

İç ve Dış Göç Bağlamında Türkiye’de İskân Politikaları

Safiye ALTINTAŞ¹



¹ M.A. Independent Researcher

Özet

Kent ve göç olguları, son yıllarda sosyal bilimleri, siyasi ve günlük politikayı etkisi altına alan kapasitesiyle birçok yazın türüne ve tartışmaya kapı açıyor. Bu tartışmaların odağında ise çoğunlukla insanın yerleş(tiril)mesi ve yerinden edilmesi konu ediliyor. Ulusal ve uluslararası birçok sürecin ve politikanın belirleyici olduğu bu tartışmalar, iskânı konu alan araştırmaların çeşitlenmesine de imkân sağlamakta. Sema Erder’in 2018 yılının Haziran ayında yayımlanan inceleme kitabı da Türkiye’deki iskân politikalarını tartışmaya açıyor. İç ve dış göç etkisinde şekillenen iskân politikalarının hukuki ve pratik uygulamalarına yer veren çalışma, beş ana bölümden, tablolardan ve eklerden oluşuyor. Araştırmanın temel amacı ise, Türkiye tarihini iskân politikaları ve “zorunlu göç” üzerinden tartışmak ve okumaya çalışmak.

Anahtar Sözcükler: İskân; Göç; Kent; Toplumsal Değişme; Türkiye Tarihi.

The Settlement Policies in Turkey in terms of Internal and External Migrations

Abstract

Urban and migration facts by the means of their capacities affecting social sciences, politics and daily policies have invited many articles and debates recently. At the center of these debates usually have been mentioned settlement and displacement of people. These debates in which many national and international processes and policies are determiners have given opportunities to diversity of settlement researches. The book published in last July by Sema Erder brings settlement policies up for discussions. The research including practical and legal dimensions of settlement policies shaped with effects of internal and external migration consists of five main parts, tableaus and appendixes. The main aim of this research is *to understand and argue history of Turkey over settlement policy and “forced migration”*.

Keywords: Settlement; Migration; Urban; Social Change; Turkish History.

Corresponding Author : Safiye ALTINTAŞ
E-mail : sfyaltnts@gmail.com
Manuscript received : 01 October 2018
Revised manuscript accepted : 30 October 2018

İç ve Dış Göç Bağlamında Türkiye’de İskân Politikaları

Kent ve göç olguları, son yıllarda hem sosyal bilimleri hem de siyasi ve günlük politikayı etkisi altına alan kapasitesiyle birçok yazın türüne ve tartışmaya kapı açıyor. İnsan hareketliliğinin çeşitlendiği, sermaye ve üretimin yeniden dağıtıldığı, teknoloji ve iletişim ağlarının mekân ve zaman algılarını muğlâklaştırdığı günümüz coğrafyası, özünde insanın ve mekânın yine ve yeniden inşa edildiği bir bütünsellik karakterinde maddileştirirken, *insanın yerleş(tiril)mesi* ve *yerinden edilmesine* odaklanmayı da gerekli kılıyor. Tam da bu noktada hem ulusal-yerel bilgi üretimine hem de uluslararası çalışmalara katkı niteliğinde, iç ve dış göç etkisindeki iskânı yani insanın yerleşmesini konu alan araştırmalar önem kazanıyor. Sema Erder’in geçtiğimiz Haziran ayında İletişim Yayınları’ndan yayımlanan *Zorla Yerleştirmeden Yerinden Etmeye: Türkiye’de Değişen İskân Politikaları* isimli son kitabı da yerelin-ulusalın iskânını tartışmaya açıyor.

Sema Erder, kent, nüfus ve göç odağında birçok araştırma yürütmüş duayen bir akademisyen. Gettolaşma, gecekondulaşma, çocuk göçü, yerel siyaset, kentsel gerilim, uluslararası göç gibi kent/mekân-insan ilişkisini mesele edinen saha araştırmalarına yoğunlaşan ve bu araştırmaların sonuçlarını da kitap ve makale yayımları ile hem her aşamadaki yüksek öğrenim öğrencileriyle hem de meslektaşlarıyla paylaşmış olan Sema Erder, (Bosnalı) göçmen bir aileden geliyor. Kendi ifadesi ile kişisel olarak yakın çevresindeki göç ve iskân hikâyeleriyle pek fazla ilgilenmeyen yazarın *Zorla Yerleştirmeden Yerinden Etmeye: Türkiye’de Değişen İskân Politikaları* isimli inceleme kitabı; bütün okuduklarını, düşündüklerini ve kendi konumunu yeniden değerlendirmesine imkân sağlamış. Yazarın iskân konusuna yoğunlaşmasının en önemli nedeni ise, 1934 sayılı İskân Kanunu’nun tüm değişikliklere karşın varlığını aynı şekilde sürdürmesi ve 2006 yılında çıkarılan yeni iskân kanununun da 1934’lerle aynı “ruhu” taşımasıdır (Erder, 2018, s.196).

İskân politikalarının hukuki ve pratik uygulamalarını tartışmaya açan inceleme kitabının temelini, yazarın 2008-2009 yılları arasında Prof. Dr. Ahmet İçduygu’nun daveti ile dâhil olduğu araştırma oluşturuyor². Başlangıcından yayım sürecine kadar kesintilerle on yıllık bir süreye yayılan araştırma verilerinin kaynaklarını ise İskân Kurumu’nu oluşturan yasal düzenlemelerin dikkate alındığı çalışmalar, örnek olaylar, internet taramaları ve Mayıs 2008 yılında milletvekilleri, akademisyenler ve bürokratlarla gerçekleştirilen derinlemesine görüşmeler

²TÜBİTAK 1001 Programı tarafından desteklenen 106K291 Sayılı, Ahmet İçduygu’nun koordinatörlüğünü yürüttüğü *Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere* başlıklı araştırma projesi.

oluşturuyor. Beş ana bölümden, tablolardan ve eklerden oluşan kitap iki olguya odaklanıyor; *Türkiye tarihini iskân politikaları ve “zorunlu göç” üzerinden tartışma ve okuma* çabası. Bu çaba doğrultusunda da çalışma, İskân Dairesi'nin kuruluş tarihi olan 1693 yılından Cumhuriyet'in kuruluşundan günümüze kadar geniş bir kronolojiyi kapsıyor. Kitabın ilk bölümünde Osmanlı Dönemi, ikinci ve üçüncü bölümler de Cumhuriyet Dönemi, son iki bölümde de “iç ve dış iskân” ayrımında bir yakın tarih “yerleştirme-yerinden etme” süreci anlatılıyor.

Çalışmanın ilk bölümünde “Yönetmek İçin Karıştırmaktan Yönetmek İçin Ayıklamaya: Osmanlı'da Değişen Sürgün ve İskân Uygulamaları” ana başlığı çerçevesinde, iskân kurumunun toplumsal, siyasi ve mekânsal etkileri tarihsel yaklaşımla analiz ediliyor. Buradaki esas analiz kurgusu ise imparatorluk döneminin yönetim pozisyonunu “karıştırmak”, ulus-devletinkini de “ayıklamak” şeklinde tasnif eden yorumlar şekillendiriyor. İskân kurumunu ve bir anlamda da devletin başat aktörlüğündeki iskânı, geleneksel toplumların toprağa vermiş oldukları değerle birlikte düşülmesi gerektiğini vurgulayan yazar, tarihçilere referanslarla Osmanlı toprak yapısını da “miri-rejim” ve “mülk-devlet” olarak tanımlıyor. Bu bölümdeki analizlerini çoğunlukla tarihçilerin çalışmalarından yola çıkarak aktaran yazara göre Osmanlı iskân politikası, mekân algısını, toplumsal aidiyeti ve insan-mekân ilişkisini derinden etkilemiştir. Bu derinden etki ise iki farklı toplumsal tabakalaşma ekseninde; kentli, köylü ve göçer gruplar ile etnik ve dinsel gruplar temelinde ele alınıyor. İncelemenin genelinde ve özelde bu bölümde dikkat çeken hususlar, iskân uygulamalarının tabakalaşma sistemini nasıl etkilediği, günümüzün siyasi, kentsel ve dış göç politikalarındaki netameli sorunların sürekliliğine ve değişimine dair çıkarımlardır. Bu çıkarımlar arasında “mülteci ve misafir” kavramları özellikle dikkat çekicidir. Yazara göre, Osmanlı'ya gelen tebaa olmayan Müslümanlar ile “düşman” olmayan “yabancılar” çoğunlukla *mülteci* olarak tanımlanıyor, Müslüman olmayan mülteciler ile mültecilerin önemli bir kesimi de kısa süre için *misafir* muamelesi görüyor (Erder, 2018, s. 62-80). Günümüz dış göç politikasında da misafir ve mülteci ayrımında kavramsal-hukuki muğlâklıkların süreklilik gösterdiğini Suriye göçü ile hatırlıyoruz. Ülkelerinde yaşanan iç savaş nedeniyle 2011 yılından itibaren Suriye'den Türkiye'ye sığınan göçmenler, ilk birkaç yıl devlet söyleminde “misafir” olarak kamusallaştırılırken zamanla gelenlerin misafirlikten “geçici koruma” (2013 yılı itibarıyla) statüsüne geçirildiği gözleniyor.

Çalışmanın ikinci ve üçüncü bölümlerinde de “Önce Yerleşmek: Ulus-Devletin Kuruluşu” ve “Sonra Yerleştirmek: Cumhuriyet'in Kuralları Kesinleşiyor” ana başlıklarıyla Cumhuriyet Dönemi'nin iskân politikalarına yer veriliyor. Osmanlı Dönemi'nin karıştırarak (heterojen nüfus)

yönetme pozisyonunun uygulama araçlarından biri olarak kabul edilen iskân kurumu; Cumhuriyet'in kuruluşuyla ulus devletin ayıklayarak (homojen nüfus) yönetme ve yapısına uygun olarak varlığını devam ettirmiştir. 20. yüzyılın ilk yarısında da ulusal sınırlar coğrafi olarak belirginleşirken iç-dış göç ayrımının kuralları da netleşmeye başlamıştır. 1923 yılında çıkarılan ilk İskân Kanunu ile pasaport, mübadele, tapu, vatandaşlık, azınlık hakları, göçmen-mülteci ve daha birçok kanun ve antlaşmanın yürürlüğe girdiği ve ihtiyaçlar doğrultusunda değişikliklerin etkili bir şekilde yapıldığı yıllar olan bu dönem; Türkiye Cumhuriyeti'nin ulus-devletleşme sürecinde etnik ve dinsel homojenleşmeyi "zorunlu göç"lerle sağladığı görüşlerini desteklemektedir.

Araştırmanın ilk üç bölümünde yazar, farklı konumlardaki göçmenleri ve kırsal-kentsel yerleşme (iskân) süreçlerini, devlet nezdindeki kabul edilmişlerine referansla İskân Kurumu'nun uygulama araçları bağlamında *zorunlu göç* çatısı altında değerlendiriyor. Bu değerlendirme doğrultusunda, Osmanlı Dönemi zorunlu göç uygulamaları *sürgün*, *şenlendirme*³ ve *yerleştirme*, Cumhuriyet Dönemi zorunlu göçleri de *mübadele*, *sürgün* ve *mecburi iskân* şeklinde sınıflandırılıyor. Farklı konumlarda yer alan mezkûr göç ve göçmen grupları, dönemlerinin en önemli *zorunlu göç* uygulamaları odağında kabul ediliyor.

"İskân Kurumu ve Balkan Göçmenleri/Dış İskân" üst başlıklı dördüncü bölümde de Türkiye'nin dış göç ve iskân tarihinde önemli bir yere sahip olan Balkan göçlerine geniş bir kronoloji dağarcığında yer veriliyor. Cumhuriyet'in kuruluş döneminde "kurucu unsurlar" ve "İskân Kurumu'nun Dostları" olarak tanımlanan Balkan göçmenleri; dönemin dış göçle ilgili kurallarının belirlenmesinden ulusal kimliğin inşasına kadar birçok sürecin önemli ve özel unsurları olarak değerlendiriliyor. Balkan göçlerinin Cumhuriyet'in kuruluş dönemindeki "kurucu" öneminin 1990'lı yıllara gelindiğinde yerini "sorun" temelli bir yaklaşıma bıraktığı gözleniyor. 1990'lar dış göçün artış gösterdiği; Sovyet Bloğu'nun dağıldığı, Ortadoğu ve Asya'da çatışmaların yaşandığı, bölgesel siyasi koşulların değiştiği, küreselleşme ve AB süreçlerinin gündemde olduğu bir dönem. Dolayısıyla bu yıllarda toprak esasına, kan bağına ve dinsel aidiyete dayanan vatandaşlık uygulamaları da dış göç kapsamında çeşitli tartışmalara neden olmuş ve milli kimlik, mülteci statüsü gibi tanımların mevcut koşullardaki yetersizliğine değinen çalışmalara da bu bölümde yer veriliyor. Balkan göçlerine yoğunlaşan bu bölümde, Suriye göçü de dış göç bağlamında kısa da olsa ele alınan konular arasındadır. Mayıs 2011'de başlayan ve

³ Şenlendirme, "fethedilen yeri ihtiyaçlarına göre farklı toplumsal grupların yerleştirilmesi"dir (s. 36).

Eylül 2018 itibariyle 3.559.262 kişiye ulaşan ve hukuki olarak “geçici koruma” statüsündeki Suriyeli göçmenler, güncel göç çalışmalarının en önemli “araştırma nesnesi” konumundalar. Dolayısıyla Suriyeli göçmen nüfusunun büyüklüğü akademik, ekonomik, hukuki, siyasi, kurumsal, toplumsal, kentsel ve kültürel birçok alanı etkilerken, aynı zamanda da küreselleşmenin insan hareketliliğini çeşitlendirdiği günümüz Türkiye’si, “düzensiz göç merkezi” ve “bekleme salonu” konumuyla da ulusal ve uluslararası birçok göç tartışmasının içerisinde yer alıyor. Bu nedenler çerçevesinde mevcut gereksinimleri karşılayacak toplumsal ve hukuki düzenlemeler ile dış göç ve “kayıt dışı-düzensiz göç” gibi konular da bu bölümün okura sunduğu en dikkat çekici çağrışımlar arasındadır.

Çalışmanın beşinci ve son bölümünde ise, dış göç “Zorla Yerleştirmeden Zorla Yerinden Etmeye/İç İskân” başlığında 1950’den itibaren değişen iskân anlayışı değerlendiriliyor. Bu bölümdeki analizlerde mevcut çalışmalar ve internet taramaları dışında 2008’de on üç kişiyle gerçekleştirilen derinlemesine görüşmeler ve bu görüşmeler nezdinde elde edilen gözlemlere de yer veriliyor. Önceki bölümlerde *çok-işlevli* ve *otoriter* niteliklerine dikkat çekilen iskân kurumunun; sığınmacı, göçmen, yabancı politikaları ile ulusal kimlik ve vatandaşlık anlayışını nasıl etkilediğine yer verilirken, çalışmanın son bölümü de söz konusu *arkaik* kurumun günümüzde *dış iskân* dışında da bazı uygulamalara dayanak olmaya devam ettiğine dikkat çekiliyor (Erder, 2018, s. 205). Bu devamlılık sürecinde 1934-2011 yılları arasında kırk beş kez değiştirilen 1934 İskân Kanunu, kurumsal olarak Dâhiliye Bakanlığı ile başlayan serüvenini tarımla ilgili kurumlarla devam ettirdikten sonra günümüzde de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve TOKİ’de varlık gösteriyor.

Yıllar içerisinde iskân kurumunun dış göçle başlayan serüveninin iç göç ve bir anlamda da “post-kentleşme” ile devam ettiğini gösteren hukuki değişimler, aynı zamanda devlet nezdinde iç ve dış göç olgularının “güvenlik” eksenli değerlendirildiğine de işaret ediyor. “Bürokratik etkinlik” gerekçesiyle birçok kez değişikliğe uğrayan İskân Kanunu’nun 2011 yılındaki değişiklik nedeni ise, “kurumun kamu yatırımları için kamulaştırma yapan ve bu nedenle iskân edilecekler için konut üreten bir kurum haline dönüşmesi” olarak değerlendiriliyor (Erder, 2018, s. 215). 1960’lardan günümüze kalkınma hamleleriyle uygulamaya koyulan büyük kamu projeleri ile İskân Kanunu’nun Şehircilik Bakanlığı’na bağlanması, *kentleşme* uygulamalarının da niteliğini değiştirmiştir. Özellikle 2000’li yıllarla birlikte “rant” ve “inşaat” odaklı yeni bir kentleşme sürecine geçilmesiyle iç iskân uygulamaları “toprak-insan” ilişkilerini düzenlemekten çıkarak “bayındırlık ve inşaat” faaliyetlerine dönüşmeye başlamıştır. Bu süreçte doğal afetten baraj ve

benzeri altyapı yatırımları ile kentsel dönüşüm için uygulanan kamulaştırmalar, yazar tarafından yakın tarihin zorunlu göçleri olarak değerlendiriliyor. 2000 sonrası “post-kentleşme” sürecinde iskân kurumunu da kentsel rantı dağıtan ve inşaat sektörünü rahatlatan bir yapıya dönüştüğüne dikkat çeken yazar, bu durumu da “toprağın kitledilmesi” ilişkiselliğinde ele alıyor (Erder, 2018, s. 253).

Yakın tarihimizin kentsel ve kırsal “yerleştirme-yerinden etme” süreçlerinin ele alındığı bu son bölüm ve araştırmanın geneli, İskân Kurumu’nun/Kanunu’nun uygulamada olduğu her dönemin “ruhuna uygun” olarak yeniden düzenlendiğini gösteriyor. Bu durum ayrıca kurumun çok-işlevli (siyasi, askeri, toplumsal, ekonomik ve kentsel) yapısını ve aynı zamanda da sürekliliğini koruduğu yönündeki bir dizi yeni tartışmayı da beraberinde getirmektedir. Yazarının da belirttiği üzere, günümüz iskân kurumu yoğun şekilde tarihçiler, siyaset bilimciler ve yakın zamanlarda da dış göç araştırmacıları tarafından milliyetçilik, etniklik, yurttaşlık, mültecilik gibi konular etrafında tartışılıyor. Dolayısıyla antropoloji, sosyoloji, kent araştırmaları ve kamu yönetimi gibi farklı disiplinlerin ilgisi, iskânın çok-işlevli yapısının hak ettiği ölçüde bir araştırma çeşitliliğini de beraberinde getirecektir ve mezkûr çalışma da bu çeşitliliğe katkı sağlayan içeriğiyle ilgi çekiyor.

ORCID ID

Safiye ALTINTAŞ  <https://orcid.org/0000-0003-2305-0580>

Declaration of Conflicting Interests

The author(s) declared that there were no conflicts of interest with respect to the authorship or the publication of this article.

Çıkar Çatışması Beyanı

Yazar(lar) bu makalenin yazarlık veya yayımlanmasına ilişkin olarak hiçbir çıkar çatışması olmadığını beyan etmiş(ler)dir.

KAYNAKÇA

Erder, S. (2018). *Zorla Yerleştirmeden Yerinden Etmeye: Türkiye’de Değişen İskân Politikaları*. Ankara: İletişim Yayınları.