

Açık Kapı Politikasından Güvenlik Tehdidine: Türkiye’de Suriyeli Sığınmacılar Olgusu

From the Open-Door Policy to Security Threat: The Case of Syrian Asylum Seekers in Turkey

K. Dicle BAYIR* 
Fuat AKSU** 

Öz

Türkiye, Mart 2011’de Suriye’de başlayan çatışmaların akabinde uyguladığı *açık kapı politikası* nedeniyle bugün dünyada en fazla mülteci ağırlayan ülke konumundadır. Açık kapı politikasının olumsuz etkileri, Suriyelilerin kitleler halinde Türkiye’ye geçiş yaptığı 2014-2016 yılları arasında görülmeye başlanmıştır. “Misafir” olarak nitelendirilen insanların bugün “kalıcı” olma durumları, Suriye Krizi’nin dokuzuncu yılında toplumsal tepkileri artırarak Türkiye’nin politikalarını yeniden gözden geçirmesine neden olmuştur. Çalışmada, “2011 yılında izlenen politika nasıl bir sorun yaratmıştır ki toplumsal tepkiyi arttırmış ve konu artık eskiye nazaran daha gözle görülür bir biçimde güvenlik açısından ele alınmaya başlanmıştır?” sorusundan yola çıkılarak, göçle güvenlik arasındaki ilişki analiz edilecektir. Kavramsal çerçeve çizildikten sonra Türkiye’nin göç politikasının ne olduğuna, yasal mevzuatına ve güncel verilerle Türkiye’deki Suriyelilerin durumuna değinilecektir. Akabinde krizin başında izlenen *açık kapı politikasının* ne tür problemler yarattığı ve bu konunun giderek nasıl güvenlik başlığı altında ele alınıp araçsallaştırıldığı örneklerle tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Göç, Güvenlik, Suriyeli Sığınmacılar, Türkiye, Araçsallaştırma

Abstract

Since the Syrian crisis began in March 2011, Turkey has been pursuing *open door policy*. Negative impacts of that policy surfaced in 2014 after mass influx of refugees hit the border. In the ninth year of Syrian crisis, Syrians initial “guest” status turned into “permanent” and stirred public reaction, pushing Turkey to reevaluate her policy. “What kind of problems did open door policy cause and why mass migration influx evidently started to be handled with security concerns compared to 2011?” This study analyzes relations between migration and security by answering these questions. Starting with a conceptual framework, Turkey’s migration policy with her legal statute and current situation of Syrians

* Yıldız Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, E-posta: kdicles@yahoo.com

** Yıldız Teknik Üniversitesi, İİBF, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi, E-posta: fuataksu@tfpcrises.org

in Turkey discussed first. Negative impacts of open-door policy follow and instrumentalization of migration issue took the last part.

Keywords: Migration, Security, Syrian Asylum Seekers, Turkey, Instrumentalisation

1. Giriş

Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle yeni dönemde uluslararası sistemdeki dengeler değişmiş, etnik temelli çatışmalar, iç savaşlar yaşanmış ve yeni ulus devletler ortaya çıkmıştır. Devletlerin sınırları yeniden oluşurken ve krizler sürerken insanların kitleler halinde rızaya dayalı veya zorunlu olarak gerçekleştirdikleri sınır aşma eylemleri uluslararası toplumun en önemli gündem maddelerinden biri haline gelmiştir.

Kitlesele insan hareketliliğinin nedenlerini pek çok somut gerekçeye bağlamak mümkündür; örneğin devletlerin kendi sınırları içerisinde ekonomik, sosyal, siyasal ve hatta bazen ekolojik nedenlerden kaynaklanan insan hareketliliği söz konusu olabileceği gibi doğrudan devletlerarası çatışmacı ilişkilerden veya üçüncü aktörlerin çatışmalara müdahil olmalarından kaynaklanan insan hareketlilikleri de gözlemlenebilmektedir.¹ Dolayısıyla kitlesele insan hareketliliğiyle uluslararası krizler arasında karşılıklı bir ilişkiden bahsetmek mümkündür. Uluslararası krizler insan hareketliliğini tetikleyebildiği gibi kitlesele insan hareketlilikleri de yeni uluslararası krizlere neden olabilmektedir. İlaveten, kitlesele insan hareketliliğinin artış göstermesi ve yaratmış olduğu sorunlar özelinde uluslararasılaşması, çözüm arayışlarının da uluslararasılaşması anlamına gelmektedir.

Nedeni ne olursa olsun kitlesele insan hareketliliği günümüzde artık sadece kaynak veya hedef ülkenin tek başına çözüm üretemeyeceği bir nitelik kazanmıştır. Günümüzde kitlesele insan hareketliliğinin uluslararası sistemde tüm aktörler için güvenlik-tehdit algısına dayandırılarak değerlendirildiği bir süreç söz konusudur. Bu bağlamda kitlesele insan hareketliliği bireysel düzlemde insan hakları sorunu olarak algılanabileceği gibi aynı zamanda devletler düzeyinde bir güvenlik sorunudur.

Türkiye, kitlesele insan hareketliliğinin geçiş güzergâhında bulunan transit bir ülke olarak bu tür hareketlilikleri birden fazla yönüyle değerlendirmek zorunda kalmaktadır. Coğrafi konumu gereği pek çok insan hareketliliği örneğiyle karşı karşıya kalan Türkiye, bu durumlarda konunun insani yönüne ağırlık veriyor olsa da, hareketliliğin nedenleri ve kökenleri üzerinden kaynak ve hedef ülkelerle ilişkilerinde sorunlar yaşayıp yaşamayacağını da göz önünde tutmaktadır. Bu nedenle karar alıcılar açısından insan haklarıyla çıkar-güvenlik ikilemi arasındaki dengeyi korumak, hareketliliğine ilişkin siyasalarını oluştururken önemli hale gelmektedir. Bu çalışmada, hedef ülkelerden Türkiye'nin 2011 Suriye Krizi'nden doğan insan hareketliliğini nasıl yönettiği ve izlediği siyasayı oluştururken insan haklarıyla ulusal güvenlik kaygılarını nasıl dengelediği analiz edilecektir. Türkiye'nin karşılaştığı kitlesele hareketlilik örneklerinden biri olan Suriyeliler örneğinde güvenlik endişeleri açısından kritik eşiğin ne olduğu saptanmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda, izlenen *açık kapı politikasının* insan hakları ve sığınmacıların hukuki statüsüyle

1 Konu ile ilgili okuma önerileri için bkz. Lischer (2005), Greenhill (2008); Greenhill (2010); Polman (2014).

uyumluluğunun ulusal ve uluslararası düzlemde yaratmış olduğu karmaşık sorunlar çerçevesinde güvenliği nasıl etkilemekte olduğuna odaklanılacaktır. Türkiye'nin krizin başında ve ilerleyen süreçte insan hareketliliğine bakışı arasındaki farklılaşmanın gerekçeleri açık kapı-güvenlik siyaseti özelinde analiz edilecektir. Buna göre, “kitlesele insan hareketliliğinin başlangıcında Türkiye'de engelleyici bir siyasa izlenmezken, hareketlilik süreç içerisinde neden ve hangi gerekçelerle bir 'güvenlik' sorunu olarak değerlendirilmeye başlanmıştır?” sorusu tartışılacaktır.

Uluslararası ilişkiler disiplininde önemli bir yeri olan dost-düşman, çıkar, tehdit gibi kavramların zamana ve mekâna göre yeniden anlamlandırılabilceğinden yola çıkıldığında, güvenlik (security) ve güvensizlik (insecurity) de değişken ve inşa edilebilir kavramlar arasında yer almaktadır.² Suriye Krizi süresince Türkiye'nin izlemiş olduğu politiklardan da görüleceği üzere, bir aktör güvenlikdışılaştırdığı bir konuyu nesnel veya öznel gerekçelere dayandırarak zaman içerisinde güvenlik üzerinden yeniden tanımlayabilmektedir. Bu çalışma Türkiye'nin Suriye'den kaynaklanan insan hareketliliğine yönelik politikasındaki bu “yeniden tanımlamayı” ele almaktadır.

İnsan hareketliliği konusunda birçok kelime birbiri yerine kullanılmaktadır. Çalışmada kavramları doğru kullanabilmek adına mülteci, sığınmacı, göçmen kavramlarının anlamlarına ve Türkiye'deki Suriyelileri ifade etmek için hangi kavramın kullanılması gerektiğine kısaca değinmekte fayda vardır. 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme'de mülteci “ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişi” olarak tanımlanmaktadır (1951 Cenevre Sözleşmesi). Sığınmacı, mülteci statüsü almak için başvuran ve başvurusu henüz karara bağlanmamış kişiler için kullanılan bir kavramdır (İHD, Soru 14). Sığınmacıların da geri göndermeme (non-refoulement) başta olmak üzere temel hak ve özgürlüklere erişiminin sağlanması gerekmektedir. Göçmen ise zulümden korktuğu için değil de genel itibariyle ekonomik nedenlerle ülkesinden ayrılan ve vatandaşı oldukları ülkenin korumasından yararlanmaya devam eden kişiler için kullanılan bir kavramdır (İHD, Soru 1). Birleşmiş Milletler'in yapmış olduğu tanımlamaya göre; sebebine, türüne, rotasına ve süresine bakılmaksızın uluslararası bir sınırı geçen ya da ülke içinde yaşadığı yerden başka bir yerde yaşamak durumunda kalan bireyler göçmen olarak tanımlanmaktadır (BM, 2019).

Türkiye açısından kavram kargaşası daha fazladır. İleride bahsedileceği üzere, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ndeki coğrafi sınırlamasını kaldırmayan Türkiye, Avrupa Konseyi üyesi olmayan devletlerden gelen kişilere “mülteci” statüsü vermemekte, onları “sığınmacı” olarak tanımlamaktadır. Bu nedenle Suriyeliler³ söz konusu olduğunda bu insanlar her ne kadar *de*

2 Konstrüktivist bakış açısıyla ilgili okuma önerileri için bkz. Wendt (1992) ve Sarı Ertem (2012).

3 “Suriyeliler” ifadesiyle 30.03.2012 tarihli “Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına

facto “mülteci” olsalar da, Türkiye’de *de jure* “geçici koruma altındaki sığınmacılar” şeklinde nitelendirilmektedir. Suriye’den kaynaklanan kitlesel insan hareketliliği 1951 Cenevre Sözleşmesi çerçevesinde “mülteci krizi”⁴ olarak nitelendirilse de, Türkiye özelinde “geçici koruma altındaki sığınmacı” hareketliliği olarak kabul edilecektir. Dolayısıyla çalışmada “Suriyeliler”, “Suriyeli sığınmacılar” ve “geçici koruma altındaki sığınmacılar” ifadeleri bu anlamıyla birbirini yerine kullanılacaktır.

2. Güvenlik Penceresinden İnsan Hareketliliğine Bakış

Uluslararası sistemdeki kırılmayı takiben federasyonların dağıldığı, etnik ve din temelli çatışmaların ve benzeri gelişmelerin yaşandığı 1990 sonrası dönemde, var olan tehditler çoğalmış, yeni tehditler ortaya çıkmış ve güvenliğin tanımı genişletilmiştir. Bu dönemde devlet merkezli bakan ve tüm askeri ilişkileri güvenlik konusu altında ele alan geleneksel güvenlik anlayışı eleştirilmiş; güvenlik kavramının daha geniş bir tehdit yelpazesi içerisinde, yeni konuları da kapsayacak biçimde genişletilerek tanımlanması gerektiği vurgulanmıştır (Özcan, 2000: 13-14). Bu doğrultuda salgın hastalıklar, ekonomik az gelişmişlik, göç dalgaları, çevresel sorunlar, iklim değişikliği gibi birçok konu artık güvenlik tehdidinde dönüşmüştür (Gök, 2016, s. 71).

Uluslararası ilişkiler literatüründe Kopenhag Okulu, 1990’lardan itibaren güvenlik çalışmalarında önemli bir dönüşümün yaşanmasını sağlamıştır. Barry Buzan ve Ole Waever gibi isimler geleneksel güvenlik ve genişletici güvenlik yaklaşımlarından⁵ farklı olarak, literatüre eleştirel güvenlik çalışmaları içerisinde değerlendirilen ve güvenliği, devletin bekasını ilgilendiren konularla sınırlı olması gerektiği anlayışı çerçevesinde ele alan “güvenikleştirme kuramı”nı (securitization theory) kazandırmışlardır (Buzan, Waever ve Wild, 1998, s. 21-27). Söylemsel metodolojiler aracılığıyla güvenlik alanında verili kabul edilen gerçeklere daha eleştirel gözle bakan bu yaklaşım, geleneksel güvenlik anlayışındaki olumlu bakış açısının aksine güvenlik kavramını negatif anlamı üzerinden ele almaktadır. Onlara göre güvenliği tanımlarken yapılması gereken, tehditlerin neler olduğunu sıralamaktan ziyade güvenliğin tanımlanma sürecini analiz etmektir. “Kimin güvenliği” sorusu yerine “kimin, neyi, hangi koşullarda güvenikleştirebileceği” sorusuna cevap aranmalıdır (Aktaş, 2011, s. 24). Konuların güvenlik meselesi olarak ele alınması ya da alınmaması siyasi bir tercih ürünüdür (Bilgin, 2010, s. 43). Diğer bir ifadeyle, esasında

İlişkin Yönerge’de belirtildiği üzere, Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ve Suriye’de ikamet eden vatansız kişiler kastedilmektedir. Yönerge için bkz. Göç İdaresi (2019a).

4 Suriye’den kaynaklanan kitlesel insan hareketliliği Türkiye dışındaki ülkeler açısından bir “mülteci krizi” olarak tanımlanırken Türkiye açısından en genel ifadeyle “sığınmacı krizi” olarak görülmektedir. Türkiye’de 2013 yılında çıkarılan kanunda uluslararası korumanın çeşitleri; mülteci, şarh mülteci, ikincil koruma ve geçici koruma şeklinde sıralanmıştır. Türkiye’de bulunan Suriyeliler hukuki olarak “geçici koruma altındaki kişiler” tanımı çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu çalışmada özel bir vurgu gerekmedikçe [Suriyeli] sığınmacılar kelimesi tercih edilecektir çünkü Türkiye henüz bu kişileri mülteci olarak görmediği gibi tıpkı Monaco, Madagaskar ve Kongo gibi coğrafi sınırlamasını da kaldırmış değildir. Türkiye açısından “Avrupa ülkeleri; Avrupa Konseyi üyesi olan ülkelerle Cumhurbaşkanınca belirlenecek diğer ülkeleri kapsamaktadır” (2013 Kanunu).

5 Güvenliğin kapsamının genişletilmesi ve ekonomi, çevre, kimlik, insan hakları, nüfus, terörizm, çevre gibi çok geniş bir yelpazede ele alınması genişletici güvenlik yaklaşımı olarak adlandırılmıştır (Buzan, 1997, s. 5).

tek başlarına güvenliğe tehdit oluşturmamayan sorunlar, öznel arası etkileşim sonucunda aktörler onları tehdit olarak tanımladığı anda birer güvenlik sorununa dönüşmektedir (Rumelili ve Karadağ, 2017, s. 73).

Güvenikleştirme kuramcılarının “güvenliğin analiz birimleri” olarak nitelendirdikleri öğeler; başvuru nesnelere (referent objects), güvenikleştirici aktörler (securitizing actors) ve işlevsel aktörler (functional actors)’dir. Başvuru nesnelere varoluşsal anlamda tehdit edilen ve hayatta kalmak için meşru iddiaları olan devlet, ulus, sistem gibi unsurların, güvenikleştirici aktörler bir şeyin varoluşsal olarak tehdit edildiğini ilan ederek meseleyi güvenikleştiren, güvenlik söz-eylemini icra eden siyasi lider, bürokrasi, hükümet, baskı grupları gibi unsurlardır. İşlevsel aktörler ise güvenlik alanındaki kararları önemli biçimde etkileyen aktörlerdir. (Buzan, Waever ve Wild, 1998, s. 36-42). Söz gelimi güvenikleştirici aktör olarak A hükümeti ülkesine yönelen mülteci akınının sınır güvenliğine (başvuru nesnesi) bir tehdit olduğu gerekçesiyle acil önlem alınması gerektiğini söyleyerek güvenikleştirme çabası sergileyebilir. İşlevsel aktör olarak komşu ülkeler B, C, D ise alınan önlemlerden etkileneneğinden A ülkesinin bu kararını kendi çıkarları doğrultusunda etkilemeye çalışabilir. Burada bir diğer önemli kavram “alınlayıcı kitle” (audience)’dir. Bir konunun tehdit unsuru olduğu söylemi güvenikleştirici bir harekettir. Konu alınlayıcı kitle tarafından tehdit olarak kabul edildiği takdirde güvenikleştirilmiş olmaktadır (Buzan, 1998, s. 25). Güvenikleştirmenin başarılı olup olmaması örnekteki A hükümetinin başarısı kamuoyunun mülteci akınına tehdit olarak algılayıp algılamadığına yani alınlayıcı kitleye de bağlıdır.

Buzan’a göre güvenlik kavramı sadece askeri alanla sınırlı kalmayıp herhangi bir sektörde acil eylem çağrısında bulunmakta ve mevcut tehditlere atıf yapmaktadır (Buzan, 1997, s. 15). Buzan, Soğuk Savaşın sonlarına doğru güvenlik meselelerine askeri ve siyasi sektörlerin yanında ekonomik, çevresel ve toplumsal sektörlerin de eklendiğini ifade etmektedir. Waever ise güvenlik kavramını “devletlerin birbirini tehdit ettikleri, birbirlerinin egemenliğine meydan okudukları, birbirleri üzerinde iradelerini gerçekleştirmeye ve bağımsızlıklarını korumaya çalıştıkları bir alan” şeklinde tanımlanmaktadır (Waever, 1998, s. 3). Yine Waever’a göre güvenlik kavramı maddesel olmaktan ziyade söz eylem (security as a speech act) olduğu için yönetici elitler bir şeyi güvenlik sorunu olarak ilan ettikleri zaman konu güvenlik sorunu olmakta, güvenikleştirilmektedir (Waever, 1998, s. 6-8).

Eleştirel güvenlik çalışmalarının bir diğer önemli kavramı güvenlikdışlaştırmadır (desecuritization). Güvenlikdışlaştırma da tıpkı güvenikleştirme gibi bir siyasi tercihin ürünüdür. Güvenliğin inşası gibi güveniksizlik de inşa edilebilir. Güvenlikdışlaştırma, eskiden güvenlik bağlamında ele alınan bir konunun artık söylem eksikliği aracılığıyla güvenlik bağlamından uzaklaştırılmasını işaret etmektedir (Behnke, 2006, s. 65). Güvenlikdışlaştırma; konuların acil durum modundan çıkartılıp, siyasetin normal işleyiş alanına dahil edilmesidir (Buzan, 1997, s. 11). Waever’e göre güvenlik ve güvenlikdışlaştırma durumları birbirinin zıddı değildir. Güvenlik durumunda var olan güvenlik sorununa karşı bir önlem alınması söz konusu iken, güvenlikdışlaştırma durumunda var olan güvenlik sorununa karşı bir önlem alınmaması söz konusudur (Waever, 1998, s. 7).

Son olarak, eleştirel güvenlik çalışmaları içerisinde yer alan bir diğer önemli kavram “insan güvenliği” (human security) kavramıdır. Güvenliğin sadece devletlerin bekasını ilgilendiren konularla sınırlı olmadığı, devletlerin olduğu kadar bireylerin ve toplumların da güvenliğinin önemli olduğu vurgulandığı dönemde BM Kalkınma Programı tarafından 1994 yılında yayınlanan rapor, insan güvenliği kavramını detaylı bir biçimde ortaya koyması bakımından önemlidir. Raporda insan güvenliğine yönelik tehditler ekonomi, gıda, sağlık, çevre, birey, toplum ve siyasi olmak üzere yedi farklı kategori altında sıralanmıştır (UNDP, 1994, s. 23-24). Nüfusun kontrolsüz bir biçimde artması, ekonomide fırsat eşitsizliği, uluslararası göç, çevresel bozulmalar, uyuşturucu üretimi ve trafiği, uluslararası terörizm insan güvenliğine yönelik küresel tehditler olarak sıralanmaktadır (UNDP, 1994, s. 34).

Yukarıdaki bilgilerden yola çıkıldığında, 1990 sonrası dönemde güvenliğin sadece devletleri değil aynı zamanda bireyleri de ilgilendiren bir kavram olduğu görülmektedir. Güvenliğin kapsamı genişlerken aynı zamanda tanımının sosyal olarak inşa edilebilmesi, kavramın yönetici elitler tarafından gerektiğinde kendi çıkarları doğrultusunda kullanılabilmesi yani araçsallaştırılabileceği sonucunu doğurmaktadır. İnsan güvenliğine yönelik küresel tehditler arasında anılan uluslararası göç söz konusu olduğunda bu araçsallaştırma, ileride bahsedileceği gibi çok net bir biçimde görülebilmektedir.⁶

2.1. 2011 Suriye Krizi ve Güvenlik

İnsan hareketliliğinin had safhaya çıktığı, insan haklarının öneminin sıklıkla vurgulandığı ve dolayısıyla bireyin devlete kıyasla görece daha ön planda olduğu 1990'lı yıllarda güvenliğin tanımlanmasında yaşanan değişim, krizler ve iç savaşlarla dolu bugünün dünyasını nasıl etkilemiştir? Günümüzdeki tabloya bakıldığında, insan hakları ve bireylerin güvenliği gibi kavramların artarak devam eden terör saldırıları nedeniyle sınırların güvenliği ve ulusal güvenlik kavramlarının gerisine ötelendiği gözlemlenmektedir. Bu noktada Kirişçi'ye göre göç konusunda, yumuşak güvenlik (soft security) perspektifinden daha çok “denetim” ve “engelleme” amacı güden politikalar üretilmektedir (Kirişçi, 2003, s.79).

Denetim ve engelleme odaklı politikalarla devlet güvenliğini tekrar ve daha yoğun bir biçimde gündem maddesi haline getiren kırılma noktası 11 Eylül saldırılarıdır. İnsan hareketliliği başta olmak üzere birçok konunun güvenlik bağlamında değerlendirilmesine neden olan saldırıları takiben Afganistan'a ve Irak'a yapılan askeri müdahaleler sonrasında radikal terör örgütlerinin dünya geneline yayılan faaliyetleri dikkat çekicidir. Saldırıların hedeflerine ve yapılış şekillerine bakıldığında, dünyanın hiçbir noktasının korunaklı olmadığı ve her an her yerde terör saldırısına maruz kalınabileceği mesajı toplumsal alana dair neredeyse her bir konunun güvenlik bağlamında değerlendirilmesine yol açmıştır. Dünya genelinde hareket halinde olan kişi sayısının giderek artması – 1990 yılında 153 milyon kişi hareket halindeyken bu sayı 2019

6 İnsan hareketliliğinin bir güvenlik meselesi olarak nasıl ele alındığına dair karşılaştırmalı bir çalışma için bkz. Kaya (2016).

yılında 271,6 milyona ulaşmıştır (IOM, 2019), insan hareketliliği konusunu terörle mücadele adına sınırlarını “yabancıya” mümkün olduğunca kapatmaya çalışan ulus devletler açısından bir güvenlik meselesine dönüştürmüştür.

2010 yılında Kuzey Afrika’da başlayıp Ortadoğu’ya yayılan halk hareketleri bölgesel istikrara zarar verebileceği endişesiyle küresel ve bölgesel aktörleri harekete geçirmiştir. Yönetimlere karşı isyanların başladığı kimi örnekte Arap “Baharı” Arap “Kışına” dönerken kimi örnekte görece kansız dönüşümler yaşanmıştır. Kanlı dönüşümün hâlâ yaşanmakta olduğu örneklerden biri olan Suriye, hem bölgesel istikrara olumsuz etkisi hem de yaratmış olduğu insan hareketliliğinin boyutu bakımından acilen çözüme kavuşturulması gereken sorunların başında yer almaktadır.

Yaklaşık altı buçuk milyon kişinin zorla yerinden edildiği ve on üç buçuk milyon kişinin de insani yardıma muhtaç olduğu Suriye Krizi’nde (BMMYK, 2019), Avrupa Birliği’nin (AB) insan hareketliliğine yönelik politikasını göçle güvenlik ilişkisi bağlamında denetim ve engelleme amacı üzerinden kurduğu görülmektedir.⁷ “Sınırlarını küresel göç dalgasına karşı her geçen gün güçlendiren AB zamanla oluşturduğu ‘korumacı’ güvenlik politikalarıyla [adeta] ‘Avrupa Kalesi’ inşa etmiştir” (Adıgüzel, 2016, s. 137). AB’nin kendi içinde sınırları kaldırırken, dışarıdan gelenleri engelleme maksadıyla güney ve doğu sınırlarını katı biçimde koruması “Kale Avrupası” ya da “Avrupa Kalesi” gibi benzetmelerin nedenidir.⁸ 2015 yılı itibariyle uluslararası basında “Avrupa’nın mülteci krizi” şeklinde propogandalaştırılan insan hareketliliğini sadece Avrupa’nın yaşadığı bir kriz olarak ele almak mümkün değildir. Bu durum ancak Brexit⁹ süreci göz önüne alındığında, düzensiz göç konusundaki farklı tutumlar ve göçün bütünleşmeyi parçalayacak bir tehdit oluşturması nedeniyle Avrupa’nın krizi olarak tanımlanabilir. “Mülteci krizi” sadece Avrupa’nın değil bölge ülkeleri başta olmak üzere birçok aktörün yaşadığı veya yaşamakta olduğu bir krizdir. İnsan hareketliliğinin yarattığı krizden en fazla etkilenen aktörlerin başında ise *açık kapı politikası* uygulayan Türkiye gelmektedir.

Türkiye’nin Ekim 2011 itibariyle uygulamaya koyduğu *açık kapı politikası* hem denetim hem de engelleme açısından istisnai bir örnek oluşturmuştur. Özellikle krizin ilk zamanlarında insani değerleri önceleyerek ve güvenlik zayıflığı yaratacak bir biçimde, gerekli denetimleri yapmadan sınırına ulaşan herkesi kabul eden Türkiye, krizin başında göç konusunu güvenlikdışlaştırmıştır. Fakat bugün kısa bir ömür biçilen Suriye Krizi’nin dokuzuncu yılına girmesiyle birlikte “misafirlerin” artık kalıcı olması ve *açık kapı politikasının* yaratmış olduğu bir takım sorunlar nedeniyle Suriyeliler konusu, Türkiye’de giderek bir güvenlik meselesi haline dönüşmektedir.

7 AB’nin göç politikaları incelendiğinde konunun giderek güvenlik odaklı ele alındığı dikkat çekmektedir. Hague Programı çerçevesinde alınan kararlar ve neticede AB’nin dış sınırlarının yönetiminden sorumlu operasyonel iş birliği ajansı Frontex’in kurulması güvenlik odaklı bakışın göstergesidir. Bu konudaki AB düzenlemelerinden bazıları için bkz. Hague Programı Kararları (2005). COM (2015) 240 final.

8 Konuyla ilgili kapsamlı bir çalışma için bkz. Elmas (2016).

9 İngiltere’nin AB’den ayrılma kararında AB’nin göç politikasının etkili olduğuna dair bazı değerlendirmeler için bkz. Russia Today (2016) ve Crisp (2016).

Burada ifade edilmesi gereken, konunun güvenlik meselesine dönüşmesinin hem devlet hem de toplum açısından bir karşılığının olduğu, devlet güvenliği ve insan güvenliği kavramlarının birlikte düşünülmesi gerektiğidir. İzlenen politika sınır güvenliği noktasında devlet nezdinde, gelenlerin sosyo-ekonomi, çevre ve sağlık gibi alanlarda alanında yaratmış olduğu etkiler noktasında ise toplum nezdinde konunun bir güvenlik meselesine dönüşmesinde etkili olmuştur. *Açık kapı politikası* sürdürülürken, sınırlarda daha sıkı kontrollerin yapılması, gelenlere geçici kimlik belgelerinin verilmesi ve herhangi bir suça karışanların sınır dışı edilmeleri Suriyeliler konusunun devlet tarafından; tepkilerin daha görünür bir biçimde bazen de fiziksel şiddet eylemlerine dönüşerek ifade edilmesiyle konunun toplum tarafından artık güvenlik bağlamında ele alındığının göstergeleri arasındadır.

2.2. Türkiye'nin Göç Mevzuatında Dönemsellik

Türkiye, coğrafi konumu gereği bölgesel çatışmalardan doğan insan hareketliliklerinden en fazla etkilenen ülkelerdendir. Tarihi boyuca göç alan ve göç veren konumda olan ülkede, Soğuk Savaş döneminde Türk kimliği, soydaşlık ve Batı ile müttefiklik üzerinden bir göç mevzuatı oluşturmuştur. Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte artan insan hareketliliği karşısında Türkiye, göç mevzuatını revize etmek durumunda kalmıştır.¹⁰ Dikkat çekici bir nokta, Balkanlardan, Ortadoğu'dan, Afrika'dan birçok kişiye ev sahipliği yapan Türkiye'de toplumun gelenlere dair bakış açısında görülen değişkenliktir. Soğuk Savaş döneminde genellikle aile birleşimi amacıyla ikili anlaşmalar sonucunda Balkanlardan gelenler kültürel nedenlerle görece daha kolay kabul görürken¹¹, bu durumun Ortadoğu'dan gelenler açısından söz konusu olmadığı Suriye Krizi'nde daha net bir biçimde ortaya çıkmıştır.

Bakış açısındaki farklılık gelenlerin sayılarıyla ya da Türkiye'nin sürdürmekte olduğu coğrafi sınırlamayla da ilişkili olabileceği gibi, farklılığın Balkanlardan gelenlerin Türk kültürüne daha yakın olduğu fakat Ortadoğu'dan gelenlerin Arap kültürüne sahip olduğu ve onlarla uyum içinde yaşamayacağı algısından kaynaklandığı da söylenebilir. Bu algısal farklılık esasında gelenlerin güvenlik bağlamında ele alınmasında, araçsallaştırma faaliyetlerine konu olmasında etkili faktörlerden biridir. Kısacası “biz”den olmayan Suriyelilerin “biz”den olan Balkanlardan gelenlere kıyasla güvenlik tehdidi olarak algılanması ve toplumsal hayatın birçok alanında araçsallaştırma faaliyetlerine konu olması daha olasıdır.

10 Türkiye'nin göç mevzuatını revize ederken Avrupa'ya mı yoksa Osmanlı mirasını mı referans noktası olarak ele aldığı Suriyeliler üzerinden tartışan bir çalışma için bkz. Baklacioğlu (2017).

11 Balkanlardan gelenlerin iskânı açısından Türkiye genelinde her coğrafi bölgede aynı düzeyde bir kabullenmeden söz etmek mümkün değildir. Fakat yine de Balkanlardan gelenlerin “Türk kültürüne” daha yakın olduğu, Ortadoğu'dan gelenlerin ise “Arap kültürüne” sahip olduğu anlayışı çerçevesinde toplumsal kabulde her iki grup açısından farklılıklar söz konusu olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle, kültürel ve kimliksel referanslar ışığında “soydaş” olarak görülen Balkanlardan gelenlerin toplumsal kabul sürecinin “mülteci” olarak görülen Ortadoğu'dan gelenlere kıyasla daha kolay ilerlediği söylenebilir. Bu konuyla ilgili bazı çalışmalar için bkz. Ceylan ve Uslu (2019), Kirişçi ve Karaca (2015), Daniş ve Parla (2009).

2.2.1. Soğuk Savaş Döneminde Türkiye'nin Göç Mevzuatı

Türkiye, 30 Ocak 1923 tarihinde “Türk ve Rum Nüfuslarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol”ü imzalamıştır (Dışişleri Bakanlığı, 2019). Lozan Barış Antlaşması imzalanmadan önce yapılan bu ek protokolle Cumhuriyet daha yolun en başında zorunlu ve düzenli bir göç meselesiyle karşı karşıya kalmıştır. Deyim yerindeyse, doğar doğmaz göçle başlayan hikaye sonra da devam etmiş, Türkiye göç veren, göç alan ve transit ülke sıfatlarıyla bugüne gelmiştir. Türkiye'nin göç mevzuatı 1934 tarihli “2510 sayılı İskan Kanunu”, “Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme” (1951 Cenevre Sözleşmesi), “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 Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” (1994 Yönetmeliği) ve “6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” (2013 Kanunu) etrafında şekillenmiştir.

Kirişçi, Türkiye'nin mülteci rejimini üç kategoride incelemiştir: Birinci kategoriyi 2510 sayılı 1934 tarihli İskân Yasası kapsamında Türkiye'ye gelenler, ikinci kategoriyi 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında yer alan mülteciler üçüncü kategoriyi ise Kasım 1994 tarihli Sığınmacı Yönetmeliği kapsamına girenler oluşturmaktadır (Kirişçi, 2001, s. 73-74). Bu kategorileri kısaca incelemek gerekirse karşımıza şöyle bir tablo çıkmaktadır:

Öncelikle Türkiye'nin göç politikaları ulus devlet inşası çerçevesinde şekillendirilmiştir. Öyle ki 1934 tarihli 2510 sayılı İskân Kanunu'nun 1. maddesinde yasanın kimlere uygulanacağı belirtilmiştir. Yasa, muhacir ve mültecilerle göçbelerin ve gezginci çingenelerin yurt içinde yerleştirilmeleri; Türk kültürüne bağlılık ve nüfus oturuş ve yayılışının düzeltilmesiyle ilgilidir. Kanunun 3. maddesinde ise “Türkiye'de yerleşmek maksadile dışarıdan münferiden gelmek isteyen Türk soyundan meskün veya göçebe ferdler ... müçtemian gelmek isteyen Türk soyundan meskün veya göçebe ferdler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı meskün kimseler işbu kanunun hükümlerine göre Dahiliye Vekilliğinin mütaleası alınmak şartile Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekilliğinin emirleriyle kabul olunurlar. Bunlara muhacir denir” ifadesi yer almaktadır (İskân Kanunu, 1934). Görüldüğü üzere, Cumhuriyet döneminde Türkiye'nin göç politikaları genel hatlarıyla “Türk” kimliği ve kültürü esas alınarak oluşturulmuştur.¹²

Soğuk Savaş öncesinde Türkiye'nin soydaşlık kriterinin yanında güvenlik ekseninde de göç politikası izlediği söylenebilir. Türkiye'nin olabildiğince savaş dışı kalmayı başardığı ve denge siyaseti izlediği İkinci Dünya Savaşı yıllarında 1942'de yaşanan “Struma Krizi”¹³ olarak da bilinen

12 Türkiye'nin tek parti döneminde Türk kimliği ve kültürü esas alınarak uyguladığı vatandaşlık politikasında din faktörünün önemli bir etkisinin olduğu; Türk etnik kökenine sahip Ortodoks Gagauzlar'dan ziyade Türk etnik kimliği taşınamamasına rağmen Müslüman Pomakların Anadolu'ya kabulünün bunun bir göstergesi olduğu iddia edilmektedir. Bkz. Pınar (2017). Ayrıca Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı göç akınlarına dair kapsamlı bir çalışma için bkz. Köse (2017).

13 Çoğunluğunu Romanyalı Yahudilerin oluşturduğu yolcularını Filistin'e taşımak isteyen Struma Gemisi teknik arıza nedeniyle 1941 yılında İstanbul'da demirlemek zorunda kalmıştır. Burada 71 gün bekleyen gemi limandan ayrılmak zorunda bırakılmasının ertesi günü yolcuları içindeyken Sovyet denizaltısı tarafından batırılmıştır. Bkz. Türk Dış Politikası Kriz İncelemeleri (2019).

olayda Türkiye’nin tutumu tartışılmıştır. İngilizlere göre Türkiye mülteciler arasında İstanbul’un güvenliğini tehdit edecek ajan provokatörlerin olması ihtimali ve başka mülteciler için örnek teşkil etmesi gibi nedenlerle yolcuların karaya çıkmasına izin vermemiştir. Fakat Türkiye’nin Struma Gemisi’ndeki Yahudileri karaya çıkartmamasının asıl nedeni aradan yaklaşık seksen yıl geçmesine rağmen üzerinde hâlâ gizliliği bulunan 2/9498 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi’nde saklıdır (Erhan, 2013, s. 128-133).

NATO üyeliği ve Batı bloğu ülkesi olması hasebiyle Türkiye, Soğuk Savaş dönemi boyunca göç politikalarını güvenlik ekseninde yürütmüş ve göçün sosyo-ekonomik ve siyasi boyutunun gelişim alanlarını daraltmıştır (Canpolat ve Ariner, 2012, s. 15). Soğuk Savaş yıllarında göç konusunda yaşanan ve etkisi günümüzde de devam eden önemli gelişme Türkiye’nin 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne ve 1967 Protokolü’ne koymuş olduğu coğrafi sınırlamadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi imzacı devletlere mülteci tanımı hakkında coğrafi ve zaman sınırı getiren iki seçenek sunmaktadır. Buna göre; a) 1 Ocak 1951 tarihi öncesinde Avrupa’da b) 1 Ocak 1951 tarihi öncesinde Avrupa’da ve başka yerlerde “[...] meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır” (1951 Cenevre Sözleşmesi). 1967 Protokolü ile coğrafya ve zaman kısıtlaması ortadan kaldırılmış olsa da, Türkiye Avrupa Konseyi’ne üye olmayan devletlerden gelenleri mülteci olarak görmemeyi yani coğrafi sınırlamasını sürdürmeyi tercih etmiştir. Sınırlamanın gerekçesini “bölgesinde edindiği zor tecrübeler” dayandıran Türkiye “Avrupa ülkeleri dışından gelen sığınmacılara mülteci statüsü tanımamakta, Sözleşme hükümlerine göre mülteci statüsü taşıyan kişiler ‘sığınmacı’ olarak tanınmakta ve üçüncü ülkelere yerleştirilene dek kendilerine geçici koruma sağlanmaktadır” (Bilgi Notu (353727)). Türkiye’nin koymuş olduğu coğrafi sınırlamanın imzalamış olduğu uluslararası sözleşmeler ve AİHM kararları dolayısıyla bazı durumlarda (örneğin AİHM, Karimnia Kararı (2009)) önemini yitirdiği söylenebilir.

2.2.2. Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Türkiye’nin Göç Mevzuatı

Soğuk Savaş’ın sona ermesiyle ve küreselleşmenin etkisinin yoğun biçimde hissedilmesiyle birlikte, Türkiye göç güzergâhlarından biri haline gelmiştir. Soğuk Savaş döneminde ve sonrasındaki yıllarda Türkiye, 1960’lardaki işçi göçleri bir yana bırakıldığında, göç alan ülke konumunda olmuştur. 1946-1970 yılları arası dönemde Sovyet yanlısı rejimden kaçan Müslümanlar Yugoslavya’dan Türkiye’ye göç etmiştir. 1979 yılındaki devrimden kaçan yaklaşık bir milyon İranlı, 1988 Halepçe Katliamı sonrası 51.542 Iraklı, son göç dalgası 1989 yılında gerçekleşen ve toplamda sayıları yaklaşık 800 bine varan Bulgar, 1991 Körfez Savaşı sonrasında 467.489 Iraklı, 1992-1998 yılları arasında 20 bin Bosnalı, 1999’da yaşanan olaylar sonrasında 17.746 Kosovalı ve 2001 yılında 10.500 Makedon Türkiye’ye göç etmiştir (Göç İdaresi, 2019b). Tüm bu gelişmeler

Avrupa dışından gelenlere mülteci statüsünü tanımayan Türkiye'yi yeniden düzenleme yapmaya zorlamıştır. 1994 Yönetmeliği bu konjonktürden etkilenmiş, Türkiye, bu yönetmelikle “sığınmacı” kavramını iç hukukuna dâhil ederek 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin mülteciler için getirmiş olduğu geri göndermeme ve uluslararası koruma¹⁴ gibi yükümlülükleri sığınmacılar için de resmi olarak kabul etmiştir (Bkz. 1994 Yönetmeliği ve Canpolat ve Ariner, 2012, s. 19).

AB'ye tam üyelik süreciyle Türkiye'nin göç politikaları AB müktesebatına uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda Türkiye'nin konuyla ilgili yapmış olduğu düzenlemeler genel hatlarıyla şu şekildedir:

25 Mart 2005 tarihinde “İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı” (İltica Göç Ulusal Eylem Planı) yürürlüğe girmiştir (Göç İdaresi, 2019c). Planla hedeflenen, Türkiye'nin iltica sisteminin AB müktesebatıyla uyumlu hale getirilmesidir. Bu bağlamda göç ve iltica konusunda uzmanlık biriminin oluşturulması, bu alanda görev alacak personelin eğitiminin sağlanması, geri gönderme merkezlerinin tesisi, menşe ülke ve iltica bilgi sisteminin kurulması doğrultusunda yol haritası çizilmiştir.

22 Nisan 2006 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan ve güvenlik kaygısının ön planda olduğu görülen Uygulama Talimatı'nda, İltica Göç Eylem Planı'nda oluşturulması öngörülen idari yapılanmanın altyapısını oluşturmak maksadıyla düzenlemeler yapılmasına gerek duyulduğu belirtilmiştir (Kılıç, 2019).

2008 yılında İçişleri Bakanlığı'nın bünyesinde İltica Göç ve Entegre Sınır Yönetimi adında iki büro kurulmuş, işbirliğinin ve koordinasyonun sağlanması ve makro düzeyde operasyonel faaliyetlerin izlenmesi amacıyla da “Yasa Dışı Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu” oluşturulmuştur (Canpolat ve Ariner, 2012, s. 21). Bu doğrultuda yapılan düzenlemelerle insan kaçakçılarında verilen cezalar arttırılarak caydırma sağlanmaya çalışılmış ve düzensiz göçle mücadele daha etkin hale getirilmiştir. Buna ilaveten, oluşturulan bürolar yasa dışı göçle mücadele alanında idari tedbirlerle çözülebilecek acil sorunları tespit etmiş, 2010 yılında “İltica Genelgesi” ve “Yasa Dışı Göç Genelgesi”ni hazırlamış ve bu belgeler İçişleri Bakanlığı'na yayınlanmıştır (Canpolat ve Ariner, 2012, s. 21). İltica Genelgesi'nde; iltica-sığınma başvurusu yapan kişiler veya mülteci ve sığınmacılardan, mali durumları bozuk olanlar ve öğrencilerden ikamet harcı alınmaması; yabancılar numarası alamayanlara numaraların verilmesi; yasa dışı göçmenlerin yakalandıkları andan sınır dışı edilinceye kadar geçecek süre zarfında, iltica-sığınma başvurusu yapmaları durumunda gerekli işlemlerin yapılması, mültecilerin, sığınmacıların kişisel verilerinin uluslararası standartlara uygun biçimde korunması gibi hususlar yer almaktadır (İltica Genelgesi, 2010). Yasa Dışı Göçle Mücadele Genelgesi'nde ise yasa dışı göçle mücadelede alınacak tedbirlerden, yasa dışı göçmenlerin yakalanmasından itibaren yapılacak işlemlerden, “Yasa Dışı Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu”nun amaçlarından ve geri gönderme merkezlerinin sahip olması gereken fiziksel koşullardan bahsedilmektedir (Yasa Dışı Göçle Mücadele, 2010).

14 Uluslararası koruma çeşitleri; mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma ve geçici koruma şeklindedir (Göç İdaresi (2019d).

Bu genelgeye göre yasa dışı göçle mücadele konusunda ilgili birimler arasında istihbarat ve veri paylaşımının sağlanmasının yanı sıra bu alanda çalışan personelin ortak hizmet içi eğitim almaları da öngörülmüştür. Ayrıca yine aynı genelgede “olayların ortaya çıkartılmasına yarayacak emarelerin (fırınlardan çok miktarda ekmek alınması, araçlarda gıda artıklarının bulunması vb.) değerlendirilmesi sağlanacak, nakliye ve otobüs firmaları, konaklama tesisleri yasa dışı göç ve göçmen kaçakçılığı konusunda sürekli olarak uyarılacaktır” ifadesi yer almaktadır (Yasa Dışı Göçle Mücadele, 2010). Son olarak, yasa dışı göçle mücadele konusunda sınırlarda, yurt içi geçiş güzergâhlarında ve ülkeden çıkış noktalarında elektronik gözetleme, sürekli devriye ve denetim gibi tedbirlerin en üst seviyede tutulması, Türkiye’nin geçiş güzergâhı olmasını engellemeye yönelik hamleler olarak ele alınmıştır.

AB müktesebatına uyum çerçevesinde göç politikaları ve sınır yönetiminin eş zamanlı idaresi kapsamında 29 Mayıs 2010’da Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu’nun kurulması uygun görülmüştür (2010/15 Sayılı Genelge). Göç konusunda Türkiye’nin AB ile uyum sürecinde atılmış olduğu diğer önemli adım 11 Nisan 2013 tarihinde 6458 sayılı “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”nun yürürlüğe girmesi olmuştur (2013 Kanunu). 1994 Sığınma Yönetmeliği’ni geride bırakan 2013 Kanunu’yla daha önce Emniyet Genel Müdürlüğü’nün elinde tuttuğu yetki ve gücü devralan yeni, sivil ve uzmanlaşmış bir Göç İdaresi Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. Kanun çerçevesinde her yıl en az bir kez toplanması şartıyla “Göç Politikaları Kurulu” oluşturulmuş ve kanunun ikinci bölümünde (madde 105) kurulun görevleri sıralanmıştır. Kurulun başlıca görevi Türkiye’nin göç politikalarını ve stratejilerini belirlemek ve uygulamayı takip etmek olarak belirtilmiştir (Göç İdaresi, 2019e).¹⁵

Suriye’den gelen kitlesel göç nedeniyle Türkiye’nin yasal mevzuatındaki diğer gelişme 2014 yılında yaşanmıştır. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 91. maddesine dayandırılarak hazırlanan 6883 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği Ekim 2014’te yürürlüğe girmiştir (Göç İdaresi, 2019f). Bu yönetmelikle birlikte Türkiye’de bulunan Suriyelilere geçici koruma sağlanmış, Suriyeliler hukuki olarak “geçici koruma altında bulunan sığınmacılar” olarak tanımlanmıştır. Yönetmeliğin 15. maddesinde ise “Bakanlar Kurulu, milli güvenliği, kamu düzenini, kamu güvenliğini veya kamu sağlığını tehdit edebilecek şartların oluşması durumunda, uygulanmakta olan geçici koruma tedbirlerinin sınırlandırılmasına ya da süreli veya süresiz durdurulmasına karar verebilir” ifadesi yer almaktadır (Göç İdaresi, 2019f).

Diğer yandan adaylık ve üyelik müzakereleri sürerken Türkiye’nin AB müktesebatına uyum düzenlemeleri bağlamında göç ve sınır yönetimine ilişkin mevzuatındaki uyumluluk düzeyi de izlenmiştir. Suriye Krizi’nden çok daha önce başlatılan uyum ve işbirliği çabaları, özellikle Frontex kapsamlı düzenlemeler söz konusu olduğunda, Birlik ile Türkiye arasındaki ilişkilerde tartışmalara neden olmuştur. (Bkz: Özgür, 2013; Savaşeri, 2014) 2005 yılı itibariyle Türkiye AB müktesebatına uyum çerçevesinde göç yönetimi ve yasa dışı göçle mücadele konusunda önemli

15 Göç Politikaları Kurulu; İçişleri Bakanı’nın başkanlığında, Aile ve Sosyal Politikalar, AB, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri, İçişleri, Kültür ve Turizm, Maliye, Milli Eğitim, Sağlık, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme bakanlıkları müsteşarlarıyla Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdürü’nden oluşmaktadır.

yasal adımlar atmıştır. Suriye'den gelenlerin sayısı arttıkça Türkiye'nin yasal mevzuatında attığı adımlar da hızlanmıştır. Türkiye'deki Suriyeli sığınmacıların sayısıyla yasal düzenlemelerin doğru orantılı ilerlediği görülmektedir.

3. Suriye Krizi ve Türkiye'nin Suriyeli Sığınmacılar Politikası

Suriye'de çatışmaların başladığı Mart 2011'den sadece bir ay sonra Türkiye Suriyelilere ev sahipliği yapmaya başlamıştır. Türkiye, Ekim 2011'de 1994 Yönetmeliği'nin 10. maddesi gereğince Suriyelileri açık kapı politikası, geri göndermeme ilkesi, bireysel statü belirlemenin yapılmaması, kamplarda barınma ve temel hizmetlerin verilmesi gibi ilkeleri içeren “geçici koruma rejimi” kapsamında değerlendirdiğini belirtmiştir (Öner, 2014, s. 44).

Tablo 1. Türkiye'nin Suriyeli sığınmacılar politikasındaki değişim	
(2011-2015 Arası) Güvenlikdışlaştırma	(2015 Sonrası) Güvenlik Siyaseti
Öne Çıkan Söylemler	
<ul style="list-style-type: none"> * Tehdit “dışarıda” * Suriye'de insan hakları ihlali söz konusu * Mağduru koruma sorumluluğu * Ortak değerler vurgusu, din kardeşliği 	<ul style="list-style-type: none"> * Tehdit dışarıda olduğu kadar “içeride” * Sayısal artış * Toplumsal, siyasal tepkiler * Güvenliğe yönelik somut saldırılar

Dönemin Dışişleri Bakanı A. Davutoğlu, Suriyeliler için kritik eşiğin yüz bin olduğunu, eşiğin aşılması durumunda tampon bölgenin gündeme gelebileceğini ifade etmiştir (Vatan, 2012). Ne var ki sayı tahmin edilenden daha hızla artarak 2019 Aralık itibarıyla üç buçuk milyonu geçmiştir. Tablodan da görüleceği üzere, Türkiye'nin Suriyeli sığınmacılara yönelik politikası iki evrede ele alınabilir. Suriyelilerin gelişinden kimlik belgelerinin verilmesine kadar geçen sürede yani 2011-2015 yılları arasındaki ilk evrede, Türkiye açık kapı politikasını uygularken güvenlik tehdidini sınırları dışında tanımlamış, Suriye'de insan hakları ihlali yaşandığını ve insanları koruma zorunluluğunun olduğunu vurgulamıştır. Güvenlik tehdidini “dışarıda” tanımlayan Türkiye, Suriyelilerin Türkiye için bir tehdit oluşturmadığı, “mazlumların” mağduriyetine çare olunması gerektiği; gelenlerle din kardeşi olduğu ve dolayısıyla ortak değerlerin paylaşıldığı gibi söylemlerle “içeride” konuyu güvenlikdışlaştırmıştır. 2015 sonrası dönemde yani ikinci evrede ise daha denetimli bir açık kapı politikası uygulayan Türkiye, Suriyeli sığınmacılar konusunu giderek güvenlik endişeleriyle birlikte ele almaya başlamıştır. Sayısal artıştaki kontrol edilemezlik, ortaya çıkan sorunların fazlalığı, toplumsal, siyasal tepkiler ve güvenliğe yönelik somut saldırılar kritik eşiğin aşılp güvenlikdışlaştırma siyasetinden güvenlik halinin söz ve eylemle inşa edilme sürecine geçilmesinde etkili olmuştur.

3.1. Suriye Krizi ve Türkiye-AB İlişkisi (I. Evre)

Suriye'den kaynaklanan ve XXI. Yüzyılın en büyük göç hareketi olarak nitelendirilen insan hareketliliği, Türkiye'nin tek başına çözülebileceği bir sorun değildir, aksine aktörlerin işbirliği

içinde hareket etmesini gerektirmektedir. Milyonlarca insanın sınırlara yığılmasının yarattığı *de facto* durumlar ve Ege'de, Akdeniz'de yaşanan trajediler düzensiz göç olgusu sorununun ancak işbirliği içinde çözülmesi halinde ortadan kalkabilir.

Suriye'den doğan insani krizi yönetebilmek adına Türkiye'yle AB arasındaki işbirliği, AB Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İşbirliği Ajansı (Frontex, yeni adıyla Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Birimi) üzerinden olduğu kadar Türkiye tarafından hali hazırda askıya alınan Geri Kabul Anlaşması üzerinden de kurulmaya çalışılmıştır.¹⁶ Burada vurgulanması gereken, taraflar arasındaki geri kabul anlaşması sürecinin AB'nin göç politikalarının bir ayağı olan dışsallaştırmanın ve Türkiye'nin AB'ye uyum çabalarının sonucu olduğu, sürecin Suriye Krizi ile başlamadığı sadece kriz nedeniyle hızlandığıdır.

16 Aralık 2013'te Türkiye'yle AB arasında imzalanan Geri Kabul Anlaşması, Avrupa Parlamentosu'nun ardından 28 Haziran 2014 tarihinde TBMM tarafından onaylanmıştır. Mart 2016'da Brüksel'de yapılan Türkiye-AB Zirvesi'nin dönüş yolunda açıklama yapan dönemin Başbakanı Davutoğlu “mülteci krizi”ni çözüme konusunda yaşanan gelişmelerin perde arkasını anlatmıştır. Açıklamada dikkat çeken husus yapılan para pazarlığıdır. Öyle ki Davutoğlu Türkiye'nin ilk bir yıl için üç milyar avro istediğini AB'nin ise bunu iki yıl için öngördüğünü, Türk tarafının “iyi bir Kayserili pazarlığı” yapması sonucunda artı üç milyar avro daha alınacağını ve yardımın 2018'e kadar altı milyar avroyu bulacağını belirtmiştir (Beki, 2016).

Coğrafi konum göz önüne alındığında, Suriye Krizi her ne kadar AB ülkelerini dolaylı yoldan etkiliyor olsa da, krizin etkilerini minimuma indirmek adına ve dışsallaştırma politikası çerçevesinde AB Türkiye'yle ortak hareket etmiştir. Başbakan Davutoğlu döneminde hızlanan gelişmeler neticesinde Türkiye ile AB arasında imzalanmış olan Geri Kabul Anlaşması “mülteci krizi”nin işbirliği içinde yönetilme çabası olarak okunabilir. AB açısından ortak hareket etmenin motivasyonu hem insan hareketliliğini kontrol edebilmek ve yeni mülteci akınlarını önlemek hem de IŞİD gibi terör örgütleri ve yabancı savaşçılarla mücadele etmektir (Nas, 2019, 55). AB'nin Türkiye ile işbirliğini bu kadar önemsemesinin ve hareketlilik had safhadayken sorunu bir an önce çözmek istemesinin nedenleri arasında Türkiye'nin çok fazla sığınmacıya ev sahipliği yapması ve vize serbestisinin verilmemesi durumunda Türkiye'nin Geri Kabul Anlaşması'nı feshetme ve sınırlarını açma tehdidinde bulunmuş olması da sayılabilir (Sputnik News, 2016). Türkiye'deki Suriyeli sığınmacı sayısının [2019 yılsonu verilerine göre Türkiye'de geçici koruma altında bulunan Suriyeli sayısı 3 milyon 576 bin 370'tir. 5 ilde 7 geçici barınma merkezinde kalan Suriyeli sayısı ise toplamda 63 bin 443 iken geçici barınma merkezi dışında bulunan kayıt

16 AB, 1980 sonrası dönemde göç politikalarını üç sütun üzerinden şekillendirmiştir: İlk olarak Avrupa ülkeleri, ekonomik çıkarları için göçmen almaya devam ederken SSCB'nin dağılması sonrasında artan yasa dışı göçle mücadele adına sınırlarını kapatıp “Avrupa Kalesi”ni oluşturmuştur. İkinci olarak, yasa dışı göçmenleri Avrupa sınırlarına ulaşmadan durdurmak için sınırların ötesinde “tampon bölgeler” oluşturarak önleyici politikalar geliştirmiş ve göç konusunu dışsallaştırmıştır. Bu politika çerçevesinde Geri Kabul Anlaşmaları önemli yer tutmaktadır. AB'nin göç politikalarını şekillendiren üçüncü sütunu ise göç, iltica ve sığınma politikalarını ortak sisteme dâhil etmek oluşturmuştur. Böylece göç yönetimi üye ülkelerin yetki alanından alınmış ve ulus üstü yapı olan AB'nin yetki alanına aktarılmıştır. Bkz. European Commission (2008).

altına alınmış Suriyeli sayısı 3 milyon 512 bin 927'dir. (Göç İdaresi 2019a)] Avrupa'dakilere oranı düşünüldüğünde, Türkiye'nin sınırlarını açma ve işbirliği yapmama tehdidinin Avrupa için ciddi bir ekonomik külfet ve güvenlik riski anlamına geldiği söylenebilir. Türkiye açısından ise ortak hareket etme ihtiyacının tek başına yönetilmesi mümkün olmayan bu insani krizin idaresinde yük paylaşımı yapmakla ve AB'yle pazarlık masasına oturarak bir takım kazanımlar elde etmekle ilgili olduğu söylenebilir. Bugün tarafların ortak hareket motivasyonlarının hareketliliğin en yüksek seviyesine ulaştığı anlaşmanın imzalandığı konjonktüre kıyasla azaldığı görülmektedir.

Anlaşma sağlanıp geri göndermelerin başlaması neticesinde Yunanistan'a ulaşanların sayısında dikkat çeken bir azalma olmuştur. 20 Mart 2016'da Yunanistan'a ulaşanların sayısı 1.667 iken bu sayı 3 Nisan 2016'da 339'a inmiştir (European Commission Press Release Database). Anlaşma sonrasında Yunanistan'a kaçak geçişlerin yüzde doksan oranında azaldığı belirtilmektedir. Fakat bu azalmadan yola çıkarak varılan anlaşmanın caydırıcı bir etkisinin olduğu ve insanların artık Avrupa'ya ulaşma çabalarının giderek azaldığını iddia etmek pek mümkün değildir. Aksine, anlaşma Türkiye üzerinden geçen rotanın yön değiştireceğine ve insanların daha tehlikeli yollara başvurmasına yol açacağına dair endişeleri beraberinde getirmektedir. 26 Nisan 2016 itibariyle toplamda üç yüz kırkın üzerinde kişi Avrupa'dan Türkiye'ye iade edilmiştir (Diken, 2016a). Bir milyondan fazla insanın Avrupa'ya ulaştığı ve bunların çoğunun yasa dışı olduğu göz önüne alındığında, yürürlükte olduğu dönemde Türkiye-AB arasındaki anlaşmanın yavaş ilerlediği görülmüştür.

Anlaşmada dikkat çeken diğer bir nokta, Avrupa'ya yasa dışı yollarla toprakları üzerinden gittiği ispatlandığı durumda bu kişileri geri alacak olan Türkiye'yle kişilerin terk ettiği kaynak ülke arasında geri kabul anlaşmasının imzalanmış olması gerektiğidir. Türkiye'yle geri kabul anlaşması imzalamamış olan kaynak ülkeler göz önüne alındığında, Türkiye üzerinden Avrupa'ya gidenlerin durumunun ne olacağı, bu konuda Türkiye'nin yükümlülüğünün ne olduğu yapılan anlaşmada yer bulamamış ve bu sorular cevapsız kalmıştır.

Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması insanların pazarlık malzemesi haline getirildiği ve Türkiye'ye geri gönderilecek kişilerin güvenliğinin teminatı olmayacağı gibi gerekçelerle sıklıkla eleştirilmiştir. Anlaşmayı insanlık adına trajedi ve fiyasko olarak olarak nitelendirilen E. Ferris, anlaşmanın uygulama açısından gerçekçi olmadığını, insanların başka tehlikeli yollara yöneleceğini iddia etmiş, Kasım 2015'te gerçekleşen Paris saldırıları sonrasında göçmen ve mülteci konusunun terör ve şiddetle birlikte anılmaya başlandığını belirtmiştir (Tanış, 2016). Henüz üç yaşında olan Suriyeli çocuk, Aylan Kurdî'nin sahile vurmuş bedeni üzerinden yardım ve anlayış konusunda oluşan kamuoyunun bu saldırılarla zedelendiğini savunan E. Ferris'e göre, AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması bu değişen kamuoyu algısının bir sonucudur. BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK), AİHM ve sivil toplum kuruluşları da anlaşmaya karşı çıkmaktadır. BMMYK, AB'nin krizi hemen çözmek için hazırladığı bu planın uluslararası hukuka aykırı olabileceğini ifade ederek anlaşmanın bir parçası olmayacağını açıkça belirtmiştir (BMMYK, 2016). Bazı sivil toplum kuruluşları da geri göndermeleri fiziksel çabayla engellemeye çalışmıştır. Örneğin Midilli Adası'ndan Türkiye'ye gönderilmek üzere yola çıkanların gidişini engellemek isteyen Yunan

aktivistler suya atlayarak geri göndermeyi engellemeye çalışmışlardır (Zia, Webb ve Porter, 2016). Anlaşma konusunda yapılan eleştirilere ve itirazlara rağmen 4 Mayıs 2016'da Avrupa Komisyonu vize muafiyetinin sağlanması için tavsiye niteliğinde bir karar almıştır. Kararın duyulmasından sonra Türkiye'nin 72 kriterden kalan 5 tanesini (suçluların iadesi konusunda AB ile hukuksal işbirliği, AB polis teşkilatı Europol'le işbirliği anlaşmasına imza, kişisel verilerin korunması için yeni yasa çıkarılması, yolsuzlukla mücadelede Ulusal Strateji Planı'nın uygulanması, terörizm suçunun kapsamının AB normlarında daraltılması) yerine getirip vatandaşlarına vize serbestisi hakkı kazanacağına ilişkin umutlar yeşermiştir. Fakat 5 Mayıs 2016'da Davutoğlu'nun görevinden ayrılacağına dair yaptığı açıklama ve ertesinde Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın terörle mücadele yasasını değiştirmeyi reddetmesi üzerine umutlar yerini endişeye bırakmıştır.

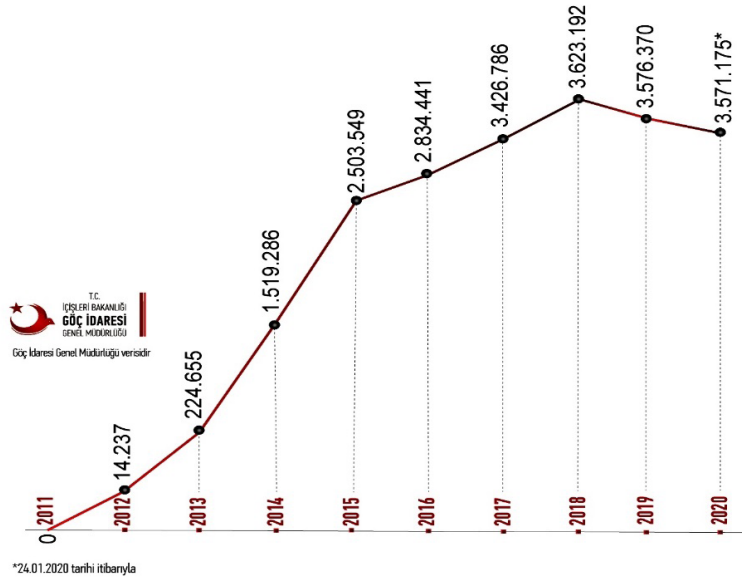
“AB vize için terörle mücadele yasasını değiştireceksiniz diyor. Siz önce Avrupa Parlamentosu yanına çadır kuran teröristlere izin veren zihniyetinizi niye değiştirmiyorsunuz? Biz yolumuza gidiyoruz, sen de yoluna git. Kiminle anlaşabiliyorsan onlarla anlaş”, diyen Erdoğan'ın bu tavri neticesinde “Geri Kabul Anlaşması iptal mi oluyor?” şeklinde tartışmalar başlamıştır (Aljazeera Türk, 2016). Bu bağlamda AB'nin Türkiye yerine Yunanistan alternatifine yoğunlaşacağı, Yunan adalarında mülteci kayıt merkezlerinin kurulmasının düşünüldüğü gibi iddialar ortaya atılmıştır. Erdoğan'ın daha sonra Mayıs 2016'da yaptığı açıklamada taahhüt edilen üç milyar avroluk yardımı istemesi, Avrupa'ya sözlerini tutup olumlu adım atma çağrısında bulunması Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanacağı konusundaki umutları arttırmıştır (Diken, 2016b). Fakat yine Cumhurbaşkanı Erdoğan, Mart 2017'de yaptığı konuşmada “Avrupa Birliği imiş, Geri Kabul Anlaşması'ymış, bitti o işler! Hele 16 Nisan'da şu Cumhurbaşkanlığı sistemine bir geçelim, ondan sonra çok daha farklı bir Türkiye doğacak, bunu bilelim” ifadelerini kullanmıştır (Akşam, 2017). En nihayetinde 22 Temmuz 2019'da Dışişleri Bakanı Çavuşoğlu Geri Kabul Anlaşması'yla vize serbestisinin aynı anda yürürlüğe gireceğini ifade ederek, Türkiye'nin anlaşmayı askıya aldığını duyurmuştur (Deutsche Welle, 2019). Bundan sonraki gelişme ise Türkiye'nin 28 Şubat 2020 tarihinde sınır kapılarını açması olmuştur. Türkiye sınır kapılarını açarak, AB ise dışsallaştırma politikası doğrultusunda hareket edip Ege'deki botları batırarak ya da sürükleyip kara sularından uzaklaştırarak araçsallaştırma faaliyeti gerçekleştirmiştir. Dünyayı etkisi altına alan korona vakalarının Türkiye'de açıklandığı 11 Mart'a kadar geçen sürede devlet dışı aktörlerin de sınırdaki gerçekleştirdikleri araçsallaştırma faaliyetleri basına yansımıştır. Yirmi yıldır bu işi yaptığını belirten kaçakçı, “Karadan geçmek isteyenlere Yunan güvenlik güçleri izin vermiyor. Hepsi bir iki güne kadar buraya gelecek. Kara sınırındakiler yavaş yavaş İstanbul'a dönüyor. Buradan biz kişi başına 500-600 dolara gönderiyoruz. Çok bir para değil. 30-40 yolcu bir bota biniyor. 500 dolardan, 15 bin dolar yapıyor. 12-13 bin dolar masrafı var. Bir bot 10 bin dolar. İstanbul'dan nakliye 2 bin dolar. 6-7 kişi de bize 3000 dolar kalıyor. Günlük 1000 lira kazancımız oluyor” şeklinde bir açıklama yapmıştır (Çolak, 2020).

Neticede, bir olumlu bir olumsuz yönde yapılan açıklamalardan sonra askıya alınan Geri Kabul Anlaşması'nın akıbetinin Türkiye-AB işbirliğinin seyriyle, Türkiye'nin iç siyasetindeki gelişmelerle ve tercihleriyle bağlantılı olacağı ve bu süreçte Suriyelilerin devletler ve devlet dışı aktörler tarafından araçsallaştırılmaya devam edeceği söylenebilir.

3.2. Güvenlikdışılaştırmadan Güvenlik Siyasetine Türkiye’de Suriyeli Sığınmacılar Olgusu (II. Evre)

Ülkedeki durumun kötüleşmesi nedeniyle Suriye’den Türkiye’ye ilk göç hareketi çatışmaların başlamasından bir ay sonra, Nisan 2011’de gerçekleşmiştir. Bu fiili durum üzerine Türkiye *açık kapı politikası* izleyeceğini belirtmiş, kara sınırlarına ulaşan bütün sığınmacıları kabul etmiş, kimseyi geri göndermemiştir. Bu durumu Cumhurbaşkanı Erdoğan Cenevre’de düzenlenen 1. Küresel Mülteci Formu’nda yapmış olduğu konuşmada “Türkiye, düzensiz göç ve mülteci akınlarının yükünü dünyada en ağır hisseden ülkelerin başında geliyor. Şu an sadece 3,7 milyonu Suriyeli olmak üzere 5 milyona yakın yerinden edilmiş kişiye ev sahipliği yapıyoruz. Suriye’de çatışmalar başladıktan sonra açık kapı politikası uygulayarak, ülkemize sığınan hiç kimseyi geri göndermedik. İmkanları bizden katbekat fazla ülkeler, mültecilere sayıları onlarla ifade edilen kotalar koyarken, biz ırk, din, dil, etkin köken ayrımı yapmadan herkese kucak açtık” şeklinde ifade etmiştir (AA, 2019a).

Şekil 1. Yıllara göre geçici koruma kapsamındaki suriyeliler



Kaynak: Göç İdaresi (2019a)

Krizin başlarında gerek “Müslüman kardeşlerimize kucak açmak” gerekse “Türkiye’nin bölgede mazlumun yanında yer alan ve onu koruyan bir ağabey olduğu” gibi kimliksel algılarla *açık kapı politikası* kamuoyunda meşrulaştırılmak istenmiştir. Türkiye’nin izlediği bu politika insani açıdan çok olumlu bir davranış olarak değerlendirilmiştir (Kirişçi, 2014, s. 41). Türkiye’nin bu politikayı izlemesini ve insanların Suriye’den Türkiye’ye yürüyerek geçmesini kolaylaştırıcı bir faktör ise 2004 yılında yürürlüğe giren “Ottawa Sözleşmesi” gereği sınırlardaki anti-personel mayınların temizlenmeye başlanması olmuştur (Ottawa Sözleşmesi, 2003).

Türkiye'de 2019 yılı Aralık ayı itibariyle beş ilde yedi adet geçici barınma merkezi faaliyet göstermektedir.¹⁷ Geçici barınma merkezlerinin adeti ve kapasitesiyle Türkiye'deki Suriyeli sığınmacıların sayısı arasında orantısızlık söz konusudur. Gelenlerin sayısal fazlalığı ve kamp sayısının yetersizliği, üç buçuk milyonu aşan kayıtlı Suriyeli sığınmacının neredeyse tamamına yakınının kamp dışında yaşamasında önemli bir etkidir. Geçici barınma merkezlerinin dışında yaşayan Suriyelilerin durumuna bir de kayıt dışılık sorunu eklendiği zaman Türkiye'de bulunanların sayısı ve karşılaşılabilecek sorun ihtimali daha da artmakta, konunun güvenlik boyutu daha da önem kazanmaktadır.

Şekil 2. Geçici barınma merkezleri içinde ve dışında kalan suriyeliler



Kaynak: Göç İdaresi (2019a).

Her ne açıdan bakılırsa bakılsın, ister takdir edilsin ister eleştirilsin, 2011 yılında izlenen *açık kapı politikası* neticesinde 2015-2016 yılları arasında had safhada yaşanan kitlesel göç deneyimi Türkiye için pek çok açıdan önceki örneklerden farklı bir niteliğine sahiptir. Hem 2011'de gelmeye başlayanların "geçici" birer misafir olduğuna hem de Suriye Krizi'nin hemen biteceğine ve bu insanların evlerine geri döneceğine dair değerlendirmeler ayrıca sayının üç buçuk milyonu aşacağını öngörememe, Türkiye'de Suriyelilere yönelik tahammülsüzlüğün artmasına yol açmıştır.¹⁸ Buna ilaveten, Suriyeliler hakkında yapılan asılsız haberler ve oluşturulan yanlış algılar sığınmacılar yerelde maddi manevi tepki görmelerine ve ötekileştirilmelerine yol açabilmektedir (AA, 2019b; BİK, 2019; Taştan ve diğerleri, 2017). Diğer ifadeyle, krizin dokuzuncu yılında "Suriyelilere vatandaşlık" tartışmalarının yapıldığı bugün "geçici" olanın artık "kalıcı" olduğu

17 Türkiye'de 2019 yılı Aralık ayı verilerine göre; Osmaniye'de, Adana'da, Kahramanmaraş'ta ve Kilis'te bir, Hatay'da üç olmak üzere toplamda yedi adet geçici koruma merkezi bulunmaktadır.

18 Türkiye'de toplumun Suriyelilere yönelik algısını ölçmeye dair çalışmalar görece yeni yapılmakla birlikte eski çalışmaların olmaması da karşılaştırma imkânını elimizden almaktadır. Bu konuyla ilgili bkz. Düşündere ve Çilingir (2017); Erdoğan (2014); ORSAM (2015); KONDA (2016); TÜRKSAM (2018). Makalenin, Türkiye'de Suriyelilerin varlığına yönelik toplumsal tepkinin gelişlerin başladığı döneme kıyasla giderek arttığı varsayımı sınırlı da olsa göçmenlerin yerleşim bölgelerinde yapılan saha araştırma raporlarına hemen hemen her gün basına yansıyan haberlere ve bazen şiddet de içerebilen toplu eylemlere dayanmaktadır. Bkz. Ekici, 2019; Makalede, 2011'de gelişlerin başladığı dönemde toplumun büyük bir kısmında gözlemlenen "misafir" ve "din kardeşliği" gibi olumlu yönde seyreden algının verilen tepkilerden anlaşıldığı kadarıyla değiştiği; gelenlerin sosyal alanda, ekonomide, sağlıkta ve çevre gibi alanlarda yaratmış olduğu etkilerle birlikte insan güvenliğine yönelik tehdit olarak görülmeye başlandığı iddia edilmektedir. Bu bağlamda giderek daha da duyarlı bir hal alan nokta ise toplumun gerçeklerle algılar arasında kutuplaşmaya doğru gidişidir.

ve Türkiye için özellikle maddi açıdan külfet yarattığı gerçeğiyle birlikte açık kapı politikasının yarattığı hoşgörü ortamının yerini güvenlik endişelerine bıraktığı görülmektedir.

Çakmak (2016), Türkiye-Suriye ikili ilişkilerini güvenikleştirme (securitization) ve güvenlikdışılaştırma (desecuritization) kavramlarıyla incelemiştir; 1990'larda Türkiye'nin Suriye'ye yönelik politikasını Hatay'ın statüsü, sınıraşan sular sorunu ve PKK terör örgütüne destek gibi tarihsel nedenlere de dayandırarak kontrollü tırmandırma stratejisiyle birlikte güvenikleştirme üzerine kurduğunu, Abdullah Öcalan'ın yakalanmasının ardından 1998 yılında ikili ilişkilerde güvenlikdışılaştırma dönemine geçildiğini iddia etmiştir. Güvenlikdışılaştırma döneminde 2011'de yaşanan kriz Türkiye'nin yeniden güvenikleştirme politikasına dönüp dönmeyeceği sorularını da beraberinde getirmiştir. Yazara göre Türkiye'nin sınır ihlallerini ve Türk jetinin düşürülmesini ulusal güvenliğine tehdit olarak algılayıp güvenikleştirme açısından ele alırken, Suriyeli sığınmacılar konusunu tarihsel ve kültürel sorumluluk bakış açısıyla güvenlikdışılaştırılan alanda tutmaktadır (Çakmak, 2016, s. 18).

Burada bahsedilmesi gereken, güvenikleştirmeyi gerektiren sınır ihlalleri durumlarının sadece hava sahasıyla sınırlı kalmayacağı, izlenen *açık kapı politikasından* faydalanıp sığınmacılarla birlikte kolaylıkla sınırlardan içeri girebilen teröristlerin de ulusal çıkarlara tehdit oluşturduğudur. Bu nedenle, çalışmamız sığınmacılar konusunun da giderek güvenlik alanına dahil edildiği ve hem dış politikada hem de iç politikada araçsallaştırıldığı iddiasını taşımaktadır.

Türkiye'nin Suriyeli sığınmacılara yönelik olarak izlediği politika değişiminin [ki bu değişim sınırlı açık kapı politikasını, uluslararası yük paylaşımını ve güvenli bölge söylemlerini kapsamaktadır] nedenleri arasında sınır güvenliğine yönelik endişeler, ekonomik yük, krizin süresine dair yapılan yanlış varsayımlar ve Türkiye'nin Suriye'deki iç savaş sürecinde izlediği politika nedeniyle uluslararası toplumdan izole edilmesi sayılmaktadır (Gökçalp Aras ve Mencütek, 2015, s. 194-195). Makalede, Türkiye'nin politikalarında gözlemlenen bu değişim "*Açık kapı politikası* dokuz yıl içinde ne gibi sorunlar yaratmıştır ki konu güvenlikdışılaştırmadan güvenlik siyasetine doğru evrilmiştir?" sorusuyla birlikte ele alınacaktır. Bu doğrultuda, izlenen politika sonucunda doğan güvenlik endişeleriyle ilgili şunlar söylenebilir:

Açık kapı politikasının yaratmış olduğu en önemli güvenlik tehdidinin sınır güvenliği noktasında olduğunu iddia etmek yanlış olmayacaktır. 911 kilometrelik sınırın savaştan kaçan insanlara açık hale getirilmesi insanlık adına her ne kadar olumlu davranış olsa da, konu güvenlik olduğu zaman zaafiyet anlamına gelmektedir. Gelenlerin iyi niyetli mülteciler (bona fide refugees) olduğundan emin olamamak ve Türkiye'nin insani amaçla sergilediği davranışı istismar eden teröristlerin sınırdan sızma ihtimali, sınır güvenliği bağlamında *açık kapı politikasının* yarattığı güvenlik tehditlerindedir. Politikaya dair endişeler 2013 yılında Cilvegözü'nde ve Reyhanlı'da yaşanan patlamalar sonrasında daha fazla dillendirilmeye başlanmıştır. 2011-2017 arası dönemde Türkiye'de gerçekleşen terör saldırılarının sayısı da bu bağlamda ciddi bir güvenlik tehdidini işaret etmektedir (En Son Haber, 2017).

Ağır ve Sezik, Suriye'den kaynaklanan göç dalgasının yaratabileceği güvenlik sorunlarını sınıflandırırken; kamplarda yaşayan kayıtlı sığınmacılardan, kampta yaşamayan ama kayıtlı olan sığınmacılardan ve hiçbir kaydı bulunmayan Suriyelilerden kaynaklanabilecek güvenlik sorunları şeklinde ayrıma gitmiştir (Ağır ve Sezik, 2015, s. 111-115). Yazarlara göre güvenlik anlamında en riskli grubu kayıt dışı Suriyeliler oluşturmaktadır. Türkiye'deki suç oranlarında Suriyelilerin gelişinden sonra artış yaşandığı söylenemese de, uyum sorunu ve toplumda oluşmaya başlayan huzursuzluk kayıt dışılık problemi de dikkate alındığında risk yaratmaktadır. Bu konuda güvenilir istatistiklerin yapılmamasıysa ayrı bir sorundur.

Kayıt altında bulunan Suriyelilerin neredeyse tamamına yakınının kamp dışında yaşıyor olması sıkıntılar yaratmaktadır. Örneğin kamp dışında olup da maddi durumu elverişli olmayanların sağlığa elverişsiz koşullar altında yaşamaları hastalık riskini arttırmaktadır. Suriyelilerin gelmesiyle birlikte Türkiye'de artık görülmeyen şark çıbanı, sıtma, çocuk felci gibi hastalıkların yeniden görülmeye başlanması, kamu sağlığı açısından bir güvenlik tehdidi olarak görülmüştür (Altun ve Görel, 2016, s. 129). Bu nedenle bayramlaşmak için ülkelerine gidecek olan 0-15 yaş grubundaki Suriyelilerin Cilvegözü sınır kapısına ulaştıkları noktada mevcut aşı kartları incelenmektedir (Dervişoğlu, 2019). Aşıları eksik olan çocukların aşılarının sınır noktasında yapılarak ülke dışına çıkmalarına izin verilmesi sağlık alanında algılanan güvenlik tehdidinin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Suriyeliler konusunda karşılaşılan diğer güvenlik sorunu birbirini besleyen içeriden ve dışarıdan araçsallaştırma meselesidir. Türkiye ve AB Geri Kabul Anlaşmasıyla Suriyelileri pazarlık konusu haline getirdikleri gerekçesiyle hem ulusal hem de uluslararası kamuoyu tarafından eleştirilmiştir. Türkiye'nin vatandaşlarına vize serbestisi sağlanması durumunda Geri Kabul Anlaşması'nı uygulamaya koyacağına dair yaptığı açıklamalar Suriyelilerin araçsallaştırılması örneğidir. Yapılan bu araçsallaştırmanın oluşturduğu sonuçlardan biri Türkiye'nin prestijinin sarsılmasıdır. Diğer sonuçsa devlet düzeyinde bu insanların dış politikada pazarlık malzemesi olarak kullanılmasının toplum düzeyine yansması, işverenler tarafından ekonomi alanında da bu pazarlığın, istismarın görülmesidir.¹⁹ Bu yansımanın örneği olarak Türkiye'deki işsizlik oranı yüzde on bir civarında seyrederken Suriyelilerin ucuz iş gücü olarak kullanılması verilebilir. Suriyelilerin ve onların içinde bulunduğu durumun araçsallaştırılması meselesi içeride toplumsal kabulü ve uyumu engelleyici bir faktör olmakla birlikte aynı zamanda insan güvenliğine yönelik bir tehdit niteliğindedir.

Konunun bir de üçüncü aktörler tarafından araçsallaştırılma riskleri mevcuttur. Suriyelilerin Avrupa'ya ulaşma rotalarından biri Türkiye üzerinden geçmektedir. Yasa dışı ve düzensiz göçün bir parçası olan bu geçişler, sığınmacıların kaçakçılar tarafından maddi manevi kullanılmasına yol açtığı gibi Türkiye ile diğer ülkeler arasında da sorun yaratmaktadır. Örneğin Ege Denizi'ni geçerek Avrupa'ya ulaşmak isteyen insanların gördüğü muamele zaman zaman Türkiye'yle Yunanistan'ı ve AB'yi karşı karşıya getirmektedir.²⁰ Ege'de sınırlara ve arama-kurtarma

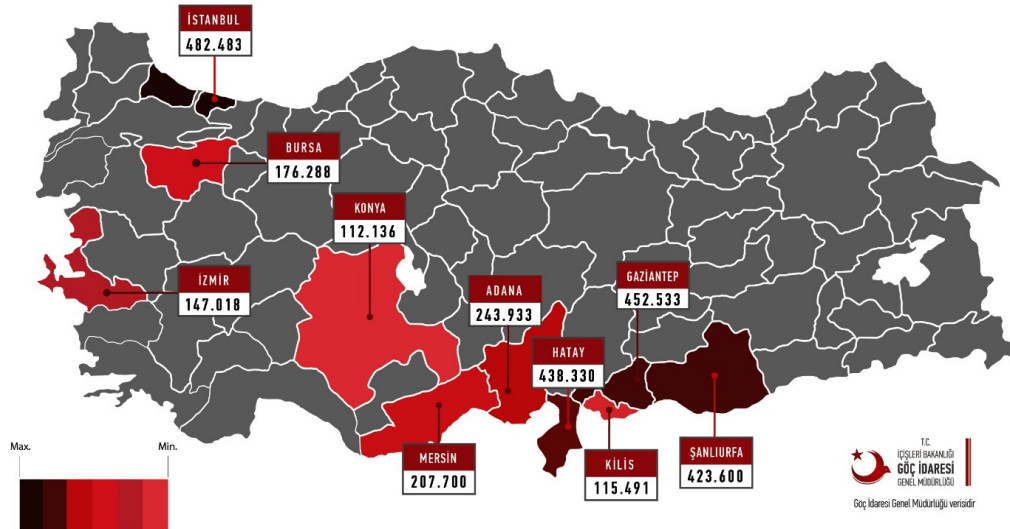
19 Suriyeli girişimcilerin durumuyla ilgili bir inceleme için bkz. TEPAV (2018).

20 Bu konuda bkz, Özgür (2013), Savaşeri (2014). Ulusal medyada sığınmacılara ilişkin tartışmalar bağlamında Türkiye ve Yunanistan'daki yayınları karşılaştıran bir çalışma için bkz. Çakmak ve Kılıç (2018).

sorumluluğunu kimin üsteleneceğine dair belirsizlik göz önüne alındığında, Türkiye-AB işbirliğinin bir ayağı olan Frontex'in Türkiye'nin egemenlik hakkını ihlal edecek bir şekilde Türk karasularında faaliyet gösterme yetkisine sahip olabileceği bir tasarının dillendirilmesi (Milliyet, 2015), bir araçsallaştırma örneği olarak ele alınabilir. Yine aynı şekilde Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası kurum ve kuruluşların da üç buçuk milyonu aşkın Suriyeliye ev sahipliği yapan Türkiye üzerinde bu durumu Türkiye aleyhine baskı ya da içişlerine müdahale aracı olarak kullanabilme ihtimalleri de mevcuttur.

Aniden gelişip yüksek rakamlara ulaşan insan hareketliliğinin Türkiye için yarattığı bir diğer güvenlik riski demografiktir. Savaştan kaçan insanlar Türkiye'de ilk olarak sınır illere ulaşmıştır. Böyle bir tecrübesi olmayan Türkiye, durumun aciliyeti ve sayının hızlıca artması nedeniyle, demografik hassasiyetleri göz ardı ederek bir an önce kamp kurma çabasına girmiştir. Kısa vadede sorun yaratmayan bu durum uzun vadede sorun yaratmıştır. Gelenlerle kampların sayıları arasında kontrol edilemeyen bir açıklığın oluşması ve özellikle sınır illerde ilk başlarda yaşanan yığılma demografik açıdan Türkiye'yi tehditlere açık hale getirmiştir. Gerginliğin yüksek olduğu illerden biri olan Hatay örneğinde, özellikle ildeki Alevi nüfus, gelenleri "terörist" ve hükümetin bölgeyi Sünnileştirme çabasının bir parçası olarak görmektedir (Erdoğan, 2014, s. 21). Yine aynı şekilde Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı sınır illerinde farklı olanla birlikte yaşamının tam anlamıyla başarılabilmesi güvenlik riskleri oluşturmaktadır. Şanlıurfa'da "Suriyeli istemiyoruz" sloganıyla bir miting düzenlenmek istenmesi ve izin verilmediği için üç kişinin yaralandığı olayların çıkması buna bir örnektir (Duran, 2015).

Şekil 3. Geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin ilk on ile göre dağılımı



Kaynak: Göç İdaresi (2019a)

“Suriyelilerle birlikte anılan bu güvenlik riskleri veya tehditleri Türkiye’nin politikalarını ne şekilde etkilemiştir?” Krizin dokuzuncu yılında durumun kronikleşmesiyle birlikte toplumsal kabulde karşılaşılan zorluklar, yaşanan terör saldırıları sonrasında medyada eylemi gerçekleştiren teröristlerin bir şekilde “Suriye ile bağlantısı”nın kurulması toplumun konuya hoşgörüsüyle değil de güvenlik odaklı bakışımı körüklemiştir. Memişoğlu ve Başol’a (2019) göre, Türkiye’de sığınmacılara ilişkin haberler incelendiğinde, sınır güvenliği ve sınır ihlalleri üzerinden tehdit-güvenlik ilişkisi dillendirilmekle beraber sığınmacıların yaşadıkları zorlukların insani boyutunun öne çıkartıldığı haber ve yorumlar da göze çarpmaktadır. AB’nin ise sığınmacı hareketliliğini bir güvenlik tehdidi olarak değerlendirmiş olduğu görülmektedir.

Suriyelilerin Türkiye’de kalma süresi uzadıkça ve ülkedeki yabancıya tahammülü azaltacak gelişmeler (Suriye’ye düzenlenen operasyonlarda şehit haberlerinin gelmesi, işsizlik oranının artması vb.) yaşandıkça Suriyelilere yönelik toplumsal tepkiler daha sık bir biçimde basında yer almaya başlamıştır. Okullarda velilerin “Suriyeli öğrenci istemiyoruz” diyerek eylem yapmaları (Hürriyet, 2016), “17-45 yaş arası Suriyelileri sınır dışı edin” (Yeniçağ, 2017), “Mehmedimiz El Bab’da şehit olurken Suriyeliler Türk kızlarıyla geziyor” (Hürriyet, 2017), “Suriyeliler sınavsız okula gidecek” (Sputnik News, 2017), “Suriyeliler geldi hastalıklar arttı” (Zengin, 2014) gibi ırkçı söylemleri de içeren haberler örnek olarak gösterilebilir. Hatta sosyal medyada Suriyelilere karşı yürütülen ırkçı kampanyalar ve ortaya atılan asılsız iddialar zaman zaman negatif söylemin fiziksel şiddet şeklinde eyleme dönüşmesine yol açmaktadır.

Yukarıda verilen toplumsal tepki örnekleri Suriyeliler konusunun toplum nezdinde sosyo-ekonomi, çevre, toplum ve sağlık gibi farklı alanlarda bir tehdit olarak değerlendirildiğini gösterdiği ve konunun insan güvenliği boyutuna işaret ettiği için önemlidir. Hükümetin atmış olduğu aşağıda bahsedilen iki örneğe Türkiye’nin Suriyeliler konusunu devlet nezdinde giderek nasıl güvenlik meselesi olarak ele aldığını göstermesi bakımından önemlidir.

İlk olarak, geçici koruma altındaki Suriyelilerin eğitim hizmetine erişmesi adına 2014’te açılan ve sivil toplum kuruluşları tarafından desteklenen, Suriye müfredatının okutulduğu, yüzde seksen oranında Suriyeli öğretmenlerin görev aldığı ve eğitim dilinin Arapça olduğu Geçici Eğitim Merkezleri’nin (GEM) 2017 yılının sonuna kadar kapatılma kararının alınması, konuyu bir güvenlik meselesi olarak görme örneğidir (Aslan, 2017). Türkçe dışında başka bir dilde başka bir müfredatla eğitim verilen bu merkezlerin denetlenmesindeki zorluklar ve bu merkezlerin topluma uyumu engelleyici özellikleri konunun güvenlik endişeleriyle birlikte ele alınmasına ve kapatma kararının verilmesine yol açmıştır. Özetle, krizin başlarında Türkiye’ye ulaşan okul çağındaki Suriyelilerin kendi dillerinde, kendi müfredatlarında eğitim görmelerine izin verilmişken yani eğitim konusu güvenlikdışlaştırılmışken, bu iznin geri alınması ve Suriyeli çocukların Türk eğitim sistemine dahil edilme çabası konunun güvenlik meselesine dönüştürülmesi örneğidir.²¹

21 Örneğin Cumhurbaşkanı Erdoğan 1. Küresel Mülteci Formu’nda yaptığı konuşmasında bu duruma işaret etmiştir; “Eğitim çağındaki 1 milyon Suriyeli çocuğun 685 binine okul imkânı tanıyoruz. Okul çağındaki Suriyeli çocukların okullaşma oranını 5 yılda yüzde 30’dan yüzde 63’e çıkarttık. 34 bin Suriyelinin ülkemizde lisans ve lisansüstü eğitim almasının önünü açtık. Dünya genelinde mültecilerin yükseköğretime erişim oranı yüzde 1 iken Türkiye’de bu oran yüzde 6’dır. Bugüne kadar 21 bin 300 Suriyeliye yükseköğrenim ve Türkçe dil bursu verdik. Suriyeli ve diğer

2011 yılında gelmeye başlayan Suriyelilere geçici kimlik belgelerinin 2015 yılı itibariyle verilmesi ve Suriyelilerin biyometrik kayıtlarının tamamlanmaya çalışılması bir diğer güvenlik siyaseti göstergesidir. 2011 yılından 2015 yılına kadar geçen sürede herhangi bir kimlik belgesi bulunmayan Suriyeliler, 2015 yılından itibaren geçici kimlik belgeleri ve biyometrik kayıtlar aracılığıyla takip etme ve denetleme mekanizmasının içine dahil edilmiştir (Göç İdaresi, 2019g). Türkiye'nin bu davranışı güvenlik odaklı hareket edildiğinin göstergesi olarak kabul edilebilir. Burada çelişki yaratan konu ise Suriyelilere vatandaşlık verilip verilmemesi meselesidir. Türkiye, topraklarında yaşayan tüm Suriyelilere vatandaşlık verdiği takdirde, bu insanları vatandaşı olarak görece kadar konuyu güvenlik dışında ele alıyor anlamına gelecektir. Suriyelilere vatandaşlık verilmesi geçici kimlik belgesinin aksine bir güvenlikdışılaştırma örneği olacaktır.

Görüldüğü gibi, Suriye'den gelen göç dalgasını ilk olarak sınırları açarak güvenlikdışılaştıran, gelenlere “misafir” diyen Türkiye, Suriye'de barış sağlanamadığı için geri dönemeyen “dokuz yıllık misafirler” meselesini hoşgörmeden ziyade artık giderek güvenlik açısından ele almaya başlamıştır. Bu bağlamda Suriyelilerin hukuki statüsü gelişlerinden üç yıl sonra da olsa belirlenmiştir. Hukuki statüdeki “geçici” sıfatı Türkiye'nin gelenlere bakış açısını yansıtmaması bakımından önemlidir. Geçici kimlik belgesi ise geldiklerinde hiçbir belge sorulmayan insanları dört yılın sonunda artık denetlemeye çalışmak anlamına gelmektedir. *Açık kapı politikası* boyunca sınırdan geçen herkesi kabul eden Türkiye, Geçici Koruma Yönetmeliği (madde 15) ile bir yenilik getirmiş ve milli güvenliği, kamu düzenini, kamu güvenliğini veya kamu sağlığını tehdit edebilecek şartların oluşması durumunda geçici koruma tedbirlerini sınırlandırma veya durdurma hakkını saklı tutmuştur. Söz konusu 15. madde, *açık kapı politikasına* kıyasla hakka erişimde bir sınırlama getirdiği ve gelenlere güvenlik endişeleriyle bakıldığını gösterdiği için bir güvenlik siyaseti örneğidir. Yine eğitim konusunda güvenlik odaklı bakmayarak Suriyeliler için GEM'leri açan Türkiye, hem Türk eğitimine uyum sağlama sorunu hem de Suriye müfredatına bağlı kalınarak eğitim verilmesi nedeniyle bu merkezleri kapatma kararı alarak güvenlikdışılaştırdığı olduğu konuyu yeniden güvenlik alanına dahil etmiştir.²² Bu bağlamda Suriyeli çocuklara Türkçe dil eğitimi verilerek Türkiye'de Milli Eğitim Bakanlığı müfredatına uygun eğitim almaları sağlanmaya çalışılmıştır. Bayramlaşmak için ülkesine giden Suriyelilerin sınır kapısında aşu kontrollerinin yapılması ve aşısı eksik olanların o noktada derhal aşılanması da Türkiye'nin güvenlik siyasetinin bir diğer göstergesidir.

göçmen çocukların evlatlarımızla beraber aynı sınıflarda eğitim almasını temin ettik. Sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmak amacıyla Suriyelilerin yoğun olarak yaşadıkları yerlerde göçmen sağlığı merkezleri inşa ettik. Bu merkezlerde 678 Suriyeli hekimle 954 Suriyeli ebe ve hemşire görev yapıyor. Son 8 yılda ülkemizde 516 bin civarında Suriyeli bebek dünyaya gelmiştir. Bu bebeklerin de her türlü sağlık imkânından faydalanmasını temin ettik.” Bkz. AA (2019b), Ayrıca bkz Sputnik News (2019); Seydi (2014).

22 2012 yılındaki düzenlemeler kapsamında Suriyeli sığınmacıların eğitiminde o dönemde Suriye'de kullanılan ders kitaplarının kullanılması kararlaştırılmışken bu kitaplarda Türkiye ve tarihi hakkında içerdiği yanlış ifadeler nedeniyle gözden geçirildiği, uygulamadan vazgeçildiği anlaşılmaktadır. Suriyeli sığınmacıların eğitimine ilişkin düzenlemeler bağlamında ortaya çıkan sorunlar özelinde yapılan akademik çalışmalardan biri için bkz. YÖK (2019).

4. Sonuç

Suriye Krizi insani boyutuyla ne kadar dramatik tablolar ortaya çıkarsa da, bugün gelinen noktada devletlerin göç politikalarını hoşgöründen ziyade çıkarları ve güvenlik endişeleri üzerinden şekillendirdiği görülmektedir. Türkiye için ise durum güvenlikdışlaştırmadan güvenlik siyasetine doğru ilerlemektedir.

Krizin en başında *açık kapı politikası* izleyeceğini beyan ederek konuyu güvenlik meselesi olarak görmeyen Türkiye, zamanla *açık kapı politikasının* olumsuz etkileriyle karşı karşıya kalmıştır. Her ne kadar Suriyelilerle suç oranlarının artışı arasında doğrudan bir ilişki kurulamasa da, izlenen *açık kapı politikasının* bir sonucu olarak terör örgütlerinin Suriye üzerinden Türkiye'ye girişleri ve 2011 sonrasında birçok ilde yaşanan terör saldırıları güvenlik endişeleri yaratmada ve Suriyeliler konusunun devletin politikaları nezdinde güvenlik meselesi olarak ele alınmaya başlanmasında etkili olmuştur. Konunun toplum açısından güvenlik meselesine dönüşmesinde ise kriz süresinin uzaması, "misafirlerin" kalıcı hale gelmesi ve gelenlerin sosyo-ekonomi, sağlık ve çevre gibi alanlarda yarattıkları etki bakımından insan güvenliğine yönelik tehdit olarak değerlendirilmeye başlanması etkili olmuştur.

Konunun giderek daha fazla güvenlik odaklı dikkate alındığı, Türkiye'nin mevzuatında ve bürokratik uygulamalarında kolaylıkla gözlemlenebilmektedir. Türkiye'de 2014 sonrasında yapılan yasa ve yönetmelikler incelendiğinde, Geçici Eğitim Merkezleri'ni kapatma ve geçici kimlik belgesi verme gibi kararlar, bayram için sınırı açacak olanların eksik aşılarının tamamlanması gibi eylemler güvenlik odaklı siyasetin somut işaretleri olarak göze çarpmaktadır. Güvenlik odaklı siyasetin oluşmasında hükümetin Suriye'deki krize yanlış ömür biçmesi, insan hareketliliğinin daha önce karşılaşılmayan bir boyuta ulaşması, kayıtdışılık sorunu, sınır güvenliği endişeleri, Suriye'nin akıbetine ve Türkiye'deki Suriyelilerin geri dönüp dönmeyeceğine dair öngörülemezlik gibi faktörler etkili olmuştur.

Türkiye'de mülteci statüsü kazanamayan Suriyeliler zaman zaman çeşitli alanlarda bir pazarlık unsuru haline getirilip devlet ve devlet dışı aktörler tarafından araçsallaştırılabilmektedir. Örneğin dış politika alanında Türkiye Geri Kabul Anlaşması'nın yürürlüğe girmesinin şartı olarak vize serbestisini sunmakta, AB ise yetmiş iki kriterden kalan beş kriter yerine getirilmeden vize serbestisini vermeyeceğini söylemektedir. Bu da mülteci krizini geri kabul-vize kısılcasına sıkıştırmakta ve hareketliliğin öznelininin mağduriyetini artırıp devletler tarafından araçsallaştırılmasına zemin hazırlamaktadır. Buna ilaveten, Anlaşma'nın askıya alıp sınırların açıldığı sonrasında ise dünyayı etkisi altına alan salgın nedeniyle sınırların tekrar kapatıldığı dönemde devlet dışı aktörlerin de hareket halinde olan insanları araçsallaştırdığı görülmüştür.

Türkiye ve AB arasındaki restleşmeler neticesinde askıya alınan Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanıp uygulanmayacağına dair belirsizlik – salgın nedeniyle kapatılan sınırlar açıldığı anda – ulaşılmak istenen nokta olan Avrupa'ya geçişlerin devam etmesine yol açacaktır. Hareketliliğin engellenmesi geri itmelerle değil, insanları bu davranışa iten motivasyonun ortadan kaldırılması yani kaynak ülkedeki sorunların çözülmesiyle mümkündür. Bu yapılmadığı ya da yapılamadığı

sürece hareketliliğin ve devlet, devlet dışı aktörler tarafından gerçekleştirilen araçsallaştırma faaliyetlerinin devam etmesi kaçınılmazdır.

2017 yılı boyunca, IŞİD'in saldırıları sonrasında yabancıların potansiyel birer terörist olarak algılanması, Trump'ın ABD başkanı seçilmesinin ertesinde göç yönetimi noktasında aldığı kararlar ve sağ popülizmin yükselişe geçtiği iddiası, Avrupa'da aşırı radikal partilerin göçmen karşıtı politikaları dillendirmesi gibi gelişmeler “mülteci krizi”nin devlet güvenliğini önceleyen bir perspektiften ele alınacağına göstergeleri arasındadır. Türkiye'nin siyasa değişikliğinin ve konunun giderek güvenlik alanına dahil edilmesinin nedenlerinden biri kritik eşğin aşılması yani sığınmacıların kalıcılaşması ve ülkelerine geri dönme olasılığının azalmasıdır. Geri Kabul Anlaşması sürecinde olduğu gibi sığınmacıların birer pazarlık unsuru haline getirilmesi, araçsallaştırılması Türkiye'nin ilk başlarda izlediği ve insani açıdan gayet olumlu bir tutum olan *açık kapı politikasıyla* örtüşen bir durum değildir. Suriyeliler üzerinden oluşan etnik ve dini temelli toplumsal huzursuzluk ve yerelde Suriyelilerin insan güvenliğine yönelik tehditlerle birlikte anılmaya başlanması, hoşgörü ortamından uzaklaştığının göstergesidir. Türkiye bu noktada insani değerlerle güvenlik politikaları arasında dengeli bir ilişki kurmak zorundadır. İnsan haklarını dikkate alan ama aynı zamanda ulusal çıkarlar bağlamında güvenlik açısından sorun oluşturmayacak seçenekler bulunmalıdır. Bu noktada Suriye yönetimiyle yapıcı diyalogların başlatılması önemli bir seçenek sayılabilir zira bölgesel güvenlik söz konusu olduğunda bölge ülkelerinin güvenliğinin birbiriyle yakından ilişkili olduğu unutulmamalıdır.

Türkiye'de halen üç buçuk milyonun üzerinde kayıtlı sığınmacının ülkelerine dönmelerini teşvik edecek, kolaylaştıracak politikaların belirlenmesinde ciddi bir yol alınamamıştır. Söz konusu insanların geri dönüşlerinin sancısız gerçekleştirilebilmesi, sadece Türkiye'nin çabalarıyla olacak bir iş değildir, aksine Suriye'nin ve diğer uluslararası aktörlerin işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Ancak orta vadede Suriye Krizi'nin kalıcı bir çözüme ulaştırılması ve yeni “insani” sorunlara yol açmadan bu belirsizliğin giderilmesi güç görünmektedir.

Kaynakça

- AA (2019a). “Cumhurbaşkanı Erdoğan: Mülteci Meselesi Birkaç Ülkenin Çabasıyla Önlenemez”, Anadolu Ajansı, 17 Aralık, <https://www.aa.com.tr/tr/dunya/cumhurbaskani-erdogan-multeci-meselesi-birkac-ulkenin-cabasiyla-onlenemez/1675928> (17.01.2020).
- AA (2019b). “Medyanın Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilere Yönelik Algısı”, Anadolu Ajansı, 14 Şubat, <https://www.bik.gov.tr/medyanin-gecici-koruma-kapsamindaki-suriyelilere-yonelik-algisi/> (21.01.2020).
- Adıgüzel, Y. (2016). *Göç Sosyolojisi* (Ankara: Nobel Yayınları).
- Ağır, O. ve M. Sezik (2015). “Suriye'den Türkiye'ye Yaşanan Göç Dalgasından Kaynaklanan Güvenlik Sorunları”, *Birey ve Toplum Dergisi*, 5 (9): 95-123. DOI: 10.20493/bt.96863
- Akşam (2017). “Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan AB'ye Rest: Geri Kabul Anlaşmasıymış, Bitti O İşler”, Akşam, 21 Mart, <http://www.aksam.com.tr/siyaset/cumhurbaskani-erdogan-insan-icin-orman-ekonomi-icin-orman-etkinliginde/haber-607269> (09.07.2019).

- Aktaş, A. (2011). "Güvenikleştirme Yaklaşımı ve Türkiye'nin Ulusal Güvenlik Anlayışındaki Dönüşüm", *Sosyal Bilimler*, 1 (2): 7-47.
- Aljazeera Türk (2016). "Erdoğan'dan AB'ye: 'Kiminle Anlaşabiliyorsan Onlarla Anlaş'", *Aljazeera Türk*, 6 Mayıs, <http://www.aljazeera.com.tr/haber/erdogandan-abye-kiminle-anlasabiliyorsan-onlarla-anlas> (06.07.2019).
- Altun, U. ve Ö. Görel (2016). "Sığınmacılar ve Mülteciler Raporu" (Ankara: Türkiye Barolar Birliği Yayınları), <http://www.madde14.org/images/8/8b/TBBMulteciRapor2016.pdf> (11.10.2019).
- Aslan, F. (2017). "Suriyeliler için Açılan Sivil Eğitim Merkezlerine Kapatma Kararı", *Hürriyet*, 28 Mart, <http://www.hurriyet.com.tr/suriyeliler-icin-acilan-sivil-egitim-merkezleri-40409288> (09.07.2019).
- Baklacioğlu Özgür, N. (2017). "Historical Memory of Asylum Policy in Turkey: Ottoman Legacies and Syrian Refugee `Crisis` Challenges", *Review of History and Political Science*, 5 (2): 11-22. DOI: 10.15640/rhps.v5n2a2
- Behnke, A. (2006). "No Way Out: Desecuritization, Emancipation and The Eternal Return of The Political – A Reply to Aradau", *Journal of International Relations and Development*, (9): 62-69. DOI: 10.1057/palgrave.jird.1800070
- Beki, A. (2016). "Davutoğlu: AB ile Kayserili Pazarlığı Yaptık", *Hürriyet*, 8 Mart, <http://www.hurriyet.com.tr/davutoglu-ab-ile-kayserili-pazarligi-yaptik-40065646> (11.07.2019).
- Bilgi Notu (353727). "Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK-UNHCR)", Türkiye Cumhuriyeti Birleşmiş Milletler Cenevre Ofisi Nezdinde Daimi Temsilciliği Resmi İnternet Sayfası, <http://cenevrefisi.dt.mfa.gov.tr/ShowInfoNotes.aspx?ID=203413> (14.07.2019).
- Bilgin, P. (2010). "Güvenlik Çalışmalarında Yeni Açılımlar: Yeni Güvenlik Çalışmaları", *Stratejik Araştırmalar*, 8 (14): 30-52.
- BİK (2019). "Medyanın Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilere Yönelik Algısı". <https://www.bik.gov.tr/medyanin-gecici-koruma-kapsamindaki-suriyelilere-yonelik-algisi/> (19.05.2020)
- BM (2019). "Migration", United Nations, <https://www.un.org/en/sections/issues-depth/migration/index.html> (17.07.2019).
- BMMYK (2016). "UNHCR Redefines Role in Greece as EU-Turkey Deal Comes into Effect", UNHCR, <https://www.unhcr.org/news/briefing/2016/3/56f10d049/unhcr-redefines-role-greece-eu-turkey-deal-comes-effect.html> (14.05.2020).
- BMMYK (2019). "Syria Emergency", UNHCR, <https://www.unhcr.org/syria-emergency.html> (14.01.2020).
- Buzan, B. (1997). "Rethinking Security After the Cold War", *Cooperation and Conflict*, 32 (5): 5-28. <https://www.jstor.org/stable/45084375> (10.09.2019) DOI: 10.1177/001.083.6797032001001
- Buzan, B., W. Ole ve W. De Jaap (1998). *Security: A New Framework For Analysis* (London: Lynne Rienner Publishers).
- Canpolat, H. ve H., O., Arınar (2012). "Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi", (Ankara: ORSAM Yayınları). <https://orsam.org.tr/tr/haziran-2012-kuresel-goc-ve-avrupa-birligi-ile-turkiyenin-goc-politikalarinin-gelisimi/> (17.10.2019).
- Ceylan, A. ve İ. Uslu (2019). "Türkiye Cumhuriyeti'ne Yönelen Kitlesele Göç Hareketleri ve Kabul Mekanizmasındaki Yaklaşımlara İlişkin Bir İnceleme: 1989 Bulgaristan, 1991 Irak ve 2011 Suriye Göçleri", *Yakın Dönem Türkiye Araştırmaları*, (36): 199-221. DOI: 10.26650/YTA2019-619967
- Crisp, J. (2016). "Refugee Crisis and EU Migration Policy to Blame for Brexit, Says Hungary's Orbán", *Euractiv*, 29 Haziran, <http://www.euractiv.com/section/uk-europe/news/refugee-crisis-and-eu-migration-policy-to-blame-for-brexit-says-hungarys-orban/> (11.07.2019).

- Çakmak Alioğlu, G. ve S. Türkeş Kılıç (2018). “Devlet Çıkarları mı? İnsan Hakları mı? Türkiye ve Yunanistan Basınında Düzensiz Göçle Mücadele Tartışmaları”, *Alternatif Politika*, 10 (3): 427-456.
- Çakmak, Cenap (2016). “Turkish–Syrian Relations in The Wake of The Syrian Conflict: Back to Securitization?”, *Cambridge Review of International Affairs*, 29 (2): 1-23, https://www.researchgate.net/publication/289686732_Turkish-Syrian_relations_in_the_wake_of_the_Syrian_conflict_back_to_securitization (20.01.2020). DOI: 10.1080/09557.571.2015.111792
- Çolak, U. (2020). “İnsan Kaçakçısı: ‘Avrupa’nın Yarısını Ben Gönderdim””, *Amerika’nın Sesi*, 29 Şubat 2020, <https://www.amerikaninsesi.com/a/i/%CC%87nsan-ka%C3%A7ak%C3%A7%C4%B1s%C4%B1-avrupa-n%C4%B1n-yar%C4%B1s%C4%B1n%C4%B1-ben-g%C3%B6nderdim-/5309611.html> (13.05.2020).
- Çoşkun, İ. ve M., N., Emin (2016). “Türkiye’deki Suriyelilerin Eğitiminde Yol Haritası Fırsatlar ve Zorluklar” (İstanbul: SETA Yayınları), http://file.setav.org/Files/Pdf/201.609.06135243_turkiyedeki-suriyelilerin-egitiminde-yol-haritasi-pdf.pdf (17.11.2019).
- Danış, D. ve A. Parla (2009).” Nafile Soydaşlık: Irak ve Bulgaristan Türkleri Örneğinde Göçmen, Dernek ve Devlet”, *Toplum ve Bilim*, 114: 131-158, <http://research.sabanciuniv.edu/26757/1/NafileSoydaslik.pdf> (20.01.2020).
- Dervişoğlu, F. (2019). “Bayramlaşmaya Giden Suriyeli Çocukların Eksik Aşuları Tamamlanıyor”, *CNN TÜRK*, 30 Temmuz, <https://www.cnnturk.com/yerel-haberler/hatay/reghanli/bayramlasmaya-giden-suriyeli-cocuklarin-eksik-asilari-tamamlaniyor-1032206> (02.08.2019).
- Deutsche Welle (2019). “Çavuşoğlu: Geri Kabul Anlaşması’nı Askıya Aldık”, *Deutsche Welle*, 22 Temmuz, <https://www.dw.com/tr/%C3%A7avu%C5%9Fo%C4%9Flu-geri-kabul-anla%C5%9Fmas%C4%B1n%C4%B1-ask%C4%B1ya-ald%C4%B1k/a-49699277> (01.08.2019).
- Dışişleri Bakanlığı (2019). “Türk ve Rum Ahalinin Mübadelesine Dair Mukavelename ve Protokol”, *Dışişleri Bakanlığı Resmi Sitesi*, <http://ua.mfa.gov.tr/> (14.01.2020).
- Diken (2016a). “Mülteci Anlaşması Yavaş İlerliyor: Bugün 18 Kişi Daha Türkiye’ye Geri Gönderildi”, *Diken*, 26 Nisan, <http://www.diken.com.tr/multeci-anlasmasi-yavas-ilerliyor-bugun-18-kisi-daha-turkiyeye-geri-gonderildi/> (07.07.2019).
- Diken (2016b). “Erdoğan AB’nin Taahhüt Ettiği 3 Milyar Avroluk Yardımı İsted: Verecekseniz Verin”, *Diken*, 10 Mayıs, <http://www.diken.com.tr/erdogan-abnin-taahhut-ettigi-uc-milyarlik-yardimi-istedi-verecekseniz-verin-artik/> (06.07.2019).
- Duran Ekin, A. (2015). “Suriyelilere Tepki Büyüyor”, *Deutsche Welle*, 25 Mayıs, <http://www.dw.com/tr/suriyelilere-tepki-b%C3%BCy%C3%BCyor/a-18475031> (12.07.2019).
- Düşündere Taşöz, A. ve Y. Satır Çilingir (2017). “Göçmenlere Karşı Kötümserlik Artıyor Mu?” (Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) Yayınları), <https://www.tepav.org.tr/en/haberler/s/4146> (21.01.2020).
- Ekici, H. (2019). “Türk Toplumunda Suriyelilere Yönelik Algılanan Tehditler ve Çözüm Önerileri”. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 19 (44). DOI: 10.21560/spcd.v19i49119.487325
- Elmas Yılmaz, F. (2016). *Avrupa ‘Kapı Duvar’ Göç Yaklaşımında Söylem-Eylem Tutarsızlığı*, (Ankara: USAK Yayınları).
- En Son Haber (2017). “Terör Örgütlerinin Ortak Hedefi Türkiye”, *En Son Haber*, 25 Mart, <http://www.ensohaber.com/teror-orgutlerinin-ortak-hedefi-turkiye-2017-03-25.html> (14.07.2019).
- Erdoğan, M. (2014). “Türkiye’deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması” (Ankara: HUGO Yayınları), https://www.academia.edu/11590381/T%C3%BCrkiyedeki_Suriyeliler_Toplumsal_Kabul_ve_Uyum (01.01.2020).



- Erhan, Ç. (2013). "İkinci Dünya Savaşı Yıllarında Yahudilerin Türkiye'ye Kabulü Meselesi", Gökhan Erdem, (Y. Haz), A. Haluk Ülman'a Armağan (Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları): 125-150.
- European Commission (2008). "Common European Asylum System", https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en (17.01.2020).
- European Commission Press Release Database, "Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and Answers", http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1221_en.htm (06.07.2019).
- Göç İdaresi (2019a). "Türkiye'de Geçici Koruma", T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sayfası, http://www.goc.gov.tr/icerik3/turkiye%E2%80%99de-gecici-koruma_409_558_1097 (13.07.2019).
- Göç İdaresi (2019b). "Kitlemel Akınlar", T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sayfası, http://www.goc.gov.tr/icerik3/kitlemel-akinlar_409_558_559 (11.07.2019).
- Göç İdaresi (2019c). "İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı", T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sayfası, [http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani\(2\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(2).pdf) (10.07.2019).
- Göç İdaresi (2019d). "Uluslararası Koruma", T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sayfası, http://www.goc.gov.tr/icerik6/uluslararasi-koruma-cesitleri_409_546_548_icerik (10.07.2019).
- Göç İdaresi (2019e). "Göç Politikaları Kurulu", T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sayfası, http://www.goc.gov.tr/icerik6/goc-politikalari-kurulu_409_568_569_icerik (12.07.2019).
- Göç İdaresi (2019f). "6883 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği", T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sayfası, http://www.goc.gov.tr/files/files/03052014_6883.pdf (11.07.2019).
- Göç İdaresi (2019g). T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Resmi İnternet Sayfası, http://www.goc.gov.tr/icerik6/suriyelilere-%E2%80%9Cyabanci-kimlik-numarasi%E2%80%9D-verilmesine-iliskin-duyuru_350_360_8912_icerik (14.07.2019).
- Gök Oğuz, G. (2016). "Kimin Güvenliği? Uluslararası Göç-Güvenlik İlişkisi ve Uluslararası Örgütlerin Rolü", Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (31): 65-82.
- Gökçalp Aras, N. E. ve Z. Şahin Mencütek (2015). "The International Migration and Foreign Policy Nexus: The Case of Syrian Refugees Crisis and Turkey", Migration Letters, 12 (3): 193-208. DOI: 10.33182/ml.v12i3.274
- Greenhill, K. M. (2008). "Strategic Engineered Migration as a Weapon of War", Civil Wars, 10, (1): 6-21. DOI: 10.1080/136.982.40701835425
- Greenhill, K. M. (2010). Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion, (Cornell University Press). <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt7v70q> (03.09.2019).
- Hürriyet (2016). "Çocuklarının Suriyeli Çocuklarla Aynı Okula Gitmesini Protesto Ettiler", Hürriyet, 11 Nisan, <http://www.hurriyet.com.tr/cocuklarinin-suriyeli-cocuklarla-ayni-okula-gitmesini-protesto-ettiler-40085766> (12.07.2019).
- Hürriyet (2017). "Mehmedimiz El Bab'ta Şehit Olurken Suriyeliler Türk Kızlarıyla Geziyor", Hürriyet, 31 Ocak, <http://www.hurriyet.com.tr/mehmedimiz-el-babda-sehit-olurken-suriyeliler-turk-kizlariyla-geziyor-40352135> (12.07.2019).
- Ihlamur Öner, S. G. ve N., A., Şirin Öner (Der.) (2016). Küreselleşme Çağında Göç Kavramlar, Tartışmalar, (İstanbul: İletişim Yayınları).

- Ihlamur Öner, S., G. (2014). “Türkiye’nin Suriyeli Mültecilere Yönelik Politikası”, *Ortadoğu Analiz*, 6 (61): 42-45, https://www.orsam.org.tr/d_hbanaliz/11sunaoner.pdf (10.11.2019).
- IOM (2019). “Trends”, https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2019 (10.01.2020).
- İHD (Soru 1). İnsan Hakları Gündemi Derneği, <http://sorular.rightsagenda.org/soru-cevap/?g=2>, (14.07.2019).
- İHD (Soru 14). İnsan Hakları Gündemi Derneği, <http://sorular.rightsagenda.org/soru-cevap/?g=2>, (14.07.2019).
- İltica Genelgesi (2010). “T.C. İçişleri Bakanlığı İltica Genelgesi 2010/19”, Mülteci-Der, <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/2010-Icisleri-Bakanliginin-Multeci-ve-Siginmacilar-Konulu-Genelgesi.pdf> (14.07.2019).
- İşkân Kanunu (1934). “1934 Tarihli 2510 Sayılı İşkân Kanunu”, TBMM, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc013/kanuntbmmc013/kanuntbmmc01302510.pdf (12.07.2019).
- Kaya, A. (2016).” İslam, göç ve Entegrasyon: Güvenikleştirme Çağı”, (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları).
- Kılıç, T. “Türk Hukuk Mevzuatında Mülteciler ile İlgili Düzenlemeler Mültecilik Hakkında Türkiye’nin İltica Sistemi”, Mülteci.net, http://multeci.net/index.php?option=com_content&view=article&id=61:tuerk-hukuk-mevzuatnda-mueltecilerle-ilgili-duezenlemeler-&catid=36:turkiyenin-iltica-sistemi&Itemid=16 (06.07.2019).
- Kirişçi, K. (2001). “UNHCR and Turkey: Cooperating for Improved Implementation of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees”, *International Journal of Refugee Law*, 13 (1/2): 71-97. DOI: 10.1093/ijrl/13.1_and_2.71
- Kirişçi, K. (2003). “The Question of Asylum and Illegal Migration in European Union-Turkish Relations”, *Turkish Studies*, 4 (1): 79-106. DOI: 10.1080/714005726
- Kirişçi, K. (2014). “Syrian Refugees And Turkey’s Challenges: Going Beyond Hospitality”, (Washington D.C., Brookings), <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Syrian-Refugees-and-Turkeys-Challenges-May-14-2014.pdf> (01.12.2019).
- Kirişçi, K. ve S. Karaca (2015). “Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011’de Türkiye’ye Yönelen Kitleli Mülteci Akınları”, *Türkiye’nin Göç Tarihi*, Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya (ed.), (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları): 295-314.
- KONDA (2016). “Suriyeli Sığınmacılara Bakış”, KONDA, <https://konda.com.tr/tr/rapor/suriyeli-siginmacilara-bakis/> (21.01.2020).
- Köse, O. (ed.) (2017). *Geçmişten Günümüze Göç*, (Samsun: Canik Belediyesi Kültür Yayınları), <http://www.historystudies.net/source/g%C3%B6ç-2.pdf> (11.12.2019).
- Lischer, S., K. (2005). *Dangerous Sanctuaries: Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, (New York: Cornell University Press), <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt1tm7g8v> (15.12.2019).
- Memişoğlu, F. ve Ç. Başol (2019). “Turkish Media’s Response to the 2015 ‘Refugee Crisis’”, *Alternatif Politika*, 11 (1): 192-233.
- Milliyet (2015). “Frontex İlk Kez Ankara’ya Temsilci Atıyor”, *Milliyet*, 15 Ekim, <http://www.milliyet.com.tr/frontex-ilk-kez-ankara-ya/dunya/detay/2132178/default.htm> (10.07.2019).
- Nas, Ç. (2019). “The EU’s Approach to the Syrian Crisis: Turkey as a Partner?”, *Uluslararası İlişkiler*, 16 (62): 45-64. DOI: 10.33458/uidergisi.588912
- ORSAM (2015). “Suriyeli Sığınmacıların Türkiye’ye Etkileri”, ORSAM, <https://orsam.org.tr/tr/suriyeli-siginmacilarin-turkiye-ye-etkileri/> (21.01.2020).

- Ottawa Sözleşmesi (2003). "Anti-Personel Mayınların Kullanımının, Depolanmasının, Üretiminin ve Devredilmesinin Yasaklanması ve Bunların İmhası İle İlgili Sözleşme", İHD, <http://www.ihd.org.tr/ottowa-slees/> (08.07.2019).
- Özcan, G. (2000). "Doksanlı Yıllarda Türkiye'nin Değişen Güvenlik Ortamı", Gencer Özcan, Şule Kut (Der.), *En Uzun On Yıl: Türkiye'nin Ulusal Güvenlik ve Dış Politika Gündeminde Doksanlı Yıllar* (İstanbul: Buke Yayınları): 65-99.
- Özgür, O. (2013). *Avrupa Birliği ve Yasadışı Göçmen/Mülteci Sorunu: Sınır Güvenliği ve Türkiye'ye Etkileri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Harp Akademileri SAREN, İstanbul.
- Pınar, M. (2017). "Tek Parti Döneminde Gagauzlar (Gökoğuzlar)", *Akademik Tarih ve Düşünce Dergisi*, 4 (11): 96-119, <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/450686> (13.01.2020).
- Polman, L. (2014). *Kriz Kervanı: İnsani Yardımın Nesi Yanlış?*, Füsün Özlen (çev.), (İstanbul: Paloma Yayınevi).
- Rumelili, B. ve S. Karadağ (2017). "Göç ve Güvenlik: Eleştirel Yaklaşımlar", *Toplum ve Bilim*, (140): 69-92, https://www.academia.edu/33713353/Uluslararası_C4%B1_G%C3%B6ç_ve_G%C3%BCvenlik (13.01.2020).
- Russia Today (2016). "Refugee Crisis 'Decisive' for Brexit, Will Break EU Apart – Austrian FM", *Russia Today*, 30 Haziran, <https://www.rt.com/news/349055-refugee-crisis-brexit-austria/> (11.07.2019)
- Sarı Ertem, H. (2012). "Kimlik ve Güvenlik İlişikisine Konstrüktivist Bir Yaklaşım: 'Kimliğin Güvenliği' ve 'Güvenliğin Kimliği'", *Güvenlik Stratejileri*, 8, (16): 177-237, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/84501> (13.01.2020).
- Savaşeri, İ., U. (2014). *AB Entegre Sınır Yönetiminin Türkiye'nin Sınır Güvenliğine Etkisi ve Yeniden Yapılandırma Çalışmaları*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Harp Akademileri SAREN, İstanbul.
- Seydi, A., R. (2014). "Türkiye'nin Suriyeli Sığınmacıların Eğitim Sorununun Çözümüne Yönelik İzlediği Politikalar", *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 31: 267-305, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/117752> (20.01.2020).
- Sputnik News (2016). "Bozkır: Bu Bir Pazarlık, Vize Yoksa Geri Kabul de Yok", *Sputnik News*, 14 Nisan, <http://tr.sputniknews.com/avrupa/20160414/102.214.3768/volkan-bozkir-ab-turkiye.html> (11.07.2019).
- Sputnik News (2017). "İnce: Suriyeliler Sınavsız Okula Girecek, Suriye'de Bizim Evlatlarımız Şehit Düşecek", *Sputnik News*, 15 Mart, <https://tr.sputniknews.com/turkiye/201.703.151027652860-ince-suriyeliler-sinavsiz-okula-girecek-suriyede-bizim-evlatlarımız-sehit-dusecek/> (12.07.2019).
- Sputnik News (2019). "MEB'den 'Suriyeli 830 Öğretmen Adana'da Göreve Başladı' İddialarına Yanıt", *Sputnik News*, 19 Aralık, <https://tr.sputniknews.com/turkiye/201.912.191040869197-mebden-830-suriyeli-ogretmen-atandigi-iddiasina-iliskin-aciklama/> (16.01.2020).
- Tanış, T. (2016). "Bir Fiyasko Olarak Mülteci Anlaşması", *Hürriyet*, 1 Mayıs, http://sosyal.hurriyet.com.tr/yazar/tolga-tanis_322/bir-fiyasko-olarak-multeci-anlasmasi_40097337 (09.07.2019).
- Taştan, C., S. Z. Hakkı ve E. Osmanoğlu (2017). "Suriyeli Sığınmacılara Dair Tehdit Algısı: Önyargılar ve Gerçekler". http://www.pa.edu.tr/Upload/editor/files/2-SURIYELİ_SİĞINMACILARA_DAIR_TEHDİT_ALGISI_ALGILAR_VE_GERCEKLER.pdf (19.05.2020)
- TEPAV (2018). "Syrian Entrepreneurship and Refugee Start-ups in Turkey: Leveraging the Turkish Experience", *TEPAV*, https://www.tepav.org.tr/upload/mce/2019/haberler/tepav_and_ebrd_syrian_entrepreneurship_and_refugee_startups_in_turkey_lever....pdf (21.01.2020).
- Türk Dış Politikası Kriz İncelemeleri (2019). "Struma Krizi", http://tdpkrizleri.org/index.php?option=com_content&view=article&id=263:1942-struma-krizi&catid=7:tfp-crisis-lists&Itemid=31&lang=tr (12.07.2019).

- Türk Tarih Kurumu. “Lozan Antlaşması”, TTK, <http://www.ttk.gov.tr/wp-content/uploads/2016/11/3-Lozan13-357.pdf> (10.01.2020).
- TÜRKSAM (2018). “Türk Halkının Suriyeli Sığınmacı/Mülteci Algısı”, TÜRKSAM, <http://turksam.org/dosyalar/2018/07/TU%CC%88RKSAM-Rapor-I%CC%87c%CC%A7.pdf> (21.01.2020).
- UNDP (1994). “Human Development Report (1994)”, UNDP, http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf (13.05.2020).
- Vatan (2012). “Türkiye’ye Sığınan Suriyeli Sayısı 100 Bini Geçti”, Vatan, 16 Ekim, <http://www.gazetevatan.com/-tampon-bolge—sayisina-ulasildi—487265-gundem/> (14.07.2019)
- Waever, O. (1998). “Securitization and Desecuritization”, Ronnie D. Lipschutz (ed.), *On Security* (New York: Columbia University Press): 39-68.
- Weise, Z., O. Webb ve L. Porter (2016). “Activists Throw Themselves into Sea to Block Boat Deporting Migrants from Greece”, *The Telegraph*, 8 Nisan 2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/08/greece-sends-more-migrants-to-turkey-under-eu-deal/> (06.07.2019)
- Wendt, A. (1992). “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, 46 (2): 391-425, <https://www.jstor.org/stable/pdf/2706858.pdf?refreqid=excelsior%3Acc3fac52b2b1519d8b9e686171f5c51f-21> (17.12.2019).
- Yasa Dışı Göçle Mücadele (2010). “T.C. İçişleri Bakanlığı 2010 Genelgesi (Yasa Dışı Göçle Mücadele)”, Mülteci-Der, <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/Icisleri-Bakanligi-2010-Genelgesi-Yasadisi-Goc-ile-Mucadele.pdf> (06.07.2019).
- Yeniçağ (2017). “17-25 Yaş Arası Suriyelileri Sınır Dışı Edin”, Yeniçağ, 21 Ocak, <http://www.yenicaggazetesi.com.tr/17-45-yas-arasi-suriyelileri-sinir-disi-edin-155341h.htm> (07.07.2019).
- YÖK (2019). “Göç ve Eğitim: Saha Deneyimi ve İhtiyaç Analizi”, Yüksek Öğretim Kurumu, https://www.yok.gov.tr/Documents/Yayinlar/Yayinlarimiz/2019/goc_ve_egitim_kitabi.pdf (16.01.2020).
- Zengin, C. (2014). “Suriyeliler Geldi Salgın Hastalıklar Arttı”, *Haberler.Com*, 24 Ekim, <https://www.haberler.com/halacoglu-suriyeliler-geldi-salgin-hastaliklar-6623714-haberi/> (12.07.2019).
- AİHM Karimnia Kararı (2009). <http://www.aihmiz.org.tr/?q=tr/content/karimnia-karari> (14.07.2019).
- “Hague Programı Kararları” (2005). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF> (07.07.2019).
- COM (2015) 240 final. “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A European Agenda on Migration”. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf
- 1951 Cenevre Sözleşmesi. “1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme”, Göç İdaresi, http://www.goc.gov.tr/icerik6/multecilerin-hukuki-durumuna-iliskin-sozlesme_340_341_641_icerik. (13.07.2019).
- 1994 Yönetmeliği. “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 Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, *Resmî Gazete*, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf> (14.01.2020).
- 2010/15 Sayılı Genelge. “Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu’nun Kurulması ile İlgili 2010/15 Sayılı Genelge”, *Resmî Gazete*, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/05/20100526-5.htm> (09.07.2019).
- 2013 Kanunu. “6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”, *Resmî Gazete*, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/04/20130411-2.htm> (07.07.2019).

From the Open-Door Policy to Security Threat: The Case of Syrian Asylum Seekers in Turkey

K. Dicle BAYIR* 
Fuat AKSU** 

This study aims to analyze Turkey's migration policies especially after Syrian Crisis. Relations between migration and security comprise a basis for the analysis. Since the crisis started in Syria in 2011, Turkey has been pursuing open door policy. As crisis remain a challenge, negative impacts of open-door policy come into sight. Main question of this study will be "what kind of problems did open door policy cause and why mass migration influx evidently started to be handled with security concerns compared to 2011?". In this sense, study will be composed of Turkey's legal statute, current situation of Syrians in Turkey, negative impacts of open-door policy and instrumentalization of Syrians by different actors.

With the effects of globalization, migration issue started to turn into a security issue for nation states as compared to the Cold War era. As the definition of security was changing traditional security concept become inadequate. Instead of traditional security concept which gives priority to the military and political security of the nation states, new definitions of security become more popular after the Cold War. One of the new critical definition of security was made by Copenhagen School/Barry Buzan and Ole Waever known as "securitization theory". According to this concept, the important question is not "whose safety?" but "who can secure what and on what conditions?" Critical security studies have another important concept known as human security that gives priority to the individual. According to UNDP, overpopulation, terrorism, drug trafficking, human rights abuses, unemployment, environmental degradation and international migration are threats to human security.

The history of human mobility is evaluated with the history of human being. This means that every moment and everywhere in the history we can find a migration story. However, happenings during and after the World War II have critical importance on the issue of migration. 1951 Geneva Convention also known as Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees is the main reference document about refugees' rights. Another regulation about the issue is 1967 New York

* Yildiz Technical University, Graduate School of Social Sciences, Political Science and International Relations, E-mail: kdicles@yahoo.com

** Yildiz Technical University, FEAS, Department of Political Science and International Relations, E-mail: fuataksu@tfpcrises.org

Protocol which has removed 1951 Geneva Convention's temporal and geographical restrictions. However, Turkey as Monaco, Madagascar and Congo still retains her geographical limitation.

Because of her geographical location, Turkey is one of the main transition routes in the region. Instabilities, conflicts and wars in the region caused migration flow as seen during Arab Revolutions. Mass refugee flux after 2014 which was triggered by Syrian crisis identified as the greatest human tragedy after World War II. When Syrian crisis began in March 2011, Turkey as a neighboring country announced her open door policy in October 2011.

In December 2013, Turkey and European Union signed Readmission Agreement and Visa Liberalization Dialogue launched. According to this agreement, it will fully applicable from June 2016 if Turkey can fulfill 72 criteria. Since developments in Mediterranean required immediate solutions, Turkey and European Union met again in March 2016. However, efforts made by Turkey and European Union to solve refugee problem bring with criticism. Actors like United Nations High Commissioner for Refugee announced her objections to be a part of this agreement on the ground of contradiction to international law.

When Turkey opened her southern border (911 kilometers) in 2011, her policy seems to be a part of Mevlana culture; "come whoever you are" understanding. As Syrians cross the border, Turkey made neither identity check nor security clearance until 2015. Without taking any security measures, it is hard to identify who is terrorist and who is bona fide refugee. So, that brings problems related to Turkey's internal security, besides there are informality problems.

In the field of foreign policy, refugee problem seems to be abused. Readmission agreement between Turkey and European Union in return of visa liberalization is one of the current instrumentalization example about refugees' issue. Regional actors put pressure on Turkey to rule the roast without regarding of Turkish sovereignty.

Over three million Syrians in Turkey generally live out of refugee camps with the risk of ghettoization. Unhealthy conditions cause diseases and some of them like oriental sore, polio and malaria begin to appear again in Turkey. In addition to these issues, in some areas where Syrians live intensively, there is a security risk on demography. The Alawite population in some cities are annoyed at Syrians because they see them as a tool of government's Sunni policy.

Border security issues, health and compliance problems changed Turkey's attitudes. First of all, in 2015 temporary identity cards are started to distribute Syrians. This is an important sign of securitization of the issue. Another securitization attempt is closing the temporary education centers until the end of 2017.

When we talk about Turkey's policy about Syrians, the key word is "temporary". Syrians in Turkey are defined as "people under temporary protection of Turkey". Also, education centers and identity cards for Syrians are temporary. This temporary issue hinders integration and existence of over three million people in Turkey poses danger to her stability. Since national and regional securities have closely linked each other, after bringing peace in Syria mentioned problems can be solved exactly.