr/istatistikler> (10.11.2025)
- URL-5: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (11.10.2025). Where we work: Republic of Türkiye. Retrieved from <https://www.unhcr.org/where-we-work/countries/republic-tuerkiye>
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu [YUKK].