

GÖÇ

ARAŞTIRMALARI Dergisi

THE JOURNAL OF MIGRATION STUDIES



# GÖÇ

ARAŞTIRMALARI Dergisi

THE JOURNAL OF MIGRATION STUDIES

Cilt/Volume:4 • Sayı/No:2 • Temmuz-Aralık/July-December2018

# GÖÇ ARAŞTIRMALARI DERGİSİ/THE JOURNAL OF MIGRATION STUDIES

Cilt/Volume: 4 • Sayı/No: 2 • Temmuz-Aralık /July-December 2018

ISSN 2149-5548

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Adına Sahibi/Owner: Dr. Aydın Keskin KADIOĞLU

Yazı İşleri Müdürü/Managing Editor: Ersin SİLER

Tasarım/Design: Yeter BAYSAL

Kapak Tasarım/Cover Designer: Meltem YILMAZ

Editör/Editor: Dr. Gökçe OK

Yayın Kurulu / Editorial Board

Yayın Kurulu Başkanı

Dr. Gökçe OK (Genel Müdür Yardımcısı)

Yayın Kurulu Üyeleri

Nagihan ÖNDER (Eğitim Dairesi Başkanı)

Dr. Aydın Keskin KADIOĞLU (Uyum ve İletişim Dairesi Başkanı)

Mehmet Sinan YILDIZ (Strateji Geliştirme Dairesi Başkanı)

Selami POLAT (İ. Hukuk Müşaviri Vekili)

Danışma Kurulu/Advisory Board

Abdullah AYAZ (GİGM Genel Müdürü)

Doç. Dr. Ali Murat BERKER (Hacettepe Üniversitesi)

Dr. Öğr. Üyesi Ali Zafer SAĞIROĞLU (Yıldırım Beyazıt Üniversitesi)

Dr. Öğr. Üyesi Başak YAVÇAN (TOBB ETÜ)

Dr. Öğr. Üyesi Can Ozan TUNCER (Yüzüncü Yıl Üniversitesi)

Dr. Deniz KAYA (Milli Eğitim Bakanlığı)

Dr. Öğr. Üyesi Doğa ELÇİN (Atılım Üniversitesi)

Prof. Dr. Faruk BİLİR (KVKK Başkanı)

Dr. Öğr. Üyesi Hakan GÜLERCE (Harran Üniversitesi)

Prof. Dr. Nalan YETİM (Mersin Üniversitesi)

Prof. Dr. Nuray EKŞİ (Yeditepe Üniversitesi)

Doç. Dr. Selim ÇAPAR (GAMER Başkanı)

Dr. Öğr. Üyesi Serhat AYDIN (Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi)

Prof. Dr. T. Sabri ERDİL (İçişleri Bakan Yardımcısı)

Prof. Dr. Yıldız AKPOLAT (Atatürk Üniversitesi)

\* Danışma kurulu üyelerimiz alfabetik isim sırasına göre listelenmiştir.

\* Our advisory board members are listed in alphabetical name order.

YÖNETİM YERİ/CONTACT

Çamlıca Mahallesi 122. Sokak No:4 Yenimahalle/ANKARA

Telefon/Phone: (0312) 422 05 00

E-posta/E-mail: gam@goc.gov.tr

Genel Ağ/Web: www.goc.gov.tr • www.gam.gov.tr

ABONELİK/SUBSCRIPTION

Telefon/Phone: (0312) 422 07 99

YAYIN TÜRÜ/PUBLICATION TYPE

Yerel Süreli

BASKI/PRINT

Baskı Tarihi/Print Date: Aralık 2018

Baskı Hazırlık/Print Application: İM OFSET Meryem AKÇA (0312) 341 25 04

Baskı Yeri/Print Address: İM OFSET

© Genel Müdürlük yayınlarının her hakkı saklıdır. Bu yayınlar izin alınmaksızın, ticari amaçlarla kısmen veya tamamen çoğaltılamaz, dağıtılamaz ve yayımlanamaz. Ancak ticari amaçlar dışında, kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

Göç Araştırmaları Dergisi'nde yayınlanan makalelerde görüş ve fikirler yazarına aittir. Resmi görüşü yansıtmaz.

Göç Araştırmaları Dergisi 6 (altı) ayda bir yayımlanır.

Hakemli bir dergidir.

## İÇİNDEKİLER

<b>Editörden .....</b>	<b>7</b>
<b>The Attitudes towards Syrians Living in Turkey: A Scale Development .....</b>	<b>10</b>
Arzu Çalışkan Sarı, Özden Yalçınkaya Alkar	
<b>Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilerin Uyum, Vatandaşlık ve İskân Sorunu.....</b>	<b>38</b>
Hakan Bostan	
<b>Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Suriyeli Yerinden Edilmiş Kişiler Bağlamında Türkiye'nin Göç Politikasındaki Gelişimin Değerlendirilmesi .....</b>	<b>90</b>
Özge Bozkaya, Ali Kınca	
<b>Göç ve Afganlar: “İstikrarlı Mülteciler” .....</b>	<b>128</b>
Selda Geyik	
<b>The Extent and Content of the Non-Refoulement Principle .....</b>	<b>160</b>
Gökberk Tekin	
<b>Türk Uluslararası Koruma Sisteminde Karar Merkezleri .....</b>	<b>190</b>
Talip Menekşe	
<b>Göç Araştırmaları Dergisi Yazım Kuralları .....</b>	<b>233</b>



## EDİTÖRDEN

**D**ergimizin bu sayısında uluslararası göçün çeşitli alanlarına ilişkin altı değerli çalışma yer almaktadır. Çalışmaların içerikleri şu şekildedir. Arzu Çalışkan Sarı ve Özden Yalçinkaya Alkar tarafından kaleme alınan “The Attitudes towards Syrians Living in Turkey: A Scale Development” başlıklı çalışmada, Suriye savaşı neticesinde meydana gelen kitlesel göç akını neticesinde yerel halkın Suriyelilere yönelik tutumlarını ölçmek amacıyla bir anket çalışması geliştirilmiş olup geçerlilik ve güvenilirlik çalışmaları yapılmıştır. Yapılan analizler sonucunda bu ölçeğin Suriyeli göçmenlere yönelik algının değerlendirilmesinde geçerli ve güvenilir olduğu sonucuna varılmıştır.

Hakan Bostan tarafından kaleme alınan “Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilerin Uyum, Vatandaşlık ve İskân Sorunu” başlıklı çalışmada genel olarak göç, uluslararası göç, kitlesel ve zorunlu göç gibi olgular incelenmiş akabinde ise çalışma geçici koruma altındaki Suriyeli göçünün uyum ve vatandaşlık boyutu üzerine yoğunlaştırılarak İskan Kanunları’nın tarihi seyri ışığında incelenmiştir.

Selda Geyik’in “Göç ve Afganlar: İstikrarlı Mülteciler” isimli makalesinde, Afganlar tarafından gerçekleştirilen göçlerin tarihi seyri incelenerek Afgan halkının varış ülkelerindeki yaşamları ve olanaqları değerlendirilmiştir. Bir diğer yandan Türkiye’de bulunan Afganların mevcut koşullarını, sorun ve ihtiyaçlarını tespit edebilmek amacıyla Kars il merkezinde bir saha çalışması yapılmıştır. Bu çalışmada yarı yapılandırılmış mülakat tekniği kullanılarak Afganların göç tecrübelerine ve mevcut durumlarına ilişkin bilgiler toplanmaya çalışılmıştır.

Özge Bozkaya ve Ali Kıncal tarafından kaleme alınan “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Suriyeli Yerinden Edilmiş Kişiler Bağlamında Türkiye’nin Göç Politikasındaki Gelişimin Değerlendirilmesi” isimli makalede, Türkiye-Avrupa Birliği üyelik sürecinin seyri ve üyelik kriterleri neticesinde Türkiye’nin göç mevzuatında yaptığı değişiklikler ve gelişmeler incelenerek Türkiye’nin Avrupa Birliğine aday bir ülke olarak göç konusunda geliştirdiği politikalar ve Suriye göç krizinin bu politikalara etkisi değerlendirilmiştir.

Gökberk Tekin tarafından kaleme alınan “The Extent and Content of the Non-Refoulement Principle” isimli makalede uluslararası hukukta kabul gören ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunun’da da güvence altına alınan geri gönderme yasağının önemli noktaları eleştirel bir şekilde özetlenmekte ve geri göndermeme ilkesi uluslararası sözleşmeler, içtihatlar, doktrinler ışığında değerlendirilerek bu eleştiri ve değerlendirmeler neticesinde ilkenin tanımlanması hususunda bazı reform önerileri sunulmaktadır.

Talip Menekşe tarafından kaleme alınan “Türk Uluslararası Koruma Sisteminde Karar Merkezleri” başlıklı çalışmada, 2011 yılı ve sonrasında artan göç dalgaları sonucunda dünya üzerinde en fazla sığınmacıya ev sahipliği yapan ülkemizin uluslararası koruma alanında gerçekleştirdiği gelişmelerin analizi yapılmaktadır. Özellikle uluslararası koruma alanında yeni bir yapılanma olan *Uluslararası Koruma Bürosu*’nun oluşumu, çalışma yapısı, iltica sistemindeki yeri ve önemi ile bu oluşuma kaynaklık eden *Lean Yöntemi* (Yalın Düşünme Metodu) ile ilişkisi analitik değerlendirme çalışması olarak sunulmaktadır.

2019 yılında yeni sayılarımızla görüşmek dileğiyle...

**Dr. Gökçe OK**





# The Attitudes towards Syrians Living in Turkey: A Scale Development

Arzu Çalışkan Sarı\*, Özden Yalçınkaya Alkar\*\*

## Abstract

*An inventory to assess attitudes of the host (local) society towards Syrian migrants in Turkey was developed. 314 participants over the age of 18 were recruited in this study. First of all, an item pool was created by giving emphasis on related scales or theories like Social Distance Scale, intergroup bias theories or by depending on our observations about attitudes of host community towards Syrian in many domains, such as living together, opinions about migration policies, problems between locals and migrants and so on... At the end of the content analysis, there were 48 items in total in the scale. Intergroup Bias Scale and Intergroup Contact Conditions Scale were used to measure the criterion validity of our scale. After factor analysis, 25 items remained with three factors. These three factors explained 53% of the total variance. Cronbach alpha reliability coefficient was found as .73. Upper/Lower 27% of Group Reliability was also applied and it was found that items had a good discrimination.*

**Key words:** *attitude towards migrants, Syrian migrants, host society's attitudes about migrants*

---

\* PhD Candidate, Ankara Yıldırım Beyazıt University, Institute of Social Sciences, Department of Psychology, e-mail: arzu.caliskan@goc.gov.tr

\*\* Associate Professor, Ankara Yıldırım Beyazıt University, Institute of Social Sciences, Department of Psychology, e-mail:ozdenalkar@yahoo.com

# Türkiye’de Yaşayan Suriyelilere Yönelik Tutumlar: Anket Geliştirme

## Arzu Çalışkan Sarı\*, Özden Yalçınkaya Alkar\*\*

### Öz

*Türkiye’deki Suriyeli göçmenlere yönelik yerel (ev sahibi) toplumun tutumlarını ölçmek için bir anket geliştirilmiştir. Çalışmaya 18 yaş üstü 314 kişi katılmıştır. İlk olarak, sosyal mesafe ölçeği gibi ölçekler ya da gruplar arası önyargı kuramları gibi teorilere vurgu yaparak soru havuzu hazırlanmıştır. Ev sahibi topluluğun Suriyeli göçmenlere karşı birlikte yaşamak, göç politikaları, yerli halk ile göçmenler arasındaki sorunlar gibi pek çok alandaki tutumlarına yönelik gözlemlerimize bağlı olarak da madde havuzu genişletilmiştir. İçerik analizinin sonunda ölçekte toplam 48 madde kalmıştır. Gruplararası Temas Koşulları Ölçeği ve Gruplararası Önyargı Ölçeği mevcut ölçeğin ölçüt geçerliliğini test etmek için kullanılmıştır. Faktör analizi yapıldıktan sonra 3 faktörden oluşan 25 madde kalmıştır. Bu 3 faktör toplam varyansın %53’ünü açıklamaktadır. Ölçeğin Cronbach alfa güvenilirlik katsayısı .73 olarak bulunmuştur. %27’lik alt-üst grup güvenilirliği de uygulanmıştır ve maddelerin bir ayrımına sahip olduğu görülmüştür.*

**Anahtar Kelimeler:** *göçmenlere yönelik tutumlar, Suriyeli göçmenler, yerel toplum göçmenler hakkındaki tutumları*

\*Doktor Adayı, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Psikoloji Bölümü, e-posta: arzu.caliskan@goc.gov.tr

\*\*Doç. Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Psikoloji Bölümü, e-posta: ozdenalkar@yahoo.com

## INTRODUCTION<sup>1</sup>

After the war in Syria, Turkey has become a host country for millions of people. Due to Turkey's geopolitical location, history and cultural ties, it is obvious that Turkey will be affected for a long time by ongoing Syrian refugee crisis. According to statistics of Directorate General of Migration Management at 05.10.2018, there are 3.577.752 registered Syrian migrants within the scope of Temporary Protection in Turkey (DGMM, 2018). In Turkey, according to the 2007 World Development Report, studies focused on the impact of migration, integration and the effects of migration on both host community and migrant individuals have been neglected in the past (Unicef, 2007). The effect of migration is a new field of research that needs to be further developed in the near future. With the extension of Syrians stay in Turkey, social tension has begun to increase between Syrians and Turkish local community (Ankaralı et al., 2017). In this context, knowing the attitudes of local people towards Syrians has become a desirable situation in many areas with the purpose of determining public policies to be used in integration studies. Since Syrians who have different cultural and social identities migrated to Turkey are included in Turkish society as a new social group, it is inevitable that they will establish human contacts at interpersonal and inter-group level. Considering the history of the world, many positive or negative group interactions have been observed in the context of race, ethnicity and religious origin (Güler, 2013). Some dramatic events, such as the Jewish genocide, Black and White conflicts in United States of America, genocides in Bosnia and Herzegovina, the Palestinian-Israeli conflict give us information about the existence of many different groups.

---

1 In this article, the concept of *migrants* was chosen for the Syrians. Items in the survey were asked as migrants instead of Syrian migrants, but there was a statement at the top of the survey that respondents should reply the items by thinking Syrian migrants living in Turkey. In fact, Syrians came to Turkey with a mass flux, so Turkish government has been granted them Temporary Protection Status collectively with the Law of Foreigners and International Protection numbered 6458. However, using the concept of Syrians under temporary protection status every time in the article can disrupt the flow of the article. Therefore, we used Syrian migrant term shortly. The reason we did not prefer to use Syrian refugee concept was that Turkey has signed Geneva Convention with geographical restriction. Syrians have not been in Turkey as refugee status because they did not come from Europa.

These events also allow us to develop and study theories about the nature of these conflicts and intergroup relations (Pettigrew & Tropp, 2011). In that point, it is very important to understand in depth a person's group and this group's relations to others within the scope of the social identity, social classifications and social comparisons for better social policies and reduce prejudices and conflicts between groups. The massive flow of ethnic migration has become a major public issue that has led to much controversy, as politicians and the public realized that there was no temporary problem to deal with (Coenders, Lubbers & Scheepers, 2003). Taking the migrant population in Turkey after the civil war in Syria into account, it is important to investigate their social, emotional and psychological integrations as well as host communities' perceptions and attitudes towards them to take necessary precautions respectively.

Due to its geographical and strategic location, Turkey has faced major migration and asylum flows in history and continues to face. Turkey has a tradition of being a deep-rooted compassionate society which opens its doors to migrants and protects those in need. The characteristic of Turkey being a compassion society has created a positive atmosphere by approaching the people who escaped from the war in Syria (Erdoğan, 2017). However, being a guest is a short-term situation. Therefore, some reactions by the local society have begun to occur towards Syrian people and attitudes towards these people have begun to become negative after local society understand that they are permanent in Turkey (Erdoğan, 2017). In addition, sharing the limited resources with Syrian people have changed local society's attitudes negatively (Demir, 2017; Tuğsuz & Yılmaz, 2015). There are some concerns of the host society that Syrians are taking their jobs away from them and they are creating cheap labor (Erdoğan, 2014). The rate of people that think Syrians take Turkish people's job is 56% and this rate is increasing in neighboring cities according to that report. Several studies have been conducted in order to learn about the agendas of the local people for the Syrian people, but they are not based on a structured questionnaire (Demir, 2015; Yenciun, 2014). There have been some investigations about public attitudes in the form of household interviews or telephone interviews (Demir, 2017; Yenciun, 2014). In this regard, it is

clear that a valid and reliable questionnaire measuring the attitudes towards the Syrians from a broad perspective is needed.

While the researchers developed current attitude scale towards migrants (Syrians specifically), they based on the theories related to intergroup bias. Theories that have investigated some biases about the relationship between different groups in terms of ethnicity or religion can be sorted, such as Social Identity Theory, Intergroup Contact Theory, Social Dominance Theory and Prejudice Theories. The items in the current questionnaire were written using the thoughts in the above-listed theories. There are many international studies that measure attitudes toward migrants. One of them is Pettigrew and Meertens' measure of blatant and subtle prejudice towards migrants (Pettigrew & Meertens, 1995). This scale measures two types of intergroup prejudices which are blatant and subtle. Blatant prejudice is a traditional form of prejudice which is direct and easy to understand while subtle prejudice is a modern form of prejudice which is indirect and distant. This survey is a 20 items Likert scale and it consists of five sub-dimensions which are threat and rejection, intimacy, traditional values, cultural differences and affective prejudice (Pettigrew & Meertens, 1995). While current scale's item pool is constituted, threat and rejection and intimacy sub-dimensions that belong to blatant form have been guided.

When measuring the attitudes towards the Syrians, it would be unfair to pass on the issues of group contact, prejudice and bias without referring to the theories. Based on a study of attitudes towards xenophobia (hostility towards foreigners), three key factors are found to be important: thoughts about foreigners, beliefs about how much participants have knowledge about foreigners, and the importance of foreigners for participants (Wagner, Van Dick, Pettigrew & Christ, 2003). Positive contact for them does not only lead to more positive attitudes towards foreigners but also contributes about strengthening the attitudes based on these three key elements. Refugees and migrants are exposed to negative attitudes for various reasons in many parts of the world. Previous studies have shown that intergroup anxiety causes bias against outgroups (Islam & Hewstone, 1993). Stephan and Stephan (1985) argue that intergroup anxiety arises primarily from expecting negative results during interactions with outgroups. The

theory suggests that people with high prejudice and limited interactions with outgroups are more likely to experience intergroup anxiety (Stephan & Stephan, 1985; Dijker, 1987). Another reason for intergroup prejudice is the perception of threat (Stephan & Stephan, 1996). The integrated threat theory of prejudice suggests that there are four types of threats in a relationship between outgroups which are realistic threats, symbolic threats, intergroup anxiety and negative stereotypes (Stephan & Stephan, 1996). These can be the cause of intergroup prejudice in intercultural relationships. When developing a questionnaire about the attitudes towards migrants, the issue of intergroup threat is among the topics that should be investigated. The theoretical origins of realistic threat are based on realistic group conflict theory developed by Muzaffer Sherif (Bizman & Yinon, 2001). Research has shown that realistic threats include intergroup competition on limited resources like job facilities or land and threats related to social status and health opportunities (Jackson, 1993; Levine & Cambell, 1972; Stephan & Stephan, 1996). Studies have consistently reported that realistic threat is a firm predictor of prejudice (Schwarzwald & Tur-Kaspa, 1997; Islam & Jahjah, 2001; Stephan, Ybarra & Bachman, 1999). The symbolic threat is about perceiving group difference in values, morality, standards, beliefs and attitudes (Stephan & Stephan, 1996). Studies investigating the symbolic threat have shown that outgroups who have different worldviews pose a threat to the group and as a result, outgroups are not welcomed (Stephan, Diaz, Loving & Duran, 2000). The demonstration of prejudice of symbolic threat is to condemn ethnic traditions and customs that constitute a threat towards in-group's moral values and benefit outgroups in social politics (Branscombe & Wann, 1994; Esses, Jackson & Armstrong, 1998). Thirdly, intergroup anxiety expresses the personal threatening experience when interacting socially with outgroup members; because of the individual worries about the negative consequences of self-denial, and ridicule (Stephan & Stephan, 1985). Lastly, negative stereotypes are subtle threats related to outgroup members because individuals have some expectations related to outgroups' behavior (Stephan, Ybarra & Bachman, 1999). According to a study, if in-group members perceive outgroups' members as dishonest, aggressive or brute, they will expect negative relationships and therefore have negative attitudes towards them (Esses, Haddock & Zanna,

1993). In the current scale, two types of threats which are a realistic threat (items like “Migrants harm the country’s economy.”, “I am not disturbed that migrant children benefit from Turkey’s educational institution.” or “I am not disturbed by the fact that migrants have free access to health services.” and negative stereotypes (items, such as “The attitude of migrants about cleanliness disturb me.” or “Migrants living in Turkey mainly consists of good people”) were used while constituting the items.

Intergroup contact is also very important in reducing prejudice and increasing positive attitudes towards outgroups’ members. Pettigrew and Tropp’s (2006) meta-analysis shows the benefits of contact between other groups. They showed that there was a significant and negative relationship between contact and prejudice among groups in their scanning study that 516 studies were scanned. However, in order to reduce the prejudices with contact, it is necessary to control the mediators and other factors as moderators in the environment. For example, in the environment of threat and anxiety, there is a positive relationship between contact and prejudice, that is, as contact increases prejudice also increases (Stephan & Stephan, as cited in Güler, 2013). Several studies have been developed to measure intergroup contact. Pettigrew’s eight items Valenced Contact Scale (2008), Stephan et. al.’s 17 items Negative Experiences Inventory (2000), Islam and Hewstone’s five items General Intergroup Contact Quantity and Contact Quality Scale are some of them (1993). These examples are measures of intergroup contact. Current scales’ difference from all these scales is that it does not only compose of intergroup contact related items and it is measuring attitudes towards Syrians specifically living in Turkey. Another research that emphasizes the importance of intergroup contact and the nature of this contact is as follows: In a study (Wagner, Hewstone & Machleit, 1989) conducted between Turkish and German population who were 15-year-old children living in Germany, it was researched that whether the kind of relationship established in the neighborhood, school and leisure activities reduced the prejudice or not. It has been seen that spending leisure time of German sample with a Turkish friend decreases the prejudice. In addition, there is no relationship between the neighborhood or school friendship and reduction of prejudices. Becoming close



friends is more effective in reducing prejudices than more artificial relationships, such as neighborhood or work-place cooperation (Hamberger & Hewstone, 1997; Pettigrew, 1997). Although it is theoretically correct that the contact between the groups reduce prejudices and increase friendship, yet how this contact will be built is a difficult question. The answer for why contact is difficult can be found in the social identity theory.

There is a tendency for people to perceive their group as superior to other groups because people have the motivation to make a positive self-assessment for themselves (Brehm & Kassin, 1993; Hogg & Abrams, 2001). At this point, the concept of social identity comes out. The Social Identity Theory, developed by Henri Tajfel and John Turner in the mid-1970s, is a social psychology theory that deals with group membership, group processes, and intergroup relations (Argyle, 1992; Brehm & Kassin, 1993; Hogg & Williams, 2000). In order to understand this theory better, it is necessary to learn the basic assumptions of it. The basic assumptions of Social Identity Theory can be listed as social identities, social comparison, and in-group favoritism. People classify and evaluate themselves according to the social group they belong to (Turner, 1987). At the end of this classification and evaluation, they identify themselves with the group they belong to and this identification creates social identities. Other groups in the social environment help the individual to assess his/her position in his/her own group (Turner, 1975). Individuals who want to create a positive social identity and raise their self-esteem show a bias favoring towards their own groups and to underestimate other groups while making social comparisons. This process is called in-group favoritism (Doosje & Ellemers, 1997).

Thus, while presenting the items in the current scale, it has also benefited from the social identity theory that forms the basis of intergroup relations. For example, items asking attitudes about Syrians' cleaning habits or their properties of making noise were prepared by taking a reference to social identity theory. There are some people who make too much noise in every society regardless of ethnic origin. The aim of this item related to noise is to find out whether the local society put Syrians as noisy group or not in order to highlight the underlying social comparison. At the same

time, the item about the cleaning habits of Syrians is a similar example. Of course, some people from the host community may not be clean enough. However, the perception that the Syrians are not clean when they are mentioned can be considered as a social comparison. The item that “Migrants are more likely to commit crimes.” also can show social comparison. In addition, social distance theory developed by Bogardus was also utilized while developing the current scale (1925). Social distance refers to social evaluation and approval as social groups’ perceived degree of closeness to each other as the neighborhood, friendship and marriage. This closeness is based on the degree of acceptance of people from different religions, ethnic and racial groups as neighboring, friendship or marriage to the other group or persons. For example, items asking attitudes about marriage and friendship relationships or shopping from Syrians’ stores were created by taking a reference to the Social Distance Scale. Furthermore, reports like “Suriyeliler Barometresi (Erdoğan, 2017)” and “Türkiye’deki Suriyeliler Toplumsal Kabul ve Uyum (Erdoğan, 2014)” were used while preparing items in the scale. Especially, items related to the work permit, economic burden, crime relations of Syrians, living in the city centers were created by taking a reference to these reports.

In order to develop interventions or social policies about the integration of migrants or positive attitudes between groups, we should understand firstly how migrant-related issues are perceived by the local society. Integration of migrants is not only necessary to provide economic and cultural benefits, but also as a way of ensuring the security and stability of societies as a whole. Without understanding the attitudes towards a migrant group by host community, projects related to increasing intergroup contact or integration of migrants can be superficial. The aim of this study is to develop a valid and reliable scale to measure attitudes toward specifically Syrian migrants living in Turkey. As we investigated, there is no scale was developed to measure local people’s attitudes who are over 18 years old towards Syrians living in Turkey. There are many surveys about attitudes towards outgroups in international literature, but there is no survey has been developed specifically for the Syrians in Turkey (Stephan, Ybarra & Bachman, 1999; Islam & Hewstone, 1993). After the current scale is constituted, this

scale could be used in many cultures by adapting it and in many facets like adolescents' attitude towards Syrian migrants, government employee's attitudes towards them, as well. Researchers can also make some comparisons between people with low and high socioeconomic status or different political standings about an attitude towards migrants.

## **METHOD**

### **Participants**

A total of 314 people who are over the age of 18 years old participated in the current study. The mean age of participants was 24.9 (SD= 7.03). 128 of the study group were male and 186 were female. Of the total sample, two were graduated from secondary school, 26 were graduated from high school, 238 graduated from university and 48 were postgraduate. The criteria which we used in the number of participants depended on both Comrey's classification (1973) and Tinsley and Tinsley's calculation (1987). According to Comrey, 100 participants are poor, 200 participants fair and 300 participants are good. Therefore, the sample size consisted of 314 participants. According to Tinsley, the number of items in the scale is multiplied with five to ten. So, if the number 48 which is the number of items of the current scale is multiplied with five, it can be reached the number of 240. The sample size of the current study was suitable for both criteria.

## **MEASURES**

### **Demographic Form**

A demographic form that consists of questions, such as gender, age, education level, the place of birth as village, town or city, monthly income of the participants were asked to participants to fill out. In addition, the situation of going abroad and the reason for it, the number of visited country and the interaction experience of the participant with Syrian migrants were written in the demographic form.

### **Data Collection and Development Process for Attitudes of Host Society towards Syrian Migrants Scale**

The recent scale aims to describe the attitudes of local people towards Syrian migrant people. In the development of the scale, the literature was

firstly examined (Meertens & Pettigrew, 1997; Bogardus, 1925; Stephan & Stephan, 1985). Based on the information obtained from the field, the researchers formed a 48 item pool. Then the items of the scale were evaluated by the authors of the paper, Ph.D. students taking a scale development course and experts in the field of migration and integration. Taking into consideration the suggestions made by the experts, the draft form of the scale has been reduced to 48 items by subtracting 5 items from the scale and adding 1 item. The item “I do not feel uncomfortable that a close relative (like a sister or brother) marries an immigrant.” was separated into two items. It was asked to participants by distinguishing it for sister and brother because, in the Turkish culture, the answers can be differentiated by gender of the relative. Increasing scores on the scale showed positive attitudes towards Syrian migrants while low scores showed negative attitudes towards them. Current measurement is self-report Likert type scale that has 5 points changing from strongly disagree to strongly agree. Explanatory factor analysis was performed to determine the validity of the scale by means of the 48-item draft scale. The separation of the factors in the draft is determined by the analysis of the basic components. Factor analysis was repeated by excluding the factors that were lower than .32 with exploratory factor analysis. The validity of the scales over the remaining 25 items was tested by calculating item discrimination powers and item-total correlations. The reliability of the scale was determined by internal consistency levels and by 27% upper-lower group reliability. Cronbach’s Alpha reliability coefficient was used in determining internal consistency level.

### **Intergroup Bias Scale**

The scale was developed by the researcher to measure intergroup bias (Güler, 2013). Intergroup bias means perceiving the individuals’ own group members as more positive than other members of outgroups (Hewstone, Rubin & Willis, 2002). The scale is consisted of eight items in total. “I find the ones from other origins valuable.” is a sample item for intergroup bias scale. The participant was presented with an option X which best represented himself/herself from the “I do not agree”, “Partially disagree”, “I am not sure”, “Partially agree” and “I totally agree” options, on the 5-point Likert-type. Item-total correlations were obtained as high values ranging

from 0.35 to 0.53. The Cronbach alpha reliability coefficient for the scale was 0.77. This was a high value and indicated that the scale used was reliable. The reliability analysis for the Intergroup Bias Scale was repeated according to the Split Half model and the Spearman-Brown reliability coefficient was found as .72.

### **Intergroup Contact Conditions Scale**

Intergroup contact conditions scale was prepared on the basis of intergroup equal status, co-operation, common goals, and definition of support from authority (Güler, 2013). On the scale, participants are given the idea with X that best represents themselves from the “I do not agree”, “Partially disagree”, “Undecided”, “Partially agree”, and “I totally agree” options on a 5-point Likert type. The scale items were written by the researcher herself on the basis of Allport’s (1954) Intergroup Contact Theory. Allport (1954) noted that the positive effects of group contact would occur under four conditions which are equal status, cooperation, common goals and support from authority. The scale consisted of 5 items. Item-total correlations were high, ranging from 0.35 to 0.53 values. The Cronbach alpha reliability coefficient for the scale was 0.77 and The Spearman-Brown reliability coefficient was .59 (Güler, 2013).

### **Analysis**

All statistical analyses were carried out through Statistical Package for Social Sciences (SPSS v.20) in the recent study (Field, 2005). First of all, descriptive statistics were obtained for demographic variables after cleaning the data. The data were normally distributed. Then, correlations between the variables of the current study were calculated. After implementing independent sample t-test, one-way analysis of variance was conducted to examine the effects of gender and education levels on the study variables. Because of the fact that there is not any prior hypothesis in terms of the number of factors, so exploratory factor analysis was used for internal consistency (Loevinger, 1957; Floyd & Widaman, 1995). As for the reliability of the recent scale, Cronbach’s alpha reliability coefficient and Upper/Lower 27% of group reliability were used (Cronbach, 1951; Büyüköztürk, 2007). Validity was provided by adding two additional scales (criterion va-

lidity). Factor analysis was applied to ensure construct validity (DeVellis, 2003). Expert opinion was also taken to ensure the content validity of the scale while developing the items (Clark & Watson, 1995).

## **Procedures**

Necessary permission was taken from the Social Sciences and Humanities Ethic Committee of authors' university. After taking the permission, informed consent forms, demographic forms, Attitudes of Host Society towards Syrian Migrants Scales, Intergroup Bias Scales and Intergroup Contact Conditions Scale were delivered to the participants in different platforms with snowball sampling method by the experimenter and her colleges. For example, co-workers, the family members of co-workers, neighbors, tradesmen, and friends filled out the surveys. The data collected from different provinces of Turkey, such as Ankara, Eskişehir, Hatay, Trabzon, Niğde, Kırklareli to capture the diversity. The provinces that are easily accessible to collect data have been selected. The number of Syrians was influential in the selection of these cities because the possibility of the local people to see Syrians is much higher in some of the cities. For example, the rate of Syrians in Hatay province is very high while the rate of Syrians in cities like Eskişehir, Trabzon, Niğde, and Kırklareli are relatively low. For example, 439.642 Syrians (%28 of the general population consists of Syrians) live in Hatay while 4.115 Syrians live in Eskişehir (%0.48 of the general population consists of Syrians) according to DGMM statistics (DGMM, 2018). Ankara province was chosen as a metropolitan city. In the informed consent form, the aim of the study was explained and voluntary participation was reminded. They filled out three different inventories and a demographic form. It took 15 minutes time to fill out. The participants were thanked for their contributions by completing the scales.

## **RESULTS**

### **Descriptive Statistics of Study Variables**

After required reverse coding for all sub-factors was completed, the sum of all the scores was calculated to reach the overall scores for sub-factors. Increasing scores on the scale showed positive attitudes towards Syrian migrants while low scores showed negative attitudes towards them. Items

10, 12, 13, 14, 18, 20, 21, 22 were reversely coded. Means, standard deviations, and minimum-maximum score ranges can be seen in Table 1.

Table 1. Means, Standard Deviations and Minimum-Maximum Scores of Scale and Sub-scales Validity

Scale and Sub-scales	M	SD	Minimum-Maximum
Attitudes towards Migrants	77.25	18.98	25-125
<b>Subscales</b>			
Attitudes towards Crime Relations	8.62	2.73	3-15
Attitudes towards Marriage Relations	8.50	3.47	3-15
General Attitudes about Daily Issues	60.13	14.56	19-95

### **Content validity**

Content validity is a precondition for construct validity (Turner, 1979). Content validity can be achieved by taking views from relevant experts (Pedhazur & Schmelkin, 1991). During the design phase of the scale, after the item pool was established, a total of seven experts were consulted. Two of these experts were authors of this paper while the other five experts were experts from migration and integration area and Ph.D. students taking a scale development course. The expert opinions correspond to a process related to the content and face validity of the measurement tool. Content validity concerns about how much a scale covers the extent that it wants to measure (Nunnally, 1978). Expert opinions were frequently referred along with the directives and answer options in the current scale when the pool of items was determined.

### **Construct validity (Factor Analysis)**

In order to determine the factor structure of the collected data, exploratory factor analysis was conducted on 48 items of the current scale. The Kaiser Mayer Olkin (KMO) value and the Bartlett test were used to check whether the scale of the attitudes towards migrants was used to perform factor  $\chi$  analysis on the 314 collected observations. KMO value was found as .93 ( $p = 0.00$ ,  $p < 0.05$ ) and it was considered to be appropriate for applying the factor analysis because the sample size was sufficient and Bartlett's test was found to be significant with a Chi-square value of 7482.43 and a degree of freedom of 1128. In the validity study, it was seen that 63.38%

of the total variance was explained by 11 factors. However, 38 items were loaded to the first factor while other 10 items were loaded to 10 different factors. Then, some items were also excluded because the correlation between these items was below .05. When the communalities values of the factors are examined, there is no item below the factor load of .30 (Büyüköztürk, 2010). Therefore, there was no need for removing any item in terms of communalities. In some articles, the cutting point is also taken as .50 and items with a factor load of less than 50 can be removed (Çokluk, Şekercioğlu & Büyüköztürk, 2010). Factor analysis has been renewed with the remaining questions. KMO value was found as .94 and it was considered to be appropriate for applying the factor analysis, this is because the sample size was sufficient and Bartlett's test was found to be significant ( $p = 0.00$ ,  $p < 0.05$ ), with a Chi-square value of 4115.13 and a degree of freedom of 300. When the scree plot and component matrix were examined in the new analysis, it was seen that there were 3 factors. These 3 factors explained 55% of the total variance. The current scale was a three-factor structure with 1% eigenvalue and 5.32 % variance, which explained 55% of the total variance. The first factor described 42.32 % of the variance, 49.80 % of the second factor and 55.12 of the third factor. When deciding on the number of factors, if the eigenvalues and factor loads were taken into consideration, it was seen that the scale had three factors. This three-factor structure has reached its final condition by eliminating items related to cultural communication and cultural diversity. The reason for the emergence of a factor structure with 11 factors in the first analysis is the items related to cultural communication. All of the correlations of items related to cultural diversity and communication were found to be below .05. They were eliminated in the factor analysis from the possibility that these items had measured another structure rather than attitudes towards migrants. For example, the item that "Migrants create cultural diversity in our country" an eliminated item related to the perception of cultural diversity.

Büyüköztürk (2010) stated that the explained total variance in the scale development studies is more than 41% and that the factor loadings of the items above .32 are sufficient for the scale to be valid. The factor loadings of each item in the current measure is above .32 (the factor loadings



of the items were between .33 and .73) and explained 55% of the variance. For this reason, it can be said that the recent attitude scale towards Syrian migrants is valid. The first factor can be called as general attitudes towards Syrian migrants. The second factor can be called as attitudes towards the crime relations of Syrian migrants and the third factor can be called as attitudes towards marriage with Syrian migrants. Factor loadings and item-total correlations can be seen in Table 2.

Table 2. Factor Loading Values of Attitudes of Host Society towards Syrian Migrants Scale According to the Results of Exploratory Factor Analysis

Item	Factor Loadings	Item-Total Correlations
Factor 1		
1.Migrants living in Turkey mainly consists of good people.	.33	.29
2.I am not disturbed by the fact that migrants have free access to health services.	.43	.47
3. Efforts should be made to ensure that migrants are adapted to our country.	.42	.45
4. I can become friends with a migrant.	.63	.65
5. I'm not disturbed living in the same apartment with a migrant.	.62	.64
6. I am not disturbed with the acceptance of migrants in our country.	.65	.54
7. I am not disturbed working at the same workplace with a migrant	.68	.66
8.I can be a business partner with a migrant.	.61	.64
9. I am not disturbed with migrants getting a work permit in Turkey.	.57	.60
10. Migrants harm the country's economy.	.49	-.40
11. I am not disturbed that migrant children benefit from Turkey's educational institutions.	.54	.53
12. The attitude of migrants about cleanliness disturb me.	.43	-.26
13. I am disturbed by the fact that migrants make too much noise	.46	-.32
14.Migrants increase the risk of terrorism in our country.	.48	-.36
15.Migrants coming to our country should be able to live in city centers.	.57	.60
16. I am not disturbed moving to a neighborhood where migrants live heavily.	.51	.48
17. I am not disturbed by the fact that migrants are allowed to acquire property in our country.	.55	.56
18.Migrants are more likely to commit crimes.	.42	-.35

19. I am not disturbed to do my shopping at the sores of migrants.	.45	.52
Factor 2		
20. I think that migrants are often involved in theft and snatching.	.62	-.25
21. I think that migrants are often involved in harassment and molestation.	.63	-.22
22. I think that migrants are often involved in rape.	.57	-.30
Factor 3		
23. I am not disturbed with my brother marrying a migrant.	.69	.58
24. I am not disturbed marrying a migrant.	.72	.54
25. I am not disturbed with my sister marrying a migrant.	.73	.58
Eigen Value	1.33	
Total Variance Explained by 3 factors:	55.12	
Cronbach Alpha of general attitudes towards Syrians about daily issues	.72	
Cronbach Alpha of attitudes towards the crime relations of Syrians	.79	
Cronbach Alpha of attitudes towards marriage with Syrians	.85	
Total Scale's Cronbach Alpha	.73	

Note: Think Syrians living in Turkey while answering the items in the scale.

### Criterion- related validity

The scores obtained from a scale should distinguish those that have the features that the scale is trying to measure and those that have not had the features. In order to distinguish these two groups with and without this feature, a scale that is known to be valid can be used (Ghiselli, Campbell & Zedeck, 1981). After applying both scales to the same sample group, the correlation coefficient between the scores of the two groups is calculated. High correlation coefficient indicates that the two scales make similar measurements to each other (Tezbaşaran, 1996). In order to test the criterion validity of current Attitudes of Local People towards Syrian Migrants Scale, Intergroup Contact Conditions Scale (Güler, 2013) and Intergroup Bias Scale (Güler, 2013) were used. Intergroup Contact Condition Scale aimed to understand participants' level of understanding about intergroup equal status, cooperation, common goals and support from authority towards intergroup relations. Therefore, this scale was seen as appropriate in terms of measuring intergroup relations. As a result of the analysis, the intergroup contact condition scale was found to have a correlation of .62 ( $p < .001$ ) with the current Attitude Scale towards Syrian Migrants. That is to say, a positive relationship was found between the Attitude Scale to-

wards Syrian migrants and the Intergroup Contact Condition Scale. The relationship between the Intergroup Bias Scale and the recent scale was also examined. Thus, another criterion point for the current scale is the Intergroup Bias Scale. Intergroup bias scale measured individuals' in-group and out-group perceptions (Hewstone, Rubin, & Willis, 2002). As a result of the analysis, the Intergroup Bias Scale was found to have a correlation of .41 ( $p < .001$ ) between the current Attitude Scale towards Syrian Migrants. There was a positive correlation between the two scales. In addition, attitudes towards crime relations subscale has a positive and significant relationship between attitudes towards marriage relationship with Syrians subscale ( $r = .48, p < .01$ ) and general attitudes towards Syrians about daily issues subscale ( $r = .61, p < .01$ ). There was also a positive and significant relationship between attitudes towards marriage relationship with Syrians subscale and general attitudes towards Syrians about daily issues subscale ( $r = .70, p < .01$ ). When we look at the correlations between sub-factors of the current scale and two scales chosen as the criterion, attitudes towards marriage relationship with Syrians subscale has a positive and significant relationship with Intergroup Contact Condition Scale ( $r = .32, p < .01$ ) and Intergroup Bias Scale ( $r = .50, p < .01$ ). Attitudes towards crime relations sub-scale has a positive and significant relationship between Intergroup Contact Condition Scale ( $r = .23, p < .01$ ) and Intergroup Bias Scale ( $r = .40, p < .01$ ). Finally, General attitudes towards Syrians about daily issues sub-scale has a positive and significant relationship between Intergroup Contact Condition Scale ( $r = .42, p < .01$ ) and Intergroup Bias Scale ( $r = .61, p < .01$ ).

## **RELIABILITY**

### **Internal Consistency**

To test the internal consistency of the current scale, Cronbach Alpha coefficient was used with 25 items (Cronbach, 1951). The Cronbach Alpha reliability coefficient of the current scale was found as .73. This value was an acceptable reliability coefficient according to literature (Nunnally, 1978; Özgüven, 2011; Şencan, 2005). These authors suggested that the Cronbach's alpha coefficient of .40 to .60 is low, but the acceptable reliability, the range of .60 to .80 is quietly reliable and the range of .80 to 1.00 is high-

ly reliable. When the sub-factors' reliability was taken into consideration, the first factor's Cronbach alpha reliability was found as .72. The second factor's Cronbach alpha was found as .79. The third factor's Cronbach alpha was found as .85.

### **Upper/Lower 27% of Group Reliability**

Another way to ensure reliability is to compare lower 27% to upper 27% groups of the items (Kelley, 1939). According to Büyüköztürk (2007), a criterion that shows the reliability of the scale is the difference between the responses to the items in the lower and upper groups. The t-test was conducted for the significance of the differences between the item mean scores of the upper 27% (N: 7) and lower 27% (N: 7) groups taken from the study population. According to results of the t-test, there was a significant difference between lower and upper groups ( $t(313) = 22.80, p < .001$ ). In relation to this result, it could be stated that items had a good discrimination.

## **DISCUSSION**

Attitudes towards Syrian migrants scale is a reliable and valid measurement that measures people's attitudes related to Syrian migrants. It is a five-point Likert type scale which changes between 1-"I totally disagree" and 5-"I totally agree". It consists of 25 items and has 3 factors. Nine items in the scale were reversely coded. Firstly, exploratory factor analysis was conducted with 314 people to determine the construct validity of the scale. A three-factor structure consisting of 25 items explaining 55% of the total variance was obtained. To determine the reliability of the scale, the Cronbach alpha coefficient and lower-upper group reliability were examined. The reliability of the scale was found to be .73 and it was determined that there was a significant difference between the two groups according to t-test results in the lower-upper group reliability study.

The correlation coefficients obtained from item-total correlations of the scale are above .20. The coefficient correlation of the items in the scale between .21 and .40 shows that items are good in their discriminating properties. .41 and above are considered as a very good item in terms of discrimination power according to participants' answers. (Şencan, 2005). In addition, the correlation coefficient of the items is higher than .20 means

that these items can serve significantly to the purpose of the relevant factor (Büyüköztürk, 2010; Korkmaz & Yeşil, 2011; Tavşancıl, 2010; Yüksel, 2009). In this study, it is seen that most of the items in the scale (16 of them) are valued above .41. The remaining 9 items are over .21. In this context, it can be concluded that the discriminatory powers of all the items on the scale are considered to be very good.

The humanitarian drama that emerged from the Syrian crisis is a matter that requires us to put integration issues in the center of Turkey. Migrants and integration issues, which are extremely dynamic, multidimensional and complex, should be comprehensively investigated. Due to the possibility that the hospitality of the Turkish citizens towards Syrian migrants, which has a very high acceptance level, may turn into xenophobia, attitudes of local people should be measured from time to time by questionnaires or other public opinion poll made in different ways (Erdoğan, 2014). It can be beneficial in terms of taking measure when determining social and political policies.

In Erdogan's report (2014), it was stated that special efforts should be made not to experience any crisis caused by the Syrians. In order to build up a positive atmosphere between local communities and migrants, local people's attitudes towards migrant societies should be assessed from time to time and authorities should be taken local people's pulse. It will not be useful to strive to create a positive attitude towards migrants or to conduct public awareness studies without understanding the real attitudes of the host society.

If local people experience failure of public services due to the huge number of Syrian people, it can create a high tension between them. In the current developed scale, there was an item which was "Migrants harm the economy of the country". With this item, it was aimed to learn how local people evaluated Syrian migrants from a financial perspective. At the same time, the item "I am not disturbed by the free use of migrants' health services" was aimed at learning how the local people's attitude in the field of health, which was so crucial in terms of finance. When we look at the financial impacts of the Syrians in general, there is a picture in which risks and

opportunities are intertwined. Even if the local people evaluate the impacts of Syrians on the economy of Turkey negatively, there are some opportunities, as well. For example, Syrian merchants and investors who have a trade and investment relationship with the Middle East countries and who are well acquainted with those markets contribute to Turkey in terms of trade and investment relationship with these countries (Orhan & Gündoğar, 2015). For this reason, the attitudes of the local people should be well measured so that the misinformation about the Syrians can be transmitted well.

When the literature is examined, there have been a limited number of articles in Turkish on the attitudes towards the Syrian migrants (Keleş et al., 2016; Kılcan, Çepni & Kılınç, 2017). There was a questionnaire measuring students' attitudes (7<sup>th</sup> and 8<sup>th</sup> grade students) towards Syrian refugee students (Kılcan, Çepni & Kılınç, 2017). Questionnaire' population consisted of 2 state schools in the province of Ankara. That is, this scale was developed to measure attitudes of adolescents towards Syrian refugees. However, the present study has measured attitudes towards Syrian migrant populations in adults over 18 years and data collected from the provinces in different regions of Turkey. In the other questionnaire which is "Attitudes towards Refugees", there was no item related to marriage with refugees (Keleş et al., 2016). In the current scale, this issue was found as a sub-factor that determined general attitudes towards them. Without asking about attitudes related to marriage with these different ethnic groups, scales may not be fully inclusive because of the attitudes toward marriage with Syrian migrants are a good sign of social distance (Bogardus, 1925). It was also developed on Turkish youths (Keleş et al., 2016). Current scale' age range was wider. Considering all of these reasons, the current scale was found to be different from other developed scales since it provided reliability and validity issues, as well.

While items were loaded under sub-factors, one item was not loaded as expected sub-factor. This item is "Migrants are more inclined to commit crimes." (Göçmenler suç işlemeye daha çok eğilimlidirler.) This item was not loaded under the sub-factor of crime relations of Syrians but was loaded under general attitudes towards Syrians about daily issues. As the way in which this item is expressed "more prone" (daha çok eğilimlidirler),

participants may have perceived as general attitudes about daily issues. On the crime relations of Syrians subscale, the items are very clear and to the point. For example, “I think that migrants are often involved in theft and snatching.” or “I think that migrants are often involved in harassment and molestation.” The item that “Migrants are more inclined to commit crimes.” can be seen as more like a personality trait of this group and therefore it can be considered as general attitudes towards Syrians about daily issues subscale by the participants. The other items in the crime relations of Syrians subscale are expressed in a different way.

This study has some limitations along with all these findings. Participants could have chosen from seven different geographical regions of Turkey with specific provinces that had huge numbers of Syrian people. That is to say, if geographical heterogeneity had been increased, the generalizability of the study could be higher. Nevertheless, this scale study of 314 people from six different cities can be considered as generalizable.

To conclude, the present scale is thought to be a valid and reliable measurement tool that will contribute to the literature in the process of evaluating the local people’s attitude towards Syrians. If the scale is applied to different samples, it is recommended that the validity and reliability analysis should be performed again.

## **REFERENCES**

Allport, G. W. (1954). *The Nature of Prejudice*, Cambridge, MA: Addison-Wesley.

Ankaralı, H., Pasin, Ö., Karacan, B., Tokar, M., Künüroğlu, M., Çaç, M., Özislam, M. E. & Şahingöz, N. B. (2017). Üniversite öğrencilerinin Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılara bakış açısı. *Düzce Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, 7, 122-132.

Argyle, M. (1992). *The Social Psychology of Everyday Life*. London & New York: Routledge.

Bizman, A. & Yinon, Y. (2001). Intergroup and Interpersonal Threats as Determinants of Prejudice: The Moderating Role of In-group Identification. *Basic and Applied Social Psychology*, 23(3), 191-196.

Bogardus, E. S. (1925). Social Distance and its Origin. *Journal of Applied Psychology*, 9, 216- 226.

Branscombe, N. R. & Wann, D. L. (1994). Collective Self-esteem Consequences of Out-group Derogation When a Valued Social Identity is on Trial. *European Journal of Social Psychology*, 24, 641-657.

Brehm, S. & Kassın, S. M. (1993). *Social Psychology*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Büyüköztürk, Ş. (2010). *Sosyal Bilimler için Çok Değişkenli İstatistik*. Ankara: Pegem A Yayıncılık.

Büyüköztürk, Ş. (2007). *Sosyal Bilimler için Veri Analizi El Kitabı (7ed.)*.Ankara: Pegem A Yayıncılık.

Clark, L. E. & Watson, D. (1995). Constructing Validity: Basic Issues in Objective Scale Development. *Psychological Assessment*, 7 (3), 309-319.

Comrey, A. L. (1973). *A First Course in Factor Analysis*. New York: Academic Press.

Cronbach, L. J. (1951). Coefficient Alpha and the Internal Structure of Tests. *Psychometrika*, 16, 297-334.

Çokluk, Ö., Şekercioğlu, G. & Büyüköztürk, Ş. (2010). *Sosyal Bilimler*



için Çok Değişkenli İstatistik. SPSS ve Lisrel Uygulamaları. Ankara: Pa-  
gem Akademi.

Demir, O. (2017). Suriyeli Gündem Araştırması (p.8). İstanbul, Turkey:  
Ekonomistler Platformu. Retrieved from [http://www.ekonomistler.org.tr/  
wp-content/uploads/2017/10/suriye\\_gundem\\_algi.pdf](http://www.ekonomistler.org.tr/wp-content/uploads/2017/10/suriye_gundem_algi.pdf)

Demir, O. Ö. (2015). Göç Politikaları, Toplumsal Kaygılar ve Suriyeli  
Mülteciler (p.1). Ankara, Turkey: Global Politika ve Strateji.

DGMM. (2018). Retrieved October 05, 2018, from [http://www.goc.gov.tr/  
icerik/goc-istatistikleri\\_363\\_378](http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-istatistikleri_363_378)

Erdoğan, M. (2017). Suriyeliler Barometresi. İstanbul, Turkey: Bilgi  
Üniversitesi Yayınları.

Erdoğan, M. M. (2014). Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Katılım ve  
Uyum (p.3). Ankara, Turkey: Hacettepe University Migration and Politics  
Research Centre.

Esses, V. M., Jackson, L. M. & Armstrong, T.L. (1998). Intergroup Compe-  
tition and Attitudes towards Immigrants and Immigration. An instrumental  
Model of Group Conflict. *Journal of Social Issues*, 699-724.

Esses, V. M., Haddock, G. & Zanna, M. P. (1993). Values, Stereotypes and  
Emotions as Determinants of Intergroup Attitudes. In D. M. Mackie & D.  
L. Hamilton (Eds.), *Affect, Cognition and Stereotyping: Interactive Pro-  
cess in Group Perception*, (pp.137-166). Orlando, FL: Academic.

Field, A.P. (2005). *Discovering Statistics using SPSS (2nd Edition)*. Lon-  
don: Sage.

Floyd, F. J. & Widaman, K. F. (1995). Factor Analysis in the Develop-  
ment and Refinement of Clinical Assessment Instruments. *Psychological  
Assessment*, 7, 286-299.

Ghiselli, B. E., Campbell, J. P. & Zedeck, S. (1981). *Measurement Theory  
for the Behavioral Sciences*. San Francisco: Freeman.

Güler, M. (2013). Gruplararası Temas, Kaygı ve Yanlılığın Sosyal Mesaf-  
eye Etkisi: Türk ve Kürt Kökenli Gruplar Üzerine Bir Çalışma. Unpub-

- lished doctorate's thesis, Ankara University, Department of Psychology.
- Hamberger, J. & Hewstone, M. (1997). Inter-ethnic contact as a predictor of blatant and subtle prejudice: Tests of a model in four west European nations. *British Journal of Social Psychology*, 36, 173–190.
- Hewstone, M., Rubin, M. & Willis, H. (2002) Intergroup bias, *Annual Review Psychology*, 53, 575- 604.
- Hogg, M.A. & Abrams, D. (2001). *Intergroup relations: Key Readings in Social Psychology*. Philadelphia: Psychology Press.
- Hog, M. A. & Williams, K. D. (2000). From I to We: Social identity and the collective self. *Group Dynamics: Theory, Research and Practice*, 4(1), 81–97.
- Islam, M. R. & Jahjah, M. (2001). Predictors of Young Australians' Attitudes toward Aborigines, Asian, and Arabs. *Social Behavior and Personality*, 29 (6), 569-580.
- Jackson, J.W. (1993). *Realistic Group Conflict Theory: A Review and Evaluation of the Theoretical and Empirical Literature*. *The Psychological Report*, 43, 395-414.
- Keleş, S. Ç., Aral, T., Yıldırım, M., Kurtoğlu, E. & Sunata, U. (2016). Attitudes of Turkish youth toward Syrian refugees in respect to youths' gender, income, education, and city: A Scale Development Study. *Turkish Migration 2016 Selected Papers*, 155.
- Kılcan, B., Çepni, O. & Kılınç A. Ç. (2017). Mülteci Öğrencilere Yönelik Tutum Ölçeğinin Geliştirilmesi. *Journal of Human Sciences*, 14 (2), 1045-1057.
- Levine, R. A. & Cambell, D. T. (1972). *Ethnocentrism: Theories of Conflict, Ethnic Attitudes AND Group Behavior*. NY: Wiley.
- Loevinger, J. (1957). Objective Tests as Instruments of Psychological Theory. *Psychological Reports*, 3, 635-694.
- Meertens, R. W. & Pettigrew, T. F. (1997). Is Subtle Prejudice Really Prejudice. *Public Opinion Quarterly*, 61, 54-71.

Nunnally, J. C. (1978). *Psychometric Theory*, 2nd ed. New York: McGraw-Hill.

Orhan, O. & Gündoğar, S. (2015). Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'ye Etkileri (p.8). Ankara, Turkey: Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi (ORSAM).

Özgüven, İ. E. (2011). *Psikolojik testler*. Ankara: PDREM.

Pedhazur, E. J. & Schmelkin, L. P. (1991). *Measurement Design, and Analysis: An Integrated Approach*. Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, Hillsdale, NJ.

Pettigrew, T. F. & Tropp, L. R. (2011). When groups meet: The dynamics of intergroup contact. *Essays in Social Psychology*, Psychology Press.

Pettigrew, T. F. (1997). Generalized intergroup contact effects on prejudice. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 23, 173-185.

Pettigrew, T. F. & Meertens, R. W. (1995). Subtle and Blatant Prejudice in Western Europe. *European Journal of Social Psychology*, 25(1), 57-75.

Şencan, H. (2005). *Sosyal ve davranışsal ölçümlerde güvenilirlik ve geçerlilik*. Ankara: Seçkin.

Stephan, W. G., Diaz-Loving, R. & Duran, A. (2000). Integrated Threat Theory and Intercultural Attitudes: Mexico and United States. *Journal of Cross Cultural Psychology*, 31(2), 240-249.

Stephan, C. W., Stephan, W. G., Demitrakakis, K. M., Yamada, A. M. & Clason, D. L. (2000). Women's Attitudes Toward Men: An Integrated Threat Theory Approach. *Psychology of Women Quarterly*, 24, 63-73.

Stephan, W. G., Ybarra, O. & Bachman, G. (1999). Prejudice towards Immigrants. *Journal of Applied Social Psychology*, 29 (11), 2221-2237.

Stephan, W. G. & Stephan, C. (1996). Predicting Prejudice. *International Journal of Intercultural Relations*, 20, 1-12.

Stephan, W. G. & Stephan, C.W. (1985). Intergroup anxiety. *Journal of Social Issues*, 41, 157-175.

Tezbaşaran, A. (1996). *Likert Tipi Ölçek Geliştirme Kılavuzu*. Ankara:

Türk Psikologlar Derneği Yayınları.

Tinsley, H. E. & Tinsley, D. J. (1987). Uses of Factor Analysis in Counseling Psychology Research. *Journal of Counseling Psychology*, 34, 414-424.

Turner, J. (1987). *Rediscovering the Social Group: A Self-Categorization Theory*. Oxford: Basil Blackwell.

Turner, S. (1979). The Concept of Face Validity. *Quality and Quantity*, 13: 85-90.

Turner, J. (1975). Social Comparison and Social Identity: Some prospects for Intergroup Behavior. *European Journal of Social Psychology*, 5, 5-34.

UNICEF (2007). *Child Poverty in Perspective: An overview of child well-being in rich countries – A comprehensive assessment of the lives and well-being and adolescents in the economically advanced nations (7)*. Florence, Italy: UNICEF Innocenti Research Centre Report Card.

Wagner, U., Van Dick, R., Pettigrew, T., F., & Christ, O. (2003). Ethnic prejudice in East and West Germany: The explanatory power of intergroup contact. *Group Processes and Intergroup Relations*, 6, 22-36.

Wagner, U., Hewstone, M. & Machleit, U. (1989). Contact and prejudice between Germans and Turks: A correlational study, *Human Relations*, 42, (7), 561-574.

Yeniacıun, S. H. (2014). *Suriyeli Sığınmacılar Raporu İstanbul Örneği* (p. 2). İstanbul, Turkey: İstanbul Fikir Enstitüsü. Retrieved from [http://ife.org.tr/wp-content/uploads/2014/11/Suriyeli-Siginmacilar-Raporu\\_2.pdf](http://ife.org.tr/wp-content/uploads/2014/11/Suriyeli-Siginmacilar-Raporu_2.pdf).



# Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilerin Uyum, Vatandaşlık ve İskân Sorunu

Hakan BOSTAN\*

## Öz

*Son yıllarda Türkiye, düzensiz göç hareketleri için çekim merkezi haline gelmiştir. Türkiye'nin çevresindeki ülkelerde yaşanan iç savaşlar, ekonomik zorluklar ve siyasi istikrarsızlıklar bu hareketleri hızlandırmaktadır. Suriye Arap Cumhuriyetinde meydana gelen olaylar sonucu ülkelerinden kitlesel ve zorunlu göçe maruz kalan Suriyeliler, 29 Nisan 2011 tarihinden itibaren Türkiye'ye giriş yapmaya başlamış olup, sayıları 3,6 milyona ulaşmıştır. Türkiye'de geçici koruma statüsünde bulunan Suriyelilerin, birçoğunun iş hayatına katıldığı, Türkler ile evlilik yaptığı, çocuklarının birçoğunun eğitim hayatına başladığı dikkate alınırca, azımsanmayacak bir kısmının Türkiye'de kalıcı olacağı, ileride iskân ve vatandaşlık imkânı tanınacağı gündeme gelebilecektir. Bu çalışmada; uluslararası göç, Suriyelilerin zorunlu ve kitlesel göçü, Suriyelilerin uyum, vatandaşlık ve muhtemel iskân durumu incelenmiştir.*

**Anahtar Kelimeler:** Zorunlu Göç, Geçici Koruma, Suriyeliler, İskân, Vatandaşlık

\* Doktora Öğrencisi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Coğrafya Anabilim Dalı, e-posta: akadem118@yahoo.com.

# Harmonization, Citizenship and Settlement Problems of Syrians Under Temporary Protection Status

Hakan BOSTAN\*

## Abstract

*Turkey has become a center of attraction for irregular migration movements in recent years. Civil wars, economic difficulties and political instabilities in the countries around Turkey are accelerating these movements. Syrians, who have been exposed to forced and mass migration as a result of conflicts of the Syrian Arab Republic, have started to migrate to Turkey since 29 April 2011 and their numbers have reached 3.6 million. If it is taken into consideration that some of the Syrians under temporary protection in Turkey have joined business life, married to Turkish citizens, and many of their children have started receiving education, it is apparent that a considerable part of them will be permanent in Turkey and it will be possible for them to be given settlement opportunities in the future. In this study, international migration, the forced and mass migration of Syrians, and probable settlement and citizenship and integration status of Syrians have been examined.*

**Keywords:** *Forced Migration, Temporary Protection, Syrians, Settlement, Citizenship*

---

\* PhD Student, Istanbul University, Social Sciences Institute, Department of Geography, e-mail: akadem118@yahoo.com

## GİRİŞ

Göç, kısaca kişilerin uluslararası bir sınırı geçerek veya vatandaşı olduğu devlet içinde yer değiştirdiği nüfus hareketidir (*Uluslararası Göç Hukuku*, 2009). İnsan var olduğundan beri göç her zaman hayatında yer almıştır. İnsanlar çeşitli sebepler nedeniyle göç etmiş ve hâlen de göç etmeye devam etmektedir. Dünya genelinde her ülke göçten mutlaka bir ölçüde etkilenmiş ve etkilenmeye de devam etmektedir. Dünya, “özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısı toplu nüfus hareketlerine şahitlik etmiştir. Nitekim son elli yıllık dönemde 175 milyondan fazla insanın kitlesel olarak göç ettiği bilinmektedir” (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM, 2015, s. 7). BM Mülteci Örgütü verilerine göre de; “2016 yılı sonu itibarıyla dünyada, 65,6 milyon zorla yerinden edilmiş kişi, 22,5 milyon mülteci, 40,3 milyon kendi ülkeleri içinde yerinden edilmiş kişi ve 2,8 milyon sığınmacı” bulunmaktadır (*Global Trends Forced*, 2018).

Göç yolları üzerinde bulunan Anadolu, tarihten bu yana devamlı göç almış ve batıya göç vermiştir. Karpat’ın (2015, s. XXXVIII) tahminine göre: “Türkiye nüfusunun en azından yüzde 30-35’i göçmen, göçmen çocukları veya torunlarıdır.” Türkiye, özellikle 1980 ve 1990’lardan itibaren göçte kaynak ve transit ülke konumundayken, gelişen ekonomisi, siyasi ve politik yapısı ve yaşam koşullarının elverişliliği nedenleriyle, son yıllarda hedef ülke haline gelerek, yoğunlaşan bir şekilde uluslararası göç almaktadır.

Türkiye, son 30 yıldır büyük miktarda kitlesel ve zorunlu göçe maruz kalmıştır. Bu göçlerden en önemlilerini; 1988 yılında Irak’tan, 1989-1995 yılları arasında Bulgaristan’dan, 1991 yılında I. Körfez Savaşı’ndan sonra Irak’tan, 1992-1995 yılları arasında Bosna’dan, 1998-1999 yılları arasında Kosova’dan aldığı göçler oluşturmaktadır. Son olarak da Suriye Arap Cumhuriyetinde meydana gelen olaylar sonucu ülkelerinden kitlesel ve zorunlu göçe maruz kalan Suriyeliler, 29 Nisan 2011 tarihinde 252 kişilik bir grupla toplu olarak Türkiye’ye giriş yapmaya başlamış ve 29 Kasım 2018 tarihi itibarıyla de kayıt altına alınanların sayısı 3.607.563’e ulaşmıştır (“Geçici Koruma”, 2018a). Türkiye’deki Suriyeliler, 13/10/2014 tarihli ve 2014/6883 sayılı Geçici Koruma (GK) Yönetmeliği kapsamında *geçici koruma* statüsündedirler (Geçici Koruma Yönetmeliği, 2014).



Suriyelilerin zaman geçtikçe kalıcı hale gelmeye başlamaları ile birlikte, son zamanlarda Suriyelilere vatandaşlık verilmesi ile iskân edilmeleri konuları gündeme gelmektedir. Türk vatandaşları ile Suriyelilerin bu konuya bakışlarında temel farklılıklar bulunmaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye’de özellikle son 30 yılda gerçekleşen uluslararası göçlerle birlikte, 2011 yılında başlayan Suriyelilerin zorunlu ve kitlesel göçü ile son yıllarda tartışılan ve söylemlere konu olan Türkiye’de Suriyelilerin uyum, vatandaşlık ve iskân sorununun farklı yönleriyle ele alınması amaçlanmıştır. Yaşanan bu sorunsal, 19/09/2006 tarihli ve 5543 sayılı İskân Kanunu (İskân Kanunu, 2006) ile 29/05/2009 tarihli ve 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu (TVK) (Türk Vatandaşlığı Kanunu, 2009) çerçevesinde incelenmiştir. Bu amaçla konuyla ilgili literatür taranmış, istatistik bilgiler ise; İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü başta olmak üzere, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), Afet ve Acil Durumlar Başkanlığı (AFAD), Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK-UNHCR) gibi kurum ve kuruluşlardan temin edilmiştir.

Göç, uyum, iskân ve vatandaşlık kavramları birbiriyle ilişkili kavramlardır. Vatandaşlık ve iskân olgusunun oluşabilmesi için bir ülkeye göç hareketinin gerçekleşmesi gerekmektedir. Vatandaşlık olgusunun doğasında uyum süreçleri yer almaktadır. Bu kapsamda çalışmada; Suriyelilerin kitlesel ve zorunlu göçü, Suriyelilerin vatandaşlık ve iskân durumu ile Suriyelilerin uyumu birlikte ele alınmıştır.

## **KAVRAMSAL AÇIDAN GÖÇ VE GÖÇMEN OLGUSUNA GENEL BAKIŞ**

En kapsayıcı tanım ile göç; “ekonomik, siyasi, ekolojik veya bireysel nedenlerle, bir yerden başka bir yere yapılan ve kısa, orta veya uzun vadeli geriye dönüş veya sürekli yerleşim hedefi güden coğrafik, toplumsal ve kültürel bir yer değiştirmedir” (Yalçın, 2004, s. 13). Göç, bir ülke sınırları içerisinde gerçekleşiyorsa iç göç, ülke sınırını aşıyorsa dış göç olarak isimlendirilir. Dış göç aynı zamanda uluslararası göç olarak da tanımlanmaktadır. Bu çalışmada dış göç yerine uluslararası göç terimi kullanılmıştır.

Göçler farklı disiplinler tarafından ele alınmıştır. Sertkaya Doğan (2015, s. 18) göçün sosyal, kültürel, ekonomik ve siyasi doğası yani çok

yönlü doğası gereği; antropologlar, sosyologlar, şehir plancıları, idareciler ve benzeri çok çeşitli profesyonel geçmişi olan insanlar tarafından incelenme konusu olduğunu belirtmiştir. Göçün farklı disiplinler üzerindeki ilgisini King (2002, s. 90), Jansen'e (1969) atfen şu şekilde vurgulamıştır:

Göç mekân üzerinde gerçekleşen, hem çıkış hem de varış yerindeki ortamı etkileyip değiştiren insan hareketleri ile ilgili olduğu için temelde *coğrafidir*; demografiktir çünkü hem kökendeki hem de varış yerindeki nüfus yapıları üzerinde etkili olur; nüfustaki değişimler (özellikle de işçilerin hareketi), alanlar arasındaki ekonomik dengesizliklerden kaynaklandığı ölçüde de *ekonomiktir*; devletin uluslararası göçmen ve mültecilerin çıkış ve girişlerini denetleme ve kısıtlama ihtiyacı hissettikleri yerlerde *politik* bir sorun hale gelebilir; göçmenlerin buldukları yeri terk etme motivasyonlarının ve (göçü) kabul eden topluma adaptasyon sorunlarının incelenmesi zorunluluğu sebebiyle de *sosyal psikoloji* ile ilgili olacaktır ve göç *sosyolojik* de bir olgudur. Çünkü sosyal yapı ve kültürel sistemler, yine hem çıkış hem de varış yerlerinde, göç nedeniyle etkilenmekte ve karşılığında bu da göçmeni etkilemektedir (Körükmez ve Südaş, 2015, s.8)

Sosyal bilimcilerin yaptıkları çalışmaları bir arada değerlendirmele-ri ve paylaşımları yani inter-disipliner bakış son dönemde önem kazanmıştır. Son yüzyılda bu çalışmalar yoğunlaşmıştır: “Göç sonucu yeni bir topluma giren nüfus kümelerinin o topluma bütünleşmesi, kültürel farklılıkların sürdürülmesi ya da zaman içinde önemsizleşmesi, sosyal bilimler alanında çok geniş yelpazeli inter-disipliner bir yaklaşımla ele alınmaktadır” (Abadan-Unat, 2002, s. 25). Bu çalışmanın konusu olan göç, uyum, iskân ve vatandaşlık olguları; coğrafi ve sosyolojik bakış açısı ve inter-disipliner bir yaklaşımla ele alınmıştır.

Uluslararası düzeyde genel kabul gören göçmen tanımı bulunmamaktadır. Göç Terimleri Sözlüğü göçmeni; “kişisel rahatlık amacıyla ve dışarıdan bir zorlama unsuru olmaksızın ilgili kişinin hür iradesiyle göç etmeye karar verdiği durum” şeklinde belirtmiştir (*Uluslararası Göç Hukuku*, 2009). Aslında vatandaşı olduğu veya yaşadığı ülkeyi terk ederek, yabancı bir ülkeye yerleşmek amacıyla giden veya göç eden kişiye sosyolojik bakış açısıyla genel olarak *göçmen* denilmektedir. Ekşi (2015a, s. 16) de göçmeni; “ülkede bulunan bütün yabancıları kapsayan genel bir kavram” olarak tanımlamıştır. Bu kavram ile turistler, düzenli ve düzensiz göçmenler (ülkeye kaçak giriş yapan veya düzenli giriş yaptıktan sonra kaçak durumuna düşen yabancılar), yabancı işçiler, mülteci ve sığınmacılar da göçmen olarak adlandırılmaktadır (Tütüncübaşı, 2017, s. 152).

Türk hukuk siteminde ise, göçmen kavramına farklı bir bakış açısı ile yaklaşılmış, 5543 sayılı İskân Kanunu göçmeni; “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu kanun gereğince kabul olunanlar” olarak tanımlamıştır (İskân Kanunu, 2006).

## **ULUSLARARASI GÖÇ**

Uluslararası göç; “kişilerin geçici veya daimi olarak başka ülkeye yerleşmek üzere menşe ülkelerinden veya mutad olarak ikamet ettikleri ülkeden ayrılmaları, dolayısıyla, uluslararası bir sınırın geçilmesi” (*Uluslararası Göç Hukuku*, 2009) şeklinde tanımlanmaktadır. Uluslararası göç gönüllü veya zorunlu göç olarak ikiye ayrılır. İç göçte bireylerin seyahat etme ve yer değiştirme özgürlüğü varken, uluslararası göçte bu hak sınırlamaya tabi olmaktadır:

Kaldı ki, bugün, bireysel isteğe dayalı seyahat ve yer değiştirme özgürlüğü birçok ülkede sadece ulusal sınırlar içinde uygulanabilen bir hak niteliğindedir. Ulusal sınırın aşılması söz konusu olduğunda, yer değiştirme, bireyin hakkı olmaktan çıkarak ulus-devletlerin “güç” politikasının alanına girmeye başlamaktadır. Bu nedenle, küreselleşmenin bütün zorlamalarına karşın, uluslararası göç halen denetimli bir nüfus hareketi olmaya devam etmektedir (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2014, s. 80).

Uluslararası göçler; imparatorlukların dağıldığı 19. yüzyılın sonunda Avrupa’da ortaya çıkmış, 20. yüzyılda ise dünya savaşları, soğuk savaşın sona ermesi, küreselleşmenin etkisi ile hızlanmış ve çok belirgin bir *siyasa alanı* haline gelmiştir (İçduygu vd., 2014, s. 13). 2017 Birleşmiş Milletler (BM) küresel göç verilerine göre; 257 milyon göçmen dünya nüfusunun yüzde 3,4’ünü oluşturmaktadır (“International Migration”, 2018).

Uluslararası göçler, özellikle Osmanlı İmparatorluğu’nun son döneminde yoğunlaşmıştır. Göçlere; yeni ulusların inşası, emperyalist amaçlar, din ve benzeri birçok sebep etken olmuştur. Bu göçlerden; “özellikle Balkanlar, Kırım ve Kafkaslardan yapılan göçler siyasi ve sosyal açıdan Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasında” etkili olmuştur (Gürsoy, 1998, s. 61). Meydana gelen bu göç akınları, göçmenlerin yerleştirilmesinde etkin politikalar geliştirilmesi gerektiğini ortaya koymuştur.

Osmanlı döneminde yoğun olarak yaşanan göç meseleleri; Türki-

ye Cumhuriyetinin kurulmasından sonra da bazen Osmanlı İmparatorluğu'nun mirasının etkisiyle bazen de komşu ya da çevre ülkelerdeki siyasi oluşumlar nedeniyle devam etmiştir (Şahin, 2003, s. 1). “Türkiye, çevresindeki ülkelerden çok çeşitli nedenlerle Müslüman ve Türk göçü almış ve almaya devam etmektedir. Bu süreç özellikle Osmanlı İmparatorluğunun 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra kaybettiği topraklardan ayrılmak zorunda kalan Türk, Arnavut, Çerkez ve benzeri toplulukların Anadolu'ya sığınmalarıyla başlamıştır” (İçduygu, Sirkeci ve Aydingün, 1998, s. 217).

Türkiye'nin kuruluşundan 1950'lere kadar, Türkiye'de önemli bir nüfus hareketi ve nüfus değişimi görülmemiştir. Yalnızca 1923 yılında yaşanan *Büyük Mübadele* sonucu bir nüfus değişimi yaşanmış, Yunanistan'dan dış göç ile gelen göçmenler yeni yaşayış biçimleri ile yerleştirildikleri köylerde, yeni tarım teknikleri ve üretim yöntemleri ile sosyal ve ekonomik bir değişim yaşanmasına neden olmuşlardır (İçduygu ve Sirkeci, 1999, s. 272). 1960'larla birlikte dış göçü hazırlayan etmenlerden birisini de iç göçler oluşturmuştur. İnsanlar; önce köyden kente, sonra da özellikle kentlileşmenin olumsuz etkisi ve Avrupa'nın iş gücüne olan talebi nedeniyle, dışarıya göç etmişlerdir (İçduygu ve Ünal, 1998, s. 45; Yalçın, 2004, s. 119).

1990'lı yıllarda başlayan ve 2000'li yıllarda devam eden olgu, dünyanın bir dönüşüm/değişim geçirdiğidir. Bu dönüşüm ile birlikte; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, modernizmden post-modernizme, ulus devletlerden küreselleşmeye doğru bir geçiş yaşanmaktadır. Bu süreçle birlikte, dünyada yeni nüfus ve yer değiştirmeler devam etmektedir (Akşit, 1998, s. 26; Tekeli, 1998, s. 8). Özellikle uluslararası göçler, düzensiz göçler ve transit göçler bu çağda çok sık konuşulmakta ve tartışılmaktadır.

## ZORUNLU VE KİTLESEL GÖÇ

Savaş, sürgün, doğal afetler gibi politik veya ekonomik nedenlerle, insanların yaşadıkları yerlerinden ayrılmak zorunda kalmaları ve buna mecbur bırakılmaları şeklinde oluşan göçe *zorunlu göç* denir. Bu göçün oluşması için insanların bulunduğu veya vatandaşı olduğu ülkeden ayrılmış olmaları gerekmektedir. İnsanların ülke içerisinde yaptıkları zorunlu göçe ise, yeni bir kavram olan *ülkesinde yerinden edilmiş kişiler* veya ülke içinde

yerinden edilme denilmektedir (Kaya, 2015, s. 23). Bu çalışmada zorunlu göç kapsamında bu yeni kavram kastedilmemektedir.

Politik ve etnik şiddet ya da silahlı çatışmalar, göçün arkasında yatan önemli bir nedendir. Yaşanan iç çatışmalar, insanların daha güvenli bir ülkeye göç etmelerine neden olmaktadır. Her yıl on milyonun üzerinde insan, sefalet, baskı ve zulüm nedeni ile başka ülkelere göç etmektedirler (Koyuncu, 2006, s. 33). Zorunlu göçler küreselleşmenin etkisi ile artık sadece bir ülke sınırının değil, birkaç ülke sınırının geçilmesi şeklinde meydana gelmekte olup, dünyanın her bölgesinde yukarıda belirtilen nedenlerle devam etmektedir (Kale, 2015, s. 156)

Göç insan üzerinde bir takım etkiler yaratır. Özellikle zorunlu göçe maruz kalan bireyler birçok olumsuzluklar yaşarlar. Ekolojik şartlar bu göçü daha da zorlaştırır. Zorunlu göçler ile yarattığı etkiyi Gürsoy (1998, s. 61) şöyle açıklamıştır:

Zorunlu göçler, Cumhuriyet'in kuruluşuna yol açan tarihi dönemde yüz binlerce insanın yaşamında gerçek bir dönüşüme neden olmuştur. Düşman ordularından kaçanlar, husumet duygularından ve ayrımcılıktan kurtulmak isteyenler veya göçe zorlananlar çoğu zaman evlerini, mallarını, mülklerini geride bırakarak yollara döküldüler. Pek çoğu yollarda katledildi veya iklim şartlarından, açlıktan, hastalıktan öldüler. Birçoğu sevdiklerinden ayrı düştü, yakınlarını kaybetti.

Kirişçi (2003), Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyetinin; iç göç, dış göç ve zorunlu göç ile kurulduğunu belirtmiştir. Aynı şekilde yine Türk göç ve iskân politikasının, dış ve iç politikaya göre esneklik gösterebildiğini, resmi olarak Türk kültürüne bağlı bireyler için uygulanan kuralın uygulamada Sünni Müslümanların göç etmelerine imkân sağladığını belirtmiştir: “Hıristiyan Ortodoks olan Gagavuz Türklerinin ve Şii Azerilerin göç etmelerine imkân tanınmaz iken, “Türk olmayan”; Arnavut, Boşnak ve Kafkas kökenlilerin göç etmeleri buna örnek uygulamalardır” (2000, s. 15).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından önce; Osmanlı Devleti'nin Avrupa'da büyük toprak yitirmesi sonucu, Kırım, Kuzey Kafkasya, Azerbaycan ve Balkanlardan, 1829'da Yunanistan'ın bağımsızlığını elde etmesiyle Yunanistan'dan, Ayestefanos ve Berlin Antlaşmalarıyla 1878'de Bulgaristan ve Romanya'dan, İngiltere'nin 1878'de Kıbrıs'ı işgalinden sonra

Kıbrıs'tan Türkiye'ye büyük göçler gerçekleşmiştir (Gürsoy, 1998, s. 66). Karpat (2013, s. 177), Balkanlar'dan, Kırım'dan ve Kafkasya'dan Osmanlı Devleti'ne 5-7 milyon zorunlu göçmenin geldiğinin tahmin edildiğini, bu göçlerin, 1820'li yıllarda Osmanlı Devleti nüfusunun % 60'lık Müslüman oranının, 1890'lı yıllarda % 80 olarak değiştirdiğini belirtmiştir.

Türkiye, Cumhuriyetin ilanından 1980'lere kadar dışarıdan göç alan bir ülke olarak daha çok yakın ülkelerden ve bu ülkelerin politik durumlarından dolayı göç almıştır. Türkiye'ye göç edenler daha çok eski Osmanlı İmparatorluğu topraklarında bulunan; Bulgaristan, Yunanistan, Yugoslavya, Kafkasya (Rusya) ve Kıbrıs'tan gelen ve çoğunluğunu Türk ve Müslümanlar oluşturmuştur. 1980 ve 1990'lardan itibaren, İran, Irak, Bulgaristan, Afganistan, Yugoslavya gibi ülkelerdeki politik sorunlar ve Sovyetler Birliği'nin dağılması ile Arap Baharı olarak bilinen olaylar neticesinde gerçekleşen Suriye'de yaşanan iç çatışma nedeniyle Türkiye'ye kitlesel göçler gerçekleşmiştir. Türkiye'ye, 1922'den günümüze kadar yaklaşık 7 milyona yakın göçmen gelmiştir.

Zorunlu göç, özellikle 1980'lerdeki küreselleşmenin sonucu olarak çeşitlenmiş ve 21. yüzyılda ise etkisini farklı şekillerde göstermiştir. "Anadolu, Cumhuriyetin kuruluşundan önce ve sonra, yerleşik bazı kültür gruplarını kaybederken bölge ülkelerinden gelen yeni kültür gruplarını kabul etmiştir. Aynı siyasal ortamın mağdurları oradan oraya sürülürken ve sürekli yer değiştirilmeye zorlayan bu dramatik nüfus hareketlerin etkilerinin günümüzde de sürdüğü açıktır" (Erder, 2000, s. 237). Malkara (2017, s. 69), günümüzdeki bu durumu şu cümleler ile özetlemektedir: "Ayrıca işgal edilmiş Filistin topraklarında meydana gelen zorunlu göç, Irak'taki savaş ortamı, Libya ve Suriye'deki durumlar, Yemen'deki iç karışıklıklar düzensiz göç olgusunu artırmakta ve artırmaya devam edeceğini de göstermektedir." Suriye'de yaşanan savaş sonrası oluşan zorunlu göç bunlardan en önemlisidir. Türkiye'de bu süreçten etkilenmektedir.

Suriye'de devam eden olaylar, Afganistan'da devam eden savaş ve istikrarsız ortamın varlığı, Arakan Müslümanlarının yaşadığı zorunlu göçler, Irak, Filistin, Yemen ve Afrika ülkelerinde yaşanan iç çatışmalar, az gelişmiş ülkelerde yaşanan işsizlik ve geçim zorlukları, gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler arasındaki devam eden gelir farklılıkları göz önünde bulun-

durulduğunda, önemli bir kısmı düzensiz olan uluslararası ve zorunlu göçün yakın veya orta vadede ortadan kalkacağı veya azalacağı bir hayaldir. Önemli olan göçü yönetmektir. “Yasadışı göçü önlemek, göçün niteliği ve kullandığı yöntemler açısından zor olsa da özellikle sığınmacı/mülteci göçü ile insanların kendi ülkeleri içinde yerinden edilmelerini (*IDP, Internally Displaced Person*) önlemek insan odaklı politikalarla mümkün olabilir” (Yılmaz, 2014, s. 1698).

## **SURİYELİLERİN ZORUNLU VE KİTLESEL GÖÇÜ**

Suriyelilerin göçü; irade esasına göre zorunlu, göçün yoğunluk esasına göre kitlesel ve bazen de bireysel, ülke sınırları esasına göre ise uluslararası göçtür. Suriyelilerin göçü bu esaslara göre ele alınacaktır.

2010 yılının Aralık ayında Tunus'ta başlayan ve uluslararası ilişkiler literatüründe *Arap Baharı* olarak isimlendirilen halk hareketleri; Mısır, Libya, Bahreyn, Cezayir, Sudan, Lübnan, Ürdün ve Yemen gibi ülkelere sıçramış, 2011 yılının Mart ayında ise Suriye'de görülmeye başlanmıştır (Malkara, 2017, s. 43). Suriye'de yaşanan iç çatışmalar ve terör örgütlerinin devreye girmesi ile ülke karışıklığa sürüklenmiş, milyonlarca insan ülke içinde göç etmek zorunda kalmış, birçoğu da sınırları geçerek zorunlu olarak komşu ülkelere göç etmişlerdir. Suriye'nin 2011 yılında 21.070.917 olan nüfusunun tahmini olarak 6.947.406'sı ülkesi dışına zorunlu göç etmek durumunda kalmıştır. 2011 yılı Suriye nüfusunun; % 77-83'ünü Araplar, % 7-8'ini Kürtler, % 5-6'sını Türkmenler, % 2'sini Ermeniler, % 1'ini Çerkesler ve % 1'ini diğer etnik gruplar oluşturmuş olup, ülkenin % 87'si ise Müslüman'dır. 01 Aralık 2017 tarihi itibarıyla Lübnan, Ürdün, Irak ve Mısır'da kayıt altında veya tahmini olarak bulunan Suriyeli göçmenlerin sayısı Tablo 1'de gösterilmiştir. Lübnan'da beş kişiden biri, Ürdün'de ise on beş kişiden biri mülteci durumundadır. Türkiye'de, 29 Kasım 2018 tarihi itibarıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne kayıt altına alınanların sayısı 3.607.563'e ulaşmıştır. Türkiye, son üç yıldır Dünya'nın en fazla mülteci barındıran ülkesi konumundadır. Suriye'de ülke içinde yerinden edilenlerin sayısı 15 Nisan 2018 tarihi itibarıyla 6,6 milyon olarak tahmin edilmektedir. Ülke nüfusunun yarısından fazlası ülkesini terk etmek ve ülke içerisinde yer değiştirmek zorunda kalmıştır. Büyük bölümü Almanya olmak üzere 1 milyon üzerindeki Suriyeli ABD, Kanada ve Av-

rupa'ya (530 bini Almanya'ya, 110 bini İsveç'e) geçiş yapmıştır (AFAD, 217, s. 12; Connor, 2018; OCHA, 2018; "Regional Strategic Overview", 2018, s. 6, 29; UNHCR, 2018a).

**Tablo 1.** Suriyeli Göçmenlerin Bulunduğu Ülkeler (01.12.2017)

Ülkeler	Suriyeliler	
	Kayıt Altında	Tahmini Olarak
<b>Lübnan</b>	<b>1.001.051</b>	<b>1.500.000</b>
Ürdün	655.056	1.380.000
<b>Irak</b>	<b>246.592</b>	<b>246.592</b>
<b>Mısır</b>	<b>126.027</b>	<b>500.000</b>
<b>Toplam Sayı</b>	<b>2.028.726</b>	<b>3.626.592</b>

Kaynak: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/62229>

Suriye Arap Cumhuriyetinde meydana gelen olaylar sonucu ülkelerinden zorunlu göçe maruz kalan Suriyeliler, 29 Nisan 2011 tarihinden itibaren Türkiye'ye giriş yapmaya başlamışlardır. Türkiye, tarihten gelen kültürel birlik, iyi komşuluk bağları bilinci, insani nedenler ve *açık sınır* politikası ile Suriyelileri ülkesine davet etmiştir. Bununla birlikte, Türkiye, *geri gönderme ilkesi* kapsamında 04/04/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun (YUKK) (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013) 91'inci maddesine dayanılarak çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği çerçevesinde Suriyelilerin *geçici koruma* statüsünde ülkede kalmalarına izin vermektedir ("Geçici Korumanın Unsurları", 2018b).

Ülkemizdeki Suriyelilerin 2014-2018 yılları için üçüncü ülkeye yerleştirme kotaları toplamı 35.563 kişi olup, BMMYK koordinesinde 14.736 Suriyeli; Amerika Birleşik Devletleri, Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ile AB ülkelerine yerleştirilmiştir. Ülkelerden en fazla Suriyeli göçmen yerleştirilen ülke Kanada'dır. Türkiye ile AB arasında 18 Mart 2016 tarihinde varılan mutabakat kapsamında *birebir formülü* denen Türkiye üzerinden Yunanistan adalarına geçen Suriyeli bir düzensiz göçmenin geri alınma-



sı karşılığında, Suriyeli bir düzensiz göçmenin Avrupa Birliği ülkelerine yerleştirilmesi kapsamında AB ülkelerine 17.954 Suriyeli yerleştirilmiştir. Bu ülkelerden ilk sırayı 6.432 kişi ile Almanya almaktadır (“Geçici Koruma”, 2018a).

Türkiye’de Suriyeli göçmenlere yönelik hazine kaynaklı insani yardım harcamaları 12,1 milyar doları bulmuştur. Bu miktar, STK ve vatandaş bağışları ilâve edildiğinde 30 milyar dolar civarındadır. Türkiye, Küresel İnsani Yardım 2016 ve 2017 Raporu’na göre, 2015 ve 2016 yıllarında ABD’nin ardından en çok uluslararası insani yardım yapan ikinci ülke durumundadır. Fakat uluslararası toplumdan Türkiye’ye çok az yardım gelmiştir. 15 Ekim 2015 tarihinde Türkiye AB Ortak Eylem Planı yapılmış ve Suriyeli göçmenlere Türkiye’de kullanılmak üzere 3 milyar Euro gönderilmesine karar verilmiştir. Fakat bu miktar 1,2 milyara düşmüş ve 676 milyonu aktarılmıştır. Bunun da 222 milyonu doğrudan hizmet yürüten kamu kurumlarına ulaşmıştır (*Uluslararası Kitlesel Göçler*, 2016: 35). Türkiye’nin yaptığı yardımın yanında, AB’den ikinci 3 milyar Euro gönderilmesi planlarının yapılması, aslında yardımın yetersizliğini göstermektedir.

## **TÜRKİYE’DEKİ SURİYELİLERİN STATÜSÜ**

Türkiye’ye yönelik sığınma ve göç hareketleri ile Türk soyundan ve kültüründen olan göçmenlerin iskânlarını düzenleyen, 14/06/1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân Kanunu<sup>1</sup> (İskan Kanunu, 1934) ile 23/05/1928 tarihli ve 28/05/1928 tarihli ve 1312 sayılı Türk Vatandaşlık Kanunu<sup>2</sup> (Türk Vatandaşlığı Kanunu, 1934), Türkiye Cumhuriyeti’nin, göç ve göçmenler ile ilgili ilk genel düzenleyici belgeleridir. Türkiye’ye gelen yabancılara ilişkin iş ve işlemler için ise, 15/07/1950 tarihli ve 5682 sayılı Pasaport Kanunu (Pasaport Kanunu, 1950) ile 15/07/1950 tarihli ve 5683 sayılı Yabancıların

1 14/06/1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân Kanunu, 19/09/2006 tarihli ve 5543 sayılı İskân Kanunu olarak değişmiştir.

2 28/05/1928 tarihli ve 1312 sayılı Vatandaşlık Kanunu, önce 11/02/1964 tarihli ve 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu, sonra da 29/05/2009 tarihli ve 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu olarak değişmiştir.

Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun (Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, 1950) çıkarılmıştır. Türkiye’de yapılan son kanuni değişiklikle; göçü daha etkin yönetmek, göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak üzere, 04/04/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu<sup>3</sup> (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013) çıkarılmış olup, bu kanun ile İçişleri Bakanlığı’na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Türkiye’deki Suriyelilerin statüsünü açıklamadan önce, genel olarak Türkiye’nin uluslararası koruma politikasının kısaca incelenmesinde fayda bulunmaktadır. Uluslararası hukukta, *mülteci (refugee)*, *sığınmacı (asylumseeker)* ve yeni bir terim olan ülke içerisinde *yerinden edilmiş kişiler* terimleri kullanılmaktadır. Türkiye; 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmeyle<sup>4</sup> (Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme, 1961) ile 1967 tarihli Mültecilerin Durumuna Dair Ek Protokolünü (Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Protokol, 1968) coğrafi sınırlama ile imzaladığı için, Avrupa ülkelerinden uluslararası koruma talebiyle gelenlere mülteci statüsü, Avrupa ülkeleri dışından uluslararası koruma talebiyle gelenlerin ise üçüncü bir ülkeye yerleştirilene kadar şartlı mülteci statüsü vermektedir. Uluslararası koruma arayan yabancılar mülteci veya şartlı mülteci statülerini almak için başvurduklarında statüsü verilene kadar kendilerine *uluslararası koruma başvuru sahibi kişi* denilmektedir. Şartlı mültecilere tanınan haklar ile mültecilere tanınan haklar arasında hiçbir fark bulunmamaktadır. Sığınmacı terimi Türk Hukuk Sisteminde yer almamaktadır. Uluslararası hukukta ise, sığınmacı; mülteci olarak uluslararası koruma arayan, ancak statüleri henüz resmi olarak tanınmamış kişileri tarif etmektedir (Vardar, 2015).

3 04/04/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile 5682 sayılı Pasaport kanunu kısmen, 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri hakkında kanun ise tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

4 28/07/1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme aynı zamanda 1951 Cenevre Sözleşmesi olarak da bilinmektedir.

Türkiye, sınırlarımıza toplu olarak gelen Suriyelileri ülkesine kabul etmiş, ilk aşamada o an yürürlükte olan 1994 Yönetmeliği<sup>5</sup> ne göre sığınma imkânı sağlamıştır. Sonrasında ise AB Geçici Koruma Yönergesi<sup>6</sup> esaslarını dikkate alarak (Eren, 2016, s. 127; Kirişçi ve Karaca, 2015, s. 308), Türkiye'ye gelen Suriyelilerin işlemlerini gerçekleştirmek için 30 Mart 2012 tarihinde, “Türkiye’ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge” (“Türkiye’de Geçici Koruma”, 2018c) ile YUKK’un 91’inci maddesine dayanılarak 13/10/2014 tarihli ve 2014/6883 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliğini (“Avrupa Birliğinde Geçici Koruma”, 2018ç) çıkartmıştır. Türkiye’deki Suriyeliler, Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında geçici koruma statüsündedirler. Suriyelilerin geçici koruma kapsamındayken bireysel olarak uluslararası koruma başvuru hakları bulunmamaktadır.

Genel olarak kamuda, Türkiye’de bulunan Suriyelilere; *misafir* veya geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler terimi kullanılmaktadır. Erdoğan (2015a, 2015b, 2018), Suriyeliler için sığınmacılar veya yalnızca Suriyeliler, Kirişçi ve Karaca (2015) ile birlikte uluslararası örgütler ise mülteci terimini kullanmayı tercih etmişlerdir. Ekşi (2015a, s. 12), bu kavram karmaşasını; “Türkiye’de bulunan Suriyeliler için ‘mülteci’ veya ‘sığınmacı’ ya da ‘misafir’ kavramları kullanılmaktadır. Ancak basında ve resmî açıklamalarda ifade edildiğinin aksine Türkiye’ye kitlesel olarak sığınma amacıyla gelen Suriyeliler, ‘mülteci’ veya ‘şartlı mülteci’ değildir” şeklinde özetlemiş ve “Suriyeliler için ‘geçici korunan Suriyeliler’ ifadesinin kullanılması gerekir” şeklinde öneride bulunmuştur (Ekşi, 2015b, s. 198). Bu çalışmada ise, Türkiye’de bir yıldan fazla zamandır bulunan, zorunlu ve kitlesel göçe maruz kalmış geçici koruma statüsündeki/kapsamındaki

---

5 Yönetmeliğin tam adı: Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

6 Yönergenin tam adı: Yurdundan ayrılmaya zorlanmış kimselerin kitlesel sığınma durumunda geçici koruma sağlamak için asgari standartlar hakkında ve üye devletler arasında bu tür insanları ülkeye kabul etmesi ve sonrasında bunun sonuçlarına katlanması çabalarında denge sağlayacak önlemler hakkında 20 Temmuz 2001 tarihli ve 01/55/EC (AT) sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi.

Suriyeliler için, geçici koruma statüsündeki/kapsamındaki Suriyeliler ifadesiyle birlikte, Suriyeli göçmenler teriminin kullanılması tercih edilmiştir.

## SURİYELİ GÖÇMENLERİN UYUMU

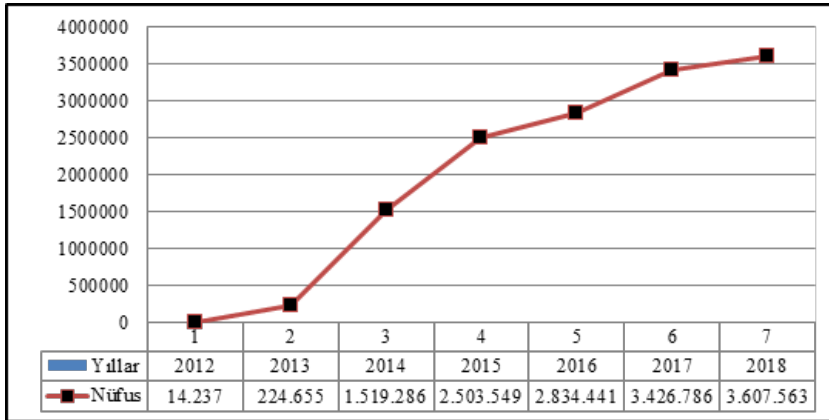
Suriyeli göçmenlerin vatandaşlık konusu, aynı zamanda uyumlarının da önemli bir basamağını oluşturmaktadır. Suriyeli göçmenlerin vatandaşlık ve iskân sorununa değinmeden önce Suriyeli göçmenlerin uyum konusu irdelenecektir. Sosyal bilimler açısından göç; kişileri yeni bir topluluğa götüren nedenler ile açığa çıkan yeni uyum sorunlarıyla karşı karşıya kalınması gibi etmenler yönünden önem kazanmaktadır.

Erdoğan (2015a, s. 20), uyum kavramının yerine toplumsal kabul kavramının kullanılmasını önermiştir. Önerisinin temelinde ise, uyum kavramının, topluma sonradan eklenen grubun asimilasyonu için bir zemin hazırladığını belirtmiştir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ise, uyumun, ne asimilasyon ne de entegrasyon olmadığını, “göçmenle toplumun gönünlülük temelinde birbirlerini anlamalarıyla ortaya çıkan süreç” veya “harmonizasyon” olduğunu, yabancıların “kendi kültürel kimliklerinden vazgeçmek zorunda kalmadan ev sahibi topluma uyum sağlamalarını desteklemek” olduğunu belirtmektedir (GİGM, 2015, s. 25). Uyum, entegrasyon, harmonizasyon ve asimilasyon kelimeleri sosyal bilimler açısından incelendiğinde ise; Türkçede karşılığı uyum veya bütünleşme olan, Fransızca *intégration* kelimesinin Türkçe’ye uyarlanmış hali olan entegrasyon, göçmenlerin kendi etnik kültürlerini devam ettirerek, buldukları toplum ile bütünleşme (Adıgüzel, 2016, s. 163), harmonizasyon kelimesi İngilizce *harmonize* kelimesinin Türkçeye uyarlanmış hali olup, uyum sağlamak anlamına gelmektedir. Türkiye çok kültürlü bir yapıdadır. Çok kültürcülük veya *kültürel mozaik* modelde farklılığa saygı ile grupların birbirini anlaması ve etkileşime girmesi esastır. Burada esas olan ise, grup kimliği farklılıklarının yaşatılmasına imkân veren uyum söz konusudur (Kaya, 2008, s. 157-158). Tekeli (2016, s. 169) de, günümüzde uyumun, “yeni gelen grubun ekonomik ayrıma uğramadan kendi kültürünü yeniden üretebilmesi” olarak tanımlandığını belirtmektedir. Özetle uyum, entegrasyon veya harmonizasyon kelimeleri aynı anlama gelmekte olup, uyum ifadesinin Türkçe olması nedeniyle kullanılmasının daha uygun olacağı değerlendirilmiştir.

rilmektedir. Bununla birlikte, uyum kavramının kullanılmasıyla Suriyeli göçmenlerin asimilasyonu değil, aksine, Türkiye'nin var olan çok kültürlü yapısı sayesinde, Suriyeli göçmenlerin kendi kültürlerini koruyarak Türk toplumuna uyumunun hedeflendiği düşünülmektedir.

Türkiye'de 2012 yılında kayıt altına alınan Suriyeli göçmenin sayısı 14.237 iken, bu sayı her yıl artarak devam etmiş ve 29 Kasım 2018 tarihi itibarıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne kayıt altına alınanların sayısı 3.607.563'e ulaşmıştır. (Tablo 2). Bu sayı Türkiye nüfusunun yaklaşık % 4,46'sını oluşturmaktadır. Türkiye'de kayıt altına alınan Suriyeli göçmenlerin 153.413'ü (% 4,25), AFAD tarafından 8 ilde kurulan 13 Geçici Barınma Merkezinde barınmaktadırlar (AFAD, 2018; "Geçici Koruma", 2018a)

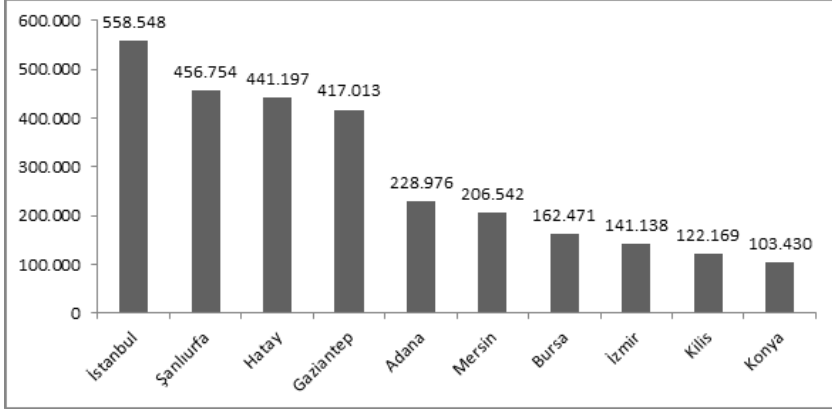
**Tablo 2.** Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler



Kaynak: [http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma\\_363\\_378\\_4713](http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713)

Türkiye'de kayıt altına alınan Suriyeli göçmenler 81 ilde de bulunmakta olup, en çok bulunduğu ilk 10 il sırasıyla; İstanbul, Şanlıurfa, Hatay, Gaziantep, Adana, Mersin, Bursa, İzmir, Kilis ve Konya (Tablo 3); il nüfusuna oranı en fazla olan ilk beş ili ise sırasıyla; % 82,62 ile Kilis, % 28,01 ile Hatay, % 23,00 ile Şanlıurfa, % 20,79 ile Gaziantep, %11,51 ile Mersin ve %11,12 ile Mardin ili oluşturmaktadır ("Geçici Koruma", 2018a).

**Tablo 3.** Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin ilk 10 İle Göre Dağılımı



Kaynak: [http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma\\_363\\_378\\_4713](http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713)

Bu istatistiki veriler dikkate alındığında; Hatay, Şanlıurfa, Gaziantep, Mersin ve Kilis her iki yönden de göçten en çok etkilenen illerdir. Geçici barınma merkezlerinde barınan Suriyelilerin en çok bulunduğu iller ise sırasıyla; Şanlıurfa, Adana, Kilis, Kahramanmaraş ve Hatay ili olup, bu illerden Şanlıurfa, Kilis ve Hatay her iki yönden göçten etkilenen illeri oluşturmaktadır. Suriyelilerin iskânında bu illerin konumunun önemi ileriki bölümlerde açıklanacaktır.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından açıklanan istatistik verilere göre Türkiye’de kayıt altına alınan Suriyeli göçmenlerin demografik yapıları incelendiğinde; 22 Kasım 2018 tarihli veriler dikkate alındığında Suriyeli göçmenlerin % 54,27’sini erkek, % 45,73’ünü ise kadın nüfus oluşturmaktadır. Suriyeli göçmenlerin; % 47,5’ini (1.710.862 kişi) 0-18 yaş grubu, (% 39,4’ünü 0-14 yaş grubu), % 50,7’sini (1.826.405 kişi) 15-65 yaş grubu oluşturmaktadır. 0-4 yaş grubundaki çocuk sayısının ise 574.308 bine ulaştığı Tablo 4 incelendiğinde görülmektedir. Yaşlı nüfus oranı (65+) ise % 1,85’dir (66.621 kişi). Suriye’de iç karışıklık ve kriz ortamında veya öncesinde yaşanan endişeler neticesinde, 10-14 ve 15-19 yaş grubunu oluşturan Suriyeli çocukların sayısının önceki veya sonraki yaş grubuna göre düşük kaldığı görülmektedir. Türkiye’deki güven ortamı sayesinde Suriyeli göçmenlerin 0-4 yaş ile 5-9 yaş grubunu oluşturan ço-

cukların sayısı yükselerek, 20-24 yaş grubunu oluşturan sayıya ulaşmıştır. 2017 yılı Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi (ADNKS) verilerine göre Türkiye nüfusunun 0-14 yaş grubu oranı % 23,5, çalışma çağındaki 15-64 yaş grubu oranı % 68 ve yaşlı nüfus oranı (65+) ise % 8,5'dir (TÜİK, 2018a). Türkiye'deki Suriyeli göçmenlerin; Türkiye nüfusuna göre yaşlı nüfus oranı daha düşük, 0-14 yaş grubu ile çalışma çağındaki (15-64 yaş) nüfus oranı ise daha yüksektir. Bu bilgiler ışığında görüleceği gibi Suriyeli göçmenlerin 0-14 yaş grubun oranı % 40'a, çocuk yaşta olanların (0-18 yaş) oranı ise % 48'e yaklaşmaktadır. Bu yaş grupları gelecekte faal yani çalışan nüfus grubunu oluşturacak olup, bu durum Türkiye'nin ekonomik ve sosyal politikaları yönünden dikkate alınmalı, uyum süreçlerinde ve yapılacak planlamalarda göz önünde bulundurulmalıdır.

**Tablo 4.** Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Yaş Gruplarına Göre Nüfus Miktarı

Yaş Grupları	Toplam	Erkek	Kadın
Toplam	3.603.888	1.955.670	1.648.218
0-4	574.308	297.005	277.303
5-9	478.244	246.711	231.533
10-14	369.070	192.488	176.582
15-18	289.240	160.887	128.353
19-24	544.587	319.701	224.886
25-29	338.674	197.201	141.473
30-34	283.681	162.730	120.951
35-39	203.861	113.831	90.030
40-44	145.306	76.100	69.206
45-49	111.331	57.414	53.917
50-54	91.156	46.463	44.693
55-59	62.306	31.107	31.199
60-64	45.503	22.360	23.143
65-69	29.169	14.521	14.648
70-74	16.945	8.044	8.901
75-79	10.048	4.544	5.504
80-84	5.869	2.550	3.319
85-89	3.001	1.322	1.679
90+	1.589	691	898

Kaynak: [http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma\\_363\\_378\\_4713](http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713)

Suriye'deki iç karışıklık ve kriz ortamının sürmesi nedeniyle zorunlu göçe maruz kalan, Türkiye'de kayıt altına alınan ve geçici koruma altında bulunan Suriyeli göçmenlerin, belli bir süre daha Türkiye'de kalmaya devam edecekleri öngörülmektedir. Türkiye'de geçici koruma kapsamında bulunan Suriyeli göçmenlerin uyumu hakkında iki önemli araştırma gerçekleştirilmiştir. Bunlardan ilki olan "Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum" isimli araştırma sonuçları dikkate alınarak, 2014 yılında kayıt altına alınan 1.650.000 Suriyeli göçmenin en az 1 milyonunun Türkiye'de kalıcı olacağı belirtilmiştir (Erdoğan, 2015a, s. 19; Erdoğan, 2015b). "Suriyeliler Barometresi-2017: Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi" adlı çalışmada ise, "Suriyelilerin kendi ülkelerine dönmeleri ihtimali artık çok küçük bir ihtimale dönüşmüştür." şeklinde bir sonuç ortaya çıkmış olup, Suriyeli göçmenlerin büyük oranının kalıcı olacağı değerlendirilmiştir (Erdoğan, 2018, s. 174). Bu araştırmaların öngörüsü, Suriyeli göçmenlerin her geçen gün *geçici* olmaktan ziyade daha fazla *kalıcı* olmaya yöneldiğidir. Erdoğan (2016, s. 35) aynı şekilde; "Türkiye'deki Suriyeliler kalıcıdır. Bugün bile savaş bitse, % 70'inden fazlasının Türkiye'de kalmaya devam edeceğini kestirmek mümkündür" ve "Suriyeliler Barometresi-2017: Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi" adlı çalışması hakkında kendisi ile yapılan röportajda ise; "Türkiye'deki Suriyelilerin en az yüzde 80'i Türkiye'de kalacak, diğerlerinin kalma ihtimali de gayet yüksek" şeklinde açıklamaları ("Türkiye'de Mülteciler Kaç Kişi?", 2018) dikkate alındığında, Türkiye'de geçici koruma altında bulunan 3,6 milyona yaklaşan Suriyeli göçmenin en az 2,9 milyonunun Türkiye'de kalmaya devam edeceği öngörülmüştür. Türkiye'de kamp dışında yaşayan Suriyeli göçmenlerin oranının % 95,5 olduğu, bunların birçoğunun iş hayatına katıldığı, Türkler ile evlilik yaptığı, çocuklarının birçoğunun eğitim hayatına başladığı dikkate alınır ise aslında bunun ne kadar geçerli olduğu görülmektedir (Adıgüzel, 2016, s. 169).

AFAD tarafından 23 Haziran 2013 - 7 Temmuz 2013 tarihleri arasında geçici barınma merkezlerinde (kamplarda) ve merkez dışında kalan Suriyeli göçmenlerle yapılan çalışmada; Suriyeli göçmenlerin çoğunun Türkiye sınırına yakın kentlerden gelmelerine rağmen (% 36 Halep, % 21 İdlib ve % 11 Rakka), "Suriye'ye geri dönmeyi hiçbir zaman düşünmüyo-



rum” cevabını verenlerin oranının kamplarda % 4,6, kamp dışında kalanlarda ise % 7,7 olduğu tespit edilmiştir (AFAD, 2014, s. 146). Yine AFAD tarafından Aralık 2016 - Ocak 2017 tarihleri arasında yapılan araştırmada; Suriyeli göçmenlerin çoğunun Türkiye sınırına yakın kentlerden gelmelerine rağmen (% 51 Halep, % 11 İdlip, % 7 Hama ve % 6 Razkiye), “Suriye’ye geri dönmeyi hiçbir zaman düşünmüyorum” cevabını verenlerin oranının geçici barınma merkezlerinde % 21,5, merkez dışında kalanlarda ise % 15,6 olduğu tespit edilmiştir (AFAD, 2017, s. 110). Bu sonucun AFAD tarafından 3,5 yıl önce yapılan araştırma sonucu ile kıyaslandığında; “Suriye’ye geri dönmeyi hiçbir zaman düşünmüyorum” cevabını verenlerin oranında geçici barınma merkezlerinde kalanlarda % 16,9, merkez dışında kalanlarda ise % 7,9 artış olduğu görülmektedir. Merkez dışında kalan Suriyeli göçmenlerin “Suriye’ye geri dönmeyi hiçbir zaman düşünmüyorum” oranı, geçici barınma merkezlerinde kalanlardan daha az olduğu görülmektedir. Bu farkın kamp dışında yaşanan ekonomik ve sosyal sorunlardan ve dolayısıyla da uyum sorunlarından kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

2015 yılı sonunda İstanbul ili Beyoğlu ilçesinde daha küçük bir grup ile yapılan bir çalışmada; 243 Suriyeli göçmen ile yapılan anket sonucunda, zorunlu göç durumları ortadan kalkarsa ülkelerine dönme isteklerini tespit etmek amacıyla sorulan soruya, Suriyeli göçmenlerin % 68’i dönmek istediğini belirtmiştir (Doğan ve Karakuyu, 2016, s. 331). Bunun yanında, AFAD tarafından Aralık 2016 - Ocak 2017 tarihleri arasında yukarıda belirtilen araştırma sonucunda kamp içindeki Suriyelilerin yaklaşık % 70’i ve kamp dışındaki Suriyelilerin de % 71’i Suriye’de veya yaşadığı şehirlerde karışıklıklar düzeldiği zaman ile yönetim/rejim değişikliği gerçekleştiği zaman Suriye’ye dönmeyi düşündüğünü belirtmişlerdir (AFAD, 2017, s. 110). “Suriyeliler Barometresi-2017: Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi” adlı son araştırmada ise benzer şekilde “Suriye’de savaş biter ve iyi bir yönetim olursa dönerim” diyenlerin oranı % 61,1, “Suriye’de savaş biterse, iyi bir yönetim oluşmasa da dönerim” oranı % 12,6, toplamda ise % 73,7 olarak gerçekleşmiştir. Erdoğan (2018, s. 140) bu sonuçların şaşırtıcı ama gerçekçi bir seçenek olmadığını, aslında sonucun bu grubu oluşturan Suriyelilerin Türkiye’de isteyerek veya istemeden kalmaya kararlı olduklarını gösterdiğini belirtmiştir. Dünya’da yaşanmış kitlesel göç

hareketlerinde kısa bir sürede geriye dönüş gerçekleşmezse, gelenlerin kalıcılığı artmaktadır (Erdoğan (2015b, s. 343). Etkilenmiş kitlelerin sorulara verdikleri cevaplar, bazen korkudan bazen de soruyu soran kişiden duyulan kuşkudan dolayı farklı sonuçlara varabilmektedir. Ama her şeye rağmen olaya tersten dahi bakıldığında, Suriyeli göçmenlerin % 30'lar civarında olan bir kesiminin şimdilik Türkiye'de kalmayı istedikleridir. Bu oranın uyum süreci ve vatandaşlık imkânının etkisiyle yıllar içerisinde artacağı da bir gerçektir.

Ülkelerindeki çatışma ortamından kaçarak Türkiye'ye zorunlu göç ile gelen Suriyeli göçmenlerin, kültürel uyumu ve normalleşmeleri kapsamında; Türkiye'de Türkçe eğitim, psiko-sosyal destek hizmetlerinin yanında, bilgilendirme faaliyetleri, meslek edindirme ve hobi kursları ve eğitim çalışmaları yapılmaktadır. Geçici koruma altındaki Suriyeli göçmenlere sağlanacak hizmetler Geçici Koruma yönetmeliğinde; eğitim, sağlık, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetler, tercümanlık ve benzeri hizmetler olarak belirtilmiştir<sup>7</sup>.

Yabancı çocukların eğitim sorununun yönetimi açısından Milli Eğitim Bakanlığınca, Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğüne bağlı Göç ve Acil Durum Eğitim Daire Başkanlığı oluşturulmuştur. Türkiye'de nüfusu 3,6 milyona ulaşan Suriyeli göçmenden yaklaşık 1.047.536'sını okul çağındaki (5-17 yaş) çocuklar oluşturmaktadır. 2017-2018 eğitim ve öğretim yılında resmi okula kayıtlı 529.753 (475.152 geçici koruma altındaki Suriyeli ve 54.601 Iraklı), geçici eğitim merkezlerinde 108.604, açık okullarda ise 16.718 olmak üzere, toplam 655.075 Suriyeli çocuk (322.525 kız, 332.550 erkek) eğitim görmektedir. Okul çağındaki çocukların % 62,53'ü eğitim almaktadır (MEB, 2018). Suriyelilerin uyum sürecini kolaylaştıracak en etkin çözümlerden birisi de başta lise ve ortaokul seviyesi olmak üzere Suriyeli çocukların okula gitme oranının daha da yükseltilmesidir.

Sağlık Bakanlığı Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü Göç Sağlığı Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından, Suriyelilere birinci basamak sağlık hizmetlerini daha kaliteli ve etkin sunmak amacıyla, 2016 yılından bu yana Avrupa Birliği hibe fonları ile Göçmen Sağlığı Merkezleri oluşturu-

---

7 Geçici Koruma Yönetmeliği, md. 26-31.

rulmaya başlanmıştır. Türkiye’de kayıtlı tüm Suriyeli göçmenlere sağlık hizmetleri ve kullanılan ilaçlar Sağlık Bakanlığı işbirliği ile ücretsiz olarak karşılanmaktadır. 30 Eylül 2017 tarihine kadar Suriye ve Iraklı göçmenler; 1.112.058 ameliyat geçirmiş, 1.326.849 hastaneye yatış yapmış ve 31.449.800 poliklinik hizmeti almıştır (Erdoğan, 2018, s. 38). Türkiye’de yaklaşık 350 bin Suriyeli çocuğun doğumu gerçekleştirilmiştir (“Türkiye’de 7 yılda 350 bin Suriyeli çocuk doğdu”, 2018).

Türkiye’de bulunan yabancıların çalışma esasları, 27/02/2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, 2003) ile belirlenmişken, 28/07/2016 tarihli ve 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu (UİK) (Uluslararası İşgücü Kanunu, 2016) ile söz konusu kanun yürürlükten kaldırılmış olup, yabancıların düzensiz çalışmalarını önleyecek tedbirler bu kanunda yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca, Geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin çalışma esasları, ilgili Kanun ve 11/01/2016 tarihli ve 2016/8375 sayılı Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik (Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik, 2016) ile yürütülmektedir. Çalışma izni verilen Suriyeli göçmenlerin sayısı 10 bin civarındadır. Ama Türkiye’de 800 bin ile 1 milyon arasında kayıt dışı çalışan Suriyeli göçmen bulunduğu tahmin edilmektedir. Türkiye’de Türk vatandaşları arasında, Şubat 2018 itibarıyla % 32,2 olan kayıt dışı çalışma oranı bunda en önemli etken olmaktadır (Erdoğan, 2018, s. 33; TÜİK, 2018b). Kayıt dışı çalışma uyumu etkileyen önemli bir unsur olarak dikkat çekmektedir. Bu yönetmeliğin etkisi ve Suriyeli göçmenlerin çalışma imkânlarının artması ile birlikte, ileride Suriyeli göçmenlerin gelirleri artacak, çocuklarını okula yollamalarına yardımcı olacak, çocuk işçiliği ve erken evlilikler önlenecek, kadınların güçlendirilmesiyle toplumsal cinsiyet temelli şiddetin azalmasına zemin hazırlayacak, sosyal gerilim riskleri azalacak, kendi kendine yeterlilikleri artacak ve Türk toplumu üzerindeki olumsuz etkileri hafifleyecek, Türkiye ekonomisine ve sosyal uyuma katkıda bulunacak, en önemlisi de birçok masum çocuğun ölmesine neden olan düzensiz göç ile AB ülkelerine geçişleri azaltılabilecektir (*Türkiye Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı*, 2018, s. 84).

Geçici koruma kapsamındaki Suriyeli göçmenlerin; iş hayatına, eğitime dâhil olmasının ve buldukları ülke ile uyum sağlamalarının, ülkelerine geri dönme isteğini azaltacağı şeklindeki ABD görüşü ile geçici korunanların kalış süreleri boyunca toplumdaki izole edilmiş biçimde kamplarda tutulmasının geri dönüşü hızlandırmayacağını, bulunduğu ülkede verimli zaman geçiren bir sığınmacının ekonomik, sosyal ve zihinsel olarak kendi ülkesine dönüş ve orayı yeniden kalkındırma amacına daha iyi hazırlanacağı, sığınmacıların çalışma hayatına erişiminin sağlanmasının da bulunduğu ülkenin yükünü azaltacağı şeklindeki AB üyesi devletlerin görüşü mevcuttur (Eren, 2016, s. 130). Türkiye’deki Suriyeli göçmenlerin % 95,5’inin kamp dışında yaşıyor olması, Geçici Koruma Yönetmeliğinde belirtilen imkânların sağlanıyor olması, Türkiye’nin AB üyesi ülkelerin görüşünü benimsediğini bize göstermektedir. Suriyeli göçmenlerin Türkiye’ye uyumunda, Türkçeyi öğrenmiş ve eğitim sistemine dâhil edilmiş olmaları pek çok sorunu ortadan kaldıracaktır. Suriye’deki iç savaşın ortadan kalkması ve geçici korumanın sonlandırılması durumunda, Suriyeli göçmenlerin ülkelerine eğitilmiş kişiler olarak geri dönmeleri, ülkelerinin yeniden gelişimine ve kalkınmasına katkıda bulunmaları imkânı doğacaktır.

Uluslararası Kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri, Suriyeliler ile göçer maruz kalan ülkelere yardımlara başlamışlardır. 2017-2018 Türkiye Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planında; Türkiye’nin dünyadaki en fazla sayıda mülteciye ev sahipliği yapan ülke olduğu belirtilmekte ve 3,5 milyar ABD Dolarından fazla yeni fon çağrısında bulunarak, 2,45 milyonu ev sahibi topluluklarla birlikte yaşayan, yaklaşık 300.000’i ise Geçici Barınma Merkezlerinde yaşayan toplamda 2,8 milyon Suriyeliye ve krizden etkilenmiş olan Türkiye’deki 1,8 milyon kişiye yardım ulaştırmayı hedeflemektedir (“Birleşmiş Milletler ve ortakları”, 2018). Bu plandan da anlaşılacağı gibi, uluslararası kuruluşlar ile sivil toplum örgütleri Türkiye’deki Suriyeli göçmenlerin uyumu için gerekli fonu iki yönlü olarak karşılamayı hedeflemektedirler.

Gönüllü ve zorunlu olarak uluslararası göç hareketlerine katılmış etnik grupların oluşturdukları *diaspora* veya kopuntu ise; “anayurdu ile duygusal ve maddi bağları sürdüren bir azınlık göçmen grubu” ifade et-

mektedir (Abadan-Unat, 2002, s. 269). Suriyeli göçmenlerin diaspora veya kopuntu şeklinde gruplaşmaları Türkiye’ye uyumlarını güçlendirecek bir durum yaratabilecektir. Türkiye’de bulunan Suriyeli göçmenler hakkında toplumun bakışında önemli olan bir husus olan ve Suriyelilerin uyumunu etkileyen Suriyeli göçmenlerin genellikle sokaklarda dilencilik yapıyor olmaları konusu ile suç işleme potansiyelleri hakkında bir araştırma yapılmaya ihtiyaç duyulmaktadır (Erdoğan, 2015a, s. 329). Aslında sanıldığından aksine “Suriyelilerin 2014 ila 2017 yılları arasında toplam asayiş suçları içerisindeki yıllık ortalama oranı yüzde 1,32” ile çok düşük seviyede olduğu bilinmektedir (Boztepe, 2018). Toplumun Suriyeli göçmenlere bakışını olumsuz etkileyen ve uyumlarını zorlaştıran bu gibi asayiş olaylarında toplum doğru olarak bilgilendirilmelidir. Bununla birlikte, insan taciri fırsatçıların, özellikle Suriyeli kadın ve refakatsiz çocukların insan ticareti mağduru olarak kullanılabilmesi de dikkate alınmalıdır.

Erdoğan (2016, s. 35; 2018, s. 173), Türkiye’deki idari yapının Suriyeli göçmenlerin kalıcılığı düşünüldüğünde yetersiz kalacağını, bunun için bir bakanlık ya da güçlü bir müsteşarlık yapılanması gerektiğini önermiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin yetki, kapasite ve kaynaklarının artırılması gerektiğini belirtmiştir. Türkiye’de göçü sağlıklı ve planlı bir şekilde yönetmek maksadıyla, Göç ve Uyum Bakanlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Göç Politikaları Kurulunda devam eden Uyum Stratejileri (2018-2023) çalışmalarının biran önce tamamlanıp, planlı ve bütüncül bir yaklaşımla uygulamalara başlanmalıdır (“Göç ve Uyum Raporu”, 2018, s. 254). Suriyeli göçmenlerin uyumunda; yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlere Suriyeli göçmenlerin dâhil edilmesi, mevcut hizmet türlerinin Suriyeli göçmenlere açılması, Suriyeli göçmenlere yönelik özel hizmetlerin (Türkçe dil kursu, şehrin tarihi ve kültürü hakkında kurslar, yabancıların hakları ile ilgili kurslar vb.) gerçekleştirilmesinin önemli bir katkısı olacaktır (Maoudov, 2015, s. 61-63). Yerel uyumun önemli olduğu vurgusuyla, yerel yönetimlere özel yetkiler verilmesi ve bu maksatla kaynakların da aktarılması çok önemlidir (Erdoğan, 2018, s. 173). Suriyeli göçmenlerin uyumu, onların Türk vatandaşlığına geçişlerinde yaşanacak muhtemel olumsuz hususların yaşanmasını da en aza indirecektir.

## SURİYELİ GÖÇMENLERİN VATANDAŞLIK SORUNU

Vatandaşlık kavramının; hukuki, siyasi ve kültürel boyutu bulunmaktadır. Vatandaşlık araştırmaları; sosyoloji, tarih, kültür, siyaset bilimi vb. inter-disipliner bir anlayışla sürdürülmekte olan sosyal bilimlerin en çok ilgilendiği araştırma alanından biridir. Sosyolojik açıdan vatandaşlığı Turner (1993), “bir kişiyi toplumun yetkin bir parçası olarak tanımlayan ve bunun sonucunda kaynakların kişilere ve sosyal gruplara akışını şekillendiren bir dizi (hukuki, siyasi, ekonomik ve kültürel) uygulama”, Uğurlu (2011, s. 154) ise, “belli bir vatana ait olma ve o vatanın ortak değer, yasal düzenlemeler, örf vb. toplumsal düzenlemelerine uyma davranışı” olarak tanımlamıştır. TBMM Araştırma Merkezinin yaptığı çalışmada; ABD ve bazı AB üyesi ülkelerin anayasalarında “genel olarak, vatandaşlık tanımında soy bağının (*ius sanguinis*) doğum yerine (*ius soli*) kıyasla daha sık kullanılan bir ölçüt olduğu tespit edilmiştir” (Temelat, 2011). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası; “Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk’tür. Türk babanın veya Türk ananın çocuğu Türktür. Vatandaşlık, kanunun gösterdiği şartlarla kazanılır ve ancak kanunda belirtilen hallerde kaybedilir.” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982) şeklinde tanımlamasıyla Türk vatandaşlığının soy bağına dayalı olduğunu ve belli şartlarla kazanıldığını belirtmiştir. Anayasa’da belirtilen bu durum 5901 sayılı TVK’nın 7’inci maddesinde, “Türkiye içinde veya dışında Türk vatandaşı ana veya babadan evlilik birliği içinde doğan çocuk Türk vatandaşıdır.” şeklinde düzenlenmiştir.

Günümüzde Suriyeli göçmenlere vatandaşlık verilmesi konusu çok sık gündeme gelmekte ve tartışılmaktadır. Belli bir sayıda Suriyeliye vatandaşlık verildiği ve bunların genelde Türk kökenli olduğu bilinmektedir (Gülyaşar, 2017, s. 686). TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu bünyesinde oluşturulan Mülteci Hakları Alt Komisyonun hazırladığı Göç ve Uyum adlı raporda ise; yaklaşık 30.000 Suriyelinin vatandaşlığa geçtiği ve bunlardan 10.000 kadarının 5901 sayılı TVK’nın 7’inci maddesine göre Türk vatandaşı ana veya babadan evlilik birliği içinde doğan çocuk olması nedeniyle vatandaşlık aldığı, “Suriyeliler Barometresi-2017: Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi” adlı çalışmada ise, Kasım 2017 itibarıyla 38 bin Suriyelinin vatandaşlığa geçtiği belirtilmiştir (Erdoğan, 2018,

s. 159; “Göç ve Uyum Raporu, 2018, s. 265). Bu sayı son olarak 60 bin kişiye ulaşmıştır (Özbey, 2018). “Göç ve Uyum” adlı raporda, Türkiye’de 3,4 milyon Suriyelinin vatandaşlığa alınması gibi bir durumun söz konusu olmadığı, geçici koruma kapsamındaki Suriyeli göçmenlerin sadece % 1’inin vatandaşlık aldığı, çok önemli bir kısma vatandaşlık verildiği haberlerinin şehir efsanesi olduğu, Türkiye’de doğmuş 276.158 Suriyeli çocuğun vatansız statüsünde kalmasının, kayıp nesil sonucunu doğuracağı ve bu çocuklara vatandaşlık verilmesi konusunda etki analizini içeren bir çalışma yapılmasına müteakip, mevzuat düzenlemesine gidilebileceği vurgulanmıştır (“Göç ve Uyum Raporu”, 2018, s. 265). Türkiye’de doğmak Türk vatandaşlığını kazandırmaz. Ancak Türkiye’de doğan çocuğun ana veya babası vatansız olması durumunda çocuk Türk vatandaşlığını kazanabilir. 5901 sayılı TVK’nın 8’inci maddesi; “Türkiye’de doğan ve yabancı ana ve babasından dolayı doğumla herhangi bir ülkenin vatandaşlığını kazanamayan çocuk, doğumdan itibaren Türk vatandaşdır.” hükmü gereğince “Örneğin, Suriye ordusuna karşı savaşmaları sebebiyle Suriye vatandaşlığından atılan ve böylece vatansız hale gelen ana ve babanın Türkiye’de doğan çocuğuna Türk vatandaşlığı verilebilecektir” (Ekşi, 2015b, s. 198-199).

Türkiye’de geçici koruma altında bulunan Suriyelilere vatandaşlık verilmesi hususunun, iki tarafın bakış açısını sunan bir çalışmada konuya farklı yaklaşıldığı görülmüştür: “Genel anlamda yapılan görüşmelerde ve daha önce yapılmış çalışmalarda değinildiği kadarıyla Suriyelilerin çoğunlukla vatandaşlık isteminin olduğu görülebilirken, Türklerin de tam tersi şekilde genellikle vatandaşlık verilmesine karşı çıktığı görülmektedir” (Gülyaşar, 2017, s. 688). Yeni bir çalışmada ise, Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi (HUGO) ile İltica ve Göç Araştırması Merkezi (İGAM) ortaklığında yürütülen, Açık Toplum Vakfı tarafından desteklenen “Suriyeliler Barometresi-2017: Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi” adlı çalışmada; Suriyelilerin % 68,6’sının vatandaşlık almak istedikleri, Türk vatandaşlarının ise % 72,8’inin Suriyelilerin vatandaşlığa alınmamasını istedikleri görülmüştür (Erdoğan, 2018, s. 81-83). Yukarıda belirtilen raporlar ile yapılan çalışmada görüleceği gibi, halen tartışılan, araştırmalara konu olan Türkiye’deki Suriyeli göçmenlerin va-

tandaşlık konusunun ileride de araştırmalara konu olacağı ve tartışmaların devam edeceği görülmektedir.

Yabancıların Türk vatandaşlığını kazanma şartları ile geçici koruma kapsamındaki yabancılara sunulacak çözümler bu bölümde tartışılacaktır. BMMYK koruma statüsünü sona erdirildiğinde geçici koruma altındaki göçmenlere sunulacak kalıcı çözümleri; menşe (kendi) ülkesine *gönüllü dönüş* (voluntary return), üçüncü bir ülkeye yerleşme (resettlement), mülteci statüsü veya başka bir uluslararası koruma statüsüne geçiş, ikamet ya da çalışma gibi bir yabancılık statüsüne geçiş ve kabul ülkesinin vatandaşlığının verilmesi (naturalization) olarak belirtmektedir (Eren, 2016, s. 132). Geçici Koruma Yönetmeliğinin 11'inci maddesinde belirtilen çözümler ise; geçici korunanların ülkelerine geri dönmesi, geçici korunanlara koşullarını taşıdıkları statünün toplu olarak verilmesi ya da uluslararası koruma başvurusunda bulunanların başvurularının bireysel olarak değerlendirilmesi, kanun kapsamında belirlenecek koşullarda Türkiye'de kalmalarına izin verilmesidir. Belirtilen bu iki farklı çözüm önerilerindeki tek fark vatandaşlığın verilmesidir.

Türkiye'de; 3,6 milyona ulaşan geçici koruma kapsamında bulunan Suriyeli göçmen, sadece 2018 yılında yakalanan ve bir kısmı ülkesine geri gönderilen 247.227 düzensiz göçmen (Afganistan, Irak, İran, Somali vd.), ikamet izni ile kalan 808.870 düzenli göçmen bulunmaktadır. 2010 ile 2017 yılları arasında uluslararası koruma başvurusunda bulunan 363.772 mülteci ("Geçici Koruma", 2018a; "İkamet İzinleri", 2018e; "Uluslararası Koruma", 2018d), BMMYK'ya kayıtlı 368.230 mülteci bulunmakta olup, Türkiye'deki mülteciler için 2018 yılında üçüncü ülkeye sunulan sayı ise sadece 13.658 kişidir. Dünya'da tüm mültecilerin % 1'inden azı üçüncü ülkeye yerleştirilebilmektedirler (UNHCR, 2018b, c, ç). İleride Suriyeli göçmenlere toplu veya bireysel olarak uluslararası koruma (şartlı mülteci) verilmesi durumunda, sayıca çok yüksek olan bu rakamların Suriyeli göçmenlerin üçüncü ülkeye yerleştirilmesi noktasında sorunu çözecek mahiyette olmayacağı aşikârdır (*Uluslararası Kitleli Göçler*, 2016).

Geçici Koruma Yönetmeliğinin 25'inci maddesi göre:

Geçici koruma kimlik belgesi, Türkiye'de kalış hakkı sağlar. Ancak bu belge Kanunda düzenlenen ikamet izni veya ikamet izni yerine geçen belgele-



re eşdeğer sayılmaz, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanımaz, süresi ikamet izni toplamında dikkate alınmaz ve sahibine Türk vatandaşlığına başvuru hakkı sağlamaz.

Söz konusu madde Suriyeli göçmenlerin Türk vatandaşlığına başvuru hakkını engelleyici bir düzenleme olarak yer almaktadır. 5901 sayılı TVK'nın 11'inci maddesine göre yetkili makam tarafından Türk vatandaşlığının kazanılması için başvuru için istenen şartlardan biri olan “başvuru tarihinden geriye doğru Türkiye’de kesintisiz beş yıl ikamet etmek” şartı, Suriyeli göçmenler Türkiye’de beş yıl ikamet etseler dahi kendilerine verilen geçici koruma kimlik belgesinin süresinin ikamet izni toplamında dikkate alınmaması nedeniyle, Suriyeli göçmenler için geçerli olmamaktadır.

Evlenme yoluyla Türk vatandaşlığının kazanılmasında 5901 sayılı TVK'nın 11'inci maddesinde belirtilen beş yıl ikamet etme şartı bulunmaması nedeniyle, Suriyeli göçmenlerin evlenme yoluyla vatandaşlık kazanması, 5901 sayılı TVK'nın 16'ncı maddesinde belirtilen, “Türk vatandaşı ile en az üç yıldan beri evli olan ve evliliği devam eden” ve istenen şartların tümünün sağlanmış olması durumunda gerçekleşebilmektedir (Ekşi, 2015b, s. 198-199).

Suriyeli göçmenlere, ayrıca, 5901 sayılı TVK'nın “Türk vatandaşlığının kazanılmasında istisnai haller” başlıklı 12'nci maddesinin a fıkrası gereği; “Türkiye’ye sanayi tesisleri getiren veya bilimsel, teknolojik, ekonomik, sosyal, sportif, kültürel, sanatsal alanlarda hizmeti geçenler” ile d fıkrası gereği “göçmen olarak kabul edilen kişilere” Cumhurbaşkanı kararı ile vatandaşlık verilebilmektedir. Suriyeli göçmenlerden bir kısmının; “Türk soylu ve Türk kültürüne ait olmalarından” dolayı önce iskânlı veya serbest göçmen kabul edilebilme, sonra da 5901 sayılı TVK'nın yukarıda belirtilen maddesi gereği T.C vatandaşlığına geçme imkânı bulunmaktadır. Buran (2017, s. 121), yukarıda belirtilen şartlar nedeni ile 100 bin ile 300 bin arasında Suriyelinin Türk vatandaşlığının gerçekleştirebileceğini belirtmiştir.

Ayrıca 5901 sayılı TVK'nın 12'nci maddesinin “Türk vatandaşlığının kazanılmasında istisnai haller” c fıkrasına göre “vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler” kapsamında değerlendirilecek olan Suriyeli göçmenler, milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek

bir halleri bulunmamak şartı ve talepte bulunmaları koşuluyla Cumhurbaşkanlığı kararı ile vatandaşlık kazanabilirler. Bu durumda 5901 sayılı TVK'nın 11'inci maddesinde belirtilen beş yıl ikamet etme gibi şartı aranmamaktadır (Ekşi, 2015b, s. 200-201). Bu kapsamda başvuruda bulunan Suriyeli göçmenlerin istisnai hallerden sayılan vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler kapsamında olması ve mili güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmaması halinde Cumhurbaşkanlığı kararı ile vatandaşlığa geçme ihtimali bulunmaktadır. Bilindiği kadarıyla bu şekilde vatandaşlığa geçen geçici koruma kapsamında bulunan Suriyeli göçmen bulunmamaktadır.

5901 sayılı TVK'nın 12'nci maddesinin "Türk vatandaşlığının kazanılmasında istisnai haller" b fıkrasına göre ise; 6458 sayılı YUKK'un 31'inci maddesinin birinci fıkrasına eklenen (j) bendinde sayılan, "Türkiye'de çalışmayan ancak Cumhurbaşkanınca belirlenecek kapsam ve tutarda yatırım yapacaklar ile bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuğu" şartı taşıyıp da kısa dönem ikamet izni alanlar ile Turkuaz Kart sahiplerine de Türk vatandaşlığını kazanabilme imkânı verilmiştir. Türkiye'ye önemli miktarda yatırım yapan yabancılar istisnai yoldan Türk vatandaşlığını kazanabilecektir. Türkiye'deki Suriyeliler geçici koruma kimlik belgesi ile ülkede kaldıklarından dolayı belirtilen maddenin (j) fıkrası kapsamına girmemektedirler. 6735 sayılı UİK'nın 3/1-ğ maddesinde Turkuaz Kart; "Yabancıya, Türkiye'de süresiz çalışma hakkı, mevzuat hükümlerine göre eş ve bakmakla yükümlü olduğu çocuklarına ise ikamet hakkı veren belge" olarak tanımlanmış olup, 6735 sayılı UİK'nın 11/1'inci maddesine göre; Turkuaz Kartın, "eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye'deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi" uygun görülen yabancılara verileceği düzenlenmiştir. Ancak aynı maddenin son fıkrası (6'ncı fıkrası) ile geçici koruma sağlanan yabancılara Turkuaz Kart verilemeyeceği hükme bağlamıştır. Suriyeli göçmenlerin bu fıkra doğrultusunda vatandaşlığa geçme imkânı bulunmamaktadır.

Ancak, 6735 sayılı UİK'nın 11'inci maddesinin son fıkrası (6'ncı fıkrası) ile Geçici Koruma Yönetmeliğinin 25'inci maddesinin son cümlesi olan; "Ancak bu belge Kanunda düzenlenen ikamet izni veya ikamet izni

yerine geçen belgelere eşdeğer sayılmaz, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanımaz, süresi ikamet izni toplamında dikkate alınmaz ve sahibine Türk vatandaşlığına başvuru hakkı sağlamaz” ifadesinin çıkarılması durumunda; ülkesinden zorunlu olarak göç etmiş, eğitim düzeyi yüksek, mesleki yönden yetenekli ve kalifiye iş gücü olabilecek Suriyeli göçmenlerin AB ülkelerine veya gelişmiş ülkelere gitmeleri yerine, onlardan ülkemizde faydalanma imkânı olabilecektir (Tütüncübaşı, 2017, s. 159). TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu bünyesinde oluşturulan Mülteci Hakları Alt Komisyonun hazırladığı raporda da bu konu; “özellikle Almanya vasıflı mültecilere ikincil koruma başta olmak üzere daimi statü ve vatandaşlık verme konusunda açık davrandığı için 267.500’den fazla vasıflı Suriyelinin Almanya’ya kabul edilip daha doğusu devşirilip yaşama karıştığı Avrupa İstatistik Ofisi/Eurostat rakamlarından anlaşılmaktadır” şeklinde belirtilmiştir (*Göç ve Uyum Raporu*, 2018: 265).

Erdoğan (2018, s. 159), Temmuz 2017 tarihinden itibaren Suriyeliler içinde vatandaşlığa alınması amacıyla yapılan bir çalışmada, Suriyeliler içinde *nitelikli* ve Türkiye’ye katkısı olan kişilerin yetersizliği nedeniyle yaklaşık 12 bin civarında Suriyelinin aileleri ile birlikte ise toplam 50 bin civarında Suriyelinin tespit edilebildiğini, bu tespit edilenlerin ise, kendilerine verilen avantajları veya üçüncü bir ülkeye gitme ihtimalini kaybetmemek için vatandaşlığı istemeyebileceklerini belirtmiştir. Yine benzer şekilde; “vatandaşlık için öncelikle toplumsal uyumun, ekonomik uyumun, mekânsal uyumun sağlanması ve en önemlisi toplumun siyasi otorite tarafından buna hazırlanması gerekmektedir” şeklinde öneride bulunmuştur (Erdoğan, 2018, s. 174).

Bir önceki bölümde açıklamaya çalıştığım uyum çalışmalarının, hazırlıkları devam eden Uyum Stratejileri (2018-2023) raporu doğrultusunda planlı ve bütüncül bir şekilde gerçekleştirilmesi, Suriyelilerin vatandaşlığa alınması noktasında önemli bir rol oynayacaktır.

## GÖÇMENLERİN İSKÂNI VE İSKÂN KANUNLARI

Osmanlı İmparatorluğu dönemi ile Türkiye Cumhuriyeti döneminde göçmenlerin yerleştirilmesindeki örgütlenme ile iskânın yasal süreci bu bölümde kısaca açıklanacaktır. Bu bölüm ile Osmanlı'dan günümüze iskân sürecinin nasıl işlediğini değerlendirmek ve bu çerçevede Türkiye'de bulunan geçici koruma kapsamındaki Suriyeli göçmenlerin muhtemel iskân durumunda yapılması gereken süreci tartışmak amaçlanmıştır.

Osmanlı İmparatorluğu, Kırım Harbi'nden sonra göç politikası izlemeye başlamış, öncesinde göçler izne tabi iken 9 Mart 1859 tarihinden itibaren ise serbest hale getirilmiş, Osmanlı Padişahı ve Halifesine bağlılık yemini edenlerin İmparatorluğa gelmelerine müsaade edilmiştir (Tekeli, 2016, s. 47). 19. yüzyılın ikinci yarısında Kafkasya ve Rumele'den 2.500.000 göçmen, o zamanki Osmanlı İmparatorluğu topraklarına gelmiş ve iskân edilmişlerdir. Öncesinde göçmenlerin iskânı ve ihtiyaçlarının karşılanması hizmeti Kırım Harbi'nden sonra 1854 yılında kurulan Şehremaneti İdaresi (Büyükşehir Belediyesi) ile yerel yönetimlerin görevleri arasında iken (Kale, 2015, s. 159), Osmanlı Hükümetinin ve aynı zamanda Dünya'da da kurulan ilk göç komisyonu olan *İdâre-i Umûmiye-i Muhâcirîn Komisyonu*, Sadık Paşa Başkanlığında 5 Ocak 1860'da kurulmuştur. Komisyon birçok birime ayrılmış olup, bu birimlerden en önemlisi ise İskân-ı *Muhâcirîn* şubesidir. 1870'lerde göç azalmaya başlayınca bu komisyon kaldırılmış ve görevleri Dâhiliye Nezareti'ne (İçişleri Bakanlığı) bağlı *Muhâcirîn İdaresi*'ne devredilmiştir (Erkan, 2001, s. 171; Karpat, 2001, s. 91). 1877 yılında Balkanlar ve Kafkasya'dan başlayan ikinci göç dalgasıyla komisyon yeniden kurulmuştur. Bu sefer önceki göç esnasında karşılaşılan sıkıntıların yaşanmaması için ayrı bir komisyon olan *İane Komisyonu* (Yardım Komisyonu) kurulmuştur. Bu komisyonun görevi, göçmenlerin sağlık ve yiyecek ihtiyaçlarını karşılamak ve onların geçimlerini sağlayacak iş temin etmek olmuştur (Karpat, 2001, s. 91).

1877 yılında Muhâcirîn Komisyonu tekrar kurulduğunda bir talimatname ile vali, mutasarrıf ve iskân memurları için ayrı bir talimat hazırlanmıştır. Bu talimatların en dikkat çekici olanları; iskâna kadar göçmenlerin yerli halk tarafından misafir edilmesi, halkın yardımı ile evlerinin inşa

edilmesi, verilecek arazilerin sulu ve ormanlıklara yakın yerlerde olması, verimliliğine göre 20-60 dönüm arazi verilmesi, her evin inşası için 250 kuruş tahsis edilmesi, her haneye bir çift öküz ve araba verilerek, 5-10 kile de tohumluk verilmesidir (Dündar, 2002, s. 58-59; Yılmazel, 2000, s. 46-47). Ayrıca göçmenlere yerleştikleri toprakları gösteren tapu belgesi ile *Mürur Tezkeresi* verilmiştir. Bu tezkere ayrıca onların başka bir bölgeye gitmesi ve bölgeden başkaları tarafından çıkarılmalarını önlemek hedeflenmiştir. Balkan savaşı sonrasında gerçekleşen büyük sayıda göçler neticesinde; 30 Nisan 1913'te *İskân-ı Muhâcirîn Nizâm-nâmesi* ve 1914 yılında ise *Aşâir ve Muhâcirîn Müdiriyet-i Umumiyesi* kurulmuştur (Tekeli, 2016).

Osmanlı İmparatorluğu'nda; 19. yüzyılda savaşlar, kıtlık, hastalık, ayanların kaldırılması, vakıfların merkezileştirilmesi ve Müslümanlar için zorunlu olan uzun askerlik yüzünden net bir nüfus kaybı yaşanmış ve bu yüzden toprak işlenememiştir (Karpat, 2002, s. 90-91). Bu nedenle İmparatorluk tarım ailelerine ihtiyaç duymuştur. Bu amaçla, Kafkas göçmenlerin; Çukurova, Birecik, Rakka gibi verimli bölgelere yerleştirilmesi ve bu bölgelerde tarım faaliyetlerin artırılması hedeflenmiştir (Yılmazel, 2000, s. 31). İlk aşamada göçmenlerin Doğu Anadolu'ya iskânı düşünülmüş ama Rusya'nın buna karşı çıkması ve İngiltere'nin bunu desteklemesi ile bundan vazgeçilmiştir (Erkan, 2001: 172).

Türkiye Cumhuriyeti'nin ilanından sonra; önce 31/05/1926 tarihli ve 885 sayılı İskân Kanunu (İskân Kanunu, 1926), sonrasında ise Türkiye'ye gelen göçmenlerin iskânı için 21/06/1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân kanunu çıkarılmış, kanunun uygulanmasında sorumlu olan İskân Umum Müdürlüğü, 21/10/1935 tarihli ve 2849 sayılı yasayla Dâhiliye Vekâletinden (İçişleri Bakanlığı) ayrılarak *Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekâletine* (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına<sup>8</sup>) bağlanmıştır. 2510 sayılı İskân kanunu ile Türkiye'ye gelmek isteyen veya gelen göçmenlerden "Türk Soyundan ve Türk kültürüne bağlı olanlar" İçişleri Bakanlığının emri ile

8 Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına verilen yetkiler, 6 Mart 1985 tarihli ve 3161 sayılı Kanun ile Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığına, 19/09/2006 tarihli ve 5543 sayılı İskan Kanunu ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığına, 29/06/2011 tarihli ve 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına devredilmiştir.

ülkeye kabul edilmişlerdir. Bunlardan iskân yardımı isteyenler devletin gösterdiği alanlara yerleşmişlerdir. Türk soylu olmayanlar ise devletin göstereceği yerde kalmak ve bu yeri değiştirmemek zorunda kalmışlardır.

1923-1970 döneminde ülkemize gelen 1.204.205 göçmenden 889.042'si hakkında mevcut bilgilerden derlenen bir çalışmada; göçmenlerin geldikleri ilk dört ülkenin; Bulgaristan, Yunanistan, Yugoslavya ve Romanya olduğu, göçmenlerin çoğunluğunun (% 58) Marmara Bölgesi'ne yerleştirildikleri, göçmenlerin yerleştirilmelerinde doğal coğrafi faktörlerden olan iklim ve toprak koşullarına benzeyen yerleri tercih etmelerinin neden olduğu, ayrıca güvenlik ihtiyacının da etkisi olduğu tespit edilmiştir. 1951-1967 yılları arasında gelen göçmenlerin iskân edildikleri evlerin % 63'ünü köy tipi konutlar oluşturmuştur. Konutların % 80,4'ü köyler de olmak üzere, % 70,2'si serpiştirme şeklinde dağıtılmıştır. Bu dağıtımda, göçmenlerin çevreye ve topluma uyumu dikkate alınmıştır (Geray, 1970, s. 18-26). Ayrıca bu araştırmada zamanla göçmenlerin iskân edildikleri yerleri terk etmelerinde; köylere yerleştirilen göçmenlere verilen toprağın yetersiz ve verimsiz olması, yerli halkın göçmenlere yaptığı baskılar, alt-yapı ve kamu hizmetlerinin yetersizliği ile iklim ve kuraklık gibi nedenler tespit edilmiştir. Aslında bunların doğal nedenleri ise; Türkiye'de kırsaldan şehirlere yaşanan iç göçler, göçmenlerin serpiştirme ile şehir, kasaba ve köylere eklenen mahallelere iskân edilmelerinin yerli halk ile yaşanan uyum ve kaynaşma sorunlarıdır. Özellikle de göçmenlerin kendi aralarında evlenme geleneklerini sürdürmeleri ile kendi aralarındaki bağlılık oranlarının yüksek olmasının buna neden olduğu da görülmüştür. Çözüm noktasında ise; geniş bir yerleştirme veya iskân planının gerçekleştirilmesi, tarım dışında yerleştirilme imkânlarının araştırılmasının gerektiği, tarımda yerleştirilecek göçmenler için nüfus yoğunluğunun az olduğu yerlerin tercih edilmesi, serpiştirme ve eklemelerin neden olduğu sorunlar nedeniyle küçük köyler kurulması, tarımda entansif yöntemlere ağırlık verilmesi, şehirlere yerleştirilecek olan göçmenlere mesleki konularda eğitim verilmesi ve yerli halkın eğitimi ile göçmen toplum merkezleri kurulması gerektiği belirtilmiştir (Geray, 1970, s. 29-32).

Osmanlı İmparatorluğu ile Türkiye Cumhuriyeti döneminde; iskân politikalarının iki amacını İpek (2016: 9), "Birinci öncelikli amaç göçmen-

leri rahat ettirmek, üretici hale getirmektir. İkinci amaç ise bunları ülkenin siyasi ve ekonomik menfaatlerine uygun projeler çerçevesinde yerleştirmekti.” olarak belirtmiştir.

1923-1933 yılları arasında iskân edilen 157.736 göçmen aile ile 1934-1949 yılları arasında iskân edilen 62.849 göçmen aileye kültür toprağı verilmiştir (Tekeli, 2016, s. 156-161). 1950 yılından sonra yine Türkiye dışındaki Türk soyluların göçleri devam etmiştir. Özellikle Bulgaristan, Türkistan, Romanya, Yunanistan, Yugoslavya ve Afganistan’dan gelen çoğunluğu Türk soyundan olan göçmenlere iskân imkânı sağlanmıştır. 1923-1997 yılları arasında, toplam 1.648.077 kişi Türkiye’ye göçmen olarak yerleştirilmiştir (Çiçekli, 2008, s. 196-197). 21/06/1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân Kanunu, 19/09/2006 tarihli ve 5543 sayılı İskân Kanunu (İskân Kanunu, 2006) ile kaldırılmıştır. Son olarak, 02/07/1992 tarihli ve 3835 sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye’ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun (Ahıska Türklerinin Türkiye’ye Kabulü ve iskanına Dair Kanun, 1992) ile 5543 sayılı İskân Kanunu çerçevesinde; 27/04/2015 tarihli ve 2015/7668 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla (Ukrayna’da Özellikle Çatışmaların Olduğu ve Halen Riskli Bölgelerde Bulunan Ahıska Türkü Soydaşlarımızdan Türkiye’ye Gelmek İsteyenlerden, En Zor Durumda Olanlardan Başlamak Üzere, 2015 Yılında 677 Ailenin İskânlı Göçmen Olarak Türkiye’ye Kabul Edilmesi Hakkında Karar, 2015) Ukrayna’da çatışmaların yaşandığı riskli bölgelerde yaşayan ve zor durumda kalan 2960 kişiden oluşan 677 Ahıska Türkü Aile, İskânlı Göçmen olarak 2015 yılında Bitlis ve Erzincan illerine yerleştirilmiştir (“Sorularla Dış Politika”, 2018).

## **SURİYELİ GÖÇMENLERİN İSKÂN SORUNU**

İlk kez 1928 Milletlerarası Kahire Coğrafya Kongresinde alınan kararla coğrafi bir terim olarak tanımlanan yerleşme (İng. Settlement) veya Arapça karşılığıyla iskân; dar anlamıyla ev, yani barınılan yer, geniş anlamıyla ise, ekonomik ve yararlanma faaliyetlerin sürdürüldüğü alan veya saha diye tanımlanmaktadır (Doğanay vd., 2015, s. 128, Tanoğlu, 1969, s. 212-213). İskân veya yerleştirme terimi; “arazi ve mesken edindirme, göçer oymakları (aşiretleri) yerleştirme, yabancı milliyetten olan bir kişi, aile veya nüfusu ülke milletine kabul ederek vatandaşlık hakkı sağlama,

yerleştirme” anlamlarında kullanılmaktadır (Doğanay vd., 2015, s. 128). 2510 sayılı İskân Kanunu’nun 17’inci maddesine göre;

İskân bir aileye, nüfus ve ihtiyacına göre oturacak ev veya ev yeri, sanat-kârlara ve tüccarlara ayrıca geçim getirecek dükkân veya mağaza yahut bu gibi yapı veya yeri ve mütedavil sermaye; çiftçilere de ayrıca kâfi toprakla çift hayvanı, alet ve edevatı, tohumluk, ahır ve samanlık veya yeri vermekle yapılır.

19/09/2006 tarihli ve 5543 sayılı İskân Kanunu’nun 3’üncü maddesine göre ise; “Tarımsal iskân: Bir aileye projesinde öngörülen miktarda tarım arazisi, işletme binası, konut, irat hayvanı, araç, gereç, tezgah ve kredilerden bir veya birkaçının verilmesiyle yapılan iskândır.” ve “Tarım dışı iskân: Bir aileye projesinde öngörülen miktarda arsa, konut, araç, gereç, tezgah ve kredilerden bir veya birkaçının verilmesiyle yapılan iskândır” şeklinde tanımlanmıştır.

5543 sayılı İskân Kanunu’na göre yurt dışından gelen göçmenlerin iskân edilmesi mümkündür. Kanun ise göçmeni; “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu kanun gereğince kabul olunanlardır.” şeklinde belirtmiştir. Suriyeli göçmenlerin büyük kısmının tanımda belirtilen özelliklere uymamaları nedeniyle iskân edilmeleri zor görülmektedir. Erdoğan (2018, s. 174), bu konuda çok geç kalındığını ve “Suriyeliler için Türkiye’de yeniden bir yerleştirme politikası yapılması imkânsızlaşmıştır” şeklinde bir eleştiride bulunmuş ve bunun ancak “çok ciddi güvenlik nedenleri ve küçük gruplarla sınırlı kalması dışında iradeleri haricinde buldukları yerlerden alınmaları artık kolay gerçekleştirilecek bir politika değildir” şeklinde olabileceğini belirtmiştir. Suriyelilerin iskânı için, 3835 sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye’ye kabulü ve İskânına Dair Kanunda belirtildiği şekilde “en zor durumda bulunanlardan başlanmak üzere, Bakanlar kurulunca belirlenecek yıllık sayıyı aşmamak kaydıyla” belirlenecek bir sayıda Suriyeli için özel bir kanun düzenlenmesi ile 5543 sayılı İskân Kanununa geçici bir madde eklenmesi gerekmektedir (Kirişçi ve Karaca, 2015, s. 309). Bununla birlikte, Erdoğan’ın (2018) da belirttiği gibi, ileride Suriyelilerin iskânı söz konusu olduğunda; güvenlik nedeni veya istekli olmak kaydıyla çok küçük bir grubun iskânının gerçekleştirilmesinin daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.



Geçici Koruma Yönetmeliğinin 11'inci maddesi gereği, geçici koruma uygulamasının sona erdirilmesi durumunda söz konusu maddenin 2/b fıkrası gereği; “geçici korunanlara, koşullarını taşıdıkları statünün toplu olarak verilmesine ya da uluslararası koruma başvurusunda bulunanların başvurularının bireysel olarak değerlendirilmesine” ile yine söz konusu maddenin 2/c “geçici korunanların, Kanun kapsamında belirlenecek koşullarda Türkiye’de kalmalarına izin verilmesine karar verilebilir” denilerek, belirlenecek koşulları taşıyan Suriyeli göçmenlerin Türkiye’de kalmalarına izin verilebilecektir. Bunun gerçekleşmesi durumunda da Suriyeli göçmenlerin yerleştirilmelerinde yani iskânında ise, Kafkas göçmenlerin Rusların karşı çıkması ve İngilizlerin desteklemesi nedeniyle yerleştirilemeyen bölge olarak Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerine, özellikle Geray’ın (1970) göçmenlerin geldikleri coğrafi alanlara yakın yerleri tercih ettikleri tespiti de dikkate alınarak, Suriye sınırına yakın bölgelere öncelik verilmeli; coğrafi, güvenlik, ekonomik ve kültürel faktörler göz önünde bulundurulmalıdır. Hâlihazırda da istatistiki veriler dikkate alındığında; Suriyeli göçmenlerin yerleştirilmelerinde, hem en fazla yaşadıkları ilk on il hem de il nüfusuna oranı en fazla olan, Suriye sınırına komşu ve/veya Güneydoğu Anadolu Bölgesi illerini de oluşturan; Hatay, Şanlıurfa, Gaziantep, Kilis gibi iller dikkate alınabilir. Yerleştirmelerde ise, istekli Suriyeli ailelerin kentli ve köylü yapıları dikkate alınmalı, Türkiye nüfusunun % 92,5’inin il ve ilçe merkezlerinde yaşadığı (TÜİK, 2018c) göz önünde bulundurulduğunda, mümkün mertebe kırsal alanlara yerleştirilmeye önem verilmelidir.

Geray’ın (1970) gerçekleştirdiği araştırmada belirttiği, iskân edilecek göçmenler için küçük köyler oluşturulması fikri, Suriyeli göçmenlerin önemli bir kısmının uzun süredir yerel halk ile uyum içinde iç içe yaşamaları nedeniyle, pek geçerli görülmemektedir. Suriyeli göçmenlerin şehirlerde getto oluşturacak şekilde yerleştirilmeleri durumunda; toplumda ayrılmaya neden olacağı, uyumlarını engelleyeceği ve şiddete varan tepkilere yol açabileceği göz önünde bulundurulmalıdır.

Erdoğan (2018, s. 13), Geçici Koruma Yönetmeliği’nin Suriyeli göçmenler açısından “bir hak ihlali” doğurabileceğini, bunun önlenmesi kapsamında, Geçici Koruma Yönetmeliği’ne bir süre konması gerektiğini ya da geçici koruma kapsamındaki yabancılara bireysel olarak uluslararası

başvuru imkânı tanınması gerektiğini belirtmiştir. Bu ancak yukarıda belirtildiği gibi geçici koruma uygulanmasının sona erdirilmesi durumunda geçerli olabilmektedir. Aslında Türkiye ile AB arasında 18 Mart 2016 tarihinde varılan mutabakat kapsamında birebir formülü kapsamında 17.954 Suriyeli göçmen bir nevi mülteci statüsünde AB ülkelerine yerleştirilmiştir.

Suriyelilerin uyumu, devam eden vatandaşlığa geçiş süreci ve ileride Suriyelilerin iskân durumu gündeme geldiğinde, öncesinde “her iki toplum da bilgilendirilmeli”, “siyasi otorite tarafından toplum buna hazırlanmalı”, “karşılıklı uzlaşma ve toplumsal mutabakat sağlanmalı” ve toplumsal barışın devamı dikkate alınarak Türk toplumunun kaygılarına da duyarlı gerçekçi planlar ve politikalar geliştirilmelidir (Erden, 2017, s. 349-350; Erdoğan, 2018, s. 174-175; Mamur Işıkçı, 2017, s. 43).

## **SONUÇ VE ÖNERİLER**

21. yüzyılda da gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin yüksek nüfus oranlarının devam edecek olması, bu ülkelerin zaten düşük gelir seviyelerinin daha da azalacağı ve yine yoksullukla mücadeleye devam edeceğini, bu ülkelerde göç edecek insanların her zaman var olacağını bize göstermektedir.

Suriye’deki iç karışıklık ve kriz ortamının sürmesi nedeniyle, zorunlu göçe maruz kalan, Türkiye’de geçici koruma altında bulunan Suriyeli göçmenlerin belli bir süre daha Türkiye’de kalmaya devam edecekleri öngörülmektedir. Zorunlu göçün nedeni olan sorunların sona ermesi durumunda, önemli olan Türkiye’de bulunan Suriyeli göçmenlerin; düzenli, hızlı, güvenli ve insan onuruna yaraşır şekilde ülkelere geri gönderilmelerini sağlamaktır. Suriyeli göçmenlerin kısmen başlamış olan vatandaşlıklarının ileride artarak devam edeceği düşünüldüğünde, iskân edilmeleri durumu da göz önüne alındığında iyi bir planlama yapılması gerekmektedir. Bu maksatla, Göç ve Uyum Bakanlığı oluşturulmalıdır. Kamu ve yerel yönetimlere düzensiz göçmenler, mülteci ve şartlı mülteciler ile kayıt altına alınan geçici koruma kapsamındaki Suriyeli göçmenlere göre kaynak aktarılmalı, yerelde göçmenlerin uyumu maksadıyla yerel yönetimlere özel yetkiler verilmeli ve göçmenlerin sosyal ve ekonomik imkânları artırılmalıdır.

Suriyelilerin uyumu ve vatandaşlığa geçiş süreci ile iskân sorununun-

da, öncelikle her iki toplum doğru bilgilendirilmeli, toplum buna hazırlanmalı, Türk toplumunun kaygılarına da duyarlı gerçekçi plan ve politikalar geliştirilmelidir. Aşağıda Suriyelilerin devam eden vatandaşlığa geçiş süreci ile muhtemel iskân durumunda karşılaşılan sorunlar ve yapılması gereken hukuki düzenlemelerin neler olması gerektiği belirtilmiştir.

İleride Suriyelilerin iskânı söz konusu olduğunda; Suriyelilerin iskânı için 3835 sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye'ye kabulü ve İskânına Dair Kanunda “en zor durumda bulunanlardan başlanmak üzere, Bakanlar kurulunca belirlenecek yıllık sayıyı aşmamak kaydıyla” şeklinde belirtilen kriterler dikkate alınarak, Cumhurbaşkanınca belirlenecek sayıda Suriyeli göçmen için özel bir kanun düzenlemesi ile 5543 sayılı İskân Kanununa geçici bir madde eklenmesi gerekmektedir. Bu değişikliklerin yapılması durumunda Suriyeli göçmenlerin iskânında, Suriye sınırına yakın bölgelere öncelik verilmeli; yerleştirme veya iskânda coğrafi, güvenlik, ekonomik ve kültürel faktörler göz önünde bulundurulmalıdır. Suriyeli göçmenlerin yerleştirilmelerinde hem en fazla yaşadıkları ilk on ili hem de il nüfusuna oranı en fazla olan illeri oluşturan; Hatay, Şanlıurfa, Gaziantep, Kilis gibi iller ilk aşamada dikkate alınabilir. Yerleştirme veya iskânda Suriyeli ailelerin; kentli ve köylü yapıları dikkate alınmalı, Türkiye nüfusunun % 92,5’inin il ve ilçe merkezlerinde yaşadığı göz önünde bulundurulduğunda mümkün mertebe kırsal alanlara yerleştirilmelerine önem verilmelidir. Suriyeli göçmenlerin, güvenlik nedeniyle veya istekli olmak kaydıyla en zor durumda bulunan çok küçük grupların iskânının gerçekleştirilmesinin uygun olacağını değerlendirmekteyim.

Suriyelilerin göçmenlerin vatandaşlık kazanması; 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununun 16’ncı maddesinde belirtilen, “Türk vatandaşı ile en az üç yıldan beri evli olan ve evliliği devam eden” ve istenen şartların tümünün sağlanmış olması durumunda yani Suriyeli göçmenlerin evlenme yoluyla vatandaşlık kazanmasıyla, aynı Kanununun 7’inci maddesindeki; “Türkiye içinde veya dışında Türk vatandaşı ana veya babadan evlilik birliği içinde doğan çocuk Türk vatandaşıdır.” düzenlemesiyle Türk anne veya babadan evlilik birliği içinde doğan Suriyeli göçmen çocukların vatandaşlık kazanmasıyla, yine aynı Kanununun “Türk vatandaşlığının kazanılmasında istisnai haller” başlıklı 12’nci maddesinin a fıkrası gereği;

“Türkiye’ye sanayi tesisleri getiren veya bilimsel, teknolojik, ekonomik, sosyal, sportif, kültürel, sanatsal alanlarda hizmeti geçenler” ile d fıkrası gereği “göçmen olarak kabul edilen kişilere” Cumhurbaşkanı kararı ile verilebilmektedir. Suriyeli göçmenlerden bir kısmının; “Türk soylu ve Türk kültürüne ait olmalarından” dolayı önce iskânli veya serbest göçmen kabul edilebilme, sonra da 5901 sayılı Türk Vatandaşlık Kanununun yukarıda belirtilen maddesi gereği T.C vatandaşlığına geçme imkânları bulunmaktadır.

5901 sayılı Türk Vatandaşlık Kanununun “Türk vatandaşlığının kazanılmasında istisnai haller” başlıklı 12’nci maddesinin b fıkrasına göre ise, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 31’inci maddesinin birinci fıkrasına eklenen (j) bendinde sayılan, Türkiye’de belirlenecek kapsam ve tutarda yatırım yapma şartı taşıyıp da kısa dönem ikamet izni alanlar ile Turkuaz Kart sahiplerine de Türk vatandaşlığını kazanabilme imkânı verilmiştir. Türkiye’deki Suriyeliler geçici koruma kimlik belgesi ile ülkede kaldıklarından dolayı belirtilen maddenin (j) fıkrası kapsamına girmemektedirler. 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu’nun 3/1-ğ maddesinde Turkuaz Kart; “Eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye’deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi” uygun görülen yabancılara verileceği düzenlenmiştir. Ancak aynı maddenin son fıkrası (6’ncı fıkrası) ile geçici koruma sağlanan yabancılara Turkuaz Kart verilemeyeceği hükme bağlamıştır. Suriyeli göçmenlerin bu fıkra doğrultusunda vatandaşlığa geçme imkânı bulunmamaktadır. Özetle, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 7635 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu ile Geçici Koruma Yönetmeliği’nde değişiklik yapılması durumunda, ülkesinden zorunlu olarak göç etmiş, eğitim düzeyi yüksek, mesleki yönden yetenekli ve kalifiye işgücü olabilecek Suriyeli göçmenlerin Türk vatandaşlığına geçebilmeleri sağlanacak, böylece Suriyeli göçmenlerin AB ülkelerine veya gelişmiş ülkelere gitmeleri yerine, onlardan ülkemizde faydalanma imkânı doğabilecektir.

Ayrıca 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu’nun “Türk vatandaşlığının kazanılmasında istisnai haller” başlıklı 12’nci maddesinin c fıkrasına göre “vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler” kapsamında değerlendirilecek olan Suriyeli göçmenler, milli güvenlik ve kamu düzeni

bakımından engel teşkil edecek bir halleri bulunmamak şartıyla ve talepte bulunmaları koşuluyla Cumhurbaşkanı kararı ile vatandaşlık kazanabilirler. Bu durumda 6458 sayılı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 11'inci maddesinde beş yıl ikamet etme gibi şartlar aranmamaktadır. Geçici Korumanın sonlandırılması durumunda bu fıkra hükümleri doğrultusunda belirlenecek olan Suriyeli göçmenlerin talepte bulunmaları halinde vatandaşlığa geçebilmeleri söz konusu olabilecektir.

Önümüzdeki yıllarda Suriyelerin; kültürel uyumu, dil öğrenimi, eğitim imkânları, ekonomik alanda hayatlarını idame ettirecekleri bir ortamın oluşturulması, vatandaşlık ve muhtemel iskân durumları ve güvenlik boyutu gibi konular önem kazanacaktır. Şimdiden bu kapsamda sosyal bilimciler tarafından saha veya alan araştırmaları yapılması gerekmektedir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Göç Politikaları Kurulunda çalışmaları devam eden Uyum Stratejileri (2018-2023) Raporu biran önce tamamlanmalı, uyum çalışmalarına planlı ve bütüncül bir yaklaşımla başlanmalıdır. Bununla birlikte; Türkiye'de geçici koruma kapsamında bulunan Suriyeli göçmenlerin; öncelikli olarak toplumdaki algısının iyileştirilmesine yönelik çabaların kuvvetlendirilmesi amacıyla, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü başta olmak üzere, göç araştırma merkezleri, üniversiteler ve sivil toplum örgütleri koordineli çalışmak durumundadırlar.

## KAYNAKÇA

Abadan-Unat, N. (2002). *Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Adıgüzel, Y. (2016). *Göç Sosyolojisi*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD). (2017). Türkiye'deki Suriyelilerin Demografik Görünümü, Yaşam Koşulları ve Gelecek Beklentilerine Yönelik Saha Araştırması. Erişim adresi: [https://www.afad.gov.tr/upload/Node/25337/xfiles/17a-Turkiye\\_deki\\_Suriyelilerin\\_Demografik\\_Gorunumu\\_Yasam\\_Kosullari\\_ve\\_Gelecek\\_Beklentilerine\\_Yonelik\\_Saha\\_Arastirmasi\\_2017.pdf](https://www.afad.gov.tr/upload/Node/25337/xfiles/17a-Turkiye_deki_Suriyelilerin_Demografik_Gorunumu_Yasam_Kosullari_ve_Gelecek_Beklentilerine_Yonelik_Saha_Arastirmasi_2017.pdf)

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD). (2018). Geçici Barınma Merkezleri Raporları (15.10.2018). Erişim adresi: [https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2374/files/15\\_10\\_2018\\_Suriye\\_GBM\\_Bilgi\\_Notu\\_1.pdf](https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2374/files/15_10_2018_Suriye_GBM_Bilgi_Notu_1.pdf)

Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun (1992, 2 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 21281.). Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3835.pdf>

Akşit, B. (1998). İçgöçlerin Nesnel ve Öznel Toplumsal Tarihi Üzerine Gözlemler: Köy Tarafından Bir Bakış. İçduygu, A. (Ed.) *Türkiye'de İçgöç, Bolu-Gerede, 6-8 Haziran 1997* içinde (s. 22-37). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Avrupa Birliğinde Geçici Koruma. (2018). Erişim adresi:

[http://www.goc.gov.tr/icerik3/avrupa-birliginde-gecici-koruma\\_409\\_558\\_1096](http://www.goc.gov.tr/icerik3/avrupa-birliginde-gecici-koruma_409_558_1096)

Birleşmiş Milletler ve ortakları Türkiye'deki Suriyeli mülteciler ve ev sahibi topluluklar için yeni bir fon çağrısında bulunuyor (2018). Erişim adresi: <http://www.un.org.tr/birlesmis-milletler-ve-ortaklari-turkiyedeki-suriyeli-multeciler-ve-ev-sahibi-topluluklar-icin-yeni-bir-fon-cagrisinda-bulunuyor/>

Boztepe, M. (2018). Suriyelilerin suç işleme oranı yüzde 20 azaldı. Anadolu Ajansı. Erişim adresi: <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/suriyelile>

rin-suc-isleme-orani-yuzde-20-azaldi/1240687

Buran, H. (2017). Türkiye’de Göçmenlerin Vatandaşlığa Kabulü İle İlgili Mevzuat ve Uygulamalar, Karşılaşılan Belli Başlı Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Uluslararası Sosyal Bilimler Sempozyumu: Ekonomik, Siyasal ve Boyutları ile Göç*. Bursa: TESAM, s. 107-126.

Connor, P.(2018). Most displaced Syrians are in the Middle East, and about a million are in Europe, *Pew Reserch Center*. Erişim adresi: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/01/29/where-displaced-syrians-have-re-settled/>

Doğan, B. ve Karakuyu, M. (2016). Suriyeli Göçmenlerin Sosyoekonomik ve Sosyokültürel Özelliklerinin Analizi: İstanbul Beyoğlu **Örneği**. *Marmara Coğrafya Dergisi*, Sayı: 33, s. 302-333.

Doğanay, H., Özdemir, Ü. ve Şahin, İ.F. (2015). *Genel Beşeri ve Ekonomik Coğrafya* (7.Baskı), Ankara: Pegem Akademi.

Dündar, F. (2002). İttihat ve Terakki’nin Müslümanları İskan Politikası (1913-1918). İstanbul: İletişim Yayınları.

Ekşi, N. (2015a). 1951 Yılından Bugüne Mülteci Kavramı. *Türkiye Belediyeler Birliği İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı: 813, s. 10-17.

Ekşi, N. (2015b), Suriyelilere Toplu olarak Türk Vatandaşlığı Verilebilir Mi?. *İstanbul Barosu Dergisi*, Sayı: 89, s. 196-201.

Emek-İnan, C. (2016) Türkiye’de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerinden Bir İnceleme. *Göç Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 3, s. 24.

Erdem, B. (2017), Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilerin Sosyal, Siyasi ve Vatandaşlık Hukuku Bakımından Türkiye’deki Durumları, *Public and Private International Law Bulletin*, Volume: 37, Issue: 2, s. 332-351.

Erder, S. (2000). Uluslararası Göçte Yeni Eğilimler: Türkiye Göç Alan Ülke mi?. *Mübeccel Kıray için Yazılar*. İstanbul: Bağlam Yayınlar Armağan Dizisi, s. 235-259.

Erdoğan. M.M. (2015a). Türkiye’ye Kitlesele Göçlerde Son ve Dev Dalga: Suriyeliler. Erdoğan, M.M. ve Kaya, A. (Ed.) *Türkiye’nin Göç Tarihi*:

14.Yüzyıldan 21.Yüzyıla Türkiye'ye Göçler içinde (s. 317-347). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları,

Erdoğan, M.M. (2015b), *Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum*. Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi, Ankara: HUGO Yayınları,

Erdoğan, M.M. (2016). Türkiye'deki Suriyeliler ve Yerel Yönetimler. *Türkiye Belediyeler Birliği İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı: 813, s. 28-35.

Erdoğan, M.M. (2018), *Suriyeliler Barometresi: Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi* (1.Baskı). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Eren, E.Y. (2016). Kitlese Akınlarda Kitlese Koruma: Türkiye'deki Suriyeliler. Yazgan, P. ve Tilbe, F. (Eds.). *Türk Göçü 2016 Seçilmiş Bildiriler*. London: Transnational Press

Erkan, S. (2001). Dramatik Bir Sürgün Hikayesi. Çerkeslerin Sürgünü (21 Mart 1864), Ankara: Kafkas Derneği Yayınları, s. 153-177.

Geçici Koruma Yönetmeliği (2014, 13 Ekim). Resmi Gazete (Sayı: 29153). Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20146883.pdf>

Geçici Koruma. (2018a). Erişim adresi: [http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma\\_363\\_378\\_4713](http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713), 06.12.2018a.

Geçici Korumanın Unsurları. (2018b). Erişim adresi: [http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-korumanin-unsurlari\\_409\\_558\\_1095](http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-korumanin-unsurlari_409_558_1095)

Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik (2016, 11 Ocak). Resmi Gazete (Sayı: 29594). Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20168375.pdf>

Geray, C. (1970). Türkiye'de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmeleri. *Amme İdare Dergisi*. Cilt: 3. Sayı:4. Ankara: T.O.D.A.İ.E, s. 8-37.

Global Trends Forced Displacement in 2016. (2017). Erişim adresi: <https://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>

Türkiye ve Göç Broşürü (2015). Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM).



(2. Baskı). Yayın No:18. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları

Göç ve Uyum Raporu. (2018). Ankara. Erişim adresi: [https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2018/goc\\_ve\\_uyum\\_raporu.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2018/goc_ve_uyum_raporu.pdf)

Gülyaşar, M. (2017). Suriyeliler ve Vatandaşlık: Yerel Halk ve Suriyeli Sığınmacılar Çerçevesinde Bir Değerlendirme. *OPUS – Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 13, s. 678-705

Gürsoy, A. (1998). Göç. U. Tanyeli (Ed.). Üç Kuşak Cumhuriyet içinde (s. 60-68). İstanbul: *Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını*.

International Migration 2017 (2018). Erişim adresi: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationWallChart2017.pdf>

İçduygu, A. ve Ünalın, T. (1998). Türkiye’de İçgöç: Sorunsal Alanları ve Araştırma Yöntemleri, İçduygu, A.(Ed.)*Türkiye’de İçgöç, Bolu-Gerede, 6-8 Haziran 1997* içinde (s. 38-55). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

İçduygu, A., Sirkeci, İ. ve Aydınğün, İ. (1998). Türkiye’de İçgöçün İşçi Hareketine Etkisi. , İçduygu, A.(Ed.)*Türkiye’de İçgöç, Bolu-Gerede, 6-8 Haziran 1997* içinde (s. 207-249). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

İçduygu, A. ve Sirkeci, İ. (1999). Bir Ülke, Bir Aile ve Birçok Göç: Cumhuriyet Döneminde Bir Toplumsal Dönüşüm Örneği. Baydar, O. (Ed.) *75 Yılda Köyden Şehirlere* içinde (s. 269-294). İstanbul: Numune Matbaası.

İçduygu, A., Erder, S. ve Gençkaya, Ö.F. (2014). *Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023*. İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırma Merkezi Yayınları.

İkamet İzinleri. (2018e). Erişim adresi: [http://www.goc.gov.tr/icerik3/ikamet-izinleri\\_363\\_378\\_4709](http://www.goc.gov.tr/icerik3/ikamet-izinleri_363_378_4709)

İpek, N. (2016). Editörden. *Göç Araştırmaları Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 3, s. 7-9.

İskân Kanunu (1926, 31 Mayıs). Resmi Gazete (Sayı: 409). Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/409.pdf>

İskân Kanunu (1934, 14 Haziran). Resmi Gazete (Sayı: 2733). Erişim ad-

resi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2733.pdf>

İskân Kanunu (2006, 19 Eylül). Resmi Gazete (Sayı: 26301). Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5543.pdf>

Jansen, C. (1969). Some Sociological Aspects of Migration, Jackson, A. (Ed.), *Migration* in (p. 60-73). Cambridge: Cambridge University Press.

Karpat, K.H. (2015). Önsöz, Erdoğan, M. Murat ve Kaya, Ayhan (Eds.), *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler içinde* (s. XXIII-XL). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Karpat, K. (2013). *Osmanlı'dan Günümüze Etnik Yapılanma ve Göçler*, İstanbul: Timaş

Karpat, K. H. (2001). Avrupa Egemenliğinde Müslümanların Konumu Çerkeslerin Sürgünü ve Suriye'deki İskanı. Çerkeslerin Sürgünü (21 Mart 1864). Ankara: Kafkas Derneği Yayınları, s. 78-111.

Karpat, K. H. (2002). *Osmanlı Modernleşmesi: Toplum, Kuramsal Değişim ve Nüfus*. Zorlu Durukan, A. ve Durukan, K. (Çev.). Ankara: İmge Kitapevi.

Kale, B. (2015). Zorunlu Göçün 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu Üzerindeki Etkileri. Erdoğan, M. Murat ve Kaya, Ayhan (Eds.). *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler içinde* (s. 153-170). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Kaya, A. ve Erdoğan, M.M. (2015). Giriş. Erdoğan, M. Murat ve Kaya, Ayhan (Ed.), *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler içinde* (s. 3-14). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Kaya, A. (2015). Giriş: Farklı Göç Türlerini Yaşayan Ülke: Türkiye. Körukmez, L. ve Südaş, İ. (Eds.), *Göçler Ülkesi içinde* (s. 15-26). Ankara: Ayrıntı Yayınları.

Kaya, A. (2008). Fransa-Türkleri: Cumhuriyetçi Entegrasyon Modelinin Eleştirisi. D. Danış, D. ve İrtiş, V. (Eds.) *Entegrasyonun Ötesinde Türkiye'den Fransa'ya Göç ve Göçmenlik Halleri*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınlarından aktaran Yusuf Adıgüzel. (2016). *Göç Sosyolojisi*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, s. 165.

King, R. (2002). Towards a New Map of Migration. *International Journal of Population Geography*, 8(2), p. 90 aktaran Körükmez, Lülüfer ve Südaş, ilkey (2015). Önsöz. Körükmez, Lülüfer ve Südaş, ilkey (Eds.) *Göçler Ülkesi*. Ankara: Ayrıntı Yayınları, s. 8.

Kirişçi, K. ve Karaca, S. (2015). Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011’de Türkiye’ye Yönelen Kitlesel Mülteci Akınları, Erdoğan, M. M. ve Kaya, A. (Der.), *Türkiye’nin Göç Tarihi içinde* (s. 295-314) İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Kirişçi, K. (2003). Turkey: A Transformation From Emigration to Immigration”, *Migration Information Source*. Erişim adresi: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=176>

Kirişçi, K. (2000), Disaggregating Turkish Citizenship and immigration practices. *Middle Eastern Studies*, Vol. 36, No.3, July 2000, p. 1-22.

Koyuncu, A.S. (2006). *Göçmen Kaçakçılığı ile Mücadele Politikaları*, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Körükmez, L.ve Südaş, İ. (2015). Önsöz. Körükmez, Lülüfer ve Südaş, ilkey (Der.) *Göçler Ülkesi içinde* (s. 7-14) Ankara: Ayrıntı Yayınları.

Malkara F. (2017). *Arap Baharı Sonrası Akdeniz’de Yaşanan Düzensiz Göçün Avrupa Birliği Kapsamında Güvenlik Boyutu ve Uluslararası Hukuk Açısından İncelenmesi*. İzmir Kâtip Çelebi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

Mamur Işıklı, Y. (2017). Türkiye’de Kamu Politikası Olarak 2000 Yılı Sonrası Uluslararası Göç Yönetiminin Analizi. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:8, Sayı:13, s. 25-47.

Maoudov, M. (2015). Türkiye’de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü. Yakup, B. (Ed.) *Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü içinde* (s. 39-64). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) (2018). Geçici Koruma Kapsamı Altındaki Öğrencilerin Eğitim Hizmetleri Ekim 2018. Erişim adresi: <https://hbgm>.

meb.gov.tr/meb\_iys\_dosyalar/2018\_12/03175027\_03-12-2018\_\_Ynternet\_BYIteni.pdf

Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme (1961, 29 Ağustos). Resmi Gazete (Sayı: 10898). Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf>

Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Protokol (1968, 5 Ağustos). Resmi Gazete (Sayı: 12968). Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12968.pdf>

OCHA, Birleşmiş Milletler İnsani İşler Koordinasyon Ofisi, (2018). Suriye Arap Cumhuriyeti. Erişim adresi: <http://www.unocha.org/syria>

Özbey, İ. (2018). Suriye'yle İlgili Hiçbir Hatıraları Yok. Erişim adresi: <http://www.hurriyet.com.tr/yazarlar/ipek-ozbey/suriyeyle-iligili-hicbir-hatiralari-yok-40986818>

Pasaport Kanunu (1950, 15 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 7564). Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5682.pdf>

Regional Strategic Overview Regional Refugee & Resilience Plan (3RP) 2018-2019 in Response to the Syria Crisis (2018). Erişim adresi: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/62229>

Sertkaya Doğan, Ö. (2015). Population Movements In Turkey Internal Migration. Arslan, H., Mehmet Ali İcbay, M.A. and Mihai Stranciu, S. (Eds.) *Contemporary Studies In Humanities* in (p. 18-29). Mannheim: Ehrmann Verlag.

Sorularla Dış Politika (2018). Erişim adresi: <http://www.mfa.gov.tr/sorular.tr.mfa>

Suriye'den Türkiye'ye Nüfus Hareketleri: Kardeş Topraklarda Misafirlik. (2014). *Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD)*. Erişim adresi: [https://www.afad.gov.tr/upload/Node/17932/xfiles/webformatisuriyeden-turkiyeyenufushareketleri\\_1\\_.pdf](https://www.afad.gov.tr/upload/Node/17932/xfiles/webformatisuriyeden-turkiyeyenufushareketleri_1_.pdf)

Şahin, Z. (2003). Continuity and Change in Immigration Towards Turkey. Türkiye'ye Yönelik Dış Göçteki Süreklilik ve Kırılmalar. Stradigma. Vol.3. April 2003

Tanoğlu, A. (1969). *Beşeri Coğrafya: Nüfus ve Yerleşme* (2.Baskı). İstanbul: Taş Matbaası.

Tekeli, İ. (1998). Türkiye’de İçgöç Sorunsalı Yeniden Tanımlanma Aşamasına Geldi. İçduygu, A. (Ed.) *Türkiye’de İçgöç, Bolu-Gerede, 6-8 Haziran 1997* içinde (s. 7-21). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Tekeli, İ. (2016). *Göç ve Ötesi* (2.Basım). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Temelat, N. (2011). Ülke Anayasalarında Vatandaşlık Tanımları. Bilgi Notu, TBMM Araştırma Merkezi. Erişim adresi: [https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/vatandaslik\\_tanimlari.pdf](https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/vatandaslik_tanimlari.pdf)

Turner, B. (1993), *Contemporary Problems in the Theory of Citizenship*, London: Sage Publications

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), (2018a). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi. Yaş Grubuna Göre cinsiyet Oranı. Erişim adresi: [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1059](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059)

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), (2018b). İşgücü İstatistikleri, Şubat 2018. Erişim adresi: <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=27688>

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) (2018c). Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi. Yıllara ve Cinsiyete Göre İl/İlçe Merkezleri ve Belde/Köy Nüfusu. Erişim adresi: [http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt\\_id=1059](http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1059)

Türk Vatandaşlığı Kanunu (1928, 4 Haziran). Resmi Gazete (Sayı: 904) Erişim adresi: [https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR\\_KARARLAR/kanuntbmmc006/kanuntbmmc006/kanuntbmmc00601312.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc006/kanuntbmmc006/kanuntbmmc00601312.pdf)

Türk Vatandaşlığı Kanunu (2009, 29 Mayıs). Resmi Gazete (Sayı: 27256) Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5901.pdf>

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (1982, 18 Ekim). Resmi Gazete (Sayı: 17863 Mükerrer) Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>

Türkiye’de Geçici Koruma. (2018c). Erişim adresi: <http://www.goc.gov.tr/>

icerik3/turkiye'de-gecici-koruma\_409\_558\_1097

Türkiye'de 7 yılda 350 bin Suriyeli çocuk doğdu (2018). NTV Haber. Erişim adresi: <https://www.ntv.com.tr/turkiye/turkiyede-7-yilda-350-bin-suriyeli-cocuk-dogdu,PvR0odZ-IUq2rcQIHU907w>

Türkiye'de Mülteciler Kaç Kişi? Dönecek Mi? Ne Kadar Para Harcandı (2018). TÜRKSAM Güncel Yorumlar. Erişim adresi: <http://turksam.org/turkiye-deki-multeciler-kac-kisi-donecek-mi-ne-kadar-para-harcandi>

Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (1994, 30 Kasım). Resmi Gazete (Sayı: 22127). Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf>

Türkiye Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı 2016-2017, (2018). Erişim adresi: [http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2016/02/Turkey-2016-Regional-Refugee-Resilience-Plan\\_Turkish.pdf](http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2016/02/Turkey-2016-Regional-Refugee-Resilience-Plan_Turkish.pdf).

Tütüncübaşı, U. (2017). Türkiye'ye Sığınan Yabancıların Hukuki Statüleri ile Türk Vatandaşlığını Kazanabilmelerine İlişkin Düzenlemeler. *Uluslararası Sosyal Bilimler Sempozyumu: Ekonomik, Siyasal ve Boyutları ile Göç*, Bursa: TESAM, s. 145-164.

Uğurlu, C.T. (2011). Avrupa Birliği ülkelerinde ve Türkiye'de Vatandaşlık Eğitimi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 10 (37), s. 153-169.

Ukrayna'da Özellikle Çatışmaların Olduğu ve Halen Riskli Bölgelerde Bulunan Ahıska Türkü Soydaşlarımızdan Türkiye'ye Gelmek İsteyenlerden, En Zor Durumda Olanlardan Başlamak Üzere, 2015 Yılında 677 Ailenin İskânlı Göçmen Olarak Türkiye'ye Kabul Edilmesi Hakkında Karar (2015, 17 Mayıs). Resmî Gazete (Sayı: 29358) Erişim adresi:

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/05/20150517.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/05/20150517.htm>

Uluslararası Kitlesele Göçler ve Türkiye'deki Suriyeliler, I. Uluslararası

Göç ve Güvenlik Konferansı Sonuç Raporu (2016). Polis Göç ve Sınır Yönetimi Araştırma Merkezi (GÖÇMER). Rapor 5. Ankara: Polis Akademisi Yayınları. Erişim adresi: <https://www.pa.edu.tr/Upload/editor/files/goc-konferansi.pdf>

Uluslararası Göç Hukuku, Göç terimleri Sözlüğü [No:18] (2009). Perruchoud, R. (Ed.). (Çev. B. Çiçekli). Cenevre: Uluslararası Göç Örgütü. Erişim Adresi: [http://www.goc.gov.tr/files/files/goc\\_terimleri\\_sozlugu.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_terimleri_sozlugu.pdf)

Uluslararası İşgücü Kanunu (2016, 28 Temmuz). Resmî Gazete (Sayı: 29800) Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6735.pdf>

Uluslararası Koruma. (2018d). Erişim adresi: [http://www.goc.gov.tr/icerik6/uluslararasi-koruma\\_363\\_378\\_4712\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/uluslararasi-koruma_363_378_4712_icerik)

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2018a). Internally Displaced People. Erişim adresi: <http://www.unhcr.org/sy/internally-displaced-people>

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2018b). Türkiye'deki Mülteciler ve Sığınmacılar. Erişim adresi: <http://www.unhcr.org/tr/turkiyedeki-multeciler-ve-siginmacilar>

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2018c). UNHCR Türkiye İstatistikleri Eylül 2018. Erişim adresi: <http://www.unhcr.org/tr/unhcr-turkiye-istatistikleri>

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2018ç). Üçüncü Ülkeye Yerleştirme. Erişim adresi: <http://www.unhcr.org/tr/ucuncu-ulkeye-yerlestirme>

Vardar, N. (2015). Mülteci, Göçmen, Sığınmacı Arasındaki Farklar?. Erişim Adresi: <https://bianet.org/bianet/toplum/167434-multeci-gocmen-siginmaci-arasindaki-farklar>

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (2013, 11 Nisan). Resmî Gazete (Sayı: 28615.) Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>

Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (1950, 27 Şubat). Resmî

Gazete (Sayı: 25040). Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/Mevzuat-Metin/1.5.4817.pdf>

Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun (1950, 15 Temmuz). Resmî Gazete (Sayı: 7564). <http://www.mevzuat.gov.tr/Mevzuat-Metin/1.3.5683.pdf>

Yalçın, C. (2004). *Göç Sosyolojisi*. Ankara: Anı Yayıncılık,

Yılmaz, A. (2014). Uluslararası Göç: Çeřitleri, Nedenleri ve Etkileri. *Turkish Studies International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, Volume 9/2, Winter 2014, Ankara, p. 1685-1704.

Yılmazel, A. F. (2000). *19. Yüzyılda Kafkasya’dan Osmanlı Topraklarına Göç ve İskan Hareketleri*. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.





# Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Suriyeli Yerinden Edilmiş Kişiler Bağlamında Türkiye'nin Göç Politikasındaki Gelişimin Değerlendirilmesi

Özge BOZKAYA\*, Ali KINCAL\*\*

## Öz

Günümüzde Türkiye-Avrupa Birliği arasındaki göç diyalogu, Suriye İç Savaşı'nın kızışmasıyla milyonlarca Suriyelinin ülkesini terk ederek daha güvenli duraklar araması, Avrupa'nın içinde bulunduğu, aşırı sağın yükseldiği ve çeşitli ekonomik sorunların sebebinin kimi zaman göç olgusunda arandığı siyasi konjonktür sebebiyle daha önemli hale gelmiştir. Avrupa Birliği'nin giderek daha fazla güvenlik endişeleriyle göç politikasını şekillendirmesi, Türkiye ile bu alanda yaptığı işbirliğini ve Türkiye'nin alana ilişkin mevzuatının gelişimini de etkilemiştir. Türkiye, Avrupa Birliği aday ülkesi olarak, düzensiz göçün önlenmesi, göç alanında AB mevzuatı ve uygulamalarının benimsenmesi, idari ve adli kapasitesinin geliştirilmesi ve bakanlıklar arası eşgüdümün sağlanması konularında politikalar geliştirmiştir. Bu anlamda çalışma, Türkiye-AB arasındaki göç diyalogu ve Suriye'de süregelen istikrarsızlığın, Türk göç mevzuatının evrimini nasıl etkilediğini incelemektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri, Göç politikaları, Suriye krizi, düzensiz göç

\* Doktora Öğrencisi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Avrupa Birliği Anabilim Dalı, Avrupa Çalışmaları Programı, e-posta: ozgebozkaya5@gmail.com

\*\*Yüksek Lisans Öğrencisi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Bilgi Yönetimi Anabilim Dalı, Stratejik Araştırmalar Programı, e-posta: kincal.ali@gmail.com

# An Assessment of the Evolution of Turkey's Migration Policy within the Context of Turkey-European Union Relations and Syrian Displaced Persons

Özge BOZKAYA\*, Ali KINCAL\*\*

## Abstract

*The migration dialogue between Turkey and the EU is becoming more important as millions of Syrians are in search for safe havens and the far right is rising in Europe by blaming the migrants for the economic problems that the continent is facing. The fact that EU is increasingly shaping its migration policy in connection with its security concerns has also substantial impact on its cooperation with Turkey and the development of Turkey's legal framework on migration. As a candidate country for the EU membership, Turkey committed to adopt the EU's legislation and practices on migration (admission, readmission and expulsion), build administrative and judicial capacity and improve the coordination between the ministries on migration. In this sense, this study's focus is to examine how the Turkey-EU migration dialogue and ongoing instability in Syria affected the evolution of Turkey's migration policy.*

**Keywords:** *Turkey-European Union Relations, Migration Policies, Syrian crisis, irregular migration*

---

\* PhD Student, Dokuz Eylül University, Graduate Department of EU Studies, Degree on European Studies, e-mail: ozgebozkaya5@gmail.com

\*\* Graduate Student, Dokuz Eylül University, Department of Information Management, Strategic Research Program, e-mail: kincal.ali@gmail.com

## GİRİŞ

Küreselleşme ile birlikte, sermayenin, malların, hizmetlerin, teknolojinin ve bilginin hareketliliğinin artması, insanların daha iyi yaşam sürecekleri bölgelere göçünü mümkün kılan bir sistem yaratmıştır. Bu nedenle, göç olgusuna ekonomik yaklaşımın ötesinde, insani bir anlam da yüklenmeye başlanmıştır. *Göçler çağı* olarak da adlandırılan bu dönemde, göçün yoğunluğu ve kitleselliği göç alan ülkeler açısından bir takım ekonomik, siyasi ve sosyal sonuçlar doğurmuştur. Özellikle, 1990'larla birlikte dünyada Doğu'dan Batı'ya yönelen düzensiz göç dalgalarının ve mülteci hareketlerinin yoğunluk kazanması, bazı coğrafyalardaki ekonomik, siyasi ve sosyal istikrarsızlıklarla ilişkilendirilmektedir. Bu dönemin temel özelliklerinden biri de, Türkiye'nin yoğun şekilde göç alan bir ülke haline dönüşmesidir.

Avrupa Birliği (AB) ve Türkiye arasındaki göç diyalogunun kökleri 1960'lara dayanmakta ve ekonomik anlamda oldukça önemli bir ilişkiler ağına işaret etmektedir. Ankara Anlaşması'nın 12. maddesiyle, işçiler için aşamalı olarak hareket serbestisinin sağlanması konusunda Türkiye ve Avrupa Topluluğu'nun, Roma Antlaşması'nın Topluluk içinde işçilerin serbest dolaşımını düzenleyen 48, 49 ve 50. maddelerini rehber edinmesi kararlaştırılmıştır. Ancak 1960'larda Türkiye'den Avrupa'ya doğru yaşanan işgücü akımı, Ankara Anlaşması'nın bahsedilen 12. maddesi kapsamında değil, Türkiye'nin üye ülkelerle yaptığı ikili anlaşmalar kapsamında gerçekleşmiştir. 1960'lar, Türkiye ve Avrupa ülkeleri arasında imzalanan iki taraflı işgücü alım anlaşmaları ile Avrupa'nın işgücü ihtiyacının karşılandığı bir dönemdir. Bu nedenle, Avrupa ekonomisinin yeniden yapılanması sürecinde gönüllü Türk işçilerinin göçü önemli katkı sunmuştur.

1999 yılında AB aday ülkesi olması ile birlikte, Türkiye'nin göç politikasında AB müktesebatına uyum hususu gündeme alınmıştır. Türkiye göç politikasının kurumsallaştırılması yolunda adımların atılmaya başlandığı bu dönemde AB, Türkiye göç politikasının şekillendirilmesinde önemli bir etki alanına sahip olmuştur. Bu doğrultuda, Türkiye, AB müktesebatına uyumun gereği bir takım yenilikler yapmıştır. Fakat bu yenilikleri sadece AB'nin etkisi ile açıklamak yetersiz kalmaktadır.

Suriye iç savaşı gibi bölgesel istikrarsızlıkların yükselmesiyle artan göç, Türkiye-AB ilişkilerinde bu alandaki işbirliğini daha zorunlu kılmıştır. Göçün boyutu ve niteliği, AB'deki iç siyasal dinamiklerle birleşince, göç olgusuna daha fazla güvenlik penceresinden bakılmasına neden olmuştur. Türkiye'ye yönelen göç dalgalarının kontrol edilmesi hususu da Türkiye'de göç politikaları konusundaki boşluğun doldurulması ihtiyacını doğurmuştur. Dolayısı ile etkili bir yönetim anlayışını gerektiren göç dalgalarının Türkiye'yi hedef ülke olarak seçmesi, Türkiye'nin AB müktesebatına uyumunu tetikleyen unsurlardan biridir. Son dönem Türkiye-AB göç diyalogu özellikle düzensiz göçmenler ve Suriyelilerin<sup>1</sup> iadesi konusu üzerinden şekillenmektedir. Yerinden edilmişliğin insani boyutunun farklı bir noktada tanımlandığı bu diyalog, Türkiye ve AB'nin egemenlik hakları doğrultusunda çıkarlarını maksimize etmeye çalıştığı bir mekanizmaya işaret etmektedir. Söz konusu diyalog şüphesiz ki, Türkiye-AB ilişkilerini göç ve sınır yönetimi diyalogu konusunda yeni bir boyuta taşımıştır.

Bu çalışmanın amacı, kökeni 1960'lara dayanan ve son yıllarda özellikle Suriye'den gelen zorunlu göçe odaklanan Türkiye-AB arasındaki göç diyalogunun Türkiye'nin göç politikasını nasıl ve ne yönde evrimleştirdiği hakkında ortaya bütüncül ve tarihsel bir tablo koymaktır. Ayrıca, Türkiye-AB göç diyalogunda Suriyeli yerinden edilmiş kişilerin nerede konumlandırıldığı, bu kişilerin Türkiye'de hangi statüye tabi tutulduğu ve Suriyeliler üzerinden geliştirilen Türkiye-AB diyalogu ile hangi sonuçların elde edildiği sorularına bir cevap aranmaktadır. Bu doğrultuda çalışmada, Türkiye'nin göç politikasının unsurları ve yıllar içinde değişimi tartışılmakta, Türkiye-AB arasındaki göç diyalogunun gelişimi, bu diyalogda Suriyeli yerinden edilmiş kişilerin yeri ve söz konusu diyalogun Türkiye'nin göç mevzuatına nasıl etki ettiği incelenmektedir.

---

1 Suriye İç Savaşı'ndan kaçıp Türkiye'ye gelen Suriyeliler, Türkiye'nin 1951 yılında Cenevre'de imzalanan Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme'yi bir coğrafi çekince ile uygulaması sebebiyle "mülteci" olarak tanımlanmamaktadır ve Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 62. maddesi gereğince sadece "geçici koruma" altında Türkiye'de yaşamaktadır. Hukuki statülerinin üzerindeki tartışma sebebiyle makalede bu grup, "Suriyeliler" veya "Suriyeli yerinden edilmiş kişiler" olarak ifade edilmektedir.

## TÜRKİYE’NİN GÖÇ POLİTİKASI VE UNSURLARI

Türkiye’nin AB’ye aday ülke olarak kabul edilmesi, göç politikasının gelişimi açısından oldukça önemlidir. 1999 yılında Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’nin adaylığının onaylanmasının ardından, 8 Mart 2001 tarihi için hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi, Türkiye’nin göç politikasının AB müktesebatına uyumu için bir çerçeve çizmiştir. Bu yüzden, 2000’ler Türkiye göç politikasının yeni bir boyuta taşındığı, Türkiye-AB arasındaki göç diyalogunun farklı bir zeminde değerlendirilmesine neden olan bir dönemdir. Bu dönemden önce, daha sistemsiz işleyen Türkiye göç politikasında, AB’ye uyum süreci altında daha kurumsal adımlar atılmaya başlamıştır (Güleç, 2015, s. 3).

AB müktesebatına uyumunun söz konusu olması nedeni ile Türkiye’nin göç politikasını tanımlamak, Türkiye-AB ilişkilerinden ayrı düşünülemez bir husustur. Türkiye’nin AB müktesebatına uyumunun yanında, göç politikalarındaki AB etkisini analiz edebilmek için AB’nin kendi göç politikalarındaki eksen kaymasını tanımlamak da önemlidir. Bu anlamda, Birlik ülkeleri arasında sınırların yok edildiği bir alanın tesis edilmesi ve dış sınırların kontrolünün daha büyük önem kazanması, göç politikalarının zamanla AB’de güvenlik eksenli bir yaklaşımla ele alınmasına neden olmuştur. AB dış sınırlarının yönetimi anlayışı, Birliğin iç güvenliğinin sağlanması yaklaşımı ile şekillendirilerek, göç politikalarında yerini bulmuştur. AB’nin bugün göç olgusuna daha güvenlik eksenli yaklaşması, Türkiye-AB ilişkilerindeki göç diyalogunu derinden etkilemektedir. Buna en temel örnek ise, AB’nin Türkiye ile iç savaştan kaçan Suriyeliler üzerinden oluşturduğu ve Türkiye ve AB’nin gündeminde önemli yer eden diyalogdur (Yüksel, 2014, s. 182).

AB aday ülkesi olmasının ardından imzalanan Katılım Ortaklığı Belgesi’nin öngördüğü AB müktesebatına uyum koşulu gereği, Türkiye’de yeniden tanımlanmaya başlanan ve AB’nin güvenlik eksenli yaklaşımı ile etkileşim içinde olan sistem, AB ile ilişkileri bağlamında Türkiye’de yeniden oluşturulan göç politikasını ifade etmektedir. Bu politikada, vize politikası, sınır yönetimi, düzensiz göçle mücadele, mülteci hareketlerine ilişkin düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır. AB’nin Türkiye’den mükteseba-

tına uyum beklediği temel konular arasındaki düzensiz göçle mücadele ve mülteci hareketlerine ilişkin politikalar, özellikle Türkiye-AB ilişkilerinde son dönem ele alındığında, AB'nin güvenlik eksenli yaklaşımı ile ilişkilendirilmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin göç politikasında son dönemde izlenen politikalar bütünü, AB'nin güvenlik eksenli yaklaşımından ayrı düşünülmeyen bir çerçeve çizmektedir.

## **TÜRKİYE GÖÇ POLİTİKASININ UNSURLARI**

Bu çalışmada, Türkiye-AB ilişkileri kapsamında Türkiye göç politikası altı unsur üzerinden ele alınmaktadır. Bunlar, Türkiye ve AB arasındaki göç diyalogunun ve Türkiye göç politikasının temelinde yatmaktadır. Göç politikasının kapsamı oldukça geniş olmakla birlikte, çalışmanın amacı ile paralel bir şekilde Türkiye'nin göç politikasının AB müktesebatına uyumu konusunda hayati önem taşıyan unsurlar üzerinde durulmaktadır. Türkiye göç politikasının ana hatları üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanan vize politikaları, ülkeye giriş-çıkışların kontrolünü ve sınır güvenliğini sağlamaya yönelik işletilen sınır yönetimi, yasal göçmen alımı, ülkede düzensiz göçle mücadele, mülteci hareketlerinin düzenlenmesi ve Türkiye'nin göç politikasında etkili olan AB'nin güvenlik eksenli yaklaşımı açısından değerlendirilmektedir.

### **Vize Politikası**

Vize, bir devletin ülkesine seyahat edecek yabancının sınırdan giriş iznine ilişkin pasaportuna işlenen kaydı ifade etmektedir. Vize süreci, bir ülkenin dış temsilcilikleri ve sınır makamlarının işbirliği ile yürütülmektedir. Uluslararası hukuka göre, vize egemenlik hakkı ile ilişkilendirilmesi dolayısıyla onay prosedürüne tabidir. Türkiye dâhil tüm devletler, ülkelerine hangi yabancıların gireceğine dair politikaları belirlerken ulusal çıkarları doğrultusunda hareket etmektedir ("Vize Nedir?", 2018). Türkiye'de vize politikasına ilişkin esaslar, 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun ikinci kısmına göre uygulanmaktadır (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013, s. 4-9). Vize rejimi, bir yabancının Türkiye'yi geçiş ülkesi olarak kullandığı transit vize uygulaması, turist vizesi, üçüncü ülkede belirli veya sınırsız bir süre yaşamayı ya da çalışmayı öngören vizeleri kapsamaktadır.

Türkiye-AB arasındaki göç diyalogu kapsamında önemli bir unsur olan vize uygulamaları, AB üye devletlerinin Türk vatandaşlarına uyguladığı vize politikaları ve Türkiye'nin AB üye devletlerine uyguladığı vize politikaları çerçevesinde değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Türkiye'nin AB'ye aday ülke olması nedeni ile AB vize politikalarına uyum sağlama koşulu bulunmaktadır. Aday ülkelerden Schengen mevzuatına uymaları beklenmektedir. AB mevzuatındaki vize politikalarına Türkiye'nin uyumuna ilişkin düzenlenmesi istenen konuların başında Türkiye'nin tüm AB üye devletlerine aynı politikayı uygulamaması hususu gelmektedir. Buna göre AB, Türkiye'nin bütüncül bir politika izlememesini ayrımcı bir muamele olarak nitelendirmektedir. Fakat burada göz ardı edilmemesi gereken noktalardan biri ise Türkiye'nin de AB'ye, Türk vatandaşlarının Schengen vize sürecinin, Türkiye'de AB vatandaşlarına vize verme sürecine kıyasla uzun olduğu eleştirisinde bulunmasıdır (Özsöz, 2013, s. 2).

Bu anlamda, AB'nin 2018 Türkiye İlerleme Raporu'nda Türkiye'den gerçekleştirmesini beklediği hususlar, Türkiye'nin vize yükümlülüklerinin AB'nin vize muafiyeti tanınan ülkeler ve vize uygulanan ülkeler listeleriyle uyumlu hale getirilmesi, sınırlarda vize ve e-vize verilmesi uygulamalarına son verilmesi, konsolosluklarda vize verilmesi hususunda bazı düzenlemelerin yapılması şeklindedir. Raporda, Türkiye'nin e-vize sisteminde Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'nin de içinde olduğu 11 AB üyesi devlete ayrımcı uygulama yaptığı vurgulanmıştır (*Turkey 2018 Progress Report*, 2018, s. 48). Türkiye'ye, ulusal kimlik kartları ile giriş yapabilen AB üye devletleri Almanya, Belçika, Fransa, Hollanda, İspanya, İsviçre, İtalya, Lüksemburg, Malta, Portekiz ve Yunanistan'dır ("Vize nedir?", 2018).

Türkiye-AB arasındaki vize serbestisi diyalogu ise üzerinde durulması gereken ve oldukça güncel olan bir başka konudur. AB, Türkiye ile vize serbestisi diyalogunu 16 Aralık 2013'te başlatmıştır. Bu diyalog, Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyi'nin Türkiye'yi vize istemediği ülkeler listesine alması üzerinden ilerlemektedir. Eğer Türkiye, vize serbestisi için öngörülen 72 kriteri yerine getirebilirse, Türk vatandaşlarına, iş gezisi, turistik veya ailevi ziyaret amacıyla Schengen Bölgesi'nde 180 günlük dönem içerisinde 90 günlük kısa süreli kalış için vizesiz seyahat öngörülmektedir (*Turkey's Progress on the Visa Liberalisation*, 2016, s. 1). Bu



anlamda, Komisyon son ilerleme raporunda, Türkiye'nin vize serbestisi diyalogu için övgüye değer bir ilerleme kaydettiğinden bahsetse de, 72 kriterden önem taşıyan 7'sini karşılayamadığı şeklinde bir söylem geliştirmiştir (Turkey 2018 Progress Report, 2018, s. 48).

## **Sınır Yönetimi**

Sınır yönetimi, bir ülkenin egemenlik hakları ve bu doğrultuda sağlama çalıştığı güvenlik ortamı ile yakından ilişkilidir. Sınır yönetiminin sağlanması için kapasite geliştirilmesi ve Türkiye'nin bu konuda AB göç politikaları ile paralel şekilde hareket etmesi, Türkiye-AB ilişkilerinde en önemli gündem maddelerinden biridir. Türkiye-AB arasındaki sınır yönetimi ilişkisi, AB'nin göç politikalarında güvenliğin nerede konumlandırıldığı ile yakından ilişkili bir husustur. Schengen Alanı ile birlikte dış sınırların kontrolünün ve güvenliğinin sağlanmasının öneminin artması, ayrıca 11 Eylül saldırıları ile terörizme karşı geliştirilen yeni sınır yönetimi mekanizması, Türkiye'yi AB için önemli bir ortak haline getirmiştir ("Turkey: Border Management", 2018).

Türkiye'nin konumu itibari ile siyasi anlamda istikrarsız bölgelere yakınlığı ve hem varış hem de geçiş ülkesi olması, göçün ve sınırların yönetimini daha da önemli kılmaktadır. Bu doğrultuda, Türkiye entegre sınır yönetimi anlayışı ile üç farklı işbirliği şekli tercih etmektedir. Bunlar, kurum içi işbirliği, kurumlar arası işbirliği ve uluslararası işbirliğidir. Türkiye ve AB arasında özellikle iç savaştan kaçan Suriyeliler bağlamında yoğun işbirliği yürütölmektedir. Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye arasında kurulan polis ve gümrük işbirliği buna örnek verilebilir (Polis ve Gümrük İşbirliği Ortak Temas Merkezi Kuruluşu ve İşleyişi Hakkında, 2015). Ayrıca, AB üyesi ölkelerin komşularıyla olan sınırlarının korunması ve güvenliğinin sağlanması amacıyla oluşturulan FRONTEX (AB Üye Ölkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İşbirliği Ajansı) bu işbirliği sürecinin en önemli araçlarından birini oluşturmaktadır. Suriyelilerin yerinden edilmişlik sorununun *göçmen krizi* adı altında ele alınması ile birlikte, Türkiye ve AB arasındaki sınır yönetimi işbirliği anlayışı daha derinleşen bir boyutta değerlendirilmeye başlamıştır.

## Yasal Göç Politikası

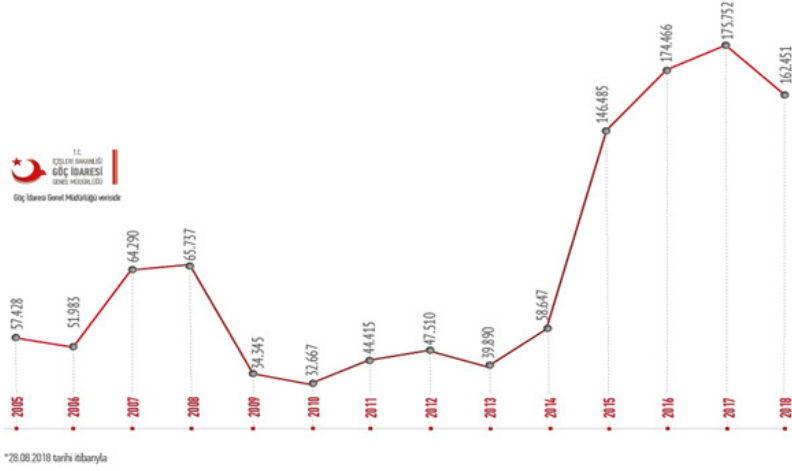
Yasal göç, kişilerin herhangi bir nedenle kendi ülkesinin dışına çıkararak başka bir ülkede yaşamak için gerçekleştirdikleri göç hareketlerini, gittikleri ülkenin yasalarına uygun şekilde yapmalarını ifade etmektedir. Yasal göç politikası, çalışma, eğitim, aile birleşimi yoluyla göçmen alımı ve bu göçmenlerin entegrasyonu konusunda yapılan düzenlemeleri kapsamaktadır. Türkiye'ye başka ülkelere araştırma yapmak için gelen öğrenciler ve akademisyenler, çalışmak veya iş kurmak için gelen yabancılar, mesleki eğitim görmek için gelenler yasal göç düzenlemelerine tabidirler.

Türkiye Göç Raporu'na göre 2016 yılında Türkiye'de bulunan yabancıların %53'ünün (244.034 kişi) kısa dönem ikamet izni, %14'ünün (63.546 kişi) aile ikamet izni, %13'ünün (61.116 kişi) öğrenci ikamet izni, %12'sinin (56.591 kişi) çalışma izni ve %8'inin (35.930 kişi) diğer ikamet izinleri ile ülkede bulunduğu kaydedilmiştir (2016 Türkiye Göç Raporu, 2017, s. 40). Türkiye ve AB arasında eğitim görmek veya araştırma yapmak için göç edenler, işgücü alımı anlaşmaları yoluyla Türkiye'den Avrupa'ya göç eden kişiler, iş kurmak için göç edenler, aile birleşimi nedeniyle göç eden kişiler yasal göç çerçevesinde değerlendirilmektedir.

## Düzensiz Göçle Mücadele

Kişinin veya kişilerin bulunduğu ülkeden ayrılarak, başka bir ülkeye yasadışı yollardan girmesi veya söz konusu ülkeye yasal yollardan girse de, o ülkede yasal süresi dolmasına rağmen yaşamaya devam etmesi, düzensiz göç kapsamında değerlendirilmektedir (Perruchoud ve Jillyanne, 2011, s. 54). Türkiye'nin Ortadoğu, Kafkasya ve Balkanlarda yıllardır süregelen siyasi istikrarsızlıklara komşu olması, kitlesel akınlarla karşı karşıya kalmasına neden olmuştur. 1980'lerde Türkiye'nin yalnızca göç veren bir ülke değil aynı zamanda göç alan bir ülke haline gelmesi ile birlikte, düzensiz göç de artış göstermiş ve Türkiye'nin düzensiz göçle mücadele stratejileri geliştirmesi gerekmiştir.

*Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Suriyeli Yerinden Edilmiş Kişiler Bağlamında  
Türkiye'nin Göç Politikasındaki Gelişimin Değerlendirilmesi*



**Kaynak:** T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Düzensiz Göç”, Erişim Tarihi: 07.09.2018. Erişim Adresi: [http://www.goc.gov.tr/icerik3/duzensiz-goc\\_363\\_378\\_4710](http://www.goc.gov.tr/icerik3/duzensiz-goc_363_378_4710).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre, Türkiye'de 2018 yılı Ağustos ayı itibarıyla yakalanan düzensiz göçmen sayısı 162.451'dir. 2005 yılından Ağustos 2018'e kadar yakalanan düzensiz göçmen sayısı ise 1.156.066'dır. Yakalanan düzensiz göçmenlerin uyruklarına bakıldığında, en fazla Suriye uyruklu olanları sırasıyla Afgan, Pakistanlı ve Iraklı göçmenlerin takip ettiği görülmektedir (“Düzensiz Göç”, 2018). Artan düzensiz göçün etkisiyle, Türkiye'de hem ulusal anlamda hukuksal düzenlemeler yapılmış, hem de düzensiz göç ile mücadele konusunda uluslararası işbirlikleri geliştirilmiştir.

Türkiye'nin düzensiz göçle mücadele için belirlediği strateji, ulusal ve uluslararası kuruluşlarla koordinasyonun sağlanması, sınır güvenliğini arttırıcı tedbirlerin alınması, yasadışı yollarla yapılan işe alımların azaltılması, göçmenlerin statü edinmesi sürecine hız kazandırılması, göçmen kaçakçılığı gibi organize suçlarla mücadelenin arttırılması ve bu konuda yaptırımların uygulanması, kaynak ülkelerin göç verme nedenlerine yönelik araştırma yapılması ve bu nedenlerin ortadan kaldırılması konusunda projelerin geliştirilmesi üzerinden şekillenmektedir (“Türkiye'nin Düzensiz Göçle Mücadelesi”, 2015).

Entegre sınır yönetimi diyaloguna oldukça önem veren AB'nin Türkiye'nin göç politikasının AB müktesebatı ile uyumlaştırılması hususun-

da üstünde durduğu temel meselelerden birisi, düzensiz göçle mücadele unsurudur. Bu anlamda 2000'lerle birlikte Türkiye, düzensiz göçle mücadele alanında daha kurumsal adımlar atmaya başlamıştır. Buna göre, 2000 yılında Sınır aşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler (BM) Sözleşmesi ve Ek Protokoller Türkiye tarafından imzalanmış ve 2003 yılında yürürlüğe girmiştir.

Düzensiz göçün ülkeler üzerinde sosyal ve ekonomik anlamda bir yük oluşturması, devletleri bu göç türü ile mücadeleye iten temel nedenlerdendir. Bu anlamda, 2003 yılında yürürlüğe giren 4817 Sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkındaki Kanun ve bu kanunun uygulama yönetmeliği, kaçak göçmenlerin çalışmalarının ve düşük ücretle istihdam ettirilmelerinin önüne geçilmesi için atılan adımlardandır. Buna ek olarak, Türk Ceza Kanunu'nun 79. maddesinde göçmen kaçakçılığı suçu düzenlenerek, 2010 yılında 6008 sayılı kanunla suç teşebbüs aşamasında olsa da, tamamlanmış gibi ceza verileceği üzerinde durulmuştur. Buna göre, kaçakçılık suçunun önlenmesi için yaptırımların arttırılması yolu benimsenmiştir. Ayrıca, 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun yürürlüğe girmesi, İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulmuş olması, düzensiz göçle mücadele hususunda bir diğer önemli gelişmedir. (Türkiye'nin Düzensiz Göçle Mücadelesi", 2015).

Türkiye-AB ilişkilerinde düzensiz göçü önlemek amacıyla Türkiye ile FRONTEX arasında 28 Mayıs 2012'de imzalanan mutabakat zaptı, sınır yönetimi ve güvenlik hususunda önemli bir çerçeve çizmektedir ("Frontex'le İşbirliği Mutabakat Zaptı", 2012). Türkiye-AB düzensiz göçle mücadele diyalogu açısından üzerinde durulması gereken bir diğer konu ise, 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan Geri Kabul Anlaşması ve aynı tarihte kabul edilen vize muafiyeti yol haritasıdır. Bu anlamda, 18 Mart 2016 tarihinde Brüksel'de düzenlenen Türkiye-AB Zirvesi sonucunda, Türkiye ve AB mutabakata vararak düzensiz göçmenlere ilişkin bir işbirliği süreci başlatmıştır (*EU-Turkey Statement: On Year On*, 2017, s. 1). Düzensiz göçmenler, Suriyelilerin Türkiye'ye geri alınması ve vize muafiyeti başlıkları açısından oldukça önemli olan bu mutabakat, çalışmanın ilerleyen bölümünde ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

## **Mülteci Hareketlerine İlişkin Politikalar**

Türkiye’de mülteci hareketlerine ilişkin politikaların temeli, 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşmeye taraf olmasına dayanmaktadır. Bu Sözleşme’ye koyduğu coğrafi kısıtlama nedeni ile Türkiye, Avrupa dışından gelerek sığınmak isteyenleri mülteci olarak tanımlamamakta ve benimsediği kendine özgü politikası nedeniyle uluslararası hukuk bağlamında eleştirilmektedir. Türkiye, mülteci statüsü kriterlerini taşıyan ancak Avrupa dışından gelen kişileri şartlı mülteci olarak tanımlamaktadır. Türkiye’de mülteci hareketlerine ilişkin temel düzenlemeler, 1934 tarihli 2510 Sayılı İskan Kanunu, sığınma olaylarına karşı ilk düzenleyici belge niteliğindeki 1994 İltica Yönetmeliği, 4 Nisan 2013 tarihinde kabul edilen 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu olarak sıralanabilir.

Mülteci hareketleri konusunda Türkiye’nin AB müktesebatına uyumu üzerinde durulan temel meselelerden biri, Türkiye’nin Cenevre Sözleşmesi’ne coğrafi kısıtlama ile taraf olması hususudur. Buna göre AB, Türkiye’yi eleştirmekte ve Türkiye’nin söz konusu kısıtlamayı kaldırması gerektiğini yayınladığı ilerleme raporlarında dile getirmektedir. Ayrıca AB, Suriye’deki istikrarsızlığın meydana getirdiği kitlesel göçün kontrolünde Türkiye ile işbirliği içindedir. Buna göre, mültecilerin, barınma, sağlık, eğitim, çalışma durumlarına ilişkin hem uluslararası işbirliği hem de ulusal düzenlemeler yoluyla iyileştirmeler yapılmaktadır.

Türkiye’ye yönelen zorunlu göçlerin kontrolü konusu uluslararası çıkarların ve devletlerin ulusal çıkarlarının toplandığı bir alanı temsil eder hale gelmiştir. Bu doğrultuda Türkiye- AB ilişkilerinin temel belirleyicilerinden biri, Türkiye’deki geçici koruma statüsü altındaki Suriyeliler ile ilgili yürütülen ortak diyalogdur. Bu diyalogun en önemli çıktıları, Türkiye-AB mutabakatı, geri kabul anlaşması ve vize serbestisi için bir yol haritasının öngörülmesidir. Bu diyalog ise ilişkilerin farklı bir boyutta değerlendirilmesine neden olmaktadır.

## **Avrupa Birliği’nin Güvenlik Eksenli Yaklaşımı**

Avrupa Kömür Çelik Topluluğu’nun (AKÇT) kuruluşundan bu yana, uluslararası göç hareketlerinin gerekçelerinin çeşitlenmesinin de etkisiyle göç konusuna yaklaşım, büyük değişime uğramıştır. Avrupa’nın İkinci Dünya

Savaş sonrası yeniden yapılanması sürecinde önemli bir rol üstlenen uluslararası göçmenler, bugün AB için bir tehdit ve güvenlik unsuru mudur? Bu soruyu yanıtlamak, çalışmada özellikle AB'nin Türkiye ile işbirliği zeminini gerektiren göç diyalogunu ve Türkiye'de buna paralel olarak gelişen politikaları analiz etmek için oldukça önemlidir.

Soğuk Savaş'ın bitişi, göç dalgalarının çatışmalara ve siyasi istikrarsızlıklara bağlı değişen yapısı, güvenlik kavramının yeniden tanımlanmasına neden olmuştur. Göçün artık güvenlik tehdidi içinde görülmesi, kitlesel olabilen yapısı, ülkelerin kapasitelerini zorlayıcı olabilmesi ile ilişkilendirilmiştir (Mandacı ve Özerim, 2013, s. 107). Bu doğrultuda, özellikle Soğuk Savaş sonrası dönem ve bu dönemde uluslararası göç dalgalarının çeşitlilik kazanması da AB göç politikalarının evriminde önemli bir etkiye sahip olmuştur.

AB göç politikalarının uluslararası düzeyde ele alınması anlamında itici bir güç olarak değerlendirebileceğimiz Schengen Anlaşması, Avrupa vatandaşlarının herhangi bir sınır kontrolüne tabi tutulmadan dolaşabileceği bir alan yaratacak adımı atarken, dış sınırların kontrolü hususunda AB düzeyinde bir mekanizma ihtiyacı doğurmuştur. İlerleyen süreçte, Maastricht Antlaşması'nın üçüncü sütunu, yani adalet ve içişleri alanında işbirliği altında göç ve iltica konusu ele alınarak, hükümetler arası işbirliği öngörülürken, bu konu Amsterdam Antlaşması'nda uluslararası bir yapıya taşınmıştır (*Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile*, 2012, s. 13). AB'de hükümetlerarası işbirliği yöntemi ile işletilen göç ve iltica politikalarının yapılandırılma süreci, AB'nin göçü yeni konumlandırış şekli güvenlik ekseninin de etkisiyle uluslararası bir endişe unsuru olmuştur. Amsterdam Antlaşması ile başlayan süreçle birlikte, AB'de hem iç sınırların kontrolü hem de dış sınırların kontrolü, gündemin en üst sırasında olan meselelerden biri haline almıştır. Entegre sınır yönetimi anlayışı ile AB üyesi olmayan devletlerle de işbirliği yapmak önemli bir hal almıştır (Sert, 2013, s. 173).

2000'li yıllarda ise Avrupa ülkelerinin parlamentolarında göçmen karşıtı söyleme sahip partilerin güç kazanmaya başlaması, göçün güvenliği tehdit eden bir unsur olarak gösterilmesinde önemli rol oynamıştır (Mandacı ve Özerim, 2013, s. 106). Buna göre, AB'deki popülist radikal

sağ partilerin söylem şekillendirme sürecinde göç ve göçmen konuları ana gündem maddelerinden biri haline gelmiş ve aşırı sağın taban kazanmasında bir araç olarak kullanılmıştır. Özellikle 2008 krizinin etkisi ile Avrupa bütünleşmesine şüphe ile bakanların söylemleri daha da geniş bir tabana yayılmış ve bu süreçte, göçmenlerin ekonomik ve sosyal anlamda yük oluşturduğuna dair tezler sunulmuştur (Pirro ve Kessel, 2017, s. 405).

Kısaca özetlediğimiz AB göç politikalarında benimsenen güvenlik yaklaşımı anlamında Suriye Krizi önemli bir belirleyici olmuştur. Bu noktada, hem Türkiye'nin aday ülke statüsü kazanması ile başlayan süreç ile birlikte hem de Suriye krizinden sonraki süreçte, AB-Türkiye arasındaki diyalogda AB'nin göçü bir tehdit unsuru olarak görüp görmediği tartışmaları önemli bir yer etmiştir. Dolayısı ile Türkiye'nin AB mevzuatına uyumu konusunun temel belirleyicilerinden biri AB'nin göçü güvenlik anlayışının neresinde konumlandığı ile de ilişkilidir. Bu durum ise, Türkiye'nin özellikle 2000'lerden sonra göç politikalarında yeni bir yapılanmaya gidişini etkileyen unsurlardandır. AB, Türkiye ile ilişkilerinde göç diyalogunu üst seviyede tutmakta ve entegre sınır yönetimi üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu diyalog ise, Suriyelilerin Türkiye'ye kitlesel göçü ile daha da üst seviyeye taşınmıştır. AB'nin göçü kontrol etme yaklaşımı, Suriyeli yerinden edilmiş kişiler açısından değerlendirildiğinde, güvenlik eksenli bir yaklaşımdan ayrı düşünülememektedir. Bu tutum ise, Türkiye göç politikasının seyrini özellikle son dönemde şekillendiren temel unsurlardandır.

## **TÜRKİYE'DE GÖÇ POLİTİKASININ GELİŞİMİ**

Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşundan bu yana farklı dönemlerde, çeşitli uluslararası göç hareketlerine şahit olmuştur. Bu noktada, Türkiye'nin jeopolitik konumu, transit ülke, hedef ülke ve kaynak ülke olması dolayısı ile farklı dönemlerde farklı şekillerde ele alınmaktadır. Özellikle Doğu'dan Batı'ya yönelen göç hareketleri açısından değerlendirildiğinde, Türkiye'nin Avrupa'ya geçiş güzergâhı olması, bulunduğu coğrafyanın stratejik önemini nitelemektedir (İçduygu, 2015, s. 3).

Bir diğer önemli konu ise, Türkiye'nin istikrarsız ve çatışmaların hâkim olduğu bölgelere yakınlığıdır. İstikrarsız bölgelerden ayrılarak Türki-

ye'yi hem hedef ülke hem de transit ülke olarak seçen yerinden edilmiş kişiler, Türkiye-uluslararası göç ilişkisinde önemli bir konumdadır. Özellikle Suriye, Irak ve Afganistan'daki siyasi istikrarsızlık ortamı nedeni ile yaşadığı coğrafyadan ayrılmak durumunda kalan kişiler, Türkiye'deki mülteci nüfusu ve Avrupa'ya ulaşmaya çalışan düzensiz göçmenler ve iltica başvurusu yapanlar açısından değerlendirildiğinde çok önemli bir örnektir. Bu anlamda çalışmanın izleyen bölümünde, karşılaştığı göç dalgaları ve AB ile geliştirdiği göç diyalogu çerçevesinde Türkiye'nin göç politikasının gelişimi analiz edilmektedir. Bu gelişim süreci, 1923-2000 dönemi, 2000'den günümüze olmak üzere iki ana başlık altında aktarılmaktadır.

### **1923-2000 Dönemi: Türkiye Göç Politikasının Sınırlı Kaldığı Dönem**

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile birlikte Türk, Müslüman ve Türk kültüründen olanların Türkiye'ye, gayrimüslimlerin Türkiye dışına göçünün sağlanması yolu ile ulus devlet inşası politikası izlenmiştir (İçduygu ve Aksel, 2013, s. 171). Bunun nedeni ise, 1920'li yıllarda Türkiye'de göç olgusunun sınırlı bir çerçevede değerlendirilmesi ve milli kimlik inşasına paralel bir şekilde anlam kazanması ile ilişkilidir (De Bel-Air, 2016, s. 1). Bu politikaya örnek olarak Balkanlardan Türk ve Müslüman nüfusun Türkiye'ye göçü ve özellikle Ermeni ve Rumların Türkiye dışına göçünün gerçekleştirilmesi gösterilebilir. Cumhuriyetin ilk yıllarında göç olgusu, Türkiye'de nüfusun arttırılması yönünde de büyük önem atfetmekteydi (Demirhan ve Aslan, 2015, s. 37). Bu dönemde izlenen politikanın temelinde yatan unsur, Türkiye'den göç edenlerin kontrolünden ziyade, Türkiye'ye yönelen göçün kontrolüne dayanmaktadır.

Ulus devlet inşası sürecine hizmet eden temel hukuki düzenleme, 1934 yılında çıkarılan 2510 sayılı İskân Kanunu olarak kabul edilmektedir. Bu kanun, Türk soyu ve kültürüne yakın olanların sığınmacı ve mülteci olarak kabulünü kolaylaştırmış, olmayanların ise ülkeye girişini sınırlandıran uygulamalar öngörmüştür (İçduygu ve Aksel, 2013, s. 171). Kanun, 2006 yılında yenilenerek, 5543 sayılı İskân Kanunu olarak anılmaya başlanmıştır. Bu kanunun amacı; "göçmenlerin, göçebelerin, yerleri kamulaştırılanlar ile millî güvenlik nedeniyle yapılacak iskân çalışmalarını, köyler-



de fiziksel yerleşimin düzenlenmesine ilişkin uygulamaya esas şartları ve alınacak tedbirleri, iskân edilenlerin hak ve yükümlülüklerini düzenlemek” şeklinde ifade edilmiştir (İskan Kanunu, 2006).

Dolayısı ile bu dönemde göçmen, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olan, yerleşmek amacı ile tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelen kişi olarak kabul edilmektedir. Bu uygulama, Türkiye Cumhuriyeti ulus devleti inşasında Türk kimliğine ve ulus devlet yaratma politikalarına ağırlık vermesi yönünden dikkat çekicidir. Ayrıca söz konusu uygulama serbest göçmen, iskânlı göçmen, toplu göçmen ve münferit göçmen şeklinde yaptığı tanımlamalarla, günümüz koşullarındaki göç olgusunu tanımlamakta sınırlı kalmaktadır.

İçduygu ve Aksel, 1950-1980 dönemini Türkiye’de ulus-devlet inşasının yerel boyutta da yerleştiği dönem olarak ifade etmektedir (2013, s. 172). Bu dönem, Türkiye’nin sanayileşme sürecine paralel olarak kırdan kente göçlerin başladığı dönemdir. Aynı zamanda Müslüman olmayan kişilerin Türkiye dışına göçünün ve özellikle Bulgaristan ve Yugoslavya’dan Türk kökenlilerin Türkiye’ye göçünün söz konusu olduğu bir dönemdir (Demirhan ve Aslan, 2015, s. 38). Tüm bunlara ek olarak, hem Türk kökenlilerin 1960’larda Avrupa’da çalışmak amacıyla yoğun bir şekilde göç ettiği hem de 1980’lerde Türkiye’nin komşusu olan devletlerde meydana gelen iç karışıklıklar, rejim değişiklikleri ve istikrarsızlık gibi nedenlerle Türk ve Müslüman olmayanlardan da Türkiye’ye göçün gerçekleştiği dönem olarak ifade edilebilir.

Özellikle, 1960-1970 yılları arasında Türkiye’den Batı Avrupa ülkelerine işgücü ihtiyacını karşılamak üzere birçok Türk vatandaşı göç etmiştir (İçduygu, 2015, s. 3). Türkiye’nin kaynak ülke, Avrupa ülkelerinin hedef ülke olduğu bu emek göçü hareketi nedeni ile Türkiye ile belirli Avrupa ülkeleri arasında işgücü alım anlaşması imzalanmıştır. 30 Ekim 1961 tarihinde Almanya ve Türkiye arasında imzalanan işgücü alım anlaşmasını, ilerleyen yıllarda Türkiye’nin Avusturya, Hollanda, Belçika, Fransa, İsveç ve Avustralya gibi ülkelerle imzaladığı işgücü alım anlaşmaları takip etmiştir (Toktaş, 2012, s. 5). İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra ekonomik anlamda yeniden yapılanmaya ihtiyacı olan Almanya, ilk grup misafir işçi dalgasına ev sahipliği yapmış ve bunun sonrasında Avrupa’ya yeni misafir

işçilerin göç dalgaları meydana gelmiştir.

Böylece tarihinde ilk defa Türkiye, Avrupa'daki sanayileşmiş ülkelerin işgücü ihtiyacını karşılamak üzere Türk vatandaşlarının kitlesel göçüne şahitlik etmiştir (İçduygu ve Aksel, 2013, s. 172). Türkiye'nin resmi kayıtlarına göre, toplamda yaklaşık olarak 800.000 kişi Avrupa'ya işgücü ihtiyacını karşılamak için göç etmiştir. Bunlardan 649.000 kişi (%81) Almanya'ya, 56.000'i (%7) Fransa'ya, 37.000'i (%5) Avusturya'ya ve 25.000'i (%3) Hollanda'ya gitmiştir (İçduygu ve Aksel, 2013, s. 173-174).

1980'lerle birlikte komşu ülkelerde ortaya çıkan ekonomik, siyasi anlamdaki sorunlar ve güvenlik sorunları buralarda yaşayan insanların Türkiye'yi hedef ülke veya geçiş ülkesi olarak tercih etmelerine neden olmuştur. Özellikle, Sovyetlerin Afganistan'ı işgal etmesi, İran'daki rejim değişikliği, Ortadoğu'da meydana gelen çatışma ortamı ve istikrarsızlık, Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'nde komünist rejimlerin çöküşünün etkisi ile Türkiye hedef ülke haline gelmiştir. 1980'den sonra, Türkiye ve uluslararası göç arasındaki ilişki anlamında İran, Irak ve Afganistan'daki karmaşa ortamından kaçan kişilerin güvenlik endişeleri doğrultusunda Türkiye'ye sığınma başvurusu yapmaları, Doğu Avrupa'da komünist rejimlerin çöküşü ile birlikte kişilerin geçici iş aramak için Türkiye'ye göç etmesi, dönemin önemli olaylarıdır. 1980'lerin başında Türkiye'deki siyasi durum açısından bir değerlendirme yapmak da önemlidir. Buna göre, Türk Silahlı Kuvvetlerinin yönetimi ele geçirdiği, çeşitli siyasi grupların baskılandığı bu dönem, farklı ideolojilere sahip insanların Türkiye'den Avrupa'ya göçüne de neden olmuştur.

1950-1980 döneminde, Türkiye uluslararası hukuk kuralları ışığında göç politikasında bazı düzenlemeler yapmıştır. Bu anlamda, Türkiye'nin öncelikli olarak İkinci Dünya Savaşı sonrası mülteci sorunlarına çözüm bulmak amacıyla hazırlanan 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olması önemli bir gelişmedir. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne göre mülteci:

1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından, haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da

*Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Suriyeli Yerinden Edilmiş Kişiler Bağlamında  
Türkiye'nin Göç Politikasındaki Gelişimin Değerlendirilmesi*

söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişi olarak ifade edilmiştir (Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, 2010, s. 14).

Sözleşme, 1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar veya 1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar için bu mülteci tanımının geçerliliğinden bahsetmiştir (Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, 2010, s. 15). Dolayısı ile sözleşme hem zaman hem de coğrafya anlamında mülteci tanımına ilişkin bir kısıtlama tartışmasını gündeme getirmiştir.

Sonrasında, Dünya'daki mülteci hareketlerinin ivme kazanması ve Avrupa dışındaki bölgeler için de bu konunun büyük sorun haline gelmesi, 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Protokolün hazırlanmasına sebep olmuştur (Parlak ve Şahin, 2015, s. 69). Türkiye ise, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne hem zaman hem de coğrafi olarak kısıtlama koymuş, yalnızca Avrupa'da 1951'den önceki olaylarda zarar görenleri mülteci olarak kabul edeceğini dile getirmiştir (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2014, s. 158). Bu kısıtlama, Türkiye'deki mültecilere ve sığınmacılara yönelik tanımlamanın temelini oluşturmaktadır. 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Protokolde ise, Türkiye zamana ilişkin kısıtlamayı kaldırmış, fakat coğrafi kısıtlama için aynı durum söz konusu olmamıştır (Güleç, 2015, s. 92). Bu kısıtlama, Türkiye göç politikasının en önemli unsurlarından biri olarak yerini korumaktadır. Türkiye, Avrupa dışından gelerek sığınmak isteyenleri mülteci olarak tanımlamamakta ve bu konuda kendine özgü bir politika yürütmektedir. Bu durum ise, uluslararası hukuk normları açısından eleştirilmektedir.

1980'li yıllarda Türkiye'nin yeni göç türleri ile karşılaşması ve 1990'larda küreselleşmenin etkisiyle ülkelerarası geçişlerin eskiye oranla daha kolay hale gelmesi ve artış göstermesi, Türkiye'ye yönelen göçün yoğunlaşmasına sebep olmuştur. Cenevre Sözleşmesi'ndeki mülteci tanımını coğrafi kısıtlama koyarak esas alan sistem, Türkiye'ye yönelen yeni göç türlerinin yönetiminde yetersiz kalmıştır (Demirhan ve Aslan, 2015, s. 40). Bu doğrultuda, 1994 yılında İltica Yönetmeliği çıkarılmıştır. 1994 Yönetmeliği, Türkiye'de göç yönetimi için atılan en

önemli adımlardan biridir. Bu yönetmeliğe göre Türkiye, Avrupa dışındaki dünyanın diğer bölgelerinden gelen ve 1967 protokolündeki mülteci tanımına uyan ve sığınma arayan kişilere, başka bir ülke onları mülteci olarak kabul edinceye kadar makul bir süre Türkiye’de ikamet etmelerine yönelik geçici sığınma hakkı vermiştir (*İltica ve Göç Mevzuatı*, 2005, s. 14). Dolayısı ile Türkiye bu yönetmelik ile Avrupa dışından gelen ve sığınma arayan kişilere yönelik coğrafi kısıtlama uygulamasını sürdürmüş ve yalnızca geçici süre ile sığınma hakkını gündemine almıştır.

## **2000’den Günümüze: Türkiye Göç Politikasında Daha Kurumsal Bir Yaklaşım**

2000’ler ise Türkiye’nin hedefülke olması açısından farklı göç hareketlerine tanıklık etmesine neden olmuştur. Soğuk Savaş’ın bitişi ve Dünya’da yeni çok kutuplu sistemin etkisiyle Türkiye, düzensiz göçmen işçiler, Türkiye’yi geçiş ülkesi olarak kullanan göçmenler, yerinden edilmiş kişiler ve yasal göçmenler ile aynı anda karşı karşıya kalmıştır. Özellikle yerinden edilmiş kişilerin 2000’lerden günümüze olan kitlesel göçü, Türkiye’nin daha önce yaşamadığı deneyimler edinmesine neden olmuştur. Bu doğrultuda, göçün yönetimi, Türkiye için 2000’lerde farklı bir nitelik kazanmıştır. Ayrıca, Adalet ve Kalkınma Partisi’nin 2002 yılında iktidara geldikten sonra AB ile diplomatik ilişkilerin kapsamını genişletip, derinleştirme girişimleri de Türkiye’de göç yönetimine yeni bir bakış getirmiştir (De Bel-Air, 2016, s. 1-2).

1999 yılında AB aday ülkesi ilan edilen Türkiye için 2001 yılında Komisyon tarafından Katılım Ortaklığı Belgesi hazırlanmıştır. Mart 2001 tarihinde AB Konseyi tarafından onaylanan Katılım Ortaklığı Belgesi, ilkeler, öncelikler ve koşullara ilişkin bir çerçeve çizmektedir (2001/235/EC: *Council Decision*, 2001). Buna göre, AB’nin kısa vadede Türkiye’den göç konusuna ilişkin bekledikleri; düzensiz göçle mücadelenin güçlendirilerek AB Komisyonu ile bir geri kabul anlaşmasının müzakere edilmesi olarak ifade edilmiştir. Orta vadede ise düzensiz göçü önlemek için, AB müktesebatının ve uygulamalarının kabul edilerek yürürlüğe konması, sığınma alanına uyumun sağlanması, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne getirilen coğrafi kısıtlamanın kaldırılması, sığınma

başvuruları ve değerlendirilmesine ilişkin sistemin güçlendirilmesi, sığınmacı ve mültecilere konaklama birimlerinin ve insani desteğin sağlanması beklenmiştir (*İltica ve Göç Mevzuatı*, 2005, s. 6).

Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Türkiye'deki idari ve adli kapasitede, yasal yollarla yapılmayan göç, insan ve uyuşturucu kaçakçılığının önlenmesi, etkin sınır kontrolünün sağlanması hususunda bir iyileştirmenin yapılması ve bakanlıklar arasında eşgüdüm sağlanması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Yasal yollarla yapılmayan göçün önlenmesi için, göç (kabul, geri kabul ve sınır dışı etme) konusundaki AB Mevzuatı ve uygulamalarının benimsenmesi ve uygulanması yükümlülüğü belirtilmiştir. Bu belgede, altı çizilen ve Türkiye göç politikasında mülteciler ve sığınmacılar için önemli bir zemin oluşturan, Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne coğrafi kısıtlama getirmesi hususudur. Belgede, coğrafi kısıtlamanın kaldırılması gerekliliği üzerinde durulmuştur (2001/235/EC: *Council Decision*, 2001). Türkiye'de söz konusu döneme kadar işletilen göç ve iltica politikaları sınırlı düzeyde kalmakla birlikte, Türkiye-AB arasında göç konusunda kurulacak olan diyalog hakkındaki temel hedefleri belirleyen bu belge, Türkiye göç politikasının kurumsallaşması yolunda ilk adımı atmıştır.

Türkiye, AB'nin adalet ve içişleri alanındaki mevzuatına uyum sağlanması açısından özel bir görev gücü oluşturmuştur. Bu görev gücü, Türkiye sınır kontrolü, göç ve ilticadan sorumlu olan farklı devlet birimlerinin bir araya gelmesi ile 18.06.2002 tarihinde çalışmalarına başlamıştır. Söz konusu çalışmaların en önemli çıktıları ise, Nisan 2003 tarihli Türkiye'de Dış Sınırların Korunmasına İlişkin Strateji Belgesi, Ekim 2003 tarihli İltica Strateji Belgesi ve Göç Strateji Belgesidir (*İltica ve Göç Mevzuatı*, 2005, s. 7). Strateji belgeleri, Türkiye'nin AB müktesebatına uyum çalışmaları ile alakalı temel ilkelerin, stratejinin ve önceliklerin bir bütün olarak görülmesi açısından oldukça önemlidir. Bu belgeler yoluyla, Katılım Ortaklığı Belgesi ile göç ve iltica alanına ilişkin Türkiye'den beklenenleri gerçekleştirmek amaçlanmıştır. 25 Mart 2005 tarihinde ise İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı kabul edilmiştir (*İltica ve Göç Mevzuatı*, 2005, s. 6). Ulusal Eylem Planı, Türkiye'nin iltica ve göç politikalarının AB müktesebatı ile uyumu hususunda yürürlüğe konması gereken yasal

düzenlemeler, idari yapılanma faaliyetleri ve bu konuda alınması gereken tedbirler yönünde yol haritası oluşturmuştur.

1994 Yönetmeliği'nden sonra Türkiye'deki ikinci temel düzenleme olarak kabul edilen İçişleri Bakanlığı'nın 22.06.2006 tarihli, B.05.1.EGM.0.13.03.02/16147 sayılı Uygulama Talimatı (genelge no 57) ile sığınma usulleri mülteci ve sığınmacı haklarına ilişkin düzenlemeler getirilmiştir (Güleç, 2015, s. 94). Genelgenin girişinde Amsterdam Antlaşması ve sonrasında AB'nin gelişen göç mevzuatına ve Türkiye'nin AB'nin göç müktesebatına uyum çalışmalarına atıf yapılmaktadır.

2008 yılında Türkiye'nin üyelik müzakerelerinde Göç ve İltica Ulusal Eylem Planı yenilenmiş ve AB müktesebatına uyumlu bir iltica sisteminin kurulması ve düzensiz göçle mücadele konusunda uluslararası standartlara uyum vurgusu ve bu konuda kapasitenin artırılması gerektiği konuları ele alınmıştır. Bu hedeflere ulaşılması ile ilgili yasal altyapının oluşturulması hazırlıklarını koordine etmek için İçişleri Bakanlığı 2008 yılında İltica ve Göç Bürosu ve Entegre Sınır Yönetimi Bürosu'nu kurmuştur (Kara ve Dönmez, 2015, s. 11). Ayrıca Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu oluşturularak, yasadışı yollarla yapılan göçe ilişkin alınacak tedbirlerin ve bu konudaki kurumsal işbirliği ve koordinasyonun artırılması yönünde adımlar atılmıştır (*Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile*, 2012, s. 21). Buna ilişkin Türk Ceza Kanunu'nun 79. maddesinde 2010 yılında değişiklik yapılmış ve insan kaçakçılarında verilen cezaların caydırıcılığının sağlanması yönünde bir adım atılarak, AB'nin Türkiye ile diyalogunda oldukça önem verdiği düzensiz göç hususunda önemli bir ilerleme sağlanmıştır.

Arap Baharı'nın etkileri ve bölgesel istikrarsızlıklarla göç hareketlerinin ivme kazanması, Türkiye'nin kendi gerçeklerini dikkate alarak çalışmalar yapmasına neden olmuştur. Söz konusu bu çalışmalar sayesinde 30.03.2012 tarihinde İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe konan Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge ortaya çıkmıştır ("Türkiye'de Geçici Koruma", 2015).

2013 yılında çıkarılan ve Türkiye göç politikasında daha bütüncül bir çerçeve çizen 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, göç ve iltica kapsamında kurumsal bir yapının oluşturulması yolunda temel ve kapsamlı düzenlemelerden biri olarak kabul görmektedir. AB Komisyonu 2014'te yayınladığı ilerleme raporunda, Türkiye'nin Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nu kabul etmesiyle şekillendirdiği göç ve iltica sistemi ile AB standartları ve uluslararası standartlara uyum doğrultusunda yasal ve kurumsal bir çerçeve oluşturduğunu ve bu alanda çok önemli bir ilerleme sağladığını belirtmiştir (*Turkey 2014 Progress Report*, 2015, s. 18).

Bu kanunun çıkarılma amacı, Türkiye'ye girişlerin, Türkiye'de kalışların ve Türkiye'den çıkışların kontrol edilmesi, koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasların belirlenmesi ve İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş görev, yetki ve sorumluluklarının düzenlenmesi olarak ifade edilmiştir (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013, s. 1). Bu kanun, uluslararası koruma başlığı altında kitle-sel olarak Türkiye'ye gelen yabancılara acil bir şekilde sağlanacak geçici korumayı hükme bağlamakta ve Türkiye'ye sığınan Suriyelileri de kapsamaktadır.

## **TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ GÖÇ DİYALOĞUNDA SURIYELİ YERİNDEN EDİLMİŞ KİŞİLER**

2011 yılında Suriye'de başlayan iç savaş nedeni ile hem Türkiye'ye hem de Türkiye'den AB'ye göç etmek zorunda kalan Suriyelilerin durumu, bugün Türkiye-AB ilişkilerindeki göç diyalogunu belirleyen en önemli unsurlardan biri haline gelmiştir. Özellikle Ege Denizi üzerinden can güvenliklerini hiçe sayarak, daha iyi bir yaşam sürmek adına Avrupa'ya ulaşmaya çalışan Suriyeliler, mali ve sosyal anlamda sorunlar yaşayan AB için önemli bir gündem maddesi haline gelmiştir. Bu durum ise, Türkiye ve AB göç diyaloguna yeni bir boyut kazandırmıştır. Çalışmanın izleyen bölümünde, Suriyelilerin Türkiye-AB göç diyalogunda nerede konumlandırıldığı, Türkiye'de bu kişilerin hangi statüye tabi tutulduğu ve Suriyeliler üzerinden geliştirilen Türkiye-AB diyalogu ile hangi sonuçların elde edildiği konuları üzerinde durulmaktadır.

## Suriye Krizi'nin Belirleyici Rolü

Arap Baharı'nın bir uzantısı olan ve Suriye'de 2011 yılında patlak veren iç savaşın doğurduğu istikrarsız ortam, Suriyelilerin daha güvenli ve istikrarlı bölgelere göçünü zorunlu kılmıştır. Suriyeliler, kendi topraklarından ve rejiminden kaçarak bölgedeki ülkelere sığınmıştır. Bu ülkelerden biri olan Türkiye, hiç karşılaşmadığı türden bir göç akınına sınırlarını açmıştır. BM'nin 10 Eylül 2018 itibariyle güncellenen verilerine göre ve kabul ettiği “mülteci”<sup>2</sup> tanımı dâhilinde, Türkiye’de yaşayan 3,9 milyon kadar “mülteci”, 3,5 milyon kadarını Suriyeliler oluşturmaktadır (“Syria Regional Refugee Response”, 2018). Bununla birlikte, Türkiye’de bulunan “mültecilerin” yaklaşık %90’ından fazlası kamp dışı alanlarda yaşamaktayken, %70’i kadın ve çocuklardan oluşmaktadır (2017 Fact Sheet: Turkey, 2018).

Ülkemizdeki Suriyeliler, 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanuna göre *geçici koruma* statüsü altındadır. Bu toplu statüye göre, “Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabileceği” ifade edilmektedir (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013, s. 41). Kanunda, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ndeki mülteci tanımına ilişkin coğrafi kısıtlama muhafaza edilmiştir. 6458 Sayılı Kanun ile sığınmacı kavramının yerini şartlı mülteci almıştır. Ayrıca bu kanun, uluslararası hukuk normları açısından oldukça önemli olan geri göndermeme ilkesini hüküm altına almıştır. 6458 Sayılı Kanuna göre şartlı mülteci:

Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye’de kalmasına izin verilir.

---

2 Birleşmiş Milletlerin veya AB'nin kabul ettiği mülteci tanımını ifade ederken, Türkiye'nin kabul ettiği mülteci tanımından ayrı tutmak niyeti ile “mülteci” ibaresi kullanılmıştır.



şeklinde ifade edilmektedir (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013, s. 27).

Dolayısı ile Suriye Krizi'nden kaçarak ülkemize sığınan Suriyeliler, geçici koruma statüsü altında değerlendirilmektedir. Geçici koruma statüsü ile acil ve geçici olarak kitle halinde göç eden Suriyelilere bir koruma sağlanmaktadır (Kula, 2015, s. 49-50).

Türkiye'deki Suriyeliler, yalnızca Türkiye'nin endişesi haline gelen bir konu olmamakla birlikte, AB'nin geleceği ve politikaları açısından da oldukça büyük öneme ve etkiye sahip bir endişe konusudur. AB'de ortak ve uluslararası düzeyde iltica ve göç politika yapımının ne kadar elzem olduğunun somut kanıtı olan ve *göçmen krizi* adı altında değerlendirilen Suriyelilerin durumu, AB'nin sınır yönetimi politikasındaki hedefleri doğrultusunda yönetilmeye çalışılmaktadır. Bu anlamda, AB'nin Türkiye ile göç ve iltica üzerine olan diyalogu yeni bir boyut kazanmıştır. AB 2015'in bahar aylarından itibaren, savaştan kaçarak Akdeniz ve Ege Denizi üzerinden Avrupa'ya ulaşmaya çalışanların akınına uğramıştır. Sadece 2015 yılında, 885.000 sığınma arayan kişi Yunanistan sınırından AB'ye geçiş yapmaya çalışmıştır (*EU-Turkey Statement: On Year On*, 2017, s. 1).

Dış sınır güvenliğine verilen önem, Schengen'le birlikte AB temel politikalarından biri haline alırken, Suriyelilerin AB için bir kriz haline dönüşmesi, dış sınır güvenliği konusunda Türkiye ile işbirliğini zorunlu kılmıştır (Haferlach ve Kurban, 2017, s. 85). Bu anlamda, geri kabul anlaşması, Türkiye-AB mutabakatı ve vize serbestisi meseleleri, Türkiye-AB ilişkilerinde yeni bir boyut yaratarak, AB'ye sığınmak isteyen Suriyelilerin kaderini tayin eden unsurlar olmuştur.

### **Geri Kabul Anlaşması ve Türkiye-AB Mutabakatı**

16 Aralık 2013'te Türkiye ve AB arasında imzalanan Geri Kabul Anlaşması, yasadışı yollarla Türkiye üzerinden AB'ye giriş yapan ve AB üzerinden Türkiye'ye giriş yapan göçmenlerin iadesini öngörmektedir. Geri Kabul Anlaşması ile Türk vatandaşlarının AB'ye vizesiz seyahati hususunda görüşmeler başlamıştır. O dönem başlayan görüşmelerden bugün Türkiye'nin isteği doğrultusunda bir sonuç alınamamıştır (*First Meeting Of The EU-Turkey Visa Liberalization Dialogue*, 2013, s. 1). AB, vizesiz

seyahatin öngörülebilmesi için Türkiye'nin karşılaması gereken kriterlerin henüz tamamlanmadığını dile getirerek, bu diyalogu koşulluluk ilkesince yürütmektedir. Söz konusu diyalogda özellikle AB'nin Türkiye'nin terörle mücadele yasalarını değiştirmesini istemesi önemli gündem maddelerindedir.

Vize serbestisi için 2013 yılında öngörülen yol haritasına göre, Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanması, Türkiye ve AB ülkeleri arasında adalet ve içişlerinde işbirliğinin gerektirdiklerinin eyleme dökülmesi, vize serbestisinin sağlanması için Türkiye'nin gerekli reformları yapması hususları üzerinde durulmuştur (*First Meeting Of The EU-Turkey Visa Liberalization Dialogue*, 2013, s. 3). Anlaşma'nın üç yıl sonra uygulanmaya başlaması kararlaştırılmış ve bu üç yıl geçiş süresi olarak belirlenmiştir. Fakat Türkiye ile ikili geri kabul anlaşması veya benzer düzenlemeleri olan ülkelerin vatandaşları ve vatansız kişilerin iadelerinde, bu üç yıllık geçiş süresinin beklenmeyeceği, Anlaşma'nın yürürlüğe girdiği tarih ile birlikte iadelerinin gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, tarafların birbirlerinin ülkesinde düzensiz göçmen olarak bulunan vatandaşlarının, yine Anlaşma'nın yürürlüğe girmesi ile iadesinin gerçekleştirileceği de eklenmiştir. AB'nin Türkiye ile imzaladığı Geri Kabul Anlaşması'nın dayandığı temel nokta, yasadışı yollarla yapılan göçle mücadele edilmesinin AB sınır güvenliği politikası çerçevesinde şekillenmesi olarak tanımlanabilir.

29 Kasım 2015 tarihinde yapılan Türkiye-AB Zirvesi'nde geri kabul sürecinin hızlandırılmasına yönelik karar alınmıştır. Bu Zirve'de, AB ve Türkiye'deki kapasitenin "mültecilere" destek anlamında güçlendirilmesi, Türkiye'de geçici koruma statüsüne tabi olan Suriyelilerin ve AB'ye yasadışı yollarla yapılan göç akınının önlenmesi yönünde işbirliğinin güçlendirilmesi adına Ortak Eylem Planı'nı harekete geçirmiştir (*EU-Turkey Joint Action Plan*, 2018). Eylem Planı'na göre AB'nin yerine getirmesi gereken yükümlülükler, Türkiye'de geçici koruma statüsü altındaki Suriyelilere insani yardım sağlanması, bu konuda yasal ve idari kapasitenin desteklenmesi, mültecilerin sosyal ve ekonomik anlamda finanse edilmesi, özellikle eğitimlerinin sağlanması konusunda destek verilmesi ve Türkiye'de mültecilere ev sahipliği yapan bölgelerde altyapı

hizmetlerinin geliştirilmesinin desteklenmesi olarak belirlenmiştir (*EU-Turkey Joint Action Plan*, 2018).

Türkiye'nin yerine getirmesi gerekenler ise, AB tarafından Türkiye'de geçici koruma statüsü altında bulunan Suriyelilerin birçok yönden desteklenmesini öngören fonun, kapasite geliştirmenin ihtiyaç duyulduğu alanların belirlenmesi suretiyle hızlı ve uygun bir şekilde koordine edilerek gereken yerlerde kullanılması, Suriyelilerin ihtiyaçlarının (insani yardım, barınma, eğitim, sosyal haklar gibi) giderilmesi, Türkiye'de Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun uygulanmasının etkin bir şekilde devam etmesi ve gerektiğinde yeni düzenlemeler yapılarak geliştirilmesi, Türkiye'deki yasal ve yasadışı yollarla yapılan göçün yönetimi ile ilgili sistemin ve stratejinin güçlendirilmesi yönünde adımların atılması olarak belirlenmiştir (*EU-Turkey Joint Action Plan*, 2018). Bunlara ek olarak düzensiz göçün kontrolü ve vize serbestisi açısından, göçmen kaçakçılığı ile mücadele edilmesi ve Türkiye'deki Sahil Güvenliğin kapasitesinin artırılması, AB üye devletleri ve Türkiye arasında düzensiz göçmenlerin iadesinin yapılması için koordine olunması, FRONTEX'in rolünün güçlendirilmesi, vize serbestisi diyaloguna ilişkin gerekliliklerin yerine getirilmesi hakkında Türkiye ve AB arasında işbirliği yapılması öngörülerek bir plan çizilmiştir (*EU-Turkey Joint Action Plan*, 2018).

Ortak Eylem Planı'nın harekete geçirilmesi ile birlikte, Türkiye ve AB, düzensiz göçün kontrolü konusunda 18 Mart 2016'da mutabakata varmıştır. Buna göre, 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Türkiye, kendi toprakları üzerinden Ege'deki Yunan adalarına geçen bütün düzensiz göçmenleri geri almayı kabul etmiştir (Ekinci, 2016, s. 20). Özellikle Ege Denizi'nden Avrupa'ya geçmeye çalışan Suriyeli yerinden edilmiş kişilerin can güvenliklerinin sağlanması, artan insan kaçakçılığının önüne geçilmesi ve düzensiz göçün kontrol edilmesi temel hususlar olarak belirlenmiştir.

Bu mutabakata göre, Türkiye'ye gönderilecek her Suriyeli vatandaş karşılığında AB ülkelerine bir Suriyeli vatandaşın alınması kararlaştırılmıştır. Ayrıca AB, Türkiye'ye kapasite artırımında ve Türkiye'deki düzensiz göçmenlerin ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılmak üzere 3 milyar avroluk ek kaynağı içeren maddi destekte ve gerektiğinde teknik yardımda bulunacağını sözünü vermiştir (*EU-Turkey Statement The Commission's*

*Contribution to the Leaders' Agenda*, 2018, s. 1). Bunun yanında, 2018 yılı için bir 3 milyar avroluk daha fon ayırabileceği üzerinde durulmuştur.

Mutabakatın bir diğer önemli özelliği, Türkiye'nin vize serbestisi diyalogundan kaynaklanan gerekliliklerin yerine getirilmesi üzerinde durmasıdır (Haferlach ve Kurban, 2017, s. 87). Türkiye ve AB arasında düzensiz göçmenlerin iadesine ilişkin diyalog, vize serbestisi meselesi ile ortak bir şekilde yürütülmektedir. Buna ilişkin olarak, mutabakat metninde, vize diyalog sürecine de değinilmiştir. Buna göre, Türkiye ile karşılıklı vizelerin kaldırılması için Vize Serbestisi Yol Haritası'nın uygulanması sürecinin hızlandırılması üzerinde durulmuştur. Türkiye'nin gerekli uygulamaları yerine getirmesi durumunda, Komisyon'un en geç Haziran 2016 sonuna kadar karşılıklı vizelerin kaldırılması hususunda Konsey ve Parlamento'ya olumlu görüş sunacağı da eklenmiştir ("Turkey-EU Statement", 2016, s. 1). Fakat Türkiye-AB vize serbestisi diyalogunda öngörülen takvim gerçekleştirilememiştir. AB ve Türkiye arasında karşılıklılık esasına göre uygulanması beklenen diyalogda Türkiye, 72 kriterin 65'ini karşılamıştır. Kalan yedi kriter karşılanmadığı sürece de AB tarafından vize serbestisinin sağlanması mümkün görünmemektedir.

Türkiye-AB mutabakatının uygulanmasına ilişkin yedinci değerlendirme raporuna göre, AB'nin Türkiye'den karşılmasını beklediği bu yedi kriter, AB standartlarına tam uyumlu biyometrik pasaport çıkartılması, yolsuzlukla mücadele için yol haritasında öngörülen önlemlerin alınması, Europol ile operasyonel işbirliği anlaşmasının yapılması, terörle mücadele yasa ve uygulamalarının Avrupa standartlarına uygun şekilde düzenlenmesi, kişisel verilerin korunması ve düzenlenmesi konusunda AB standartlarına uyumun sağlanması, suçla ilgili konularda AB'nin tüm ülkeleriyle adli işbirliği içinde hareket edilmesi, AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması'nın tüm maddelerinin uygulanması olarak ifade edilmiştir (*Seventh Report on the Progress made in the implementation of the EU- Turkey Statement*, 2017, s. 10). Türkiye, Şubat 2018'de Avrupa Komisyonu'na kalan kriterlere uyulması hakkında bir çalışma planı sunmuştur. 2018 yılı ilerleme raporunda ise bu planın Komisyon tarafından değerlendirildiği ve konu hakkında teknik müzakerelerin sürdüğü belirtilmiştir.

## **Türkiye-AB Mutabakatının Getirdikleri**

Mutabakat AB tarafından olumlu getirileri olan bir adım olarak yorumlanmaktadır. Bu getiriler ise, Türkiye'den AB'ye düzensiz göç akışının önlenmesi çerçevesinde değerlendirilebilir. Avrupa Komisyonu bu getiriyi, Suriyeliler için daha güvenli ve yasal bir yolun organize edilmiş olması olarak yorumlamaktadır (*EU-Turkey Statement The Commission's Contribution to the Leaders' Agenda*, 2018, s. 1). Fakat mutabakatın getirilerini yalnızca düzensiz göçle mücadele ve daha güvenli bir göç yolunun belirlenmesi bağlamında değerlendirmek yetersiz kalmaktadır. Türkiye'nin vize serbestisinden yararlanma isteği, AB'nin kitlesel göçlere karşı güvenlik eksenli bir yaklaşım geliştirerek sınırlarının güvenliğini sağlama girişimleri ile bağlantılıdır. Bu noktada mutabakatta buluşması, Türkiye ve AB'nin çıkarlarının kesiştiği anlamını taşımaktadır. Fakat vize serbestisi Türkiye'nin çıkarı, sınır güvenliğinin sağlanması AB'nin çıkarı olarak değerlendirildiğinde, AB bu mutabakatın getirilerinden daha fazla yararlanan taraf olarak görünmektedir.

Avrupa Komisyonu'nun mutabakatın uygulanmaya başladığı tarihten 2017'nin Kasım ayına kadar yaptığı bir değerlendirmeye göre, Yunan adalarına yasadışı yollarla varan göçmenler %97 oranında azalmıştır. Bu değerlendirme yapılırken, özellikle Kasım 2015 yılında günde ortalama 6.360 düzensiz göçmenin, Aralık 2015'te günde ortalama 3.221 düzensiz göçmenin, Yunan adalarına vardığı, mutabakattan (18 Mart 2016'dan) Kasım 2017'ye kadar ise günde ortalama 84 düzensiz göçmenin adalara vardığı belirtilmiştir (*EU-Turkey Statement The Commission's Contribution to the Leaders' Agenda*,2018, s. 1). AB-Türkiye mutabakatı ile birlikte Türkiye'den AB'ye yeniden yerleştirilen Suriyelilerin sayısı 11.490 olarak ifade edilmiştir. Sadece 2015 yılında (AB'nin kabul ettiği mülteci tanımı dâhilinde) 1 milyondan fazla "mülteci" Avrupa'yı hedef ülke seçerken, 885.000'inin Yunanistan üzerinden Avrupa'ya geçmeye çalıştığı göz önünde bulundurulduğunda, "mültecilere" barınma imkânlarının sağlanması ve insani yardımların yapılması konusunda Yunanistan'ın kapasitesi epey zorlanmıştır. Bu yüzden, AB bütçesinden Yunanistan'a göç yönetimini desteklemek adına 1,3 milyar Avro tahsis edilmiştir.

Mutabakatın bir diğer getirisi, Türkiye’deki Suriyelilerin durumunun iyileştirilmesi için oluşturulan ve AB tarafından finanse edilen projelerdir. Söz konusu projeler, insani yardım, eğitim, sağlık, sosyoekonomik destek ve belediyelerin altyapılarının geliştirilmesi hususlarına odaklanmaktadır. 2 milyon Suriyeli “mültecinin” temel sağlık hizmetlerine erişiminin sağlanması, 500.000 Suriyeli çocuğun eğitime erişiminin desteklenmesi, 70 tane okulun kurulması, 2081 öğretmenin ve diğer eğitim personelinin konuya ilişkin eğitim alması, AB’nin Türkiye’yi desteklediği bu projeler arasındadır (*EU-Turkey Statement The Commission’s Contribution to the Leaders’ Agenda*, 2018, s. 3). Özellikle Suriyeli çocukların eğitimi ve bu çocukların istihdam edilebilirliğinin artırılması önem verilen temel konular arasında olsa da, bu konuda işletilen projelerin çıktılarını değerlendirmek uzun vadede mümkün görünmektedir.

2018’de yayınlanan Türkiye ilerleme raporu, AB’nin Türkiye ile göç diyalogunun unsurlarını nasıl değerlendirdiğine ve hangi alanlarda isteklerinin yoğunlaştığına ilişkin önemli ipuçları vermektedir. Raporla Türkiye’nin göç ve iltica alanında iyi ilerleme sağladığına ve Doğu Akdeniz’de etkin göç yönetimi için anahtar bir rol oynadığına vurgu yapılmaktadır. Olumlu değerlendirilen konuların başında Mart 2016 mutabakatı gelmektedir. Zira mutabakatın uygulanmaya başlamasından sonra Ege Denizi’nden ortalama düzensiz göçmen geçişleri günde 1.794’ten 80’e düşmüştür. Ayrıca, Türkiye’nin aldığı ek önlemler sayesinde Güney Kıbrıs Rum Kesimi ve İtalya’ya varışlar azalmış ve Karadeniz’de açılacak bir göç yolunun da önüne geçecek adımlar atılmıştır. Mutabakatın uygulanmasını etkin ve samimi bulan AB’nin Geri Kabul Anlaşması’nın uygulanmasına dair aynı memnuniyet düzeyine sahip olduğu söylenemez.

Türkiye, vatandaşlarına Schengen bölgesi için vize serbestisi sağlanana kadar üçüncü ülke vatandaşları için geri kabul anlaşmasının hükümlerini uygulamama kararını sürdürmüştür. Raporla göre, Türkiye Bulgaristan’dan, gerek ikili geri kabul anlaşması, gerekse AB ile yapılan geri kabul anlaşması çerçevesinde geri alım yapmamaktadır. Yunanistan’dan yapılan geri alımlar ise azalmıştır. Raporla ayrıca, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kapasitesini giderek arttırdığına, Türkiye’nin Bulgaristan ve

Yunanistan ile göç alanındaki işbirliğinin daha da yoğunlaştığına ve göç ve iltica istatistiklerinin iyileştirilmesi gerektiğine de değinilmiştir (*Turkey 2018 Progress Report*, s. 45).

## **SONUÇ**

Türkiye-AB göç ilişkisinde 1960-1970'leri, Türk işçilerin Avrupa'nın işgücü ihtiyacını karşıladığı bir dönem olarak değerlendirmek mümkündür. Bu dönemdeki göç, Türkiye'deki işgücünün daha iyi ücrete erişmesi ve Avrupa'daki işletmelerin daha büyük pay sahibi olarak güçlenmesi ortak paydasından hareketle meydana gelmiştir. Fakat uluslararası sistemin yapısının Soğuk Savaş'ın bitişi ile yeniden şekillenmesi, göç hareketlerinin artmasına neden olmuş ve sınır ve göç yönetimi hususunun önemli bir politika aracı olmasında etkili olmuştur. Bu doğrultuda, Türkiye-AB ilişkilerinde göç konusunda bir başka önemli dönem, 2000'lerle birlikte başlayan AB göç düzenlemelerinin Türkiye göç politikaları üzerindeki etki dönemi olarak ifade edilebilir.

Yakın tarihte, AB müktesebatı ve kitlesel göç akınlarının etkisi göz önüne alındığında, Türkiye'nin attığı en önemli adımlardan birisi, 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'dur. Bu kanun ile birlikte Türkiye göç politikasının çerçevesi daha kapsamlı bir şekilde çizilmiş ve göç yönetimi konusu eskisinden daha etkili bir hale getirilmiştir. Fakat AB'nin sorunlu bir uygulama olarak değerlendirdiği, Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne getirdiği coğrafi kısıtlama hususu, bu kanun ile devam ettirilmektedir. Bu durum ise, Türkiye'de geçici koruma altında olan Suriyelilerin misafir olarak görülmesi hususunu gündeme getirmektedir. Türkiye'de yaşayan Suriyelilerin kendi topraklarına geri dönüşü kısa vadede mümkün görünmemektedir. Böyle bir durum söz konusuysa, Suriyelilerin statüsü ile ilgili belirsizlik hem Türk vatandaşları hem de Suriyeliler açısından karmaşık bir yapı ortaya çıkarmaktadır. Bu noktada, Türkiye'nin konumunun çatışma alanlarına yakınlığı ve yeni kitlesel göçlere maruz kalma olasılığı, coğrafi kısıtlama için mantıksal bir neden oluştururken, uluslararası hukuk bağlamında bir değerlendirme yapıldığında aykırı bir durum teşkil etmektedir. Fakat bu kısıtlama olmaksızın mülteci tanımının Türk hukukunda işletilmesinin ülkeye göçü daha da artırması ve göç

alanındaki yükümlülüklerin kapsamının genişlemesi ciddi bir olasılıktır.

Türkiye’de geçici koruma altındaki Suriyelilerin durumu, bugün AB dış politikasının en önemli unsurlarından biridir. Türkiye-AB ilişkilerinin yeni dönemde yapıtaş haline gelen göç diyalogu, Türkiye ve AB çıkarlarının ortak noktada buluşmasından hareketle ilerletilmektedir. Fakat bu dönemde, Suriyelilerin zorunlu göçünün insani boyutuna sürekli vurgu yapan AB’nin, Birlik çıkarları temelli bir yaklaşımla dış sınırlarını belirli sayıda Suriyeli sığınmacıya açması, bir paradoks yaratmaktadır. Buna göre, değer temelli bir dış politika anlayışı benimseyen AB, göç dalgalarının artışı söz konusu olduğunda daha realist ve güvenlik odaklı bir tutum sergileyebilmektedir.

Türkiye ve Yunanistan arasında imzalanan Geri Kabul Anlaşması uyarınca, Yunan adalarına geçen insanların Türkiye’ye iade edilmesi mutabakatın sonuçlarından biridir. Mutabakat, ülkelerin egemenlik hakları ile ilişkili olması dolayısı ile ulusal çıkar temelli bir yaklaşımı da barındırmaktadır. Düzensiz göçmenlerin iadesini öngören bu uzlaş, Türkiye’nin AB vize serbestisinden yararlanma hakkının doğacağı ihtimali göz önünde bulundurularak yapılmıştır. Fakat AB ve Türkiye’nin çıkarlarının da temsil edildiği bu süreç, insani boyutun değerlendirmeye tabi tutulduğu bir tartışma alanı yaratmaktadır.

Türkiye-AB ilişkilerinde son dönem göç diyalogunun temel meselesi olan “mülteci krizi”<sup>3</sup>, AB sınır yönetimi anlayışına fayda sağlayan bir şekilde yönetilmiştir. Fakat aynı durum Türkiye için söz konusu değildir. Düzensiz göçün yönetimi hususunda mutabakatın getirilerinden biri olarak öngörülen Türk vatandaşlarının AB vize serbestisinden yararlanması hususu neticelendirilememiştir. Koşulluluk mekanizmasının, AB’nin Türkiye’nin işbirliğine derin bir şekilde ihtiyaç duyduğu bu dönemde de etkili bir şekilde yürütülmesi, Türkiye’nin vize serbestisi için kalan yedi kriteri karşılaması yükümlülüğünü devam ettirmektedir.

Bu doğrultuda, mutabakat AB’nin sınır yönetimi ve güvenlik anlayışı için daha somut getiriler yaratmıştır. Mutabakatın insani değerlere

---

3 “Mülteci krizi” ifadesi Avrupa Komisyonu’nun benimsediği bir tabirdir.



*Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Suriyeli Yerinden Edilmiş Kişiler Bağlamında  
Türkiye'nin Göç Politikasındaki Gelişimin Değerlendirilmesi*

yoğunlaşan tarafı ise, Türkiye’de geçici koruma altındaki Suriyelilere insani yardım, barınma, eğitim, sağlık gibi konularda mali destek sağlanması ile sınırlı kalmıştır. Tüm bu gelişmeler değerlendirildiğinde, göç politikasıyla ilgili olarak Türkiye’nin AB için önemli bir güvenlik ortağı olduğunu söylemek mümkündür.

UNHCR verilerine göre 2017 sonu itibarıyla Türkiye, dünyada en fazla “mülteci” barındıran ülkedir. Bir sığınmacının herhangi bir Avrupa ülkesindeki senelik maliyeti yaklaşık 30 bin dolar civarındayken, Ürdün gibi bir komşu ülkede 3 bin dolar civarındadır. Dolayısıyla, iktisadi mantık, söz konusu mağdur insanların kendilerine hali hazırda yakın ve yaşam masraflarının daha az olduğu ülkelerde tutulmasını tavsiye etmektedir. Bu, şüphesiz daha zengin ülkelerin, mülteci ağırlayan ve çatışma bölgelerine yakın ülkelere yardım etmesini de gerektirir. Ancak bu alanda, AB’nin yardımı sınırlı kalmış ve her bir adımı çeşitli ve zorlu şartlara bağlanmıştır. Türkiye’de söz konusu göç dalgası maliyetinin büyük payını Türk vergi mükellefleri, sosyal güvenlik sistemi ve kısmen ülkenin istihdam pazarı üstlenmektedir. AB’nin meselenin güvenlik boyutundan ziyade insani boyutuna odaklanması, Türkiye’nin de misafir ettiği Suriyelileri işgücüne ve toplumsal hayata entegre etme yönünde politikalara yönelmesi, sürecin ekonomik, insani ve sosyal maliyetlerinin minimize edilmesine yardımcı olacaktır.

## KAYNAKÇA

2001/235/EC: Council Decision of 8 March 2001 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey. *European Commission*. Erişim Adresi: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001D0235>. (13.09.2018)

2003/398/EC: Council Decision of 19 May 2003 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with Turkey. (2003). *AB Bakanlığı*. Erişim Adresi: [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/Tur\\_En\\_Realitons/Apd/Turkey\\_APD\\_2003.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Apd/Turkey_APD_2003.pdf). (13.09.2018)

2006/35/EC: Council Decision of 23 January 2006 on the Principles, Priorities and Conditions Contained in the Accession Partnership with Turkey. (2006). *AB Bakanlığı*. Erişim Adresi: [https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/Tur\\_En\\_Realitons/Apd/Turkey\\_APD\\_2006.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Apd/Turkey_APD_2006.pdf). (13.09.2018)

2008/157/EC: Council Decision of 18 February 2008 on the Principles, Priorities and Conditions Contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey and Repealing Decision 2006/35/EC. *European Commission*. Erişim Adresi: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2008/157/oj>. (09.12.2018)

2016 Türkiye Göç Raporu. (Nisan 2017). Erişim Adresi:

[http://www.goc.gov.tr/files/files/2016\\_yiik\\_goc\\_raporu\\_haziran.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/2016_yiik_goc_raporu_haziran.pdf). (09.11.2018)

2017 Fact Sheet: Turkey. *The United Nations Refugee Agency*. Erişim Adresi: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/60548>. (13.09.2018)

Accession Criteria. (2018). *European Commission*. Erişim Adresi: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en). (10.12.2018)

Convention and Protocol Relating to The Status of Refugees. *The United Nations Refugee Agency*. Erişim Adresi: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.pdf>. (13.09.2018)

*Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Suriyeli Yerinden Edilmiş Kişiler Bağlamında  
Türkiye'nin Göç Politikasındaki Gelişimin Değerlendirilmesi*

De Bel-Air, F. (2016). *Migration Profile: Turkey*. Migration Policy Centre. Erişim Adresi: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45145/MPC\\_PB\\_2016\\_09.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45145/MPC_PB_2016_09.pdf?sequence=1). (s. 1-21)

Demirhan, Y. ve Aslan, S. (2015). Türkiye'nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi. *Birey ve Toplum*. C. 5, Sa: 9. (s. 23-62)

Düzensiz Göç. (2018). *T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*. Erişim Adresi: [http://www.goc.gov.tr/icerik3/duzensiz-goc\\_363\\_378\\_4710](http://www.goc.gov.tr/icerik3/duzensiz-goc_363_378_4710). (13.09.2018)

Ekinci, M. (2016). *Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyalogu*. Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı Rapor No: 64. Erişim Adresi: [https://setav.org/assets/uploads/2016/07/tu%CC%88rkiye-ab\\_gka\\_.pdf](https://setav.org/assets/uploads/2016/07/tu%CC%88rkiye-ab_gka_.pdf). (s. 7-89)

EU-Turkey Joint Action Plan. *European Commission*. Erişim Adresi: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5860\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm). (10.12.2018)

EU-Turkey Statement. (2016, 18 Mart). *Council of the European Union*. Erişim Adresi: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>. (07.12.2018)

EU-Turkey Statement: One Year On. (2016). *European Commission*. Erişim Adresi: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/eu\\_turkey\\_statement\\_17032017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/eu_turkey_statement_17032017_en.pdf). (13.09.2018)

Frontex'le İşbirliği Mutabakat Zaptının İmzalanması hk. *Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı*. Erişim Adresi: [http://www.mfa.gov.tr/no\\_148\\_-28-mayis-2012\\_-frontex\\_le-isbirligi-mutabakat-zaptinin-imzalanmasi-hk\\_tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/no_148_-28-mayis-2012_-frontex_le-isbirligi-mutabakat-zaptinin-imzalanmasi-hk_tr.mfa). (15.12.2018)

Güleç, C. (2015). Avrupa Birliği Göç Politikaları ve Türkiye'ye Yansımaları, *Tesam Akademi Dergisi* Sa: 2. s. 81-100.

Haferlach, L.ve Kurban, D. (2017). Lessons Learnt from the EU-Turkey Refugee Agreement in Guiding EU Migration Partnerships with Origin and Transit Countries. *Global Policy*, C. 8, Sa: 4. (s. 85-93)

İçduygu, A. (2015). *Turkey's Evolving Migration Policies: A Mediterra-*

*nean Transit Stop at the Doors of the EU*. Instituto Affari Internazionali Working Papers 15/31. (s. 1-17)

İçduygu, A. ve Aksel, D. (2013). Turkish Migration Policies: A Critical Historical Retrospective. *PERCEPTIONS*. C. 18, Sa: 3. (s. 167-190)

İçduygu, A., Erder, S. ve Gençkaya, Ö. (2014). *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi Dönüşümlere*. MİReKoç Tubitak Projesi Rapor No: 1. (s. 1-406)

İltica ve Göç Mevzuatı. (2005). Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. Erişim Adresi: [http://www.goc.gov.tr/files/files/iltica\\_goc.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/iltica_goc.pdf). (13.09.2018)

İskan Kanunu. *Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü*. Erişim Adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5543.pdf>. (25.10.2018)

Kara, M. ve Dönmez, Ö. (2015). Türkiye'de Göç Yönetişimi: Kurumsal Yapı ve İşbirliği. *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*. C. 10, Sa: 2. (s. 1-25)

Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi. (2012). *Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi*. Rapor No: 123. (s. 1-25)

Mandacı, N. ve Özerim, G. (2013). Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa'da Radikal Sağ Partiler ve Göçün Güvenleştirilmesi. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*. C. 10, Sa: 39, s. 105-130.

Özsöz, M. (2013). Türkiye'nin AB Üye Ülke Vatandaşlarına Uyguladığı Vize Politikası ve AB Üye Vatandaşlarının Türkiye'ye Vizesiz Seyahatine İlişkin Senaryo. İktisadi Kalkınma Vakfı Rapor No:66. Erişim Adresi: <http://www.ikv.org.tr/images/upload/data/files/degerlendirmenotu-66mart2013.pdf>. (s. 1-19) (13.09.2018)

Parlak, B. ve Şahin, A. (2015). Türkiye İltica ve Göç Mevzuatının Coğrafi Kısıtlama Uygulaması Yönünden Analizi. *Tesam Akademi Dergisi*. C. 2, Sa: 2. (s. 65-79)

Perruchoud, R. ve Jillyanne R. (2011). Glossary on Migration. *International Organization for Migration*. Erişim Adresi: <https://publications.iom>.

*Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Suriyeli Yerinden Edilmiş Kişiler Bağlamında  
Türkiye'nin Göç Politikasındaki Gelişimin Değerlendirilmesi*

int/system/files/pdf/iml25\_1.pdf. (17.09.2018)

Pirro, A. ve Van Kessel, S. (2017). United in Opposition? The Populist Radical Right's EU-Pessimism in times of Crisis. *Journal of European Integration*. C. 39, Sa: 4. (s. 405-420)

Sert, D. (2013). Turkey's Integrated Border Management Strategy. *Turkish Policy Quarterly*. C. 12, Sa: 1. (s. 173-180)

Seventh Report on the Progress Made in the Implementation of the EU-Turkey Statement. (2018). *European Commission*. Erişim Adresi: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906\\_seventh\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20170906_seventh_report_on_the_progress_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf). (10.12.2018)

Syria Regional Refugee Response: Inter-agency Information Sharing Portal. *The United Nations Refugee Agency*. Erişim Adresi: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>. (13.09.2018)

Toktaş, Ş. (2012). Introduction: 50 Years of Emigration from Turkey to Germany - A Success Story?. *PERCEPTIONS*. C. 17, Sa: 2. (s. 65-79)

Turkey 2018 Progress Report. (2018). Erişim Adresi:

[https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_turkey.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf) (10.12.2018)

Turkey: Border Management. (2018). Erişim Adresi: <http://www.turkey.iom.int/border-management>. (13.09.2018)

Turkey's Progress on the Visa Liberalisation Roadmap. (2016). Erişim Adresi: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160504/turkey\\_progress\\_visa\\_liberalisation\\_roadmap\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160504/turkey_progress_visa_liberalisation_roadmap_en.pdf) (10.12.2018)

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti, Bulgaristan Cumhuriyeti Hükümeti ve Yunanistan Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Polis ve Gümrük İşbirliği Ortak Temas Merkezi Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Anlaşma. (2016, 10 Mart). Erişim Adresi: [www.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0518.pdf](http://www.tbmm.gov.tr/d26/1/1-0518.pdf). (22.11.2018)

Türkiye’de Geçici Koruma. (2018). *Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*. Erişim Adresi: [http://www.goc.gov.tr/icerik3/turkiye%E2%80%99de-gecici-koruma\\_409\\_558\\_1097](http://www.goc.gov.tr/icerik3/turkiye%E2%80%99de-gecici-koruma_409_558_1097). (25.10.2018)

Türkiye’nin Düzensiz Göçle Mücadelesi. (2015). *Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*. Erişim Adresi:

[http://www.goc.gov.tr/icerik6/turkiyenin-duzensiz-gocle-mucadelesi\\_409\\_422\\_424\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/turkiyenin-duzensiz-gocle-mucadelesi_409_422_424_icerik). (13.09.2018)

Vize nedir?. (2018). Erişim Adresi: <http://www.mfa.gov.tr/sikca-sorulan-sorular.tr.mfa>. (13.09.2018)

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu. Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2013, 4 Nisan). Erişim adresi: [http://www.goc.gov.tr/files/files/goc\\_kanun.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_kanun.pdf). (13.09.2018)

Yüksel, S. (2014). Securitization of Migration The Case of Turkey-EU Relations. *Marmara Journal of European Studies*. C. 22, Sa: 1. (s. 169-187)



# Göç ve Afganlar: “İstikrarlı Mülteciler”\*

Selda GEYİK\*\*

## Öz

*Afganistan, tarihi boyunca “mülteci üreten” sayılı ülkelerden biri olmuştur. Post-endüstriyel çağ olarak tanımlanan günümüz dünyasında Afganlar en “ilkel” yöntemlerle göç etmekte, varış noktalarında ise karşı karşıya kaldıkları ötekileştirilme ve emek sömürüsü neticesinde yeniden göç arayışlarına girmektedirler. Göç, ülke tarihinden ve mültecilerin hayatlarından hiç eksilmeyen olgulardan biri haline dönüşmüştür. Bu süreçte Türkiye de transit göçün değişmeyen coğrafyası olmayı sürdürmüştür. Bu çalışma, Kars il merkezinde ikamet eden Afganları kapsamaktadır. Çalışmanın temel amacı, Kars il merkezinde ikamet eden Afganların mevcut koşullarını, sorun ve ihtiyaçlarını tespit edebilmektir. Çalışmada yarı yapılandırılmış mülakat tekniği kullanılarak Afganların göç tecrübelerine ve mevcut durumlarına ilişkin bilgiler toplanmaya çalışılmıştır. Çalışmanın neticesinde Afgan mültecilerin göç sonrası durumlarının, göç öncesine göre görece bir değişim geçirdiği söylenebilir. Bu süreçte yaşam koşulları açısından ciddi eksikliklerin hâlâ var olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Büyük çoğunluğunun yoksul yaşamlarına çözüm bulmak adına çıktığı göç yolculukları varış noktalarında yeniden yoksullukla karşı karşıya kalmış, yolculuk sonrası değişen tek şey ise yoksulluğun yaşandığı coğrafya olmuştur. Ülkeler için “endişe kaynağı; ülkelerin işverenleri için “ucuz emek kaynağı” haline gelen bu mültecilerin bazılarının yaşamlarından silah sesleri, güvenlik tehdidi, zulüm ve şiddet eksilmiştir; ancak yoksul yaşamları hiç değişmemiştir.*

**Anahtar Kelimeler:** Afganistan, Türkiye, Afgan Mülteciler.

\*Bu çalışmadaki verilerin bir kısmı 2016 Türk Göç Konferansı’nda sözlü bildiri olarak sunulmuştur.

\*\*Doktora öğrencisi, Sakarya Üniversitesi, Fen-Edebiyat Fakültesi, Sosyoloji Bölümü, e-posta:seldagyik@mynet.com



# Immigration And Afghans: “Consistent Refugees”\*

Selda GEYİK\*\*

## Abstract

*Afghanistan, from the first day it was founded has been one of the leading countries in “producing refugees” and owned a very “consistent immigration” structure. In today’s world, sometimes described as post-industrial era, Afghans have migrated with the “most primitive” methods and started to look for new immigration opportunities due to the exploitation and exclusion they have been exposed to at their destination countries. Immigration becomes a very crucial element remaining inseparable from the nation’s history and refugees’ life. In this process, Turkey has continued to be an unchanged destination for transit immigration. This study focuses on the Afghans who reside in the city center of Kars. The main purpose of this study is to analyze the current conditions of the Afghans that reside in the city center of Kars and find out their principal needs and problems. In this study, information related to experience of Afghan refugees and their current conditions were gathered by semi-structured interview techniques. Even though it could be said that the life standards of Afghans after immigration visibly evolved compared to those prior to migration, there were still important issues with regards to their level of life standards. In many cases, migration, as a journey to find a solution for the immigrants’ lives in poverty, causes them to face the poverty again at their arrived destination and publicly the only thing that changes is the geography that poverty prevails. As being “source of concern” for their home countries; “source of cheap labour” for their employers, some of those immigrants were able to remove the gunshots, security threats, misery and violence from their life but poverty has remained the same.*

**Keywords:** Afghanistan, Turkey, Afghan Refugees.

---

\* Some of the statistics provided in this study have been presented as a verbal statement at the 2016 Turkish Migration Conference

\*\* PhD student, Sakarya University, Faculty of Arts and Sciences, Department of Sociology, e-mail: seldagyk@mynet.com

## GİRİŞ

Post-endüstriyel çağın mültecileri, sığınmacıları ve göçmenlerinin pre-endüstriyel durumları küresel sorumluluk çağrısının sıklığını her geçen gün arttırmaktadır. Küresel sorumluluğun yükünü arttıran başlıca etmenlerden biri de küresel kapitalizm dünyasının uygulamaları ve bunların neticeleridir. Günümüz dünyasında sermayenin sınırsız dolaşımına karşılık Afganların sınırlı dolaşimleri; paranın mutlak değeri ile insanın göreceli değeri arasındaki uçurumun derinleşmesi sistemin mantığının insan odaklılık yerine kâr odaklı rasyonel seçimlerle işlediğinin göstergelerinden sadece birisidir. Bununla birlikte hiçbir ülkenin bütün göçmenlere, mültecilere ev sahipliği yapabilecek kapasitede olmadığı ve hiçbir yardım kuruluşunun tek başına mültecilerin sorunlarını topyekûn çözüme kavuşturamayacağı bilinen bir gerçekliktir. Ancak bu gerçeklik mültecilerin kendi ülkelerinden miras kalan alternatifsizlikleri karşısında kapıların kapatılması ya da kapıların açılıp kendi hallerine bırakılmaları gerçekliğini haklı kılmamaktadır.

UNHCR'nin 2017 yılındaki Küresel Eğilimler raporuna göre; dünyadaki bütün mültecilerin %68'i beş ülkeden gelmektedir; Suriye, Afganistan, Güney Sudan, Myanmar ve Somali. Zorla yerinden edilmiş yaklaşık 4,8 milyon Afganlının 1,8 milyonunu ülke içi yerinden edilmiş kişiler, 3 milyonunu ise mülteciler/sığınmacılar oluşturmaktadır. 2017'deki en büyük ikinci mülteci nüfusuna sahip olan Afganlıların büyük çoğunluğuna Pakistan ve İran ev sahipliği yapmaktadır (*Global Trends, Forced*, 2018). Mültecilere ev sahipliği yapan ülkeler Afganlar için alternatif bir çözüm durağı olsa da geçicilik, geçimsizlik ve göçebelik durumları bu insanları kaygılı, korkulu ve öngörüsüz bir yaşamın içine hapsedmektedir.

Ayrıca mültecilere açılan kapılar kadar açılan bu kapıların ardında nasıl bir yaşam sürdüklerinin resmedilmesi de ele alınması gereken kritik konular arasındadır. Barışın savaş karşısında galip gelebilmesi ve gelmeyen istikrarın, istenmeyen istikrarsızlığın yerini alabilmesinin kalıcı yolunun iç dinamikler aracılığıyla olabileceği Afganistan özelinde sıklıkla vurgulanan eleştirel hususlardan biridir. İç dinamikler olmaksızın yalnızca dış dinamiklerin varlığı ile ülkenin refah düzeyinin artışının hayat bulabileceği ihtimalinin söz konusu olmadığı savları sıklıkla ortaya atılsa da,

günümüz dünyasında hiçbir ülkenin iç dinamiklerinin dışsal faktörlerden bağımsız olarak şekillenebilme ihtimali söz konusu değildir. Ayrıca iç ve dış dinamikler benzer bir rotada yol almadıkça ve çatışıkça Afganistan'ın temel problemlerinin çözüm adresine hiçbir zaman ulaşamayacaktır.

## **ULUSLARARASI GÖÇÜN DEĞİŞMEYEN KAYNAK ÜLKESİ: AFGANİSTAN**

Dünyanın dört bir yanında siyaseti ve toplumları yeniden şekillendiren ulus-aşırı bir devrimin parçası olan uluslararası göç ne XX. yüzyılın ne de sömürgecilik ve kapitalizm olarak vücut bulan modernitenin bir icadıdır. Göçler erken dönemlerinden bu yana insanlık tarihinin birer parçası olmuştur (Castles ve Miller, 2008, s.7). Ancak göç, bugün dünya gündeminin ilk sıralarında yer alan, problematik bir alan haline dönüştüğü varsayılan ve buna karşı çözüm arayışlarının hız kazandığı popüler olgulardan biri olmuştur.

Bir dönem ülkelerin ekonomik kalkınma arzularına karşılık ihtiyaç duyulan ve teşvik edilen/talep edilen göç hareketlilikleri günümüz dünyasında değişen yeni yüzü ile birlikte reddedilen/istenilmeyen temel olgulardan biri haline gelmiştir. Bu hareketliliğin en yoğun yaşandığı kaynak ülkelerden biri olan Afganistan'ın mültecileri/mülteci adayları ise istenilmeyen hareketliliğin en isteklileri olarak alternatiflerinin tek durağı olan göç tercihini kullanmaya istikrarlı bir şekilde devam etmektedirler.

Göç olgusu, Afganistan tarihinde istikrar kazanmış nadir olgulardan biridir. Bu özelliği ile Afganistan bugün dünyanın ana mülteci kaynağı ülkelerinden biri olarak yerini hâlâ muhafaza etmektedir. Değişen tek şey sıralamadaki birinciliğini Suriye'ye devredip, ikinci sıraya geçmesi olmuştur. Afganların göç tecrübeleri ile ülkenin tarihî deneyimleri arasında dikkat çeken paralellikler söz konusudur. Bu nedenle Afganistan'ın göç tarihi 1979 öncesi, 1979-1992, 1992-2001 ve 2001 sonrası olarak dört temel döneme ayrılabilir.

### **1979 Öncesi Göç Hareketlilikleri**

Tarihî olarak Afganistan, doğu ve batı arasında bir ticaret ülkesi ve İpek Yolu ticaret yolları üzerinde kilit bir nokta olmuştur. Bu nedenle göç, bu

ülkenin tarihsel kimliğinin ayrılmaz bir parçasıdır (Kuschminder ve Dora, 2009, s.10). Ülkenin coğrafi konumlanışının yanı sıra yaşanan siyasî belirsizlikler ve iç çatışmalar da göçlerin meydana gelmesinde etkili olmuştur. Afganistan'da süregelen çatışma yaygın şekliyle bilinenin aksine 1979 yılında Sovyet işgali ile başlayan son 30 yıllık dönemin oldukça gerisine gitmektedir. XVIII. yüzyıl başlarından itibaren Afganistan coğrafyasında kurulan bütün yönetimler, emirlikler ya da devletler, üzerinde kurulu oldukları topraklardan yeterli geliri elde edememiş, güvenliği sağlayamamış ve sonuçta başarısız olmuşlardır (Aras ve Toktaş, 2008, s.47). Bu durum, Afganistan'ın mülteci/sığınmacı/göçmen üreten ülke konumuna gelmesinin tarihî nedenlerinden sadece biridir. Ülke içi istikrarın rotası siyasi aktörlerin rolleri ve etkin bir siyasal kurumun varlığı ile yakından ilişkilidir.

Kayıtlar Afganların yüzyıllardır İran ve Pakistan'a göç ettiğini göstermektedirler. 1850'li yıllarda, binlerce Hazaralı hane doğal afetler ve diğer krizlerden kaçmak için İran'a göç etmiştir (Marchand vd. 2014, s.29). Afganların İran'a ilk belgelenmiş hareketi 5.000 kadar Hazaralı ailenin İran'a göç etmesi ve Jam ve Bakharz'a yerleştiği 1850'lerde olmuştur (Mousavi'den aktaran Abbasi-Shavazi vd., 2005, s.10). 1880 ve 1903 yılları arasında, bir diğer 15.000 Afgan aile, İran'a, Meşhed'in doğusunda, Türbet Cam alanına yerleşmiştir (Abbasi-Shavazi vd.'den aktaran Marchand vd. 2014, s.29). Emir Abdul Rahman'ın merkezî yönetimi sırasında (1880-1903) yerleşen bu ailelerin yaklaşık 168.000 kişi olduğu kaydedilmiştir (Abbasi-Shavazi vd., 2005, s.10). Afganların İran ve Pakistan yönlü göç hareketlilikleri ülkenin modern tarihi boyunca giderek artmış ve bu ülkeleri Afganların en yoğun yaşadığı coğrafyalar haline dönüştürmüştür. UNHCR'nin 2017 verilerine göre Pakistan'daki mülteci sayısı 1,4 milyon, İran'da ise 979.400'dür. Afgan mültecilerin çoğunluğu Pakistan'da (1.392.600) yaşamaktadır. 951.100'ü de İran'dadır. Almanya'da 104.400 ve Avusturya'da 26.900 dahil olmak üzere toplam 93 ülke Afganistanlı mültecilere ev sahipliği yapmaktadır. Ancak bunlar resmi rakamlardır. Bunun haricinde kayıt dışı olanların sayısının da dikkate değer olduğu ayrıca belirtilmektedir.

XIX. yüzyılın büyük kısmını kargaşa ve belirsizlik içinde geçiren (Aras ve Toktaş, 2008) Afganistan'ın tarihsel deneyimleri Afgan hareket-

liliğinin itici gücü olmuştur. Afganların İran'a geçici göçü on dokuzuncu yüzyıldan beri ortaya çıkan ekonomik farklılıklarla hareketlenmiştir (Ab-basi-Shavazi vd., 2005, s.10). Binlerce Türkmen XIX. yüzyılda İran'da iş aramış ve İran hükümetinden resmi kabul almıştır (Margesson, 2007, s.13). Bununla birlikte coğrafi yakınlık, etnik-kültürel bağlar gibi faktörler de 1978 öncesi dönemde İran ve Pakistan yönlü göçlerin meydana gelmesinde etkili olmuştur. Örneğin, Pakistan nüfusunun %20'sini ve Afganistan'ın %30'unu oluşturan Peştunlar, Durand Hattı olarak adlandırılan Pakistan-Afganistan sınırıyla ayrılmıştır. Afganistan ve Pakistan arasında Peştunların sınır ötesi göçü böylelikle bir yaşam tarzı olmuştur.

Benzer şekilde, İran'ın dini çoğunluğu Şîî Müslümanlardan olan Afganistan'daki Şîî Hazaralar da, dinî bağlar nedeniyle, düzenli olarak İran'a göç ile angaje olmuşlardır (Monsutti'den aktaran Kuschminder ve Dora, 2009, s.10). Afganların Pakistan ve İran yönlü hareketlilikleri uzun bir tarihî deneyime sahip olduğundan bu deneyimle birlikte zaman içerisinde oluşan ve yaygınlaşan sosyal ağlar, ilerleyen dönemlerde bu hareketlilikleri hızlandıran ve kolaylaştıran temel mekanizmalardan biri olmuştur.

1978 öncesinde Afganistan'ın kötü ekonomik durumu, daha iyi durumda olan Pakistan ve İran'a doğru göçe neden olmuştur (Kuschminder ve Dora, 2009, s.10). Sanayileşmenin önemsiz kaldığı ve Afgan nüfusunun yetersiz istihdam olanakları ile karşı karşıya geldiği (Castles ve Miller, 2008) 1960 ve 1970'li yıllarda, Afganistan'daki sanayileşme minimal düzeydeydi ve yeni eğitilmiş, büyüyen kentsel nüfus için sınırlı imkânlar vardı. Afganistan ve Pakistan ile İran arasındaki ekonomik farklılıklar, uzun süre Afganların iş bulmak için bu ülkelere göç etmesine yol açmıştır. 1970'lerde yaygın bir kuraklık, büyük ölçekli mahsul kıtlığına, kuzey ve kuzey-batı Afganistan'dan pek çok Afgan'ın İran'a daha fazla göç etmesine neden olmuştur (Monsutti'den Aktaran Kuschminder ve Dora, 2009, s.10).

1973 yılında petrol fiyatlarında ani yükselme birçok Afgan göçmen işçiyi Pakistan, İran ve diğer Orta Doğu ülkelerine çekmiştir. Asya ülkelerinden Ortadoğu'ya olan emek göçünün hızlı bir şekilde geliştiği (Castles ve Miller, 2008) petrol fiyatlarındaki artış boyunca, Afganlar, İran ve

Pakistan'a yasal olarak göç etmiş ve ucuz işgücünden faydalandıkları için her iki hükümet tarafından da memnuniyetle karşılanmışlardır. İran'da Afganlar inşaatta, tuğla fabrikalarında ve çiftliklerde çalışmışlar, İranlılardan çok daha düşük ücret almışlardır (Ashrafi ve Moghissi'den aktaran Marchand vd., 2014, s.29).

O zaman, artan uluslararası talep ve yüksek petrol fiyatlarından dolayı İran yabancı işçiye hem ihtiyaç duymuş hem de yabancı işçileri maddi olarak karşılayabilmiştir (Margesson, 2007, s.13). 1973 petrol fiyatı artışından sonra, Basra Körfezi'nin petrol zengini ülkeleri inşaat ve endüstrileşme için Arap ve Asya ülkelerinden yabancı işçi yığınlarını toplamışlardır (Castles ve Miller, 2008, s.186). Çalışmalar ayrıca, Sovyet işgali öncesinde Kuzey Afganistan'dan Pakistan'a kış süresince göç edildiğini, iki ülke arasında meydana gelen mevsimlik göç örnekleriyle de doğrulamıştır (Stigter'dan aktaran Kuschminder ve Dora, 2009, s.10). Bu dönemlerde ağırlıklı olarak ekonomik nedenli göçler yaşanmıştır. Bu faktör ilerleyen dönemlerde de Afgan göçünün temel nedenlerinden biri olmaya devam etmekle birlikte, büyük çaplı işgal ve çatışmaların etkisiyle göçlerin hızı artmış, miktarı ve neticeleri çeşitlenmiştir.

### **1979- 1992 Arası Göç Hareketlilikleri**

Afganistan'dan dışa göçün ilk büyük dalgası (Marchand vd., 2014) 1979 yılında başlayıp 1989'da son bulan Sovyet İşgali ile gerçekleşmiştir. Soğuk Savaş döneminde Afganistan üzerinde yürütülen ideolojik rekabet, bölge ülkelerinin müdahil olduğu etnik gruplaşmaları ve bu grupların kıyasıya çatışmalarını beraberinde getirmiştir (Aras ve Toktaş, 2008, s.47). 1978 yılından bu yana Afganistan kaynaklı uluslararası göç hareketleri başlıca mülteci akınlarını oluşturmaktadır. XX. yüzyılın sonlarındaki en büyük mülteci krizinde de, mültecilerin büyük çoğunluğu yine Pakistan ve İran'a geçmiştir (Kuschminder ve Dora, 2009, s.10). 1981 yılı başında yaklaşık 3,7 milyon mülteci İran ve Pakistan'a kaçmıştır. 1981'de yaklaşık 1,5 milyon Afgan'ın İran'a kaçtığı tahmin edilmektedir. Bu sayı 1990 yılına gelindiğinde 3 milyonun üzerinde artmıştır (Turton and Marsden'dan Aktaran Margesson, 2007, s.13). Bununla birlikte 3,5 milyon kadar kayıtlı ve kayıtsız Afgan'ın hâlâ sürgünde yaşadığı da belirtilmektedir (Margesson,

2007). Dolayısıyla otuz yıldır çatışma ve yerinden edilme Afgan diasporasının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yaklaşık 2.031.678 olduğu belirtilen (Kuschminder ve Dora, 2009, s.22) Afgan diasporasının ortaya çıkışına neden olan göç dalgalarından biri de bu dönemde gerçekleşen göçleri kapsamaktadır.

1979 tarihli Sovyet müdahalesi sonrasında, 18 milyon nüfusa sahip Afganistan'ın üçte biri ülkeden ayrılmıştır (Castles ve Miller, 2008, s.247). İlk olarak, Pakistan'daki Afgan ailelerin büyük çoğunluğu (%50'nin üzerinde) mülteci krizinin ilk yıllarında (1979-1980) gelmiştir (Margesson, 2007). Bu yıllarda sosyal ağlar, akrabalık bağları, ekonomik bağlantılar onların Pakistan'a geçişini kolaylaştırmada yardımcı olmuştur (Margesson, 2007). Büyük çoğunluğu, Afganistan'a komşu olan Pakistan'a (1990 yılı itibariyle 3,3 milyon) ve İran'a (3,1 milyon kişi) sığınmıştır. Bu sığınmacılar hiçbir şekilde resmi olarak bir ülkeye yerleştirilmemişlerdir. Afganistan'da yaşanan olağanüstü durum, Çin Hindi bölgesi kaynaklı kitlesel mülteci hareketlerinin ardından ortaya çıkmış ve Batılı ülkeler daha fazla mülteci kabul etmek konusunda isteksiz davranmışlardır (Aktaran Castles ve Miller, 2008, s.247). Bu isteksizlik bugün daha fazla hissedilir bir duruma gelmiştir. Ancak mülteciler dün olduğu gibi bugünde Avrupa'ya ulaşmak için çaba sarf etmeye devam etmektedirler.

1990 yılında mülteci akınının zirvesi 6,2 milyon Afgan mülteci ile gerçekleşmiştir. 1990'lardaki kuraklık Afganistan kaynaklı mülteci akınlarının artmasına neden olmuştur. 1979 yılında ilk mülteci çıkışları sırasında, hem Pakistan hem de İran, Müslüman dayanışması afişleri altında mültecileri sıcak bir şekilde karşılamışlardır. İran'da mültecilere kimlik kartları, iş, sağlık hizmetleri ve gıdaya erişmelerine, ücretsiz ilk ve orta eğitime, onların seçtikleri yerlere ücretsiz yerleşmelerine izin verilmiştir. Pakistan, Afgan mültecilere hizmet vermek için Birleşmiş Milletler ile bir anlaşma yapmış ve uluslararası toplumdan da malî destek almıştır (Aktaran Kuschminder ve Dora, 2009, s.11). Son 30 yılda Pakistan ve İran Afgan göçmenlerin coğrafi, dinî, sosyal ve kültürel yakınlık nedeniyle ana hedef ülkeleri olmuştur. Afganların daha uzak ülkelere göçü nispeten nadirken, daimi ve dairesel göç bu ülkeler ile Afganistan arasında daha yaygın olmuştur (Marchand vd. 2014, s.57).

Pakistan ve İnan siyasî, insanî, dinî ve kültürel nedenlerden dolayı Afgan mültecilerin uzun süreli olarak ülkelerinde kalmalarına sıcak bakmışlardır. Pakistan, Afgan mülteci akınına karşılık olarak, ABD’den askerî, ekonomik ve diplomatik alanlarda önemli yardımlar da almıştır. Öte yandan, dünyada en çok mülteci barındıran ülkelerden biri olmasına rağmen, İnan çok az dış yardım almıştır (Castles ve Miller, 2008, s.247).

Sovyet işgali Afganistan’da yalnızca büyük bir göç dalgasının yaşanmasına neden olmamıştır. Sovyet nedenli göçler çoğu Afgan’ı yerlerinden edip, onları zorunlu bir yolculuğa çıkarırken aynı zamanda zor bir yaşam deneyiminin de kapılarını aralamıştır. Göç yolculuğuna katılanlar öngörüsüz bir gelecek ile karşı karşıya gelirken, bu yolculuğa katılmayıp Afganistan’da kalanları da ölüm ile karşı karşıya getirmiştir. 1978 ve 1987 yılları arasında, tahminen 240 günde ortalama 870.000 Afgan öldürülmüştür. Savaş, 1,2 milyon Afgan’ı engelli ve üç milyonu sakat ya da yaralı bırakmıştır. Savaş sırasında yalnızca kara mayınları nedeniyle 25.000 Afgan ölmüştür. Çatışma sırasında beş milyonu aşkın (nüfusunun yaklaşık beşte biri) Pakistan ya da İnan’a kaçmış ve iki milyonu ülke içinde yerinden edilmiştir (*The Cost of War*, 2009, s. 8). Sovyet işgalinin sona ermesinden sonra da göç hareketliliği değişen aktörler ve eksilmeyen çatışmalar, mevcut siyasal ve ekonomik sorunlarla devam etmiştir.

## 1992-2001 Arası Göç Hareketlilikleri

1992 yılında mücahitlerin zaferi Afganistan’da ikinci dış göç dalgasına neden olmuştur (Marchand vd. 2014, s.30). İdeolojik eğitimini Pakistan medreselerinde alan (Aras ve Toktaş, 2008) çoğunluğu kırsaldan, Peştun kökenli Afgan İslami din adamları ve öğrenciler tarafından oluşturulan (Katzman, 2015) Taliban, ülkenin tamamını kuşatan bir yönetimle İslam’ın radikal yorumuna dayalı bir devlet ve yönetim yapısı tesis etmiştir (Aras ve Toktaş, 2008, s.49).

Taliban’ın yükselişinin neden olduğu göç dalgası, öncelikli olarak büyük çoğunluğunu kadın ve çocukların temsil ettiği, Şîî Müslümanlar, Sihler ve Hindular gibi azınlık gruplarından oluşuyordu. (Wescott’tan aktaran Kuschminder ve Dora, 2009, s.22). İkinci dış göç dalgasında özellikle kentli ve eğitilmiş orta sınıf Afganistan’dan İnan ve Pakistan’a kaçmıştır. İlk



göçün tersine, Afganlar Pakistan ve İran tarafından artık memnuniyetle karşılanmamışlardır. Afganistan, ayrıca uluslararası toplumun ilgisini de aynı ölçüde çekememiştir (Marchand vd. 2014, s.31). 1996'nın ikinci yarısındaki Taliban saldırısı sırasında yerlerinden edilen Afganlara sınırlarını kapayan Tacikistan, Özbekistan ve Pakistan bu yöntemi uygulayan ülkeler olmuşlardır (*Dünya Mültecilerinin Durumu*, 1997, s.64).

Sovyetlerin geri çekilmesinden sonra tahminen 1,2 milyon Afgan sadece barış içinde yaşayabilmek umuduyla Pakistan'dan dönmüştür. Ancak milyonlarca kısa süre içinde kaçmak zorunda kalmıştır (*The Cost of War*, 2009, s.10). 1992-1996 yılları arasında, vatanlarında devam eden çatışmalar ve merkezi hükümetin yokluğuna rağmen, 2,7 milyonun üzerinde Afgan Pakistan ve İran'dan ülkelerine geri dönmüştür (*Dünya Mültecilerinin Durumu*, 1997, s.145). Bununla birlikte, yeni çatışmaların patlak vermesi, Taliban hareketinin iktidara gelmesi, dört yıl süren kuraklık ve savaş sırasında ülke altyapısının tahrip olması çoğu Afgan mültecinin ülkelerine dönüşünü ertelemiştir. 2000 yılı itibariyle, Afganlar dünyanın en büyük mülteci topluluğu olma özelliğini korumuşlardır (Castles ve Miller, 2008, s.247-248). Bu özelliğini ilerleyen yıllarda Suriye'ye bıraksa da yine de Afganlar mülteci listesinden hiç eksilmemiştir.

Mülteci akını 1994–2000 yılları arasında Taliban tarafından ele geçirilen Kabil ve Kandahar'dan başlayan ve tüm ülkede yayılan yeni bir akımla sürmüştür. 1994–2001 yılları arasında İran'a kaç tane Afgan'ın yerleştiği ve orada kalıp kalmadıkları kesin olarak bilinmemektedir (Nakanishi, 2008, s.14). Ülkede iç savaşın sona ermesi ve yönetimin sağlanması nedeniyle yapılan erken olumlu yorumlar bir süre sonra Taliban radikalliği yüzünden yerini ümitsizliğe bırakmıştır (Aras ve Toktaş, 2008, s.49). Artan sayıda Afgan Batı ülkelerine gitmiştir: 1990-2000 yılları arasında, 155.000 Afgan Avrupa Birliği ülkelerine sığınmacı olarak başvuruda bulunmuştur (Castles ve Miller, 2008, s.248). 1996 yılı boyunca süren ve 1997'nin ilk yarısında da devam eden Taliban kuvvetleri ve ülkenin diğer siyasî güçleri arasında süren çatışmalar, ülke içerisinde geniş çaplı yer değiştirme hareketlerine neden olmuştur. Ayrıca birçok köylü evlerinden ayrılmaya zorlanmış ve Kabil'de gruplaşmıştır. Bölgede içsel olarak yerinden edilmiş Afganların sayısı 1997 yılının ortalarında 1,2 milyona ulaşmıştır (*Dünya*

*Mültecilerinin Durumu*, 1997, s.107).

Afgan mültecilerin memnuniyetle karşılanma dönemi 1989 yılında değişmeye başlamıştır (Kuschminder ve Dora, 2009, s.11). İran'da artan işsizlik ve İran hükümetinin Afgan politikasına yönelik artan şikâyetleri hükümeti, Afganları ülkelerine geri döndürme konusunda bir kampanya başlatmaya yöneltmiştir (Nakanishi, 2008, s.17). İran 1990'ların başından beri mülteciler için dünyanın en önemli sığınağı haline gelmiştir. Büyük sayılardaki Afgan mülteciyi iadesini gerçekleştirmiş; 1997'de de tüm Afgan mültecilerin ülkeyi terk etmek zorunda olduğunu ilan etmiştir. Yine de 2000 yılında 1,5 milyon Afgan mülteci kalmış ve sayıları 2001 yılında Afganistan'ın ABD güdümlü işgali sırasında artmıştır (Castles ve Miller, 2008, s.193). Mülteci sayısı artarken onları kabul eden ülkelerin sayısı azalmaya başlamıştır. Aynı zamanda barındıkları ülkelerde de zaman içerisinde farklı tutumların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

1990 yılından önce Afrika'da ve dünyanın gelişmekte olan başka bölgelerindeki baskıcı yönetimler, çıkarlarına uygun gördükleri durumlarda, kalabalık mülteci topluluklarına sığınma hakkı tanımada nispeten daha serbest davranmışlardır. Ancak, Soğuk Savaş'ın sona ermesi ve çoğu düşük gelir düzeyli ülkede çoğulcu siyaset sisteminin uygulanmaya başlamasıyla, mülteci sorununun siyasal önemi artmıştır. Sanayileşmiş ülkelerde olduğu gibi, hem hükümetler, hem de muhalefet partileri seçmen desteğini arttırmak amacıyla milliyetçilik ve yabancı düşmanlığı duygularını okşamaya, ülkenin yaşadığı sorunların kaynağı olarak mültecilerle diğer yabancıları gösterme eğilimi sergilemeye başlamışlardır (*Dünya Mültecilerinin Durumu*, 1997, s.73). Bu durum göçmenlerin ötekileştirilme hızını arttırmış ve yabancılık hissini daha yoğun olarak yaşanmasına neden olmuştur.

1990 yılından önce kendi ülkelerine dönen Afganların sayısı azdır. Mücahitler 1992 yılında hükümeti devralmış ve bunun sonucunda yaklaşık 2 milyon mülteci Afganistan'a geri dönmüştür. 1997 yılında tahmini 4 milyon mülteci Pakistan ve İran'dan geri dönmüştür (Stigter'dan aktaran Kuschminder ve Dora, 2009, s.12). İran, 1992 yılında Afganistan, İran ve UNHCR arasında üç taraflı bir anlaşma altında ilk geri dönüş programını başlatmıştır. 1992 ve 1995 yılları arasında, 1,3 milyondan fazla Afgan,

gönüllü olarak İran'dan Afganistan'a dönmüştür. Ancak 1994 yılından itibaren baskıcı Taliban rejiminin yükselişiyle İran ve Pakistan'a büyük Afgan hareketleri bir kez daha başlamış ve 2000 yılına kadar devam etmiştir. 1991 ve 2000 yılları arasında, 300.000'den fazla Afgan mülteci Pakistan'a kaçmıştır. İran 1995 yılında, o zamanlar Taliban tarafından yönetilen Afganistan ile olan sınırını kapatmıştır. Ayrıca, Afgan mültecilere sağlık hizmeti ve eğitim sağlamayı durdurmuş ve 190.000 belgesiz Afgan 1998 ve 1999 yılları arasında sınır dışı edilmiştir (Abbasi-Shavazi vd.'den aktaran Marchand vd. 2014, s.30).

Bununla birlikte, eş zamanlı olarak rakip Mücahit gruplar arasındaki çatışmalar geri dönen birçok mülteciyi vazgeçirmiş, yeni mülteciler ve yerinden edilmiş kişiler yaratmıştır (Kuschminder ve Dora, 2009, s.12). Bu döngü Afganistan tarihinin kalıcı bir unsuru haline dönüşmüştür. Taliban iktidara gelir gelmez, İslam'ın aşırı bir yorumuna ve şeriat kanununa dayalı katı bir kurallar dizisini zorunlu kılmıştır. Kızlar için eğitim kaldırılmış, kadın sağlık çalışanları dışında kadınların çalışması yasaklanmış ve kadınların bir erkek eşlik etmeden, çarşafsız sokağa çıkmalarına da izin verilmemiştir. Savaş, on binlerce kadının dul kalmasına neden olmuş ve çoğu uluslararası kuruluşlardan gelen yardımlara güvenmiş ya da sokaklarda dilenci haline getirilmişlerdir. Kadınların üzerindeki etki, özellikle kentsel alanlarda daha da şiddetli olmuştur. Kabil'de yapılan bir ankette kadınların %81'inin ruhsal durumunda düşüş olduğu, %42'sinin post-traumatik stres bozukluğu ile karşılaştığı ve %21'inin *oldukça sık* ya da çok sık derecesinde intihar düşüncelerinin olduğu belirtilmiştir (*The Cost of War*, 2009, s.11). Taliban yönetimi ile birlikte eve kapanmak ve akrabaları olmayan erkeklerle iletişime girmemek gibi sınırlamalarla karşılaşan Afgan kadınların eğitim hakları ellerinden alınmış; hatta evlerde sürdürülen kapalı eğitim bile fazla bulunarak engellenmiştir. Kadınlara yönelik bu katı politikaya neticesinde sadece kadın değil bebek ölüm oranlarında da artış olmuştur (Aras ve Toktaş, 2008, s.53-54).

## **2001 Sonrası Göç Hareketlilikleri**

2001 yılında Amerika Birleşik Devletleri tarafından yönetilen koalisyon güçleri ile Taliban arasındaki savaş, üçüncü ve en son büyük ölçekli göç

dalgasına neden olmuştur. 11 Eylül 2001 tarihindeki terörist saldırılar uluslararası toplumun Afganistan'a karşı dikkatin artmasına yol açmıştır (Marchand vd. 2014, s.31). Afganistan, El-Kaide adlı terörist ağının merkezi haline gelmiş, ayrıca, dünyadaki en büyük eroin üretici ülkelerden birisi olmuştur. Bu nedenlerden dolayı, büyük Afgan mülteci diasporası, küresel güvenliği tehdit eden etkenlerden biri olarak görülmeye başlanmıştır. Beklenilenin aksine, ABD'nin Afganistan'a müdahalesi ciddi anlamda mülteci hareketlerine neden olmamıştır. Bunun nedeni kısmen İran ve Pakistan'ın sınırlarını Afgan mültecilere kapatması kısmen de Taliban iktidarının çok kısa bir sürede alaşağı edilmesidir (Castles ve Miller, 2008, s.248). Afganların göç hareketlilikleri niceliksel/niteliksel farklılığa rağmen bu dönemde de devam etmiştir. Ancak bu hareketliliğe karşı tutumlar geçmiş dönemlerden farklı bir düzeyde olmuştur.

Pakistan ve İran'ın mültecilere yaptıkları yardım ve hizmetlerin düzeyinde değişmeler meydana gelmiştir. Ev sahibi ülkelerin konumu 2001 yılı sonrası gitgide artarak düşmanca olmuştur (Kuschminder ve Dora, 2009, s.11). Pakistan ve İran hükümetleri kendi ülkelerinde yaşayan Afganların sayısını, onların anavatanlarındaki koşullarına rağmen, giderek artan bir şekilde azaltmayı denemişlerdir. İran, Afganlar için hayat pahalılığını arttırmış ve İranlı işverenlerin Afgan işçilerin işe alımını yasaklayan politikalar uygulamıştır.

Diğer taraftan Pakistan, sınır bölgelerinde barınan binlerce Afgan mülteci kamplarını kapatmıştır. Uluslararası kuruluşlar da Afganlar için destekli gönüllü dönüş programları hazırlamışlardır. Bunların neticesinde çok sayıda Afgan Pakistan ve İran'dan ülkelerine dönmüştür (Marchand vd. 2014, s.31-33). Ancak İran'dan dönenlerin %10-15 civarında olduğu söylenmektedir. Örnek vermek gerekirse Kasım 2001 - Ağustos 2002 dönemleri arasında Pakistan'dan 900.000 mülteci Afganistan'a geri dönerken İran'dan dönenlerin sayısı ancak 100.000 civarında olmuştur (Nakanishi, 2008, s.14).

2001 yılından bu yana Afganistan BMMYK'nın mülteci dönüşünün en büyük hareketliliğine şahit olmuştur (Monsutti'den aktaran Kuschminder ve Dora, 2009, s.14). Pakistan ve İran'daki Afgan mültecilerin sayısı

2001 yılından bu yana sürekli olarak azalmıştır (Kuschminder ve Dora, 2009, s.16). Mart 2002'de, Afgan Geçici Yönetimi ve UNHCR, Afgan mültecilere yönelik bir kitlesel dönüş programı başlatmıştır. Temmuz ayı ile birlikte 1,2 milyonu Pakistan'dan ve 100.000'i İran'dan olmak üzere 1,3 milyondan fazla Afgan ülkeye geri dönmüştür. Afgan mültecilerin beklenmedik şekilde kitlesel olarak ülkeye dönmesi, UNHCR'nin Afganistan'daki olanaklarını ciddi olarak zorlamıştır. Bu nedenlerden dolayı UNHCR, ülkeye geri dönen mülteci ailelere yönelik yardımlarını kesmek zorunda kalmıştır. Afganistan'a milyarlarca dolarlık askeri müdahale konusunda istekli olan Batılı devletler, mültecilerin ülkeye geri dönüşü için gerekli olan fonları tahsis etme konusunda isteksiz davranmışlardır. Ayrıca, Avustralya ve İngiltere ve diğer Batı ülkeleri, Afganistan tam anlamıyla güvenlik ve istikrara kavuşmamasına rağmen sığınmacıları Afganistan'a göndermeye başlamıştır (Castles ve Miller, 2008, s.248-249). Ancak, bu durum Afgan hareketliliğinin son bulmasında kalıcı bir çözüm yolu olamamıştır. Aksine kaçak yollarla yapılan göç hareketliliğinin artmasına neden olmuştur.

2001 yılının sonlarında Taliban'ın devrilmesinden sonra birçok Afgan şiddetin sona ereceği ve yaşamlarının iyileşeceği konusunda yeniden umutlanmışlardır. Ancak 2006 yılında güvenlik durumu hızla kötüleşmiş ve şiddet 2001 yılından bu yana en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Hayat bazı Afganlar için iyileşmiş olsa da nüfusun neredeyse yarısı hâlâ yoksulluk sınırının altında yaşamakta, çatışmalar nedeniyle bir milyon kişinin dörtte birinden fazlası ülke içinde yerinden edilmeye devam etmekte ve yaklaşık üç milyon kişi Pakistan ve İran'da kalmayı sürdürmektedir (*The Cost of War*, 2009, s. 3-4).

Savaşın bireysel deneyimi, zorla çalıştırılma, kaçırılma, güvensizlik, yaygın yoksulluk, siyasi istikrarsızlık, kötü eğitim gibi insan hakları ihlalleri, iyi bir gelecek adına umutları azaltarak dolaşımaları körüklemiştir (*Budapest Process, Afghanistan*, 2013, s.18). Bu nedenlerden dolayı, göç olgusunu ortaya çıkaran temel itici faktörleri azaltan politikalar var olmadıkça, bu olgu pek çok Afgan için tek alternatif olmayı sürdürecektir.

BMMYK tarafından hazırlanan istatistikler, Nisan 2002 itibariyle geri dönenlerin sayısının 370.000 olduğunu göstermektedir. 2003 yılının

ilk yarısında ise geri dönenlerin sayısında ciddi bir azalma olmuş ve dönenlerin sayısı 80.000 ile sınırlı kalmıştır. Bunun üzerine İran hükümeti BMMYK'ya programını hızlandırması konusunda baskı yapmaya başlamıştır (Nakanishi, 2008, s.17). BMMYK'nın desteklediği gönüllü geri dönüş programı kapsamında 2012 yılında toplam 94.000 mülteci Afganistan'a dönmüştür (2012 Global Report, Afghanistan, 2012). Pakistan'dan yaklaşık 79.000, İran'dan 15.000, Hindistan ve Rusya Federasyonu gibi komşu olmayan 86 ülkeden BMMYK yardımıyla 94.000'den daha fazla Afgan gönüllü olarak evine dönmüştür (2012 Global Report, Afghanistan, 2012). 2017 yılında ise 610.000'in üzerinde Afgan, İran ve Pakistan'dan Afganistan'a geri gitmiştir (Global Trends, Forced, 2018). BMMYK'nin temel politikalarından biri, İran'a Kasım 2001 yılından sonra gelenlerin mülteci olarak kabul edilmemesini öngörmektedir. Bu politikanın temelinde yatan mantık, güvenlik ortamı uygun olduğu müddetçe mümkün olduğu kadar fazla Afgan'ın ülkelerine geri dönmesini desteklemektir (Nakanishi, 2008, s.18). Geri dönüş programlarının uygulama alanları ve sayıları çoğaltılsa da geri dönülen anavatandaki mevcut şartlar göz önünde bulundurulmadıkça işlevsel olmayacağı tarihî deneyimlerle kanıtlanmıştır.

Ocak ile Nisan 2009 tarihleri arasında, Afganistan genelinde 14 ilde, Afgan kadın ve erkeklerden rastgele seçilmiş 704 kişi üzerinde gerçekleştirilen araştırmanın sonuçlarına göre (The Cost of War, 2009) görüşülen her dört kişiden üçü (%76) son otuz yıldaki çatışmalar süresince belli bir noktada evlerini terk etmek zorunda kalmıştır. Bir neslin tamamı barış deneyimine hiç sahip olamadan büyümüş ve birçok Afgan geçmişteki ve günümüzdeki çatışmaların psikolojik, ekonomik, sosyal ve fizikî sonuçlarıyla ile başa çıkmak için mücadele etmektedir.

Bireylerin %43'ü sahip olduğu mülklerinin; %25'i arazilerinin tahrip edildiğini; %34'ü soyulduğunu ifade etmişlerdir. %76'sı çatışmalar sırasında evlerini terk etmek zorunda kaldıklarını belirtmişlerdir. Göç çoğu Afgan için kritik bir hayatta kalma stratejisidir. Araştırmanın sonuçlarına göre bireylerin %70'i işsizlik ve yoksulluğu çatışmaların başlıca nedeni olarak görmektedir. %48'i Afgan hükümetinin başarısızlığına ve yolsuzluğuna işaret etmiş; %36'sı Taliban'ı; %25'i diğer ülkeleri; %18'i El Kaid'e'yi; %18'i uluslararası güçlerin varlığını; %17'si uluslararası toplumdan

gelen desteğin eksikliğini; %15'i diktatörleri ve %14'ü suç gruplarını çatışmanın itici gücünün başlıca nedeni olarak belirtmişlerdir (*The Cost of War*, 2009, s. 4). Afganlar özelinde "Çoğu Afgan için kritik bir hayatta kalma stratejisi" olarak tanımlanan göç hareketliliği Afganların göç tarihini anlaşılması açısından ayrıca önem taşımaktadır.

## **TRANSİT GÖÇÜN COĞRAFYASINDA İSTİKRARLI MÜLTECİLER: TÜRKİYE VE AFGANLAR**

Bugün göçmen veren ülkeler ile göçmen alan ülkeler arasında bir kavşak konumunda olan Türkiye'nin uluslararası göç geçmişinde, göç dalgalarının nitel ve nicel özelliklerinde değişen eğilimler görülmektedir (İçduygu, 2015, s. 279). Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında ülkeye gelen uluslararası göçün neredeyse tümü, eski Osmanlı topraklarından gelen etnik Türk nüfusundan oluşmaktadır. Cumhuriyet'in kuruluşunda, yeni Türk devleti topraklarındaki nüfusu homojenleştirmeyi amaçlayan büyük göç dalgaları damgasını vurmuştur (İçduygu ve Aksel, 2012, s.7).

1923'te Türk ulus devletinin kuruluşu ve buna dayalı olarak gerçekleştirilen politik proje, heterojen Osmanlı nüfusundan bir Türk ve Müslüman ulus oluşturma projesi sonucunda Balkanlar'dan 1,3 milyon Müslüman göçmen ülkeye gelmiş ve yaklaşık 3 milyon gayrimüslim ülkeyi terk etmiştir (İçduygu ve Biehl, 2012, s.3). 1982 tarihli 2641 sayılı yasa ile Türk kökenli Afgan göçmenlerin Türkiye'ye kabulü de bu proje ile gerçekleşen göçler kapsamındadır. Günümüzde, son birkaç yıldır süregelen göç akışı ise, Türkiye tarihi için farklı bir olgudur; önceleri az sayıda gelmeye başlayan, ancak sayıları artık belirgin rakamlara ulaşmış olan düzenli ve düzensiz göçmen işçileri, sığınmacıları ve mültecileri kapsamaktadır (Biehl, 2012, s.76-77). Bu göçmenlerin çoğu için Türkiye Avrupa'ya gidebilmenin klasikleşmiş transit bir yoludur ve bazı göçmenler arzu edilen yaşam şartlarına Avrupa'da ulaşabilme hayali kurarak bu süreci ölüm yolculuğu ile sonlandırabilme ihtimali olan yöntemlere başvurarak gerçekleştirebilmektedirler.

Türkiye'nin komşu ülkelerinde gerçekleşen pek çok uluslararası gelişme de Türkiye'nin göç alan bir ülke haline gelişinde etkili olmuştur (Biehl, 2012, s.77). Avrupa ülkeleri, bu bölgelere coğrafi yakınlığı ve daha

gelişmiş ekonomik ve insanî düzeyleri sebebiyle başlıca çekim alanları haline gelirken, Avrupa'yla sınırı olan Türkiye gibi ülkeler de hem hedef hem de transit ülkeler olarak düzensiz göç akışlarından etkilenmiştir (İçduygu ve Aksel, 2012, s. 7). Örneğin, Türkiye, 1980'lerin başından bu yana önemli bir sığınma ülkesi haline gelmiştir. Bu sığınma hareketleri, Ortadoğu'daki ve komşu ülkelerdeki (özellikle Afganistan, İran, Irak, Bosna ve Kosova) baskıcı rejimlerin ve yabancı işgallerin doğrudan bir sonucudur. Doğu Avrupa'daki komünist rejimlerin çöküşü de Türkiye'ye yönelik düzensiz işgücü göçünde artışa neden olmuştur (Biehl, 2012, s.77). Son zamanlarda Türkiye aynı zamanda Afganistan, Bangladeş, Irak, İran ve Pakistan gibi Asya ülkelerinden gelen düzensiz göçmenler için Avrupa Birliği'ne geçiş ülkesi olarak da bilinmeye başlamıştır (Kirişçi, 2003). Komşu ülkelerdeki ekonomik, sosyal ve siyasi karışıklıklar başta olmak üzere çeşitli nedenlerden dolayı 1980'lerden itibaren Türkiye'ye ve ülke üzerinden gelişmiş batı ülkelerine yönelik eşî benzeri görülmemiş bir göç dalgası ortaya çıkmıştır (İçduygu ve Aksel, 2012, s. 7). Bu durum Türkiye ve Avrupa ülkelerine yönelik göç hareketliliğinin niteliksel ve niceliksel boyutunu ciddi anlamda değiştirmiştir. Bu göçler bugün bazı Avrupa ülkeleri tarafından engellenmeye çalışılan bir olgu haline dönüşmeye başlamıştır.

Soğuk Savaş sırasında binlerce sığınmacı Doğu Avrupa'daki ve Sovyetler Birliği'ndeki komünist devletlerden Türkiye'ye kaçmıştır. 1980'lerin sonlarında, bu model İran ve Irak'tan hem de diğer gelişmekte olan ülkelere gelmeye başlayan sığınmacı sayıları arttıkça değişmeye başlamıştır (Kirişçi, 2003). Afganistan'ın Sovyet Rusya tarafından işgal edilmesi, İran'daki rejim değişikliği; Irak'taki Saddam Hüseyin rejiminin Ortadoğu'da yol açtığı hukukî kargaşa ve savaşlar; Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'ndeki komünist rejimin çöküşü gibi olaylar Türkiye'ye ve diğer ülkelere yönelik göçlere yol açmıştır. Bunlarla birlikte artan küreselleşme de Türkiye'deki göçmen nüfusunun artışındaki bir diğer faktör olmuştur (İçduygu, 2015, s.282). Kaynak ülkelerdeki ekonomik ve sosyal yoksunluk, sosyal çatışma ve siyasî çalkantılar gibi faktörlerle birlikte de son yıllardaki insan hareketlilikleri giderek artmıştır (İçduygu ve Aksel, 2012, s.7). Dolayısıyla bu itici faktörler çözüme kavuşmadıkça istenilmeyen hareketliliklerin durma ihtimali de söz konusu olamayacaktır.



Göç tercihini kullananların sayısı giderek artacak ve gayri resmi yollara başvuranların oranları da yükselecektir.

1995 yılında İstanbul ve Ankara'da; 2003 yılında ise İstanbul ve Van'da yapılan mülakatlarda transit göçmenlerin en büyük grubu oluşturduğu tespit edilmiştir. Transit göç, bu dönemlerde Türkiye'deki en yaygın göç tiplerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. 1995 yılındaki mülakatta, İran, Irak, Afganistan ve Afrika ülkelerinden gelen 159 kişiden 135'i Türkiye'yi transit ülke olarak değerlendirmişlerdir (İçduygu ve Aksel, 2012, s.17). 2000 ve 2006 yılları arasında Türkiye'de yaklaşık olarak 500.000 göçmen tutuklanmıştır (*Migration in Turkey*, 2008). 2000-2010 yılları arasında ise Türkiye'de yakalanan toplam 700.000 düzensiz göçmenin 473.000'i potansiyel transit göçmen olarak değerlendirilmiştir. Irak (94.000), Pakistan (66.000), Afganistan (59.000), İran (22.000) ve Bangladeş (17.000) en fazla göçmen gönderen beş ülke olmuştur (İçduygu ve Aksel, 2012, s.22). Düzensiz göçmenlerin sayısı 2015'te 146.485; 2016'da 174.466; 2017'de 175.752 olmuştur (*2017 Göç İstatistik Raporu*, 2017).

Türkiye'de sığınmacılar ve mültecilerin nüfusları, toplam göçmen nüfusunun önemli bir dilimini oluşturmaktadır. 1995-2009 yılları arasında yapılan 70.000 sığınma başvurusunun çoğu İran'dan (yüzde 47) ve Irak'tan (yüzde 40) gelmiştir. Son yıllarda ise bu sayılarda değişiklikler yaşanmıştır. 2000 yılında 3.500'den fazla İranlı ve 1.200'den fazla Iraklı sığınma talebinde bulunurken, 2000'lerin ilk yarısında bu sayılar azalmıştır. 2006 yılında 2.200'den az İranlı ve yaklaşık 500 Iraklı ülkeden sığınma talep etmiştir. 2007 yılında ise özellikle Irak ve bazı Afrika ülkelerinden gelen insanlarda ciddi bir artış görülmüş; 7.500 Iraklı, 2.000 İranlı ve 1.600 Afgan başvuru yapmıştır (İçduygu ve Aksel, 2012, s.27). Avrupa Komisyonu'nun 2018 verilerine göre ise Türkiye'de yaşayan mülteci sayısı 3,9 milyonun üzerindedir. Bu durum, Türkiye'yi dünyadaki en fazla mülteci nüfusunu barındıran ülke haline getirmiştir. Türkiye'de kayıtlı olan 3,9 milyonun üzerindeki mültecilerin çoğunluğunu ise Suriyeliler, Iraklılar, Afganlar, İranlılar ve Somalililer oluşturmaktadır. UNHCR verilerine göre 31 Mayıs 2018 itibarıyla 3,9 milyonun 3,5 milyonu Suriyeli, 169.000'i Afganlı, 142.000'i Iraklı, 36.000'i İranlı, 5.000'i ise Somalililerden oluşmaktadır.

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre Türkiye'de 2017 yılında yabancılara verilen ikamet izinlerinde 30.241 kişi ile Afganistan altıncı sırada yer almaktadır. 2017 yılında yakalanan düzensiz göçmenler içinde ise Afganistan 45.259 kişi ile üçüncü sırada yer almaktadır. UNHCR Türkiye istatistiklerine göre 31 Mayıs 2018 itibariyle UNHCR'ye kayıt yaptıran toplam 362.943 kişinin % 47'si Afganlılardan oluşmaktadır.

## ARAŞTIRMANIN METODOLOJİSİ

Kars il merkezinde ikamet eden Afgan mülteciler üzerine yapılmış nitel araştırma özelliği taşıyan bu çalışmada, nitel araştırmalarda yaygın kullanıma sahip tekniklerden (Kuş, 2012) biri olan görüşme tekniği uygulanmıştır. Bireylerin yaşamlarındaki rutin ve problematik anları ve anlamları tanımlayan çalışmaları ve çeşitli ampirik materyal setini içeren (Denzin ve Lincoln'den aktaran Kuş, 2012, s.77) nitel araştırmalarda, araştırmacılar insanlarla doğrudan konuşarak ve kendi ortamlarındaki davranış ve hareketlerini görerek yakından bilgi toplarlar (Creswell, 2015, s.45). Verileri yorumlama aşamasında birçok nicel araştırmacı, daha önce geliştirdikleri hipotezleri test ederken nitel araştırmacılar yeni kavramlar yaratma ve kuramsal yorumların inşasını vurgulamakla ilgilenmektedir (Neuman, 2013, s.23). Böylelikle nitel araştırmalar incelenen olguya ilişkin farklı durum tespitlerinin ve yorumlamaların yapılabilme olasılığını arttırmakta ve araştırmacıya yeni kavramsal/kuramsal keşifleri yapma fırsatı tanımaktadır.

Bu çalışmanın Kars özelinde yapılmasının temel olarak iki nedeni bulunmaktadır. Biri Doğu bölgesinde ikamet eden mülteciler üzerine yapılan/yapılacak araştırmalara katkıda bulunmak; bir diğeri ise çalışma alanının araştırmacıya yakın mesafede olmasıdır. Çalışmada kartopu örnekleme ve yarı yapılandırılmış görüşme tekniği kullanılmıştır. Kars il merkezinde ikamet eden 35 Afgan ile gerçekleştirilen görüşmeler 2016 Ocak ayı içerisinde tamamlanmıştır. Çalışma öncesinde Kars Valiliği'nde görevli personelle iletişime geçilmiş, bu kişi aracılığıyla ulaşılan Afgan aile yardımıyla da diğer ailelere ulaşma imkânı sağlanmıştır.

İletişime geçilen Afgan ailede Türkçeyi iyi bilen bir Afgan yardımı ile bütün görüşmeler tamamlanmıştır. Görüşmelerin tümü Afgan ailele-

rin kendi evlerinde gerçekleştirilmiştir. Erkek görüşmecilerin çoğunluğu ile Türkçe görüşme yapılmıştır. Kadın görüşmecilerin çoğunluğunun ise Türkçe bilmemelerinden dolayı Afgan tercüman aracılığıyla görüşmeler tamamlanabilmiştir. Görüşme formunda yer alan sorular Türkçe bilmeyenler için tercüman aracılığıyla Farsçaya çevrilmiştir; görüşmecilerin Farsça verdikleri yanıtlar da Türkçeye çevrilip gerekli notlar alınmıştır.

Kuramsal yaklaşım olarak yorumlayıcı bakış açısına; yönemsel olarak nitel ölçümlere dayanan bu çalışmanın araştırma süreci istenilen düzeyde gerçekleşmiş olsa da süreç öncesi ve sonrasında araştırmacının karşılaştığı bazı metodolojik kısıtlıklar da söz konusu olmuştur. Görüşmeciler ile araştırmacının anadillerinin farklı oluşu çalışmanın metodolojik kısıtlıklarından birini oluşturmaktadır. Bir diğer sınırlayıcı durum ise, az sayıda da olsa, bazı katılımcıların görüşmeler esnasında tedirgin oldukları gözlenmiş ve bu durumdan kaynaklı olarak sorulara verdikleri yanıtlar kısa olmuştur. Çalışmanın nitel özellik taşıması araştırma sonuçlarının genellebilirlik özelliğini engellemiştir. Bu durum araştırmanın yapıldığı kentteki mülteci sayısının yeterli örneklem büyüklüğüne sahip olmamasından kaynaklanmıştır. Aksi takdirde çalışma karma yöntem araştırmasına göre tasarımılanıp nitel ve nicel verilerin bir arada sunulacağı daha zengin bir veri olanağı sağlanabilirdi.

## **ARAŞTIRMANIN BULGULARI**

17 kadın ve 18 erkekte oluşan görüşmecilerden 21 kişi Hazara, 12 kişi Tacik, 1 kişi Özbek ve 1 kişi Arap kökenlidir. 14 kişi 18-24; 9 kişi 25-31; 5 kişi 32-38; 3 kişi 39-45; 4 kişi 46-... üstü yaş grubuna dahildir. Mültecilerden 14 kişi son bir yıl içerisinde Türkiye'ye, Kars'a, gelmiştir. 21 kişi ise yaklaşık üç buçuk yıldır Türkiye'de, Kars'ta, ikamet etmektedir. Erkek görüşmecilerin çoğu çalışma hayatında yer almaktadır. Bir kişi oto yıkamacılık, iki kişi terzilik yapmakta, diğerleri ise hamal olarak ya da inşaat işlerinde çalışmaktadır. Kadınlardan bir kişi terzilik, bir kişi bakıcılık yapmakta diğerleri ise çalışmamaktadırlar. Mültecilerin büyük çoğunluğu düşük ücretli olarak istihdam edilmektedir. Son bir yıl içinde gelen göçmenlerin çoğu Türkçe bilmemektedir. Diğer grupta ise çok az sayıda kadın göçmen Türkçeyi kısmen anlayıp konuşmakta, çoğunluğu ise Türkçeyi

hiç bilmemektedir. Erkek göçmenlerin birçoğu aktif iş yaşamının olmasının etkisi ile Türkçeyi bilmekte ancak konuşma açısından yine de güçlük çekmektedirler. Bu nedenle, göçmenler ile yapılan görüşmelerin tümünde Türkçeyi iyi bilen bir Afgan erkek mülteci tercüme konusunda çalışmanın başından sonuna kadar katkıda bulunmuştur. Görüşmelerin tümü mültecilerin evlerinde gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler öncesinde bütün göçmenlere araştırmanın içeriği hakkında bilgi verilmiştir.

Mültecilerden 10 kişi Sovyet işgali; 14 kişi yoksulluk ve işsizlik nedeni ile İran'a ve sonrasında Türkiye'ye; 7 kişi yoksulluk ve işsizlik; 4 kişi ise Taliban baskısı nedeniyle Afganistan'dan Van'a göç etmiştir. Göçmenlerin tümü kaçak yollarla Van üzerinden Türkiye'ye giriş yapmış, Van'dan Ankara'ya geçip BMMYK'ya sığınmacı başvurusunda bulunmuşlardır. BMMYK tarafından kendilerine *Sığınmacı Belgesi* verilmiştir. Bu belgede "sığınma başvurusu BMMYK ofisi tarafından incelenmekte olan bir sığınmacı" ifadesi yer almaktadır. Ayrıca Kars Valiliği tarafından göçmenlere statülerinin "Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi" olarak tanımlandıkları bir kimlik düzenlenmiştir.

Görüşmeler esnasında ve görüşmelerin tamamlanma sürecinden sonra ortaya çıkan bilgiler çerçevesinde çalışma bulguları göç nedenleri, göç öncesi ve sonrası durum olarak üç genel kategoride toplanmıştır. Görüşmecilerin sorulara verdikleri yanıtlar etrafında şekillenen bu bulgular olduğu gibi aktarılmıştır. Çünkü neredeyse her bir görüşmede ayrı bir deneyim ile karşılaşmış, duygu ve düşüncelerin içtenlikle aktarıldığına şahit olunmuş, bu nedenlerden ötürü görüşmelerdeki ifadeleri belli işlemlere tâbi tutup ayıklamak yerine doğrudan aktarım ile ortaya çıkan bilgilerin diğer araştırmalar ve araştırmacılar için daha faydalı olacağı düşünülmüştür. Mültecilerin görüşmelerde dile getirdikleri ifadeleri hiçbir değişikliğe uğratmadan doğrudan sunulması ve bu çerçevede genel bir değerlendirme yapılması uygun görülmüştür.

## GÖÇ NEDENLERİ

Görüşmecilerin yanıtları çerçevesinde göç nedenleri genel olarak Sovyet işgali, Taliban baskısı ve ekonomik olarak sınıflandırılabilir. Göç deneyimlerine bakıldığında mültecilerin çoğunluğu en az bir kere İran'a göç

etmiştir. Bunların çoğu Hazaralı ailelerden oluşmaktadır. Bu ailelerin bazıları Afganistan ve İran arasındaki göç deneyimini birkaç kez tekrarlamak zorunda kalmışlardır. Çok az bir kısmı ise, Tacik kökenli ve son bir yıl içinde Afganistan'dan Türkiye'ye gelenlerden oluşmaktadır. Son bir yıl içinde Türkiye'ye gelen grubun aktardıkları ve deneyimleri göz önünde bulundurulduğunda iki durum ile karşılaşılmaktadır. Bunlardan biri Afgan göçmenlerin sosyal ağlar yardımıyla elde ettikleri bilgiler neticesinde İran ya da başka bir ülkeye göç etmeden doğrudan Türkiye tercihini kullanmaları; bir diğeri ise Afganistan'a yönelik yapıldığı söylenen iyileştirme programlarının, demokratik atılımların ve insan hakları reformlarının işlevselliğinin tartışmalı hale geldiğidir. Bu noktadaki öngörülerimizden biri doğrudan Türkiye'ye yönelen Afgan hareketliliğinin ilerleyen dönemlerde hızla artabileceği; bir diğeri ise Afganistan'da beklenen kalıcı değişimin ortaya çıkmasını engelleyen ciddi sorunların hâlâ var olduğu gerçeğidir.

Göç nedenlerine ilişkin verilen yanıtlardan bazıları şu şekildedir:

(...)Sovyet işgalinde ailece İran'a göç ettik. Afganistan'da kalsaydık biz de ölürdük. Afganistan'da bir erkeğin dışarı çıkıp geri dönmediği gibi durumlar çok olurdu. Kaçınılır, tehdit edilir ya da öldürülürdü. Hazaralılar için Afganistan'da yaşamak daha zordur, göç etmek zorunda kalıyorsunuz... Taliban baskısıyla Afganistan'dan İran'a göç etmek zorunda kalmıştık. Kaçak yollarla İran'a geçtik. 10-15 gün arası sürdü yolculuğumuz. İran'da çok dışlanıyorduk, İran'da komşularımız bile aşağılıyordu bizi "pis Afganlar" diyorlardı... Yorulduk, Türkiye'ye geldik. Bizden önce gelen tanıdıklarımız vardı, Türkiye daha rahat dediler... Burası Müslüman ülke burada kalmak isteriz ama vatandaşlık alamazsak Avrupa'ya gideriz, yoksa burada kalmanın bir anlamı kalmaz(...)

Aras ve Toktaş'a göre (2008), ulusal bir *Afgan üst kimliğinin inşası* meselesi Afganistan'ın tartışmalı konuları arasında yer almaktadır. Bonn Anlaşması ve takip eden süreçlerde ortaya çıkan kurumlar Afgan kimliğinin nüvelerine işaret etse de henüz net bir ulusal kimlikten söz etmek mümkün değildir. Afganistan'daki her bir etnik grup, üst kimliği belirleyen grup olmak için birbirleriyle rekabet etmektedirler. Peştunlar kendilerinin ön planda olacağı güçlü bir merkezi devlet, Tacikler merkezi yönetimde söz sahibi olma ve Hazaralar ve Özbekler ise kimliklerinin tanınmasını ve bölgesel yönetim talep etmişlerdir (s.55). Dolayısıyla işlevsel bir siyaset kurumunun ne kadar önemli olduğu gerçeği bir kez daha kendini Afganistan özelinde doğrulamaktadır. Siyasi yapıdaki bu noksanlık ekonomiden,

hukuktan sosyal ve kültürel yaşama kadar toplumsal yapı içinde yer alan her bir kurumsal yapıyı olumsuz yönde etkilemektedir.

Göç nedenlerine ilişkin verilen yanıtlardan bir kısmı da şu şekildedir:

Ben (kadın görüşmeci) eşimle birlikte Kabil’de terzilik yapıyordum. Taliban taraftarları dükkânımıza kâğıt yapıştırmışlardı, 24 saatte buradan gidin yoksa sizi öldürürüz diye yazmışlardı. Afganların çoğu yoksulluktan göç eder. Bizde bu yüzden İran’a göç ettik. Ama İran’da kaçaktık, çoğu Afgan gibi. Her yıl ev değiştirir. İran polisinden kaçır. Hep korkuyla yaşadık(...) İş için İran’a göç ettik. Kaçak olduğumuz için tehdit çoktu. Yakalandığımızda rüşvet isterlerdi, veremezdik, dayak yerdik. Korkudan Türkiye’ye geldik. Türkiye’ye daha önce gelen tanıdıklarımız, İran’dan farklı olduğunu söylediler. İran’da kimliğimiz yok, vatandaşlığımız yok, çalışma iznimiz yok, ayrımcılık çok, sömürülüyorduk. Paramızı alamıyorduk. İranlılardan daha fazla çalışıp daha az alıyorduk(...)

## **GÖÇ ÖNCESİ DURUM (AFGANİSTAN VE İRAN): ÖTEKİLEŞTİRİLME, EMEK SÖMÜRÜSÜ, KORKU, YOKSULLUK VE UMUTSUZLUK**

Mültecilerin çoğunun ilk göç deneyimini yaşadıkları İran’da Afganlara karşı olan tutumların zaman içerisinde radikal bir değişim geçirmesinin ve İran’ın Afganlar için yaşanılması güç bir coğrafyaya dönüşmesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Nakanishi, Tahran’da UNESCO ile yaptığı çalışmalar sonunda tespit ettiği Afganların farklı statülerdeki durumunu şu şekilde açıklamaktadır:

(...)İran’daki Afganların 3 farklı yasal statüde bulduklarını gördüm Bunlardan ilki “Mavi Kart” sahipleri ki bu statü 1992’den önce gelmiş olanlara veriliyor. Bu kişilerin oturma, eğitim ve sağlık gibi devlet hizmetlerinden faydalanma hakları vardır. Belirli sektörlerde çalışmalarına izin veriliyor (genellikle düşük maaşlı, tehlikeli işler). 2. grup Afganlar, 1992–1994 arasında gelenlerdir. Bunlara 1994 sonunda geçici kartlar verilmiştir. Kartlar geçerliliğini 1996’da kaybetmiş olsa da çoğunlukla yine de uzatılıyor. Bu kart sahiplerinin çoğu İran’da kalmaya devam etmişlerdir. 3. kategori ise 1996’dan sonra kısa süreli izinle gelenler ve bunlara verilen herhangi bir belge yok. 1996’dan sonra İran’a gelen Afganların çok az bir kısmı yasal izin alabilmiştir(...) (Nakanishi, 2008, s.16).

Mültecilerin göç öncesi durumlarına ilişkin verdiği yanıtlardan bazıları şu şekildedir:

İran’da erkeklerimiz kaçak çalışırdı. Biz (kadınlar) evden dışarı çıkamazdık (İran’da). Niye Türkiye’ye geldik? Yorulduk çünkü. Korkuyla yaşamaktan bıkmıştık. İran’da bir Afgansanız, bir de parasız Afgansanız çok zordur. Çünkü İran’da paranız varsa, kim olduğunuz önemli değil. Ama

hem parasız hem Afgansanız, yolda bile yürüyemezsiniz. İran'da kaçtık. Sigorta yok, güvence yok, karnımız doyuyordu o kadar. Hastane paralı, kimlik paralı, okul paralı... Çocukları okula gönderemiyorduk. Ben beş yıl dayanabildim ve Türkiye'ye geldim. İran'da Afganların sayıları arttıkça, davranışlar çok değişti. Başlarda böyle değildi. Sonradan böyle oldu(...)

Yukarıda sözü edilen yanıtlar çerçevesinde dikkat çeken önemli bir husus da mülteci nüfusunun artışı ile yerli nüfusun dışlayıcı eylemleri arasındaki paralelliktir. Afganların İran'a ilk göç hareketlilikleri ile ilerleyen yıllardaki artan hareketlilikleri Afganların İran'daki gündelik yaşamlarından yeni göç hareketliliklerine kadar pek çok durumunu etkilemiştir. Afganların İran özelinde yaşadıkları deneyimlere baktığımızda İran'da artan ötekileştirilme durumu Afganları yeniden göç etmeye zorlamıştır. Bununla birlikte işsizlik, emek sömürüsü, maddi imkansızlıklar ve sosyal yaşamdaki diğer zorluklar İran'dan Türkiye'ye yönelik Afgan göçlerini hızlandırmıştır. Göç yolculuklarında harcanan paralar ve başvuru yöntemlerine ilişkin verdikleri ifadelerden bazıları ise şu şekildedir:

İran'dan Türkiye'ye İran'daki kaçakçılar ile geldik. Üç gün sürdü yolculuk. Yolculukları gece yapıyorduk. Kişi başına 900 dolar para verdik Türkiye'ye gelirken. Bu parayı Afganistan'dan İran'a gelirken daha fazla ödüyorduk. 14 saat yürüdük. Dağda taşa yattık. Bir yerden sonra pikap arabalara bindiriyorlar, parça parça getiriyorlardı bizi. Türkiye sınırına gelince buradan da Türkiye'deki başka kaçakçılar bizi aldı.

İran'a göç eden Afganların sayısı ve göçleri arttıkça İran toplumunda ötekileştirmenin arttığı, Afganların istenilmeyen misafirler oldukları ve zaman geçtikçe geri gönderilmelerine yönelik çabaların da güçlendiği görülmektedir. Bu durum Türkiye açısından kritik bir değere sahiptir. Çünkü Afganların bir kısmı İran seçeneğini tamamen devre dışı bırakıp artık doğrudan Türkiye yolunu tercih etmeye başlamışlardır. Bu hareketlilikler ilerleyen zamanlarda hem İran'daki Afganların hem de Afganistan'daki Afganların Türkiye'ye yönelik göç hareketliliklerinin çoğalacağına işaret etmektedir. Bu durumu örneklendiren açıklamalara aşağıdaki yanıtlarda da karşılaşılmaktadır.

Ben İran'da hamallık yaptım, inşaatlarda çalıştım, çok sömürülüyorduk. Üstüne dayak yerdik. Ben bir kere, günde üç kere dayak yedim hem İranlıdan hem İran polisinden. İran'da hayat çok zordu. Hapse atılıyor orada zorla çalıştırılıyorduk. Bıkmıştık artık, hep tehdit, baskı, korku, aşağılanma... Çok zordu. İran'da patronumu şikâyet ettim, ağzımı burnumu kırdılar. Polis bile sen Afgan'sın dedi. Ailem Sovyet işgalinden sonra İran'a göç etti. Ben

28 yıl İran'da kaldım. Başlarda iyiydi sonra değişti. Geri dönmemiz için baskılar başladı. İran'da fırında sıra bekleyen bir Afgan 6 tane ekmek istedi. Fırıncı eline vurup çık sıradan önce İranlılara vereceğim dedi. İran'da bir fırıncı dükkânının kapısında Afganlara ekmek yok yazıtı vardı. En az yedi sekiz kere evimizi taşıdık İran'da(...)

## **GÖÇ SONRASI DURUM (TÜRKİYE): EMEK SÖMÜRÜSÜ, YOKSULLUK VE UMUT**

Afganların çoğu için Türkiye transit bir ülke özelliği taşımaktadır. Türkiye'ye yönelik öncelikli talepleri/beklentileri vatandaşlık elde etmektir. Ancak, bu taleplerine karşılık bulup bulamayacakları oldukça muğlak görünmektedir. Dolayısıyla, bu taleplerin karşılanmaması durumunda Afganlar diğer taleplerine, Avrupa'ya göç etmeye yönelik isteklerini gerçekleştirmeye yöneleceklerdir. Bir kısmı ise, zaten Avrupa'ya geçişin yollarını/maddi koşullarını sağlamaya çalışmaktadır. Bu nedenle Türkiye'de kalış süreleri içinde göç masraflarını biriktirmeye çalışacaklardır. Göç yöntemlerinde de yine birçoğunun tercihi paradoksal bir süreçte olacaktır. Çoğunun birden fazla ve kaçak yollarla, zor koşullar altında gerçekleşen cesur göç deneyimleri bulunmaktadır. Bu tecrübeler mültecilerin yeni/tehlakeli bir göç yolculuğuna yönelmelerini kolaylaştırmaktadır. Dolayısıyla çalışmanın temel öngörüsü ise Afganlar özelinde istikrarlı bir niteliğe bürünen bu hareketliliğin arzu edilen yaşam koşullarına ya da Avrupa'ya ulaşılan kadar devam edeceğidir.

Mültecilerin Türkiye deneyimlerine ilişkin yanıtları da şu şekildedir:

Bizi ilk Sarıkamış'a gönderdiler. Orada 8 ay kaldık. İş sıkıntısından merkeze (Kars'a) geldik. Kars'a ilk geldiğimizde bana da kızımın da valilik 200 lira verdi. Elektriklerimiz yoktu, kızımın işyerinde patronu para toplayıp yaptılar elektriği. Ankara'da BMMYK'ya başvuruda bulunurken, bize Türkiye'de beş tane şehir ismi söylediler, bunlardan birini seçebilirsiniz dediler. Bu illerin hepsi doğu ve güneydoğuydu. Biz de çevredeki insanlara danıştık, hangi il daha iyi diye. Onlar da Kars, diğer illere göre daha iyidir dedikleri için bizde Kars'ı seçtik. Burada polis iyi, millet iyi. Türkiye İran'dan daha iyidir. İnsanlar bizi aşağılamıyor. Türkiye'de kimliklerimiz ücretsiz, hastane ücretsiz. Kars'taki insanlar iyiler. Bizi dışlamıyorlar.

Afgan mülteciler özelinde yanıtlanması gereken tartışmalı konulardan biri de Türkiye vatandaşlığı konusundaki açıklamalarıdır. Bu konuda Afganların bir kısmı Türkiye vatandaşlığı konusunda oldukça isteklidirler.



Bu grupta yer alanlar istikrar kazanmış göç deneyimlerinden bıkmış, Türkiye’de yaşamaktan memnuniyet duyan ancak kayıt dışı çalışma hayatı, ucuz emek kaynağı ve geçim sıkıntısı gibi şartların yarattığı olumsuz yaşam tecrübelerinden şikâyetçi olan gruptur. Diğer grup Avrupa hayali daha baskın olan gruptur. Bu grupta yer alanlar ise Avrupa’daki şartların Türkiye’ye kıyasla daha iyi olduğunu düşünen ve özellikle kendi ailelerinden bir ya da birkaç kişinin Avrupa’da bulunması sebebiyle oradaki şartlardan haberdar olduklarını söyleyen gruptur.

Afganlar özelinde yerleşiklik mi göçebelik mi? sorusunun yanıtı, Türkiye özelinde, Türk vatandaşlığına sahip olma/ma ile yakından ilişkilidir. Vatandaşlığa sahip olma bazı Afganlar için istikrar kazanmış göç deneyimlerinin son bulması bağlamında oldukça önemlidir. Bu nedenle yerleşikliğe yakınlaştıran ya da göçebelikten uzaklaştıran etmenler arasında vatandaşlık olgusunun kritik bir yeri bulunmaktadır. Mültecilerin göçebeliklerini ortaya çıkaran ya da hızlandıran faktörler onları yerleşikliğe teşvik etmekte, yerleşik olmalarının önündeki engeller ise onları yeniden göçebelğe zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda mülteciler için vatandaşlık talepleri esasında yerleşik olma talebidir. Yerleşik olma durumları da göçebeliklerini ortadan kaldırmakla birlikte beraberinde getireceği yasal statü ile onların kalıcılığına katkıda bulunacaktır. Afganlar için kalıcı olma durumu kayıt dışı çalışma ve emek sömürüsü ile karşı karşıya kalmanın da ortadan kalkacağı bir duruma işaret etmektedir.

Yukarıda ifade edilen durumlarla birlikte, diğer bir tespit ise yerleşikliğe ulaşamamanın mültecilerin hareketliliklerinin devamlılığına neden olacağıdır. Dolayısıyla hedef ülke tercihlerinin değişkenliği de sürecektir. Katılımcıların görüşmeler esnasında verdikleri yanıtlar, birçoğunun göç etme eyleminin sıklığı ve tehlikeli göç yolculukları ile birlikte varış noktalarında karşı karşıya kaldıkları emek sömürüsü ve kayıt dışı çalışmadan da bıktıklarını göstermektedir. Afganların bir kısmı için güvenceli bir iş yaşamına sahip olmak ve çalışmalarının karşılığını almak öncelikli tercihleridir. Bu konudaki görüşlerden bazıları şu şekildedir:

İran’da da uzun yıllar kaldık. Vatandaşlık alamadık, yasal hiçbir hak alamadık. Türkiye’de de alamazsak buradan da gideriz. Avrupa’ya gideriz. Türkiye’de İran’dakinden kat kat iyi durumdayız. Çocuklarımız okula gidiyor, para ödemiyoruz. Kimliklerimizden para almıyorlar. İnsanları iyi,

polis iyi... Korku yok, dayak yok, hapis yok. Geri gönderilme korkusu yok. Çalışmamıza izin veriyorlar. Türkiye'ye minnettarız. Türkiye İran'a göre daha iyi tabi ama burada da sorunlarımız var. Geçim sorunumuz var, karnımız zor doyuyor. Türkiye'de yakalanma korkumuz yok. Aşağılanma yok. Ama burada da güvencesiz çalışıyoruz. Sigortamız yok. Hak ettiğimizi alamıyoruz. Karın tokluğuna çalışıyoruz. Sadece Kars'ta kalabiliriz. İstanbul'a gidemezsiniz. Türkiye'nin bize vatandaşlık vermesini bekliyoruz. Alamazsak Avrupa'ya gideriz.

## SONUÇ

Göçün sorunsal alanlar yaratabilme potansiyeli de fırsat alanlarını genişletme olanakları da her zaman mümkündür. Yer değiştirme hareketliliği göç eden bireye yeni fırsatların kapılarını açabilir, dikey yönlü toplumsal hareketliliği hızlandırabilir, üçüncü kuşak göçmenlerin profesyonel meslek sahibi olmalarının aracı olabilir ya da nitelikli işgücü akışını hızlandıran zengin bir kaynak da yaratabilir. Ancak göç, bazen bireyi insanlık dramının sahnelendiği trajik bir oyunun baş kahramanı da yapabilir ya da katı politik uygulamaların çoğalmasına, düşmanca tavırların ortaya çıkmasına ve ötekileştirmenin haklılaştırılmasına neden olabilir. Bugün bir tarafta *göç çağının kalıcılığı* diğer tarafta *göçü kontrol etmeye yönelik güçlü eğilimler* gerçeği karşısında giderek artan bir insani yoksullaşma ile karşı karşıya bulunmaktadır. Göçü kontrol etmeye yönelik kurulan hevesli ortaklıklar, göç kaynaklarına/göçün kaynak ülkelerine yönelik kalıcı çözümler üretil-medikçe işlevsiz kalacağı açıktır.

Bu çalışma sonucunda elde edilen en dikkate değer sonuçlardan biri yoksullukla mücadele eden ve alternatif arayışları içerisinde tek/zorunlu tercihi göç olan Afgan mültecilerin göç edilen coğrafyalardaki mevcut yaşamlarının olumlu yönde ciddi bir değişim geçirmediğidir. Türkiye, mülteciler açısından İran ya da Afganistan'a kıyasla daha iyi bir manzara sunsa da burada da eksiklikler mevcuttur. Mültecilerin, sığınmacıların ve göçmenlerin kaynak ülkeleri ile hedef ülkeleri uzun yıllardır benzer profillere sahiptir. Kaynak ülkelerin başında gelen Afganistan için de durum uzun zamandır benzerliğini korumakta; göç bu ülke insanları için tek alternatif olma özelliğini korumaktadır. Temel sorun, söylemsel zenginliğine karşılık eylemsel yoksulluk gerçeğidir. *Açık sınırlar fikri* inandırıcılığını çoktan yitirmiştir, yerini kapanan/kapatılmaya çalışılan sınırlar gerçeğini getirmiştir.

Mültecilerin göç etme nedenlerine ilişkin çözüm odaklı politikalar bu göçmenlerin göç etmelerini engelleyen politikalar kadar gündeme gelmemektedir. Oysa, bu çözüme ulaşılmadıkça göç engellenemeyecek, mülteciler/sığınmacılar/göçmenler daha iyi bir yaşam elde etmek uğruna ölüm ile karşı karşıya gelmekten vazgeçemeyeceklerdir.

Türkiye mülteciler konusunda pek çok Avrupa ülkesine kıyasla rasyonel kaygılar yerine daha insanî olarak politikalar üretmeye çalışmaktadır. Ancak günümüz dünyasının göç gerçekliği karşısında uluslararası işbirliği olmaksızın ülkelerin tek başına göçün sorunsal alanları ile baş edebilme olasılığı oldukça düşüktür. Afgan mültecilerin uzun yıllara dayanan göçlerinin nedenlerine çözüm bulmak ve neticeleri karşısında olumlu yönde yol alabilmek için yine uluslararası işbirliğine ve küresel sorumluluk çağrısına ihtiyaç duyulacaktır.

## KAYNAKÇA

2012 Global Report, Afghanistan. (2012). *UNHCR*. Erişim adresi:

<http://www.unhcr.org/51b1d63e0.html>

2015 İnsani Gelişme Raporu. (2015). *UNDP*. Erişim adresi: <http://www.tr.undp.org/content/dam/turkey/docs/Publications/hdr/2015%20%C4%B0nsani%20Geli%C5%9Fme%20Raporu%20%C3%96zeti%20V5.pdf>

2017 Göç İstatistik Raporu. (2017). *Türk Kızılayı Göç ve Mülteci Hizmetleri Müdürlüğü*. Ankara.

Abbasi-Shavaz M. J.; Glazebrook, D.; Jamshidiha, G.; Mahmoudian H. and Sadeghi R. (2005). *Return To Afghanistan? A Study of Afghans Living in Mashhad, Islamic Republic of Iran*, Erişim adresi: <http://www.unhcr.org/434f69e92.pdf>

Afghanistan Situation: Operational Update. (2006). *UNHCR*. Erişim adresi: <http://www.unhcr.org/451a47ec2.pdf>

Aras, B. ve Toktaş, Ş. (2008). *Güvenlik, Demokrasi ve İstikrar Sarmalında Suriye ve Afganistan*, SETA Yayınları II, Erişim adresi: <http://arsiv.setav.org/ups/dosya/24626.pdf>

Avrupa Sivil Koruma ve İnsani Yardım, Türkiye. (2018). *Avrupa Komisyonu*. Erişim adresi: [http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey\\_syrian\\_crisis\\_tr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_tr.pdf)

Biehl K. (2012). Örnek Vaka Analizi: İstanbul, İçduygu A. (Der), *Kentler ve Göç Türkiye, İtalya, İspanya, içinde* (s.73-112). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Budapest Process, Afghanistan Migration Country Report. (2013). *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*.

Erişim adresi: <http://www.budapestprocess.org/component/attachments/download/>

Castles, S. ve Miller, M. J. (2008). *Göçler Çağı, Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*, (Çev. Bülent Uğur Bal, İbrahim Akbulut), İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Creswell, J. W. (2015). *Nitel Araştırma Yöntemleri, Beş Yaklaşımına Göre Nitel Araştırma ve Araştırma Deseni* (2.Baskı), (Ed.) Mesut Bütün ve Selçuk Beşir Demir, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Dünya Mültecilerinin Durumu, Bir İnsanlık Sorunu. (1997). *BMMYK*. Çev. Yeşim Boyacılar, Volkan Çıdam, Çağlayan Orhaner, Nihal Yetkin, Elif Gündoğdu, Simten Coşar, BMMYK Türkiye Temsilciliği.

Global Trends, Forced Displacement in 2017. (2018). UNHCR. Erişim adresi: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>

İçduygu, Ahmet ve Aksel Damla B. (2012). *Türkiye’de Düzensiz Göç*, Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Erişim adresi: [http://www.turkey.iom.int/documents/Irregular Migration/irregular\\_migration\\_turkce.pdf](http://www.turkey.iom.int/documents/Irregular%20Migration/irregular_migration_turkce.pdf)

İçduygu, A. (2015). Türkiye’ye Yönelen Düzensiz Göç Dalgaları İçinde “Transit Göç”, Erdoğan M.M., Ayhan Kaya A. (Der), *Türkiye’nin Göç Tarihi 14.Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler* içinde (s.279-294). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

İçduygu, A. ve Biehl K. (2012). Türkiye’ye yönelik Göçün Değişen Yörüngesi, İçduygu A. (Der), *Kentler ve Göç Türkiye, İtalya, İspanya* içinde (s.9-72). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Katzman, K. (2015). *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy, Congressional Research Service Report*, Erişim adresi: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>

Kirişçi, K. (2003). *Turkey: A Transformation from Emigration to Immigration*. Migration Information Source.

Erişim adresi: <http://www.migrationinformation.org/Profiles/print.cfm?ID=176>

Kuschminder, K. and Dora, M. (2009). *Migration in Afghanistan: History, Current Trends and Future Prospects*. Erişim adresi: [http://mgsog.merit.unu.edu/publication/external\\_policy\\_reports/2009\\_Afghanistan\\_Country\\_Paper.pdf](http://mgsog.merit.unu.edu/publication/external_policy_reports/2009_Afghanistan_Country_Paper.pdf)

Kuş, E. (2012) *Nitel-Nitel Araştırma Teknikleri, Sosyal Bilimlerde Araştırma Teknikleri Nicel mi? Nitel mi?*, (4.Baskı). Ankara: Anı Yayıncılık.

Marchand, K. et al. (2014). *Afghanistan Migration Profile*, Prepared for the International Organization for Migration (IOM) Erişim adresi: [www.merit.unu.edu/publications/uploads/1442239958.pdf](http://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1442239958.pdf)

Margesson, R. (2007). *Afghan Refugees: Current Status and Future Prospects, Congressional Research Service Report*. Erişim adresi: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33851.pdf>

Migration in Turkey: A Country Profile 2008. (2008). *IOM* Erişim adresi: [http://www.turkey.iom.int/documents/migration\\_profile\\_turkey.Pdf?entryId=10260](http://www.turkey.iom.int/documents/migration_profile_turkey.Pdf?entryId=10260)

Nakanishi, H. (2008). *Göç Halindeki Nüfusun Güvenliği, İran'daki Afganlardan Türkiye'deki Türkmenlere, Bir Konu İncelemesi, Sorunlu Bölgelerde Göç*. (Nakanishi, Hisae; Sirkeci, İbrahim; Cabbarlı, Hatem) Global Strateji Enstitüsü, Yayın No:9. (s.13-26) Erişim adresi: [http://www.migrationletters.com/sirkeci/Nakanishi\\_Sirkeci\\_Cabbarli\\_2008\\_migration\\_conflict\\_zones\\_GLOBAL.pdf](http://www.migrationletters.com/sirkeci/Nakanishi_Sirkeci_Cabbarli_2008_migration_conflict_zones_GLOBAL.pdf)

Migration Policy Debates. (2015). *OECD*. Erişim adresi: <http://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf>

Neuman, W. L. (2013). *Toplumsal Araştırma Yöntemleri, Nitel ve Nicel Yaklaşımlar* (6.Basım) I.Cilt, (Çev. Sedef Özge), Ankara: Yayınodası.

Returns to Afghanistan in 2017. (2017). *UNHCR*. Erişim adresi: [https://www.iom.int/sites/default/files/press\\_release/file/joint\\_returnee\\_report\\_iom\\_unhcr\\_final.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/joint_returnee_report_iom_unhcr_final.pdf)

The Cost of War. Afghanistan Experiences of Conflict, 1978-2009. (2009). *OXFAM*. Erişim adresi: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/afghanistan-the-cost-ofwar.pdf>

Toksöz, G.; Erdoğan, S.; Kaşka, S. (2012), *Türkiye'ye Düzensiz Emek Göçü ve Göçmenlerin İşgücü Piyasasındaki Durumları*, Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Erişim adresi: [http://www.turkey.iom.int/documents/Labour/IOM\\_irregular\\_labour\\_migration\\_tr\\_06062013.pdf](http://www.turkey.iom.int/documents/Labour/IOM_irregular_labour_migration_tr_06062013.pdf)

World at War, Global Trends Forced Displacement in 2014. (2015). *UNHCR*. Erişim adresi: <http://unhcr.org/556725e69.html>

**Ek-1: Yarı Yapılandırılmış Görüşme Formu.**

**1) Göç Deneyiminin Başlangıcı:** İlk göç etme tarihi ve nedenleri. Nereye ve kimlerle göç edildi? Göç edilen yerin tercih nedeni? Nasıl göç edildi? Ne kadar kaldı? Statüleri? Karşılaşılan en büyük sorun ve sıkıntılar nelerdi? Anavatan hakkındaki duygu ve düşünceler? Çocukların mevcut durumları?

**2) Türkiye'deki Deneyimler:** Geliş tarihi ve süreci? Tercih nedeni? Nasıl göç edildi? Kars'a yerleşme tercihi nasıl oldu? Göç güzergahı? Göç maliyeti? İlk olarak nereye gidildi? Statüleri? Resmi işlemler yapıldı mı? Neler yaşandı? Çocukların mevcut durumları? Sorunlar ve sıkıntılar oldu mu? Türkiye'de yaşama fikri?

**3) Göç Öncesi ve Sonrası Durum:** Farklılıklar var mı? Türkiye ile karşılaştırma (birden fazla göç deneyimi yaşayanların). Beklentiler karşılandı mı? Mevcut durumdan memnuniyet düzeyi? Geleceğe yönelik düşünceler? Planlananlar? Tekrar göç etme ihtimali? Anavatan'a geri dönme? Avrupa'ya göç etme isteği?

**4) Kars Deneyimi:** Sosyal ilişkiler. Çalışma olanakları. İş deneyimi. Geçimlerini nasıl sağlıyorlar? Gelir ve giderler? Sosyal Yardımlar. Memnuniyet. Sorunlar. Beklentilerin karşılanması. Kalma isteği.

**5) Gelecek İle İlgili Düşünceler:** Yeniden göç etme? (Nedenlerle birlikte) Kalma isteği? (Nedenlerle birlikte).

# The Extent and Content of the Non-Refoulement Principle

Gökberk TEKİN\*

## Abstract

*With the Syrian refugee crisis after the civil war, which broke out in Syria in 2011, the attention of the international community has once again turned to the international refugee law. In this context, it is possible to claim that the refugee influx from Syria has brought important and problematic areas in refugee law to daylight. In this framework, especially precautions taken by unwilling states for not allowing refugees to step in and worsening situation of the refugees in front of the closed borders have made the non-refoulement principle an important subject in the agenda of the international community. Since regulations concerning the principle in different treaties and state practice vary, some important points of the principle remain vague and as a result of this vagueness unwilling states interpret the principle accordingly with their political and economic interests. This paper critically outlines the important points of the principle and evaluates the principle by referring treaty law, the decisions of different international courts and treaty bodies and to the doctrine. Furthermore, in line with these evaluations, in this paper, some reform proposals with regards to defining the non-refoulement principle are presented.*

**Keywords:** UNHCR, non-refoulement principle, Syrian refugee crisis.

---

\* LL.M., Aberystwyth University, Human Rights and Humanitarian Law, e-mail: gokberkt@gmail.com



# Geri Göndermeme İlkesinin Kapsamı ve Esasları

Gökberk TEKİN\*

## Öz

2011 yılında Suriye’de patlak veren çatışmalar sonrasında yaşanan mülteci krizi ile birlikte uluslararası toplumun dikkati bir kez daha uluslararası mülteci hukukuna döndü. Bu çerçevede, Suriye topraklarından gelen mülteci akını, bu alandaki problem sahalarını tekrar gündeme getirdi. Bu kapsamda; bazı isteksiz devletlerin mültecileri kabul etmemek için aldıkları tedbirler ile mültecilerin kapalı sınırlar önündeki kötüleşen yaşam şartları, geri göndermeme ilkesini uluslararası toplum gündemine taşımıştır. Antlaşma ve uygulamalardaki farklılıklar neticesinde, bu ilkenin bazı önemli noktaları belirsiz kalmakta ve bu belirsizliğin bir sonucu olarak bazı devletler ilkeyi ve bu ilkenin gereklerini politik ve ekonomik çıkarları çerçevesinde yorumlamaktadır. Bu makale, geri göndermeme ilkesinin önemli noktalarını eleştirel bir şekilde özetlemekte ve ilkeyi uluslararası sözleşmeler, içtihatlar ve doktrin ışığında değerlendirmektedir. Ayrıca bu eleştiri ve değerlendirmeler neticesinde “geri göndermeme ilkesi”nin tanımlanması hususunda bazı reform önerileri sunulmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** BMMYK, geri göndermeme ilkesi, Suriye mülteci krizi

\* LL.M., Aberystwyth Üniversitesi, İnsan Hakları ve İnsancıl Hukuk, e-posta: gokberkt@gmail.com

## INTRODUCTION

Because of the civil war which broke out in Syria in 2011, the world has been witnessing the most tragic refugee crisis since WWII (UNHCR, 2016a). It is estimated that over 5.6 million people have been forced to escape from their country to neighboring countries and 6.6 million people have been displaced internally since the beginning of the war in Syria (UNHCR, 2018a). As the population of refugees coming from Syria increase, it became possible to observe that some states have begun to close their borders (Gatten, 2016) and some of them have begun to push refugees back (UNHCR, 2016b) which worsen the tragic situation of Syrian refugees.

As a result of the emerged refugee crisis, especially with the continuous flow, the attitude of “unwilling states”<sup>1</sup> (UNHCR, 2018) has drawn the attention of international community once again to the international immigration system and refugee law/policies (Whitehouse, 2015). In this connection, along with the other components, one of the cornerstones of the international refugee law: the non-refoulement principle (the principle) has taken its place in the agenda of the international community (Tokuzlu, 2006: 1). It is possible to claim that especially above-mentioned negative attitude of some states in solving the crisis and their precautions not to allow refugees to step up have increased the importance of the principle.

However, despite its importance; as it will be discussed more detailed below, the practice of the states and international organization shows important differences from each other (Tokuzlu, 2006: 15), mostly due to political/economic concerns of states and unclear parameters of the principle (Rodger, 2001: 5).

In the context of information presented above, the purpose of this paper is evaluating the parameters of the non-refoulement principle with reference to treaty law, case law and doctrine. As a result of this evaluation, it is aimed to conclude whether the legal framework regarding this princi-

---

<sup>1</sup> Within this study, the term “unwilling states” refers to states which are reluctant about providing meaningful protection for refugees and asylum-seekers. Unwilling attitude of some states can be illustrated with the uneven distribution of the Syrian refugees to different countries. For statistical data: see UNHCR, (2018), “Situation Syria Regional Refugee Response”

ple has some vague points as asserted and therefore needs reforms.

In the first part of this study, a broad definition of the principle will be presented. In the second part, relevant treaty law concerning the principle will be provided. In the third part of this study, the extent and the content of the principle will be evaluated. In the last part, some reform proposals will be discussed and presented in lieu of a conclusion.

## **DEFINITION**

First of all, it should be stated in advance that although the non-refoulement principle is considered as one of the cornerstones of the refugee law (UNHCR, 2007: 2; Allain, 2001: 533), there are still debates over the definition of the principle stemming from the disagreements over the scope and the extent (Pirjola, 2007: 644).

Yet, still it is mandatory to make a brief definition in order to evaluate the content of the principle further. In this context, in order to avoid disadvantages arising from inconsistencies between varying interpretations by different bodies/parties, it is useful to refer to the definition made by United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). In UNHCR's note on non-refoulement principle, the principle is simply defined as the "protection against return to a country where a person has reason to fear persecution" (UNHCR, 1977).

Having noted this; it is possible to attach some additional elements to this broad definition. First of all, although it is not possible to see a precise definition of "fear of persecution"; in most cases, the treaty provisions set some boundaries for it. Although this subject will be held more detailed below; for the purpose of establishing a definition beforehand; it is possible to note that in most cases the fear of persecution is limited with the physical integrity and/or freedom of the individuals.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Convention Relating to the Status of Refugees (adopted 28 July 1951, entered into force 22 April 1954) 189 UNTS 137, art 22. Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (adopted 10 September 1969, entered into force 20 June 1974) 1001 UNTS 45 art II(3), art II. American Convention on Human Rights "The Pact of San Jose, Costa Rica", 1969 Organization of American States Treaty Series No.35,9 ILM 673, art 22.

Similarly, it is also possible to state that in treaty law and doctrine fear of persecution is usually accompanied by some specific reasons.<sup>3</sup> Although these reasons differ between different international documents<sup>4</sup>, with a more comprehensive approach and with respect to regulations in the 1951 Refugee Convention, it should be noted that the fear of persecution should stem from membership to a certain race, religion, nationality, membership of a particular group or political opinion.<sup>5</sup>

In the last analysis, with this more comprehensive approach, it is possible to define non-refoulement principle as,

a concept which prohibits states from returning a refugee or asylum seeker to territories where there is a risk that his or her life or freedom would be threatened on account of race, religion, nationality, and membership of a particular social group or political opinion.” (Lauterpacht & Bethlehem, 2003:89)

## TREATY LAW

As it was mentioned above, the non-refoulement principle can be specified as one of the most important concepts of refugee law and therefore it is regulated in several international treaties/conventions (UNHCR, 1977). In this part of this study, these treaty provisions will be presented leaving a more detailed evaluation of the principle to following parts since these documents will be referred continuously in the following sections.

Among treaty law regulating the non-refoulement principle, 1951 Convention Relating to the Status of Refugees (1951 Refugee Convention) should come first since with the words of UNHCR we can specify the 1951 Refugee Convention as the “key legal document in defining who is a refugee, their rights and the legal obligations of states” (UNHCR, 2016c).

The principle is regulated in article 33 of the 1951 Refugee Convention as;

Prohibition of expulsion or return (“refoulement”)

---

3 Ibid.

4 These differences between different texts will be held more detailed below.

5 Convention Relating to the Status of Refugees (adopted 28 July 1951, entered into force 22 April 1954) 189 UNTS 137, art 33.

## *The Extent and Content of the Non-Refoulement Principle*

1. No Contracting State shall expel or return (“refouler”) a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion. (...)<sup>6</sup>

In addition to the 1951 Refugee Convention, at the universal level, the principle is also regulated in non-binding texts like the United Nations Declaration on Territorial Asylum adopted by the United Nations General Assembly on 14 December 1967. Although it contains different conditions especially for the issues related with a derogation, article 3 of the Declaration reads that;

1. No person referred to in article 1, paragraph 1, shall be subjected to measures such as rejection at the frontier or, if he has already entered the territory in which he seeks asylum, expulsion or compulsory return to any State where he may be subjected to persecution. (...)<sup>7</sup>

In addition to above-mentioned sources, it is also possible to note that the principle has been reiterated by UNHCR in its conclusions (UNHCR, 2016d). In these conclusions, it is possible to observe that UNHCR constantly reminds the importance of the principle and enlightens the fundamental points of it.

Similar to the global systems, the non-refoulement principle is also regulated in regional systems/treaties (Lauterpacht & Bethlehem, 2003: 90). For instance, Article II (3) of the 1969 Organization of Africa Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa reads;

3.No person shall be subjected by a Member State to measures such as rejection at the frontier, return or expulsion, which would compel him to return to or remain in a territory where his life, physical integrity or liberty would be threatened for the reasons set out in Article I, paragraphs 1 and 2.<sup>8</sup>

---

6 Convention Relating to the Status of Refugees (adopted 28 July 1951, entered into force 22 April 1954) 189 UNTS 137, art 33.

7 UNGA, Declaration on Territorial Asylum, 14 December 1967, A/RES/2312(XXII) art 3.

8 Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (adopted 10 September 1969, entered into force 20 June 1974) 1001 UNTS 45 art II(3), art II.

Other than the treaties in refugee law realm, the non-refoulement principle is also regulated in the human rights documents (Tokuzlu, 2006: 2). In the context of human rights treaties, it is possible to observe that the principle is often held as a component of some specific rights and freedoms as right to live, prohibition on torture or cruel, inhuman and degrading treatment or punishment, prohibition of slavery and forced labor, freedom of thought, conscience and religion, prohibition on enforced disappearances (IOM, 2014).

For example, 1966 International Covenant on Civil and Political Rights (hereinafter the Covenant or ICCPR) (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966) which can be defined as one of the most important human rights treaties (Joseph, Schultz & Castan, 2000: 3) imposes the responsibility to avoid conduct amounting to the refoulement. Although the principle is not regulated directly in the Covenant, UN Human Right Committee –the supervisory body of the Covenant– ruled that in order to comply with the article 7 of the Covenant which prohibits torture and cruel, inhuman and degrading treatment or punishment; states should ensure not exposing individuals to torture and cruel, inhuman and degrading treatment or punishment as a result of extradition, expulsion, and refoulement (Human Rights Committee, 1986, art 7; Lauterpacht & Bethlehem, 2003: 92).

In addition to the Covenant, the principle is also regulated in the 1984 Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT). Article 3 of the CAT provides;

1. No State Party shall expel, return (“refouler”) or extradite a person to another State where there are substantial grounds for believing that he would be in danger of being subjected to torture.
2. For the purpose of determining whether there are such grounds, the competent authorities shall take into account all relevant considerations including, where applicable, the existence in the State concerned of a consistent pattern of gross, flagrant or mass violations of human rights.<sup>9</sup>

In addition to global human rights regimes, it is also possible to see that the non-refoulement principle is also an important component of

---

9 The Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (adopted 10 December 1984, entered into force 26 June 1987) 1465 UNTS 85, art 3.

regional human rights systems. In this context, it is possible to claim that the most prominent example is the European Council. Although the principle is not regulated directly in the European Convention on Human Rights (ECHR), European Court of Human Rights (ECtHR) has ruled many times that state parties should act accordingly with the non-refoulement principle in order to comply with certain regulations of the convention (Soering v the United Kingdom, 1989; Chahal v the United Kingdom, 1996).

In addition to the European system, the non-refoulement principle is also regulated in the American Convention on Human Rights (IACHR) and being enforced by Inter-American Courts on Human Rights. Article 22 (8) of the 1969 American Convention on Human Rights provides;

In no case may an alien be deported or returned to a country, regardless of whether or not it is his country of origin, if in that country his right to life or personal freedom is in danger of being violated because of his race, nationality, religion, social status, or political opinions.<sup>10</sup>

As a result, it is possible to conclude that the non-refoulement principle is regulated both in global and regional systems from the aspects of refugee law and human rights law. After presenting the most prominent examples from different treaties regulating the principle, it should be noted that most of the international community have ratified above-mentioned treaties/conventions and accordingly recognized the non-refoulement principle. For example, the Covenant has 170 parties and 74 signatories (treaties.un.org, 2018a), 1951 Refugee Convention has 145 parties and 19 Signatories (treaties.un.org, 2018b). Similar to the global regulations it is also possible to claim that most of the states have made a commitment about complying with the principle via regional systems like the European Council or Organization of American States.

Moreover, it should also be noted that the principle is being implemented by many different and effective international/national courts and bodies including UNHCR, UN Human Rights Committee, Committee against Torture, ECtHR and Inter-American Court of Human Rights.

---

10 American Convention on Human Rights “The Pact of San Jose, Costa Rica”, 1969 Organization of American States Treaty Series No.35,9 ILM 673, art 22.

## **ANALYSIS OF THE PRINCIPLE**

After the introduction and presenting relevant treaty law, in this part of the study parameters of the principle will be evaluated by holding them in different subsections. These evaluations will specifically focus on the vague points of the principle in order to emphasize the need for a reform.

More specifically, the personal and territorial scope of the principle will be evaluated in order to reveal the scope of protection that the principle provides. Furthermore, acts which breach the principle and exceptions of it will be presented for enlightening the conduct foreseen by the non-refoulement principle.

### **Who is protected?**

Before dealing with details of the conduct principle foresees, it is useful to evaluate the personal scope of the principle and enlighten who is protected by the principle of non-refoulement. It is important to make this evaluation since states in some cases apply the non-refoulement principle accordingly with their political and economic goals and interpret the principle narrowly (Human Rights Watch, 2001). As a result of these applications, it is not rare to see that individuals are left without the protection of the principle to the territories they fear persecution.

It is possible to claim that although states sometimes interpret the principle narrowly as mentioned above and limit the application of the principle with refugees and asylum seekers, doctrine and case-law converges on a wider interpretation (Lauterpacht & Bethlehem, 2003: 115-120). According to this common interpretation, the application of the principle should contain all aliens and even internally displaces persons regardless of their statuses (IOM, 2014, s, 3).

These arguments in favor of a wider scope of protection are based on the relationship between refugee status and non-refoulement (Tokuzlu, 2006: 90). Unlike the refugee status, the non-refoulement principle does not grant an individual to stay in the target country per se. Therefore non-refoulement should be regarded as “the last and strongest barrier erected against the realization of the risk of persecution” (Tokuzlu, 2006: 93).



In more concrete terms, after the evaluation made by the target state, an individual may or may not be declared to have a refugee status. In case of a positive result, the successful applicant is given a refugee status and a residence permit attached to it (Tokuzlu, 2006: 91). However, the important point is that this mechanism does not function vice versa. In other words, not granting the refugee status to an individual does not mean that target state can send him/her to the territories where there is a risk of persecution (Tokuzlu, 2006: 91).

Therefore if the other conditions are met in order to benefit from the protection of the principle, target states may use other options like temporary protection or transferring the individual to safe third countries (Ciğer, 2016: 76; Tokuzlu, 2006, s, 93).

In this regard, it is possible to refer decisions of different courts/bodies confirming the above-mentioned argument. For example, Human Rights Committee concluded in its “Comment on Nature of the General Obligations on States Parties to the Covenant” that the rights protected by the ICCPR should be applied to all individuals regardless of their nationality and their status (like asylum seeker, refugee, migrant etc.) (Human Rights Committee, 2004).

A similar approach is also adopted by ECtHR and IACHR. In *Ahmad v. Austria* decision the ECtHR ruled that the applicant, who lost refugee status due to criminal conviction, should still be under the protection of the principle and accordingly the possible results of the expulsion should still be evaluated in the context of the principle by Austrian authorities (*Ahmad v Austria*, 1996: 42). Similarly IACHR ruled in *Familia Pacheco Tineo v. Bolivia* case that not only refugees and asylum seekers but also other aliens should be entitled to the protection of the principle when their life, integrity, freedom are in danger (*Familia Pacheco Tineo v Bolivia*, 2013: 135).

It is also possible to note that this approach is also adopted by the UNHCR since the Executive Committee affirms that the principle should be applied to all individuals who may be subjected to persecution irrespective of formal recognition as a refugee (UNHCR Executive Committee, 1977).

In this context, it is possible to conclude that every individual regardless of their status should benefit from the protection of the principle when they meet other requirements. In other words, the protection of the principle does not depend on the ability to gain or maintain the refugee status formally (IOM, 2014: 3).

## **Territorial Limits of the Responsibility**

Another important parameter of the principle is the territorial limits of the responsibility of states. It is important to evaluate this issue since similar with the other aspects of the principle presented in this paper, it is not rare to observe that unwilling states exploit the term and interpret the territorial limits accordingly with their political and economic goals. In this part of the study, these limits will be evaluated and the responsibility of states for incidents happened outside of their borders will be emphasized.

Before evaluating the physical limits of the responsibility within the context of the principle, it should be noted in advance that as a general principle of international law<sup>11</sup>, states are responsible for “the conduct in relation to persons ‘subject to or within their jurisdiction’” (Lauterpacht & Bethlehem, 2003:110). Accordingly, with this general approach on the territorial limits it is possible to note that responsibility is not limited with physical borders of states -as some unwilling states claim- but with their area of jurisdiction for the non-refoulement principle too.

In line with the above-referred principle, it is also possible to encounter decisions relating to the non-refoulement principle supporting the above-presented argument. For example, in the Haitian Centre for Human Rights et al. v. the United States decision, concerning the interdiction of Haitians by US authorities on high seas, IACHR concluded that;

The Commission has noted the petitioners’ argument that by exposing the Haitian refugees to the genuine and foreseeable risk of death, the United States Government’s policy of interdiction and repatriation clearly violated their right to life protected by Article I. The Commission has also noted

---

<sup>11</sup> It is also possible to observe that this general approach also affected the codification processes for example see Article 2(1) of ICCPR, Article 1 of the ECHR and Article 1(1) of the ACHR.

### *The Extent and Content of the Non-Refoulement Principle*

the international case law which provides that if a State party extradites a person within its jurisdiction in circumstances, and if, as a result, there is a real risk that his or her rights under the Covenant will be violated in another jurisdiction, the State party itself may be in violation of the Covenant (The Haitian Centre for Human Rights et al v United States, 1997:167)

The above-mentioned argument is also emphasized by the Human Rights Committee in its General Comment 31 as;

This principle also applies to those within the power or effective control of the forces of a State Party acting outside its territory, regardless of the circumstances in which such power or effective control was obtained, such as forces constituting a national contingent of a State Party assigned to an international peace-keeping or peace-enforcement operation. (Human Rights Committee, 2004, § 10)

As a result, it is possible to conclude that states are responsible to comply with the non-refoulement principle in circumstances they exercise an effective control which is often larger than the physical borders of the state. In this respect, as it will be evaluated more detailed in the following sections, the conduct of states like interdiction on high seas and rejection at the border cannot be justified by stating that the acts are being conducted outside the borders of the country.

### **Prohibited conduct**

After evaluating of the personal scope and limits of responsibility of states, in this part of this study, prohibited conduct in the context of the non-refoulement principle will be evaluated.

### ***The Harm/Persecution/Threat***

As it can be seen in the definition and treaty law, the non-refoulement principle aims to protect individuals from future harms they might face in the territories that states intent to expel them. Accordingly, in the context of the evaluation of the principle the interpretation of this future “harm/persecution” has the utmost importance especially for determining the boundaries of the application. In this context, bearing in mind that non-refoulement principle is regulated both in human rights and refugee law treaties; the term harm/persecution should be evaluated in two subsections from the points of view of human rights and refugee law.

From the perspective of human rights treaties, it is possible to observe that non-refoulement principle is often held as a component of some specific rights and freedoms such as freedom from torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, right to life, freedom from slavery and forced labour, right to a fair trial, freedom of expression, conscience and religion (IOM, 2014: 3). Concurrently, from the aspect of human rights treaties, “the harm” (from which the principle protects individuals) is violation of these rights and freedoms.

In the context of refugee law, it is possible to observe that although different inscriptions exist, the principle aims to protect individuals from the threats on their “life and freedom”. Herein it should be stated that bearing the humanitarian character of the principle and convention in mind, the term “threat on life and freedom” should be “construed in a manner that favors the widest possible scope of protection consistent with its terms” (Lauterpacht & Bethlehem, 2003: 125). Accordingly, it would not be wrong to note that the term “harm” or “persecution” within the context of the non-refoulement principle should be interpreted in a manner that includes some certain human rights violations and other threats on individuals’ life, physical integrity or liberty (Lauterpacht & Bethlehem, 2003: 125).

Lastly, it should also be stated that in some treaties and by some scholars the term harm within the meaning of the principle is defined by reference to some specific reasons. For example in the 1951 Refugee Convention – like many similar treaties- these reasons are listed as “on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion”. In order not to ramble, instead of evaluating these terms, I will settle with noting that these terms should also be interpreted broadly. In this context, it is even possible to observe that there are views in doctrine stating these references are not material and with respect to the developments in human rights realm, non-refoulement principle provides protection from threats stemming from reasons other than listed (Lauterpacht & Bethlehem, 2003: 126).

### ***Element of Risk***

Another important aspect of the principle is the determination of the risk that can trigger the principle. In this perspective, although the wordings differ in some of them it is possible to observe that various international documents explicitly or tacitly stipulate some certain degree of risk for the application of the non-refoulement principle.

If it is needed to evaluate the provision in the 1951 Refugee Convention firstly, it is possible to observe that although article 33 of the 1951 Refugee Convention does not include a specific term to indicate triggering risk level, if the article 33 is read together with article 1A(2)<sup>12</sup>, it is possible to conclude that “well-founded fear of persecution”<sup>13</sup> is a requirement in applying article 33 of the 1951 Refugee Convention. In addition to the 1951 Refugee Convention, a similar approach is also showed by other international texts. For example, the element of risk is regulated with the phrase “danger of being violated ...”<sup>14</sup> in 1969 American Convention on Human Rights, as “substantial grounds for believing that he would be in danger ...”<sup>15</sup> in 1984 CAT. In addition to the above-mentioned provisions of treaty law, it is possible to observe that doctrine also converges on the necessity of a minimum risk level in order to trigger the principle (Lauterpacht & Bethlehem, 2003: 123-126).

Accordingly, with the information given above, it should be stated that although the wording of the provisions and responsible supervising bodies do not match up with each other, it is possible to observe that

---

12 Article 1A (2) reads that “As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to wellfounded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it. ...”

13 Convention Relating to the Status of Refugees (adopted 28 July 1951, entered into force 22 April 1954) 189 UNTS 137, art 33.

14 American Convention on Human Rights “The Pact of San Jose, Costa Rica”, 1969 Organization of American States Treaty Series No.35,9 ILM 673, art 22.

15 The Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (adopted 10 December 1984, entered into force 26 June 1987) 1465 UNTS 85, art 3.

both case law and doctrine converged upon the minimum requirement of a well-founded risk of a persecution as a result of refoulement.

In this context, it is also possible to note that the minimum level of risk has been specified more detailed by evaluation of different cases by different international courts and bodies. In its *A.R.J. v. Australia* decision Human Rights Committee specified above-mentioned minimum level as “real risk” and concluded that in order to determine “real risk”, the persecution should be a “necessary and foreseeable consequence” of the deportation (*ARJ v Australia*, 1997). In addition to the Human Rights Committee, Committee Against Torture also adopts a similar approach by using the same inscription in *Mutombo v. Switzerland* (*Mutombo v Switzerland*, 1994, 9.3). In this regard, it is possible to conclude that in order to determine a risk in the context of the principle the risk of persecution should be “foreseeable and necessary consequence” of the refoulement.

Moreover, for further evaluating the risk concept, it should be stated that in order to determine a breach of principle risk to confront persecution as a result of refoulement should go beyond mere theory or general thread stemming from the situation of the country or other ill treatment that does not amount to persecution. This argument is expressed by ECtHR in case of *Vilvarajah and Others v The United Kingdom* as;

The evidence before the Court concerning the background of the applicants, as well as the general situation, does not establish that their personal position was any worse than the generality of other members of the Tamil community or other young male Tamils who were returning to their country. Since the situation was still unsettled there existed the possibility that they might be detained and ill-treated as appears to have occurred previously in the cases of some of the applicants (...) A mere possibility of ill-treatment, however, in such circumstances, is not in itself sufficient to give rise to a breach of Article 3. (*Vilvarajah and Others v The United Kingdom*, 1991: §111)

Accordingly, it should be concluded that risk of persecution should be in some serious level. Yet it should also be noted that restrictions related to the “risk” should not be interpreted in a way that burdens the migrant to prove “a high probability”. This argument was expressed by Committee Against Torture in its General Comment 1 as;

Bearing in mind that the State party and the Committee are obliged to assess whether there are substantial grounds for believing that the author would be in danger of being subjected to torture were he/she to be expelled, returned or extradited, the risk of torture must be assessed on grounds that go beyond mere theory or suspicion. However, the risk does not have to meet the test of being highly probable. (Committee Against Torture, 1998: §6).

After evaluating the minimum level of risk, it is also important to enlighten how courts/international bodies apply the risk test to cases. First of all, it should be said that similar to other criteria “the element of risk” is also evaluated by individual basis before courts/bodies. In other words, instead of settling with the general human rights situation courts utilize all the information they can reach (Vilvarajah and Others v The United Kingdom, 1991, §107) and evaluate the individuals’ position and the probability of the persecution. In determining the existence of real risk within the meaning of principle, it is possible to observe that courts use “general comments on human right situations, reports of international and non-governmental organizations, medical and judicial history of the applicant” (IOM, 2014: 3).

### ***“Expel, Return, Refouler, Extradite”***

After evaluating the harm and risk factors, it is also important to reveal the concept of “refoulement” in order to determine which acts of states fall within the scope of prohibited conduct. In this perspective, firstly it is needed to note that states are authorized to decide about the presence and admittance of the aliens in their territory and granting asylum. As a natural result of this power, states are also authorized to reject aliens who demand admittance at the border, take appropriate precautions to prevent trespassing or remove the illegal residents. Yet as mentioned above, in some cases international law limits this authority of states for protecting individuals from persecution.

In this sense, firstly the terms “expel, return, refouler, extradite” will be evaluated since as it is presented above these acts are listed as prohibited conduct in different texts and accordingly analyzing these acts will enlighten the way to conclude about the scope of the principle.

If it is needed to approach these terms with a literal interpretation; the term “expel” can be defined as “in regard to trespass and other torts,

(...) to eject, to put out, to drive out and generally with an implication of the use of force” (Black, 1999), the term “extradite” can be defined as “(...) (to) surrender of a criminal by a foreign state to which he was fled for refuge from prosecution to the state which whose jurisdiction the crime was committed, upon the demand of the latter state, in order that he may be dealt with according to its laws” (Black, 1999), the term “return” should be understood as “‘to go, come or send back to a place’ and refers, by contrast to expulsion, to the place whence one came and whether one is going, rather than where one is.” (Wouters, 2009: 50) and “the word “refouler” refers to the original French and Belgian legal concept of refoulement which must be interpreted as describing any (police) conduct which results in the summary removal of aliens or the refusal to allow them to enter the State’s territory.” (Wouters, 2009: 50).

In the light of this, it is possible to note that all acts forcing a refugee or an asylum seeker to go to/stay in the frontiers where he/she has a well-founded fear of persecution are prohibited. In other words, especially with reference to the term “refouler”, the non-refoulement principle does not refer to the name of the precautions taken by states but to the results of these acts. In other words, taking the “in any manner whatsoever” phrase stated in the article 33 of the 1951 Refugee Convention into consideration (Tokuzlu, 2006: 14), it is possible to conclude that the principle refers to the result rather than the name and quality of the precaution taken by states (Tokuzlu, 2006: 14; Wouters, 2009: 113).

Yet it should also be stated that although above-mentioned terms can easily be qualified as prohibited acts it is possible to claim that there is still a grey area which is sometimes exploited by states. Most common acts in this context are “rejection at the border” and “interdiction on the high seas”. Accordingly, it is useful to evaluate these acts in this part of this study.

In this context, firstly it should also be emphasized that in article 33 of the 1951 Refugee Convention and in other international instruments, list of prohibited conduct is usually accompanied by the phrase “in any manner whatsoever”. With respect to this phrase, it should be noted that this in-



scription indicates that acts listed in documents are not exhaustive and any removal act leaving the individuals to the fear of persecution is prohibited (Tokuzlu, 2006: 16; Lauterpacht & Bethlehem, 2003: 112). Accordingly, it is possible to refer that there might be acts breaching the principle which are not listed explicitly in the treaty law.

Moreover, it is possible to claim that the aims and the spirit of the regulations are also important in interpreting the norms of international law (Lauterpacht & Bethlehem, 2003: 104). Taking the humanitarian spirit of the principle and the “good faith” obligation regulated in the Vienna Convention on Law of Treaties<sup>16</sup> (Tokuzlu, 2006: 17) the term “refouler” should be interpreted in an inclusive way. Accordingly it is possible to conclude that “refouler” contains all the acts that result with leaving people to territories in which they have a well-founded fear of persecution (Lauterpacht & Bethlehem, 2003: 113) including aforementioned “rejection at the border” and “interdiction on high seas” (Tokuzlu, 2006: 25; Ciğer, 2016: 79). In addition to that, it is possible to claim that interpreting “refouler” narrowly may end up with nullifying the non-refoulement principle. In other words, unwilling states’ conduct in this narrow context constitutes *fraus legi facta*.

It is possible to observe that this argument is also adopted by different international courts/bodies. For example, UNHCR Executive Committee has stated in its conclusion that “Action whereby a refugee is obliged to return or is sent to a country where he has reason to fear persecution constitutes a grave violation of the recognized principle of non-refoulement” (UNHCR Executive Committee, 1979) and emphasized that all acts of states leaving the individuals to face fear of persecution -regardless of its name- falls within the scope of the principle (Lauterpacht & Bethlehem, 2003: 116).

Similarly, UN General Assembly has condemned “all acts that pose a threat to the personal security and well-being of refugees and asylum-seek-

---

16 Vienna Convention on Law of Treaties (adopted on 23 May 1969, entered into force on 27 January 1980) 1155 UNTS 331, art 31.

ers, such as *refoulement*” (UNGA, 2001). It is possible to conclude by evaluating this resolution that international community sees no difference between different precautions taken by states as soon as they result with posing a threat to the personal security of refugees and asylum seekers by leaving them in territories they may face persecution.

An important example of this argument within the context of extraterritorial refugee push back applications of states is *Haitian Centre for Human Rights et al. v. the United States* decision ruled by IACHR. In this sense, it is useful to place the argument of the respondent government firstly in order to reveal above-referred efforts of some states for interpreting the principle narrowly. In its response to the merits, the U.S. Government stated that,

(...) The most substantial limitation that states have been willing to accept is the non-*refoulement* obligation of Article 33 of the Refugee Convention, which protects a refugee against return to a place of persecution. That is a limited obligation, only relevant with respect to refugees who have reached the territory of a contracting state, and does not apply to persons interdicted on the high seas. In addition, the obligation does not prevent a contracting state from sending a refugee to any place other than the country of persecution. (*The Haitian Centre for Human Rights et al v the United States, 1997: §71*)

It is useful to note that the petition of the US is a good example to the short-cuts unwilling states find. In this context, the evaluation of the U.S. argument by the court is important in revealing the content of prohibited acts. In its evaluation, the court ruled that,

156. (...) The Supreme Court of the United States, in the case of *Sale, Acting Commissioner, Immigration and Naturalization Service, Et. Al. v. Haitian Centers Council, INC., Et. Al.*, No. 92-344, decided June 21, 1993, construed this provision as not being applicable in a situation where a person is returned from the high seas to the territory from which he or she fled. Specifically, the Supreme Court held that the principle of non-*refoulement* in Article 33 did not apply to the Haitians interdicted on the high seas and not in the United States’ territory.

157. The Commission does not agree with this finding. The Commission shares the view advanced by the United Nations High Commissioner for Refugees in its *Amicus Curiae* brief in its argument before the Supreme Court, that Article 33 had no geographical limitations. (*The Haitian Centre for Human Rights et al v the United States, 1997: §156-157*).

In the context of the evaluation of the court, it is important to note that along with the extraterritoriality this evaluation has importance also in determining the scope of prohibited conduct. Accordingly, with the argument of the court, it is possible to conclude that not only acts removing refugees/asylum seekers from inside to outside but also acts pushing them back falls within the context of the principle.

However, it should also be stated that the non-refoulement principle cannot be interpreted as a mechanism creating a right to asylum automatically (Lauterpacht & Bethlehem, 2003: 112). In this context, it should be concluded states can take appropriate precautions in the context of their sovereignty that does not amount to refoulement. For example, transferring asylum seekers to safe third countries cannot be qualified as a contradiction to the principle.

Accordingly, it is possible to conclude that while respecting the sovereignty of the states, the non-refoulement principle prohibits actions giving rise to confront a refugee/asylum seeker with the fear of persecution. In that vein, the principle should be interpreted in the light of above-mentioned information in order to preserve the gains of the principle, protect individuals from atrocities and prevent states from conducting *fraus legi facta*.

### **Exceptions**

Another important and controversial aspect of the principle is the authority of states to make derogations especially with the communal reasons like security and economic situation of the country. In this context, firstly it should be stated that in the above-mentioned treaties regulating the principle, there exists exception clauses authorizing states to avoid the conduct principle requires in some cases. In addition to treaty law, in practice, it is not rare to observe states sometimes declare above-mentioned reasons as an excuse for their actions breaching the principle (Chahal v the United Kingdom, 1996: §76). Accordingly, determining the exceptions of the principle has the utmost importance in order to prevent unwilling states from avoiding their responsibilities under international law with above-mentioned rationale.

As mentioned above, it is possible to see that especially in the realm of refugee law, treaties sometimes foresee escape clauses when regulating the non-refoulement principle. For example, article 33 1951 Refugee Convention reads that;

2. The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.<sup>17</sup>

Accordingly, at first sight, it is possible to claim that the protection principle provides is not absolute and states in some cases expel/return/refouler individuals to the territories they fear persecution. Yet as mentioned above, in addition to regulations in the refugee law realm, the principle also has been integrated with human rights as a result of developments in human rights. In the light of evaluations made in the previous sections, it is possible to note again that the principle is an inseparable component of some fundamental rights and freedoms such as freedom from torture and inhumane and degrading treatment or punishment (Hamdan, 2016: 31).

Accordingly, before a quick conclusion about this subject it should be stated that in evaluating the exceptions, the provisions of human rights treaties should also be taken into consideration along with the above-referred escape provisions.

In order to reveal the approach of human rights, it is possible to refer decisions of different international courts and treaty bodies. For example in its landmark *Chahal v. United Kingdom* decision, in its evaluation about the argument of the United Kingdom stating that the deportation of Mr. Chahal is an obligation for the anti-terrorism campaign (*Chahal v the United Kingdom*, 1996: §76), ECtHR concluded that;

Article 3 (...) enshrines one of the most fundamental values of democratic society (...). The Court is well aware of the immense difficulties faced by States in modern times in protecting their communities from terrorist violence. However, even in these circumstances, the Convention prohibits in absolute terms torture or inhuman or degrading treatment or punishment,

---

<sup>17</sup> Convention Relating to the Status of Refugees (adopted 28 July 1951, entered into force 22 April 1954) 189 UNTS 137, art 33.

irrespective of the victim's conduct. Unlike most of the substantive clauses of the Convention and of Protocols Nos. 1 and 4 (P1, P4), Article 3 (art. 3) makes no provision for exceptions and no derogation from it is permissible under Article 15 (art. 15) even in the event of a public emergency threatening the life of the nation. (*Chahal v the United Kingdom*, 1996: §79)

A similar approach is also adopted by the Human Rights Committee in its General Comment 20. It is concluded by the Human Rights Committee that;

3. The text of article 7 allows of no limitation. The Committee also reaffirms that, even in situations of public emergency such as those referred to in article 4 of the Covenant, no derogation from the provision of article 7 is allowed and its provisions must remain in force. (...)

9. In the view of the Committee, States parties must not expose individuals to the danger of torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment upon return to another country by way of their extradition, expulsion or refoulement. States parties should indicate in their reports what measures they have adopted to that end. (Human Rights Committee, 1994: art 7)

Accordingly with the information presented above and with respect to the approach of human rights and customary international law, it is possible to conclude that although some certain exception clauses exist in international documents regulating the principle; courts/treaty bodies and doctrine converged on the non-derogable character of the principle when some certain rights of the individuals are at stake.

## **CONCLUSION AND REFORM PROPOSALS**

### **Conclusions**

In this study; the key importance of the non-refoulement principle is emphasized and the main components of the principle have been evaluated in the light of treaty law, case law and doctrine. During these evaluations, it is pointed out that despite its importance for the refugee law; due to political/economic concerns and deficiencies in defining the parameters of the principle, the practice of the principle by different states and international organizations differ on a large scale (Tokuzlu, 2006: 15). Especially, when combined with the restrictive policies towards asylum-seekers (Rodger, 2011: 100-101), these vague points of the principle increase the risk for asylum-seekers.

In this context, it should be emphasized that especially with the changing characteristics of conflicts/migration and restrictive approach of states (Tokuzlu, 2006:1); the non-refoulement principle is even more important today. Yet in spite of that importance, it is possible to claim that both international treaties and efforts of international court/bodies' do not suffice for the desired protection of refugees within the meaning of non-refoulement especially because of ambiguity at some points of the principle (Tokuzlu, 2006: 16). Moreover, it is also possible to claim that as communication and transportation means and characteristics of conflicts change, some additional blurred parts are added to above- mentioned ambiguity.

In the context of these blurred points; first of all, it was noted that personal scope of the principle is subject to different interpretations and restrictive approaches taken by some states do not comply with the requirements of the principle. More specifically; as it was noted, in some cases, states tend to limit the scope of protection only with those officially given the status of refugee which does not comply with the spirit and requirements of the principle (Tokuzlu, 2006: 91).

Similar with the case for personal scope, it is possible to encounter restrictive interpretations in terms of territorial scope of the principle. More specifically, some states carry out extraterritorial precautions to repel the refugees and asylum-seekers for not shouldering the responsibility not to "refouler" them. It is noted above that such an approach does not comply with the requirements of the principle.

As a result of the above-referred tendencies; it is also not rare to see that states interpret the terms harm/persecution, risk and "refouler" to relieve themselves from the requirements of the principle. As noted above, accordingly with the spirit of the principle, these terms should be interpreted with good faith in a manner to allow a wider protection.

Lastly, it is asserted above that some states bring exceptions forward for legitimizing their activities breaching the principle. In this context, it is pointed above that although 1951 Refugee Convention and some other texts allow for exceptions in order to public order and public safety; states are obliged to consider non-derogable character of some certain rights and freedoms.

## **Reform Proposals**

In accordance with the above-noted explanations, it is possible to assert that serious steps should be taken in order to clarify the gaps causing atrocities and allowing conduct with bad faith. In other words, in order to provide a consistent and stable protection for the individuals and prevent atrocities, a consistent international approach to the analyzing and implementation of the principle is needed (D'angelo, 2009: 280).

In the context of this approach, it is possible to claim there are various options. Evaluating the advantages and disadvantages of these methods fall out of the scope of this study, yet it is still beneficial to list them. One of these options is to adopt a new convention to replace the 1951 Refugee Convention in order to create a more efficient refugee system. Similarly, adopting an additional protocol regarding the obligations of states in implementing the principle would be another course of action for alleviating the above-referred vague parameters (Hathaway, 2005: 362). Another option of the international community may be adopting resolutions for clarifying the grey areas.

No matter which method is preferred, it is a fact that the current provision of the 1951 Refugee Convention should be re-formulated (Rodger, 2001: 87). In the context of this re-formulation, above noted parameters should be clarified in a manner to establish a sufficient basis for the implementation of the principle. In this context, it can be argued that the experience gained with the application of the principle may ease such an amendment.

In this perspective, in order to clarify the debates about the personal scope of the principle, the re-formulated provision should include precise limits regarding these subject. In this context, it should be explicitly noted that the protection of the principle is not related with the "legal status" of the individuals and therefore it does not depend on the ability to gain or maintain the refugee status formally. (IOM, 2014: 3) Similarly, the territorial scope of the protection should be explicitly indicated in a manner to cover the activities of the states "within their jurisdiction" (Rodger, 2001: 89).

In that vein, although it is not practically possible to cover all the probable situations in the text; key parameters like harm/persecution, risk and “refoulement” should be defined precisely in accordance with the experience gained so far with the implementation of the principle.

## REFERENCES

Allain, J. (2001). The Jus Cogens Nature Of Non-Refoulement. International Journal of Refugee Law 13 (4)

Black, H. (1999) Black’s Law Dictionary. West Publishing

Chan, P. (2006). The Protection of Refugees And Internally Displaced Persons: Non-Refoulement Under Customary International Law?. The International Journal of Human Rights 10 (3)

Ciğer, M. I. (2016), Uluslararası Hukuka Uygun Geçici Koruma Rejiminin Unsurları Üzerine. *Göç Araştırmaları Dergisi*. Volume: 2. No: 3 (62-92)

D’angelo, E. (2009). Non-Refoulement: The Search for a Consistent Interpretation of Article 33. Vanderbilt Journal of Transnational Law 42 (1)

Gatten, E. (2016). Jordan Blocks Syrian Border to Leave Thousands of Refugees Stranded. [http:// www.independent.co.uk/news/world/middle-east/jordan-blocks-syrian-border-to-leave-thousands-of-refugees-trapped-in-the-desert-including-hundreds-a6828471.html](http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/jordan-blocks-syrian-border-to-leave-thousands-of-refugees-trapped-in-the-desert-including-hundreds-a6828471.html) (07.05.2018)

Hamdan, E. (2016). *The principle of non-refoulement under the ECHR and the UN Convention against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. Brill Nijhoff Publishing

Hathaway, J. (2005). *The Rights of Refugees Under International Law*. Cambridge University Press

Human Rights Watch. (2001). Refugee Summit: States Must Reaffirm Commitments. <https://www.hrw.org/hr/node/226430> (07.05.2018)

International Committee of the Red Cross. (2016). Customary IHL – Introduction. [https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul\\_in\\_asofcuin](https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_in_asofcuin) (07.05.2018)



International Organization for Migration. (2014). Information Note on the Principle of Non Refoulement. <https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/IML-Information-Note-on-the-Principle-of-non-refoulement.pdf> (07.05.2018)

International Law Commission. (2001). Report on the work of its fifty-third session. Supplement No. 10- A/56/10

Joseph, S., Schultz, J. & Castan, M. (2000). *The International Covenant On Civil And Political Rights*. Oxford University Press

Lauterpacht, E. & Bethlehem, D. (2003). *The Scope And Content Of The Principle Of Non-Refoulement: Opinion*. Cambridge University Press

Pirjola, J. (2007). Shadows in Paradise - Exploring Non-Refoulement as an Open Concept. *International Journal of Refugee Law* 19 (4)

Rodger, J. (2001). Defining the Parameters of the Non-Refoulement Principle. LLM Research Paper. University of Wellington

Statewatch. (2016). Statewatch News Online: Belgium Found Guilty of Mass Expulsion of Roma. <http://www.statewatch.org/news/2002/feb/05belgium.htm> (07.05.2018)

Tokuzlu, L. (2006). Non-Refoulement Principle in a Changing European Legal Environment with Particular Emphasis on Turkey, a Candidate Country at the External Borders of the EU (Ph.D. Thesis, Marmara University)

United Nations. (2012). *Book 25: Materials on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts-UN Legislative Series*. United Nations Press

United Nations. (2018a). “UNTC - International Covenant on Civil and Political Rights”. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?s-rc=TREATY&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?s-rc=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en) (07.05.2018)

United Nations. (2018b). UNTC - Convention relating to the Status of Refugees. [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?s-rc=TREATY&mtdsg\\_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?s-rc=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en) (07.05.2018)

UNHCR. (1977). Note on Non-Refoulement (Submitted by the High Commissioner). <http://www.unhcr.org/3ae68ccd10.html> (07.05.2018)

UNHCR. (2006). Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection

UNHCR. (2016a). “UNHCR - EU says world facing worst refugee crisis since WWII”. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fbd5&id=55d17e7b5> (07.05.2018)

UNHCR. (2016b). UNHCR - Refugees Daily- Syrians accuse Greece of ‘pushing back’ migrant boats. <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refdaily?pass=52fc6fbd5&id=522972b95> (07.05.2018)

UNHCR. (2016c). The Legislation That Underpins Our Work. <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html> (07.05.2018)

UNHCR. (2016d). Compilation of Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees: 1975 - 2004

UNHCR. (2018a). “Total Persons of Concern”. [https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#\\_ga=2.86421720.139258279.1525604100-775672873.1525604100](https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#_ga=2.86421720.139258279.1525604100-775672873.1525604100) (07.05.2018)

UNHCR. (2018b). “Syrian Emergency”. <http://www.unhcr.org/syria-emergency.html> (07.05.2018)

Whitehouse. (2015). “What You Need To Know About The Syrian Refugee Crisis And What The U.S. Is Doing To Help”. <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/09/15/what-you-need-know-about-syrian-refugee-crisis-and-what-us-doing-help> (07.05.2018)

Wouters, C. (2009). *International Legal Standards For The Protection From Refoulement* (Intersentia)

## TABLE OF CASES

Ahmad v Austria. (1996). European Court of Human Rights. 71/1995/577/663

ARJ v Australia. (1997). Human Rights Committee. Communication No. 692/1996 CPR/C/60/D/692

Chahal v United Kingdom. (1996). European Court of Human Rights. 23 EHRR 413

Familia Pacheco Tineo v Bolivia. (2013). Inter-American Court of Human Rights. Report Series:C No. 272

Hirsi Jamaa and others v Italy. (2012). European Court of Human Rights. App. No.:27765/09

Louzidou v Turkey. (1996). European Court of Human Rights. 40/1993/435/514

Mutumbo v Switzerland. (1994). Committee Against Torture. Communication no. 13/1993 A/49/44

Soering v United Kingdom. (1989). European Court of Human Rights. Report Series: A-169

The Haitian Centre for Human Rights et al v United States. (1997). Inter-American Court of Human Rights. OEA/Ser.L/V/II.95 Doc. 7 rev. at 550 Report No 51/96

Vilvarajah and Others v The United Kingdom. (1991). European Court of Human Rights. 45/1990/236/302-306

## **TABLE OF DECISIONS/CONCLUSIONS**

Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol (2007). UNHCR

Conclusion No:15. (1979). UNHCR Executive Committee.

General Comment 15-the Position of Aliens Under the Covenant. (1986). (Human Rights Committee). UN Doc HRI/GEN/1/Rev1

Declaration on Territorial Asylum. (1967). (UNGA). A/RES/2312(XXII)

General Comment 1-Communications concerning the return of a person to a State where there may be grounds he would be subjected to torture (article 3 in the context of article 22). (1998). (Committee Against Torture) UN Doc A/53/44

General Comment 20- Article 7. (1994). (Human Rights Committee). UN Doc HRI/GEN/1/Rev1

General Comment 31-Nature of the General Legal Obligation on States Parties on the Covenant. (2004). (Human Rights Committee). U.N.Doc. CCPR/c/Rev.1/Add.13

Resolution 55/74. (2001). (UN General Assembly). UN Doc A/RES/55/74

## **TABLE OF LEGISLATION, INTERNATIONAL TREATIES/CONVENTIONS**

American Convention on Human Rights. (1969). 1144 U.N.T.S. 123

Convention Relating to the Status of Refugees. (1951). 189 UNTS 137

International Covenant on Civil and Political Rights. (1966). 999 UNTS 171

Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa. (1969). 1001 UNTS 45(OAS)

The Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. (1984). 1465 UNTS 85

Vienna Convention on Law of Treaties. (1980). 1155 UNTS 331



# Türk Uluslararası Koruma Sisteminde Karar Merkezleri\*

Talip MENEKŞE\*\*

## Öz

*Türkiye, bulunduğu coğrafi konum itibarıyla çok uzun yıllar, çeşitli göç hareketliliğine konu olmuş bir ülkedir. Özellikle 2010 sonrası Ortadoğu'da yaşanan iç savaşlar, kaos, etnik ve/veya dini çatışmalar nedeniyle zorla yerlerinden edilen kişiler, Türkiye'yi kendileri için güvenli bir liman olarak görmüşler ve Türkiye'ye göç etmişlerdir. 2011 yılı sonrası sayıları hayli artan göç dalgası karşısında Türkiye, var olan insan kaynağıyla göç alanının her safhasında olduğu gibi özellikle de uluslararası koruma alanında kendisine sığınan yabancılara, hak ve hizmetleri sağlamada azami gayret göstermiştir. Bu çalışmada, bugün dünyada en fazla sığınmacıya sahip ülke olan Türkiye için bu süreçte yaşanan gelişmelerin uluslararası koruma alanındaki analizi yapılacak ve bu analiz çerçevesindeki öneriler sunulacaktır. Özellikle Mülakat ve Karar Merkezi ya da yaygın adıyla Karar Merkezi, resmi adıyla Uluslararası Koruma Bürosu olarak bilinen ve kendine özgü nitelikler taşıyan bu yapılanmanın özellikleri, çalışma yapısı, Lean Yöntemi (Yalın Düşünme Metodu) ile ilişkisi ve Türk İltica Sistemi içindeki yeri ve önemi anlatılacaktır.*

**Anahtar Kelimeler:** *Uluslararası Koruma, İltica, Mülteci, Karar Merkezi, Uluslararası Koruma Bürosu, Mobil Mülakat ve Karar Ekipleri*

\*Bu çalışma, Türk Uluslararası Koruma sisteminde Karar Merkezleri hakkında yapılan analitik değerlendirme çalışması niteliğindedir.

\*\*Göç Uzmanı, Uluslararası Koruma Karar Merkezleri Koordinatörü, İçişleri Bakanlığı/Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı, E-posta: talip.menekse@goc.gov.tr

# Decision Centers In The Context Of Turkish International Protection System\*

Talip MENEKŞE\*\*

## Abstract

*Turkey is a country which has been subject to various migratory movements for very long years, due to its geographical location. Turkey has become a safe haven for people who have been displaced due to civil wars, chaos, ethnic and/or religious conflict that have taken place in the Middle East especially after 2010; and they have migrated to our country. Following the increased migratory flows of 2011, Turkey, with its human resources, has shown the greatest effort in providing rights and services to foreigners and stateless persons who have sought refuge within the premises of international protection; as it has done in all areas of migration. This study will analyze the developments experienced in this period by Turkey, as the country that currently hosts the largest number of refugees, within the context of international protection. The analysis will be followed by recommendations within this framework. In particular, “The Provincial Interview and Decision Center” or “Decision Center” or in its formal name “The International Protection Bureau”, which carries new and distinctive features, will be discussed in relation to its connection to the “Lean Method” (Lean Thinking Method) and its place within the Turkish Asylum System.*

**Keywords:** *International Protection, Asylum, Refugee, Decision Center, International Protection Bureau, Mobile Interview and Decision Units*

---

\* This study, qualifies as an analytical evaluation study about Decision Centers in the Turkish International Protection System.

\*\*Migration Expert, International Protection Decision Centers Coordinator, Ministry of Interior / Directorate General of Migration Management, International Protection Department, E-mail: talip.menekse@goc.gov.tr

## GİRİŞ

İlticanın tarihsel gelişimine baktığımızda, her dönemde insanların, kendi ülkeleri dışındaki ülkelerden çeşitli sebeplerle sığınma talep ettikleri görülmektedir. Uluslararası koruma olarak da adlandırabileceğimiz iltica kurumuna sığınmacıların temelde başvuru nedenleri; ırkları, dinleri, tabiiyetleri, belli bir toplumsal gruba mensubiyetleri veya siyasi görüşleri olabildiği gibi bunlar dışında ülkelerindeki ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri, ölüm cezası, işkence veya insanlık dışı ya da onur kırıcı bir muamele ile karşılaşabilecek olmaları da olabilmektedir. (United Nations High Commissioner for Refugees, 2007)<sup>1</sup>.

Tarihsel gelişimi çok eskilere uzanmakla birlikte iltica alanındaki uluslararası düzenlemeler oldukça yeni sayılabilir. 1948 İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi (İHEB) madde 14'te yer aldığı haliyle, zulüm altındaki herkesin sığınma hakkı vardır anlayışı, uluslararası koruma veya diğer adıyla iltica sisteminin uluslararası alandaki temel hükmü olarak yer almıştır (T.C. Resmî Gazete, 1949). Böylelikle sığınma hakkı, bir uluslararası metinde temel olarak ilk defa yer almıştır. Ardından Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi<sup>2</sup> ile de mülteciliğin tanımı yapılmış ve temelde mülteciler ile devletlerin karşılıklı olarak hak ve yükümlülükleri genel olarak düzenlenmiştir. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 New York Protokolü<sup>3</sup> ile de 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ilişkin kimi hak ve yükümlülükler yönünden değişiklikler yapılarak zaman ve mekân (coğrafi) gibi sınırlamalar, talep eden ülkelere kaldırılmıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde tahdidi olarak sayılan ırk, din, tabiiyet, belli bir toplumsal gruba mensubiyet veya siyasi görüş sebebiyle oluşan haklı ne-

---

1 Bahsettiğimiz bu kriterlerden ilk bölüm içerisinde bulunan 5 kriter (ırk, din, tabiiyet, belli bir toplumsal gruba mensubiyet, siyasi görüş) Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde "mültecilik" için sayılan kriterlerdir. İkinci bölümde bahsedilen ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri, ölüm cezası, işkence, insanlık dışı muamele veya onur kırıcı ceza ise "ikincil koruma" kapsamında yer alan uluslararası koruma başvuru sahipleri için sayılan kriterlerdir.

2 Bundan sonra 1951 Cenevre Sözleşmesi olarak bahsedilecektir.

3 Bundan sonra 1967 Protokolü olarak bahsedilecektir.



denlere dayanan zulüm korkusu kriterini karşılayamayan ancak iltica kurumundan yararlanması gereken kişiler için ise zamanla geliştirilen uluslararası koruma sistemi *ikincil koruma* olarak ortaya çıkmıştır. Böylelikle zorla yerlerinden edilen kişiler için ülkelerinde korunma imkânı bulunmaması halinde, uluslararası koruma sistemi işletilmektedir. Böylece uluslararası koruma sistemi hem sığınmacılar hem mülteciler<sup>4</sup> hem de ikincil koruma kapsamındaki kişiler için kapsayıcı hale gelmiştir.

Tarihsel süreç içerisinde Türk İltica Sistemi gelişimini sürdürmüştür. Bugün dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan Türkiye (BBC, 20 Haziran 2016-Reliefweb, Ağustos 2018), özellikle 11 Nisan 2013 yılındaki yasal düzenleme sonrası büyük ilerleme kaydetmiştir. Şöyle ki, 11 Nisan 2013 tarihine kadar yabancıların tüm iş ve işlemleri, İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesindeki Yabancılar ve Hudut/İltica Dairesi Başkanlığınca temelde Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik<sup>5</sup> ile 22 Haziran 2006 tarih ve 57 sayılı Uygulama Talimatı<sup>6</sup> ve diğer düzenlemeler kapsamında yürütülmekteydi. 11 Nisan 2013 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) oybirliğiyle kabul edilen 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun (YUKK) 11 Nisan 2014 tarihinde bütün hükümleri ile beraber yürürlüğe girmesiyle, yabancıların Türkiye'ye girişleri, Türkiye'de kalışları ve Türkiye'den çıkışları ile Türkiye'den koruma talep eden yabancılar sağlanacak uluslararası korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar, İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne (GİGM) yürütülmeye başlamıştır. Böylelikle Türk İltica Sistemi için ayrı bir sayfa açılmıştır.

---

4 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde, coğrafi sınırlama hakkını kullanan ülkeler için mülteci-şartlı mülteci ayrımı söz konusu olabilmektedir. Metindeki "mülteci" terimi ise kapsayıcı olarak kullanılmıştır ve bu yönüyle şartlı mültecileri de kapsamaktadır.

5 Bundan sonra 1994 İltica/Sığınma Yönetmeliği olarak bahsedilecektir.

6 Bundan sonra 57 sayılı Genelge olarak bahsedilecektir.

Göç yönetimine ilişkin çeşitli alanlarda faaliyetler yürüten GİGM, Türkiye’den uluslararası koruma talep eden yabancıların iş ve işlemlerini hem merkez teşkilatta hem de taşra teşkilatında İçişleri Bakanlığı adına Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı eliyle yürütmeye başlamıştır. Diğer yandan Türkiye’nin özellikle 2010-2011 sonrasında karşılaştığı beklenmedik ve büyük göç dalgaları ile birlikte, zaman içerisinde Türkiye’ye yapılan uluslararası koruma başvuru sayısının giderek artan bir seyir izlemesi, insan kaynağı başta olmak üzere, var olan tüm kaynakların etkin bir şekilde kullanımını gündeme getirmiştir. Bu aşamada, insan kaynağı başta olmak üzere tüm olanakların daha etkin kullanılması ve iltica alanındaki kararların, alanında uzmanlaşmış kişiler tarafından daha etkin değerlendirilebilmesi amacıyla kurulması planlanan Karar Merkezleri yapısının faaliyet göstermesi gerekliliği hissedilmiştir. Alt yapı hazırlıkları yaklaşık 1 yıl süren, *Mülakat ve Karar Merkezi* veya yaygın adıyla *Karar Merkezi* olarak bilinen, yasal adıyla *Uluslararası Koruma Bürosu*<sup>7</sup> kurma hazırlık çalışmaları 25 Haziran 2018 tarihi itibarıyla yayınlanan *25/06/2018 tarihli Uluslararası Koruma Bürolarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge*<sup>8</sup> ile kuruluş aşamasını tamamlamıştır (GİGM, 2018)<sup>9</sup>. Böylelikle, Türk İltica Sistemi’nde, artan uluslararası koruma başvuruları karşısında hâlihazırda var olan sistemin yanı sıra ayrı bir yapılanmaya gidilerek var olan kaynakların tüm alanda en etkin şekilde kullanılması ve bunu yaparken de kalite artışı hedeflemiştir.

Çalışmanın birinci bölümünde, uluslararası iltica hukuku çerçevesinde Türkiye’deki iltica hukukunun gelişimi ve Türk İltica Sistemi’nin tarihçesi ele alınmıştır. Bu bölümde, YUKK öncesi dönem ve YUKK sonrası dönem incelenmiştir. İkinci bölümde, YUKK sonrası dö-

---

7 Çalışmada, Mülakat ve Karar Merkezi veya “Uluslararası Koruma Bürosu” için bundan sonra “Karar Merkezi” ifadesi kullanılacaktır. Söz konusu tanımlardaki farklılıkların nedeni, GİGM’in Karar Merkezi kurabilmesine ilişkin dayanak oluşturan Yönergede, GİGM’in illerde Uluslararası Koruma Büroları kurabileceğinin belirtilmesinden kaynaklanmaktadır.

8 Karar Merkezleri Yönergesi olarak bahsedilecektir.

9 Yönerge için Bkz. <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/143205>. (Erişim Tarihi: 17 Temmuz 2018)

nem için var olan iltica sisteminin analizi yapılmış, Karar Merkezi Projesi'nin ortaya çıkmasındaki etkenler ve Lean Yöntemi'nin Karar Merkezi çalışmalarına etkisi incelenmiştir. Üçüncü bölümde ise diğer ülke uygulamalarıyla da karşılaştırılarak, Karar Merkezi Projesi'nin Türk Uluslararası Koruma Sistemi'ndeki yeri ve önemi verilmeye çalışılmıştır. Sonuç bölümünde ise Karar Merkezi Projesi'nin kendine özgü yönleri belirtilerek, Türk Uluslararası Koruma Sistemi içerisindeki yeri incelenmiştir<sup>10</sup>.

## **TÜRK İLTİCA SİSTEMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE MEVZUATI**

### **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Öncesi**

Cumhuriyetin ilanından, Türkiye'nin uluslararası sözleşmelere taraf olmasına kadar geçen süre zarfında göç konusunda ilk yasal düzenleme 14 Haziran 1934 tarihinde yürürlüğe konulan 2510 Sayılı İskân Kanunu'dur. Kanun, Türkiye'ye yönelik sığınma ve göç hareketleri ile Türkiye'ye gelenlerin ülke içinde iskânlarını düzenlemektedir. 2006 yılında, 2510 sayılı Kanun'un yerini 5543 sayılı aynı kanun almıştır. 5543 sayılı İskân Kanunu göçmen, serbest göçmen, iskânlı göçmen, münferit göçmen ve toplu göçmen gibi çeşitli göçmen türlerini tanımlamış ise de soydaş odaklı düzenlemelerle sınırlı bir yapı öngörmektedir.

Dolayısıyla bahsi geçen göçmen tanımındaki sınırlayıcı yaklaşım, günümüz koşullarında düzenli, düzensiz göç ve uluslararası koruma alanlarını içeren göç kavramından uzak kalmıştır (GİGM, 2013). İskân Kanunu, Türk soyuna ve Türk kültürüne bağlı olmayanlarla ilgili olarak Türkiye'ye yerleşme ve Türk vatandaşlığını kazanma gibi konularda düzenlemelerde bulunmamıştır. Yine aynı İskân kanununun 4. maddesinde Türk kültürüne bağlı olmayanların, anarşistlerin, casusların, göçebe çingenelerin, ülke dışına çıkarılanların muhacir olarak alınamayacağı belirtilmektedir (Ataman,

---

10 İşbu çalışmada, 2016 yılından itibaren başlayan süreçte, Karar Merkezi proje fikrinin oluşturulmasında, hazırlık/kuruluş sürecinde ve Aralık 2018 tarihi itibarıyla "Karar Merkezi Koordinatörü" olarak görev yapmaya devam ettiğim bu süreçte, Karar Merkezi Projesi ve çalışmalarına ilişkin olarak doğrudan yerinde gözlemlerim, analizlerim ve yorumlarım yer almaktadır.

2010). Diğer yandan ülkeler arasındaki savaşlar, iç savaşlar, istikrarsızlık, anarşi ortamı gibi nedenlerle kitlesel akınlarla göçler devam etmiştir. Bunun üzerine uluslararası alanda mültecilerin korunmasına yönelik olarak hazırlanan ancak 1951 tarihinden önceki olaylar sebebi ile mülteci konumunda olan kişilerin tespiti ve korunması için, Cenevre Sözleşmesi, Birleşmiş Milletler (BM) Genel Kurulu'nda 1950 tarihinde kabul edilmiş, 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanmış ve 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye ise sözleşmeyi ilk kabul eden ülkelerden olup 29 Ağustos 1961 tarihinde, 359 sayılı Kanun'la ve sözleşmede ülkelere tanınan *coğrafi kısıtlama*<sup>11</sup> hakkını kullanarak onaylamıştır (T.C. Resmî Gazete, 1961).

1951 Cenevre Sözleşmesi, 1951'den önce ve Avrupa'da meydana gelen olaylar ile mülteci tanımını yapmış fakat 1951 tarihinden sonra da mültecilik kavramı her geçen gün öne çıkmaya başlamıştır. Bunun üzerine 1967 Protokolü ile zaman kısıtlaması tüm devletler için kaldırılırken, coğrafi kısıtlama, isteyen devletler için varlığını devam ettirmiştir. Türkiye Cumhuriyeti bulunduğu bölgedeki ülkelerin istikrarsız devlet yapıları, sosyo-ekonomik kaygılar ve güvenlik nedeniyle, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1.B (1) (a) maddesinde sürdürdüğü *coğrafi kısıtlama* hakkını 1967 Protokolü'nü imzalarken de devam ettirmiştir (GİGM, 2013)<sup>12</sup>.

Türkiye Cumhuriyeti'nde, mültecilik konusuna ilişkin uluslararası alanda 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'ne taraf olurken, mültecilik alanına ilişkin ulusal düzenlemede de çalışmalara başlanılmıştır.

Yabancıların hukuki durumunu düzenleyen ve bu alanda temel iki kanun olan 5682 sayılı Pasaport Kanunu ile 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanunlar 1950 tarihinde yürürlüğe girmiş kanunlardır. Bununla birlikte, Türkiye'nin taraf olduğu belli başlı uluslara-

---

11 YUKK' un tanımlar kısmında uluslararası koruma statüleri içinde yer alan mülteci ve şartlı mülteci şeklindeki ayrımın temel dayanağı, Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki coğrafi sınırlama hakkını kullanmış olması ve bunu 1967 Protokolü'nde de korumasıdır.

12 Türkiye, Monako, Kongo ve Madagaskar 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne coğrafi kısıtlama ile taraf olmuştur (United Nations Treaty Collection [UNTC], 2017). Türkiye Cenevre Sözleşmesi'nden doğan bu kısıtlama hakkını kullanarak coğrafi kısıtlama ayrımını uygulamaktadır ve bundan kaynaklı olarak da ulusal mevzuatta mülteci ve şartlı mülteci ayrımı mevcuttur (GİGM, 2017).

rası ve bölgesel düzenlemeler ise bahse konu bu iki kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra kabul edilmiş metinlerdir. Örneğin; Cenevre Sözleşmesi 1951, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi-AİHS) 1953 tarihlidir (GİGM, 2013).

Bundan dolayı uluslararası sözleşmeler ile getirilen hak ve yükümlülükler konusunda 1950 tarihli bu iki Kanun'un güncellenmesi gerekliliği doğmuştur.

Türkiye'de, 2013 yılına kadar yabancılarla ilgili iş ve işlemler Türkiye Cumhuriyeti adına İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM), Yabancılar-Hudut ve İltica Dairesi Başkanlığınca yürütülmekteydi. Ancak EGM döneminde yabancılarla ilişkin mevzuat, çoğunlukla Yönetmelik ve Genelge düzeyindeydi. Temelde iki tane düzenleme mevcuttu. Bunlar, 1994 İltica/Sığınma Yönetmeliği ve 57 Sayılı Genelgedir. 1994 İltica Sığınma Yönetmeliği ile Türkiye, uluslararası mülteci hukukuna ilişkin ulusal ve kapsamlı ilk düzenlemesini yapmıştır. Bu yönetmelikle, Türkiye'ye gelerek uluslararası koruma talep eden yabancılarla ilişkin olarak ilk başvuru anından, haklarında verilecek son karara kadarki süreç anlatılmış, hak ve yükümlülükler kaleme alınmıştır. 57 Sayılı Genelge ile de 1994 Yönetmeliği daha geniş şekilde ele alınmıştır. Bu normların Kanun ya da Kanun'a eşdeğer olmaması fakat içerdiği düzenlemelerin yasa ile koruma altına alınması gereken temel haklar olması sebebiyle bu konunun kanuni dayanağa kavuşturulması ayrıca uygulamanın sivil ve uzman bir kurum tarafından yürütülmesi gerekliliği doğmuştur. Ayrıca AB ilerleme süreci olsun, AİHM'de ki Türkiye aleyhine verilen ihlal kararları olsun, uluslararası koruma alanını düzenleyen kapsamlı bir mevzuatı gerekli kılmıştır. Bu çerçevede;

Başta 1994 Yönetmeliği olmak üzere çeşitli mevzuatlarla oluşturulan iltica ve mülteci rejiminin içerik ve uygulama olarak yeterli olmadığı ve sorunları gidermede arzu edilen sonuçları vermediği görülmüştür. Bu durum, Türkiye'nin uluslararası koruma ve yabancılar hakkında daha köklü bir düzenlemeye gitmesine neden olmuş, değişen konjonktür ve ihtiyaçlar ile AB üyelik sürecinde mevzuatın uyumlaştırılması çabası bütüncül bir mülteci ve yabancılar mevzuatı oluşturmasını elzem kılmıştır. (Aydın, 2017)

İltica alanında ihtiyaç duyulan düzenlemeler yanında iltica prosedürü kapsamı dışında ülkemizde bulunan yabancılar ve bu yabancılar hakkında uygulanacak prosedürler ve yapılacak işlemler de güncelliğini

yitirmiş durumdaydı. Bu alanda duyulan ihtiyaçlar da yabancılar hukukuna dair düzenlemelerin güncellenmesini ve bir arada düzenlenmesini gerekli kılmıştır. Bu gereklilikler 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun Genel Gereğiğinde yer aldığı haliyle şu şekilde özetlenmektedir:

Uluslararası koruma dışında kalan yabancıların ülkeye girişini, ülkede kalışını, ülkeden çıkışını, vize ve ikamet izni işlemlerini, sınır dışı edilmelerini ve Türkiye'de buldukları sürece sahip oldukları hak ve yükümlülüklerini düzenleyen 5682 sayılı Pasaport Kanunu ile 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, 1950 tarihli olup, güncel sorunlar ve gelişmeler karşısında yetersiz kalmaktadır. Bunun yanında, uluslararası koruma alanında kanun düzeyinde temel bir düzenleme bulunmamakta, uygulamalar idari düzenlemeler doğrultusunda yürütülmektedir. Öte yandan, Avrupa Birliği müzakere sürecinde göç konusu "24' üncü Fasıl" kapsamında önemli bir yer tutmaktadır(...)

Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği gerçekleşene kadar, uluslararası koruma sistemimizin ve uygulamalarımızın AB müktesebatı ve uygulamalarına paralellik sağlaması, ayrıca göç alanında kurumsal yapılanmanın tamamlanması gerekmektedir. Belirtilen hususlar göz önünde bulundurularak hazırlanan Tasarıda öncelikle yabancıların Türkiye'ye giriş ve çıkışları, vize ve ikamet izinleri hususları düzenlenmiştir. Bu konulardaki dağınık, güncelliğini yitirmiş, karşılaşılan sorunlara cevap vermekte yetersiz mevzuatın yerine, ülkemizin gelişme vizyonu ile uyumlu, uluslararası normlara uygun, millî çıkarları gözetilen, ilgili olduğu konuları tüm yönleriyle kuşatan, kaliteli mevzuat ilkelerine uygun düzenlemeler getirilmiştir (GİGM, 2015)

Bu bağlamda, 2008 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu kurulmuş, 2013 yılında kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısının hazırlıkları başlamıştır (Aydınlı, 2017). Hazırlık sürecinin ardından tamamlanan çalışmalar sonucunda 4 Nisan 2013 tarihinde YUKK Tasarısı TBMM Genel Kurulunda kabul edilerek 10 Nisan 2013 tarihinde Cumhurbaşkanlığı tarafından onaylanmış ve Kanun, 11 Nisan 2013 tarih ve 28615 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır. Böylelikle artık Türkiye'nin yabancılar ve uluslararası koruma konularındaki işlemleri için kanuni dayanağı oluşturulmuştur. Ayrıca 2013 yılına kadar EGM, Yabancılar, Hudut ve İltica Dairesi Başkanlığınca yabancıların yerine getirilen tüm iş ve işlemlerini, İçişleri Bakanlığı bünyesinde sivil ve alanında uzmanlaşmayı hedefleyen bir kurumun yapması gerekliliği üzerine YUKK ile İçişleri Bakanlığına bağlı GİGM kurulmuştur.

En genel tanımlamayla GİGM, yabancıların Türkiye'ye girişi, kalışı ve çıkışlarıyla ilgili iş ve işlemler ile Türkiye'den uluslararası koruma talep eden yabancıların ve vatansızların iş ve işlemlerini yürütmektedir (4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018). Bunlar arasında YUKK'un ikinci kısmında, *Uluslararası Koruma* başlığı altında iltica hukuku düzenlenerek Türkiye'den uluslararası koruma talep eden yabancılara yönelik iş ve işlemler belirlenmiştir.

### **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Sonrası**

Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni, 29 Ağustos 1961 tarihinde 359 sayılı Kanunla TBMM'de onaylayarak kabul etmiş ve içerisinde bulunduğu bölgeyi göz önünde bulundurarak, mülteciliğin belirlenmesi yönünden öngörülen seçme hakkını kullanarak (coğrafi kısıtlama ile) yalnızca Avrupa'dan Türkiye'ye gelerek uluslararası koruma talep eden yabancıları sözleşme kapsamında mülteci olarak kabul edeceğini 359 sayılı Kanunla yayınladığı deklarasyonda belirtmiştir (T.C. Resmî Gazete, 1961). Türkiye, 1 Temmuz 1968 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul ettiği 1967 Protokolü ile de coğrafi kısıtlamayı muhafaza etmiştir. (T.C. Resmî Gazete, 1968).

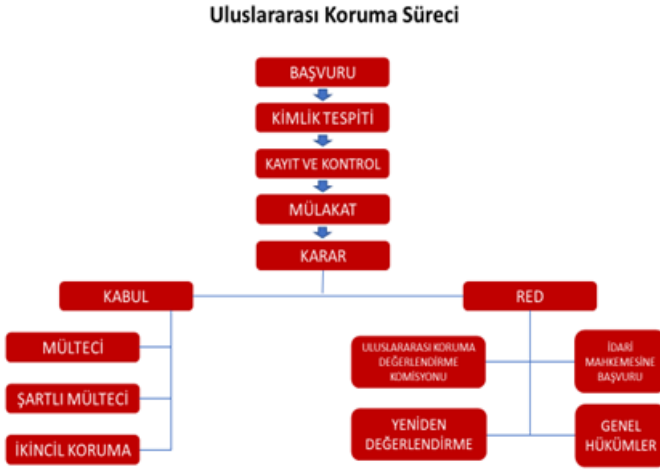
YUKK ile Türkiye'den uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancıların müracaatlarının ardından yapılan değerlendirme neticesinde gerekli şartları taşımaları durumunda, Avrupa'da meydana gelen olaylardan ötürü iltica talep eden yabancılar mülteci statüsüne dâhil edilmekte; Avrupa dışında meydana gelen olaylardan ötürü iltica talebinde bulunan yabancılar ise, üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar uluslararası korumaya alınarak şartlı mülteci statüsünde kabul edilmektedir (GİGM, 2013).<sup>13</sup> Burada *geçici koruma* ve uluslararası koruma arasındaki ayrıma değinmek

---

13 YUKK öncesi dönemde mülteci-sığınmacı şeklindeki ayırım YUKK sonrası şartlı mülteci ve mülteci halini almıştır. Böyle ikili tanımlama yapılmasına rağmen tüm başvuru sahiplerinin uluslararası koruma talepleri, iltica usulleri açısından ayırım gözetilmeksizin, 1951 Cenevre Sözleşmesi, 1967 Protokolü ve 6458 sayılı YUKK çerçevesinde yürütülmektedir (GİGM, 2016). Her iki grup sosyal yardım, sağlık yardımı, danışmanlık, tercümanlık ve eğitim hakkı gibi hak ve hizmetlere erişimden hemen hemen aynı ölçüde yararlandırılmaktadır. Mülteci ile şartlı mülteci arasında temel fark ise şartlı mültecilerin, üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de kalmalarına izin verilmesidir. Mülteciler için üçüncü ülkeye yerleştirme işlemi söz konusu değildir.

yerinde olacaktır. Hâlihazırda ülkelerindeki iç savaş dolayısıyla Türkiye sınırlarına gelen ve acil koruma arayan kişilere geçici koruma statüsü tanınmaktadır (Geçici Koruma Yönetmeliği, 2014)<sup>14</sup>. Geçici koruma statüsü, YUKK'ta tanımlar kısmında uluslararası koruma statüleri içerisinde doğrudan ele alınmamış olsa da geçici koruma statüsünden bir uluslararası koruma türü olarak bahsedebiliriz<sup>15</sup>. Geçici korumanın, uluslararası korumaya erişimde bir araç olduğu genel olarak kabul görmektedir. Çünkü geçici koruma rejimi altındaki yabancılar da uluslararası koruma kapsamındaki yabancılar gibi uyuğunda olduğu ülke dışında bir devlet tarafından sağlanan uluslararası korumadan yararlanmaktadırlar. Bu yönüyle sağlanan koruma bir uluslararası korumadır<sup>16</sup>. Peki Türkiye'de bireysel uluslararası koruma sistemine ilişkin prosedür nasıl gerçekleşmektedir?

**Tablo-1:** Türkiye'de Uluslararası Koruma Sisteminin İşleyişi (Menekşe, 2014)



14 Geçici Koruma rejimi halihazırda Suriye'deki iç savaş nedeniyle, koruma bulabilmek amacıyla sınırlarımıza gelen Suriyelilere uygulanmaktadır. Bkz. Geçici Koruma Yönetmeliği Geçici 1. madde

15 YUKK üçüncü maddede uluslararası koruma; mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statülerini ifade etmektedir.

16 Geçici korumanın bireysel uluslararası korumadan temelde farkı ise "kitlese" hareket şeklinde olmasıdır diyebiliriz. Bkz. Geçici Koruma Yönetmeliği madde 1



Tablo-1’i incelediğimizde, genel hatlarıyla Türk Uluslararası Koruma Sistemi’nin işleyiş şekli anlaşılmaktadır. Uluslararası koruma ihtiyacı içerisindeki kişiler, uluslararası koruma talep ederek sığınma prosedürünü başlatmış olurlar. Akabinde, haklarında, kimlik tespiti, kayıt-kontrol işlemleri gerçekleştirilmektedir. Uluslararası koruma mülakat aşamasında temel olarak neden ülkesini terk ettiği, neden uluslararası koruma talep ettiği ve geri dönmesi durumundaki riske ilişkin sorular sorularak kişinin uluslararası koruma ihtiyacı içerisinde olup olmadığı araştırılmaktadır. Bu aşamada, ulusal ve uluslararası mevzuatlar çerçevesinde, başvuru sahibinin beyanları ve diğer öne sürdüğü kanıtlar, değerlendirilmekte, menşe ülke bilgisi olarak adlandırılan, herkese açık, ulaşılabilir, şeffaf, güvenilir ve güncel kaynaklardan da teyit edilmektedir. Gerektiğinde başvuru sahibi ile ek mülakatlar yapılabilmektedir. Bunun ardından kişinin sunmuş olduğu bilgi, belge ve dokümanlarla menşe ülke bilgisi göz önünde bulundurularak başvuru sahibinin uluslararası koruma talebi ya kabul edilmekte ya da ret edilmektedir. Kabul edilen başvuru sahibine, mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma statülerinden birisi verilirken, reddedilen başvuru sahibine itiraz yolu seçeneği sunulmaktadır.

YUKK madde 65’e göre, ülkemize düzenli yollardan veya düzensiz yollardan giriş yapan yabancıların buldukları illerdeki Valiliklere makul olan en kısa süre içerisinde uluslararası koruma başvurusu için müracaat etmeleri gerekir. İlk müracaatları alınan uluslararası koruma başvuru sahibi yabancıların kimlik tespitleri yapılır. Herhangi bir sağlık problemi olan kişilerin, kamu sağlığını etkilememesi için gerekli önlemler alınır. Başvuruları alınan kişilere kayıt olmalarından itibaren kimlik belgesi düzenlenir ve böylece uluslararası koruma başvuru sahiplerine tanınan hak ve hizmetlere erişim imkânı sağlanır. Sonrasında, belirlenen bir tarihte başvuru sahibi ile uluslararası koruma başvurusuna ilişkin olarak bireysel mülakat gerçekleştirilir. Bu süreçte hakkında karar verilmeye kadar başvuru sahibi uygun görülen bir ilde ikamet etmesine izin verilir, hak ve hizmetlere de erişim hakkı tanınır. Başvuru sahiplerinin ikamet edecekleri illere *uydu il* adı verilmektedir (GİGM, 2016)<sup>17</sup>. Uluslararası koruma başvuru sahibi

---

17 Uydu iller listesi için bakınız GİGM 2016 Türkiye Göç Raporu, [http://www.goc.gov.tr/files/files/2016\\_goc\\_raporu\\_.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/2016_goc_raporu_.pdf) (Erişim Tarihi: 28 Mayıs 2017)

hakkında nihai bir karar verilebilmesi için, başvuru sahibinin sunmuş olduğu bilgi, belge ve beyanlar, güncel ve güvenilir menşe ülke bilgi kaynakları çerçevesinde detaylı inceleme ve araştırmaya tabi tutulmaktadır. Durumları 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü ile YUKK kapsamındaki kriterlere uyan kişilere uluslararası koruma statülerinden şartlarını taşıdığı statü verilir. Bu statü mülteci, şartlı mülteci ya da ikincil koruma olabilir. Eğer başvuru sahibinin uluslararası koruma başvurusu reddedilmişse, başvuru sahibine itiraz hakkı tanınır ve itiraz hakkını kullandığı süre boyunca YUKK çerçevesinde ülkede kalışına izin verilir<sup>18</sup>.

YUKK ile birlikte tüm bu gelişmeleri göz önünde bulundurduğumuzda, AB'ye katılım sürecinde yabancılar ve iltica alanında mevzuat değişiklikleri ile yasal zeminini hazır hale getiren Türkiye, bulunduğu coğrafya dikkate alındığında oldukça önemli adımlar atmıştır diyebiliriz. Uluslararası mülteci hukuku, YUKK ile ulusal mevzuata uluslararası standartlar da dercedilmiştir. Tüm bu yönleriyle Türkiye bugün dünya üzerindeki en fazla mülteciye ev sahipliği yapmaktadır (BBC, 2017).<sup>19</sup>

## **TÜRK İLTİCA SİSTEMİNDE KARAR MERKEZLERİ YAPISININ GELİŞİMİ**

GİGM ile Türkiye'nin göç yönetimi, sivil ve alanında uzmanlaşmayı hedefleyen bir kuruma devredilmiştir. Bu yönde pek çok adımlar atılmıştır. Uluslararası koruma alanına yönelik olarak da pek çok düzenlemeler hayata geçirilmiştir. YUKK ve YUKK'un Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik<sup>20</sup> ile Türk iltica sisteminin kapsamı genel hatlarıyla çizilmiş gerek idarenin gerekse de uluslararası koruma başvuru/statü sahibi kişilerin hak ve sorumlulukları belirtilmiştir. GİGM'in icracı kurum olarak faaliyetlerine başladığı 2014 yılından buyana Türkiye'ye yönelik göçler de hayli sayıda artmaya devam etmiştir.

---

18 Bkz. YUKK md. 80 (e)

19 BM: Türkiye En Çok Mülteciye Ev Sahipliği Yapan Ülke, 20 Haziran 2016, [http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/06/160620\\_bm\\_multeci](http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/06/160620_bm_multeci), (Erişim tarihi: 23 Mayıs 2017)

20 YUKK Yönetmeliği olarak ifade edilecektir.

Dolayısıyla, artan sığınmacı sayısı karşısında GİGM'in, var olan tüm kaynaklarıyla, YUKK'ta belirtilen iş ve işlemleri de süresi içinde getirmeye devam etmesi gerekmektedir. Bu durum, karşılaşılan göç hareketliliği karşısında aynı oranda artırılmayan insan kaynağı başta olmak üzere diğer kaynaklar için de aşılması gereken bir konu haline gelmiştir. Buradan hareketle var olan kaynakların daha etkin ve verimli kullanılabilmesinin yolları araştırılmış, bu alanda mevcut durum analizi yapılarak uluslararası örnekler incelenmiştir. En nihayetinde, Türk İltica Sistemi'ne özgü Karar Merkezleri yapısının oluşturulması konusunda gerekli girişimler başlatılmıştır.

### **Lean Yöntemi ile Karar Merkezleri'nin Oluşumunun İncelenmesi**

1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü çerçevesinde uluslararası alanda mülteci hukukunun sınırları genel hatlarıyla çizilmiştir. Bu sözleşme ve protokole taraf ülkeler için de mülteci hukukuna ilişkin olarak çeşitli alanlardaki asgari standartlar belirlenmiştir. Buna göre devletler, kendisinden sığınma talep eden yabancılara karşı uluslararası koruma sistemlerini oluşturmaya başlamışlardır. İltica sistemi olarak da adlandırabileceğimiz bu sistemlerin, devletler arasında farklılaşabilen yönleri olsa da 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü çerçevesindeki asgari standartları, tüm taraf devletler sağlamakla yükümlüdür.

Mülteci hukukunun gelişimi ile birlikte devletler, buldukları dönemin koşullarına uygun olarak uluslararası koruma sistemlerini güncelleme ihtiyacı içerisinde girmişlerdir. Devletlerin uluslararası koruma hukukuna ilişkin olarak kendi ulusal sistemlerini kurma çabalarında, gün geçtikçe emek ve zaman verimliliğinin sağlanarak kalitenin artırılması ön plana çıkmaya başlamıştır. Bunu, 1900'lerden itibaren otomotiv sektörü başta olmak üzere firmaların, her alanda tüm iş akışlarını sistematiğe bindirerek maliyeti minimuma indirirken üretimi ve verimliliği maksimuma çıkarmak için otomasyon çalışmalarına başlamalarına benzetebiliriz. Yalın Üretim Sistemi olarak da ifade edilen Lean Yöntemiyle, mülteci hukuku ve diğer sektörlerdeki çalışma prensibi arasındaki ilişkiyi daha rahat açıklayabiliriz.

Mülteci hukukundaki emek-zaman tasarrufu ve kalite artırımı an-

layışını, üretim sektöründeki firmaların işleyiş yapılarına benzetebiliriz. Şöyle ki, Frederick Taylor'un *Bilimsel Yönetim Yaklaşımı ve Standart İş Kavramını* sanayiye kazandırmasından sonra üretim süreçlerini gerçek anlamda entegre ederek bu yaklaşımı doğrudan üretim süreçlerinde uygulayan ilk kişi Henry Ford'dur. Henry Ford 1910'lerden başlayarak, insan, makine, süreç, takım ve çıktı gibi üretimi kapsayan bütün bileşenleri bir noktada toplayarak 1913 yılında kendine ait fabrikalarda dünyada bir ilk olarak bant sistemini başlatmıştır (Özer, 2014). Fakat Ford'taki tek tip üretim sistemi, müşterilerden gelen çok sayıda ve farklı renk seçeneklerindeki otomobilleri üretmeye yetmemiştir ve Ford'un gerilemesine, talebi zamanında karşılayamamasına neden olmuştur. Uzun incelemeler sonucu Japon mühendisler farklı üretim sistemleri geliştirmiş ve çok daha hızlı, farklı tiplerde üretim yapabilen bir sistem ortaya çıkarmışlardır. Böylece stoklar birikmeden ve zamanında teslimat yapılabilmektedir (Yaşar, 2016). Japon mühendislerin 1950'lerden itibaren Toyota otomotiv firması bünyesinde çalışmalarını yürüttükleri bu yeni sistem *Yalın Üretim Sistemi (Lean Manufacturing)* olarak ortaya çıkmıştır ve *Toyota Production System (TPS)* olarak da bilinir (Moding, N. ve Ahlstrom, P. 2013)<sup>21</sup>. Lean Yöntemi olarak da bilinen Yalın Üretim Sistemi<sup>22</sup>, en az kaynakla, en kısa zamanda, en ucuz ve hatasız üretimi, müşteri taleplerine birebir yanıt verecek şekilde ve tüm üretim faktörlerini en esnek şekilde kullanarak gerçekleştirilen bir üretim sistemidir (Moding, N. ve Ahlstrom, P. 2013). Lean Yöntemi başta otomotiv sektörü olmak üzere dünya genelinde pek çok sektörde uygulanmaya başlamıştır. Böylece tüm ülkeler, ilgili sektördeki üretim süreçlerinin analizini yaparak, en az kaynakla en kısa sürede en verimli ve kaliteli çalışmalarını yapma yoluna girmişlerdir<sup>23</sup>.

---

21 Yalın terimi ilk kez John Krafcik tarafından 1988'de MIT (Massachusetts Institute of Technology) Sloan School of Management'ta yaptığı yüksek lisansın tezini baz alarak yazdığı Yalın Üretim Sisteminin Büyük Zaferi adlı makalesinde kullanılmıştır. 1996'da ise JimWomack ve Daniel Jones LeanThinking adlı kitabıyla yalın sistemin tam anlamıyla gelişimini sağlamışlardır.

22 Bundan sonra Lean Yöntemi olarak bahsedilecektir.

23 Toyota fabrikalarında geliştirilen üretim sisteminin altında yatan düşünme biçimi, Lean Enterprise Institute'un kurucusu James Womack ve arkadaşları tarafından incelenerek Yalın Düşünce adlı kitapta öğrenilebilir ve tekrarlanabilir bir sistem yaklaşımı olarak sunulmuştur (Yaşar, 2016).

Lean Yöntemi'nde olduğu gibi uluslararası iltica hukukunda da 1990'lardan itibaren her türden kaynağın etkin ve verimli kullanımı ön plana çıkmaya başlamıştır. 2009 yılında yayınlanan BlueBook'un (Mavi Kitap) yayınlanmasından bu yana ülkelerin izledikleri mülteci alım süreçlerinde büyük değişimler gözlemlenmeye başlanmıştır. Dünyada gözlemlenen son gelişmelerle birlikte ülkelere giriş yapan mülteci sayısında artışlar meydana gelmeye başlamıştır. Bu artışlar neticesinde pek çok ülke mülteci alım süreçlerinde köklü değişikliklere giderken başka pek çok ülke ise sürecin kalitesini, verimini ve bütünlüğünü hedefleyen yeni mekanizmaları uygulamaya koymuşlardır (IGC, 2009). Bu yeni uygulamalar aynı zamanda sürecin daha iyi izlenmesini ve yönetilmesini amaçlamaktadır.

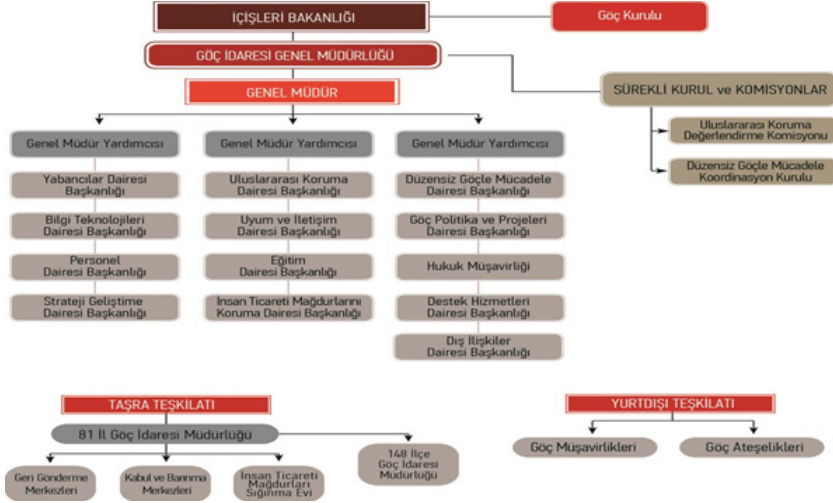
Lean Yöntemi'ni iltica hukuku içerisinde uygulayan birçok ülke vardır. Bunlar Almanya, Kanada, İsveç, Avusturya gibi ülkeler olup Karar Merkezleri Projesi'nin faaliyete geçmesi ile Türkiye'yi de bu gruba dâhil edebiliriz. Türk İltica Sistemi içerisinde Karar Merkezleri Projesi öncesinde de kalite ve verimlilik artışını hedefleyen pek çok çalışmalar yürütülmüştür. Fakat Karar Merkezleri Projesi ile tüm bu girişimler bir düzenleme kapsamında değerlendirilmiş ve Lean Yöntemi'nde olduğu gibi sınırlı kaynaklarla, emek-zaman verimliliği ve kalite artışı çalışmaları ile ayrı bir sistem oluşturmaya başlanmıştır. Bu yönüyle Karar Merkezi Projesi, yenilikçi bir yaklaşımı da iltica hukukuna dercetmiştir. Kalite-kontrol araçları ile de sistemin desteklenmesinin, denetlenmesinin ve sürdürülebilirliğinin sağlanması hedeflenmiştir.

## **Türk Uluslararası Koruma Sistemi'nde Karar Merkezi Projesi'nin Gelişimi**

GİGM, yabancıların, Türkiye'ye girişleri, kalışları ve çıkışları ile uluslararası koruma talep eden yabancılar ve insan ticareti alanında kişilerin iş ve işlemlerinde diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinatörlük göreviyle sorumlu kurumdur (4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018). Tablo-2'de, GİGM'in teşkilat şemasına bakıldığında, göç yönetiminin farklı alanlarındaki hizmet birimleri görülmektedir. GİGM hizmet birimlerinden uluslararası koruma alanında merkez teşkilatta yer alan ve bu konuda faaliyet gösteren birim, *Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığıdır*. Karar Merkezleri Projesi, Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı

tarafından yürütüldüğü için Dairenin görev sahasının bilinmesi önemlidir.

**Tablo-2:** İçişleri Bakanlığı, GİGM Merkez Teşkilatı Şeması (GİGM, 2018)



6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda, Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığının görevleri şu şekilde düzenlenmiştir;

- 1- Uluslararası korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- 2- Geçici korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- 3- Menşe ülkelerle ilgili bilgileri toplamak ve güncellemek,
- 4- Genel Müdür tarafından verilen diğer görevleri yapmak (4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 2018).

GİGM merkez teşkilat içerisinde Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı'nın sorumlu olduğu alan kapsamında ülkemizden uluslararası koruma talep eden yabancılar ve geçici koruma kapsamındaki yabancıların iş ve işlemleri ile menşe ülke araştırmaları bulunmaktadır. Bunun anlamı, halihazırda ülkemizde geçici koruma rejimi altında iş ve işlemleri yürütülen Suriyeliler ile bireysel uluslararası koruma kapsamında yer alan yabancıların iş ve işlemleri merkez teşkilatta Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı bünyesinde taşra teşkilatında ise, 81 İl Göç İdaresi Müdürlükleri yapısı içindeki Uluslararası Koruma Çalışma Grup Başkanlıkları tarafından yürütülmektedir.

Yabancıların diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görev sahasına giren iş ve işlemleri ile ilgili olarak GİGM, ilgili kurum ve kuruluşlarla koordineli olarak hareket etmektedir. Her kurum kendi görev sahasındaki

sorumluluğunu yerine getirirken GİGM, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak misyonunu üstlenmektedir (T.C. Resmî Gazete, 2018). Karar Merkezi Projesi'nin gelişiminde, sınırlı kaynakların etkin kullanımı konusunda başta personel kaynağı gelmektedir. Bu alanda çalışan personelin yürütmekle sorumlu olduğu iş ve işlemleri konusunda Türkiye uluslararası koruma istatistikleri konuyu daha net görebilmemize yardımcı olacaktır. Merkez ve taşra teşkilatında uluslararası koruma alanında çalışan personelin iş ve işlemlerini yürüttüğü yabancı istatistiklerine bakacak olursak;

**Tablo-3:** Türkiye’de Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler (GİGM, 2018)

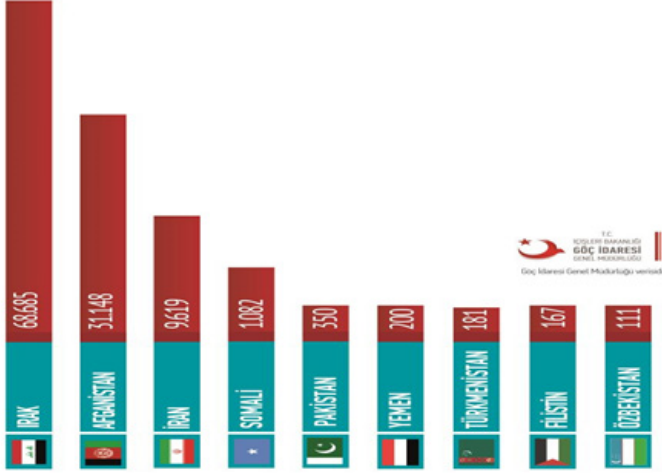


**Tablo-4:** Türkiye’de 2005-2016 Yılları Arasındaki Uluslararası Koruma Başvuru Sayıları (GİGM, 2017)



**Tablo-5:** Türkiye’de Yıllara Göre Uluslararası Koruma Başvuru Sayıları ve Uyruk Dağılımları (GİGM Göç İstatistikleri, 2018)

**2017 YILINDA ULUSLARARASI KORUMA BAŞVURUSU YAPAN YABANCILARIN UYRUKLARINA GÖRE DAĞILIMI**



Yukarıdaki tablo 3, tablo 4 ve tablo 5’ten anlaşılacağı üzere, Türkiye, 3.570.552 Suriyeli ve 2010 yılından buyana yaklaşık 300 bini aşkın Suriye dışındaki uyruklardan uluslararası koruma başvuru sahibi yabancıya ev sahipliği yapmaktadır. Yaklaşık 4 milyona yakın yabancı, Türk İltica Sistemi açısından, Avrupa ülke örnekleri ile kıyaslandığında bir hayli iş yükünü de beraberinde getirmiştir. Bu kişilerin Türkiye’ye giriş yapmalarının ardından sığınma talep etmeleri ile başlayan süreçte, başvuru ve kayda ilişkin iş ve işlemler, bu kişilerin hak ve hizmetlere erişimlerinin sağlanması, ilgili kurum ve kuruluşlarla koordinasyon, uluslararası koruma mülakatlarının alınması, menşe ülke bilgisinin araştırılması, kanıt değerlendirme süreçleri, hukuki analiz yazımı, üçüncü ülkeye yerleştirme işlemleri, iller arası sevk-izim işlemleri ve yargıya taşınan dosyalarla ilgili işlemler gibi daha pek çok iş ve işlem, her bir yabancı için ayrı ayrı yapılmaktadır. Bu noktada şu hususu belirtmek gerekir, ülkemizde geçici koruma altındaki yabancılar için yürütülen işlemler, bireysel uluslararası koruma alanındaki iş ve işlemlerden farklılaşabilmektedir. Şöyle ki, kitle sel akın halinde ülkemize sığınma amacıyla gelen kişiler için işletilen geçici koruma rejiminde, bireysel uluslararası koruma sistemindeki gibi her bir



geçici koruma statü sahibinin, uluslararası koruma mülakatı ve uluslararası koruma statü belirleme işlemleri yapılmamaktadır. Yararlandıkları geçici koruma statüsünün etkin işletilmesi açısından bireysel uluslararası koruma başvuru sahiplerinde olduğu gibi statü belirleme işlemleri yapılmamaktadır<sup>24</sup>. Ancak bu durum, bireysel uluslararası koruma başvuru sahipleri ile aralarında haklar ve hizmetler yönünden genel anlamda bir ayırım ya da eksiklik oluşturmamaktadır. Sonuç olarak geçici koruma kapsamındaki ve bireysel uluslararası koruma alanındaki yabancılar dahil, halihazırda toplamda ortalama 4 milyon kadar kişi Türk Uluslararası Koruma Sistemi içerisinde yer almaktadır. Uluslararası koruma alanında ve bu alanla ilişkili destekleyici diğer birimlerde dahil olmak üzere GİGM merkez teşkilatında ve 81 ilde bulunan taşra teşkilatında bu alanda çalışan personel tüm bu uluslararası koruma iş ve işlemlerini yürütmektedirler.

YUKK'ta, göç yönetiminin tüm alanlarında (uluslararası koruma, geçici koruma, vize, ikamet, düzensiz göçle mücadele, insan ticareti ile mücadele, uyum vb.) GİGM merkez ve taşra teşkilatında çalışacak personel kadro sayısı toplamda 3.724 kişi olarak belirlenmiştir (GİGM, 2017)<sup>25</sup>. Buradan bile hareketle, sadece uluslararası koruma kapsamında bulunan ortalama 4 milyon kadar yabancıya 3.724 kişinin doğrudan hizmet verdiği düşünülse bile<sup>26</sup> personel başına 1.074 yabancı düşmektedir. GİGM toplam personel sayısının yarısının bile doğrudan uluslararası koruma ala-

---

24 Bkz. Geçici Koruma Yönetmeliği madde 16: Geçici korumanın uygulandığı süre içinde, bu Yönetmelik kapsamındaki yabancıların bireysel uluslararası koruma başvuruları, geçici koruma tedbirlerinin etkin şekilde uygulanabilmesi amacıyla işleme konulmaz.

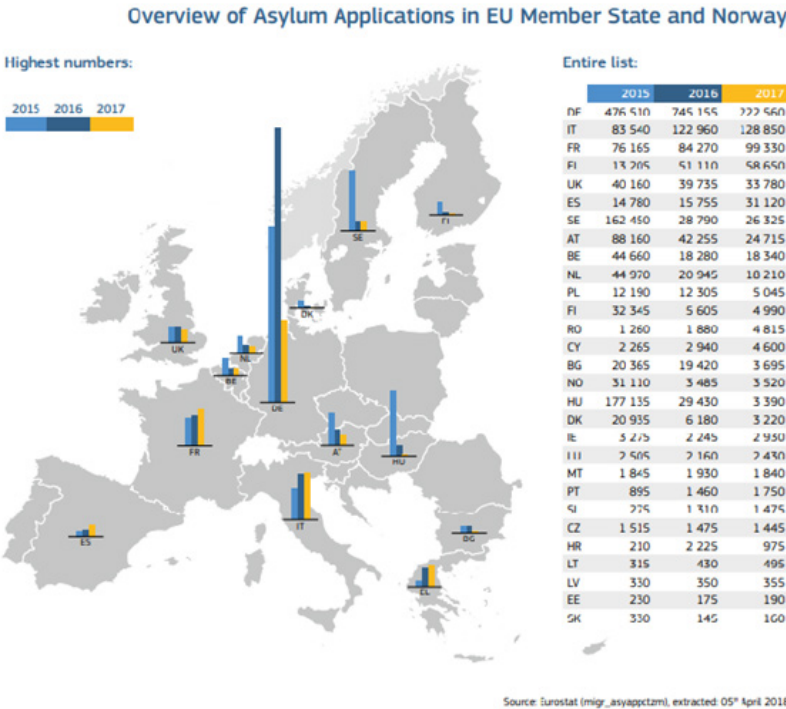
25 GİGM; merkez ve taşra birimlerinde 1.574 kadrolu, 823 geçici ve 1.327 hizmet alımı yoluyla olmak üzere toplamda 3.724 personel ile faaliyetlerini yürütmektedir (GİGM, İdare Faaliyet Raporu, 2017- Syf. 35). Fakat bu sayı sadece uluslararası koruma alanında personelden değil tüm göç alanında çalışan GİGM (kadrolu, geçici görevli ve hizmet satın alımı şeklinde istihdam edilen) personelden oluşmaktadır.

26 Bu sayı toplam sayı olup, uluslararası koruma alanı dışında düzenli göç, düzensiz göçle mücadele, insan ticareti mağdurlarının korunması, göç projeleri, bilgi teknolojileri gibi daha göç yönetiminin pek çok diğer alanlarında çalışan personel, uluslararası koruma alanı dışında görev yaptığından toplam sayı içerisindeki uluslararası koruma personeli sayısı daha azdır.

nında görev aldığı düşünülse dahi bu defa da personel başına 2.148 yabancı düşmektedir. Bu sayı dahi tek başına pek çok Avrupa ülkesinin toplam sığınmacı sayısından fazladır. Bunu tablo-6'da daha net görebilmek mümkündür.

Uluslararası koruma alanında çalışan kamu görevlisi başına düşen 2.148 yabancı sayısı, 2015-2016 ve 2017 gibi dünya genelinde göçmen sayılarının ve kitlesel göçlerin çok fazla arttığı dönemler içerisinde dahi, 10 Avrupa ülkesinin bu yıllarda aldığı toplam sığınma başvuru sahibinden fazladır. Bu durum ülkemizin karşılaştığı göç hareketliliğinin büyüklüğünü göstermesi ve var olan personel kaynağı ile göç yönetimini başarı ile sürdürebilmesi açısından son derece önemlidir.

**Tablo-6:** AB Ülkeleri ve Norveç için Sığınma Başvuruları Sayıları (Eurostat, 2018)



Tablo-6'da Avrupa ülkelerine yapılan iltica başvuru sayıları görülmektedir. Avrupa ülkeleri arasında en fazla iltica dosyası yüküne sahip olan Almanya özelinde bakarsak, 2017 yılı için Almanya Federal Göç ve Mül-

teci Ofisi'nin (BAMF) personel sayısı 7.400'tür (Baumgartner, 2018). İş yükünü personel sayısına oranladığımızda personel başına ortalama 150 yabancı iş ve işlemleri düşmektedir.

İsviçre örneğini ele alırsak, Göç Bakanlığı (SEM) bulunan bu ülkede 2015'te yaklaşık 40.000, 2016'da yaklaşık 27.000 ve 2017'de yaklaşık 18.000 iltica başvurusunun yapıldığı bu ülkede ise 500'ü iltica alanında olmak üzere yaklaşık 1.000 personel bulunmaktadır (Baumgartner, 2018). İsviçre için de iltica alanındaki dosya yükünü personel sayısına oranlarsak yine personel başına ortalama 150 yabancı ve işlemlerinin sorumluluğu düşmektedir.

Avusturya örneğine bakacak olursak Federal Göç ve İltica Ofisi (BFA) iltica alanındaki iş ve işlemler de dâhil göç alanındaki faaliyetlerini 1.400 çalışan ile yerine getirmektedir.

2017 yılı için Avusturya'daki iltica başvurusu sayısına baktığımızda ise 24.296 kişi uluslararası koruma talep etmiştir (Hartl, 2018). Dolayısıyla, Avrupa ülke örneklerine baktığımızda, mevcut iş yükü ve iltica alanında çalışan personel sayısı Türkiye ile kıyaslandığında, Türkiye'de bu alanda çalışan her bir kamu görevlisi tarafından hayli fazla sayıda yabancı iş ve işlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir. Bundan dolayıdır ki, uluslararası koruma alanında belli merkezler aracılığıyla ve bu merkezlerde her türden sağlanabilecek olanaklar ile var olan insan kaynağı başta olmak üzere diğer pek çok kaynak, daha etkin ve verimli bir şekilde kullanılabilir. Bu kapsamda değerlendirildiğinde, Türkiye'de Karar Merkezi'nin ortaya çıkmasındaki en önemli nedenler, özellikle 2010-2011 sonrası Orta-doğu'daki iç savaş ve çatışmalar sonrası ülkelerinden ayrılarak Türkiye'ye gelen yabancıların sayılarının çok kısa sürede ve hızla artması, karşılaşılan büyük göç dalgaları karşısında bu alanda görev yapan kamu görevlisi sayısının artan gereksinimleri karşılayacak biçimde artırılmaması, ülkenin uluslararası koruma alanında iş yükünün çok fazla olması ve ölçek olarak çok büyük olması ayrıca yabancıların iş ve işlemlerinin yürütülürken ulusal ve uluslararası mevzuat çerçevesinde belli zaman sınırlamalarının bulunmasının sonucunda bu sürelerle uygun şekilde iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi konusunda zorluklar yaşanmasıdır.

Tüm bunlar çerçevesinde, GİGM Koordinatörlüğünde, teorik çalışmaları 2016'da başlayan, alt yapı hazırlıkları yaklaşık 1 yıl süren, yaygın adıyla Karar Merkezi hazırlık çalışmaları, 28 Haziran 2018 tarihi itibarıyla yayınlanan Karar Merkezleri Yönergesi ile kuruluş aşamasını tamamlamıştır (GİGM, 2018). Böylelikle, artan uluslararası koruma başvuruları karşısında Türk İltica Sistemi'nde, hali hazırda var olan sistemin yanı sıra ayrı bir yapılanmaya da gidilerek var olan kaynakların tüm alanda etkin şekilde kullanılması hedeflemiştir. Lean Yöntemi'nde de vurgulandığı üzere Türk Uluslararası Koruma Sistemi için de kaynakların etkin kullanımı, emek ve zaman verimliliği ile uluslararası koruma alanındaki iş ve işlemlerde kalitelerinin artışı konusunda çalışmalar yoğunlaşmıştır.

## **KARAR MERKEZİ'NİN TÜRK ULUSLARARASI KORUMA POLİTİKASI ve UYGULAMALARINDAKİ YERİ VE ÖNEMİ**

### **Karar Merkezi Hazırlık Çalışmaları**

GİGM Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığınca koordine edilen Karar Merkezi'nin Türk Uluslararası Koruma Sistemi'ndeki yerini daha iyi anlayabilmek için Karar Merkezleri'nin hazırlık çalışmalarını ve kendine has özelliklerini açıklamak gerekmektedir.

Karar Merkezi Projesi'nin hazırlık çalışmalarında, detaylı planlamalar yapılarak hareket edilmiştir. Öncelikle uluslararası koruma alanındaki mevcut durumun değerlendirmesi yapılmıştır. Örnek olarak yanıtlanıran bazı sorular arasında şunlar bulunmaktadır: Kaç uluslararası koruma başvurusu bulunmaktadır? Bu başvurulardan kaç hali uluslararası koruma değerlendirmesi ve kararı beklemektedir? Uluslararası koruma alanında çalışan kamu görevlilerinin kayıt-mülakat-karar-temyiz gibi süreçlerde karşılaştıkları zorluklar nelerdir? Uluslararası koruma alanında GİGM'in merkezden tespit ettiği ve sahadan gelen sorunlar ve çözüm önerileri nelerdir? Uluslararası koruma alanında uygulamaları için mevcut altyapı olanakları nelerdir? Uluslararası koruma alanında değerlendirme ve karar süreçlerinde yasal süre sınırlamalarına ilişkin durum nedir? Uluslararası koruma alanında karşılaşılan sorunları çözüme kavuşturmak amacıyla nasıl çözümler geliştirilebilir? Söz konusu soruların yanıtları araştırılırken

elde edilen veriler, yapılacak planlamalar açısından mevcut durumun doğru tespit edilmesi ve geliştirilen plan-politika ve stratejilerin gereksinimleri en etkin biçimde karşılayacak şekilde oluşturulması için değerlendirilmiştir.

Türk Uluslararası Koruma Sistemi'nin mevcut durum tespitinin yapılmasının ardından hedeflenen durum belirlenmiş ve buna ulaşmak için politika araçları geliştirilmeye başlanmıştır. Örneğin, belli illerdeki Valilikler bünyesinde kurulması planlanan GİGM koordinasyonundaki Karar Merkezleri'nin hangi illerde açılacağı, kaç kamu görevlisinin bu merkezlerde görev alabileceği, uluslararası koruma sürecinde yer alabilecek tercüman, avukat, sosyolog, psikolog, güvenlik, hizmetli gibi farklı branşlar da kaç personele gereksinim duyulduğu, bu merkezlere yönlendirilecek yabancıların günlük-aylık-yıllık sayılarının ne kadar olabileceği ve yönlendirmelere ilişkin planlamasının nasıl yapılacağı, Karar Merkezi binalarının ne tür standartlara sahip olması gerektiği gibi pek çok sorunun yanıtlarının aranmasına yönelik ulusal ve/veya uluslararası paydaşlarla toplantılar yapılmıştır. Uluslararası koruma alanında Karar Merkezleri uygulamaları ile ilgili başka ülke örnekleri incelenmiştir. Türkiye için olası çözüm önerileri araştırmalardan elde edilen bulgular ışığında hazırlanmış ve ülkenin bulunduğu coğrafya, siyasi, ekonomik ve sosyal koşullar, uluslararası bağlamda gelişebilecek durumlar da gözetilerek Türkiye'ye özgü en uygun sistem oluşturulmaya çalışılmıştır.

Temelde her alanda olduğu gibi Türk Uluslararası Koruma Sistemi için de bu yeni alandaki hazırlık sürecinde *uluslararası koruma eğitimleri* önemli bir yer tutmuştur. Uluslararası koruma sürecinin her bir aşamasına ilişkin olarak, bu alanda çalışması planlanan farklı branştan personele GİGM öncülüğünde ve koordinatörlüğünde konuyla ilgili çeşitli başlıklar altında eğitimler verilmiştir. Yine çeşitli projeler kapsamında çalıştaylar, toplantılar düzenlenmiştir. İltica süreçlerinde uluslararası koruma başvuru sahiplerinin, uluslararası koruma içinde dahil etme (iltica karar süreci) eğitimleri, mülakat teknikleri eğitimi, kanıt değerlendirme eğitimi, hariçte bırakma eğitimi, menşe ülke bilgisi eğitimi, ulusal hukukun uygulanmasına yönelik eğitimler gibi daha pek çok başlıkta eğitimler düzenlenmiştir.

Bahsedilen eğitimlerin verilmesinin temel amacı, kurulması planlanan yeni sistemde önemli rol alacak olan vaka çalışanları başta olmak üzere tüm personelin, uluslararası koruma hukuku alanındaki ulusal ve uluslararası temel bilgilere sahip olmalarını sağlamaktır. Böylelikle sığınma talep eden kişilerin uluslararası koruma mülakatları, gerekmesi halinde ek mülakatları, kanıt değerlendirme ve hukuki analiz yazımı gibi tüm iltica işlem aşamalarının daha etkin şekilde yapılabilmesi hedeflenmiştir.

Durum tespiti, yer-mekân seçimi, personel eğitimi, ulusal ve uluslararası paydaşların görüşleri gibi tüm değişkenler titizlikle değerlendirilerek hazırlık süreci tamamlanmıştır. Bu süreçteki tüm gelişmeler not edilmiş, sürece ilişkin yapılan geri bildirimler de geleceğe yönelik planlamalarda göz önünde bulundurulmuştur.

Karar Merkezi Projesi'nin hazırlık çalışmalarında, farklı ülkelerdeki karar merkezlerinin yapıları ve işleyişleri incelenmiştir. Almanya, İngiltere, Avusturya, İtalya, İsveç ve İsviçre uygulamaları buna örnek olarak gösterilebilir. Diğer ülke örneklerindeki Karar Merkezi yapılarının kimi ülkelerde kriz durumlarında uygulanan bir yöntem olduğu, kriz aşılınca karar merkezlerinin yapılarının değiştirildiği, kimi ülkelerde ise Karar Merkezi yapılarının sürekli bir yapıda olduğu görülmüştür. Türkiye örneğindeki Karar Merkezi fikri, salt kriz dönemli ortaya çıkan bir ara çözüm değildir. Karar Merkezleri Projesi, uluslararası koruma içinde sistemselsel olarak bir yaklaşım farklılığının tezahürü olarak değerlendirilebilir. Türkiye özelinde planlanan ve kendine özgü nitelikler taşıyan Karar Merkezi çalışmaları, sürekli çalışabilecek bir sistem olarak kurgulanmıştır.

## **Karar Merkezi Çalışmalarının Önemi**

Karar Merkezi isimli bu yeni proje fikri, Türkiye'nin içerisinde bulunduğu coğrafi konumda, yoğun göç akınlarıyla karşı karşıya kalmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Her ne kadar yoğun göçlerin olduğu dönemde ortaya çıksa da diğer bazı ülke örnekleri ile karşılaştırıldığında, sadece kriz dönemi değil uzun vadeli olarak da etkin çalışabilecek, emek ve zaman tasarrufu sağlayacak bir şekilde hazırlanmış yerli bir proje fikridir.

Karar Merkezi Projesi'nin Türk iltica sisteminde ilk kez uygulanacak olması ve ülkemiz üzerindeki göç yükünün diğer ülkeler ile kıyaslan-

mayacak derecede fazla olması sebebiyle sistemin kendine özgü nitelikler taşıması, Türk Uluslararası Koruma Sistemi'ni diğer ülke örneklerinden de ayırmaktadır. Yoğun iş yükü karşısında mevcut personelin ve diğer tüm kaynakların daha etkin ve verimli kullanılabilmesi hedeflenmiştir. Bu hedefe ulaşmak için de kişi bazlı değil sistem bazlı yapısal değişiklikler planlanmıştır. Lean Yöntemi'nde de olduğu üzere iş akış süreçleri incelenerek analiz çalışmaları yapılmış, kontrol listeleri ve kılavuzlar hazırlanmış ve en az kaynak ile maksimum verimlilik ve kalite hedeflenmiştir.

Türk iltica tarihinin gelişimine baktığımızda, fiili olarak ilk kez hayata geçirilen Karar Merkezi uygulaması ile uzmanlaşmış birimler eliyle uluslararası koruma dosyalarının değerlendirilmesi ve uluslararası koruma sisteminin işleyişi hız ve etkinlik kazanmıştır.

Türkiye İltica Sistemi'nde 81 ildeki uluslararası koruma başvuru sahibi yabancıların profillerinin farklı olması her il için her türden imkânın istenilen zamanda ya da istenilen ölçüde karşılanamayabileceği göz önünde bulundurulduğunda, belli bölgelerde Karar Merkezleri kurma fikri gerek insan kaynağı gerek emek-zaman verimliliği gerek işlem sürelerinin azaltılması gerekse de hak ve yükümlülüklerin doğru ve eksiksiz bir şekilde uygulanabilmesi için en etkin çözüm aracıdır.

Bu yönüyle Karar Merkezleri ilerleyen süreçte, Karar Merkezleri Yönergesi'nde de ifade edildiği üzere bölgeselleşerek *Bölgesel Karar Merkezleri* haline gelebilir<sup>27</sup>. Dolayısıyla her bir Bölgesel Karar Merkezi, kendi bölgesindeki illere uluslararası koruma alanındaki gerekli tüm desteği sunabilir. Örnek vermek gerekirse, Tablo-5'te, Türkiye'den uluslararası koruma talep eden yabancıların yüzde 90'ından fazlasının Irak, İran ve Afganistan uyruklu başvuru sahiplerinden oluştuğu anlaşılmaktadır. Diğer yandan yabancıların ülke içerisinde illerdeki dağılımları da ilden ile farklılaşabilmektedir. Kimi illerde Iraklı başvuru sahibi sayısı oldukça fazla iken kimi illerde İranlı başvuru sahibi ya da kimi illerde Afganistanlı başvuru sahibi sayısı fazla olabilmektedir. Ayrıca bu uyruklar dışında yine Tablo-5'ten anlaşılacağı üzere; Pakistan, Somali, Türkmenistan, Yemen, Filistin, Özbe-

---

27 Karar Merkezi Yönergesi Madde 8 (1)

kistan ve diğer ülke uyruklarından da yabancıların ülkemizden uluslararası koruma talep ettikleri ve yabancıların illerdeki dağılımında yoğunlukların farklılaşabildiği göz önünde bulundurulursa, her ilde tüm uyruklardan yabancılar için hizmet sağlayacak insan kaynağı, fiziksel kapasite ve diğer ihtiyaçlar istenilen ölçülerde veya istenilen zamanlarda gerçekleştirilemeyebilir. Her uyruktan yabancı için her tür imkânı tüm illerde hazır tutmak, kaynakların israfına ya da verimsiz kullanımına neden olabilir. Fakat kurulabilecek Bölgesel Karar Merkezleri'nde, her uyruktan veya her profilden yabancı için hizmet sağlayacak her branştan insan kaynağı (vaka çalışanı, ihtiyaç duyulan tüm dillerden tercümanlar, avukat, psikolog, sosyolog, sosyal çalışmacı, çocuk gelişimci ve diğer destek personeli) ile tüm gereksinim duyulan fiziksel gereklilikler bir arada ve hazır bulundurulabilir. Bu yöntem daha verimli sonuçlar doğuracaktır. Diğer yönden yine belli bölgelerdeki illerde kurulacak Karar Merkezleri'nde, kalite-kontrol süreçleri daha iyi gözlemlenebilir ve süreç iyileştirmeleri daha hızlı yapılabilir. Türkiye örneği için herhangi bir süreç gözlemi ve iyileştirme işleminin 81 ilde yapılmasına kıyasla örneğin beş-altı merkezde kurulabilecek Bölgesel Karar Merkezleri ile bu iyileştirme işlemlerinin takibi çok daha kolay olabilecektir. Böylelikle iltica sürecindeki işlemlerde de standardizasyon daha kolay sağlanabilecektir. Aynı şekilde denetim açısından da Bölgesel Süreç Merkezlerin denetimi, 81 ilin denetimleri ile kıyaslandığında daha etkin olabilecektir. Bölgesel Karar Merkezleri, birbirinin gelişimine katkı sağlayacak merkezler olabileceğinden iltica sürecinin gelişimi daha rahat gözlemlenebilir, eksik ya da yanlış olan bir uygulama varsa en kısa sürede ıslah edilebilir.

Tüm bunlar, 81 ilde belirli temel hizmetlerin sağlanması, ancak belli bölgelerdeki kurulabilecek Karar Merkezleri ile mülakat alma ve karar yazımı gibi başvuru değerlendirme ve statü belirleme aşamasında daha fazla dikkat, emek ve uzmanlık gerektiren iş ve işlemler olması nedeniyle belli merkezlerde yapılması gerekliliğinin nedenlerini daha iyi ortaya koymaktadır. Özellikle BMMYK'nın 10 Eylül 2018 tarihi itibarıyla, uluslararası koruma alanındaki faaliyetlerini sonlandırması ile başlayan süreçte (UNHCR, 2018), Karar Merkezleri, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancıların iş ve işlemlerini yürüten yetkili kurum olan GİGM'in Türk İltica Sistemi'ni etkin işletebilmesinde önemli rol oynayacaktır.



## **Karar Merkezlerinin İşleyiş Yapısı**

Bir yılı aşkın hazırlık çalışmaları süren Karar Merkezi kuruluş süreci, GİGM koordinatörlüğünde<sup>28</sup> 28 Mart 2018 tarihinde Ankara Valiliği İl Göç İdaresi Müdürlüğü bünyesinde gerçekleşmiş ve yine GİGM Koordinatörlüğünde pilot uygulamasına başlamıştır. Yaklaşık 3 aylık pilot uygulamaların ardından, 25/06/2018 tarihli Karar Merkezleri Yönergesi ile süreç resmîyet kazanmıştır (GİGM, 2018). Böylece GİGM tarafından idari yönden Ankara Valiliği İl Göç İdaresi Müdürlüğü bünyesinde kurulan fakat yönetim ve denetim yönünden GİGM Koordinatörlüğünde olan Ankara Karar Merkezi faaliyetlerine başlanmıştır.

Karar Merkezi Yönergesi'ni incelediğimizde temelde üçlü bir yapının olduğu görülmektedir. Birincisi, Karar Merkezi çalışmalarına ilişkin kısımdır. İkincisi, Karar Merkezi'nde işlemleri yürütülecek olan uluslararası koruma başvuru/statü sahibi yabancıların ikamet ettikleri ildeki İl Göç İdaresi Müdürlükleri'nin görev tanımlarının belirlendiği kısımdır. Üçüncü kısım ise, sürecin baştan sona koordinesini yürütecek olan GİGM tarafından yapılacak işlemlerin belirtildiği kısımdır. Bunlar dışında kalan bölümlerde ise Karar Merkezi sürecindeki diğer işlem adımları, personel yönetimi, fiziksel standartların sağlanması gibi konu başlıkları bulunmaktadır.

Karar Merkezi Yönergesi'nde, Büro olarak tanımlanan Karar Merkezi'nin görev tanımları kısmında temelde, GİGM Koordinatörlüğünde iş ve işlemleri yapılmak üzere Büroya yönlendirilen uluslararası koruma başvuru ve/veya statü sahibi yabancıların uluslararası koruma mülakatlarının yapılması ve devamında ilgili işlemlerinin tamamlanması gerektiği belirtilmiştir (GİGM, 2018)<sup>29</sup>. Bu husus, uluslararası koruma statü belirlemesi açısından oldukça önemlidir. GİGM Koordinatörlüğünde, Karar Merkezi hazırlık sürecinde oluşturulan ülke ve bölge masaları ile Karar Merkez-

---

28 Karar Merkezi Yönergesi dikkatle incelendiğinde, GİGM'in koordinasyon görevi, sembolik bir görev olmayıp, bilakis Karar Merkezlerinin en etkin şekilde işletilmesi için yönetim, denetim ve diğer pek çok alanda aktif katılım ve müdahale içeren bir görevdir.

29 Karar Merkezi Yönergesi Madde 4

leri'nin uzmanlaşmış birimler eliyle sığınmacıların işlemlerini yürüten birimler haline gelmesi hedeflenmiştir. Ayrıca Karar Merkezi çalışmaları halihazırda diğer Valilikler bünyesindeki İl Göç İdaresi Müdürlüklerinin karar yetkilerinin kaldırıldığı anlamına da gelmemektedir.

Karar Merkezi Yönergesi'nde, ikamet ili Valiliklerinin yapacağı işler kısmında ise, GİGM tarafından mülakatı alınmak üzere Karar Merkezi'ne yönlendirilecek başvuru sahibi yabancılara ilişkin gerekli sevk ve evrak işlemlerinin fiziksel, kurumsal elektronik veri tabanı (GöçNet) ve elektronik resmi yazışma üzerinden tamamlanması gerekliliği belirtilmiştir (GİGM, 2018)<sup>30</sup>.

GİGM tarafından yapılacak iş ve işlemler kısmında ise sürecin etkin yönetimi, gözetimi ve denetimi adına GİGM Uluslararası Koruma Dairesi, Karar Merkezleri'nin koordinatörlüğünü yürütecek olup ayrıca sürece ilişkin plan, program, strateji hazırlama ve karar merkezinin denetimi gibi iş ve işlemleri yürüteceği belirtilmiştir.<sup>31</sup> Karar Merkezi'nde görev yapacak vaka çalışanı kamu görevlilerinin GİGM tarafından seçilmesi veya görevlerinin yine GİGM tarafından sonlandırılabilir olması da Karar Merkezi sürecinde yaşanabilecek olası aksaklıkların da minimuma indirilmesi ve uzmanlaşmayı hedefleyen personel yönetiminin merkezden yönetimi açısından oldukça önemlidir<sup>32</sup>.

Yönergenin geri kalan maddeleri incelendiğinde, Karar Merkezleri'ndeki çeşitli standartlar ifade edilmiştir. Örnek vermek gerekirse, uluslararası koruma mülakatlarının mahremiyetlerinin sağlanması gerekliliği, Karar Merkezi'nde görev yapacak personel seçimindeki kriterler, menşe ülke araştırmasının nasıl yapılacağı gibi hususlar ifade edilerek Karar Merkezi çalışmaları için çeşitli standartlar oluşturulmuştur. Lean Yöntemi'ndeki iş akışı sürecinin planlanarak kalite-kontrol araçları ile sürecin desteklenmesi, bu yönüyle Karar Merkezi çalışmalarında da benzer şekilde yer almıştır diyebiliriz.

---

30 Karar Merkezi Yönergesi Madde 5

31 Karar Merkezi Yönergesi Madde 6

32 Karar Merkezi Yönergesi Madde 10

Karar Merkezi Yönergesi incelendiğinde dikkat çeken bir diğer husus da madde 8’de ifade edildiği üzere, uluslararası koruma mülakatına davet edilecek kişiler için GİGM’in kendi çalışmalarında yabancılarla iletişim kurduğu, Yabancılar İletişim Merkezi’nin (YİMER-ALO157) kullanılabilmesinin belirtilmiş olmasıdır. Bu da bize, Karar Merkezi’ne uluslararası koruma mülakat işlemleri için gelecek yabancılara mülakat yeri ve zamanına ilişkin olarak yabancıların bilgilendirilmesinde kurumsallığın da vurgulandığını göstermektedir. YİMER iletişim hattı ile yabancıların GİGM’e ulaşmaları hızlanırken, yabancıların olası sorularına yönelik cevap havuzunun da oluşturulmuş olması, olası aksaklıkların yaşanmaması adına alınan diğer önlemlerdir.

Karar Merkezi işleyişinde, günlük tamamlanması gereken ortalama uluslararası koruma mülakatlarının sayısı konusunda da çalışmalar yapılmıştır. Karar Merkezi’nde her bir vaka çalışanının günde ortalama 2 sığınma dosyasının mülakatını aldığını ve haftada 4 gün mülakat alarak geriye kalan 1 günde de *Branş Bazında Ortak Komisyon Kararı Yöntemi* kullanılarak mülakat dosyalarına ilişkin değerlendirme yapabileceği planlanmıştır. Bu planlamada da yine diğer ülke örnekleri incelenmiştir. Uluslararası koruma dosyasının zorluğu ya da kolaylığı düşünüldüğünde, mülakat işlemleri için günde 2 sığınma dosyasının belirlenmesi makul sayı olarak belirlenmiştir. Karar yazım aşamasında, haftada 1 günlük karar yazımının yeterliliği konusunda ise ilk ayların akabinde uzmanlaşmaya dayalı olarak her geçen gün karar yazımı daha da kolaylaşmaktadır. Böylece Karar Merkezi’ndeki vaka çalışanları, her gün alanında uzmanlaştığı bölge veya ülkeye yönelik olarak yaptığı mülakatlara ilişkin yapacağı günlük 2 mülakatın haftalık karar yazımını ilerleyen her süreçte daha kısa sürede ve daha kolay yapabilir hale gelecektir.

Karar Merkezi Yönergesi genel olarak incelendiğinde, Valilikler bünyesinde kurulan veya kurulacak olan yeni Karar Merkezleri’nin yönetiminin GİGM Koordinatörlüğünde faaliyet göstereceği ve sürecin etkin işlenmesi adına pek çok açıdan standardın GİGM tarafından belirleneceği anlaşılmaktadır.

## **Karar Merkezlerinde Branş Bazında Ortak Komisyon Kararı Yöntemi**

Karar Merkezi yapısı ve çalışmaları incelendiğinde, bir kriz yönetim merkezi olabileceği kadar uzun vadede uluslararası koruma süreçlerinin bir örüntü içinde gerçekleşmesi suretiyle uluslararası alanda da örnek gösterilebilecek uzmanlaşmış bir kurum olabilme kapasitesine de sahiptir.

Karar Merkezi bünyesinde, ülke ve bölge masaları şeklinde oluşturulan uzmanlaşma birimlerinin ve ihtiyaç halinde kurulabilecek yeni uzmanlık birimlerinin, mülteci statü belirleme olarak da ifade edilen, uluslararası koruma statü belirleme aşamalarını daha etkin bir şekilde işletebileceği değerlendirilmektedir. Bu noktada, yeni kurulan veya kurulacak olan Karar Merkezi çalışmalarında Branş Bazında Ortak Komisyon Kararı Yönteminin kullanılması oldukça değerli olacaktır.

Branş Bazında Ortak Komisyon Kararı Yöntemi Türk Uluslararası Koruma tarihinde henüz uygulanan bir yöntem olmamakla birlikte, Karar Merkezi çalışmalarındaki grup içi iletişim, dayanışma ve iş birliğini artırırken verilecek kararlarda kaliteyi de artıracak bir yöntem olacaktır.

Şöyle ki, Karar Merkezi yapısının Türk Uluslararası Koruma tarihinde ilk kez uygulanan bir yapı olması hasebiyle halihazırda burada görev yapan ya da görev yapacak kamu görevlisi vaka çalışanları eğitim sürecinden geçirilmişlerdir. Böylece iltica hukukuna ilişkin çeşitli eğitimler verilmiştir. Sistemin yeni olmasından dolayı, iltica dosya değerlendirmelerinde herhangi bir olası mağduriyete sebep olunmaması adına, öte yandan süreç içinde kazanılan tecrübelerin diğer vaka çalışanları ile de paylaşılarak zengin bir bilgi havuzunun oluşturulması adına Branş Bazında Ortak Komisyon Kararı Yöntemi öngörülmüştür.

Branş Bazında Ortak Komisyon Kararı Yöntemi, alanında uzmanlaşan Karar Merkezi vaka çalışanlarının, uluslararası koruma mülakatları akabinde dosyaya yönelik değerlendirme ve kanaat belirleme işlemlerinde her hafta ortak bir gün belirleyerek ya da belirli sürelerde bir araya gelerek bu dosyaları kendi aralarında tartışmaları ve en sonunda ortak bir karara vararak tereddüt duyulan dosyalara ilişkin kararın bu şekilde bir komisyon marifetiyle verilmesidir. Böylece, bu yöntem ile Karar Merkezi

çalışanlarının arasında grup içi iletişim kanalları açık olacak, dayanışma sağlanacak, farklı görüşlerle tartışılan hususlarda farklı bakış açıları kazanılabilecek ve tereddüte düşülen dosyalarda bu şekilde verilecek kararlar ile yanlış karar veya eksik verebilme riski en aza indirilebilecektir.

Böylece vaka çalışanı personel de bilgi ve tecrübelerini diğer çalışma arkadaşları ile paylaşabileceklerdir. Zamanla bilgi ve tecrübesi artan vaka çalışanları ise yeni başlayan vaka görevlilerine, bu toplantılarda bilgilerini aktarırken, tereddüt yaşanan dosyalarda nasıl çözüm bulunabileceği konusunda yön gösterebileceklerdir. Türk Uluslararası Koruma Sistemi açısından uygulanacak bu yöntemin amaçları yine ülke geneli standardizasyon, kararlarda yeknesaklık, kalite ve verimlilik artışıdır.

### **Örnek Değerlendirilmesi: Ankara Karar Merkezi**

Türk Uluslararası Koruma tarihinde ilk Karar Merkezi olan Ankara Karar Merkezi, GİGM koordinatörlüğünde, faaliyetlerine pilot olarak Ankara Valiliği bünyesinde 28 Mart 2018 tarihinde başlamıştır. Fakat Karar Merkezi kurulmasına yönelik ilk çalışmalar 2016'ya uzanır. Teorik çalışmaların akabinde pratik çalışmalarla desteklenen GİGM bünyesinde yürütülen çok yönlü hazırlık çalışmaları, Karar Merkezi faaliyetlerinin başarıya ulaşmasında oldukça etkili olmuştur. Bu kapsamda 2017-2021 GİGM Stratejik Yıllık Planı'nda stratejik amaç olarak "Ülkemizden gerek bireysel gerekse kitlesel olarak koruma talep eden yabancıların tüm iş ve işlemlerini uluslararası temel insan haklarını güvence altına alarak, etkin bir şekilde gerçekleştirmek" şeklinde belirtilen amaca yönelik stratejik hedef ise "Uluslararası koruma alanında statü belirleme prosedürlerine yönelik bölgesel süreç merkezlerinin kurulması" olarak belirlenmiştir (GİGM-(C), 2017). Bölgesel Süreç Merkezleri'nin kurulması şeklinde ifade edilen Karar Merkezi çalışmaları, GİGM'in 2017-2021 planlamasında hangi noktada olduğu belirleyebilmek açısından değerlidir. Karar Merkezi çalışmalarının doğrudan yer aldığı bir diğer metin ise GİGM 2017 İdare Faaliyet Raporu'dur (GİGM, 2018). B.3.1. Uluslararası Koruma Alanında Gerçekleştirilen Faaliyetler başlıklı kısımda, Karar Merkezi çalışmalarının GİGM açısından önemi belirtilmiş ve yapılan faaliyetler ifade edilmiştir. Buna göre söz konusu *Başvuru ve Karar* alt başlıklı bölümde Karar Mer-

kezi çalışmaları aşağıdaki gibi ifade edilmiştir:

Uluslararası koruma alanında ülkemizde bulunan yabancılara yönelik etkin bir koruma sistemi oluşturulması, ulusal güvenlik ve insan hakları arasındaki hassas denge gözetilerek adil ve tarafsız bir şekilde değerlendirme yapılması ve bu değerlendirmelerin sonuçlandırılması gibi, temel politika ve önceliklerimiz doğrultusunda başta Ankara ve İstanbul olmak üzere Karar Merkezleri kurulmasına yönelik çalışmalarımız sürdürülmektedir.

Ankara'da kurulması planlanan merkezin 2017 yılı içerisinde yer tespiti yapılmış olup, 2018 yılında merkezin faal hale gelmesi hedeflenmektedir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Taşra Teşkilatı Birimleri Görev ve Çalışma Yönergesine uygun olarak bahse konu merkezler özelinde Çalışma ve Görev Yönergesi Taslağı oluşturulmuş, Genel Müdürlüğümüz birimlerinden alınan görüşler akabinde bahse konu taslak nihai aşamaya getirilmiştir. Karar Merkezi olarak bilinen ve hazırlık çalışmaları tamamlanmak üzere olan bu yeni proje fikri, ülkemizin içerisinde bulunduğu coğrafi konumda, yoğun göç akınlarıyla karşı karşıya kalmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Her ne kadar yoğun göç hareketliliklerinin olduğu dönemde ortaya çıksa da diğer ülke örnekleri ile kıyaslandığında, sadece kriz dönemi değil uzun vadede olarak da etkin çalışabilecek, emek ve zaman tasarrufu sağlayacak bir şekilde hazırlanmış milli bir proje fikridir. Karar merkezi projesinin Türk iltica sisteminde ilk kez uygulanacak olması ve sistemin kendine özgü nitelikler taşıması, Türk iltica sistemini diğer ülke örneklerinden de ayırmaktadır. Yoğun iş yükü karşısında eldeki mevcut personelin ve diğer kaynakların daha etkin ve verimli kullanılabilmesi hedeflenmiştir. Karar merkezinde, geçici koruma kapsamı dışında kalan ve uluslararası koruma mülakatları alınacak olan uluslararası koruma başvuru/ statü sahiplerine ilişkin olarak ilerleyen süreçte bu kişiler haklarında verilecek kararlar, uzmanlaşmanın bir ürünü niteliğinde olacağından, Türkiye'nin ulusal ve uluslararası alanda da iyi uygulama örnekleri olarak yer alacağı değerlendirilmektedir.

Bu minvalde 2017 yılı içerisinde bahse konu merkezde görev yapacak yaklaşık 10 personelin görevlendirilmesi yapılarak Genel Müdürlüğümüz ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği bünyesinde eğitim çalışmaları tamamlanmıştır. (GİGM, B)(2017)

Genel olarak görüleceği üzere Karar Merkezi çalışmalarının, hayli yoğun bir süreçten geçtiği anlaşılmaktadır. GİGM stratejik planlamasında stratejik amaçta ve stratejik hedefte yer alan Karar Merkezleri çalışmaları, 2017 yılındaki hazırlıklarının tamamlanmasının ardından 2018 yılında artık gerek mevzuatsal olarak gerekse de pratik olarak doğrudan uygulamaya geçmiştir. Ankara Valiliği bünyesinde ancak doğrudan GİGM yönetiminde ve koordinatörlüğünde 28 Mart 2018 tarihinden itibaren çalışmalarını yürüten Ankara Karar Merkezi, Türk İltica Sistemi'nde yeni bir yapı olarak yerini almıştır. Farklı dillerden tercümanlar ile farklı uyruktan başvuru sa-

hiplerine uluslararası koruma alanında hizmet sunan, bölge ve ülke uzmanlaşmasının hedeflendiği söz konusu merkezde, ülkemizden sığınma talep eden yabancıların mülakatlarının alınması işlemleri başarıyla yürütülmeye devam etmektedir. Kasım 2018 tarihi itibarıyla 7 ayını tamamlayan Ankara Karar Merkezi için personel sayısında bu süreçte kimi zaman değişiklikler olmakla birlikte ortalama 5-6 kadar personel ile toplamda 5.000'i aşkın yabancı hakkında uluslararası koruma mülakat ve statü belirleme işlemlerinin tamamlanması bu başarının açık bir göstergesidir.

### **Süreç Merkezi Olma Yolunda Bölgesel Karar Merkezleri ve Karar Merkezlerini Tamamlayıcı Mobil Ekipler**

GİGM Koordinatörlüğünde ilk olarak Ankara'da başlatılan Karar Merkezi çalışmaları, ilerleyen süreçte Bölgesel Karar Merkezleri olma yolunda gelişebilir. Öyle ki artık, Bölgesel Karar Merkezleri, çevre illerdeki iltica işlemlerini de yürütebilir, mülakat ve statü belirleme iş ve işlemlerinin yanı sıra diğer tüm uluslararası koruma işlemlerini de yapabilir hale gelecek şekilde düzenlenebilir. Böylece Bölgesel Karar Merkezleri, sadece uluslararası koruma mülakatlarının yapıldığı yer olmaktan ziyade, ilk başvurudan son karara kadarki süreçteki işlemleri yürütebilir hale gelmesiyle, *Süreç Merkezleri* haline gelebilir. Tüm iltica süreci, belli merkezlerde, uzmanlaşmış birimler eliyle yürütülerek, iltica alanında emek ve zaman tasarrufu sağlanırken, var olan imkânlar ve kaynaklar en etkin bir şekilde kullanılarak maksimum verim de elde edilebilir.

Karar Merkezi işleyişine benzer şekilde sürecin, bu alanda tamamlayıcı bir unsur olarak *Mobil/Gezici Mülakat ve Karar Ekipleri*<sup>33</sup> kurulması ile de Karar Merkezleri'ne gelemeyen ihtiyaç sahibi yabancıların veya yoğun illerde yetersiz kalabilen insan kaynağı durumlarında, Mobil Karar Ekipleri tıpkı uzmanlaşmayı hedefleyen Karar Merkezleri gibi sunacağı hizmetlerde uzmanlaşmış olacaktır. Karar Merkezleri'nin gezici hali olan Mobil Karar Ekipleri, Karar Merkezi çalışmalarını, özellikle yoğun iş yüküne sahip illerde oldukça destekleyecektir. Böylelikle uluslararası koruma kapsamındaki yabancıya ihtiyaç duyduğu hizmetler, uzman ekip-

---

33 Bundan sonra Mobil Karar Ekipleri olarak ifade edilecektir.

ler eliyle yerinde sağlanabilecektir. Bunları temelde uluslararası koruma mülakatının alınması ve dosya değerlendirmelerinin yapılması olarak ifade edebiliriz. Mobil Karar Ekipleri, özellikle özel ihtiyaç sahibi kapsamında olup da uluslararası koruma mülakatı ve diğer işlemleri için Karar Merkezi'ne gelemeyecek durumdaki başvuru sahibi yabancılar için yerinde hizmet sağlayan uzman ekipler olacaktır.

Hem Bölgesel Karar Merkezleri hem de Mobil Karar Ekipleri ile de Türk Uluslararası Koruma Sistemi daha da güçlenerek uluslararası sistemdeki yerini daha da üst sıralara taşıyacak ve diğer ülkelere bu uygulamalarıyla da örnek olacaktır.

## **GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

Türkiye her dönem olduğu gibi özellikle 2010-2011 sonrası Ortadoğu ülkelerindeki etnik, dini veya mezhepsel çatışmalardan dolayı sayıları milyonlarla ifade edilen yabancılar için güvenli bir iltica ülkesi haline gelmiştir. Türkiye gerek ulusal alanda gerek uluslararası alanda gelişmeleri takip ederek iltica alanında güncel adımlar atmıştır. Bunun yakın dönem örnekleri arasında en önemli gelişme olarak YUKK'un yürürlüğe girmesi ve GİGM in kurulması gösterilebilir. YUKK ile ilk defa ve genel anlamda uluslararası koruma alanındaki iş ve işlemler kanun seviyesinde düzenlenmiştir. Bu kanunun uygulayıcısı olarak ise GİGM, uzman bir kamu kurumu olarak kurulmuştur.

Fakat 2010-2011 yıllarındaki Arap Baharı ve Ortadoğu ülkelerindeki iç karışıklıklar, Türkiye'ye kısa sürede ve beklenmedik sayıda göçlerin yaşanmasına neden olmuştur. Nihayetinde Türkiye için, var olan imkanlarla ve kaynaklarla, etkin bir şekilde yönetilmesi gereken göç olgusu iyice belirginleşmiştir.

Uluslararası koruma alanındaki başvuru ve statü sahiplerinin, YUKK'ta belirtilen süreler içerisinde ilgili işlemlerinin yapılması gerekliliği daha acil bir ihtiyaç olarak ön plana çıkmaya başlamıştır. Türkiye'de olduğu gibi diğer ülkelerde de karşılaşılan göç hareketliliği karşısında, var olan kaynakların etkin kullanımı giderek önem kazanmaya başlamıştır. Tam da bu noktada, Lean Yöntemi'nin, üretim süreciyle ilişkili olduğu kadar, mülteci hukukunda da uygulanabilirliğinin yolları araştırılmıştır.



Nihayetinde, Lean Yöntemi ile en az kaynakla, en kısa zamanda, en ucuz ve hatasız üretim süreci ortaya çıkarılmıştır. Devletler de bu yaklaşımı iltica hukuku alanındaki uygulamalarda benimsemiştir.

Türkiye’de de beşerî kaynaklar başta olmak üzere var olan sınırlı kaynakların, uluslararası koruma kapsamındaki kişilere hizmet sağlayacak olması düşünüldüğünde, 81 ilde her türden hizmetin sağlanması yerine belli yerlerde kurulabilecek Bölgesel Karar Merkezleri ile iş ve işlemlerin yürütülmesinin kalite ve kontrol açısından daha uygulanabilir olduğu görülmüştür.

Bunun sonucunda, uzmanlaşmış birimlerden oluşan, daha fazla emek-zaman verimliliği sağlayacak ve ülke genelindeki kaliteyi daha fazla artıracak olan Karar Merkezleri fikri GİGM koordinatörlüğünde hayata geçirilmiştir.

GİGM, Karar Merkezleri eliyle iltica alanında var olan imkanların daha etkin kullanımını hedeflemiştir. Karar Merkezlerinde uluslararası koruma mülakatları alınacak olan başvuru/statü sahibi yabancılar için bölge ve ülke masalarında uzmanlaşmış personel marifetiyle yürütülecek işlemlerde tüm koordinasyon GİGM tarafından yerine getirilecektir.

Karar Merkezi bu amaçlarla ilk olarak Mart 2018’de Ankara’da GİGM Koordinatörlüğünde faaliyetlerine başlamıştır. Karar Merkezi Yönergesi ile çalışma usul ve esasları düzenlenen Karar Merkezi veya ileride kurulabilecek yeni Karar Merkezleri, Bölgesel Karar Merkezi olarak yabancıların tüm iş ve işlemlerinin yürütüldüğü Süreç Merkezlerine dönüştürülebilir. Karar Merkezi’ni destekleyecek Mobil Karar Ekipleri eliyle de Türkiye’nin herhangi bir yerindeki uluslararası koruma başvuru/statü sahibi yabancı için hizmetler, ihtiyaç sahibi yabancıların bulunduğu yerde sağlanabilecektir. Mobil Karar Ekipleri bu yönüyle Karar Merkezlerini tamamlayıcı bir rol oynayacaktır. Karar Merkezlerindeki dosya değerlendirmelerinde kullanılacak Branş Bazında Ortak Komisyon Kararı Yöntemi ile de karar merkezi personelinin grup içi dayanışma ve iletişimlerini güçlenirken, alanında uzman vaka çalışanlarının hakkında tereddüt duyduğu dosyalara ilişkin olarak yapacakları haftalık/aylık toplantılarla en fazla konsensüsün oluşacağı kararları vereceklerdir. Bu demokratik yöntem ile

grup içi dayanışma ve iş birliği artarken, her vaka çalışanın kazandığı tecrübesini diğer çalışma arkadaşlarıyla paylaşabilmesi için uygun ortam da sağlanabilecektir.

Karar Merkezleri, BMMYK'nın 10 Eylül 2018 tarihi itibarıyla Türkiye'de uluslararası koruma alanındaki faaliyetlerini (destek faaliyetleri, danışmanlık ve yönlendirme gibi faaliyetleri dışında) sonlandırması ile başlayan süreçte, 81 il Valiliklerinin iş yükünü paylaşarak, kaynakların daha etkin ve verimli kullanılmasına katkı sağlayacak uzmanlık birimleri haline gelecektir. Bunun için Karar Merkezi faaliyetlerinin her yönden desteklenmesi özel önem arz etmektedir. Tüm bunlar sonucunda, dünyanın en fazla sığınmacısına sahip ülke olarak Türkiye, Karar Merkezi ve Mobil Karar Ekipleri faaliyetleri ile uluslararası alanda başarılı göç yönetim modelleri arasındaki uygulamalarını artırarak örnek ülke konumunu güçlendirecektir.

## **KAYNAKÇA**

AIDA, (2018) *Statistics Austria*. Erişim adresi:

<http://www.asylumineurope.org/reports/country/austria/statistics>.  
(04.07.2018)

ASQAEM (2010). Final Regional Report. AsylumSystemsQualityAssuranceand Evaluation Mechanism. Michael Andrew Ross. February 2010.

Ataman, S. (2010). “*Türkiye’nin İltica Politikası*”. Erişim Adresi:

[http://www.multeci.net/tr/h/T%C3%BCrkiye\\_nin\\_iltica\\_politikas%C4%B1](http://www.multeci.net/tr/h/T%C3%BCrkiye_nin_iltica_politikas%C4%B1) (17.05.2017)

Aydınlı, D. (2017). *Kitlesel Göç Hareketlerinin Uluslararası Koruma Rejimine Etkisi: Türkiye’deki Suriyeliler Ve Geçici Koruma*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara

Baumgartner, P. (2018). *Seçilen AB Üye Ülkelerinde Mülteci Statüsü Belirleme Sistemi Yapıları*. Ankara

BBC. (20.06.2016). *BM: Türkiye En Çok Mülteciye Ev Sahipliği Yapan Ülke*. Erişim adresi: [http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/06/160620\\_bm\\_multeci](http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/06/160620_bm_multeci). (23.05.2017)

European Asylum Support Office (EASO). (2016). Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015.

European Asylum Support Office (EASO). (Eylül 2018). Erişim Adresi: <https://www.easo.europa.eu/>

European Commission (2018). *Asylum Procedures*. EC.

European Commission, (2018) *Migration And Home Affairs, Common European Asylum System*. Erişim Adresi: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en). (01.10.2018)

Eurostat (2018). *Overview of Asylum Applications in EU Member State and Norway*. (migrasyappctzm) (05.04.2018)

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM), (2013). T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 04.12.2013. Ankara

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM). (2016). *Türkiye 2016 Göç Raporu*. Erişim Adresi: [http://www.goc.gov.tr/files/files/2016\\_goc\\_raporu\\_.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/2016_goc_raporu_.pdf). (28.05.2017)

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM). (2018). *Türkiye ve Göç*, Erişim Adresi: [http://www.goc.gov.tr/files/files/goc\\_tasar%C4%B1m\\_icler.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_tasar%C4%B1m_icler.pdf) (08.05.2018)

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM). (2015). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Genel Gerekeçe*. Erişim adresi: [http://www.goc.gov.tr/icerik6/genel-gerekece\\_327\\_328\\_330\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/genel-gerekece_327_328_330_icerik). (10.11.2018)

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM). *KAYSİS Elektronik Kamu Bilgi Yönetim Sistemi. (2018). 25/06/2018 tarihli Uluslararası Koruma Bürolarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönerge*. Erişim Adresi: <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/143205>. (17.07.2018)

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM, 2018). *Türkiye’de 2005-2016 Yılları Arasındaki Uluslararası Koruma Başvuru Sayıları*. Erişim Adresi: <http://www.goc.gov.tr/icerik6/uluslararasi-koruma> (23.03.2018)

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM). (2018). *Türkiye’de Yıllara Göre Uluslararası Koruma Başvuru Sayıları ve Uyruk Dağılımları*. Erişim Adresi: [http://www.goc.gov.tr/icerik3/uluslararasi-koruma\\_363\\_378\\_4712](http://www.goc.gov.tr/icerik3/uluslararasi-koruma_363_378_4712). (21.06.2018)

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM, A). (2017). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, İnsan Ticaretiyle Mücadele ve Mağdurların Korunması Hakkında Yönetmelik, Geçici Koruma Yönetmeliği*. Yayın No:20. İkinci Baskı: GİGM Yayınları.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM, B), (2017). GİGM 2017 İdare Faaliyet Raporu. Erişim Adresi: [http://www.goc.gov.tr/files/files/Goc\\_%20idaresi\\_2017\\_.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/Goc_%20idaresi_2017_.pdf) (15.04.2018)

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM, C). (2017). 2017-2021 Stratejik Plan. Erişim Adresi: [http://www.goc.gov.tr/files/files/stratejik\\_plan\\_site-de\\_yay%C4%B1nlanan.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/stratejik_plan_site-de_yay%C4%B1nlanan.pdf). (13.09.2018)

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM, D). (2017). *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün İltica Alanında Karar Verme Kapasitesinin Desteklenmesi Projesi (ASCAP II) – Uluslararası Koruma Mevzuat Derlemesi*.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM, 2018). *Geçici Koruma İstatistikleri*. Erişim Adresi: [http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma\\_363\\_378\\_4713\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik) (21.06.2018)

Hartl, N. (2018). *Avusturya İltica Sistemi, Dosya Yönetimi ve Kriz Önlemleri*. Ankara

IGC (2009). *Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States*. IGC. Geneva

Kuzey, B. (2018). *Lean Yöntemi ve Mülteci Alım Sürecinde Uygulanması*. Ankara

Menekşe T. (2018). *İltica Hukukunda Hariçte Bırakma Değerlendirmesi*. Göç Araştırmaları Dergisi. Sayı:7. Cilt 4. Ocak-Haziran 2018. GİGM, Ankara

Moding, N. ve Ahlstrom, P. (2013). *This is Lean, Resolving The Efficiency Paradox*. Heologica Publishing. Stockholm

Özer, M. A. (2014). *Frederick Taylor'ın Görüşlerini 21. Yüzyıl Yönetim Mantığı İle Yeniden Okumak*. Dergipark Akademik

Reliefweb. (2018). *UNHCR Turkey Factsheet - August 2018*. Erişim Adresi: <https://reliefweb.int/report/turkey/unhcr-turkey-factsheet-august-2018>. (16.11.2018)

T.C. Resmî Gazete. (1949). *İnsan Hakları Evrensel Beyanname'sinin Kabulü Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı*. Resmî Gazete Tarihi: 27/05/1949. Resmî Gazete Sayısı 7217. 16199-16201.

T.C. Resmî Gazete. (1961). *Cenevre'de 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanmış olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun*. Resmî Gazete Tarihi: 5 Eylül 1961. Resmî Gazete Sayısı: 10898.

T.C. Resmî Gazete. (1968). *1967 New York Protokolünün Onaylanması*

na Dair Bakanlar Kurulu Kararı. Resmî Gazete Tarihi: 5 Ağustos 1968. Resmî Gazete Sayısı: 12968.

T.C. 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 Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*. Resmî Gazete Tarihi: 30 Kasım 1994. Resmî Gazete Sayısı: 22127. Erişim adresi: <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1994-Yonetmeliği.pdf>. (20.05.2018)

T.C. Resmî Gazete. (2013). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*. Resmî Gazete Tarihi: 11 Nisan 2013. Resmî Gazete Sayısı: 28615.

T.C. Resmî Gazete. (2014). *Geçici Koruma Yönetmeliği*. Resmî Gazete Tarihi: 22 Ekim 2014. Resmî Gazete Sayısı: 29153.

T.C. Resmî Gazete. (2016). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik*. Resmî Gazete Tarihi: 17.03.2016. Resmî Gazete Sayısı: 29656.

T.C. Resmî Gazete. (2018). *Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında 4 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. Resmî Gazete Tarihi: 15 Temmuz 2018. Resmî Gazete Sayısı: 30479.

Toyota. (2018). *Toyota Üretim Sistemi*. Erişim Adresi: <https://www.toyota.com.tr/world-of-toyota/this-is-toyota/toyota-production-system.json>. (09.09.2018)

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2007). *Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi, 1967 Protokolü, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*. Cenevre.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2010). *Further Developing Asylum Quality*.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2011). *Further Developing Asylum Quality in the EU: Summary Project Report*. September 2011

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2013). Handbook On Procedures And Criteria For Determining Refugee Status Under The 1951 Convention And The 1967 Protokol Relating To The Status Of Refugees - BMMYK 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü Çerçevesinde Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında El Kitabı. Yeniden Gözden Geçirilmiş Tercüme. BMMYK. Ankara.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2018). Registration and RSD with UNHCR. 10 September 2018. Erişim Adresi: <http://help.unhcr.org/turkey/information-for-non-syrians/reception-registration-and-rsd-with-unhcr/>.

Yalın Enstitü. (2018) *Yalın Düşünce Nedir?*. Erişim Adresi: <https://lean.org.tr/yalin-dusunce-nedir/> (01.10.2018)

Yaşar, H. (2016). *Yalın Üretim Nedir?*. Erişim Adresi: <https://www.muendisbeyinler.net/yalin-uretim-nedir-lean-manufacturing/>. (28.08.2016)





## GÖÇ ARAŞTIRMALARI DERGİSİ YAZIM KURALLARI

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Göç Araştırmaları Dergisi'ne gönderilen yazılar, referans sistemi, dipnot gösterme biçimi ve kaynakça düzenlenmesinde American Psychological Association (APA) stilinde hazırlanmalıdır. APA'nın 6. baskısı, yazarların dikkate alacağı versiyonu olmalıdır.

### 1- Sayfa Yapısı:

-A4 ebadında, Times New Roman 12 punto olmalıdır. Kenar boşlukları sağdan, soldan, üstten ve alttan 2,5 cm olmalıdır. Metnin tümü, ara başlıklar dâhil, son notlar(endnote) hariç satır aralığı 1,5 olmalıdır. Sayfa numarası sayfanın altında, ortalı bir şekilde verilmelidir.

- Özet yazımı: Yazının başlığı büyük harflerle sola dayalı, ardından Abstract başlığı ve 100-200 kelimeyi geçmeyen öz eklenip, altına en az 3 en fazla 8 anahtar sözcük sıralanır.

### 2- Metin İçinde APA:

- Metinde paragraflar soldan girintili olarak başlatılır.

- İlk sayfa kapak sayfasıdır. Kapakta sırasıyla, makalenin tam başlığı, yazarın adı, yazarın kurumu sayfada ortalanmış olarak alt alta ikişer satır aralıkla sıralanır. Sayfanın altına doğru yazar hakkında kısa bilgi notu sola yaslanmış olarak yer alır. Bu notta yazarın şu anki durumu, ilgi alanları, ödülleri gibi bilgiler, yazının bir proje kapsamında desteklenmesi vb. bilgiler ile iletişim için elektronik adresi yer alabilir.

- Metin içinde kitap, dergi ve film, TV programı adları italik yazılır. Örneğin, *Siyasetin Arka Yüzü* programında (...).

- Metindeki bir ifade vurgulanmak amacıyla italik yapılmaz veya tırnak içerisine alınmaz.

- Teknik terim veya anahtar sözcük niteliğindeki bir terim vurgulanmak istendiğinde ise metin içinde ilk geçtiği anda italik yazılabilir (tırnak içinde kullanım yapılmaz), sonrasında italik yazılmaz. Örneğin, 93 Harbi'nde çok sayıda erkek muhacir, *asâkir-i muavine* adı altında gönüllü asker olarak görev aldı.

- Sayıların kullanımı: Cümlelere başlarken sayısal ifadeler sözcük olarak verilir. Örneğin: Yirmi dergiden yalnızca sekizi metin analizi üzerineydi, kalan 12 tanesi ülkelerin göç politikaları ile ilgiliydi.

- Bir ifadeyi aniden kesintiye uğratacak bir bilgi veriliyorsa, tek çizgi kullanılır. Örneğin: Bu üç göçmen -her birinin uyruğu farklıydı- ayrı ayrı test edildiler.

- Metinde dipnotlar, ilgili olduğu sayfada numaralandırılarak verilir; metin sonuna konulmaz.

- Metinde sadece tek ek var ise *Ek* olarak italik başlıklandırılabilir ve metinde böyle yer alabilir. Birden çok ek var ise *Ek A*, *Ek B* diye harflendirilerek sıralanabilir. Metin sonunda yer alan bu eklere başlıkları verilmelidir. Ana metinde etiketleri ile belirtilmelidir. Örneğin: Türkiye'de yapılmış göç konusundaki doktora tezlerinin ve master tezlerinin konu dağılımına bakıldığında (*Ek A ve Ek B*), 1990ların sonlarından itibaren bunların çoğunun uluslararası göçün nedenlerine odaklandığı görülmektedir.

- Metin içindeki kısa alıntılar (40 kelime altı) çift tırnakla yazılır. Çift tırnak içinde çift tırnak yer alamaz. İtalik yazılmaz.

- Metin içinde 40 sözcükten uzun alıntılar içeriden, tek veya sık satır aralığı vererek, ana metinden daha küçük bir puntoyla (10 veya 11 punto), italik olmadan, tırnaksız yazılır. Örneğin:

Canan Emek İnan'a göre (2016),

(...) devletlerin ulus yaratma çabalarının tümü olarak tanımlandığında göç ve göçmen kabul politikaları, ulus inşasında kullanılan araçlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir ulus devlet olarak kurulan Türkiye Cumhuriyeti de göç politikalarını ulus devleti oluşturmada etkin bir araç olarak kullanmıştır. Güvenlik kaygılarının belirleyiciliğinde, ulus devletin inşasının hem aracı hem de tezahürü olarak ülke nüfusunu nitelik olarak artırma, nicelik olarak ise benzeştirme politikaları, göçmen kabul politikalarıyla desteklenmiştir (s.29).

- Özgün eserden doğrudan bir alıntı yaparken çıkarılan sözcük/cümle(ler) parantez içinde üç noktayla (...) gösterilir.
- Bir dergiden ya da kitaptan kullanılan makalenin metinde başlığıyla belirtilmesinde de çift tırnak kullanılır. Örneğin: Elif Uzun'un makalesi (2016) "Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK'nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Yeri"
- Kısaltmalar metinde ilk kez sunulurken paranteze alınır, sonraki kullanımında alınmaz. Örneğin: 1951 Cenevre Konvansiyonu'nda yer alan mülteci tanımı, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun (YUKK) 61. Maddesine aynen dercedilmiştir. (...) Gerek 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 1/A-2 maddesinde gerekse YUKK'un 61. maddesinde yer alan tanım uyarınca...
- Metin içinde yeniden basımı yapılmış eski bir kaynak kullanılıyorsa yatık çizgi (/) kullanılır. Örneğin: Freud (1923/1961), çalışmasında günlük hayattaki dil sürçmelerinin de bilinçaltında yer alan bastırılmış temsillerin bir tür dışa vurumu olduğunu ilk kez öne sürmüştür.
- Karşılaştırma amaçlı olarak yatık çizgi (/) değil kısa çizgi (-) kullanılır. Örneğin: Test-yeniden test güvenilirliği için (...)
- Metin içinde başlıklar ve alt başlıkların sıralanmasında geçerli olan başlıklandırma formatı APA'da 5 düzey olarak ayırt edilmiştir. Metniniz karmaşık, hacimli ve dolayısıyla alt başlıklandırması çok ise 1.düzye, 2.düzye ve 3.düzye başlıklandırmayı kullanınız. Metniniz çok karmaşık ve alt başlıklandırmaya fazla ihtiyaç duymuyor ise 1.düzye ve 2.düzye başlıklandırma formatını kullanınız.

**Başlık düzeyi APA formatı**

1.düzyey	<b>Merkezde, Kalın, Sözcükler Büyük Harfle Başlar Küçük Harfle Sürer</b>
2.düzyey	<b>Sola Yash, Kalın, Sözcükler Büyük Harfle Başlar Küçük Harfle Sürer</b>
3.düzyey	<b>Girintili, kalın, Başlığın ilk sözcüğü büyük harfle başlar diğer sözcükler küçük harfle başlayıp biter</b>
4.düzyey	<i>Girintili, kalın, italik, Başlığın ilk sözcüğü büyük harfle başlar ve diğer sözcükler küçük harfle başlayıp biter</i>
5.düzyey	<i>Girintili, italik, başlığın ilk sözcüğü Büyük harfle başlar ve diğer sözcükler küçük harfle başlayıp biter</i>

Örneğin karmaşık ve hacimli bir metinde 1.düzyey, 2.düzyey, 3.düzyey ve 4.düzyey başlıkları içeren bir sıralama şöyledir:

<p style="text-align: center;"><b>Türkiye’de Yazılan Göç Konulu Tezler</b></p> <p><b>Doktora Tezlerinin Değerlendirilmesi</b></p> <p><b>Yöntemlerine göre yapılan ayrımlar</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Nicel yöntemler</li><li>• Nitel yöntemler</li></ul> <p><b>Yaklaşımlarına göre yapılan ayrımlar</b></p> <p><b>Master Tezlerinin Değerlendirilmesi</b></p> <p><b>Yöntemlerine göre yapılan ayrımlar</b></p> <p><b>Yaklaşımlarına göre yapılan ayrımlar</b></p> <p>Örneğin daha yalın ve kısa bir metinde 1.ve 2. ve 3.düzyey başlıkları şöyledir:</p> <p style="text-align: center;"><b>Türkiye’de Yazılan Göç Konulu Tezler</b></p> <p><b>Doktora ve Master Tezlerinin Genel Değerlendirilmesi</b></p> <p>Yazı buradan girintili olarak başlar ve sürer.</p> <p><b>Doktora tezleri:</b></p> <p><b>Master tezleri:</b></p>
---

- Metniniz karmaşık ve fazla hacimli değilse, başlık ve alt başlıklarda sayılar veya harfler kullanmayınız. Yine metinde yer alan çeşitli türden ardışık sıralamalarda sayı yerine madde işaretlerini kullanmayı tercih ediniz (kare, çizgi, yuvarlak vb.).

### **3- APA 6.0'a Göre Kaynak ve Referans Sistemi**

-Gönderme temel olarak iki şekilde yapılır:

1- Cümle içerisinde yazar soyadı kullanılarak gönderme yapıldığında, soyad sonrası ya da cümle sonunda yapılan atıfta yazar soyadı tekrar kullanılmaz. Örneğin Kirişçi'nin(1996, s. 391) paylaştığı rakamlara göre, 1920 ve 30'lu yıllarda Bulgaristan'dan 200 bin civarında göçmen gelirken, Romanya'dan 120 bin civarında Türk, Tatar ve Çerkez göçmen giriş yapmıştır.

2- Cümle içerisinde yazar soyadı kullanılmadan gönderme yapıldığında cümle sonunda yapılan atıfta yazar soyadı da bulunmalıdır. Örneğin, Öncelikli olarak Yahudi soyundan gelenlere yöneltilen sistematik ayrımcılık ve bu çizgideki devlet politikaları 1930'ların başından itibaren birçok Yahudi'nin Almanya'yı terk etmesine sebep olmuştur(Reisman, 2011, s. 4).

- Metin içinde genel bir referans söz konusuysa ve metnin bütününe gönderme yapılıyorsa (yazarın soyadı, yıl) yazmak yeterlidir. Örneğin (İnan, 2016). Belirli bir sayfadan alıntı yapılmış ya da ilgili fikirler belirli bir kısımdan alınmışsa kaynak, sayfasıyla birlikte şu şekilde yazılır: (Asan, 2016, s. 47).

- Tek yazarlı eserler göndermeler yazarın soyadını ve tarih bilgisini içerir. Kaynakçada gösterimi şu şekilde olur. Yazarın soyadı, yazarın adının baş harfi. (Yıl). *Eserin adı italik yazılır*. Baskı Yeri: Yayınevi yazılır. Eğer eser birden çok baskıya girmişse baskı sayısı da baskı yerinden önce yazılır.

Örneğin:

*Metinde Görünüm:*

(Abadan-Unat, 2017, s.47)

*Kaynakçada Görünüm:*

Abadan-Unat, N. (2017). *Bitmeyen Göç Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa* (3. Baskı). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- İki yazarlı bir çalışmaya göndermelerde her seferinde iki yazarın soyadı da belirtilir.

*Metinde Görünüm:*

(Sorensen ve Olwig, 2015)

*Kaynakçada Görünüm:*

Sorensen N. S. ve Olwig, K. F. (2015). *Work and Migration*. New York: Taylor and Francis Publishing.

- Yazar sayısı üç ile beş arasında olan çalışmalara gönderme yapılırken metin içindeki ilk göndermede tüm yazarların soyadları verilir. Diğer göndermeler için ilk yazarın soyadının yanına ve diğerleri(vd.) ifadesi eklenmelidir. İngilizce makalelerde *et al.* ifadesi kullanılmalıdır. Örneğin, kaynak ilk geçtiğinde (Akıncı, Nergiz ve Gedik, 2015) sonraki geçişinde (Akıncı vd., 2015) olarak yer alır. Kaynakçada görünümde genel kurala uyulur.

- Yazar sayısı altı ya da daha fazla olan çalışmalara gönderme yapılırken metin içinde ilk kullanımda da sadece ilk yazarın soyadı ile vd. kısaltmasıyla birlikte kullanılır (İçduygu vd., 2017). Kaynakçada görünümde genel kurala uyulur.

- Bir yazarın aynı yılda basılan eserleri şu şekilde yazılır: (Yaman, 2016a) ve (Yaman, 2016b).

- Birden fazla yazara gönderme yapılırken atıflar aynı parantez içerisinde yer alır. Sırasıyla ilk yazarın soyadına göre alfabetik olarak ve noktalı virgül ile ayrılmalıdır.

Örneğin, (Abadan-Unat, 2015; İçduygu ve Aksel, 2012; Kirişçi, 1996)

- Web sayfasına atıf: Metin içerisinde normal atıf kurallarına uyulur: (Yazarın Soyadı, Yıl).

Kaynakçada şu şekilde yazılır: Yazarın Soyadı, Yazarın Adının Baş Harfleri. (Yıl). Makale veya Bölüm Başlığı. İtalik Şekilde *Gazete veya Dergi Adı*.

Erişim adresi: <http://www>.

Örneğin:

Metinde Görünüm: (Atar, 2013)

Kaynakçada Görünüm: Atar, N. (2013, Ekim). Küresel Yaşlı Bakımı Ve Yaşlı Turizmde İsveç, Norveç, Avusturya. *Turizm Haberleri*. Erişim adresi:

<http://www.turizmhaberleri.com/koseyazisi.asp?ID=2378>

- Sayfa numarası olmayan bir web belgesinden aktarma yapılıyorsa, paragraf numarası belirtilebilir. Örneğin: Duran, iki yıldır yaşanan iç turbülansın ve kutuplaşmanın sona ermesi Avrupa’da Türkiye’ye yönelik maksatlı ototerlik tartışmasını da bitireceğini öne sürmektedir (Duran, 2015, parag.8).

- Yazarı belli olmayan ya da anonim çalışmalar: Eğer bir çalışmanın yazarı belli değilse metin içerisinde gönderme yapılırken yazarın soyadı yerine başlıkta bulunan ilk birkaç kelime ve yıl kullanılır. Eğer yazar bilgisi yerine kullanılan bu birkaç kelime; dergi, kitap, broşür ya da rapor başlığı ise *italik* olarak yazılır. Eğer makale başlığı, ya da bir web sayfasının adı ise çift tırnak içinde yazılır. İlgili çalışmaların kaynakçada gösteriminde ise: Çalışmanın tam başlığı.(yılı). Basım yeri şeklindedir.

Örneğin:

Metinde Görünüm: (*Türkiye Göç Raporu*, 2015)

Kaynakçada Gösterimi: Türkiye Göç Raporu. (2015). Ankara

Örneğin:

Metinde Görünüm: (“Multi Sector Needs”, 2018)

Kaynakçada Gösterimi: Multi Sector Needs Assessment of Syrians In Turkey’s South-Eastern Provinces. (2018). Erişim adresi: <http://www.turkeyiom.int/reports>

-Alıntı yapılan bir metin doğrudan çalışma içerisinde veriliyorsa, alıntı yapılan kısım tırnak içerisinde gösterilir.

Örneğin:

Erçin ve Adıgüzel (2017, s.186), “Bütünleşme süreçlerinde göz önünde bulundurulması gereken unsurun göç edilen ülkenin diline hâkim, güçlü iletişim becerileri olan, toplumsal kalıplara uymaya daha eğilimli yeni kuşakların temsilcileri” olduğunu savunmaktadırlar.

- İkincil kaynaklardan alıntı yapan bir kaynağa referans veriliyorsa, asıl yararlanılan kaynağa göndermede bulunulur. Kaynak listesinde ise sadece ikinci kaynağın künye bilgileri yer alır.

Örneğin:

Metinde Görünüm: Berger'den aktaran Korkmaz (...). (Korkmaz, 2011).

Kaynakçada Gösterimi: Korkmaz, A.(2017). *Göç ve Din*. Konya: Çizgi Yayınevi.

- E-maile, telefonla, yüz yüze ya da başka biçimlerde yapılan kişisel görüşmelere dayalı bilgiler, metin içinde gösterilir, ancak kaynakçaya yazılmazlar. Örneğin: Angela Merkel, ülkesinin mülteci politikasına yönelik öz eleştirisinde, “Biz Almanlar da sorunu uzun süre görmezden geldik ve Avrupa genelinde bir çözümün aciliyetini ötededik.” dedi. (Angela Merkel, Süddeutsche Zeitung röportajı, 31 Ağustos 2016).

- Aynı soyadlı yazarlardan, yayını daha eski tarihli olsa bile adının ilk harfi alfabetik olarak önce gelen kaynakçada önce belirtilir. Örneğin:

Ekşi, F. (2012). *Kritik Bir Bakış Açısıyla Psikoloji Kitapları*. İstanbul: Kaknüs Yayınları.

Ekşi, N. (2011). *Milletlerarası Ticaret Hukuku*. İstanbul: Beta.

- Kaynakçada aynı yazarın çok sayıda kaynağı varsa, kaynaklar eskiden yeni tarihe doğru sıralanarak yazılır. Aynı yazarın aynı yıla ait kaynaklarında harf ile sıralama yapılır. Örneğin: 2000a, 2000b.

-Kaynakçada, aynı yazarın yer aldığı kaynaklardan tek yazarlı olan eser, yayın tarihi daha yeni olsa bile üst sırada yer alır.

Örneğin:

Kirişçi, K. (2014)

Kirişçi, K. ve Erzan, R. (2008)



-Kaynakçada soyadları ve adlarının ilk harfleri aynı olan farklı iki yazar yer alıyorsa, yazarların adları künyede köşeli parantez içerisinde verilmelidir, göndermede ise yazarların ad ve soyadları birlikte yer almalıdır.

Örneğin:

Metinde Görünüm: (Gökhan Kaya, 2011), (Güler Kaya, 2013)

Kaynakçada Gösterimi:

Kaya, G. [Gökhan]. (2011). ....

Kaya, G. [Güler]. (2013). ....

-Editörlü kitaptaki bir bölüme şu şekilde atıf yapılır: Yazar(lar)ın soyadı, Yazar(lar)ın adının baş harfi. (Yıl). İlgili bölümüm başlığı. Editör(ler)in soyadı, Editör(ler)in adının baş harfi.(Ed.)/(Yay. haz.)/(Der.). *Eserin adı* içinde (s. x-x). Baskı Yeri: Yayınevi.

Örneğin:

Metinde Görünüm: (Kirişçi ve Karaca, 2015 s.308)

Kaynakçada Gösterimi: Kirişçi, K. ve Karaca, S. (2015). Hoşgörü ve Çelişkiler:1989, 1991 ve 2011 'de Türkiye'ye Yönelen Kitleli Mülteci Akınları. Erdoğan, M. M. ve Kaya A. (Der.) *Türkiye'nin Göç Tarihi* içinde (s. 297-314). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Çok ciltli bir çalışmaya şu şekilde atıf yapılır:

Metin İçinde Gösterimi: (Pflanze, 1963-1990)

Kaynakçada Gösterimi: Pflanze, O. (1963-1990). *Bismarck and the Development of Germany* (Cilt 1-3). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Çok ciltli bir çalışmanın tek cildine atıf şu şekilde olur:

Pflanze, O. (1990). The Period of Fortification, 1880-1898: Cilt 3. *Bismarck and The Development of Germany*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rapor ve teknik makalelere şu şekilde atıf yapılır:

Abadan-Unat, N. ve diğerleri (2014). *Avanti I: Yurt Dışında Yaşayan Türkiye Kökenli Vatandaşların 2014 Cumhurbaşkanlığı Seçimindeki Siyasi*

*Davranışları*. Araştırma Raporu. Friedrich Ebert Vakfı.

TTB (2014). *Suriyeli Sığınmacılar ve Sağlık Hizmetleri Raporu*. Türk Tabipleri Birliği Yayınları. Ankara.

-Resmi Gazeteye şu şekilde atf yapılır: Resmi Gazete’de yayımlanan kanun, yönetmelik, kanun hükmünde kararname gibi resmi belgeler için genel atf formatı aşağıdaki gibidir: Başlık. (Yıl, Gün Ay). Resmi Gazete (Sayı: xxx). Erişim adresi: <http://xxxx>

Örneğin:

Metinde Gösterimi: (Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler, 2017)

Kaynakçada Gösterim: Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (2017, 6 Ocak). Resmi Gazete (Sayı: 29940 (Mükerrer)). Erişim adresi: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/01/20170106M1-1.htm>

Yazım kuralları ve referans sistemine ilişkin burada belirtilmeyen hususlarda APA 6.0 kurallarına uyulmalıdır.

**Ayrıntılı bilgi için irtibat:** Eğitim Dairesi Başkanlığı / Göç Araştırmaları Merkezi Çalışma Grup Başkanlığı

Telefon: (312) 422 07 99 / e-posta: [gam@goc.gov.tr](mailto:gam@goc.gov.tr) / [makale@goc.gov.tr](mailto:makale@goc.gov.tr)

**ÖNEMLİ NOT:** Dergide yayımlanmak üzere gönderilen makaleler, kör hakem ve kör Yayın Kurulu yöntemiyle değerlendirilmektedir. Makaleler, Yayın Kurulu tarafından ön incelemeden geçirilerek uygun bulunanlar iki ayrı hakeme gönderilmektedir. İki hakemin görüş ayrılığı durumunda üçüncü bir hakemin görüşüne başvurulmaktadır. Hakemlerden gelen raporlar doğrultusunda, makalenin basılmasına, yazardan rapor çerçevesinde düzeltme istenmesine ya da geri çevrilmesine karar verilerek bu karar yazara bildirilmektedir. Basımı uygun bulunan makalelerin, yayımlanıp yayımlanmayacağına ve derginin hangi sayısında yayımlanacağına Yayın Kurulu karar vermektedir. Yazar, e-posta yoluyla haberdar edilmektedir.

Yayımlanan makalenin yazarına beş adet dergi ücretsiz gönderilmektedir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM), Göç araştırmaları Dergisi'nde yayımlanmak üzere kabul edilen yazıların fiziki ve elektronik ortamda tam metin olarak yayımlamak da dâhil olmak üzere, tüm yayın haklarına sahiptir. Makalenin yazar(lar)ı tarafından aşağıdaki taahhütnamenin imzalanarak e-posta ya da posta yoluyla tarafımıza ulaştırılması gerekmektedir.

*“Derginize göndermiş olduğum.....  
başlıklı makalem daha önce herhangi bir yerde yayımlanmadığını, yayımlanmak üzere kabul edilmediği ve halen başka bir yerde yayımlanmak üzere değerlendirme aşamasında olmadığını açıkça bildiririm. Yayına kabul edilen makalem bütünü yayın haklarına Göç Araştırmaları Dergisi'nin sahip olduğunu kabul ederim”.*

