



ISSN: 2146-1740
<https://dergipark.org.tr/tr/pub/ayd>,
Doi: 10.54688/ayd.1611735
Araştırma Makalesi/Research Article



TÜRKİYE’DE GÖÇ POLİTİKALARININ VE GÖÇ YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

TRANSFORMATION of MIGRATION POLICIES and MIGRATION GOVERNANCE in
TURKEY

Çiğdem MANAP¹

Öz

Makale Bilgi

Gönderilme:
02/01/2025

Kabul:
25/06/2025

Modern göç politikalarının temeli hem politik hem de ekonomik olarak ulus devletler sisteminden bağımsız değildir. Devletlerin göç politikaları ise kuşkusuz siyasi ve ekonomik konjonktüre bağlı olarak değişmektedir. Bu çalışma, Türkiye’nin göç politikalarının dönüşümü ve bu dönüşüme neden olan dönemsel unsurlara odaklanmaktadır. Cumhuriyetin kuruluş yıllarında göç politikası ulus-devlet oluşturma çabalarının bir sonucu olarak Türk soylu olmayanların ülkeden gönderilerek yerlerine Türk soylu olanların yerleştirilmesini öngören mübadele süreci koşullarında 1934 İskân Kanunu çerçevesinde şekillenmiş; 1950’lere gelindiğinde Pasaport ve Yabancılar Kanunu, 1994’te İltica Yönetmeliği ve 2013 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yeni göç biçimleri ya da göç dalgaları karşısında göç yönetiminde revizyon ihtiyacına karşılık olarak ortaya çıkmıştır. Çalışmada yasal metinler, kamu politikaları ve söylemler tarihsel-sosyolojik bir çerçevede incelenmiştir. Göç politikalarının dönüşüm süreci ideolojik, kurumsal ve söylemsel boyutlarıyla analiz edilerek dönemler arası süreklilik ve kopuş noktaları tartışılmıştır. Bulgular Türkiye’nin göç yönetiminde başat kavramın tarihsel olarak “geçicilik” olduğunu ancak göçmen akışlarının hacmi ve sürekliliği nedeniyle bu anlayışın uygulamada aşıldığını ortaya koymaktadır. Ayrıca göç politikalarının şekillenmesinde ulus inşası, güvenlik kaygısı ve uluslararası yükümlülüklerin eş zamanlı olarak etkili olduğu; ancak bu unsurların zaman içinde değişen ağırlıklarla yeniden konumlandığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Göç politikaları, Ulus-devlet, Göç yönetimi

Jel Kodları: F22, F52, K37

¹**Sorumlu Yazar:** Dr. Öğr. Üyesi, Süleyman Demirel Üniversitesi, ORCID: 0000-0003-0045-8284, cigdemmanap@yahoo.com.

Atıf: Manap, Ç. (2025). Türkiye’de göç politikalarının ve göç yönetiminin dönüşümü. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 16(1), 521-538.



Abstract

Article Info

Received:
02/01/2025

Accepted:
25/06/2025

The foundation of contemporary migration policies is closely tied to the framework of nation-states, both politically and economically. It's undeniable that states' migration policies evolve to the prevailing political and economic circumstances. This study focuses on the transformation of Turkey's migration policies and the periodic factors that led to this transformation. During the Republic's early years, migration policy was initially established under the 1934 Settlement Law as part of the exchange process. This policy aimed to expel non-Turkish descendants from the country and replace them with Turkish descendants, aligning to create a nation-state. As new forms of migration emerged, the need for revision in migration management became apparent, leading to the development of the Law on Passports and Foreigners in the 1950s, the Asylum Regulation in 1994, and the 2013 Law on Foreigners and International Protection. In this study, legal texts, public policies, and discourses are examined within a historical-sociological framework. The transformation of migration policies is analyzed through ideological, institutional, and discursive dimensions, and the points of continuity and rupture between different periods are discussed. The findings reveal that the dominant concept in Turkey's migration governance has historically been "temporariness," yet this understanding has been eroded in practice due to the volume and persistence of migration flows. Furthermore, the study concludes that nation-building, security concerns, and international obligations have simultaneously shaped migration policies, although the relative influence of these factors has shifted and been reconfigured over time.

Keywords: Turkey, Migration policies, Nation-state, Migration management

Jel Codes: F22, F52, K37

Extended Summary

This study aims to assess the changes in Turkey's migration policies since 1923, focusing on the legislation governing the entry and exit of foreigners, their residency status, and the influx of migrants to Turkey. Turkey's migration policies, rooted in a nation-state framework, have been influenced by migration waves and efforts to align with the global migration system. The 1934 Settlement Law, the 1950 Foreigners Law, the 1950 Passports Law, the 1994 Asylum Regulation, the 2005 National Action Plan on Asylum and Migration, the 2006 Settlement Law (replacing the previous one), and the 2013 Law on Foreigners and International Protection (LFIP) have emerged in response to specific needs and reflect nation-state-focused migration policies.

Turkey, whose migration policy was determined by nation-building concerns for a long time after the founding of the Republic, has faced serious migration flows since the early 1990s. It was realized that the Settlement Law, the Law on Foreigners, and the Passport Law, which had been effective in migration regulations until that time, were insufficient to manage these migration flows, and the 1994 Asylum Regulation was issued. The migration flow that started in 2011 and resulted in more than three million Syrian refugees entering the country over the years prompted Turkey to revise its migration policy once again. In 2013, the Law on Foreigners and International Protection was adopted in April 2013. Then, the Directorate General of Migration Management was established to carry out migration-related affairs and procedures. The LFIP, which is much more comprehensive than its predecessors, is like previous laws and regulations regarding refugee status determination. After evaluating applications for international protection in Turkey, it has been determined that individuals coming from Europe are considered refugees according to the LFIP. On the other hand, foreigners coming from outside Europe are classified as "conditional refugees," and they are granted international protection until they are resettled in a third country. Turkey's refusal to grant 'refugee' status to those coming from outside Europe, is based on the concept of 'geographical limitation' arising from the 1951 Geneva Convention. Turkey has become a "transit country," providing refugees with only the options of "voluntary return" or "resettlement in a third country." The mass influx of Syrians into Turkey because of the war led to the granting of "temporary protection status" with the expectation that they would go back to their country once the conflict there was resolved. The idea that Syrians will go back is shown in the word "guest" applied to Syrians by both government officials and the public at the start of the process. In the same way, individuals from Iraq who have entered Turkey's borders in large numbers or on their own in the past few years because of conflicts in their home countries have received "humanitarian residence permits". This status signifies a temporary nature. Citizens of countries like Somalia, Iran, and Afghanistan can live in Turkey while waiting to start the refugee status assessment process and being relocated to a different country by UNHCR. "The most noticeable feature in these conditions is their temporary nature. Many refugees escaping war, political instability, or ethnic and religious conflicts opt for neighboring countries as their initial place of refuge, and only a small minority of them can resettle in a third country.

Due to worldwide concerns and local disputes, Turkey is transitioning from a transit nation to a refugee host country, despite its political reluctance and efforts to uphold its status as a transit nation and considering these and similar factors, which suggest that at least some of the refugees in Turkey will establish permanent residency under these circumstances. The next course of action in Turkey's migration policy should encompass the harmonization of policies as well as the regulation of migration-related affairs and procedures.

1. Giriş

Dünyadaki en eski büyük ölçekli nüfus hareketi, 1470-1870 yılları arasında yaklaşık 11 milyon insanın Afrika'dan Amerika'ya köle olarak taşınmasıdır. Daha sonra 1820-1930 yılları arasında Avrupa ülkelerinin emperyalist tutumları doğrultusunda, İngiltere, İspanya, Portekiz, Hollanda ve Fransa'nın artan nüfuslarına yeni yerleşim yerleri oluşturmak amacıyla koloniler kurmasıyla yaklaşık 60 milyon Avrupalı başta Amerika Birleşik Devletleri olmak üzere denizaşırı ülkelere göç etti (Boyle vd., 1998: 25). Bu uluslararası göç dalgası sonucunda Avrupalı göçmenler Kanada, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya, Yeni Zelanda gibi yeni ülkelerin kurulmasına yol açtı. Yeni kurulan bu ülkelerde, yoğun göç dalgasının ardından ev sahibi toplum azınlık grubu haline geldi. Aynı dönemde ikinci bir göç olarak, 17. ve 18. yüzyıllarda Avrupalı tüccarlar, köle olarak kullandıkları yerlileri Kuzey Afrika'dan Güney Afrika'ya, Karayip Adaları'na ve Brezilya'ya taşıdı (Weiner, 1995: 17). Bunu takip eden uluslararası göç dalgası, Birinci Dünya Savaşı sonrasında imparatorlukların tasfiyesi sırasında yaşandı. Osmanlı ve Avusturya-Macaristan İmparatorluklarının tasfiyesi, Orta, Doğu ve Güney Avrupa'da yeni devletlerin kurulmasına yol açtı. Bu devletler, milliyetçiliğin etkisiyle benimsedikleri zorunlu göç politikasıyla homojen bir toplum oluşturmaya karar verince, büyük çapta göç hareketleri ortaya çıktı ve 1920'ler dünyanın birçok yerinde büyük nüfus mübadelesi süreçlerine tanık oldu. Dönemin göç hareketleri arasında Rus Devrimi ve bunun sonucunda ortaya çıkan iç savaştan kaçan Belaruslular ile 1930'lardaki Nazi zulmünden kaçan Yahudiler de yer almaktadır (Weiner, 1995: 17). Bir sonraki göç hareketi, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Asya, Orta Doğu ve Afrika'da yeni bağımsız ülkelerin doğuşu sırasında gerçekleşti. Etnik olarak bölünmüş bu yeni ülkelerin çoğu otoriter siyasi rejimlere sahip olduğundan milyonlarca kişinin mülteci olmasına yol açan şiddet olayları yaşandı. Uluslararası göç hareketinin beşinci dalgası aynı dönemde ekonomik nedenlerden dolayı yaşandı. İkinci Dünya Savaşı sonrasında uygulanan kalkınma politikalarının da etkisiyle az gelişmiş ülkelere gelişmiş ülkelere ağırlıklı olarak iş gücü veya beyin göçü şeklinde göç dalgaları gerçekleşti. Bu dönemde Avrupa, Kuzey ve Orta Amerika göçün ana hedef bölgeleri arasındaydı.

1950'li ve 1960'lı yıllarda petrol üreten Batı Avrupa, Amerika Birleşik Devletleri ve Orta Doğu ülkeleri, ekonomilerini daha verimli kılmak amacıyla misafir işçi talep etmeye başladı. 1945'ten 1970'lerin başına kadar, göçün üç temel biçimi gelişti. Bunlar, işçilerin, özellikle diğer Avrupa ülkelerinden Batı Avrupa'ya “misafir işçi anlaşmaları” aracılığıyla göçü; “sömürge işçilerinin” sömürgeci ülkelere geri dönüş göçü ve son olarak da başlangıçta Avrupa'dan, daha sonra Asya ve Latin Amerika ülkelerinden Kuzey Amerika ve Okyanusya kıtalarına yönelen kalıcı göç şeklindeydi (Castles ve Miller, 2013). Göçmen işçiler başlangıçta

geçici görülse de özellikle Avrupa ve Amerika'daki göçmen işçilerin çoğu bu ülkelere yerleşti (Weiner, 1995: 19-20).

1960'lı yıllardan itibaren göç nedenleri kökten değişmeye başladı, milyonlarca insan ülkelerindeki çatışma ve kargaşadan kaçmak için uluslararası sınırları aşarak sığındıkları ülkelere kitlesel göçün kaçınılmaz sonuçlarını da beraberinde getirdi. Ev sahibi ülkelerin bu kitlesel göç hareketlerine nasıl tepki verdikleri, zaman içinde ülkeler arasında hatta aynı ülkede farklı eyaletler arasında bile büyük ölçüde farklılık gösterdi. Bazıları mültecilere ihtiyaç duydukları temel yardımları sunarak güvenliklerini garanti altına alırken diğer bazı ülkeler mültecilerin ülkelerine girişlerini engellemeye çalıştı, sınır geçişlerine kısıtlamalar getirerek mültecilerin güvenliklerini tehlikeye attı (Jacobsen, 1996: 655).

Göçün niteliğinin değişmesi ve zorunlu göçün çoğu zaman kitlesel göçe dönüşmesiyle dünya 1980'lerden sonra uluslararası iltica sistemini büyük ölçüde etkileyen iki büyük gelişme yaşadı. Bunlardan ilki, dünyada neo-liberal hegemonyanın büyümesi ve göç alan ülkeleri de önemli ölçüde etkilemesidir. Neo-liberal yaklaşımlarla ekonomik sistemdeki değişimlere paralel olarak göç politikaları da değişti. İkinci gelişme ise Soğuk Savaş yıllarının sonunda, özellikle 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından yaşandı. Bu dönemde Doğu Avrupa, dünyanın en fazla mülteci nüfusuna sahip bölgeleri arasında yer almaktaydı (Ünlüer, 2015). Aynı dönemde Batılı ülkeler sığınmacıların ve ekonomik göçmenlerin ülkelerine girişini kısıtlayan ya da zorlaştıran benzer göç politikaları uyguladılar (Lavenex, 1999: 20-21). Yabancı düşmanlığının büyük ölçüde arttığı 1980'li yılların sonuna doğru Batılı ülkeler daha kısıtlayıcı politikalar uygulamaya yöneldi, vize şartlarını değiştirerek zaman içerisinde vize listelerine - mülteci üreten ülkeleri de içeren- yeni ülkeler ekledi (Sztucki, 1999: 72). Neo-liberal ekonomik rejim, modern iltica sistemini uluslararası düzenin ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde düzenlerken “sığınmacı” kavramı sisteme geçici mülteci statüsü olarak eklendi. Dolayısıyla mülteci statüsünün belirlenmesinde yapılacak işlemler sırasında, mülteci statüsü için başvuran kişinin beyanından ziyade, ev sahibi ülkenin kararı geçerlilik kazandı. 1970'li yılların ikinci yarısından sonra ve 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasi krizler, ekonomik sınırlamalara ve işsizliğin artmasına neden oldu, bunun sonucunda da yeni göçlere karşı muhalefet arttı. Almanya başta olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde ırkçılık ve fanatik milliyetçi hareketler güç kazanırken yabancı düşmanlığı arttı.

20. yüzyılda göçün büyük bir kısmı kitlesel göçtü: 1977-1992 yıllarında kendi ülkelerindeki iç savaştan kaçarak Ruanda ve Tanzanya'ya kaçan Mozambikli mülteciler, 1971'de Bangladeş Kurtuluş Savaşı'ndan kaçarak Hindistan sınırını geçmeye çalışan yaklaşık 10 milyon Bengalli mülteci, Vietnam Savaşı nedeniyle ülkelerini terk eden Kamboçyalı

mülteciler, 1979 İslam Devrimi sonrasında ülkelerini terk etmek zorunda kalan İranlı mülteciler, Aralık 1979 ile Şubat 1989 arasında dokuz yıldan fazla süren Sovyet-Afgan Savaşı'ndan kaçan 6 milyon Afgan mülteci, 1990 yılının Ağustos ayında başlayıp, Şubat 1991'e kadar yaklaşık yedi ay süren Körfez Savaşı sırasında Irak'tan Türkiye ve İran'a kaçan Kürt mülteciler, Bosna Savaşından (1992-1999) sonra iki milyondan fazla Bosnalı, Sudan'daki Darfur krizi sonucunda yerinden edilen bir milyondan fazla insan. 20. yüzyılda kitlesel göç hareketlerine yol açan olaylar arasında Orta Avrupa ülkelerinde yaşanan siyasi değişimler, 1980'lerde İran'da yaşanan rejim değişikliği, Doğu Almanya ile Batı Almanya'nın birleşmesi, eski Yugoslavya'daki etnik çatışmalar ve Kuzey Irak'taki çatışmalar sayılabilir. 21. yüzyılın hemen başında, 2011 yılında başlayan Suriye İç Savaşı'ndan kaçan dört milyondan fazla Suriyeli, Türkiye, Ürdün, Lübnan, Irak gibi komşu ülkelere sığındı. 21. Yüzyılın ikinci kitlesel mülteci hareketi ise 2022 yılında başlayan Rusya-Ukrayna Savaşı'ndan kaçan 4 milyondan fazla Ukraynalının Almanya, Polonya, Slovakya, Macaristan gibi komşu ülkelere sığınma talebinde bulunmasıyla yaşandı.

Göç, özellikle kitlesel göç, hedef ülkenin sosyal düzenine ve göç politikalarına doğrudan etki eden bir fenomendir. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren yaşanan insani krizlerle birlikte dünya genelinde başka bir ülkeye sığınma talebinde bulunan kişilerin sayısında büyük artış yaşandı, pek çok ülkede yaşanan siyasi istikrarsızlıklar, çatışma ve şiddet, kitlesel mülteci akınlarını beraberinde getirdi. Dünya genelinde uluslararası göçmen sayısı oransal olarak dünya nüfusundan daha hızlı artmaktadır (UNDESA, 2016: 21). Uluslararası göç politikalarının temeli II. Dünya Savaşı sırasında milyonlarca insanın yerinden edilmesine dayanır. Bu büyük göç dalgasının Avrupa genelinde yarattığı insani krizle başa çıkabilmek için savaşın ardından, 1951 Cenevre Sözleşmesi imzalanarak mülteci hakları konusunda uluslararası standartlar belirlendi. Bu çalışma, 1951 Cenevre Sözleşmesinin taraflarından biri olan Türkiye'nin 1923'ten günümüze göç politikalarında yaşanan dönüşümleri, yabancıların ülkeye giriş çıkışını ve ülkede ikamet durumlarını düzenleyen mevzuat ve Türkiye'ye yönelen göç dalgaları bağlamında değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Türkiye'nin, ulus devlet anlayışını merkeze alan göç politikaları kendisine yönelen göç dalgaları ve uluslararası göç rejimi ile uyumlanma çabaları ile şekillenmiştir. 1934 tarihli İskân kanunu, 1950 tarihli Yabancılar Kanunu, 1950 tarihli Pasaport Kanunu, 1994 tarihli İltica Yönetmeliği, 2005 tarihli İltica ve Göç Alanındaki Türkiye Ulusal Eylem Planı, bir önceki İskân Kanunu'nun yerini alan 2006 tarihli İskân Kanunu ve 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu dönemsel ihtiyaçlara karşılık ortaya çıkmış enstrümanlar olmalarının yanı sıra ulus devlet merkezli göç politikalarının yansıması niteliğindedir.

Son yıllarda Türkiye'nin göç politikalarına ilişkin yapılan çalışmalar genellikle belli dönemlere odaklanarak mevzuat değişikliklerini açıklamakta (Bayındır Goularas & Sunata 2015; Biehl, 2009; Genç, Heck & Hess 2019), Türkiye'nin göç tarihine odaklanmakta (Erdoğan & Kaya 2015), Türkiye'nin göç yönetiminde Avrupa Birliği ile ilişkilerini veya Suriyeli mülteciler özelindeki kriz yönetimini ele almaktadır (İçduygu, 2017; Eren & Çakran 2017; Gökalp Aras, 2019; Erdoğan, 2018). Bu çalışmaların ele aldığı konu ya da dönem gereği genellikle belirli tarihsel kesitlere ya da güncel gelişmelere odaklandığı görülmektedir. Bu çalışma Türkiye'nin göç mevzuatındaki dönüşümün tarihsel süreklilik içindeki bütüncül yapısı ile bu dönüşümün ulus-devlet kimliği, uluslararası rejimler ve küresel göç baskılarıyla ilişkisini aynı düzlemde inceleyerek mevcut literatürdeki bu boşluğu doldurmayı amaçlamaktadır. Böylece çalışma Türkiye'nin göç politikalarının evrimine dair tarihsel, hukuksal ve siyasal düzlemleri bir araya getiren bütüncül bir analiz sunarak göç tarihi yazınına ve çağdaş göç politikaları tartışmalarına yeni bir katkı sağlamayı hedeflemektedir.

2. Türkiye'nin Göç Politikası

Diğer pek çok ulus devlette olduğu gibi Türkiye'nin göç politikası da Cumhuriyet tarihi boyunca kendisine yönelen göç hareketleri doğrultusunda şekillendi. 1922-1945 yılları arasındaki Yeni Cumhuriyet döneminde Yunanistan, Balkanlar ve Almanya'dan yaklaşık 1.185.000 kişi; 1988-2000 yılları arasında Irak, Bulgaristan, Bosna ve Kosova'dan yaklaşık 900.000 kişi Türkiye'ye geldi. Bunlar Türkiye'nin göç tarihinin en somut örnekleridir (GİGM, 2016: 23). Mülteciler söz konusu olduğunda sözleşmenin taraf devletleri, temel mevzuat olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne dayansalar da mülteci kriziyle karşılaştıkları döneme veya gelen kişi sayısına göre mevzuatlarında değişiklik yapmayı tercih etmektedir. 20. yüzyılın başlarından bu yana yaşanan bir dizi paradigmatik değişim ve özellikle Suriyeli mülteci krizi, Türkiye'nin göç politikalarında bir revizyon sürecini beraberinde getirdi.

Türkiye'ye yönelik göç akınlarının en somut örnekleri arasında, 1922-1938 yılları arasında nüfus mübadelesi kapsamında Yunanistan'dan gelen 384 bin kişi; Bulgaristan'la imzalanan Dostluk Anlaşması kapsamında 1923-1945 arasında Balkanlardan gelen 800 bin kişi; 1933-1945 yılları arasında Nazi Almanya'sından kaçan yaklaşık 800 Yahudi; 1988 Halepçe Katliamı sonrası Irak'tan gelen 51.542 kişi; 1989 yılında Bulgar hükümetinin asimilasyon politikalarından kaçan 345 bin Türk soylu kişi; 1991 yılında I. Körfez Savaşı sırasında Irak'tan gelen 467.489 kişi; 1992-1998 yılları arasında Bosna Savaşı sırasında Bosna'dan gelen 20 bin kişi; 1999 yılında Kosova Savaşı sırasında Kosova'dan gelen 17.746

kişi; 2001 Makedonya İç Savaşı sırasında Makedonya'dan gelen 10.500 kişi ve 2011-2022 yılları arasında Suriye'deki savaştan kaçan 3.6 milyon kişi sayılabilir.

Türkiye'nin göç politikasının başlıca hukuki araçlarına kısaca değinecek olursak, ulus devletin inşa aracı olarak 1934 İskan Kanunu, Yabancıların ikamet ve yerleşme şartlarını düzenlemek amacıyla 1950 Türk Yabancılar Kanunu, Ülkeye giriş veya çıkışı düzenlemek amacıyla 1950 Pasaport Kanunu, Orta Doğu'dan gelen büyük mülteci akınlarıyla başa çıkmak için 1994 Yönetmeliği ve Suriye'den Türkiye'ye yönelen büyük göç dalgası sonrası yasal göç ve düzensiz göç yönetimini sağlamak amacıyla 2013 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu temel yasal belgeler olarak sayılabilir. Ekonomik ve toplumsal dönüşümlere paralel olarak Türkiye'nin uluslararası göç deneyimi, Cumhuriyetin ilk yılları (1923-1950), 1950-1980 arası dönem, 1980-2010 arası dönem ve 2010 sonrası dönem olarak dört dönemde incelenebilir.

2.1. Erken Cumhuriyet Dönemi Göç Politikaları (1923-1950): Ulus-Devlet İnşası, İskân Politikaları ve Mübadele

Bu dönemde, gayrimüslimlerin ayrılığı ve Türklerin ve Müslümanların ülkeye gelişi göç hareketlerine hâkim olduğundan, ülkedeki göç akışlarının doğasını ulus inşa süreci belirlemektedir (İçduygu ve Aksel, 2013: 185). Ulus devletlerin iki temel amacı “nüfus hareketlerini kontrol etmek ve sınıf ayrımlarının önünde siyasi bir topluluk olarak halkın üretilmesini sağlamaktır” (Balibar, 1991: 48). Ulus devletin temelinde etnik kimlik, ortak tarih, milli marş, atalarının uğruna canlarını feda ettiği topraklar, milli ekonomi, herkesin paylaştığı temel hak ve görevler gibi ana unsurlar yer alır.

Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra imparatorluklar dağılırken, yerlerine ulus devletler kurulmaya başladı. Smith'in (1988: 129) belirttiği gibi, “çok az sayıda devlet tam ulus devletti” ve bu ulus-devletlerin çoğu, topraklarında çeşitli etnik grupları barındırmaktaydı. Bu nedenle yeni ulus-devletler, nüfus mübadelesi yoluyla homojen bir nüfus yaratmayı amaçlıyordu. Türkiye de aynı eğilimin etkisiyle homojen bir ulus devlet yaratmaya çalıştı. Bu dönemde imzalanan nüfus mübadelesi anlaşmaları sonucunda 1,3 milyon Türk ve Müslüman Türkiye'ye gelirken, üç milyona yakın Türk ve gayrimüslim kişi de ülkeyi terk etti (İçduygu, vd. 2008). Göçün en belirgin işlevi, nüfusu etnik köken ve din açısından homojenleştirmek ve ulus devletin en önemli unsurlarından biri olan “ulus”u inşa etmekte.

Türkiye'nin ulus-devlet oluşumu sürecinde ortaya çıkan göç politikaları, çağdaş göç politikalarını hâlâ etkilemektedir. Bu dönemde İskân Kanunu, Türkiye'ye göçü düzenleyen en önemli mevzuattır. 2510 sayılı Kanun Türkiye'de “göçmen”, “serbest göçmen”, “bireysel göçmen” ve “kolektif göçmen” gibi göçmen türlerini tanımlarken etnik kökene atıf

yapmaktadır. Soykan'a (2010: 6) göre bu yasa “Türkiye Cumhuriyeti'nin politikada ulusal kimliğin inşası açısından en önemli gelişmelerinden biridir. Türk olmayan unsurları asimile etmek amacıyla vatandaşların ülke içinde serbest dolaşım hakkı ihlal edilmiş, Türk olmayan nüfus, Türk nüfusu içindeki yoğunluğu azalacak şekilde ülkeye dağıtılmıştır”. Kanun, Türkiye'ye göç hakkını yalnızca “Türk kökenli kişileri kapsayacak şekilde” önemli ölçüde kısıtlamaktadır (Avcı ve Kirişçi, 2006: 149). Bu yasa, “Türkiye’de yaşayanları “Türk soyundan gelen ve Türk kültürüne bağlı olanlar”, “Türkçe konuşmayan, fakat Türk kültüründen sayılanlar” ve “ne Türkçe konuşan ne de Türk kültürüne ait olanlar” olmak üzere” şeklinde gruplara ayırarak bunları “kaynaştırmayı” hedeflemektedir. Türk olmak, Türk soylu olmak gibi kavramlara yaptığı vurgu nedeniyle yasa sıklıkla eleştirilmekte, Türk milliyetçiliğinin dayanağının vatandaşlık mı, ırk mı, yoksa kültür mü tartışmalarında sıkça gündeme gelmektedir (İçduygu vd., 2014: 124).

1950 tarihli Yabancılar Kanunu, Türkiye'ye göç eden yabancıların ikamet ve çalışma durumlarını düzenleyen başlıca hukuki belgedir. Bu belgeye göre, yabancıların yerel polis ofisleri tarafından belirli bir soruşturmadan geçtikten sonra ikamet izni başvurusunda bulunmaları gerekmektedir (İçduygu ve Sert, 2009: 3). İskân Kanunu kapsamı dışında kalan yabancılar için iş ve işlemler 1950 tarih ve 5682 sayılı Pasaport Kanunu ile 5683 sayılı Yabancı Uyrukluların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun¹ (İkamet Kanunu) ile düzenlenmektedir. Türkiye'ye izinsiz giriş ve çıkışlar 1950 Pasaport Kanunu'na göre suç olarak tanımlanır. Bu nedenle herhangi bir yabancı, herhangi bir resmi izin veya yasal belge olmaksızın sınırları geçmeye çalışırken Türk polisi veya jandarması tarafından yakalanırsa doğrudan gözaltına alınır ve sığınma başvurusu hakkını kaybeder (Soykan, 2010, s. 11). Bu dönemde ülkeye kimlerin göç edebileceği, yerleşebileceği ve mülteci statüsü alabileceğine dair koşulları belirleyen temel düzenleme İskân Kanunu'dur. Yeni Cumhuriyetin ulus inşa etme projesinin bir parçası olarak yasa, açıkça Türk kökenli ve/veya Türk kültüründen gelen kişilere öncelik vermektedir. Türk soylu “kişilerin, Türkiye'de beş yıl kesintisiz ikamet etmeleri halinde ülkede gayri resmi olarak kalmalarına, yerleşmelerine, çalışmalarına ve Türk vatandaşlığını kazanmalarına izin verilmektedir” (İçduygu ve Sert, 2009: 4). Bu dönemdeki göçün temel özelliği, Balkanlardaki Türklerin Türkiye'ye yerleştirilmesi, Türkiye'deki Türk olmayan nüfusun ise ülkeyi terk etmesinin sağlanması olduğundan Türkiye Cumhuriyeti'nin 1923'ten 1950'lere kadar belirli bir iltica politikası olduğunu söylemek zordur. Ancak Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra Birleşmiş Milletler'in kuruluşu ve uluslararası bir iltica politikasına duyulan

¹5682 sayılı Pasaport Kanunu ve 5683 sayılı İkamet Kanunu 24 Temmuz 1950 tarihli Resmî Gazete’de yayımlandı.

ihtiyaç, uluslararası iltica rejimini dönüştürdüğü gibi Türkiye'nin iltica rejimini de etkiledi (Latif, 2002: 20). Türkiye'nin iltica politikası yıllar içinde dönüşüme uğrasa da 2006 yılına kadar yürürlükte kalan İskân Kanunu'nun "Türk soyuna ve kültürüne" yaptığı vurgu uzun yıllar önemini korudu.

2.2.1950-1980 Dönemi Göç Politikaları: Köyden Kente Göç ve Yurtdışına İşçi Göçü

Bu dönemde göç hareketleri; hızlı kentleşme nedeniyle köyden kente göç, yurt dışına işçi göçü ve buna bağlı göçler şeklinde oldu. Uluslararası göçün temel özelliği Türkiye'den Avrupa'ya işçi göçüydü. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa ekonomisini yeniden inşa etmek için Almanya, Belçika, Avusturya, Fransa'nın kalkınma planları dahilinde toparlanma çabaları, diğer ülkelerden önemli miktarda iş gücü ihtiyacını da beraberinde getirdi. Batı Avrupa ülkeleri piyasalarındaki işgücü eksikliğini gidermek amacıyla Türk vatandaşlarının göçü 1960'lı yılların başında başladı, 1974 yılına kadar devam etti. Bu dönemde, Türkiye'den yurt dışına yapılan uluslararası göçler, ülkeler arası ikili işgücü anlaşmalarıyla düzenleniyordu. Avrupa'da uzun süre "misafir işçi" olarak tanımlanan Türk kökenli göçmenlerin çoğu göç ettikleri bu ülkelere yerleşti. 1974 yılından sonra işgücü göçü Kuzey Afrika, Orta Doğu ve Körfez bölgesi ülkelere yöneldi, Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra ise Rusya Federasyonu ve Orta Asya ülkelerine doğru kaydı.

Bu dönem, Türkiye'nin işçi göçünü sağlayabilen bir ülke olarak öne çıktığı ve işçi göçüne ilişkin politikalar ürettiği dönemdir. Türkiye'nin göç politikaları "göç akışlarından elde edilen ekonomik kazanımlara odaklanıyordu: Avrupa'ya işçi göçü işsizliği azaltmak, döviz akışı sağlamak ve mesleki beceri kazanmak için bir araç olarak görülüyordu" (İçduygu ve Aksel, 2013: 185-186). Yine bu dönemde 1950 ve 1951 yıllarında -1934 tarihli İskân Kanunu'nda belirtildiği gibi Türk soyundan ve kültüründen gelme tanımına uygun olarak- Bulgaristan'dan 200.000 Türk, Türkiye'ye sığındı.

Uluslararası zorunlu göç hareketlerini ve göç edenlerin durumunu düzenlemek amacıyla Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni de bu dönemde imzaladı. Türkiye'nin, uluslararası iltica düzenlemelerine ilişkin temel belge olan 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni ve 1967 Protokolü'nü imzalayan ülkeler arasında yer almakla birlikte, 1951 Sözleşmesi'nden doğan "coğrafi sınırlama"² hakkını saklı tutması yalnızca Avrupalı mültecilere "mülteci statüsü" verdiği anlamına gelmektedir. Soykan'a (2010: 9) göre, coğrafi sınırlama "ulus inşası süreci lehine Türk olmayan nüfuslara yönelik başlangıçtaki düşmanlığın hala korunduğunu" göstermektedir.

² 1951 Sözleşmesi'nin mülteci tanımından doğan coğrafi çekince (Avrupa'da meydana gelen olaylar) ve zaman çekincesi (1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar) kısımları 1967 Protokolü kaldırılmıştır.

2.3.1980-2010 Dönemi Göç Politikaları: Göçün Küreselleşmesi

1980'li yıllara kadar Türkiye'ye yönelik herhangi bir göç hareketi söz konusu olduğunda ilgili üç temel yasal düzenleme etkili oldu: 1934 İskân Kanunu, 1950 Yabancılar Kanunu ve 1950 Pasaport Kanunu. 1980 sonrası dönem, uluslararası göç açısından Türkiye'nin statüsünün ve mülteci profilinin değiştiği dönemdir. 1980'li yılların başlarından itibaren Türkiye, düzenli ve düzensiz işçi göçleri, transit göçler, sığınmacılar ve mülteciler gibi farklı ulusal, etnik ve dini kökenden gelen göç akışlarıyla karşı karşıya kaldı (İçduygu ve Aksel, 2013: 185-186). Bu yıllarda Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin dağılması özellikle Türkiye'ye yönelik uluslararası göç hareketlerinde etkili oldu. Bunun yanı sıra Orta Avrupa ülkelerindeki siyasi gelişmeler ve 1980'li yıllarda İran'daki rejim değişikliği de bu hareketlerin şekillenmesinde önemli rol oynadı. Ayrıca eski Yugoslavya'daki etnik çatışmalar ve Kuzey Irak'taki çatışmalar da Türkiye'ye doğru büyük çaplı göç hareketlerine yol açtı.

Türkiye'nin 1980'li yıllardan itibaren bu denli göç alan bir ülke haline gelmesinde Türkiye'nin Avrupa'ya göre liberal sınır politikaları, turizmi geliştirmek amacıyla uygulanan esnek sınır mevzuatı, küreselleşmeye tepki olarak yerel ekonominin serbestleştirilmesi ve dışa açılma gibi faktörler etkilidir. Tüm bu faktörlerin bir sonucu olarak Türkiye o dönemde özellikle “Türk soyundan ve kültüründen” gelen insanlar için “hedef ülke” haline geldi. Ancak Türkiye'nin Avrupalı olmayan yabancıları mülteci olarak görmeyen iltica politikası nedeniyle Avrupa dışından gelen mülteciler için “geçiş ülkesi” olmaya devam etti. 1980'lerde ve 1990'ların başında siyasette göç konusunda gözle görülür herhangi bir politika kaygısı görülmemektedir (İçduygu ve Aksel, 2013: 185-186). Yine aynı dönemde, 1980 darbesinden sonra hatırı sayılır sayıda insan sığınma amacıyla Türkiye'den Avrupa'ya göç etti. Önceki dönemlerde göçü karakterize eden soydaş göçmenlerin yerini, başka bir ülkeye gitmeyi amaçlayan transit mülteciler, Avrupa'da çalışmak isteyen göçmen işçiler aldı (Kirişçi, 2007; İçduygu, 2012). Bu dönemin başında Türkiye, “Türk soyundan ve kültüründen olan” Bulgar Türklerine kapılarını açtı. 300.000 Türk ve Pomak, Bulgar hükümeti tarafından sınır dışı edildikten sonra Türkiye'ye sığındı. Bu kişilerin üçte biri, 1990 yılında Bulgaristan'da yaşanan rejim değişikliğinden sonra, Bulgaristan'a geri döndü, kalanlarsa Türk vatandaşlığı alarak Türkiye'ye yerleşti (İçduygu ve Sert, 2009: 4).

Türkiye, 1992-1995 yılları arasında eski Yugoslavya'da yaşanan çatışmalardan kaçan yaklaşık 20.000 Boşnak'a da geçici sığınma hakkı tanıdı. 1995 yılı sonunda savaşı sonlandıran Dayton Anlaşması'nın imzalanmasıyla Bosnalı sığınmacıların çoğu ülkelerine geri döndü. 1998 ve 1999 yıllarında da 18.000 civarında Kosovalı, ülkelerindeki etnik çatışmalardan kaçarak Türkiye'ye sığındı, pek çoğu çatışmaların yoğunluğunu kaybetmesi üzerine ülkelerine geri

döndü (İçduygu ve Sert, 2009: 5). Türkiye, Bulgaristan, Bosna Hersek, Çeçenistan ve Kosova'daki çeşitli iç çatışmalardan kaçarak kendisine sığınan kişilerin anavatanları Avrupa Konseyi üyeleri arasında yer almasına rağmen bu kişilere mülteci statüsü yerine hukuki açıdan belirsiz bir statü olan “misafir” statüsü ile ülkede kalma izni verdi. Türkiye'nin “coğrafi çekince” kavramını hâlâ ulusal kimliğini koruma ve Türk soylu olmayan mültecilerin ülkeye erişimini engelleme aracı olarak kullandığını iddia etmek mümkündür (Soykan, 2010, s. 9). Aynı dönemde, 1988'deki Halepçe Katliamı ve 1991'deki Körfez Savaşı'ndan sonra Iraklı mülteciler toplu halde Türkiye sınırlarını geçti. Çoğunluğu Kürt mültecilerden oluşan bu kitlesel göç için, Türkiye tarafından geri dönüş ya da üçüncüyü ülkeye yerleştirme seçenekleri sunuldu. Her iki kitlesel göç akışı da gelenlerin etnik kimliği nedeniyle ulusal güvenliğe yönelik olası tehditler olarak değerlendiriliyordu (Avcı ve Kirişçi, 2006: 151).

Türkiye'nin sığınma politikası İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra önemli ölçüde değişse de “Türk soyundan ve kültüründen” olmayan kişilerin reddedilmesi devlet politikası olarak devam etti. Soğuk Savaş sırasında Türkiye, Sovyetler Birliği de dahil olmak üzere Avrupa'daki Komünist Blok ülkelerinden mülteci kabul etti. Mülteciler Türkiye'de kaldıkları süre boyunca 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında sağlanan tüm haklara sahipti. Ancak bunların çok az bir kısmının Türkiye'de kalmasına izin verildi. Bu kişilerin çoğu Türkiye dışında üçüncü bir ülkeye yerleştirildi (Avcı ve Kirişçi, 2006: 151). 1980'lerin sonu ve 1990'ların başında Türkiye'ye yasadışı yollardan girme girişimlerinin ve ülke tarafından reddedilen sığınmacıların sayısının artması nedeniyle Türkiye daha etkin bir politika uygulama ihtiyacı duydu ve göçü yönetmek amacıyla 1994 yılında yeni ve daha sert düzenlemeler yayınladı (Avcı ve Kirişçi, 2006: 154). Böylece 1994 İltica Yönetmeliği, Türkiye'deki Avrupalı olmayan mültecilere üçüncü bir ülkeye yerleşmeyi beklerken geçici sığınma hakkı tanıyan yasal bir araç haline geldi (Latif, 2002: 23-24). Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesinden gelen “coğrafi çekince” maddesini halen yürürlükte tuttuğundan, 'mülteci' ve 'sığınmacı' gibi terimlerin uluslararası mülteci hukukunda ve 1994 İltica Yönetmeliği'nde farklı tanımları bulunmaktadır. 1994 İltica Yönetmeliği'nde "mülteci" terimi, Cenevre Sözleşmesi kapsamında “mülteci, yabancı veya vatansız Avrupalı kişiyi”, sığınmacı ise “Avrupalı olmayan yabancı veya vatansız kişiyi” tanımlamak için kullanılmıştır (Soykan, 2010: 10). İçduygu ve Aksel'e (2013: 185-186) göre “1990'ların ortasından yakın zamanlara kadar Türk devletinin uluslararası göç konusundaki tutumu “cehalet ve ihmal” yaklaşımından koptu, “göçle ilgili konular kamu politikası oluşturma gündeminde önem kazandı”.

2000'li yıllar dünyada göçün “güvenlik” kavramıyla eşanlamlı olarak kullanıldığı yıllar oldu. Göç olgusunun neredeyse her zaman güvenlik söylemiyle birlikte ele alınması göç

literatürüne sıklıkla yansdı (Koslowski, 2000; 2001; Weiner ve Teitelbaum, 2001; Castles, 2011; Elitok Paçacı, 2013). Düzensiz göçmenlerin sayısı arttıkça göçü durdurmaya yönelik tedbirler de genişledi ve göç olgusu “göçün güvence altına alınması” gibi yeni söylemlerle dile getirildi. Koser (2005: 3) “düzensiz göçün devlet güvenliğine ve insan güvenliğine yönelik gerçek veya algılanan bir tehdit oluşturduğunu” iddia ederken şunu da ekler: “siyasi söylemlerde ve medya söylemlerinde düzensiz göç sıklıkla devlet egemenliğine yönelik bir tehdit olarak tanımlanıyor” (Koser, 2005: 10). 2000’li yıllarda uluslararası göç hareketleri artmaya ve çeşitlenmeye başladı: göçün küreselleşmesi, göç akınlarının yön değiştirmesi, göçün farklılaşması, göç geçişinin yaygınlaşması, göçün kadınlaşması, göçün siyasallaşması gibi eğilimler ortaya çıktı (Castles ve Miller, 2013: 10-13). Ulus-devletlerin göçü uluslararası güvenlik politikalarına dahil etmeye başlamasıyla göç siyasi bir mesele haline geldi. Bu durum özellikle mültecilerin kabulüne ilişkin devlet politikaları nedeniyle ev sahibi toplumla göç eden grubun kabul ve uyum tutumları bağlamında olumsuz sonuçlar doğurdu.

2.4. 2010 Sonrası Göç Politikaları: Göçün Kalıcılaşması

2010’lara kadar Türkiye sınırlarında geçen mültecilerin statüleri 1994 Yönetmeliği’ne (bazı maddelerinde birkaç değişiklik yapılarak) göre düzenlenirken, 2011 sonrası Suriye krizi sonrasında bir göç yönetiminde revizyon ihtiyacı doğdu. Bu ihtiyacı gidermek üzere hazırlanan 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) 11 Nisan 2013 tarihinde yayımlandı. YUKK ile Türkiye, Avrupa kökenli yabancılara uluslararası koruma başvurularının değerlendirilmesi sonrasında “mülteci” statüsü verirken, Avrupalı olmayan yabancılara ise üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar uluslararası koruma sağlayan “şartlı mülteci” statüsü vermektedir. 2013 sonrası tüm başvuru sahiplerinin talepleri 1951 Cenevre Sözleşmesi, 1967 Protokolü ve YUKK kapsamında işleme alınmaktadır. YUKK, Türkiye’nin 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü kapsamındaki yükümlülüklerinin belirlenmesinde de bir temel taşıdır. YUKK’nun 61, 62 ve 63. maddelerine göre, Türkiye’den uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancılara, başvuruları Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından olumlu değerlendirildikten sonra “mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma” statülerinden biri verilmektedir. Bu üç statünün dışında, toplu olarak Türkiye sınırını geçen Suriyeli veya Iraklı mülteciler gibi kitlesel göçlerle gelen kişilere, “geçici koruma statüsü” veya “insani ikamet izni” verilmektedir.

Suriyeli mültecilerin uluslararası koruma başvurularının tamamını tek tek işleme alma imkânı olmadığından, Suriye’deki iç savaştan Türkiye’ye kaçan Suriyelilerin tamamı “geçici koruma” altına alındı. Geçici koruma, uluslararası korumaya yönelik bireysel başvuru mekanizmasının etkin bir şekilde çalışmasını zorlaştıran bu tür kitlesel göç hareketlerini

düzenlemek amacıyla Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan acil ve geçici bir tedbirdir. Geçici korumada uluslararası hukuk standartlarına göre üç temel kriter bulunmaktadır: “din, etnik köken, ırk ayrımı gözetmeksizin açık kapı politikası”, “geri göndermeme ilkesinin uygulanması”, “temel ihtiyaçların karşılanması ve haklara erişim”.

3. Sonuç

Türkiye’nin “tarihsel olarak devraldığı mirasla” ve “güvenlik endişeleriyle ve güvenlik kavramının özünde yer alan risk ve tehdit algılamasıyla” şekillenen göç yönetimi yüz yıllık cumhuriyet dönemi boyunca yaşanan göçlerle dönüşüme uğradı ve daha kapsayıcı bir hal aldı (İnan, 2016: 12). Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren uzunca bir süre göç politikasını ulus inşa etme kaygılarının belirlediği Türkiye, 1990’ların başından itibaren ciddi göç akınlarıyla karşı karşıya kaldı. Bu yıllara kadar göç düzenlemelerinde etkili olan İskân Kanunu, Yabancılar Kanunu ve Pasaport Kanunu’nun bu göç akınlarını yönetmek konusunda yeterli olmadığı görülerek 1994 İltica Yönetmeliği yayınlandı. 2011’de başlayan ve yıllar içinde üç milyondan fazla Suriyeli mültecinin ülkeye girmesiyle sonuçlanan göç akını ise Türkiye’nin göç politikasında bir kez daha revizyona gitmesinde etkili oldu ve 2013’te Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yürürlüğe kondu, göçle ilgili iş ve işlemleri yürütmek amacıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kuruldu. Kendisinden önceki yasal düzenlemelerden çok daha kapsamlı olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu mülteci statüsü belirleme konusunda önceki kanun ve yönetmeliklerle benzerlikler göstermektedir. Söz konusu Kanun, Türkiye’den uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancıların müracaatlarının ardından yapılan değerlendirme neticesinde Avrupa’dan gelenleri mülteci statüsünde kabul etmekte, Avrupa dışından gelen yabancıları ise üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar uluslararası korumaya alarak “şartlı mülteci” statüsünde kabul etmektedir.

Türkiye’nin 1951 Cenevre Sözleşmesi’nden doğan “coğrafi çekince” kavramına dayanarak Avrupa dışından gelenlere ‘mülteci’ statüsü vermeme tutumu ülkeyi “transit ülke” konumuna getirmiş ve mülteciler için “gönüllü geri dönüş” ve “üçüncü bir ülkeye yerleştirme” dışında bir seçenek bırakmamıştır. Savaş nedeniyle Türkiye sınırlarından toplu halde giren Suriyelilere ülkelerindeki savaş bittiğinde geri dönecekleri varsayımını da içinde barındıran “geçici koruma statüsü” verilmiştir. Suriyelilerin geri döneceklerine dair beklenti sürecin başında hem kamu yetkilileri hem de halk tarafından Suriyeliler için kullanılan “misafir” kavramında kendini göstermektedir. Benzer şekilde ülkelerindeki çatışmalar nedeniyle son yıllarda Türkiye sınırlarından toplu halde ya da bireysel olarak geçen Iraklılara yine “geçiciliğe” işaret eden bir statü olarak “insani ikamet izni” verilmiştir. Somali, İran, Afganistan gibi diğer ülkelerden gelenlerin ise mülteci statüsü belirleme süreci başlatılarak BMMYK tarafından

üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye dek Türkiye’de ikamet etmelerine izin verilmektedir. Tüm bu statülerin tamamında “geçicilik” en belirgin unsurdur. Savaş, siyasi istikrarsızlık ya da etnik ve dini çatışmalar gibi sebeplerle ülkelerinden kaçan mültecilerin çoğu ilk sığınma yeri olarak komşu ülkeleri seçmekte, üçüncü bir ülkeye yerleştirme seçeneği ise sadece küçük bir azınlık için mümkün olmaktadır. Ülkelerindeki çatışmalı ortam sona erdikten sonra bu kişilerin bir kısmı geri dönmeyi tercih etse de bir kısmı da ilk sığınma ülkesinde kalmaya devam etmektedir. 2020 yılında BMMYK desteğiyle gerçekleştirilen Suriyeliler Barometresi (Erdoğan, 2021) raporuna göre Türkiye’de yaşamaya devam etmek isteyen Suriyelerin oranı %78’dir. Küresel çıkarların ve bölgesel çatışmaların bir sonucu olarak Türkiye -politik olarak bunu istemiyor ve hukuki olarak transit ülke olma konumunu korumaya çalışıyor olsa da- mülteciler için bir geçiş ülkesi olmaktan çıkarak ev sahibi ülke haline gelmektedir. Bu şartlar altında Türkiye’deki mültecilerin en azından bir kısmının kalıcı olacağını gösteren bu ve benzeri parametreler göz önüne alınarak Türkiye’nin göç politikasında atılacak bir sonraki adım göçle ilgili iş ve işlemlerin düzenlenmesinin yanı sıra uyum politikalarını da içermelidir.

Cumhuriyet dönemi boyunca Türkiye’nin göç politikaları tarihsel koşullara bağlı olarak dönüşse de belirli ideolojik ve kurumsal izleklerde süreklilik göstermektedir. 1934 tarihli İskân Kanunu etnik-homojen bir ulus-devlet inşasını esas alırken 1994 İltica Yönetmeliği ve 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) gibi düzenlemeler göçü yönetme anlayışında güvenlik kaygılarını korumakla birlikte uluslararası normlara daha yakın kurumsal çerçeveler oluşturmuştur. Bu bağlamda devletin göçe yaklaşımında “geçicilik” fikri bir süreklilik unsuru olarak öne çıkmakta; ancak göçmen profillerinin çeşitlenmesi, göçün hacminin artması ve uluslararası baskılar doğrultusunda uygulamada belirgin söylemsel ve kurumsal dönüşümler yaşanmaktadır. Özellikle 1990’lı yıllardan itibaren Türkiye’nin transit ülke rolünden çıkıp fiilen bir hedef ülkeye dönüşmesi geçiciliğe dayalı güvenlik merkezli yaklaşımların kalıcılıkla nasıl sınındığını ortaya koymuştur. 1934 İskân Kanunu ile homojenleştirici bir ulus inşası hedeflenirken 2013 YUKK ile daha kapsamlı, bireysel haklara dayalı ancak yine de “coğrafi çekince” ve geçici statülerle çerçevelenen bir göç rejimi kurulmuştur. Bu durum ideolojik düzeyde göçmenlerin entegrasyonu değil yönetilebilirliği önceliklendiren bir anlayışın devam ettiğini; söylemsel düzeyde ise “misafirlik”, “geçici koruma”, “şartlı mültecilik” gibi kavramlarla göçmenlerin yerleşik hayata geçişlerinin ertelendiğini göstermektedir. Ancak bu çerçevenin pratikte kalıcılıkla sınılanması Türkiye’nin göç politikalarında yapısal bir paradigma değişiminin eşiğinde olduğunu da işaret etmektedir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Çatışma Beyanı: Çalışmada herhangi bir potansiyel çıkar çatışması söz konusu değildir

Peer-review: Externally peer-reviewed.

Conflicts of Interest: There is no potential conflict of interest in this study.

KAYNAKÇA

- Avcı G., Kirişçi K. (2006). *Turkey's Immigration and Emigration Dilemmas at the Gate of the European Union, Migration and Development Challenges: Perspectives from the South*. Migración Y Desarrollo, 123-173
- Balibar, E. (1991). *Racism and Nationalism*. Balibar E. ve Wallerstein I. (Ed.) *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*. London&New York: Verso
- Bayındır Goularas, G., & Sunata, U. (2015). Türk dış politikasında göç ve mültecilik rejimi. *Moment Dergi*, 2(1), 12-40.
- Biehl, K. (2009). Migration, 'securitization' and its everyday implications: An examination of Turkish asylum policy and practice. *CARIM Best Participant Essays Series*, 2009/01.
- Boyle, P., Halfacree, K., Vaughan R. (1998). *Exploring Contemporary Migration*. New York: Longman Limited
- Castles S. (2021). Migration, crisis, and the global labour market. *Globalizations*, 8 (3), 311-324
- Castles S. ve Miller M. J. (2013). *The Age of Migration*. New York: Guilford Press
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2016). *Türkiye Göç Raporu*
- Erdoğan, M. (2018). *Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul Ve Uyum*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erdoğan M. (2021). *Suriyeliler Barometresi*. Ankara: Eğiten
- Erdoğan, M., & Kaya, A. (2015). *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Eren, V., & Çakran, Ş. (2017). Mülteci politikası: Avrupa Birliği ve Türkiye karşılaştırması. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(39), 1-30.
- Genç, F., Heck, G., & Hess, S. (2019). The multilayered migration regime in Turkey: Contested regionalization, deceleration and legal precarization. *Journal of Borderlands Studies*, 34(4), 489-508.
- Gökalp Aras, E.N. (2019). A game changer in EU-Turkey relations: The opportunities and pitfalls of migration policy. *The International Spectator*, 54(4), 47-61.
- İçduygu, A. (2017). Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar: "Siyasallaşan" bir sürecin analizi. *Toplum ve Bilim*, 140, 27-41.
- İçduygu A., Aksel D. (2013). Turkish migration policies: A critical historical retrospective. *Perceptions. Journal of International Affairs*, 18 (3), 167-190
- İçduygu A., Erder S., Gençkaya, 2014. *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere*. MiReKoç Proje Raporları 1
- İçduygu A. Ve Sert D. (2009). Turkey, Focus Migration Country Profile. *Focus Migration*, 5 (5)
- İçduygu A., Toktas Ş. & Soner B.A. (2008). The politics of population in a nation-building process: emigration of non-Muslims from Turkey. *Ethnic and Racial Studies*, 31(2), 358-389
- İnan C. E. (2016) Türkiye'de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerinden Bir İnceleme. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2 (3), 10-33
- Jacobsen, K. (1996). Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes. *International Migration Review*, 30(3), 655-678

- Kirişçi K. (2007). Turkey: A Country of Transition from Emigration to Immigration. *Mediterranean Politics*, 12(1):91-97
- Koser K. (2005). *Irregular migration, state security, and human security*. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, University College London
- Koslowski, R. (2000). *Migrants and Citizens: Demographic Change in the European State System*. Ithaca: Cornell University Press
- Latif, D. (2002). Refugee Policy The Turkish Republic. *The Turkish Yearbook of International Relations*, 33, 1-29
- Lavenex S. (1999). *Safe Third Countries Extending the Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*. Budapest: Central European University Press
- Resmî Gazete (2013). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*, No. 28615
- Resmî Gazete (1994). *Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usûl ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*, No. 22127
- Resmî Gazete (2014). *Geçici Koruma Yönetmeliği*, No. 29153
- 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), 161-173
- Sztucki, J. (1999). *Who is a refugee? The Convention definition: universal or obsolete*. Nicholson F. And Twomey P. (Ed.) *Refugee Rights and Realities Evolving International Concepts and Regimes*. Cambridge University Press
- UNDESA (2014) *Turkey Migration Profiles*. <http://esa.un.org/migmgprofiles/indicators/files/Turkey.pdf>
- Ünlüer, E. (2015). *Externalization of the Refugee Responsibility: The Role of Turkey Within the International Refugee System With Special Regard To Afghan Refugees*. Unpublished Master Thesis, METU
- Weiner, M. (1995). *The Global Migration Crisis: Challenge to States and Human Rights*. New York: Harper Collins College Publishers
- Weiner, M., Teitelbaum M. (2001). *Political Demography, Demographic Engineering*. Oxford: Beghahn Books.