

**Atıf:** Temel, K.-Aca, Z. (2022). Güney Avrupa modeli mi? Türkiye’de göçmenlere yönelik sosyal koruma rejiminde değişim ve işgücü piyasalarına etkileri. *İctimaiyat Sosyal Bilimler Dergisi, Göç ve Mültecilik Özel Sayısı*, ss. 448-478



Sosyal Bilimler Dergisi | Journal of Social Sciences  
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ictimaiyat>

*Başvuru / Recieved:*  
30 / 04 / 2022  
*Kabul / Accepted*  
10 / 08 / 2022

## Güney Avrupa Modeli mi? Türkiye’de Göçmenlere Yönelik Sosyal Koruma Rejiminde Değişim ve İşgücü Piyasalarına Etkileri

### *Is it the Southern European Model? Change in Social Protection Regime for Migrants in Turkey and Its Effects on Labor Markets*

Kemal TEMEL<sup>a</sup>  Zeynep ACA<sup>b</sup> 

ÖZET	ABSTRACT
<p>Türkiye tarihsel süreçte sürekli göç akınlarına maruz kalmış, Anadolu bir göç coğrafyası olarak şekillenmiştir. 2011 yılında Suriye’deki iç savaş Türkiye’ye yönelik göçlerde dönüm noktası olmuştur. Çoğunlukla Avrupa’dan gelen göçmenleri sosyal koruma kapsamına alan Türk sosyal yardım rejimi Suriyeli mülteci akını sonrası yeniden şekillenmiştir. Bu çalışma sosyal yardım rejimindeki değişimin Türkiye’ye yönelik göç hareketlerindeki etkisini ele almaktadır. Öte yandan Türkiye’de işgücü piyasalarındaki fırsat alanlarının 2011 sonrası sürekli artış eğiliminde olan yabancı göçüne etkisi değerlendirilmektedir. Ülkelerin mensubu olduğu refah rejimi modelleri o ülkeye olan göç hareketliliğinin temel motivasyonları arasında gösterilir. Bu doğrultuda göçmenlerin bir dizi sosyal haklara erişimi göç edilen ülkenin rejimine göre değerlendirilir. Bu bağlamda göçmenlere yönelik sosyal koruma rejimi Türkiye’nin refah rejimi modelinden hareketle analiz edilmektedir. Türkiye’de göçle ilgili yazın çoğunlukla Suriyeli göçmenleri ve bu grubun karşılıklı uyum ve dışlanma sorununu ele alma eğilimindedir. Ancak son yıllarda farklı coğrafyalardan Türkiye’ye yönelik artan göç hareketleri işgücü göçünü öne çıkarmaktadır. Bu bakımdan göçmenlerin Türkiye’yi tercih etme sebepleri hem sosyal koruma rejiminin kapsamı hem de işgücü piyasalarındaki fırsatlarından yola çıkılarak ele alınmıştır. Sosyal koruma rejimi, çoğunlukla Geçici Koruma altındaki Suriyelileri kapsama eğilimindeyken diğer göçmenlerin Türkiye’ye yönelik artan hareketliliği daha ziyade işgücü piyasalarındaki fırsatlardan kaynaklanmaktadır.</p>	<p>Turkey has been exposed to constant migration flows in the historical process, and Anatolia has been shaped as a migration geography. The civil war in Syria in 2011 became a turning point in migration to Turkey. The Turkish social welfare regime, which mostly covers immigrants from Europe, has been reshaped after the influx of Syrian refugees. This study deals with the impact of the change in the social welfare regime on the migration movements towards Turkey. On the other hand, the effect of opportunity areas in the labor market in Turkey on foreign migration, which has been in a constantly increasing trend after 2011, is evaluated. The welfare regime models to which the countries belong are shown among the main motivations of the migration mobility to that country. In this respect, the access of immigrants to a range of social rights is evaluated according to the welfare regime of immigrant country. In this context, the social protection regime for immigrants is analyzed based on Turkey's welfare regime model. The literature on migration in Turkey mostly tends to deal with Syrian migrants and the problem of mutual integration and exclusion of this group. However, increasing migration movements in recent years put forward labor migration in migration from different geographies to Turkey. In this respect, the reasons of why immigrants prefer Turkey are discussed based on both the scope of the social protection regime and the opportunities in the labor market. While the social protection regime tends to cover mostly Syrians under Temporary Protection, the increased mobility of other migrants to Turkey is largely due to opportunities in the labor market.</p>
<p><b>Anahtar Kelimeler</b></p> <p>Sosyal koruma, göçmenler, işgücü piyasaları, refah rejimi, göçmen işgücü</p>	<p><b>Keywords</b></p> <p>Social protection, immigrants, labor markets, welfare regime, migrant labour</p>

<sup>a</sup> Öğr. Gör, Bursa Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, Email: [kemaltemel@uludag.edu.tr](mailto:kemaltemel@uludag.edu.tr)

(Sorumlu Yazar/Corresponding author)

<sup>b</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Bandırma Onyeddi Eylül Üniversitesi, Sağlık Bilimleri Fakültesi, Sosyal Hizmet Bölümü, Email: [zaca@bandirma.edu.tr](mailto:zaca@bandirma.edu.tr)

## 1. Giriş

Bu çalışmada Türkiye’de göçmenlere yönelik sosyal koruma rejimindeki değişimle artan göç sayısı arasındaki ilişki değerlendirilmektedir. Türkiye’de 2000’lere kadar göçmenlere yönelik sosyal koruma rejimi, ülkenin bulunduğu ekonomik ve siyasi koşullar, uluslararası kuruluşlarla olan ilişkiler ve karmaşık göç tarihi nedeniyle dağınık yapı sergiler (Aysan, 2020:392).

2000’lere kadar göç yönetimi ve göçmenlere sunulan sosyal yardımlarda 1934 yılında çıkarılan İskân Yasası, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1986 yılında 3296 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Yasası belirleyici olmuştur. İskân Yasası erken cumhuriyet döneminde Türk kökenli göçmenlere yönelik sosyal yardımların düzenlenmesine imkân sağlamış; Cenevre Sözleşmesi Kuzeyden, özellikle de Avrupa’dan gelen göçlerin yönetiminde rol oynamıştır. 3296 sayılı yasa Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Teşvik fonu ise Balkan ülkelerinden gelen Türk kökenli göçmenlere sosyal yardım sağlanmasına zemin oluşturmuştur.

2000’li yılların ortalarından itibaren küresel ekonomik gelişmelerin ve sosyal risklerin Türkiye’nin refah rejimini ciddi bir biçimde etkilediği ve esasında Türk vatandaşlar için tasarlanmış olan eski sosyal koruma sisteminin göçmenler bakımından yasal ve kurumsal eksiklikleri olduğu görülmüştür. Türkiye’de yasal statülü göçmenlere sunulan yardımların nispeten cömert olması söz konusu sosyal koruma sisteminin homojen ve ulusal kimlikli yapısından kaynaklanmaktadır (Aysan, 2020:398; Kirişçi, 2007:93). Türkiye’de bu yıllara kadar kurumsal bir sosyal yardım rejiminin varlığından bahsetmek güçtür. Geleneksel olarak Avrupa için kaynak, komşusu olduğu ülkeler için transit ülke konumundan hedef ülke konumuna gelen Türkiye’de, göçmenlere yönelik sosyal koruma rejiminde reformist düzenlemeler zorunlu hale gelmiştir.

Türkiye, uzun yıllar göç veren ülkelerle göçmenleri kendine çeken ülkeler arasında bir tampon bölge konumunda yer almış, coğrafi konumu gereği hem Doğu-Batı hem de Kuzey-Güney hattındaki transit göçlerin durağı olmuştur. Ancak günümüzde komşu ve çevre ülkelerde yaşanan ekonomik ve politik istikrarsızlıklar, Türkiye’nin komşularına kıyasla ekonomik açıdan daha iyi şartlara sahip olması ve Avrupa’nın sıkı göç politikaları, Türkiye’ye yönelik göç hareketlerinde artışı etkilemiştir (Gökbayrak, 2009: 73). Yoğun göç akımları özellikle Suriyeli mülteci akını sonrasında artış göstermiş, bu döneme kadar göçmenlerle ilgili sınırlı bir kapsamı olan Türk sosyal yardım rejimi yeniden inşa edilmeye başlanmıştır.

Çalışmada göçmenlere yönelik sosyal koruma rejimindeki değişimler ve bu değişimlerin artan göç hareketliliğiyle ilişkisi açıklanmadan önce refah rejimi modelleri ve bu rejimlerin göçmenlere yönelik sunduğu haklar ele alınmıştır. Refah rejimi tipolojilerinin üzerinde durulmasındaki temel amaç, ülkelerin bu modellere mensubiyetinin göçmen kabulü ve sosyal koruma kapsamı üzerinde temel belirleyici olmasıdır. Bir ülkenin dahil olduğu refah rejimi modeli, o ülkeye yönelik göç hareketliliğinin temel referans noktalarından birini oluşturmaktadır. Türkiye’nin refah rejiminin, refah rejimi tipolojileri arasından en çok Güney Avrupa refah rejimine dahil olduğu belirtilse de (Buğra & Keyder, 2003; Aysan, 2020) sağlık hizmetlerinde sunulan hizmetlerin kapsamı bakımından değerlendirildiğinde sosyal demokrat modele olan yakınlık dikkat çekmektedir. Özellikle birinci basamak sağlık hizmetleri kapsamında sunulan yardımların vatandaşlık temelli (İsveç) veya istihdam temelli (Almanya) olmayıp tüm göçmenleri içermesi Türkiye’nin göçmenlere yönelik sosyal koruma bakımından refah rejiminin sınıflandırmasını güçleştirmektedir. Öte yandan ikamet izni, çalışma izinlerinin yoğunlukta

olduğu sektörler, kayıt dışı işgücü piyasalarında göçmen işgücüne duyulan ihtiyaç gibi özellikler göz önüne alındığında Güney Avrupa refah rejimi sınıflandırması yeniden öne çıkmaktadır.

Hem muhafazakâr hem de liberal refah rejimlerinde göçmenlerin sosyal koruma kapsamının genişliğinde soydaşların ayrıcalıklı konumunun belirleyici olduğu görülmektedir. Türkiye'ye yönelik göç akımlarında da 1980'lere kadar daha ziyade Türk soylularından gelenlerin ağırlıkta olduğu, bu kişilere belirli imtiyazların tanındığı göz önüne alındığında bu yönüyle muhafazakâr ve liberal rejimlere benzerlik öne çıkmaktadır.

Diğer taraftan Türkiye'de 2000'e kadarki göçlerin işgücü göçü niteliği taşımadığını vurgulamak gerekir (Baştürk, 2022:78; Lordoğlu, 2015). 2000 sonrası yaşanan göçmen işgücü hareketliliği kurumsal yapıyı zorlamış ve kabul edilen bir dizi yasa Türkiye'de göçmenler arasında iki tabakalı bir yapının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Suriye krizi sonrası gelen göçmenlere verilen "geçici koruma statüsü" geniş ölçüde sosyal haklara erişim sağlarken diğer göçmenler (özellikle Afganistan, İran ve Türki Cumhuriyetlerinden gelenler) daha sınırlı sosyal haklara sahiptirler. Bunun yanında 1951 tarihli Cenevre sözleşmesi gereği Avrupa'dan gelen göçmenler mülteci olarak kabul edilmiş; bu grup geniş bir sosyal koruma kapsamına alınmıştır. Bu durum Avrupa'dan vasıflı göçmenlerin Türkiye'ye gelmesine imkân sağlamıştır. Dolayısıyla bir taraftan sosyal haklar bakımından Suriyeli ve diğer Güney ülkelerden gelenler arasında iki kutuplu bir yapı ortaya çıkmış diğer taraftan Avrupa ve Kuzeyden gelen mültecilerle diğer göçmenler arasında tabakalı bir yapıyı meydana getirmiştir. Türkiye, eğitim düzeyi yüksek ve vasıflı göçmenler için AB ve Kuzey ülkelerine göçte sıçrama tahtası olarak görülürken, eğitim ve vasıf düzeyi düşük göçmen işçiler için bekleme odası olarak görülmektedir<sup>1</sup> (Orsam, 2010: 17). Bu yönüyle göç yönetiminin Türkiye-AB ilişkilerinde merkezi bir öneme sahip olduğu (İçduygu & Erder & Gençkaya, 2014: 249) belirtilmelidir. Türkiye bir yandan transit ülke olması sebebiyle bir yandan da devam eden müzakereler gereği AB ile göç rejimini etkileyen yasal bir uyumlaşma sürecine girmiştir. Bu uyumlaşma Türkiye'ye başvuran kişilerin Ürdün ya da Lübnan gibi diğer güney ülkelere başvuran kişilere kıyasla AB'nin belirlediği garantileri karşılayabilecek kişiler olduğu ve Avrupa ülkeleri tarafından daha kolay mülteci statüsüne kabul edilebilecekleri algısı yaratmaktadır. Söz konusu algı, göç rotası olarak Türkiye'ye yönelik ilgiyi arttırmaktadır. Türkiye'nin Batılı ülkelere bir tür "elek" olarak görülmesi<sup>2</sup> (ORSAM, 2010:23) göçmen davranışlarına etki eden önemli unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sosyal yardımlara erişim ve işgücü piyasalarındaki istihdam biçimleri bakımından Geçici Koruma altındaki Suriyeliler ve diğer göçmenler arasında farklılıklar olmakla beraber kayıt dışı ekonomide giderek daha fazla göçmen işçi istihdam edilmesi Türkiye'nin göç yönetimini ve dolayısıyla göçmen davranışlarını etkileyen bir diğer unsurdur. Geçici koruma statüsü, söz konusu kişilerin Türkiye'de kalış süresine ya da dönüşe ilişkin belirsizlikleri barındırması sebebiyle kayıt dışı bir alan oluştururken diğer göçmenlerin de düzensiz bir şekilde işgücü piyasalarında yer aldıkları görülmektedir. Kayıt dışı ekonomide göçmen işgücüne artan talep hem göçmenlerin Türkiye ekonomisine örtük olarak sundukları artı değeri göstermekte hem de

<sup>1</sup> Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) desteğiyle yapılan *Suriyeliler Barometresi* verilerine göre "Türkiye ve Suriye dışında 3. bir ülkeye gitmeyi düşünüyor musunuz?" sorusuna katılımcıların yüzde 49'u "Fırsatım olursa giderim" şeklinde yanıtlamıştır. bkz (Erdoğan, 2019).

<sup>2</sup> Bir BMMYK yetkilisinin ifadesiyle İstanbul'a kadar ulaşan göçmenler 'bir nevi doğal elemeyi geçmiş gibi' görülmektedir.

Türkiye'nin işgücü göçünde çekici bir ülke haline gelmesinde kayıt dışı ekonominin büyüklüğünün rolüne işaret etmektedir.

Bu doğrultuda işgücü göçü niteliği taşıyan Avrasya'dan gelen göçmenler için istihdamın eğreti fırsatlarının göçmen davranışlarını etkilediği düşünülmektedir. Bunun yanında kapsamlı olmasa da birincil sağlık hizmetlerinden yararlanma ve eğitim fırsatları göçmen davranışlarını etkilemektedir. Geçici Koruma Statüsünün sağladığı olanaklar (ikamet, çalışma izni, sağlık, eğitim vd) Suriye'li göçmenlerin yanında diğer göçmenlerin Türkiye'ye göçünde etkili olduğunu söylemek kesinlikle mümkündür. Suriyeli göçmenlerin Türkiye'de sahip oldukları sosyal sermaye hacmi ve bunun farklı kaynak türlerine tahvil edilebilirliği de Türkiye'ye yönelik göçte belirleyici olduğu söylenebilir.

## 2. Refah Rejimi Modellerine Göre Göçmenlerin Sosyal Hakları

Göç literatüründe, göçmenlerin sosyal haklara erişimlerinde ülkelerin refah rejimi tipolojileri ve buna bağlı olarak göçmenlerin giriş kategorileri temel gösterge kabul edilir (Koopmans, 2010:7; Morris, 2002:19-30; Morissens & Sainsbury, 2005: 657; Albertini & Sempredon, 2018: 3; Sainsbury, 2012: 4-9,130). Göçmenlerin vatandaş olma, oturma, çalışma izinlerini alma, sosyo ekonomik konumlarını belirleme, kültürel ve politik yaşama katılma olanaklarını yöneten kural ve normlardan oluşan göç rejimi için refah rejimleri tipolojileri tanımlanmalıdır. Bunun için en çok kabul gören Gosta Esping Andersen'in üçlü rejim tipolojisi (1990) (Sainsbury, 2006: 230; 2012: 5-9; Koopmans, 2010: 7) ve bunu tamamlayıcı nitelikteki Güney Avrupa refah rejimi tipolojisi (Leibfried, 1993; Ferrara, 1996) hareket noktası olarak kullanılabilir. Andersen (1990)'nın tipolojisinin en merkezi noktası metasızlaştırmadaki çeşitlemelerdir. Kavram, sosyal hakların kalitesinin bir kıstası olarak kullanılarak piyasa katılımından bağımsız olarak kabul edilebilir bir yaşam standardına sahip olma becerisine atıfta bulunur (1990: 21-37). İkincisi; sosyal politikaların tabakalaştırıcı etkilerinden oluşmaktadır. Üçüncüsü; hizmetleri kimlerin (devlet, piyasa, aile) sunduğudur. Dördüncüsü; refah devleti ile istihdam yapısı arasındaki dinamiklerdir. Rejim tipolojilerinde göçmenlerin giriş kategorileri sosyal haklara erişimlerinde hiyerarşik bir farklılaşma yaratır ve genel olarak 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi kapsamındaki göçmenler sosyal haklar bakımından en avantajlı grupta, belgesiz göçmenler ve sığınmacılar en dezavantajlı grupta yer alır (Morris, 2002:21; Sciortino, 2004:124; 2006: 230; 2012: 113-114).

### 2.1 Liberal Refah Rejimi ve Göç Rejimi

Rejimin prototipi İngiltere göçmen politikaları bakımından dışlayıcıdır. Vatandaşların piyasa aktörleri olarak görüldüğü ve sosyal hakların piyasa ilişkileriyle değiştirilmesinin istenmediği rejimde, vatandaşlar sübvansiyonlarla kendi refahlarını piyasadan sağlamak için teşvik edilir. Sosyal yardımlara hak kazanma kurallarının katı olduğu rejimde devlet, ya pasif - sadece asgari bir gelir miktarı garanti ederek - ya da aktif olarak - özel refah planlarını sübvansiyonla destekleyerek piyasayı teşvik eder. Dolayısıyla gelir testleriyle sınırlı bir yoksul kitlesi hedeflenen, damgalayıcı ve sosyal sigorta planlarıyla çok mütevazı bir şekilde sunulan sosyal yardımlar için devlet son çaredir. Metadan arındırmanın az olduğu rejimde, nüfus yoksullar ve yoksul olmayanlar şeklinde sınıflandırılarak ikili bir tabakalaşma düzeni kurulur (Andersen, 1990:26-27; Myles & Quadagno, 2015:40; Sainsbury, 2012:23).

İngiltere'de II. Dünya Savaşı sonrası göç, farklı giriş kategorilerinin hâkim olduğu üç dalga halinde ilerlemiştir. 1950'lerin ortasından 1970'lerin başına kadar, başlıca göç kaynağını Yeni

İngiliz Milletler Topluluğu ülkelerinden gelen göçmen işçiler oluşturmuştur. Bu göç dalgası durdurulduğunda aile birleşimi göçün ana şekli olmuştur (Sainsbury, 2012: 38). 1990'larda göç sığınma talebi şeklini almıştır (Wilkinson & Craig 2011: 179). 1997'de İşçi Partisi döneminde ise göçe "seçici açıklık" vurgusu yapılarak göçü sınırlama ve kısıtlama, İngiltere politikasının bir ayağı olmaktan çıkarılmıştır. Bu anlayışla özellikle Avrupa Birliğinden olmak üzere işçiler ve öğrenciler ülkeye gelmiştir. Ancak diğer göçmenlere yönelik sert güvenlik yaklaşımı, 11 Eylül'den sonra hızlanmıştır. 2000'lerde vasıflı göçmenlerin girişine izin verilmiştir. Diğer yandan 2004'te Doğu Avrupa ülkelerinin Avrupa Birliğine katılmasıyla İngiltere diğer Avrupa Birliği ülkelerinden farklı olarak herhangi bir kısıtlama olmaksızın bu ülkelerin vatandaşlarının ülkeye girişine ve çalışmasına izin vermiştir. Ancak düşük ücretli işlerde Polonyalıların ve Doğu Avrupalı göçmenlerin sayıca artması halkın ve medyanın tepkisine yol açmıştır (Somerville & Walsh, 2021). Buna yanıt olarak 2008'de puanlama ve kategorilere dayalı başvuru sistemi getirilerek hem Avrupa serbest dolaşım bölgesi dışından gelen göç yönetilmiş hem de düşük vasıflı göçmen işçilerin ülkeye girişinin engellemesi hedeflenmiştir (Wilkinson & Craig 2011: 179; Somerville & Walsh, 2021).

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, yerleşim statüsü (daimi oturma izni) verilen bir göçmen, vatandaşlarla aynı sosyal haklara erişmiş (Layton-Henry, 1985: 100) ve erken dönem refah devletinin evrenselliği ve İngiliz refah devletinin genişlemesi göçmenlerin sosyal haklarını daha da geliştirmiştir. Ulusal Sağlık Hizmeti Yasası ve Ulusal Yardım Yasası göçmenler, tebaalar ve vatandaşlar arasında bir ayırım yapmamıştır. Eski Britanya İmparatorluğu'ndan gelen göçmenlere, 1948 tarihli BNA aracılığıyla vatandaşlık hakları verilmiş ve İngiliz tebaası olarak, katkı payı olmayan tüm yardım ve hizmetlere anında erişimleri sağlanmıştır. Ayrıca çalışan göçmenler, çalışan vatandaşlarla aynı koşullarda ulusal sigorta yardımlarına hak kazanmıştır (Sainsbury, 2012: 37-39; Hansen, 1999: 67-68; Messina, 2001: 26).

Çeşitli tarihlerde yapılan düzenlemelerle 1975'lere kadar göçmenlerin sosyal hakları güçlendirilmiştir. Örneğin 1968 tarihli Irk İlişkileri Yasasıyla işgücü piyasasında, konutta, eğitimde, bankacılık ve kredi imkânlarında ve kamu sektöründe göçmenlere ayrımcılık yasaklamış, hizmetlerin sağlanmasında göçmenlere ve azınlıklara doğrudan eşit muamele amaçlanmıştır. Dolaylı olarak, işgücü piyasasında ayrımcılığın yasaklanması, işe katılıma dayalı sosyal hakları, yani ulusal sigorta yardımlarını ve özellikle refah devletinin genişleme sürecinde ilgili yardımları potansiyel olarak güçlendirdi (Sainsbury, 2012: 39; Brown, 2018:4-5; Somerville & Walsh, 2021). Ancak İngiliz tebaasından olmayan göçmenler bu haklardan mahrumdular ve göçmenlik kontrollerine tabiydiler. Bu göçmenler kendilerini ve bakmakla yükümlü oldukları kişileri makul ölçüde geçindirme imkânına sahip değilse ülkeye girmeleri reddediliyordu. Ayrıca devlet desteği olmadan geçimini sağlayamayacak durumda olan yabancı bir göçmen sınır dışı edilebilirdi (Cohen, 2001: 36).

İngiltere'de 1970 ve takip eden yıllarda düşük vasıflı göçmen işçilerin ve sığınmacıların ülkeye girişini engelleme temel hedef olmuştur. Ülke, göç ve sınır kontrollerine ilişkin çıkardığı yasalarla (örneğin 1971 tarihli Göç Yasası, 1981 tarihli Vatandaşlık Yasası, 1996 İltica ve Göç Yasası, 1999 Göç ve İltica Yasası, 2002 Vatandaşlık, Göçmenlik ve İltica Yasası, 2009 Sınırlar, Göçmenlik ve Vatandaşlık Yasası vb.) göçmenlerin işgücü piyasasına ve refah sistemine erişimi kısıtlamıştır. Bu durum göç politikasında İngiltere ekonomisinin ihtiyaçlarının inşası ve istenmeyen yoksul göçmenlerin dışlanması şeklinde yorumlanabilir (Wilkinson & Craig, 2011: 179-180; Somerville & Walsh, 2021). İngiltere göç rejimi yıllar içinde daha sert bir zeminde

ilerlemeye başlamış, bundan AB vatandaşları ve diğer ülkelerle bağları olan İngiliz Vatandaşları da nasibini almıştır. Ancak en fazla sığınmacıların mağdur olduğunu belirtmek gerekir (Sainsbury, 2012:37-46).

İngiltere'nin göçmenlere yönelik sert tutumu 2010'da başa gelen muhafazakâr parti uygulamalarıyla da devam etmiştir. Örneğin 2014 ve 2016 Göç Yasalarıyla oluşturulan ve "düşman çevre" olarak bilinen bir politikayla düzensiz göçmenlerin hayatlarını zorlaştırmak için bir dizi önlem alınmıştır. Düşmanca çevre politikasıyla ağırlıklı olarak Karayipler'den gelen İngiliz vatandaşları (Windrush kuşağı) düzensiz göçmen olarak muamele görmüştür (Somerville & Walsh, 2021).

Muhafazakâr parti döneminde sosyal yardımlara ilişkin de yeni bir yapılandırmaya gidilmiş; sosyal yardımların çalışma karşılığı verilmesi kararlaştırılmıştır (Aca, 2018a). Ayrıca dönem boyunca AB vatandaşlarının serbest dolaşımını kısıtlamaya yönelik baskılar artmış; göç, ülkenin en önemli siyasi meselelerinden biri olmuştur. Esasında, halk da göçe mesafeli yaklaşmış; göçe karşı devam eden halk muhalefeti, ülkenin Avrupa Birliği'nden çıkmasına yol açan 2016 Brexit oylamasının itici gücü olmuştur. Bunun sonucu olarak 2021'de İngiltere'de ve İngiltere'den Avrupa ülkelerine serbest dolaşımı engelleyen bir vize rejimi hayata geçirilmiştir (Somerville & Walsh, 2021).

## 2.2. Muhafazakâr Refah Rejimi ve Göç Rejimi

Rejimin prototipi Almanya'da, göçmen politikaları bakımından dışlayıcı bir göç rejimine sahiptir. Rejim, çalışanları kapsayan, katkı paylarıyla finanse edilen ve korporatist organların yönettiği Bismarkçı sosyal sigortalara dayanmaktadır (Sainsbury, 2006: 234; Sainsbury, 2012: 54). Genel amacın çalışanların ve ailelerin yaşam standartlarını korumak olan bu sosyal güvenlik sistemi karşılıklılık ilkesiyle çalışma esasına dayalıdır (Andersen, 1990: 22). Bu, yardımlara erişimi etkilerken; yardımlar, sınıf ve cinsiyet farklılıklarını sürdürme eğilimindedir.

Almanya'nın göç politikası, kısıtlayıcı bir kuruluş rejimi inşasına dayanır. Ülkede II. Dünya Savaşı sonrası göç üç dalga halinde ilerlemiştir: İlki etnik Almanların göçüdür (Sainsbury, 2006: 234; Sainsbury, 2012:55). Bunu savaş sonrası ekonomik genişlemeyi sağlamak için 1955'ten 1973'e kadar misafir işçilerin geçici kabulüne dayanan göçmen işçi göçü izlemiştir (Morris, 2002: 28; Castles, 2004: 853-858). 1973'te işgücü göçünün sona ermesiyle birlikte, başlıca göç biçimleri aile birleşimi ve mülteciler şeklinde olmuştur. Üçüncü dalga; 1990'ların başlarında, Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından hem sığınmacıların hem de etnik Alman göçmenlerin gelişidir (Sainsbury, 2006: 234, 238; Sainsbury, 2012: 55, 86). Bu dönemde daha da artan göç dalgası ile Alman politikacılar göçün kalıcı doğasını tanımak zorunda kalmıştır (Castles, 2004: 853).

Etnik Almanların ayrıcalıklı konumuyla şekillenen bu göç rejiminde (Morris, 2002:28; Castles, 2004: 853; Koopsmans, 2010:10, 20) yeni gelenler, vatandaşlar için ayrılmış kamu sektörü işlerinden menedilmiş ve göçmenlerin hakları katmanlı, karmaşık bir izin sistemine tabi tutulmuştur. Bu sistemde istihdam, oturma izni ve yerleşim hakkı için temel bir koşul olmuş ve işsizlik göçmenleri riske atmıştır. Bu göç rejiminde sığınmacılara yönelik kısıtlayıcı önlemlerse 1980 gibi erken bir tarihe dayanmaktadır (Sainsbury, 2006: 234; Sainsbury, 2012: 55-63).

Alman refah devletinin güçlü çalışma yönelimi, sosyal yardımları kazanmanın temel ilkesi olmuştur. Refah devletinin *nispeten cömert ve kapsayıcı türü nedeniyle*, göçmen işçiler tıbbi yardım ve hastalık tazminatı sağlayan *sağlık sigortası*, *yaşlılık aylığı* ve *maluliyet yardımı*, *işsizlik sigortası* ve *çocuk yardımı* kapsamına alınmıştır. Ancak sıkı çalışma testleri, sosyal güvenliğin

katkıya dayalı olması, sosyal hakların kazançlarla ve katkı süreleriyle doğru orantılı olması, Alman olmayan göçmenlerin sigorta primlerinin genellikle aldıkları yardımları aşması göçmenlerin tam yardım alma kabiliyetlerini baltalamıştır. Dolayısıyla göç rejiminin özellikleri yabancıların sosyal haklarını etkilemektedir (Morris, 2002: 30, 50; Sainsbury, 2006: 234-235; Sainsbury, 2012: 56, 59; Koopsmans, 2010:22). Yabancılar yasal olarak sosyal yardım alma hakkına sahip olsalar da uzun vadede yardımlara bağımlılık oturma izninin yenilenmesini tehlikeye sokarak sınır dışı edilmeye yol açabilmektedir (Morris, 2002: 109; Koopsmans, 2010:9-10, 22).

Sosyal hakları kamu yardımlarına bağlı olan sığınmacılar, çalışma hakkıyla ilgili değişken koşulları nedeniyle bir sigortaya dayalı yardımlarda sınırlı erişime sahiptirler. Statüleri anayasa tarafından belirlenen mülteciler, çalışma hakları konusunda Almanlar ve AB vatandaşları ile eşit durumda kabul edilmektedir ve istihdam edilmeleri durumunda sosyal haklara erişimlerinin önünde bir engel yoktur. Etnik Almanlar ise kalıcı yerleşimciler olarak kabul edildikleri için diğer göçmenlerin sahip olmadıkları özel sosyal haklara sahip olmuşlardır (Morris, 2002:20, 119; Sainsbury, 2006: 235-236; Sainsbury, 2012:58).

1970'lerin ortasından itibaren refah devletinin krize girmesiyle refah devletinde kamu harcamalarını kısımaya yönelik arayışlar başlamış, bu göçmenlerin sosyal haklarına da yansımıştır. Almanya'da göçmenler açısından özellikle 1990'lı yıllardan itibaren kamu harcamalarındaki kesintilerin üç ana hedefi Etnik Almanlar, sığınmacılar ve mülteci statüsü verilmeyenler olmuştur. 1990'larda Alman kimliğinin kanıtlanması için kriterler zorlaştırılarak etnik Almanların ayrıcalıkları erozyona uğramıştır (Sainsbury, 2006: 236; Sainsbury, 2012:63). Benzer şekilde 1993 tarihli Sığınmacılar Yardım Yasasıyla sığınmacıların sosyal hakları özel olarak sınırlı bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre sığınmacıların standart asgari düzeyin yüzde 20 altında sosyal yardım alması kararlaştırılmıştır. Mayıs 1997'den sonra gelen sığınmacılar için istihdam yasaklanmıştır. 2000'in sonunda yasak kaldırılrsa da istihdam seçenekleri, Alman veya Avrupa Ekonomik Topluluğundan işçilerin talep etmedikleri işlerle sınırlandırılmıştır (Morris, 2002: 41).

Her ne kadar 2004 yılındaki Göçmen Yasası ile Almanya'nın bir göç ülkesi olduğu kabul edilmişse de göçmenleri dışlayıcı rejim kalıcılığını sürdürmüştür. Yasayla bir göçmenin geçimini sağlayabilmesi şartı hem geçici hem de kalıcı oturma izni için bir ön koşul olarak kabul edilmiştir. Ayrıca Alman ve AB üyesi olmayan yeni gelenleri işgücü piyasasına eşit erişimden dışlayan öncelik ilkesi de yerini korumuştur (Sainsbury, 2012: 55-63). Öte yandan 2021'de Almanya'da AB dışından vasıf düzeyi yüksek kişileri ülkeye çekmek amacıyla yeni bir göç yasayı yürürlüğe girmiştir (Consultation for Federal Republic Of Germany, 2021).

### **2.3. Sosyal Demokrat Refah Rejimi ve Göç Rejimi**

Rejiminin prototipi İsveç göçmen politikaları bakımından kapsayıcı/içermeci olarak kabul edilir (Sainsbury, 2006: 237; Schierup & Scarpa; 2017:11). Rejim genel olarak; vatandaşlık ve evrensel politikalara dayalı haklar, nispeten cömert yardımlar, cinsiyet veya medeni durumundan bağımsız bireysel hak ilkesi, tam istihdam ve gelir korumasına bağlılık ve yeniden dağıtımcı bir sosyal güvenlik sistemi aracılığıyla eşitliğin teşvik edildiği güçlü müdahaleci bir devlet ile karakterize edilir (Bambra, 2007:1098; Sainsbury, 2012: 82-84; Schierup & Scarpa; 2017:9).

II. Dünya Savaşından hemen sonra, ekonomik genişlemeyle İsveç'te ilk göçmen işçilere olan talep arttı ve işçi göçü, 1972'de aniden durana kadar baskın göç biçimi oldu. Daha sonra, aile üyeleri ve mülteciler, göçün ana kaynakları oldu. Aile birleşmeleri 1970'lerin ikinci yarısından itibaren göçmenlerin sayısının neredeyse yarısını oluşturdu (Sainsbury, 2006: 238; 2012: 86). İsveç, 1970'lerin ve 1980'lerin sonlarında ise hem sığınmacılar hem de yeniden yerleştirilen mülteciler için göç hareketliliğinin en cazip durağı olmuştur (Skodo, 2018).

İsveç göç rejimi, savaş sonrası dönemde kapsayıcı hale gelmiştir. Bunda, doğum yerine (ius soli) dayalı haklar yerine yerleşim yerine veya oturma yerine (domicile or residence) dayalı haklar ilkesi etkili olmuştur. İlk olarak İsveç'te ikamet eden İskandinav vatandaşlarının hakları İsveçlilerin haklarına yaklaşmıştır. Ardından ikamet statüsü ve hak temelli ikamet diğer göçmenleri de kapsayacak şekilde genişletildi. 1954 Yabancılar Yasasıyla ülkede İskandinav ülkelerinin vatandaşları, siyasi mülteciler ve daimî oturma iznine sahip göçmenler için vatandaşlık statüsü verilmiştir. *Mültecilere sığınma hakkı, göçmenlerin aile birleşimlerine kolaylıklar sağlama ve kültürel değerlerini yaşatma için etnik derneklere sübvansiyonlar sunma, göçmenlere siyasi haklar sağlama gibi uygulamalar İsveç göç rejiminin temel nitelikleri olmuştur* (Sainsbury, 2006: 237; Sainsbury, 2012:85; Schierup & Scarpa; 2017:6; Skodo, 2018).

Savaş sonrası sosyal haklar bakımından giderek artan bir şekilde ikamet bir uygunluk kriteri olarak vatandaşlığın yerini alması ve işle ilgili yardımların artan önemi, göçmenlerin vatandaşlığa dayalı emeklilik ve maluliyet yardımlarına ilişkin taleplerinin güçlendirilmesine yardımcı oldu. Ayrıca diğer birçok yardım, ulusal sağlık sigortası, çocuk yardımı, barınma yardımları, eğitim yardımı ve sosyal yardımı kısa süreli ikametten sonra göçmenlere sağlandı (Sainsbury, 2006: 238; 2012: 86; Schierup & Scarpa; 2017:6). Özetle, sosyal hakkın temeli olan ikamet ilkesiyle göçmenler, 1980'lerin başlarında İsveç vatandaşlarıyla nispeten eşit koşullarda ve giriş kategorileri arasında sosyal haklar açısından çok az farklılaşmayla resmi olarak refah sistemine dahil edildi. Böylece giriş kategorilerine dayalı sosyal hakların katmanlaşması en aza indirildi (Sainsbury, 2012:87; 2006: 240).

1990'lar İsveç refah devletinin tasarrufuyla dolu bir on yılına tanıklık etmiştir. Göçmenler kesintilerin çok daha az hedefi olsa da diğer savunmasız gruplarla birlikte refah devletinin küçülmesinin önemli ölçüde yükünü çekti. Göçmenlerin çoğu, on yılın sonunda refahın geri kazanımlarından fayda sağlayamamış, genel olarak, göçmenlerin istihdam oranlarında büyük bir düşüş yaşamıştır. Bu durum onların kazançlarını azaltmış ve işgücü piyasasına katılıma dayalı yardımlara erişimlerini sınırlandırmıştır (Sainsbury, 2006: 238).

Bu dönemde merkez sağ hükümet (1991-1994), sığınmacıların ve mültecilerin faydalarını azaltan önlemler almıştır. 1992-1994 döneminde toplu sığınma talebiyle başa çıkabilmek için kalıcı ikamet izni yerine geçici ikamet izni uygulaması başlatılmıştır<sup>3</sup> (Prop, 1993: 94). Böylece, ikamet ilkesi bir içirme mekanizmasından sosyal dışlanma mekanizmasına dönüşmüştür. Bu uygulamayla İsveç, Avrupa Birliği içindeki mülteci politikalarına uyum sağlayarak sığınma politikalarını daha kısıtlayıcı hale getirmiştir (Sainsbury, 2006: 239; 2012:88-92).

2008'de yeni işçi göçü olarak adlandırılabilir bir döneme giren İsveç, AB'nin dışından gelen göçmen işçilere kapılarını yeniden açarak hem düşük vasıflıların hem de yüksek vasıflıların ülkeye gelmesine müsaade etti (Skodo, 2018). Bu durum dönüş şartlarını ve sosyal hakları

<sup>3</sup> Geçici izinler, göçmenlerin daimî ikametgâh için kaydolamayacakları ve dolayısıyla evrensel sosyal sigorta yardımlarına hak kazanamayacakları anlamına gelmektedir (Prop. 1993: 94).



etkilemiş; yeni kurallar gereği istihdama ve kendi geçimini sağlamaya bağlı olarak göçmen işçilere yalnızca geçici izinler verilmiştir. Kısacası hem toplu sığınma talebinde hem de işçi göçünde, geçici izinlerin rolü genişletilerek, kalıcı oturma izninin hemen veya iki yıl içinde verilmesi uygulaması zayıflatılmıştır (Sainsbury, 2012: 93).

Göçe yönelik giriş kategorileri farklılaşmalarının 2010 ve sonrasında devam ettirildiği İsveç'te, 2015'te 162.877 sığınmacı ülkeye sığınmıştır. Ülke Suriyelilerin, Afganların ve daha iyi koruma ve yaşam koşulları arayışında olan diğer göçmenlerin tercihi olmuştur. Buna karşılık, İsveç hükümeti sıkı sınır kontrollerini uygulamaya koymuştur. Bunu 2016'da oldukça kısıtlayıcı bir sığınma, yeniden birleşme ve sınırlandırılmış sosyal ve ekonomik hükümleri içeren Geçici Sığınma ve Aile Birleşimi Yasası izlemiştir. Sonuç olarak uzun erimli bir süreçte İsveç göç rejiminin kapsayıcılığı, göçmen akımı karşısında aşınmış ve ikamet sosyal haklara erişimde kilit bir unsur olamaya devam etmiştir (Sainsbury, 2012: 93-94).

#### 2.4. Güney Avrupa Refah Rejimi ve Göç Rejimi

Rejimin prototipi İtalya göçmen politikaları bakımından dışlayıcı bir karakteristiğe sahiptir (Sciortino, 2004:125). Rejim, geleneksel ailenin ve kilisenin hâkim rolü, kutuplaşmış gelir desteği ve coğrafi parçalanmışlık, devletin sosyal refah alanında az varlık göstermesi ve evrenselci sağlık sistemi ile karakterize edilir. Rejimde formel sektörde yer alanlara yüksek gelir desteği (özellikle cömert emeklilik programları) sağlanmaktadır. Ancak düzensizlere ya da kurumsal olmayanlara gelir desteği çok az ya da düzensiz bir biçimde sunulmaktadır. Ayrıca çalışma çağındakilere ve ailelere yönelik işsizlik ödeneği ve diğer destek mekanizmaları da zayıftır (Pellizzari, 2011:2-5; Sciortino, 2004: 115; Ferrera, 2008: 195-218; Gough, 2008: 231-237). Ulusal sosyal yardım sistemi bulunmayan İtalya'da 1960'lı yıllarda, düşük gelirli engelliler ve yaşlılar için miktarı sosyal sigorta ödeneklerinden az olan ulusal kategorik yardımlar oluşturulmuştur. Geri kalan nüfus içinse yerel yönetimler, kiliseler ve gönüllü kuruluşlar yardım sağlamaktadır (Gough, 2008: 236-251). Özellikle yerel düzeyde sunulan yardımlarının oldukça cömert olduğunu belirtmek gerekir (Pellizzari, 2011: 5).

Temelde göç veren bir ülke olarak karakterize edilen İtalya, 1970'li yılların ortalarındaki dönüşümle göç almaya başlamıştır (Sciortino, 2004: 118; Ambrosini, 2013: 189; Pugliese, 2011: 96). Kadınların işgücüne katılımı, yaşam kalitesinin artması (Simionescu, 2021:3; Pugliese, 2011:97), ev işlerinde çalışan İtalyan kadınlara yeni istihdam fırsatlarının yaratılması, bakım işlerinde (özellikle yaşlıların bakımında) daha az ücret talep eden göçmen ev işçilerine-özellikle kadınlara- olan talebi artırmıştır. İlk göç dalgasında eski İtalyan kolonilerinden, Filipinler, Cape Verde'nin Katolik kalelerinden ve Latin Amerika'dan birçok kadın İtalya'ya göç etmiştir (Sciortino, 2004: 114, 118-119; Ambrosini, 2013: 185). İtalya'da ev işçileri göçünün baskın karakterinin bir yönü de politikaya dayalıdır. Politik boyutuyla göçmen işçiler refah sisteminin eksikliklerini doldurucu nitelikte; refah devletinin karşılaması gereken ihtiyaç ve hizmetlere yönelik talebi karşılamaktadır (Barberis & Boccagni, 2014: 73; Pugliese, 2011:102).

Ülkede göçün bir başka karakteristiği tarım, enformel sektör ve hatta sanayi sektöründe de göçmenlerin yaygınlığıdır (Ambrosini, 2013:184-185; Barberis & Boccagni, 2014: 72; Sciortino, 2004:120). İtalya'da işsizler ve geçici olarak istihdam edilenler için ailelerin kilit rolü (İtalya'da gençler aileleriyle birlikte Avrupa ortalamasından çok daha uzun süre yaşarlar) ve seçiciliği artıran eğitim seviyelerindeki hızlı yükselişle genç İtalyan işsizlerin daha nitelikli işlere yönelmeleri işgücü piyasasında kol emeği gerektiren vasıfsız, sosyal statüsü ve ücretleri düşük

bu işlerde de göçü teşvik etmiştir (Ambrosini, 2013: 183; Sciortino, 2004: 115; Pugliese, 2011:97). Göçün, göçmenler açısından çekiciliğinde ise ülkelerinde yaşadıkları ekonomik ve siyasi sorunlar belirleyici olmaktadır (Simionescu, 2021: 4).

İtalya'da ilk dönem, göçmen işçilerin işveren değişikliğinde en az üç yıl süreyle ülkesine geri gönderilmesi gibi istihdam ve ikamet öncelleyen düzenlemeler göçmen işçileri savunmasız bir konuma getirmiştir. Dezavantajlı durum 1986'da ilk ulusal göç yasasının kabul edilmesiyle değişikliğe uğramıştır. Çok uluslu sözleşmeler altında şekillenen düzenlemeyle hem vatandaşlar hem de yerleşik yabancılar için eşit muamele ve refah önlemlerine eşit erişim ilkesi kabul edilmiştir. Ancak ilgili yasa kontrol politikalarında dikkate değer kısıtlamalar getirmiştir (Sciortino, 2004:119-123).

Göçmenlerin refah programlarına eşit bir şekilde dahil edilmeleri, sistem içinde geniş varlık gösterdikleri anlamına gelmez. Aktif olarak çalışma biçimleri ve yerleşim statülerine göre göçmenleri sınıflandıran göç rejiminin yapısı refah programlarına erişimde engel oluşturmaktadır. Örneğin yüksek düzeyde dışlamaya maruz kalan belgesiz göçmenler sadece acil tıbbi bakım ve çocukları için sınırlı bir eğitim alma hakkına sahiptir (Sciortino, 2004:124; Ambrosini, 2013:178; Pellizzari, 2011:6). Yapılan aile yardımları da sadece vergi formu gönderen yasal göçmenleri kapsamaktadır. Bunun yanında coğrafi konumun önemli olduğu İtalya'da göçmenler, vasıflı işçi arzının ve vasıfsız işgücü talebinin yüksek olduğu zengin bölgelerde yoğunlaşmakta, yerlilere göre nispeten daha az gelir getiren işlerde çalışmakta ve daha az kazanmaktadırlar. Dolayısıyla özellikle geniş aile yapısına sahip göçmenler, dezavantajlı konumlarını yerel refah sistemlerine yönelerek iyileştirme eğilimindedir (Pellizzari, 2011:6,15). Öte yandan sınırlı bir grubu temsil eden sığınmacılar, mülteciler ve geçici koruma altındaki kişilerse sınırlı süre ve miktarda özel yardım programlarına hak kazanırlar. Bu gruba yönelik sosyal yardım temelde sivil toplum kuruluşlarına ve yerel yönetime bırakılmıştır (Sciortino, 2004: 124). Üçüncü ve açık ara en büyük grup, oturma iznine sahip göçmenlerden oluşmaktadır. Bu gruptakilerin düzenli aralıklarla (uzun süredir ikamet edenler de) genellikle bir veya iki yıl geçerli olan oturma izinlerini yenilemeleri gerekmektedir. Oturma iznine sahip olanlar refah rejiminde tüm haklara erişime sahiptirler.

Göçmen işçiler çalışmaları koşuluyla aynı olarak sağlanan hizmetlerle ve istihdamla ilgili sigorta programları kapsamına alınırlar (Pellizzari, 2011: 5-6). Ancak oturma izinlerinin polis memurlarının takdirine bırakılması, bölgesel olarak bitişik ofislerin farklı prosedürleri benimsemesi göçmenlerin oturma izni ve birtakım haklara erişimini zorlaştırmaktadır (Sciortino, 2004: 124-125; Colombo & Sciortino & Craveri, 2002: 164). Ayrıca işverenlerin vergiden kaçınma stratejisinin sonucu olarak göçmenlerin çoğunlukla kayıt dışı ekonomide yer almaları ve düzensiz istihdamlarının sıklığı düşünüldüğünde istihdamla ilgili programlara erişimleri genellikle yanıltıcıdır. Diğer yandan istihdamla ilgili programlar ve aynı hizmetlerin çoğu ev işçilerini kapsamaz, ayrıca, ev işçileri diğer göçmen gruplarına kıyasla sistematik olarak dezavantajlı hale getirecek şekilde tanımlanmaktadır (Sciortino, 2004: 124). Dördüncü grup ise oturma kartına sahip göçmenlerden oluşmaktadır. Sadece 1998'de tanıtılan böyle bir unvan göçmenin hem kendini hem de bakmakla yükümlü oldukları kişileri geçindirmeye yetecek bir gelirle beş yıllık düzenli bir konaklamasının olması, sabıka kaydının yokluğu ve yasal olarak istihdam edildiğine dair kanıtı bağlı olarak verilmiştir. Sınırlı olan bu ikamet kartı sahipleri sosyal yardım sistemine tamamen dahildir. Bu gruptakiler primsiz nakit yardımları ve gelir destek programlarına hak kazanır. Ancak idari süreçlerin zorluklarından dolayı bu kapsama giren

göçmen işçi sayısı çok sınırlı düzeyde kalmıştır (Colombo & Sciortino & Craveri, 2002: 165; Sciortino, 2004: 124-125; Ambrosini, 2013: 178).

Göçmenlerin statülerinin kısıtlanması 1992'deki vatandaşlığa kabul yasasında daha da belirgin bir hal almıştır. Yasayla, vatandaşlığa başvuru için daha önce beş yıl ve bazı durumlarda 3 yıl olan kesintisiz ikamet süresi 10 yıla çıkarılmıştır. Ayrıca İtalyan devletinin sınırlarının tanımlanmasında etno-kültürel bir ilke benimsenerek; İtalyan göçmelerin uzak torunlarının vatandaşlığa kabulünde imtiyaz sağlanmıştır (Sciortino, 2004:125; Ambrosini, 2013:178). Etnik çatışmanın bariz olduğu bir başka alan, barınma haklarına ve sosyal hizmetlere ilişkindir. Birçok yerel yönetim, göçmenleri dışlayan bir politika geliştirmiştir. Bunu çeşitli sosyal faydalara erişim için ulusal vatandaşlara öncelik verme ve bölgenin kültürel kimliğini savunma politikasıyla yapmıştır (Albertini & Semperebon, 2018: 5; Ambrosini, 2013: 142-150, 179).

Göçmenleri düzenli hale getirmek için 90'lı yıllar boyunca af programları çıkarılan İtalya'da, 2000'den itibaren oturma ve çalışma arasında daha yakın bir bağlantı kurularak düzensiz göçle daha güçlü bir şekilde mücadele edilmiştir (Sciortino, 2004: 103-120; Barberis & Boccagni, 2014: 74; Simionescu, 2021: 3-4). Buna göre göçmenlerin ikamet izni iş sözleşmesine sıkı sıkıya bağlı olmuş; 2 yıllık kalış iznini yenilenmesi için uzun süreli bir iş sözleşmesine sahip olması şart koşulmuştur (Ambrossini, 2011: 178; Simionescu, 2021: 2-4). Bu hüküm, özellikle ev işleri, inşaat, tarım, turizm, yemek ve temizlik hizmetleri gibi göçmenlerin ağırlıklı olarak istihdam edildiği sektörlerde geçici iş sözleşmeleri sunan işgücü piyasası gerçeğiyle çelişmektedir. Ancak mevsimlik olmayan ve vasıfsız işçilikle ilgili nedenlerle yeni göçmenlerin girişi devam etmiş; çelişkili göç rejimine sahip İtalya'da göç şaşırtıcı bir şekilde yükselişini sürdürmüştür. Bu durum göçmenlerin İtalyan ekonomisine katkısını politik karar alıcılar tarafından örtük olarak kabul edildiğini göstermektedir. Öyle ki; göçmen işçinin bir süre kalma ve sağlık, eğitim, emeklilik, aile birleşimi gibi bir dizi sosyal haktan yararlanması hakkı varlığını sürdürmektedir. Merkez sağ hükümetlerin bazı kısıtlamalara rağmen Avrupa standartlarına uygun bu temel kuralı kökten değiştiremediğini belirtmek gerekir (Ambrossini, 2011: 178-183). Ancak göçmenlerin sosyal yardımlara erişimleri genel olarak sınırlıdır. Diğer yandan düşük vasıflı işlerde istihdamı edilen göçmen işçilerin işgücüne giriş kanalı son zamanlarda azalırken aile birleşimi kanalı ise genişlemiştir (Sciortino, 2004:103; Simionescu, 2021:4).

### **3. Türkiye'nin Refah Rejimi Modelinde Göçmenlerin Kapsamı ve 2000'li Yıllara Kadar Göç ve Sosyal Koruma Rejimi**

Karmaşık bir göç rejimine sahip olan Türkiye'yi birçok araştırmacı Güney Avrupa refah rejimi modeline dahil etmektedir. Türkiye, sahip olduğu istihdam yapısı (Aysan, 2020; Gough, 2008:248; Buğra & Keyder, 2003: 16-17; Buğra & Keyder, 2006: 216-218), mesleğe dayalı Bismarkçı gelir transferi, nispeten formel sektörde yer alanlara sağlanan cömert korumalar (Aysan, 2013:149; Buğra & Keyder, 2003: 16-17; Buğra & Keyder, 2006: 216-219), ailenin refah dağılımındaki rolü, sivil toplum kuruluşlarının rolü (özellikle dini kuruluşlar ve hemşeri ağlarının), devletin refah dağılımında, özellikle eğitim, sağlık ve emekli maaşlarında stratejik bir rol üstlenmesi, piyasanın refah dağılımında nispeten küçük ama artan rolü (Aysan, 2020: 390), "az gelişmiş yardım"; ulusal kategorik yardım programları ve bütünleşmiş ulusal bir gelir güvencesi ağının yokluğu (Gough, 2008:247) gibi unsurlarla bu rejime dahil edilir.

Tarihsel olarak Türkiye'de toplumsal ve fiziksel topoğrafyanın göçlerle şekillendiğini söylemek mümkündür (Temel & Tüfekçi, 2018: 90). Bu yapı Cumhuriyet'in ilanından sonra da devam

etmiş, yakın coğrafyadaki sosyal ve siyasi istikrarsızlıkların ardından Anadolu, göçmen akımlarının konusu olmayı sürdürmüştür (İçduygu & Sert & Karaçay, 2009:1; Baştürk; 2022: 1). 1970'lere kadar göçler temelde homojen ulusal kimlik inşası çerçevesinde şekillenmiştir (Kirişçi, 2007: 93; İçduygu & Erder & Gençkaya, 2014:321; Kirişçi,1996: 388). Bu kapsamda çoğunluğunu Balkanlar'dan gelen Türklerin oluşturduğu üç büyük göç dalgası yaşanmıştır. 1923-1927 döneminde Lozan Antlaşması çerçevesinde nüfus değişimiyle Yunanistan'dan ve Bulgaristan'dan Türkler ülkeye giriş yapmıştır. Bunu 1935'te Bulgaristan'dan yeni bir göç dalgası izlemiştir. Üçüncü dalga 1950'lerde gerçekleşmiş ve 1950-1951'de Bulgaristan'dan, 1954'te Yugoslavya'dan Türkler ülkeye girmiştir. Ardından Bulgaristan, Romanya, Yugoslavya ve İsrail'den göçler devam etmiştir (Sallan-Gül, 2002:87; Kirişçi,1996:392; İçduygu & Erder & Gençkaya, 2014: 239). Bu dönem yaşanan göç dalgasında; Yunanistan'dan gelenler nüfus anlaşmaları çerçevesinde, Bulgaristan'dan gelenler siyasal nedenlerle ve Yugoslavya ve diğer ülkelerden gelenlerse ekonomik sebeplerle ülkeye giriş yapmıştır (Sallan-Gül, 2002: 87). 1950'lerin başından 1969'a kadar aile bileşimleri çerçevesinde etnik Türklerin kabulüne devam edilmiştir (Kirişçi,1996: 396).

Sosyal yardım rejiminin henüz oluşmadığı erken cumhuriyet döneminde çıkarılan İskân Yasası ile göç ve sosyal yardım rejiminin şekillendiği söylenebilir. İlk defa 1961 Anayasası ile sosyal yardımlar anayasal bir nitelik kazansa da göç konusunda homojen ulusal kimlik inşasının başat olduğu 1970'lere kadar sosyal yardım rejimi hususunda kayda değer bir gelişme yaşanmamış; İskân Yasası hükümleri bu dönemde de göçmenlere yönelik sosyal yardım rejimini şekillendirmiştir.

İskân Yasasına göre, yalnızca Türk etnik kökenine ve Türk kültürüne sahip kişiler yerleşip Türk vatandaşlığı alma hakkına sahip olmuştur (İçduygu & Sert & Karaçay, 2009: 3). Ancak Türk etnisitesini ve kültürünü tanımlayan net bir kriter belirlenmemiş, bunu belirlemede Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. Esasında etnik olarak Türk olmayan birçok topluluk bu kanun hükümlerinden yararlanabilmiştir (Kirişçi,1996: 386-388; Kirişçi, 2007: 93; Kirişçi, 2003: 82). Diğer yandan yasayla göçmenlere ilişkin ikili bir sınıflandırma yapılmıştır. İlki, devlet desteğine ihtiyaç duymayanlardır. Bunlar Türkiye'de istedikleri yere yerleşmede özgür bırakılmıştır. Yerleşik ya da devlet destekli göçmenler Türkiye'de yaşayabilmek için devletten ekonomik yardım almışlardır. Bu gruptakilere genellikle arazi, süt hayvanları ve teknik ekipman verilerek Türkiye'de belirli bir yere yerleşmeleri sağlanmıştır (Kirişçi,1996: 388-392). Ayrıca bu göçmenler için konutlar inşa edilerek barınma sorunları da çözüme kavuşturulamaya çalışılmıştır (Kirişçi,1996:388). Diğer yandan bu dönemde zaman zaman göçmenlere yönelik yurtiçi ve yurtdışından yardım amaçlı bağışlar toplanmıştır (Çalışkan, 2014:72-73). Örneğin 1950-1951 yılları arasında göç eden Bulgar göçmenler için yardım komiteleri kurulmuş ve bu yardımları düzenli hale getirmek ve yardımların daha sistematik toplanmasını sağlamak amacıyla 1951'de Göçmen ve Mülteciler Türkiye Yardım Birliği oluşturulmuştur (Şimşir 2009'dan aktaran Çalışkan, 2014: 69). Bu uygulamayla Türkiye'de sosyal yardım rejiminde var olan dayanışmacı ve vakıf geleneğinden yararlandığı anlaşılmaktadır. Diğer yandan Kızılay da her dönem göçmenlere yönelik yardım faaliyetlerinde aktif rol almıştır. Nüfustaki hızlı artış ve devlete ait geniş alanların tükenmesi, 1970 yılında devlet destekli göçün sona ermesine yol açmıştır (Kirişçi,1996:388).

1970'ten 2000'li yıllara kadar ki döneme ilişkin göç dalgasını dördü bir sınıflandırmayla ele almak mümkündür. İlki "yerleşik göç" statüsünden yararlanan ve 3 grupta gerçekleşen bu

göçün ilk dalgası 1982’de yaşanmıştır. Rusya’nın 1979’da Afganistan’ı işgal etmesinin ardından (İçduygu & Erder & Gençkaya, 2014: 230) kamu desteğiyle Türkiye’ye gelen Afgan mülteciler ilk grupta yer alır (Kirişçi, 1996: 388). İkinci grup 1984’lü yıllardan itibaren Bulgaristan’daki siyasi değişikliklerin ve reformların ardından Bulgar Türklerine yönelik asimilasyon baskılarının artması sonucu 1989 yılında yaşanan toplu göçtür. Üçüncü grup ise Özbekistan’dan 1992’de yaklaşık 500 Ahıska Türkü’nün kabulüdür (Kirişçi, 1996: 388-390; Sallan-Gül, 2002: 87). İkinci göç dalgası Avrupa Ülkelerinden gelenlere mülteci statüsünün verileceği şerhiyle coğrafi sınırlamayla onaylanan (İçduygu & Erder & Gençkaya, 2014: 236; Kirişçi, 2003: 83) 1951 tarihli Cenevre sözleşmesi çerçevesinde Soğuk Savaş sırasında Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliğindeki komünizmden kaçan mültecilerin göçüdür. Bu kapsamda 1970 ve 1996 yılları arasında 13.500 sığınmacı 1951 sözleşmesinin sağladığı korumadan yararlanmıştır. Üçüncü göç dalgası İskân Yasası hükümleri ya da 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi kapsamına giren ancak bu kapsamda değerlendirilmeyen göçmenlerdir. Bu bağlamda örneğin etnik çatışmalardan kaçan 1992 ve 1995 yılları arasında Türkiye’ye gelen 25.000’in üzerindeki Boşnak Müslüman ve 1998 ve 1999’da ülkeye giriş yapan 17.000 Kosovalı İskân Yasası hükümlerinden yararlandırılmayarak bunlara geçici sığınma hakkı tanınmıştır (Kirişçi, 1996: 386-390; Kirişçi, 2007: 94; Sallan-Gül, 2002: 87-88). Benzer şekilde Sovyetler Birliği topraklarında var olan şiddet ve etnik çatışmalardan kaçan Azerilere, Ahıska Türklerine, Çeçen ve Özbeklere -1951 Sözleşmesi’nden kaynaklı mülteci statüsü uygulanmayarak- gayri resmi olarak ülkede kalmalarına izin verilmiştir. Öte yandan bu gruplardan Türk asıllı kişilerin yerleşmesine, çalışmasına ve nihayetinde Türk vatandaşlığı almasına izin veren yasalardan da yararlanması sağlanmıştır. 1951 Sözleşmesi kapsamı dışında kalan ve Orta Doğudan (İranlılar, Kürtler ve Iraklılar) ve az sayıda da Asya ve Afrika’nın uzak ülkelerinden gelen göçmenlerse dördüncü göç dalgasını oluşturmaktadır. Bu gruptakilerden özellikle İranlılar ilk sırayı almış, 1979 yılında İran’da yönetimin Humeyni’ye geçmesiyle İranlılar Türkiye’ye akın etmiştir. 1980-1991 yılları arasında 1,5 milyon İranlı’nın Türkiye’ye geçtiği tahmin edilmektedir. 1988 ve 1991 yıllarında savaş sebebiyle Irak’tan iki kitlesel Kürt göç akını olmuştur (Kirişçi, 1996: 386; 2003:85; 2007:95; İçduygu & Erder & Gençkaya, 2014: 230).

Türkiye için 1970’li yıllar ekonomik ve siyasi istikrarsızlıkların yüksek olduğu bir dönemdir. Bu dönemde 1976’da yürürlüğe konan dar kapsamlı bir sosyal yardım düzenlemesi olan 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yasa hariç henüz yerleşik bir sosyal yardım sisteminin oluştuğu söylenemez (Aca, 2018b: 297; Kirişçi, 1996: 401; Temel & Tüfekçi, 2018: 84). 1970 sonrası sosyal yardımlar alanında en kayda değer gelişme 1986 yılında olmuş ve günümüzde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı düzeyindeki tüm sosyal yardım programlarını şekillendiren 3296 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Yasası çıkarılmıştır. Yasayla muhtaç durumda olan ülke vatandaşları ile ülkeye kabul edilmiş göçmenlere yardım yapılması kararlaştırılmıştır (m. 1). Bu amaç doğrultusunda da Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDF) oluşturulmuştur.

Türkiye’de özellikle 1980 ve sonrasındaki göç hareketlerinde uluslararası gelişmeler yanında ülke içindeki politikalar da belirleyici olmuştur. Küre ölçeğinde neo-liberal iktisat politikalarının uygulanması ve Türkiye’de bu politikaların takibi, 1983 seçimlerinde başa gelen Turgut Özal tarafından hayata geçirilmiş ve muhafazakâr bir çizgide bu politikalara yön verilmiştir. Bu dönemde Türk kökenli göçmen ve yoksullara ilişkin politikalar farklı amaçlarla gündeme gelmiştir (Sallan-Gül, 2002: 88).

Türkiye'ye gelecek soydaşlara tahsis edilecek devlet arazilerinin yokluğu nedeniyle bu dönemde göçmenleri entegre etme konusunda büyük sorunlar yaşanmıştır (Kirişçi, 1996: 394-401). Bu bakımdan Bulgaristan üzerinden gelen göç akınına yönetebilmek ve göçmenlerin İskân Yasası kapsamında hak sahibi oldukları yardımı almalarını sağlamak için Avrupa Konseyi Sosyal Kalkınma Fonundan 376 milyon dolar ve İslam Kalkınma Bankası'ndan 10 milyon dolar krediyle göçmenlerin bir kısmının vatandaşların sahip olduğu haklardan yararlanmasını sağlayan yeni bir yasa çıkarılmıştır. Bunlar 14 ilde 21.500 daire inşa etmek için kullanılmış ve tercihli konut bulamayan mültecilere tahsis edilmiştir. Türk vatandaşlığı alma imkânı da verilen bu göçmenler için aynı zamanda istihdam projeleri de finanse edilmiştir (Kirişçi, 1996: 390-394). Genel olarak göçmenlerin barınma probleminin toplu konut yöntemiyle çözülmeye çalışıldığı bu dönemde Toplu Konut İdaresiyle iş birliği yapılmıştır. Diğer yandan bu dönemde Afganistan'dan gelen göçmenler ve Ahıska Türkleri için ayrı ayrı yasalar çıkarılarak yerleşim uygulamalarının çerçevesi belirlenmiştir (Doğanay, 1997).

Ülkeye gelenlerin öncelikle gıda ve barınma ihtiyacının karşılanmasının amaçlandığı bu dönemde Kızılay da etkin bir rol oynamış ve 1987-1988 yılları arasında Kızılay, gıda dağıtımını gerçekleştirerek finansmanını Fondan karşılamıştır. Özellikle Bulgaristan'dan gelen Türk kökenli göçmenlerin toplu giriş yaptığı 1989 yılında Fon'dan yapılan 211 milyonluk harcamaların ortalama dörtte biri göçmenlerin ihtiyaçları için kullanılmıştır. Fon'dan göçmenler için yapılan harcamalar yıllar içinde devam etmiş, göçmenlerin yakacak, yiyecek ve nakit ihtiyaçları da karşılanmıştır. Örneğin Fon'dan göçmen konutları için 1998'de 3,9 milyar TL ve 1999'da ise 3,4 Milyar TL kaynak aktarılmıştır. Göçmen konutları için yapılan harcamalar aynı dönemde Türkiye'de yoksullar için yapılan aşevleri ve yakacak yardımları için yapılandan daha fazla olmuştur (Sallan-Gül, 2002: 88).

1951 tarihli sözleşme kapsamında mülteci olarak kabul edilen Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliğindeki komünizmden kaçan göçmenler Türkiye'de kaldıkları süre boyunca Cenevre Sözleşmesinden kaynaklanan tüm haklardan yararlanmıştır. Bu göçmenlerin barınma ve yeniden yerleştirilme maliyetleri genellikle uluslararası Katolik Göç Komisyonu ve Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği gibi uluslararası kuruluşlardan karşılanmış ve bu durum bu gruptaki göçmenlere yönelik politikanın sürdürülebilirliğini mümkün kılmıştır (Kirişçi, 2003: 83; Kirişçi, 2007: 94).

Üçüncü dalga göçmenlerin yer aldığı Boşnak ve Kosovalı göçmenler genellikle barınma merkezlerine yerleştirilerek geçici koruma sağlanmış, burada kaldıkları süre boyunca tüm temel ihtiyaçları yine Fon'dan karşılanmıştır (Kirişçi, 1996: 389). Kamplara yerleştirilen bu göçmenler ülkelerine geri dönüş için teşvik edilmiş, Bosnalı göçmenlerin ezici çoğunluğu, 1995'teki Dayton Barış Antlaşması'nın ardından ülkelerine geri dönmüştür. Kosovalıların da büyük çoğunluğu geri dönmüştür (Kirişçi, 2003:85). Diğer yandan Türkiye komşu ülkelere ve Orta Asya'dan gelen göçü engellemek, insanları buldukları yerde kalmaya teşvik etmek için Avrupa Konseyi Sosyal Kalkınma Fonu'ndan ve İslam Kalkınma Bankasından alınan uluslararası yardımların önemli bir bölümü (27,6 milyon dolar) bu ülkelere tahsis edilmiştir (Kirişçi, 1996: 402).

Dördüncü grupta yer alan göçmenlere yönelik 1994'e kadar statülerini belirleyen herhangi bir düzenlemeye yapılmamış, pragmatik ve esnekliğe dayalı bir politika rejimi geliştirilmiştir. Örneğin İranlıların ülkeye girerken vize zorunluluğunun olmaması, grubun ülkeye girişini nispeten kolaylaştırmış, aynı zamanda kayıt dışı yollarla Türkiye'de kalabilmelerine imkân vermiştir. Dolayısıyla bu gruba yönelik yapılan sosyal yardımların tespiti oldukça güçtür. Diğer

yandan BMMYK'ya başvuru yapıp başvuruları incelenene kadar ya da yeniden yerleştirilmek üzere bekleyen İranlılara oturma izni verilmiştir. Bu düzenlemelerden 1980 sonrasında bu gruptaki diğer göçmenler de yararlanmıştır (Kirişçi, 2003: 85). Bu doğrultuda genel olarak bu gruptakilere üçüncü bir ülkeye gidene kadar ülke içinde kalmalarına izin verilmiştir (Kirişçi, 1996: 386). Özetle 1970 öncesinde gelen göçmenlerin büyük çoğunluğuna kısa zamanda vatandaşlık verilerek bunlar sosyal güvenlik sistemine dahil edilmiştir. 1980 sonrasında ve özellikle Sovyetlerin dağılmasının ardından gelen göçmenlerinse büyük bir kısmı bir süre sonra kendi imkânlarıyla başka ülkelere göç etmiştir (İşigüzel & Baldık, 2019: 496). Diğer yandan zaman içinde yasadışı göçle mücadele öncelikli konulardan biri haline gelmiş ve bu doğrultuda Fon'un bütçesine yasadışı göçle mücadele için kaynak ayrılmaya başlanmıştır. Örneğin 1999-2001 bütçesinde yasadışı göçle mücadele için 1 trilyon 65 milyon TL para ayrılmıştır (Sallan-Gül, 2002: 89).

Sonuç olarak Türkiye'de Cumhuriyetin ilanından 1970'lere kadar göçün temel niteliği homojen ulusal kimlik inşası içinde şekillenirken bu döneme kadar ülkede sosyal koruma rejiminde kayda değer bir gelişme yaşanmamıştır. Bu döneme kadar sosyal koruma rejimi İskân Yasası ve Cenevre Sözleşmesi çerçevesinde şekillenmiştir. 1970'lerden sonra sosyal koruma rejimi bakımından kayda değer en önemli gelişme 1976 tarihli 2022 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Yasa'nın hayata geçirilmesidir. Türk vatandaşlarını hedefleyen bu yasa Türk kökenli tüm göçmenleri içermiştir. Diğer yandan 1970'li yıllarda devlet destekli göç sona erse de 1982'de yaşanan Afgan göçünde olduğu gibi kamu destekli göçler zaman zaman kabul görmüş ve bu bağlamda sunulan destekler Türkiye'nin sosyal koruma rejiminde belirleyici olmuştur. Benzer şekilde 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi çerçevesinde ülkeye kabul edilen göçmenler bu sözleşmenin sunduğu sosyal koruma rejiminden yararlanmıştır. İskân Yasası kapsamına veya 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi kapsamına giren ancak bu grupta değerlendirilmeyen ve geçici sığınma hakkı verilen göçmenlerse, bu hak kapsamında sunulan sosyal yardımlardan yararlanmışlardır. Diğer göçmen grupları da kabul edilme şartları ve buna bağlı sunulan sosyal yardımlardan yararlanmıştır. 1970 sonrası sosyal koruma rejimi alanında en kayda değer gelişme 1986 tarihli 3296 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Yasasının hayata geçirilmesi olmuştur. Ancak yasaya rağmen göçmenlere yönelik sistemli bir sosyal koruma rejimi oluşturulamamıştır. Zaman zaman uluslararası kuruluşların desteği; Kızılay gibi kuruluşların devreye girmesi veya bazı göçmen gruplarının kaçak yollardan ülkeye girmesine müsaade edilmesi gibi farklılaşan stratejiler çerçevesinde göçler yönetilmeye çalışılmıştır.

#### **4. 2000 Sonrası Dönemde Türkiye'de Göçmenlere Yönelik Sosyal Koruma Rejimindeki Yapısal Değişim**

1951 Mülteci sözleşmesi uyarınca, Avrupa Konseyi üyesi ülkelere gelen mülteciler için tam sorumluluk üstlenilirken, diğer coğrafyalardan gelen mültecilere karşı daha sınırlı bir koruma sağlanması taahhüt edilmiştir. Ancak 1930-1970 arası dönemde Balkanlar ve Kafkaslardan gelen Türk kökenli göçmenlere vatandaşlık temelinde sağlanan ayrıcalıklı hakları bunun dışında değerlendirmek gerekir. Bu kişiler Türk vatandaşlarıyla aynı sosyal haklara sahip olmuştur. Grup, sosyal koruma programlarına erişim yönünden diğer yabancılara göre daha imtiyazlı bir konumda yer almıştır (Aysan, 2020: 392). Öte yandan çalışma ve ikamet haklarıyla ilgili belli başlı düzenlemeler sayesinde göç yönetiminde büyük problemler yaşanmamıştır (İşigüzel & Baldık, 2019: 496).

Türkiye’de 2000’li yıllara kadar göçmenlere yönelik sosyal yardımlarla ilgili yerleşik ve kurumsal bir yapıdan söz etmek güçtür. Ancak bu tarihten sonra Avrasya’daki sosyal ve siyasi çalkantılar ve Avrupa’da ortaya çıkan birtakım ekonomik ve siyasi gelişmeler neticesinde Türkiye’nin giderek artan bir göç akınına maruz kalması, göç politikasının şekillenmesinde önemli ölçüde belirleyici olmuştur. Avrupa’da refah devletinin küçülmesiyle beraber sosyal haklarda meydana gelen aşınma (Wilkinson & Craig, 2011; Sainsbury, 2006; 2012) 1970’lerden itibaren emek yoğun üretim biçiminin tasfiyesiyle göçmen işgücüne azalan talep (Baştürk, 2009) Avrupa’nın mültecilere yönelik politikalarını yeniden şekillendirmiş; kısıtlayıcı uygulamalar hız kazanmıştır. Bunun yanı sıra 1990’lardan itibaren süregelen aşırı sağ partilerin yükselişi de Avrupa’nın katı göçmen muhalefetini arttırmıştır. 2008’de başlayan Avrupa Borç Krizi ve sonrasındaki gelişmeler AB’nin dağılmasına yönelik sarsıntılar yaratmış, bu süreçte göçmenlerin sayısının azaltılması ya da sahip oldukları haklardan mahrum edilmeleri gerektiği savları pek çok ülkede seçim kampanyalarına dahi yansımıştır (Atasü-Topçuoğlu, 2019: 963). Bu durum Türkiye’ye yönelik göçmen hareketine ivme kazandırmış; göç yönetiminde birtakım yasal gelişmelerin önünü açmıştır.

Türkiye’nin göçmen politikasının etkileyen önemli motivasyonlardan biri AB’ye üyelik kriterleridir (Aysan, 2020; Ark-Yıldırım vd., 2019; İçduygu & Karadağ, 2018; Ekmekçi, 2017). AB’ye katılım müzakerelerinin başlamasıyla birlikte göç politikaları Avrupalılaştırılmış ve sınır geçişleri daha kontrollü hale gelmiştir (İçduygu & Karadağ, 2018: 491). 2003 yılında Türkiye, Ortaklığa Katılım Belgesinin bir parçası olarak, yasadışı göçü önlemek amacıyla AB müktesebatını benimsemiş ve göçle ilgili uygulamaları kabul etmiştir. Örneğin AB, 2003 yılında Türkiye’den üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulüne ilişkin bir anlaşma imzalamasını talep etmiştir. Bu doğrultuda 2013 yılında Türkiye ve AB arasında “Üçüncü Ülke Vatandaşları ve Vatansız Kişiler İçin Geri Kabul Anlaşması” imzalanmıştır. Anlaşmaya göre Türkiye, temel insan haklarına saygılı, yasal, güvenilir ve hızlı bir geri kabul sistemi oluşturmayı kabul etmiştir (Ekmekçi, 2017: 1436). Bu kapsamda AB ve Türkiye Cumhuriyeti tarafından ortaklaşa finanse edilen projeler hayata geçirilmiştir. Bunlar arasında “Sosyal Güvenlik Kurumunun Kapasitesinin Arttırılması Projesi” çerçevesinde göçmen işçilerin sosyal güvenlik haklarının koordinasyonuna değinilmiş ve paydaşların AB mevzuatı hakkında eğitilmesi hedeflenerek bir terimler sözlüğü yayımlanmıştır (Benli vd., 2011). AB Müktesebatının kabulüne ilişkin 2003 Ulusal Programında ve 2005 Ulusal Eylem Planında da reform hareketi devam etmiş, Türkiye’nin göç politikasını AB ile uyumlu hale getirilmesi için bir yol haritası belirlenmiştir.

2011 yılındaki Suriyeli göçmen akımı Türkiye’nin göç rejiminin değişiminde dönüm noktası olmuştur. 2011 yılına kadar tüm düzensiz göçmenlerin yararlandığı esnek sınır politikası (İçduygu & Karadağ, 2018), Suriye göç hareketi sonrasında radikal bir biçimde değişmiş, bu göç dalgası Türkiye’nin göç politikasının önemli bir belirleyicisi haline gelmiştir. Bu durum bütüncül bir mekanizmaya olan ihtiyacı gündeme getirmiş ve kapsamlı bir sistem inşa edilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda 2014 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun (YUKK) Türkiye’nin göç politikasını şekillendiren önemli düzenlemelerden biri olduğunu söylemek gerekir. Her ne kadar yasanın ortaya çıkışının temel gerekçeleri arasında Avrupa Birliği müktesebatıyla uyum sürecini hızlandırmak olduğu ifade edilse de (GİGM, 2013) kitlesel göçlerin idaresi ve göç yönetiminin, yasanın kabul edilmesinde belirleyici olmuştur. Yasayla birlikte göç ve uluslararası koruma alanında hukuki, fiziki ve kurumsal altyapı inşa edilmiştir (GİGM, 2013: 18; Paçacı-Elitok, 2013: 164) Örneğin İçişleri Bakanlığı bünyesinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuş; Göç İdaresi göçle ilgili strateji ve politikaların



uygulamasında yetkili kılınmıştır (Ark-Yıldırım vd, 2019: 81). Ayrıca sığınmacıların temel insan haklarını ihlal etmeden göç akınlarıyla mücadele edebilmek için ilgili yasa proaktif bir göç politikası oluşturulmasına da zemin hazırlamıştır (Ekmekçi, 2017: 1437).

YUKK yeni statü ve koruma türleri belirlenmesinde de kritik bir öneme sahiptir. 1990'lı yıllarda AB tarafından eski Yugoslavya'daki çatışmalardan kaçan kişilere uygulanan bir statü olan "geçici koruma statüsü", 2014 yılında YUKK ile Türk göç politikasına dahil edilmiş ve Suriye'den gelenler bu statü altında kabul edilmiştir (Ark-Yıldırım vd., 2019: 81). Bu statü Türk sosyal koruma sistemine yeni girift katmanlar eklemiştir (Aysan, 2020: 392). Geçici koruma statüsünün sunduğu ayrıcalıklı koruma diğer göçmenlerle Suriyeliler arasında tabakalı bir yapı oluşturmuştur. Bunun yanında kanun kapsamında sağlık, eğitim, çalışma gibi temel alanlardaki hizmetlere erişim Türkiye'de yaşanan göç hareketliliğinde kritik bir role sahip olmuştur. Hal böyleyken Suriye'den gelen göç dalgası sadece Suriyeli göçmenlere yönelik politikaları değil aynı zamanda uluslararası koruma altındaki tüm göçmenlere yönelik politikaların belirlenmesinde etkili olmuş; yasal ve kurumsal değişiklikler göçmen davranışlarını büyük ölçüde şekillendirmiştir. Örneğin Türkiye'ye yönelik Afgan göçünü inceleyen İçduygu & Karadağ (2018: 491-492), 2010'ların başına kadar Afganların Türkiye'ye sığınma başvurularının oldukça sınırlı bir düzeyde seyrettiğini, bu tarihten sonra Türkiye'ye gelen ve Avrupa'ya ulaşmayı hedefleyen düzensiz Afgan göçmen sayısında kayda değer bir artış yaşandığını belirtmektedir. Her ne kadar Afgan göçünde Taliban'ın baskıcı rejiminin artan gücü ve yıkıcı ekonomik iklim ile birleşen iç savaş ve 2008 sonrası dönemde ABD liderliğindeki işgalin başarısız olması gibi faktörler büyük rol oynasa da, Türkiye'ye yönelik göç artışı çoğunlukla Suriyeli göç hareketiyle ilişkilendirilmektedir (İçduygu & Karadağ, 2018: 498). Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2019)'ne göre 2018 yılında Türkiye'de başta Suriye, Irak ve Afganistan olmak üzere yaklaşık 4.5 milyon göçmen yaşamaktadır. Göçmen sayıları her geçen gün artış göstermektedir. Nitekim TÜİK verilerine göre sadece 2019 yılında Türkiye'ye 578 bin 488 kişi göç etmiştir. Bunlar arasında Irak, Türkmenistan, Afganistan, Suriye ve İran vatandaşlarının önde geldiği görülmektedir (TÜİK, 2020). Cenevre Mülteci Sözleşmesinin coğrafi sınırlaması nedeniyle bunların çoğu resmi mülteci statüsü olmayan ya da geçici koruma statüsü altında bulunan (Suriyeliler) kişilerdir. Bu göçmenlere yönelik çeşitli koruma programları yürütülmekte olup ücretsiz ilaç ve sağlık hizmetleri, ücretsiz eğitim hizmetleri ve finansal destek sağlanmaktadır (Aysan, 2020: 392).

Türkiye'de göçmenlere sunulan sosyal yardımlar parçalı bir sistem içinde yürütülmektedir. Başta kamu kurumları olmak üzere, STK'lar ve uluslararası kuruluşların desteğiyle istihdam ve sosyal uyum projelerinin gerçekleştirildiği görülmektedir.<sup>4</sup> Bunun yanında göçmenlere yönelik düzenli bir biçimde yürütülen finansal yardımlar Kızılay Kart uygulamasıyla gerçekleştirilmektedir. Yardımların finansmanı AB tarafından Yabancılar Yönelik Sosyal Uyum

<sup>4</sup> Türkiye kendi imkânlarıyla göçmenlerle ilgili pek çok projeyi hayata geçirmiştir. Bu projelerden bazıları: Kalkınmaya Duyarlı Göç Politikalarının Geliştirilmesi Projesi, Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin Gaziantep'teki Sürdürülebilir İşgücü Piyasasına Dahil Edilmesi Projesi, Türkiye'de Uluslararası Koruma Başvuru ve Statü Sahipleri İçin İnsana Yakışır İş Olanaklarının Geliştirilmesi Projesi, Türkiye'deki Suriyelilerin ve Ev Sahibi Toplulukların İşgücü Piyasasına Entegrasyonunun İyileştirilmesi Projesi, Geçici Koruma Sağlanan Suriyeliler ve Ev Sahibi Topluluklardaki Türk Vatandaşları İçin İstihdam Desteği Projesi, Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyelilere ve Ev Sahibi Topluluklara İş Yaratma ve Girişimcilik Fırsatları Projesi, Kalkınmaya Duyarlı Göç Politikalarının Uygulanmasına Destek İçin Yabancıların Katılımı: Bugünü, Yarını ve Geleceği Projesi, Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler ve Türk Vatandaşları İçin İnsana Yakışır İş Fırsatlarının Desteklenmesi Projesi.

Yardımları Programı (SUY) tarafından karşılanmaktadır. Kızılay tarafından açıklanan verilere göre Sosyal Uyum Yardımı Programı kapsamında sağlanan yardımlardan sadece Geçici Koruma kapsamında Suriyeliler değil Uluslararası Koruma altındaki göçmenler de yararlanmaktadır. Yardımdan yararlananların toplam sayısı 2018 yılı itibariyle 1 milyon 300 bin rakamına ulaşmıştır (Kızılay, 2018). Bu program, AB ve üye ülkeler tarafından fonlanan özel amaçlı olan yardımlar<sup>5</sup> olmakla birlikte Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekler Federasyonu (IFRC), Türk Kızılay'ı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı koordinasyonu altında yürütülmektedir. Program kapsamında Türkiye'ye gelen ve kamplar dışında yaşayan sığınmacıların gıda, barınma, giyim gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması amaçlanmaktadır (IMRA, 2020: 2). AB tarafından fonlanan yardımlar Birliğin katı göçmen politikasının uzantısı olarak düşünülebilir. Özellikle vasıfsız göçmenleri Türkiye sınırlarında ikamet etmeye zorlayan AB ülkeleri, son dönemde göçmenlere yönelik kabul edilen yasa tasarılarıyla büyük ölçüde içlerinde sınıflandırıldığı refah rejimi modellerine aykırı hareket etmektedir.<sup>6</sup>

Türkiye'de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları aracılığıyla göçmenlere yönelik sosyal yardımlar ikamet izni ve muhtaçlık durumuna göre şekillenmektedir. Bu kapsamda barınma, gıda, sağlık, eğitim, giyim ve benzeri ihtiyaç alanları için aynı ve nakdi yardımlar – belirli şartlar gözetilerek- ihtiyaç sahibi mülteci ve sığınmacılara ulaştırılmaktadır (Savar & Kedikli, 2019: 1129). Göçmenleri koruma rejiminin önemli bir parçası olan sağlık alanında da önemli çalışmalar yapılmış; Suriyeliler için Aile hekimliği modeli esas alınarak klinikler kurulmuş, ilaç giderleri devlet tarafından karşılanmıştır (Ark-Yıldırım vd., 2019: 80; Aysan, 2020: 394). Geçici koruma statüsündeki Suriyeli göçmenler ve Şartlı Mülteciler Genel Sağlık Sigortası kapsamında sağlık hizmetlerinden geniş ölçüde yararlanmaktadır. Bu kapsamda bulunan göçmenler için herhangi bir çalışma şartının olmadığını belirtmek gerekir. Burada aranılan temel şart Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün öngördüğü şehirde ikamet şartıdır. Öte yandan farklı nedenlerle ikamet başvurusu yapan göçmenler de Türkiye'de kaldıkları süre boyunca Genel Sağlık Sigortasından yararlanabilmektedir. Bunun yanında düzensiz göçmenler dahil tüm yabancılar birincil basamak sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanırken bu yardımlar için herhangi bir ikamet ve çalışma izni aranmamaktadır. Sunulan yardımların yasal zemininin YUKK olduğunu belirtmek gerekir. Kanunun sosyal yardımlara ve hizmetlere erişimle ilgili 89. maddesi herhangi bir sağlık güvencesi olmaksızın, ödeme gücü bulunmayan tüm başvuru sahibi ve uluslararası koruma statüsündeki kişilerin sağlık hizmetlerinden yararlanmasına imkân tanımaktadır<sup>7</sup>. Bunun yanında 2015 yılında Avrupa Birliği ve Sağlık Bakanlığı arasında imzalanan bir anlaşma ile hayat geçirilen SIHHAT Projesi çerçevesinde göçmenlere sunulan mevcut sağlık hizmetlerinin,

<sup>5</sup> AB'nin Türkiye'deki Mülteciler İçin Mali Yardım Programı (FRIT) kapsamında 2016 yılında uygulamaya geçirilen projede başlangıçta 3 milyon Euro'dan oluşan yardım paketi zaman içinde 663 milyon Avroya ulaşmıştır. AB fonu kapsamında hayata geçirilen bir diğer proje, bütçesi 1,5 milyon Euro olan ve Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (ICMPD) tarafından yürütülen "Türkiye'de Göç Politikalarının Desteklenmesi" Projesi 14 Eylül 2017'de başlayıp 14 Eylül 2019'da tamamlanmıştır. Bu projeler ile kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ve göç alanında uluslararası iş birliği geliştirilmesi amaçlanmaktadır (ABTD, 2019; ÇSGB, 2019:196).

<sup>6</sup> İngiltere'de Nisan 2022'de kabul edilen "Uyruk ve Sınırlar Yasa Tasarısı", Almanya'da 2021'de kabul edilen ve sadece vasıflı göçmenlerin girişine izin veren yasa, İsveç'te 2016'da kabul edilen "Geçici Sığınma ve Aile Birleşimi Yasası" sıkı sınır kontrolü ve katı göçmen politikaları için örnek olarak gösterilebilir.

<sup>7</sup> Aynı maddede başvuru sahibi ya da uluslararası koruma statüsüne sahip olan kişiler ve bu kişilerin ailelerinin ilköğretim ve ortaöğretim hizmetlerinden yararlanabilecekleri de belirtilmektedir (YUKK, 2013:40).

erişilebilirlik, kullanılabilirlik ve kalite bakımından iyileştirilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda Göçmen Sağlığı Merkezlerinin Türkiye çapında yaygınlaştırılması, birinci ve ikinci basamak sağlık hizmetleri için tıbbi cihazların tedariki, sağlık personeli istihdamı ve aşı ve vitamin temini gibi konularda çalışmalar yürütülmektedir. Birinci fazda Suriyeli yerleşiminin fazla olduğu 29 ilde başlatılan ve Mülteciler için Mali Yardım Programı kapsamında 210 milyon Euro finansman desteği sağlanan projenin ikinci fazında faaliyet alanlarının tüm göçmenleri kapsayacak şekilde genişletilmesi planlanmıştır (SIHHAT, 2022).

Suriye göçünün erken döneminde siyasi karar alıcılar göçlerin kısa süreli olacağı ve göçmenlerin köken ülkede şartlar iyileştiğinde geri döneceğini öngörmüştür. Bu görüş, tedbirleri genellikle sağlık, gıda, barınma gibi temel ihtiyaçlar alanında yoğunlaştırmıştır. Bu bakımdan eğitimle ilgili sunulan hizmetler için erken dönemde önemli bir adım atıldığını söylemek zordur. Takip eden dönemde ilköğretim ve ortaöğretim düzeyinde eğitim hizmetleri Arapça müfredata göre sunulmuştur. Fakat geri dönüşe ilişkin belirsizliğin sürmesi eğitimde daha kapsayıcı tedbirleri gündeme getirmiş, MEB geçici koruma statüsü ile eğitim hakkına sahip olan Suriyeli çocukların eğitimine yönelik 2013 yılında iki genelge çıkarmıştır. İlk genelge Suriyelilerin eğitimlerine yönelik müfredat, öğrenci kaydı, öğretmen istihdamı ve Türkçe derslerin verilmesi gibi hususları içermektedir (İşigüzel & Baldık, 2019: 497). Bu genelge 23 Eylül 2014 tarihinde genişletilmiş ve “Yabancılara Yönelik Eğitim Öğretim Hizmetleri” tarihli yeni bir genelge yayınlanmıştır (MEB, 2014). Bununla tüm yabancı öğrencilere yönelik yürütülecek eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesi ve koordine edilmesi amaçlanmıştır.

Türkiye'nin 2003 yılında okullaşma oranlarını artırmak ve eğitimde fırsat eşitliği sağlamak amacıyla hayata geçirdiği Şartlı Eğitim Programı (Ş.E.Y.), 2017 yılında Milli Eğitim Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Türk Kızılay ve UNICEF arasındaki ortaklık ile göçmen çocukları da kapsayan bir program haline getirilmiştir (IMRA, 2020:4). Buna göre Türkiye'de yaşayan Uluslararası Koruma ya da Geçici Koruma altında bulunan okul çağındaki çocuklar için nakit bileşeni ve çocuk koruma bileşeni olmak üzere iki bileşenli bir yapı oluşturulmuştur. Nakit bileşeni ile göçmen çocuklarının eğitiminin önündeki ekonomik engeller aşılma çalışılırken çocuk koruma bileşeni aracılığıyla eğitime yeterli düzeyde devam sağlanması amaçlanmaktadır (UNICEF,2021).

Eğitim alanında sunulan fırsatların Türkiye'deki göçmen hareketliliğini önemli düzeyde etkilediğini belirtmek gerekir (Cengiz, 2019: 164). Özellikle güney ülkelerden eğitim amacıyla gelen öğrencilerin sayısında yaşanan artış (2022 verilerine göre kısa dönem ikamet izninden sonra [1.045.270] en fazla verilen ikamet izinlerinin öğrenci ikamet izni [128.374] olduğu görülmektedir) Türkiye'nin öğrenci göçü bakımından önemli bir yere sahip olduğunu göstermektedir. Öğrencilerin eğitim aldıkları süre boyunca kısa dönem ikamet izni alabiliyor olmaları ve ailelerini de beraberinde getirme haklarının olması önemli bir avantaj sunmaktadır. Bunun yanı sıra Cengiz (2019) tarafından yapılan araştırmada öğrenim amaçlı ikamet izni alanların çoğunluğunun işgücü piyasasında çalışma izinleri olduğu ve eğitim hayatının sonlanmasının ardından da düzenli göçmen olarak Türkiye'de kalmaya devam ettikleri ortaya çıkmıştır. Eğitim amaçlı göçün zamanla kalıcı göçe dönüşmesi, eğitimin göçmen sayısındaki artışta önemli bir yeri olduğuna da işaret etmektedir.

Bahsi geçen düzenlemeler ve göçmenlere yönelik geliştirilen programlar Türkiye'de göç yönetimiyle ilgili kurumsal yapının aşamasında olduğunu göstermektedir. 2000'li yıllara kadar göçmenlerin çoğunluğunun Türk kökenlilerden oluşması ve bu kişilere verilen hakların

vatandaşlık temelinde olması, bugün farklı coğrafyalardan, yoğun biçimde gerçekleşen göç akımlarının yönetiminde yetersizliklere yol açmış ve yeni önlemlerin geliştirilmesini gerekli kılmıştır. Özellikle 2011 sonrasında yaşanan Suriye göçü ve bu gruplara verilen geçici koruma statüsü, sosyal koruma sisteminde önemli değişikliklere neden olmuştur. Suriyeli göçmenler için getirilen düzenlemelerin diğer göçmenleri de önemli ölçüde motive ettiği görülmektedir. Öte yandan sağlık ve eğitim hizmetlerinde sunulan yardımlar başlangıçta sadece geçici koruma kapsamındaki göçmenleri içerse de sonrasında diğer yabancıları da içerek biçimde genişletilmesi göçmen davranışlarını olumlu yönde etkilemiştir. Özellikle sağlık alanında sunulan yardımlardan çalışma ve ikamet izni şartının olmaması Türkiye'nin refah rejimini diğer refah modellerinden ayırmaktadır. Sonuç olarak Türkiye'nin 2011 sonrası dönemde göçmenler için önemli bir durak olmasında AB'ye uyum çerçevesinde yapılan yasal düzenlemeler ve yine AB ve İskandinav ülkelerinin dâhil edildikleri refah modellerine aykırı hareket eden katı göç politikaları da Türkiye'deki göçmen hareketliliğini etkileyen unsurlar arasındadır.

### **5. İşgücü Piyasalarının Avantajları ve Göçmen İşgücünün Ekonomideki Yeri**

Göçmen kabulünde önemli bir kriter olarak kabul edilen refah rejimi modelleri içinde Türkiye, Güney Avrupa refah tipolojisiyle benzer karakteristiklere sahiptir. Ancak yapılan bir dizi yardımlar ve bu yardımlar için öngörülen şartların esnekliği bu konuda belirgin bir sınıflandırma yapmayı güçleşmektedir. Türkiye'de sosyal korumaların kapsamı diğer refah rejimi prototiplerindeki ülkeler ve bu ülkelerin hâlihazırdaki yürüttükleri göçmenleri sınırlayıcı politikalarla mukayese edildiğinde, bazı yönleriyle nispeten daha geniş olduğu görülmektedir. Bunun yanı sıra Türkiye'de sosyal korumalar büyük ölçüde Suriyeli göçmenleri kapsama eğilimindeyken diğer yabancılar sosyal haklara erişim bakımından daha dezavantajlı bir konumda yer almaktadır. Hal böyleyken son 10 yılda artan göçmen hareketliliğinin arkasında göçmenlere yönelik sosyal koruma rejimindeki dönüşümün tek belirleyici olduğunu söylemek mümkün değildir. Türkiye'de son dönemde yapılan çalışmalar (Toksöz, 2007; Gökbayrak, 2009; Toksöz & Erdoğan & Kaşka, 2012; Lordoğlu, 2015; İçduygu & Diker, 2017; Baştürk, 2022) göçmen sayılarındaki artışı işgücü piyasalarındaki birtakım fırsatlarla ilişkilendirmektedir. Türkiye'de özellikle son dönemde ekonomik koşullar işgücü maliyetlerini bir hayli artırmış ve imalat, inşaat, turizm ve hizmetler sektöründe vasıfsız göçmen işgücüne talebi artırmıştır. Öte yandan demografik yapıdaki dönüşüm, çalışma hayatında kadınların artan ağırlığı ve Türk toplumunun yeni orta sınıf karakteristiği, ev hizmetlerinde ve tarımsal istihdamda göçmen işgücü talebini artırmaktadır. Bu durum göçmenlerin geçici olarak Türkiye'ye yerleşme kararı almasında belirleyici olurken şüphesiz çalışma ve para kazanma ve kendi ülkelerindeki olumsuz ekonomik koşullar, yoksulluk ve işsizlikten kurtulma arzusu da büyük rol oynamaktadır. Bu kişiler geçici istihdam için Türkiye'yi tercih ederken, kayıt dışı işlerin mevcudiyeti, kendi ülkelerinde kazanabileceklerinden çok daha fazla kazanç beklentisi, coğrafi yakınlık, Türkiye'de çalışan akrabalar ya da arkadaşlar tarafından sağlanan sosyal ağlar da göçmen hareketliliğini besleyen önemli unsurlardır (Toksöz, 2007: 196).

Buna paralel bir biçimde Türkiye'de son dönemde yabancılar verilen çalışma izinlerinin hızlı bir biçimde arttığı görülmektedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 2019 resmi verilerine göre, izinlerin türleri değişmekle beraber, toplam 145.232 kişiye çalışma izni verilmiştir. Bu sayı 2003 yılında 855, 2011 yılında sadece 17.466'dır (Lordoğlu, 2015; ÇSGB, 2019:118). Öte yandan geçmişte Türkiye'de işgücü piyasasında yer alan düzenli yabancılar arasında Kuzey'den özellikle de Avrupa'dan gelen vasıflı göçmenler çoğunlukta iken zamanla bu yapı

yerini Avrasya'dan gelen vasıfsız göçmenlere bırakmıştır. Türkiye'de 2000 sonrası verilen çalışma izinlerine bakıldığında %200'lük artışın yaşandığı görülmektedir. Bunda özellikle Güney ülkelerden gelen göçmenlerin öne çıktığı görülmektedir<sup>8</sup>. Çalışma iznine sahip olan göçmenlerin uyrukları dikkate alındığında Suriyeliler önde gelmekte (63.789) bunu en yakın Kırgızistan'dan gelen göçmen işçiler (11.003) takip etmektedir. Uyruklara göre yabancılara verilen izin sayılarına bakıldığında Türkmenistan, Gürcistan, Özbekistan, Ukrayna, Rusya'dan gelen göçmenler en fazla çalışma izni alanlar arasında yer almaktadır. Özellikle 2008 yılı sonrası dönemde Kuzey ülkelerden gelenlerin oranı giderek düştüğü, 2019 yılında %5 seviyesine kadar gerilediği görülmektedir (ÇSGB, 2019: 128; Cengiz, 2019: 134). Bunun yanı sıra Türkiye'ye gelen göçmenlerin, geldikleri coğrafya fark etmeksizin, vasıf düzeyinin düşük olduğunu belirtmek gerekir. Çalışma hayatında yasal olarak yer alan yabancıların %22'lik bir oran ile çoğunluğun 25-29 yaş aralığında olduğu ve eğitim durumları dikkate alındığında büyük bir kısmının (%34) lise mezunu olduğu görülmektedir (ÇSGB, 2019:128). Ekonomik faaliyet türlerine göre yabancılara en çok çalışma izni verilen ilk on sektör aşağıdaki gibidir.

**Tablo 1: Ekonomik Faaliyet Türlerine Göre Yabancılara Verilen Çalışma İzinleri**

Ekonomik Faaliyet Alanı	Toplam Kişi Sayısı
Konaklama	23.109
Ev içi çalışan personelin işverenleri olarak hane halklarının faaliyetleri	16.765
Toptan ticaret (Motorlu kara taşıtları ve motosikletler hariç)	11.801
Giyim eşyaları imalatı	8.164
Büro yönetimi, büro destek ve iş destek faaliyetleri	6.973
Perakende ticaret (Motorlu kara taşıtları ve motosikletler hariç)	5.889
Yiyecek ve içecek hizmeti faaliyetleri	5.196
Tekstil ürünlerin imalatı	5.091
İnsan sağlığı hizmetleri	4.603
Eğitim	4.420

Kaynak: (ÇSGB, 2019:129-134).

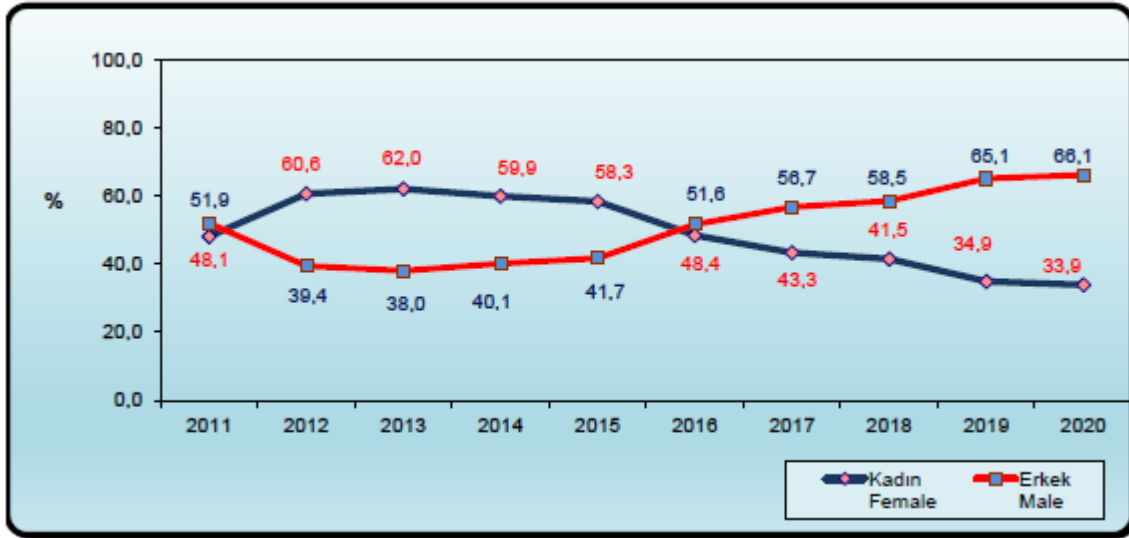
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı verilerine göre Yabancıların yoğunlukta olduğu 10 sektöre bakıldığında hizmet sektörünün payının oldukça büyük olduğu, bunu en yakın emek yoğun sanayi sektörünün izlediği görülmektedir. Göçmenler tarafından üstlenilen bu işlerin aynı zamanda piyasada en çok işgücü talebi olan sektörler olması dikkate değer bir göstergedir. Nitekim İŞKUR 2019 yılı işgücü piyasası araştırması raporuna göre 2 ve daha fazla çalışana

<sup>8</sup> 2018'de çalışma izni olan göçmenlerin %90'dan fazlası Güney ülkelerden gelmişlerdir (Cengiz,2019: 135).

sahip işyerlerindeki açık işlerin<sup>9</sup> sektörel dağılımında ilk sırayı 117 bin 135 kişi ile “imalat” sektörü almaktadır. İkinci sırada 76 bin 71 kişi ile “toptan ve perakende ticaret” sektörü, üçüncü sırada ise 41 bin 506 kişilik açık ile “konaklama ve yiyecek hizmeti faaliyetleri” sektörü gelmektedir (İŞKUR, 2019:5). Bu verilere göre işgücü arzında sorun yaşanan alanların aynı zamanda göçmen işgücünün yoğunlaştığı alanlar olması artan göçmen sayılarının arkasında işgücü piyasalarında sunulan fırsatların belirleyici olduğunu göstermektedir.

Cinsiyete göre dağılım incelendiğinde çalışma izni alan yabancıların %34,92’sini kadınlardan %65,1’i erkeklerden oluşmaktadır (ÇSGB, 2019: 118). Çalışma izni alan kişilerin cinsiyete göre yıllar içinde oransal dağılımının 2016 yılında değişime uğradığı dikkat çekmektedir. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı verilerine göre 2016 yılına kadar yüzde olarak kadın çalışan sayısı erkek çalışan sayısından fazla iken bu dağılım zaman içinde tersine dönmüş, 2019 yılında erkek çalışan sayısı kadın çalışan sayısının yaklaşık iki katına ulaşmıştır. Bu durum Türkiye’de göçmen işgücüne olan yoğun talebin ev hizmetlerinden imalat ve diğer hizmet sektörlerine kaydığını göstermektedir.

**Tablo 2.** Yıllara ve cinsiyete göre yabancılara verilen çalışma izinlerinin oransal dağılımı



Kaynak: (ÇSGB, 2020:107)

İşgücü piyasalarına erişimle ilgili YUKK Madde 89’da başvuru sahibi ya da şartlı mültecilerin, uluslararası koruma başvurusu yaptıkları tarihten altı ay sonra çalışma izni alabilecekleri ifade edilmektedir. Mülteci ya da ikincil koruma statüsüne sahip kişilerin bu statüyü aldıkları tarihten itibaren bağımsız ya da bağımlı olarak çalışabileceklerini belirten maddeye göre bu kişilere verilecek kimlik belgesi çalışma izni yerine de geçmektedir. Bu kapsamda istihdam fırsatlarına erişimle ilgili şartlar ve imkânlar da YUKK’ta açık bir biçimde tanımlanmıştır. Buna göre mülteci ya da ikincil koruma statüsüne sahip kişilerden, Türkiye’de üç yıl ikamet eden ya da bir Türk vatandaşıyla evli olan veya Türk vatandaşı çocuğu olanlar için herhangi bir sınırlama söz konusu değildir. Ancak diğer kişilere belirli bir süre için sektörel, mesleki ya da coğrafi sınırlama getirilebilmektedir (YUKK, 2013: m. 89). Geçici koruma altındaki Suriyeli göçmenlerin işgücü piyasalarına erişimleriyle ilgili hizmetlerin düzenlendiği Geçici Koruma Kanununa göre ise Geçici Koruma kimlik belgesine sahip olan kişiler yalnızca Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen coğrafi alanlar, sektörler ve iş kollarında çalışma izni için başvuru yapabilmektedirler. Bu

<sup>9</sup> İşverenin piyasadan işgücü istihdam ederek doldurmak istediği işler

kapsamda verilen çalışma izninin, ikamet izni yerine geçmeyeceği de ifade edilmektedir (GKY, 2013: m. 29).

İşgücü piyasalarına erişimle ilgili getirilen coğrafi ve sektörel kısıtlamaların, göçmenlerin kayıt dışı istihdama yöneliminde önemli bir etken olduğu açıkça görülmektedir. Kayıt dışı ekonominin esnek yapısı sayesinde yasal olarak bir sınır ilinde ikamet ediyor görünen göçmenlerin, farklı bir ilde çalışmak istemesi de göçmen işgücünün kayıt dışı çalışma eğilimini artırmaktadır (Baştürk, 2022: 84). Çalışma ve ikamet izin sayılarındaki artışa rağmen Türkiye’de göçmenlerin kayıt altına alınmasıyla ilgili hedeflenen düzeye ulaşamamış olduğu görülmektedir. Çalışma iznine başvuru prosedürü oldukça basit ve hızlı olmasına rağmen resmi olarak işe almanın daha maliyetli olması, işverenlerin başvuru zahmetine katlanmak istememeleri bunda oldukça etkilidir.

Göçmenlerin düzensiz çalışmalarının önüne geçmek için atılan adımların yanında (Cengiz, 2019: 137), özellikle yüksek vasıflı göçmenleri de ülkede tutmak adına 2016 yılından bu yana Türk vatandaşlığına geçme hakkı tanınmaktadır (İçduygu & Diker, 2017: 20). 2016 yılında kabul edilen Uluslararası İşgücü Kanununda yabancı vasıflı çalışanlara yönelik seçici politikalarla, 2017’de yürürlüğe giren süresiz çalışma izni, ikamet izni ve geniş haklar verilmesini kapsayan “Turkuaz Kart” uygulaması bu adımlar arasında değerlendirilebilir<sup>10</sup>. Ne var ki Türkiye’de çalışma izni alan göçmenler çoğunlukla emek yoğun işlerde ve küçük işletmelerde çalışmaktadır. Türkiye’ye gelen göçmenlerin çoğunluğunun Güney ülkelerden gelen ve vasıf düzeyi düşük kişilerden oluşması, göç yapısının geçiciliğini göstermektedir. Türkiye, kalıcı yerleşmeye nadiren izin verirken, 2018 yılında verilen çalışma izinlerinin %99’u süreli çalışma izinlerinden oluşmaktadır (Cengiz, 2019: 136).

Suriyeliler özelinde değerlendirme yapıldığında, verilen “geçici” statünün söz konusu göçmenlerin kısa süreli olarak burada buldukları algısı yarattığı ve bu durumun hem çalışma hayatına hem de göçmenlerin toplumsal hayattaki konumlarına sirayet ettiği görülmektedir. Geçici koruma statüsünde olan göçmenlerin misafir olarak kabul edilmelerinin yanı sıra dönüşleriyle ilgili belirsizlikler, bu kişilerle ilgili kayıt dışı bir alan oluşmasına yol açmıştır. Ayrıca geçici koruma statüsündekiler için getirilen %10 istihdam kotası<sup>11</sup> da kayıt dışı istihdama yönelmenin önemli bir sebebi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bahsi geçen koşullar altında kayıt dışı işgücü piyasalarındaki kısa süreli işler, göçmenlerin geçimlerini sağlamaları için tek alternatif olmaktadır. İşverenler açısından ucuz işgücü anlamına gelen göçmen işçiler işgücü maliyetlerini düşürülmesinde önemli bir fırsat olarak da görülmektedir. Bu durum göçmen işçilere olan talebin giderek artmasına yol açmıştır. Dolayısıyla Türk işçilerden çok daha düşük ücrete ve uzun çalışma saatlerine razı olan göçmen işçilerin, kayıt dışı ekonominin önemli bir ayağını oluşturduğunu söylemek kesinlikle mümkündür (Kirişçi, 2014).

Yapılan araştırmalar da (Kirişçi, 2014:30; Rittersberger-Kılıç & Bal, 2019), kayıt dışı sektörlerde çalışan mültecilerin sayısının ciddi biçimde arttığına işaret etmektedir. Özellikle Suriyelilerin yoğun olarak ikamet ettiği büyükşehirlerde, sıradan bir gözlemcinin çok sayıda işyeri, fırın,

<sup>10</sup> Buna göre “Uluslararası işgücü politikası doğrultusunda; eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye’deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi ile Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu önerileri ve Bakanlıkça belirlenen usul ve esaslara göre başvurusu uygun görülen yabancılara” Turkuaz Kart verilmesi kararlaştırılmıştır (ÜİK, 2016:11).

<sup>11</sup> Bu kota işverenin bir Suriyeli çalışan çalıştırabilmesi için en az 10 Türkiyeli çalışan istihdam etmesi gerektiği anlamına gelmektedir (Cengiz, 2019: 210)

restoran ya da seyahat acentesinin Suriyeliler tarafından işletildiğini görmesi mümkündür. Hal böyleyken göçmen işçilerden kaynaklanan ekonomik hareketliliğin son dönemde üretim kapasitesinin artırılmasında önemli bir rol oynadığını söylemek mümkündür. Öte yandan mevsimlik işçi olarak çalışmak üzere güneydeki illerden Karadeniz bölgesine giden göçmen işçi sayısı da sadece sanayide değil tarımda da göçmen işçilerin benzer motivasyonlarla yer aldığını göstermektedir. Farklı sektörlerde göçmen işçi arzındaki artış, işgücü piyasalarındaki rekabeti etkilerken ücretlerin aşağı yönlü hareketine de ivme kazandırmaktadır.

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin büyüklüğü, göçmenlerin işgücü piyasasındaki konumuyla oldukça yakından ilişkilidir. Tarım ve turizme bağımlılık ve büyük ölçekli üretim örgütlenmesinden ziyade küçük aile işletmeciliğine dayanan güçlü kayıt dışı ekonomi, Türkiye ekonomisinin de karakteristik özelliklerinden biridir. Ücretli çalışanların toplam işgücü içindeki sınırlı oranı ve tüm çalışanların neredeyse yarısının ya serbest meslek sahibi olması ya da küçük aile işletmelerinde ücretsiz çalışıyor olması, işgücü piyasalarındaki kayıt dışılığın yoğunluğunu ortaya koymaktadır. İşgücü piyasalarındaki söz konusu esnek yapı, işverenlerin düzensiz göçmen işçi çalıştırmalarına imkân sağlamaktadır (Toksöz, 2007:189).

TÜİK verilerine bakıldığında Türkiye’de kayıt dışı çalışanların oranı 2020 yılı için %32,9’dur (TÜİK, 2020). Bu oranın Avrupa ortalamasının oldukça üzerindedir. ILO resmi verilerine göre Avrupa Birliği’nde kayıt dışı ekonomi yaklaşık olarak %16,8 düzeyindedir (ILO, 2020). İtalya, İspanya, Yunanistan ve Portekiz gibi Avrupa ülkelerinden örnekler veren Toksöz (2007:184), nispeten büyük kayıt dışı ekonomilerin varlığının, düzensiz göç akışlarına temel oluşturduğunun altını çizmektedir. Göçmen işçilere talep, sadece düşük üretkenliğe sahip sektörlerde ve kayıt dışı ekonomide ucuz işgücü ihtiyacının değil aynı zamanda demografik eğilimlerde meydana gelen değişimin (yerel nüfusun yaşlanması ve düşük doğurganlık oranları) sonucudur.

Türkiye’de göçmenlerin kayıt dışı ekonomide istihdam edilmeleriyle ilgili net bir oran vermek mümkün olmamakla beraber bu oranın oldukça yüksek olduğu tahmin edilmektedir. Baştürk (2022: 3-4) yerli yedek işgücünün Türkiye için yeterli bir kaynak olmadığını belirterek küçük firmaların göçmenleri, düşük ücret ve esnek istihdam bakımından “ideal işçi” olarak gördüklerini vurgulamıştır. Diğer taraftan “kötü işler” olarak ifade edilebilecek istihdamın alt katmanlarında çalışabilen ve sosyal güvence olmaksızın daha düşük ücretle daha kolay iş bulma fırsatı Suriyeli göçmenlere yerli işgücüyle rekabette avantaj sunmaktadır. Bunun yanında, özellikle vasıf gerektirmeyen işlerde, Suriyeli işçilerin kayıt dışı istihdamla elde ettiği rekabet avantajını kaybetmek istememesi de kayıt dışılığı besleyen bir unsurdur (İçduygu & Diker, 2017: 23).

Türkiye’de göçmenlerin istihdamına ilişkin yapılan bir araştırmaya (Toksöz & Erdoğan & Kaşka, 2012: 85) göre göçmenler, emek piyasalarında rastgele işe yerleşmemekte, enformel emek piyasalarında belirli alanlarda yoğunlaşmaktadırlar. Bu alanlar, evde bakım ve temizlik hizmetleri, tekstil, inşaat gibi emek yoğun sektörlerdir. Ev hizmetlerinde çoğunlukla kadın işçilerin istihdam edilmesi bu noktada önem arz etmektedir. Gökbayrak (2009:64), uluslararası işgücü göçünün feminizasyonu olarak adlandırılan göç hareketlerindeki kadın sayısının artışı, ev içi temizlik ve bakım hizmetlerinde ortaya çıkan işgücü açığına dayandırmaktadır. Göçmen kadınlar “ucuz ve uysal emekçiler” olarak gittikleri ülkelerin refahına katkı sunmaktadırlar. Bu durum artan işgücü hareketliliğinde, artan üretim ve sermaye birikiminde göçmen etkisinin (Atasü-Topçuoğlu, 2019: 960) ne denli büyük olduğunu göstermektedir. Türkiye’de her ne kadar yaşlı bakımında gerek yerel yönetimler gerekse de sosyal güvenlik sistemi birtakım



fırsatlar sunulsa da bunların kapsam miktarı oldukça dardır (Alper, 2016). Bu bakımdan göçmen işçiler refah devletinin karşılaması gereken ihtiyaç ve talepler için önemli bir fırsat alanı oluşturmaktadır.

Sonuç olarak Türkiye’de ikincil sektörlerde ve kayıt dışı işgücü piyasalarında ucuz ve esnek işgücü talebinin yüksek olması ve ucuz emeğe dayalı, düşük verimliliğe sahip küçük tarım ve imalat işletmelerinin varlığı, göçmen işgücüne yönelik talebin temel açıklayıcılarından. Doğası gereği daha düşük ücretli ülkelere devredilemeyen turizm, restoran hizmetleri, yaşlı bakımı gibi sektörlerin varlığı da göçmen işgücüne olan talebi canlı tutmaktadır (Toksöz, 2007:188). Kayıt dışı sektörlerde göçmen işgücü arzındaki artış kaynaklı hareketlilik sektörel ileri ve geri bağlantılar ile birincil sektörlerle de olumlu yansımaktadır (Baştürk, 2022: 83). Buna bağlı olarak kayıtlı işlerdeki işgücü talebi artmaktadır. Böylelikle göçmen işçiler geldikleri bölgelerin işgücü piyasalarına ivme kazandırmaktadır.

## 6. Değerlendirme ve Sonuç

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde Avrupa’ya yönelik büyük çaplı işgücü göçünün, işgücü arzındaki kısıttan kaynaklandığı ve çoğunlukla post-kolonyal göçler olduğu bilinmektedir. Savaş sonrası demografik yapıdaki değişim ve yüksek işgücü talebi Avrupa’yı göçmen işgücü bakımından cazibe merkezi haline getirmiş, işgücüne duyulan ihtiyaç göçmenlere cömert haklar<sup>12</sup> tanınmasının temel sebebi olmuştur. Ancak 1970’lerden itibaren birçok Avrupa ülkesinde emek hareketliliği, kısıtlayıcı politikalar ile azalmaya başlamıştır (Atasü-Topçuoğlu, 2019: 952-953; Baştürk, 2009). 1990-2000 arası dönemde, ekonomik ve siyasi konjoktüre göre, bazı Kuzey ülkelerinde emek hareketliliğinin önündeki engeller kısmen gevşetirse de (İsveç örneği) 2015 sonrası hem işçi göçünü hem de göçmenleri sınırlayıcı engeller giderek daha sert tedbirlere yönelmiştir. Bunun yanında son dönemde bazı ülkelerde (Almanya) vasıflı göçmenlerin girişine izin veren yasa değişikliği göçmenleri dışlayıcı tutumun kısmen esnetildiği yönünde değerlendirilse de sıkı sınır kontrollerinin uygulamaya devam edildiği görülmektedir. Avrupa’nın göçmenlere yönelik katı muhalefeti göçün yönünün değişmesinde ve Türkiye’nin göçmenler için bir varış ülkesi haline gelmesinde kritik öneme sahiptir (Erken, 2016). Genel olarak yakın coğrafya ve komşu ülkelere hâkim olan iç karışıklıklar ve ağırlaşan sosyal ve ekonomik sıkıntılar özellikle işgücü göçlerine hız kazandırmıştır. Gerek Suriyeli mülteci sayısı gerekse de diğer yabancı göçmen sayıları dikkate alındığında Türkiye dünyada en çok mülteciye ev sahipliği yapan ülke konumuna gelmiştir<sup>13</sup>.

Türkiye’de 2000’e kadar olan dönem göç politikalarının ve göçmenlere yönelik yardımların düzenlenmesinde 1934 tarihli İskân Yasası, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 3295 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Yasası etkili olmuştur. 2000 sonrası dönemde göçmen politikasının gelişiminde ve göçmenlere yönelik sosyal koruma rejiminin oluşumunda etkili olan unsurları iki başlık altında toplamak mümkündür. İlki Avrupa Birliği’nin çift yönlü

<sup>12</sup> Denizenship: Vatandaşlığın siyasi haklar dışında sağladığı tüm hakların göçmenlere de tanınmasını ifade eder.

<sup>13</sup> 2019 yılında Türkiye’de 3 milyon 576 bin Suriye’li sığınmacı bulunmakta iken normal şartlar altında sunulan kapsayıcı refah rejimiyle en fazla göçmen barındırması beklenen sosyal demokrat rejim İsveç’te 350 bin muhafazakâr korporatist model Almanya’da 532 bin göçmene ev sahipliği yapmaktadır (Erdoğan, 2019: 6). BM Mülteci Örgütü 2018 yılı verilerine göre Türkiye dünya genelinde en fazla mülteci ağırlayan ülkedir. Rapora göre Avrupa’dan listeye giren tek ülke olan Almanya 1 milyon 21 bin göçmene sahipliği yapmaktadır.

etkisidir. 11 Eylül saldırılarından sonraki dönemde tüm dünyada göçmenlere yönelik içermeci politikalarda sınırlamalara gidilmiştir. Göçmen kabul etme prosedürleri ağırlaştırılmış ve özellikle Avrupa’da artan milliyetçi eğilimlerle göçmenlere yönelik dışlamacı tutumlar tehlikeli boyutlara ulaşmıştır. Bununla bağlantılı olarak göçmenlere yönelik sosyal politika rejiminde önemli değişikliklere gidilmiştir (Atkinson & Davoudi, 2000: 428; Somerville & Walsh, 2021). Bu durum Türkiye’nin Avrupa’ya uzanan göç rotasında transit ülke konumundan çıkarak varış ülkesi konumuna gelmesinde oldukça etkili olmuştur. AB’nin Türkiye’nin göç politikalarının şekillenmesinde ikinci etkisi, 2003 yılında AB Ortaklığına Katılım Belgesinin bir parçası olarak göç mevzuatının AB mevzuatıyla uyumlu hale gelmesidir. Böylelikle yasa dışı göçü önlemek ve göçle ilgili uygulamaları revize etmek için harekete geçilmiştir. 2013 tarihinde TBMM’de kabul edilen, 2014 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) bu kapsamda hayata geçirilen en önemli reformlardan biridir. Yasa ile birlikte İçişleri Bakanlığı bünyesinde göç ile ilgili strateji ve politikaları uygulamak üzere uzmanlaşmış bir kurum olarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuş ve göç yönetiminin tek bir çatı altından kontrol edilmesi amaçlanmıştır.

Türkiye’de göçmenlere yönelik sosyal koruma rejiminin oluşumunda etkili olan ikinci temel unsur ise Cumhuriyet tarihi boyunca karşılaşılan en büyük göç hareketini oluşturan 2011 yılındaki Suriye göç akımıdır. Suriye’den gelen kitlesel göç Türkiye’nin göç rejimi için kritik bir eşik olmuştur. Bu durum siyasi kararı alıcıları, göçmenlere yönelik sosyal koruma alanını düzenleyen yasal ve kurumsal altyapıyı güçlendirmeye ve aktüel ihtiyaçların karşılanabilir hale getirmeye zorlamıştır. Mültecilerin hukukî durumuna ilişkin tek çerçeve sunan 1951 Cenevre sözleşmesinin ihtiyaç duyulan alanlarda meydana getirdiği boşluklar YUKK kapsamında düzenlenen yeni idari düzenlemelerle kapatılmaya çalışılmıştır. Bu yasa ile dağınık olan mevzuat düzenlenmiş ve yabancılara uygulanacak korumanın çerçevesi ve kapsamı genişletilmiştir.

Bu gelişmeler doğrultusunda Türkiye’de yabancıların sosyal haklara erişim koşullarının iyileştirdiği ve sosyal koruma rejiminin göçmenleri kapsama alanının genişletildiği görülmektedir. Fakat Türkiye’de son dönemde artan göç hareketliliğinin sosyal koruma rejimindeki değişimden ziyade istihdamdaki fırsat alanlarından kaynaklandığını belirtmek gerekir. Göçmenlere yönelik sosyal yardımlar birtakım avantajlar sağlasa da (Arslan & Yıldız, 2019) uzun dönemde yardımlara bağımlılık göçmenler için bir dezavantaj oluşturmaktadır. Türkiye’de verilen ikamet izinlerinin de genellikle kısa süreli ikamet izni olduğu göz önüne alındığında ikamet izninin yenilenebilmesi için istihdam olanaklarına erişim, göçmenler için uzun vadede daha önemli hale gelmektedir. Türkiye’de genç nüfusun eğitim seviyesindeki artışın iş tercihlerinde seçiciliğe yol açması (Baştürk, 2022), nispeten vasıfsız ve sosyal statüsü düşük işlerde göçmen işçilere alan açılmasında önemli bir etkidir. Ayrıca sosyal güvence olmaksızın daha düşük ücretle daha kolay iş bulma imkânına sahip olan göçmenlerin işverenler açısından ucuz işgücü oluşturmaları işe alımlarda en önemli tercih sebebidir. Türkiye’de hem kayıt dışı ekonomiye hem de dolaylı yoldan kayıtlı ekonomiye sundukları katkı bakımından göçmenlerin işgücü piyasalarındaki öneminin artan göç hareketinde belirleyici olduğu görülmektedir.

Ülkelerin dahil edildikleri refah rejimi tipolojisi göçmen davranışlarının temel belirleyicisi olarak görülür. Buna bağlı olarak göçmenlerin sahip olduğu sosyal hakların çerçevesi ülkenin refah rejimine bağlı olarak şekillenir. Bu bağlamda her ne kadar Türkiye, refah rejimleri sınıflandırmasında Güney Avrupa Refah Rejimi modeline dahil edilse de Türkiye’nin göç rejiminin tamamıyla bu modelle uyum içinde olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Örneğin

göçmenlere yönelik sağlık hizmetleri Sosyal Demokrat refah modeli ile benzerlik gösterirken, birinci basamakta sunulan sağlık hizmetlerinin vatandaşlık temelli (İsveç) veya istihdama dayalı (Almanya) olmadan tüm göçmenleri içermesi Türkiye'nin göçmenlere ilişkin sosyal koruma rejimini tam olarak bir rejime dahil etmeyi güçleştirmektedir. Diğer taraftan göçmenlere çalışma izinlerinin verildiği sektörler, ikamet izinleri ve kayıt dışı göçmen akımının yaygınlığı noktasında Türkiye'nin göç rejiminin Güney Avrupa Refah rejimi sınıflandırmasına benzediği söylenebilir. Benzer şekilde vasıfsız göçü çekme ve düşük ücretlerle göçmenleri çalıştırma bakımında da Türkiye bu rejim sınıflandırmasına dahil edilebilir. Öte yandan soydaşlara sağladığı haklar bakımından ise Türkiye göç rejimi liberal ve muhafazakâr modelle benzerlik gösterir. Bu bağlamda Türkiye'nin göçmenlere ilişkin göç rejimi tipolojisini tek bir modelle ilişkilendirmek mümkün değildir. Ayrıca Türkiye'nin göç rejiminde göçmenlerin haklara erişimi bakımından farklılaşma vardır. Göçmenler arası tabakalı bir yapının ortaya çıktığı bu sistemde tüm göçmenlerin her haktan yararlanamamaktadır. Bu anlamda göç motivasyonu sosyal haklara erişimde farklılıkları beraberinde getirmektedir.

Ancak bu çalışmada Türkiye'de göçmen çeşitliliği ve bu grupları motive eden faktörler ampirik destekten uzak bir biçimde incelenmiştir. Bu doğrultuda göç motivasyonunu etkileyen faktörlere dair yapılacak ileriki araştırmaların ampirik bulguları öne çıkarması gerekir. Nicel ve nitel araştırmalarla göçmenlerin bakış açısına yer verilmesi, esasında göçmenlerin Türkiye'ye yönelik göç motivasyonunu anlaşılmasında için daha güçlü bir dayanak sağlayacaktır

## Kaynakça

- ABTD. (2019). AB'nin Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı (FRİT) kapsamında "663 milyon Avro" insani yardım harekete geçirildi. Erişim adresi: <https://www.avrupa.info.tr/tr/news/abnin-turkiyedeki-multeciler-icin-mali-yardim-programi-frit-kapsaminda-663-milyon-avro-insani>
- Aca, Z. (2018a). Birleşik Krallık'ta Evrensel Kredi Uygulaması ve Evrensel Kredinin Yararlanıcılar Bakımından Etkileri. *Çalışma ve Toplum*, 3 (58), 1435-1458.
- Aca, Z. (2018b). *Türkiye'de Kamusal Sosyal Yardımların Yapılabilirlik Yaklaşımı Çerçevesinde Etkinliği Analizi: Bursa Örneği*. (Yayımlanmamış doktora tezi). Bursa Uludağ Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Ark-Yıldırım, C. & Komsuoğlu, A. & Özekmekçi, İ. (2019). The transformation of the primary health care system for Syrian refugees in Turkey. *Asian and Pacific Migration Journal* 28 (1). 75-96.
- Albertini, M. & Semperebon, M. (2018). A Burden to the Welfare State? Expectations of non-EU Migrants on Welfare Support. *Journal of European Social Policy*, 28 (5), 501-516.
- Alper, Y. (2016). Cumhuriyetten Günümüze Türk Sosyal Güvenlik Sistemi. Memet Zencirkıran (Ed.), *Dünden Bugüne Türkiye'nin Toplumsal Yapısı* içinde (291-329), Bursa: Dora Yayınları
- Ambrosini, M. (2013). Immigration in Italy: Between Economic Acceptance and Political Rejection. *Int. Migration & Integration*, 14 (1), 175-194.
- Arslan, N. & Yıldız, K. (2019). Türkiye'de Uluslararası Göç Sosyo-Ekonomik Yardımlar: İnançlar ve Gerçekler. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 15 (1), 241-258.
- Atasü-Topcuoğlu, R. (2019). Avrupa'da Refah Devleti Çözünürken Uluslararası Göç ve Yeni Sağın Yükselişi: İsveç ve Almanya Örnekleri. *Çalışma ve Toplum*, 2 (61), 941-974.
- Atkinson, R. & Davoudi, S. (2000). The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities. *Journal of Common Market Studies*, 38 (3), 427-448.
- Aysan, M. F. (2013). Reforms and Challenges: The Turkish Pension Regime Revisited. *Emerging Markets Finance and Trade*, 49 (sup5), 148-162.
- Aysan, M. F. (2020). Access to Social Protection by Immigrants, Emigrants and Resident Nationals in Turkey. Laufer, J. M. ve Vintila, D. (Eds.), *Migration and Social Protection in Europe and Beyond*, içinde, (s. 389-400), 3, IMISCOE Research Series.

- Barberis, E. & Boccagni, P. (2014). Blurred Rights, Local Practices: Social Work and Immigration in Italy. *British Journal of Social Work*, 44, Supplement 1, 70–87.
- Baştürk, Ş. (2009). Uyumdan Dışlanmaya: 21. Yüzyılda Göçmenler ve Sosyal Politika. *Sosyal Siyaset Konferansları*, 57, 515-548.
- Baştürk, Ş. (2022). Türkiye’de İşgücü Piyasaları ve Göçmenlere Yönelik Tutumlar. Bursa: Dora Yayınları.
- Benli vd. (2011). *Terimler Sözlüğü AB’de Sosyal Güvenliğin Koordinasyonu 1250 Terim ve Kavram*. Ankara: Sosyal Güvenlik Kurumu.
- Brown, J. (2018). An Early History of British Race Relations Legislation. Briefing Paper, No. 8360.
- Buğra, A. & Keyder, Ç. (2006). The Turkish Welfare Regime in Transformation. *Journal of European Social Policy*, 16 (3), 211-228.
- Buğra, A. & Keyder, Ç. (2003). *New Poverty and the Changing Welfare Regime of Turkey*. Ankara: UNDP.
- Castles, S. (2004). The Factors that Make and Unmake Migration Policies. *IMR*, 33 (3), 852-884.
- Cengiz, F.B. (2019). *Türkiye’de “Düzenli” Göçün Yönetişimi ve Göçmenlerin Değişen Düzenleşme Pratikleri*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Cohen, S. (2001). *Immigration Controls, the Family and the Welfare State*. London: Jessica Kingsley.
- Colombo, A. & Sciortino, G. & Craveri, E. (2002). The Bossi-Fini Law: Explicit Fanaticism, Implicit Moderation, and Poisoned Fruits. *Italian Politics*, 18, The Second Berlusconi Government ,162-179.
- Consultation for Federal Republic Of Germany (2021). Almanya Yeni Göç Yasası. Erişim Adresi: <https://www.almanyakonsolosluğu.com/almanya-yeni-goc-yasasi>.
- Çalışkan, D. (2014). *Demokrat Parti Döneminde Türkiye-Bulgaristan İlişkileri*. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Dokuz Eylül Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- İçduygu, A & Diker, E. (2017). Türkiye’deki Suriyeli Mültecilerin İşgücü Piyasası Entegrasyonu: Mültecilikten Göçmenliğe. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 3 (1), 12-35.
- Doğanay, F. (1997). *Türkiye’ye Göçmen Olarak Gelenlerin Yerleşimi*. Toplum ve Göç, II. Ulusal Sosyoloji Kongresi, Mersin 20-22 Kasım, Ankara: DİE Sosyoloji Derneği Yayını, 194-205.
- Erken, B. (2016). Uluslararası İşgücü Kanunu Çerçevesinde Türkiye’de Yabancıların Çalışması. *TİSK Akademi Dergisi*. 11 (22), 380-405.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. UK: Polity Press.
- Ekmekci, E.P. (2017). Syrian Refugees, Health and Migration Legislation in Turkey. *J Immigrant Minority Health*, 19, 1334-1341.
- Paçacı-Elitok, S. (2013). Turkish Migration Policy Over the Last Decade: A Gradual Shift towards Better Management and Good Governance. *Turkish Policy Quarterly*, 12 (1), 161-172.
- Erdoğan, M. (2019). Suriyeliler Barometresi 2019 Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi. *Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği*, Erişim adresi: <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2020/09/SB2019-OZET-TR-04092020.pdf>
- Ferrera, M. (2008). Sosyal Avrupa’da Güney Avrupa Refah Modeli. Buğra, A. ve Keyder, Ç. (Der.), *Sosyal Politika Yazıları* içinde (s. 195-230). (Çev. Burcu Yakut Çakar ve Utku Barış Balaban). İstanbul: İletişim Yayınları.
- GİGM (2013). *Göç*, T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Gough, I. (2008). Güney Avrupa’da Sosyal Yardım. Buğra, A. ve Keyder, Ç. (Der.), *Sosyal Politika Yazıları* içinde (s. 231-260). (Çev. Burcu Yakut Çakar ve Utku Barış Balaban). İstanbul: İletişim
- Government Offices of Sweden (2016). Proposal to Temporarily Restrict the Possibility of Being Granted a Residence Permit in Sweden. Erişim Adresi: <https://www.government.se/press-releases/2016/05/proposal-to-temporarily-restrict-the-possibility-of-being-granted-a-residence-permit-in-sweden/>.
- Gökbayrak, Ş. (2009). Refah Devletinin Dönüşümü ve Bakım Hizmetlerinin Görünmez Emekçileri Göçmen Kadınlar. *Çalışma ve Toplum*, 2 (21), 55-82.
- Hansen, R. (1999). The Politics of Citizenship in 1940s Britain: The British Nationality Act. *Twentieth Century British History*, 10 (1), 67-95.

- ILO (2020). Overview of the informal economy in the European Union. Erişim adresi: [https://www.ilo.org/budapest/WCMS\\_751319/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/budapest/WCMS_751319/lang-en/index.htm)
- IMRA (2020). *Türkiye’de Göçmenlere Yönelik Sosyal Yardım Uygulamaları*. International Migration and Refugee Association.
- İçduygu, A. & Erder, S. & Gençkaya, F. (2014). *Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus Devlet Oluşumundan Ulus Ötesi Dönüşümlere*. Koç Üniversitesi: Göç Araştırmaları Merkezi.
- İçduygu, A. & Sert, D. & Karaçay, A. B. (2009). *Türkiye’ye Yönelen Göç ve Sığınma Hareketleri ve Politikaları Üzerine Briefing*. Koç Üniversitesi: Göç Araştırmaları Programı, No: 1.
- İçduygu, A. & Karadağ, S. (2018). Afghan migration through Turkey to Europe: seeking refuge, forming diaspora, and becoming citizens. *Turkish Studies*, 19 (3), 482-502.
- İşigüzel, B. & Baldık, Y. (2019). Göçmen Topuluklarının Eğitim Sistemine Katılım Sürecinde Eğitim ve Dil Politikalarının İncelenmesi. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 9(2), 487-503.
- Kızılay (2018). Suriye İnsani Yardım Operasyonu. Erişim adresi: <https://www.kizilay.org.tr/Haber/HaberDetay/4194>
- Kirişçi, K. (1996). Refugees of Turkish “Coerced Immigrants” since 1945. *International Migration*, 34(3), 385-412.
- Kirişçi, K. (2003). The Question of Asylum and Illegal Migration in European Union Turkish Relations, *Turkish Studies*, 4 (1), 79-106.
- Kirişçi, K. (2007). Turkey: A Country of Transition from Emigration to Immigration. *Mediterranean Politics*, 12 (1), 91-97.
- Kirişçi, K. (2014). *Misafirliğin Ötesine Geçerken: Türkiye’nin “Suriyeli Mülteciler” Sınırı*. Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu & Brookings Enstitüsü.
- Koopmans, R. (2010). Trade-Offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (1), 1-26.
- Layton-Henry, Z. (1985). Great Britain. Hammar, T. (Ed.), *European Immigration Policy: A Comparative Study*, içinde (s. 89-126). Cambridge: Cambridge University Press.
- Leibfried, S. (1993). Towards a European Welfare State. Jones, C. (Ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe* içinde (s. 133-156). London: Routledge Press.
- Lordoğlu, K. (2015). Türkiye’ye Yönelen Düzensiz Göç ve İşgücü Piyasalarına Bazı Yansımalar. *Çalışma ve Toplum*, 1 (44), 29-44.
- Messina, A. M. (2001). The Impacts of Post-WWII Migration to Britain: Policy Constraints, Political Opportunism and the Alteration of Representational Politics. *The Review of Politics*, 63 (2), 259-285.
- Morris, L. (2002). *Managing Migration*. London: Routledge.
- Myles, J. & Quadagno, J. (2015). Political Theories of the Welfare State. *Social Service Review*, 76 (1), 34-57.
- Pellizzari, M. (2011). The Use of Welfare by Migrants in Italy. *IZA Discussion Papers*, No. 5613, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, Erişim Adresi: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:101:1-201104134547>.
- Pugliese, E. (2011). *The Mediterranean Model of Immigration*. 3, 96-107, Albania: Academicus International Scientific Journal, Entrepreneurship Training Center.
- ORSAM (2010). *Irak’tan İrağa: 2003 Sonrası Irak’tan Komşu Ülkelere ve Türkiye’ye Yönelik Göçler*. Ankara: Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi.
- Rittersberger-Tılıç, H. & Bal, S. Türkiye Emek Piyasasında Mülteciler/Göçmenler: Görünmeyen Emek ve Görünen Politika Üzerine Bir Değerlendirme. *NüfusBilim Dergisi*, 41, 26-51.
- Sallan-Gül, S. (2002). Dış Göçler, Yoksulluk ve Türkiye ‘de Göçmenlere Yönelik Yardımlar. İnsan Hakları Yıllığı, 79-93.
- Sainsbury, D. (2006). Immigrants’ Social Rights In Comparative Perspective: Welfare Regimes, Forms of Immigration and Immigration Policy Regimes. *Journal of European Social Policy*, 16 (3): 229–244.
- Sainsbury, D. (2012). *Welfare States and Immigrant Rights The Politics of Inclusion and Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Savar, E. & Kedikli, U. (2019). Türkiye’de Mülteci ve Sığınmacılara Sağlanan İmkânlar ve Uyum Sorunları. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 15 (4), 1119-1142.

- Sciortino, G. (2004). Immigration in a Mediterranean Welfare State: The Italian Experience in Comparative Perspective. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 6 (No. 2), 111-129.
- Scarpa, S. ve Schierup, C. U. (2017). Who Undermines the Welfare State? Austerity-Dogmatism and the U-Turn in Swedish Asylum Policy. *Social Inclusion*, 6(1), 199-207.
- SIHHAT (2022). Erişim adresi: <http://www.sihhatproject.org/>
- Simionescu, M. (2021). Italexit and the Impact of Immigrants from Italy on the Italian Labor Market. *J. Risk Financial Manag.*, 14, 14.
- Somerville, W. & Walsh, W. (2021). United Kingdom's Decades-Long Immigration Shift Interrupted by Brexit and the Pandemic. Erişim Adresi: <https://www.migrationpolicy.org/article/united-kingdom-shift-immigration-interrupted-brexit-pandemic>.
- Swedish Refugee Law Center (2021). Criteria and conditions. Erişim Adresi: <https://asylumineurope.org/reports/country/sweden/content-international-protection/family-reunification/criteria-and-conditions/>.
- Temel, K. & Tüfekçi, U. (2018). Türkiye'de Göçmen ve Mültecilere Yönelik Sosyal Yardım Politikasında Yapısal Dönüşüm. *Uluslararası Göç ve Mülteci Kongresi Bildirileri*, Düzce Üniversitesi Yayınları; No.5, Kongreler;1, 183-200.
- Toksöz, G. (2007). Informal Labour Markets and the Need for Migrant Workers: The Case of Turkey from a Comparative Perspective. Berggren, E. & Likić-Brborić, B. & Toksöz, G. and Trimikliniotis, N. (Ed.) *Irregular Migration, Informal Labour and Community: A Challenge for Europe* içinde, (s. 183-199). Masstrich: Shaker Publishing.
- Toksöz, G. & Erdoğan, S. & Kaşka, S. (2012). Türkiye'de Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları. IOM Türkiye.
- UNHCR (2021). Erişim adresi: <https://www.unhcr.org/tr/basin-bildirileri-ve-aciklamalar>
- UNICEF (2021). Şartlı Eğitim Yardımı Programı'nın Suriyeli ve Diğer Mültecilere Yaygınlaştırılması. Erişim adresi: <https://www.unicef.org/turkey/sartli-egitim-yardimi-programi-sey>
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. 2019 İşgücü Piyasası Araştırması Türkiye Raporu.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2019 Yılı Faaliyet Raporu.
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 2020 Çalışma Hayatı İstatistikleri
- TÜİK (2020). Göç İstatistikleri. Erişim adresi: <https://data.tuik.gov.tr/>
- MEB (2014). Yabancılarla Yönelik Eğitim – Öğretim Hizmetleri (2014, 23 Eylül), Erişim adresi: <http://mevzuat.meb.gov.tr/dosyalar/1715.pdf>
- Wilkinson, M. ve Craig, G. (2011). Wilful Negligence: Migration Policy, Migrants' Work and the Absence of Social Protection in the UK. Cerami, A. ve Papadopoulos, T. (Ed.), *Migration and Welfare in the New Europe* içinde (s. 177-194). Bristol: Policy Press.

### EXTENDED ABSTRACT

Migrations before 2000 in Turkey, a country rushed with migration waves throughout history, were often initiated by elements of Turkish origin, which brought relatively convenient migration management. Yet, the civil war that was broken out in Syria in 2011 became a turning point in Turkey's migration policy and led to alterations in the nature of migration. Mass migrations have then made migration management challenging and started to reshape the Turkish social assistance regime. The present study attempts to address the impact of the change in the social assistance regime that has been reshaped following the Syrian refugee influx on the migration movements heading to Turkey. In addition, the research also discusses the effects of opportunities in the labor market in Turkey on increasing international migration after 2011. In the migration literature, it is a rule of thumb that the welfare regime typologies in which the host countries are categorized are highly decisive in the social rights of immigrants. In this context, the present study addresses the social protection regime for immigrants based on Turkey's welfare regime. The scholarly work on migration in Turkey mostly tends to discuss Syrian immigrants and their problems of integration and exclusion. However, migration waves to Turkey from diverse geographies have recently highlighted the increasing significance of labor migration, which necessitates focusing on why immigrants prefer Turkey based on both the scope of the social protection regime and the opportunities offered by the labor market. While the social protection regime in Turkey mostly targets Syrians under temporary protection, the driving motivation for migrants from other groups to migrate to Turkey is the attraction of the labor market. In the study, the welfare regime models and the social rights offered to immigrants within these models will be described before discussing the changes in the social protection regime and the immigrant-attracting opportunities in the labor market. A state may need to shape its immigrant acceptance conditions and the scope of social protection for immigrants depending on the welfare regime classification they fall in since the welfare regime model is considered among the main determinants of the migration influx to that state. In this respect, Turkey is considered chiefly

within the Southern European welfare regime classification. However, considering the scope of social rights offered to immigrants, Turkey appears to exhibit mixed characteristics of welfare regimes. For example, Turkey's immigration regime regarding healthcare services is closer to the social democratic model. Considering the generous aids offered to immigrants of Turkish origin under the Settlement Law until the 1980s, it is seen that the classification of the welfare regime for immigrants resembles conservative and liberal models.

On the other hand, the scope of primary healthcare services complicates classifying Turkey's immigration regime. To do so, the present research primarily focuses on welfare regime typologies. Then, the phenomenon of migration and the social protection regime in Turkey until the 2000s will be expounded, followed by the structural change in the social protection regime for immigrants after 2000. The advantages of labor markets for immigrants and the place of immigrants in the Turkish economy will be explored in another section of the study.

It is seen that not all groups benefit equally from the aid provided to immigrants and this situation creates a stratified structure among immigrants. The imbalances in resource distribution among skilled migrants from Europe under the 1951 Geneva Convention, Syrian refugees under Temporary Protection Status, and migrants from the Middle East and Caucasus, which are labor migration, creates a class differentiation between these groups. In this context, the temporary opportunities of the labor market and health services among immigrant groups motivate immigrants from the Middle East and Caucasus; residence, work permit and network-type relationships are thought to motivate Syrian migrants. On the other hand, it is possible to say that labor migration (especially in care services) meets the demand for the needs and services that the welfare state in Turkey should meet. Apart from this, problems in labor supply in agriculture and informal sector increased the demand for migrant labor; immigrants has tended to migrate to Turkey with partial advantages provided in the social assistance regime. In this context, while the flexibility in the pre-2000 social protection regime enabled different immigrant groups to enter the country, the restructuring of the post-2000 regime and employment opportunities brought labor migration to the fore. Migrant groups evaluated Turkey as either a "waiting room" or a "springboard", depending on their qualifications and socio-economic conditions.

The originality of the study may stem from the fact that it is the first time that Turkey's immigration policy has become the subject of a study based on its welfare regime. In this respect, it is believed that the present research will significantly contribute to the relevant literature. However, the claim that Turkey bears a mixed migration regime needs to be clarified by further studies. Moreover, further empirical reseach is needed to be able to understand the fundamental motivation of immigrants to choose Turkey as a migration route.