



Geliş Tarihi:
30.09.2022
Kabul Tarihi:
02.11.2022
Yayımlanma Tarihi:
11.11.2022

Kaynakça Gösterimi: İçduygu, A., & Demiryontar, B. (2022). Türkiye’de devlet ve Suriyeli mülteciler: çelişkili politikalar ve araçsal rasyonellik. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Türkiye'nin Göç Siyaseti Özel Sayısı, 21*(Özel Sayı), 316-334. doi:10.46928/iticusbe.1182299



TÜRKİYE’DE DEVLET VE SURİYELİ MÜLTECİLER: ÇELİŞKİLİ POLİTİKALAR VE ARAÇSAL RASYONELLİK

Araştırma

Ahmet İçduygu  

Koç Üniversitesi

aicduygu@ku.edu.tr

Birce Demiryontar  

Sorumlu Yazar (Correspondence)

Koç Üniversitesi

bidemiryontar@ku.edu.tr

Prof. Dr. Ahmet İçduygu, Koç Üniversitesi'nin Uluslararası İlişkiler ve Sosyoloji Bölümlerinde profesör olarak ders vermektedir. Ayrıca 2004'ten bu yana Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi'nin kurucu direktörü olarak görev yapmaktadır. 2014-2017 döneminde Koç Üniversitesi İnsani Bilimler ve Edebiyat Fakültesi Dekanlığı yapmıştır. Araştırmacı ve misafir öğretim üyesi olarak İsveç, İngiltere, İtalya, Amerika Birleşik Devletleri ve Hollanda'da bulunmuştur. Türkiye Bilim Akademisi seçilmiş üyesidir. Avrupa Birliği, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve Uluslararası Göç Örgütü gibi uluslararası kuruluşlara danışmanlık yapmış ve onlar adına araştırma projeleri gerçekleştirmektedir. Yoğunlukla uluslararası göç ve yurttaşlık konularına odaklanan on kitabı ve yüzün üzerinde makalesi vardır.

Dr. Birce Demiryontar, Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi'nde (MiReKoc) doktora sonrası araştırmacı ve aynı zamanda bilimsel koordinatör olarak çalışmaktadır. Sussex Üniversitesi, Sussex Göç Araştırmaları Merkezi'nden Göç Çalışmaları alanında doktora derecesine sahiptir. Tezi “Türkiye Göç Politikasının Şekillenmesi: Avrupa Birliği, Uluslararası Örgütler ve Yerel Otoriteler Arasındaki Çakışan Etkiler” başlığını taşımaktadır. Yüksek lisans ve lisans dereceleri Koç Üniversitesi Uluslararası İlişkiler bölümündendir. Göç yönetişimi konusundaki çalışmaları uluslararası ilişkiler odaklıdır ve AB'nin Akdeniz ülkeleriyle ilişkisini ve uluslararası kuruluşların geri kabul, vize ve sığınma gibi politika alanları dahil olmak üzere göç politikasına katılımını irdelemektedir.

TÜRKİYE’DE DEVLET VE SURIYELİ MÜLTECİLER: ÇELİŞKİLİ POLİTİKALAR VE ARAÇSAL RASYONELLİK

Ahmet İçduygu
aicduygu@ku.edu.tr
Birce Demiryontar
bidemiryontar@ku.edu.tr

Özet

Amaç: Bu makalenin amacı Türkiye’nin Suriyelilere yönelik iç ve dış politika alanlarında ortaya çıkan çelişkili politikaları, devletin “araçsal rasyonellik” (instrumental rationalism) bakış açısından kaynaklanan politika tutarsızlığı teorik çerçevesi ile açıklamaktır.

Yöntem: Araştırmanın yöntemi, politika belgelerinin ve internet haber sitelerinin sistematik ve kapsamlı bir nitel analizine dayanmaktadır. Makale süreç izleme (process tracing) metodu ile, “araçsal rasyonellik” teorik çerçevesinin Türkiye devletinin Suriyelilere yönelik politikalarını açıklamadaki geçerliliğini test etmektedir.

Bulgular: Bulgular son on senede Türkiye’de devletin Suriyelilere yönelik uyum üçüncü ülkeye yeniden yerleştirme ve geri gönderme politikalarını zaman içinde değişen - hatta çelişen - söylemlerle birbirlerini alternatifleri olarak dile getirdiği yönündedir. Başlangıçtaki Suriye’deki krizin kısa süreceği ve gelen sığınmacıların ülkelerine geri döneceği beklentisi ile edinilen “misafir” bakış açısı; daha uzun süre kalacakları anlaşılınca, önce “geçici koruma” statüsü verilerek (2014), sonra da çok sınırlı da olsa “çalışma izni” ve “vatandaşlığına geçiş” sağlanarak (2016) nerdeyse onlar için bir entegrasyon sürecinin öngörülmesine evrilmiştir. 2017 yılından sonra ise devlet söyleminde, Suriyeliler için hızla “geri gönderme” eğiliminin yükselişine tanıklık edilmiştir. 2019 yılında bir yandan bu “geri gönderme” söylemlerinin somut politikalara doğru evrildiği, diğer yandan ise “11. Kalkınma Planı”(2019-23) ve “Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı” (2018-23) gibi temel politika belgelerinde Suriyelilerin entegrasyonu için somut planlamalar yapıldığı görülmüştür. Bu örneklerden de deneyimlendiği gibi Türkiye’de devlet sığınmacıların geleceğini çoğul bir dizi politika seçeneği ile uluslararası iltica rejiminde normatif kabul gören üç politika seçeneğine paralel olarak düzenleme eğiliminde olmuştur. Bu politika ve söylemlerdeki iç ve dış politik konjonktüre cevaben ortaya çıkan ani değişiklikler, göç politikalarındaki birbiri ile çelişen uyumsuzluğun, Türkiye’de devletin göç politikalarını araçsal bir rasyonelite ile şekillendirmesinden kaynaklandığını göstermektedir. Ana bulgu bu rasyonelitenin Türkiye’de devletin Suriyeli mülteciler üzerine olan politikalarında bir tutarlılık problemine yol açtığı yönündedir.

Özgünlük: Makalenin özgün değeri, Türkiye’de devletin Suriyelilere yönelik ulaşılabilir kıldığı politika seçeneklerine yönelik eleştirel bir bakış açısı sunmasıdır. Türkiye’de devletin Suriyeli mültecilere yönelik, uyum ya da geri gönderme gibi mevcut tüm politika seçeneklerini ulaşılabilir kılma çabası, politika yapıcılar tarafından olumlu bir durum olarak ortaya konulmaktadır. Bu politika tutarsızlığının olası siyasi, toplumsal ve bireysel sonuçları bu makalede irdelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Araçsal Rasyonellik, Göç, Mülteciler, Türkiye, Suriyeliler, Geri Dönüş, Uyum, Politika Tutarlılığı

JEL Sınıflandırması: R23

TURKISH STATE AND SYRIAN REFUGEES: CONFLICTING POLICIES AND INSTRUMENTAL RATIONALITY

Abstract

Purpose: The main aim of this article is to explain the contradictory policies of Turkish state, towards Syrian refugees in the domestic and foreign policy areas, with the theoretical framework of policy inconsistency stemming from the state's "instrumental rationalism" point of view.

Methodology: The data collection method of the research is based on a systematic and comprehensive qualitative analysis of policy documents and online news articles. With a process tracing methodology, the article tests the power of "instrumental rationality" theoretical framework to explain the development of Turkish state policies against Syrians in Turkey.

Findings: The findings show that in the last ten years, Turkish state has introduced policies of integration, resettlement and repatriation towards Syrians as alternatives to each other, with varying, and even contradictory, discourses. The "guest" perspective, was acquired with the expectation that the crisis in Syria would be short-lived and that the incoming refugees would return to their countries. When it was understood that they would stay longer, a process of integration emerged, first by giving them the status of "temporary protection" (2014), and then, albeit very limitedly, by providing "work permits" and "transition to citizenship" (2016). After 2017, a rapid increase in the discourse of "repatriation" for Syrians has emerged in Turkish state. In 2019, on the one hand, these "repatriation" discourse began to be evolved into concrete policies, and on the other hand, concrete plans for the integration of Syrians are added to the main policy documents such as the "11th Development Plan" (2019-23) and the "Integration Strategy Document and National Action Plan" (2018-23). As these examples show, Turkish state has tended to regulate the future of asylum seekers with plural policy options, in parallel with the three accepted in the international asylum regime. Sudden changes in these policies and discourses in response to the domestic and foreign political conjuncture show that the conflicting inconsistency in immigration policies stems from an instrumental rationality. The main finding is that, this rationality causes a problem of inconsistency in the state's policies against Syrian refugees in Turkey.

Originality: The original value of the article is that it offers a critical perspective on the policy options that the state makes available to Syrians in Turkey. In Turkey, the state's effort to make all policy options for Syrian refugees, such as integration or refoulement, as available, is presented as a positive situation by Turkish policy makers. Possible political, social and individual consequences of this policy inconsistency are deliberated in this article.

Keywords: Instrumental Rationality, Migration, Refugees, Turkey, Syrians, Refoulement, Integration, Policy Consistency

JEL Classification: R23

GİRİŞ

15 Mart 2022'de yaptığı bir konuşmada Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Erdoğan, muhalefet partilerinin Suriyelileri ülkelerine geri gönderme söylemine karşı olarak Türkiye'deki Suriyeliler için şu açıklamaları yapmıştı: “Biz göndermeyeceğiz. Çünkü biz Ensar'ın ne olduğunu, *mülteciyi, eğer iktidar olurlarsa tekrar Suriye'ye, Afganistan'a göndereceklermiş. Biz göndermeyeceğiz, ev sahipliğine devam edeceğiz. Bundan tedirgin değiliz”¹. Oysa bu söylemle karşıtlık içerecek şekilde, iki hafta sonra 28 Mart 2022'de İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, yararlanıcısı olduğu ve Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (ICMPD) ile birlikte yürüteceği, gönüllü geri dönüş ve menşei ülkelere yeniden uyumu amaçlayan “Türkiye’de Ulusal Destekli Gönüllü Geri Dönüş Mekanizmasının Desteklenmesi” (N-AVRR) projesinin açılış toplantısını gerçekleştirdi². 3 Mayıs 2022’de ise İdlib’de inşa edilen briket evlerin anahtar teslim törenine video mesajla katılan Cumhurbaşkanı Erdoğan, iç politikadaki ve kamuoyundaki artan göçmen karşıtı söyleme karşılık olarak “Güvenli bölgelere 500 bin Suriyeli geri dönüş yapmıştır. Briket evler, bu adımlardan biriydi. 1 milyon Suriyeli kardeşimizin gönüllü geri dönüşünü sağlayacak yeni bir projenin hazırlıkları içindeyiz”³ dedi. İki aydan kısa bir süre içerisinde ortaya çıkan bu çelişkili söylem ve politikalar, Türkiye’de devletin Suriyelilere yönelik politikalarındaki karmaşık görüntünün bir göstergesidir.

2011 yılından bu yana Suriyeliler yakın tarihin en yoğun zorunlu göç hareketi ile karşı karşıya gelmişlerdir. Türkiye bu kitlesel sığınma hareketinden, nicel ve nitel olarak en çok etkilenen ülkelerden biri olmuştur. Resmi verilere göre 2022 yılının şubat ayında, yaklaşık 3 milyon 745 bin Suriyeli geçici koruma statüsü ile Türkiye’de ikamet etmektedir. Açık bir şekilde, son on senede Türkiye’de devletin Suriyelilere yönelik farklı politikaları -uyum, üçüncü ülkeye yeniden yerleştirme ve geri gönderme politikalarını- değişken ve paralel olarak uyguladığı görülmüştür. Başlangıçtaki Suriye’deki krizin kısa süreceği ve gelen sığınmacıların ülkelerine geri döneceği beklentisi ile edinilen “misafir” bakış açısı; daha uzun süre kalacakları anlaşılınca önce “geçici koruma” statüsü verilerek (2014), sonra da çok sınırlı da olsa “çalışma izni” ve “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığına geçiş” sağlanarak (2016) nerdeyse onlar için bir entegrasyon sürecinin öngörülmesine evrilmiştir. 2017 yılından sonra ise devlet söyleminde,

¹ “Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan mülteci açıklaması: Ülkelerine göndermeyeceğiz”, 23.03.2022 tarihinde erişilmiştir: <https://www.ntv.com.tr/turkiye/cumhurbaskani-erdogandan-multeci-aciklamasi-ulkelerine-gondermeyecegiz.wzYzjb0JHEGwVj4GinVL0w>

² “‘Türkiye’de Ulusal Destekli Gönüllü Geri Dönüş Mekanizmasının Desteklenmesi’ Projesi Açılış Toplantısı Gerçekleştirildi”, 08.04.2022 tarihinde erişilmiştir: <https://www.goc.gov.tr/turkiyede-ulusal-destekli-gonullu-geri-donus-mekanizmasının-desteklenmesi-projesi-acis-toplantisi-gerceklestirildi>.

³ “SON DAKİKA: İdlib'te anahtar teslim töreni... Cumhurbaşkanı Erdoğan'dan önemli açıklamalar”, 05.05.2022 tarihinde erişilmiştir: <https://www.cnnturk.com/turkiye/son-dakika-idlibte-anahtar-teslim-toreni-cumhurbaskani-erdogandan-onemli-aciklamalar>

Suriyeliler için hızla “geri gönderme” eğiliminin yükselişine tanıklık edilmiştir. 2019 yılında bir yandan bu “geri gönderme” söylemlerinin somut politikalara doğru evirildiği, diğer yandan ise “11. Kalkınma Planı”(2019-23) ve “Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı” (2018-23) gibi temel politika belgelerinde Suriyelilerin entegrasyonu için somut planlamalar yapıldığı görülmüştür. Bu örneklerden de görüldüğü üzere Türkiye’de devlet sığınmacıların ülkedeki varlığını tek bir politika ile düzenlememiş, uluslararası iltica rejiminde normatif kabul gören üç politika seçeneğini olan üçüncü ülkeye yeniden yerleştirme, uyum ve geri gönderme, politikalarının her birini uygulamaya koymayı denemiştir. Bu durum Türkiye’de devletin mültecilere ilişkin uyum ya da geri gönderme gibi mevcut tüm politika seçeneklerini Suriyelilere ulaşılabilir kılma çabasının olumlu bir göstergesi olarak da ele alınabilir. Ancak bu politika ve söylemlerdeki iç ve dış politik konjonktüre cevaben ortaya çıkan ani değişiklikler, göç politikalarındaki birbiri ile çelişen uyumsuzluğun, bu tip bir çabanın sonucu olmaktan daha çok Türkiye’de devletin göç politikalarını araçsal bir rasyonalite (instrumental rationalism) ile şekillendirmesinden kaynaklandığını göstermektedir. Bu metin içinde aşağıda ayrıntılarını vereceğimiz şekilde araçsal rasyonalite, özsel (substantive) rasyonaliteden tercihlerin sonuçlarını maksimize etmeye ve sonuca götüren araçlara odaklanması nedeniyle ayrılır. Araçsal rasyonalite, amaç ve bu amaca ulaştırabilecek en etkin ve verimli araçları, neden-sonuç ilişkisine dayalı bir karar alma çerçevesinde tanımlar (Nozick, 1993). Bir anlamda değerlerden daha çok pratik nedenlere dayanarak akıl yürütmeyi öne alan politika üretmeye referans verir. Araçsal rasyonalite farklı politika alanlarında devletlerin sıklıkla başvurdukları bir uygulamadır, ancak politikalarının tutarlılığı/uyumu (policy coherence) konusunda çelişkili sonuçlar da üretmektedir.

İlgili literatürde politika yapımı üzerine çalışan bilim insanları, özel bir politika alanında politikalarının tutarlılığı konusunun önemini vurgularken, bu konunun kuramsal gelişiminin ve onla ilgili ampirik tartışmaların sınırlı kaldığına dikkat çekmişlerdir (Parsons, 2004; May, Sapotichne, & Workman, 2006). Politika tutarlılığı, farklı politika alanları veya farklı hükümet seviyeleri arasındaki politikalar arasındaki etkileşimin potansiyel bir sonucudur. Farklı alanlar veya düzeylerdeki politika hedefleri uyumlu hale getirildiğinde ve politika müdahaleleri bu hedefleri karşılıklı olarak desteklediğinde politika tutarlılığına erişilir. Ek olarak bir ulusal hükümetin politikaları ile uluslar-üstü grupların, uluslararası sistemin, diğer ülkelerin ve hükümet dışı paydaşların politikaları arasında farklı derecelerde tutarlılık olabilir. Aksi takdirde gerekli veya değerli olan politika müdahalelerinin, politika hedefleriyle tutarsız olduğu düşünülen diğer politika alanlarına yayılma etkileri olduğu zaman, politika tutarlılığına ulaşmak zordur (KNOMAD, OECD, UNDP, 2020). Politika tutarsızlığı birbiri ile çelişebilecek politikaların bir arada var olması olarak algılanmamalıdır. Politika hedeflerine yönelik tasarlanmış olduğu sürece çelişen politikalar da tutarlı olabilir. Örneğin, göç politika hedeflerine yönelik tasarlanmış bir biçimde bir arada sığınmacılara sunulacak üçüncü ülkeye yeniden yerleştirme, uyum ve geri gönderme politikalarının varlığı uluslararası mülteci rejimi çerçevesinde olumludur. Ancak sağlam bir politika hedefinin yokluğunda bu politika seçeneklerinin iç ve dış politik konjonktüre cevaben araçsal bir biçimde ortaya

çıkması, Türkiye’de devletin Suriyeli mülteciler üzerine olan politikalarında bir tutarlılık problemine yol açmaktadır. Bu makale, bu argümandan yola çıkarak, Türkiye’nin Suriyelilere yönelik, iç ve dış politika alanlarında, ortaya çıkan çelişkili politikaları, devletin “araçsal rasyonellik” (instrumental rationalism) bakış açısından kaynaklanan politika tutarsızlığı ile açıklamaya çalışılacaktır.

KAVRAMSAL ÇERÇEVEVE: ULUSLARARASI MÜLTECİ REJİMİ VE SÜRDÜRÜLEBİLİR POLİTİKA SEÇENEKLERİ

İltica hareketliliği, bireysel vatandaşlar ve devletleri arasındaki bağlantının koptuğu bir belirsizlik ortamı yaratır. Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi⁴ ile kurulan geleneksel uluslararası mülteci rejimi, bu kopukluğa çözüm olarak üç ana seçenek önermektedir: *birincisi*, yerel entegrasyon ve ilk sığınma ülkesinde yerleşim; *ikincisi*, üçüncü bir ülkeye yeniden yerleşim; ve *üçüncüsü*, menşei ülkeye geri dönüş. Bu seçeneklerin bireyler ve devletler arasında kalıcı bir ilişkiyi yeniden kurma veya sürdürme ışığında görülmesi gerekir (Galagher, 1994). Uluslararası toplumun ve örgütlerin bu seçenekleri değerlendirme biçimleri, uluslararası bağlama göre değişiklik göstermektedir. İkinci Dünya Savaşı’ndan bu yana, uluslararası mülteci rejiminde, iltica hareketliliğine yönelik büyük paradigma değişiklikleri olmuştur. Batılı liberal rejimlerin ideolojik olarak mültecilere karşı nispeten daha misafirperver olduğu Soğuk Savaş sırasında, yerel entegrasyon ve yeniden yerleşim mekanizmaları ve işbirlikleri işler durumdayken; Soğuk Savaş sonrası dönemde bu politika seçenekleri sığınma sağlayan devletlerce tercih edilmemeye başlanmıştır. Özellikle ilk sığınma ülkelerinde uzun süre yaşayan mültecilerin sayısının artması ve sığınmanın siyasallaşması nedeniyle, mülteci alan devletler uyum, entegrasyon ve yeniden yerleştirme politikaları konusunda giderek daha isteksiz hale gelmişlerdir (Newland, 2019).

Böylece 1990’lı yıllardan itibaren uluslararası mülteci rejimi, menşei ülke dışında kalıcı bir sığınma modelinden, menşei ülke içinde belirlenen sınır bölgelerine yakın “güvenli bölgelerde” geçici koruma modeline dönüşmeye başlamıştır (Chimni, 2004; Frelick, 2007; İçduygu & Nimer, 2019). 1990’ların sonu ve 2000’lerin başında ise, uluslararası mülteci rejimindeki ana aktörlerin güvenlik temelli dışlayıcı anlayışı, yerel entegrasyon ve üçüncü ülkeye yeniden yerleştirme seçeneklerini daha da ulaşılmaz bir hale getirmiştir. Böylece, uluslararası mülteci rejimi, liberal, seçici fakat bütünleştirici bir politika uygulayan, sosyal haklar, kalıcı yerleşim ve vatandaşlığa erişim hakkı gibi haklara erişim sağlayan bir bakış açısından; sığınma ülkesine girişten itibaren dışlayıcı, kısa vadeli yerleşim ve geri dönüş odaklı bir bakış açısını benimsemeye dönüşmüştür.

⁴ “The 1951 Refugee Convention”, 12.04.2022 tarihinde erişilmiştir: <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>.

Uluslararası sığınma rejimindeki bu dönüşüm, bu rejimin en temel iki prensibi olan mültecilere koruma sağlama (*protection*) ve geri göndermeme (*non-refoulement*) ilkelerinin ciddi olarak yara almasını ortaya çıkarmıştır. Öyle ki, sığınma/iltica talepleri almama ya da kabul etmeye yanaşmama (*non-entry*) politikaları, 1951 yılından bu yana sığınma/iltica rejiminin bu iki temel prensibinin önüne geçmiştir. Bu alanda öne çıkan hukukçu bilim insanlarından Gammeltoft-Hansen (2014) oluşan bu paradoksun - özellikle devletlerin 1951 Cenevre sözleşmesini tarafı olarak bu sözleşmede imzaları olmalarına rağmen, sığınma/iltica talepleri almama ya da kabul etmeye yanaşmama eğilimlerinin - günümüzdeki sığınma/iltica rejiminin en önemli sorunu olduğunu dile getirmiştir.

Bu noktada özet olarak, Türkiye’deki Suriyeliler gibi, kitlesel göç hareketleri ile ortaya çıkan ve “geçici koruma altında olma” (“*temporary protection*”) statüsü ile “uzun süren mülteci durumları”nda (“*protracted refugee case*”) “sürekli geçicilik” (“*permanent temporariness*”) konumunda yaşamaya başlayan mülteciler ile ilgili politikalar devletleri sıklıkla ve sürekli olarak uyum, geri gönderme ve üçüncü ülkeye yerleştirme seçenekleri ile karşı karşıya bıraktığını vurgulamak gerekir. Sonuç olarak bu somut durum da sığınma ve mültecilikle ilgili politikaların araçsallaştırılması konusunda devletlere bir alan açmakta ve onların çok daha sınırlayıcı ve dışlayıcı politikalar uygulamasına ortam yaratmaktadır.

YÖNTEM

Bu makalenin veri toplama yöntemi, politika belgelerinin ve internet haber sitelerinin sistematik ve kapsamlı bir nitel doküman analizine dayanmaktadır. Bu çalışma için veri toplama sürecine, ilgili birincil kaynakların derlenmesi ve analizi ile başlanmıştır. Bu kaynaklar, yıllık raporlar, anlaşmalar veya mevzuatlar gibi devlet kurumlarının ve diğer kuruluşların orijinal kayıtları ve politika dokümanlarıdır. Bu çalışmanın kullandığı birincil kaynaklar, Türk ulusal mevzuat belgeleri, meclis kararları ve eylem planları, AB değerlendirme belgeleri ve Türkiye ile ilgili anlaşmalar ve uluslararası sözleşmelerden oluşmaktadır. Bu belgelerin toplanması, dikkatli bir çevrimiçi araştırma ile mümkün olmuştur.

Sonrasında makale, süreç izleme (*process tracing*) metodu ile, “araçsal rasyonellik” kuramsal çerçevesinin Türkiye devletinin Suriyelilere yönelik politikalarını açıklamaktaki geçerliliğini test etmektedir. Süreç izleme yöntemi bir kuramın gözlemlenebilir çıkarımlarını (*hipotezlerini*) ve kuramla tutarsız olan alternatif açıklamaları sunarak çalışır. Bu gözlemlenebilir çıkarımlar sunulduktan sonra, hangi çıkarımların gözlemlenip hangilerinin gözlemlenemediğini görmek için ampirik olarak test edilirler. Bu makale bağlamında, bağımlı değişken Türkiye’nin göç politikalarıdır. Bağımsız değişkenler ise siyasi, ekonomik ve kültürel konjonktür; Türkiye’nin Avrupa Birliği ile ilişkileri; Türkiye’nin Suriye İç Savaşı’na siyasi katılımı; Kürt meselesi; ve klientalist iç politika ilişkileridir. Süreç izleme, olayların zamansal sırasını vurgular ve ayrıntılı vaka bilgisi gerektirir. Bu makalenin veri toplama süreçlerine birinci kaynakların yanı sıra kapsamlı bir haber analizinin de eklenmesi bu sebepten önemlidir. Makale, Türkiye’deki Suriyeli mülteci politikalarının evrimini bu çerçevede irdelleyecektir.

BULGULAR: TÜRKİYE’DEKİ SURİYELİ MÜLTECİ POLİTİKALARININ EVRİMİ

Açık Kapı Politikası, Misafirlik ve Geçici Koruma

2011 yılında, Suriye’deki artan iç çatışmalar sebebiyle Türkiye’ye ve diğer komşu ülkelere kitlesel bir göç akımı başlamıştır. 2011-2013 yılları arasında, Türkiye’deki Suriyelilerin sayısı ülke nüfusuna görece olarak göz ardı edilebilir miktarda kalmıştır. Bu dönemde, Suriyelilerin genellikle kamplarda ikamet etmesi sebebiyle toplumda görünürlükleri az olmuş, dolayısıyla toplumda sosyal bir tepkiye yol açmamış ve bu şekildeki varlıkları politika yapıcılar tarafından sosyo-ekonomik olarak kabul edilebilir görülmüştür. Türkiye bu dönemde krizi insani bir mesele olarak algılayarak, “misafir” kavramı çerçevesinde bir açık kapı politikası uygulamıştır. Bu çerçevede, 2012 yılı sonunda geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin sayısı 14.200’ye, 2013’te ise 224.700’e ulaşmıştır⁵. Bu dönemde, Türkiye’deki yetkililer, Suriyelilerin ülkedeki varlıklarının geçici olduğu yaklaşımı ile politika araçları üretmiş, bu kişilere kamplarda insani yardım sağlanmasına odaklanmışlardır.

2013 yılından itibaren, Suriyeli mültecilerin sayısının ve kamplar dışındaki yerleşimlerinin artması ile, bu insani yardım odaklı açık kapı politikası siyasallaşmaya başlamıştır. 2014 yılında, 1,5 milyonun üzerine ulaşan Suriyeli mülteci sayısı, bu kişilerin neredeyse yüzde sekseninin kentsel alanlarda ikamet etmesi ve Suriye sorunun sürmesi bağlamında Suriyelilerin Türkiye’de kalışının daha uzun yıllara yayılacağına ortaya çıkması farklı politikaların oluşturulmasına neden olmuştur. Böylece öncelikle Suriyelilere “misafir”den öte resmi bir statü ve çeşitli haklar verilmesi gündeme gelmiştir. Bu bağlamda 2013 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (No: 6458) ve 2014’te kabul edilen Geçici Koruma Yönetmeliği çerçevesinde, Suriyelilerin statüsü “geçici koruma” olarak belirlemiştir. Bu statü ile Suriyelilerin sağlık, eğitim, işgücü piyasaları, sosyal yardım, insani yardım, tercümanlık ve benzeri hizmetlere erişimini güçlendirmiştir (İçduygu & Millet, Syrian refugees in Turkey: Insecure lives in an environment of pseudo-integration, 2016). Ancak bu dönemde mültecilerin geçiciliğine yönelik süregelen söylem ve politikalar süregelmış, mültecilerin entegrasyonunu da amaçlayan bir dönüşüm gerçekleşmemiştir: diğer bir söyleyişle, bu dönemi belirleyen ortam “*sürekli geçicilik*”in temellerinin atıldığı bir dönem olmuştur.

AB-Türkiye Anlaşması ve Üçüncü Ülkeye Yeniden Yerleştirme

2015 yılında, resmi rakamlara göre, Türkiye’de ikamet eden geçici koruma altındaki Suriyelilerin sayısı 2,5 milyona yükselirken, Türkiye üzerinden Avrupa’ya kitlesel mülteci hareketi bu yıl içinde tepe

⁵ Yıllara göre geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin istatistiki verisine T.C. İçişleri Bakanlığı, Göç İdaresi Başkanlığı’nın web sitesinden, 07.03.2022 tarihinde erişilmiştir: <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>.

noktasına ulaşmıştır. 2015 yılı yazı ve sonbaharında Avrupa ülkelerine bir milyonun üzerinde çoğu Suriyeli olmak üzere sığınmacı ve düzensiz göçmenin geçmesi özellikle Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde bir “kriz” ortamı olarak algılanmıştır. Bu durum, AB-Türkiye ilişkilerinde “sorumluluğu paylaşma” ve “sorumluluğu kaydırma” tartışmalarına yol açmış ve Türkiye’deki Suriyelilerin desteklenmesi ve Avrupa’ya geçişin önlenmesi konularında uzun bir müzakere süreci başlamıştır. Sonuç olarak Türkiye, AB finansal desteğine ek olarak bir takım teşvikler karşılığında sığınmacıları Türkiye’de tutmayı ve desteklemeyi kabul etmiş; taraflar 2016 yılında *AB-Türkiye Bildirisi*’nde mutabakata varmışlardır. Buna göre, taraflar bir geri dönüş ve yeniden yerleşim planı, Türkiye için vize serbestleştirme sürecinin hızlandırılması, bazı katılım müzakere fasıllarının yeniden açılması ve hemen teslim edilecek üç milyar avroluk AB mali desteğine ek olarak daha sonra teslim edilmek üzere üç milyar avroluk AB mali desteği üzerinde anlaşmışlardır (European Council, 2016).

Bu belgenin kilit maddesi, 20 Mart 2016’dan sonra Türkiye’den düzensiz bir şekilde Yunan adalarına geçen göçmenlerin Türkiye tarafından geri kabul edilmesini önermektedir. Buna karşılık AB, Türkiye’de ikamet eden Suriyelilerin, BM’nin kırılganlık kriterleri (*vulnerability criteria*) çerçevesinde ve önceden AB’ye düzensiz giriş veya giriş girişiminde bulunmamış olmaları şartı ile seçerek (her geri gönderilen bir Suriyeliye karşı Türkiye’deki bir başka Suriyeliyi almak şeklinde) AB ülkelerine yerleştirilmesi konusunda sorumluluk almıştır (Aksel & İçduygu, 2019). Bu maddenin, hem düzensiz varışları iade ederek, hem de yeniden yerleşim yoluyla yasal ve güvenli bir yol sunarak, düzenli bir şekilde geri kabulü kolaylaştırması ve olası düzensiz girişler için caydırıcı bir önlem olması beklenmiştir. Anlaşma, sayısal olarak düzensiz girişleri caydırmaya yönelik beklentileri karşılamıştır. Türkiye üzerinden göçmen geçişlerinin en yüksek olduğu 2015 yılında Yunanistan’a deniz yoluyla 900.000’e yakın düzensiz göçmen geçiş yapmış, bu sayı mutabakattan bir yıl sonra, 2017’de 30.000’in altına düşmüştür⁶. Ancak “birebir” modeli ile yeniden yerleştirme vaadi beklenenden çok daha düşük bir şekilde gerçekleşmiştir. Mart 2016’dan Mart 2021’e kadar, anlaşmada belirtilen maksimum 72.000’in çok altında kalan şekliyle; 28.000 civarında Suriyeli mülteci Türkiye’den AB ülkelerine yerleştirilmiştir. Bu arada, Türkiye’nin AB üyeliği ve Türkler için vize işlemlerini kolaylaştırma tartışmaları, AB-Türkiye ilişkilerindeki kötüleşmeye paralel olarak durma noktasına gelmiştir.

Türkiye’de geçici koruma altındaki Suriyeliler için, AB ile yapılan bu anlaşmadan bağımsız olarak da üçüncü ülkeye yerleştirme seçenekleri mevcuttur. Türkiye, gerek 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’ndaki “şartlı mülteci” statüsü çerçevesinde, gerekse de 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin coğrafi kısıtlama maddesini koruyor olması bağlamında yeniden yerleşimi hala bir politika seçeneği

⁶ Yunanistan’a Akdeniz’den düzensiz geçişlerin verisine Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği’nin web sitesinden, 07.03.2022 tarihinde erişilmiştir: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/46733>

olarak korumak istemektedir. Günümüzde uyum ve geri dönüş politikalarına nazaran üçüncü ülkeye yeniden yerleştirme seçeneği geri planda kalsa da Türkiye özellikle Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ile ortak olarak, yukarıda belirtilen “birebir” sistemi ile AB ülkelerine yeniden yerleştirmenin yanı sıra ABD, Kanada, Avustralya ve Birleşik Krallık gibi ülkelerle de yeniden yerleştirme bağlantıları kurmaya ve mevcut bağlantıları korumaya çalışmaktadır. Ancak Avrupa’daki üçüncü ülkelerin, özellikle AB’nin dışsallaştırma (“*externalization*”) politikaları ve mülteci korumasının birinci iltica ülkesinde sağlanması vurgusu yeniden yerleşim olasılığını ve seçeneklerini azaltmaktadır.

Bu noktada bir “yeniden yerleştirme” mekanizması olarak 28 Şubat 2020’de Türkiye’nin İdlib’deki çatışmalarda yaşanan askeri kayıplara kayıtsız kalan Avrupa ülkelerine yönelik, özellikle Yunanistan ve Bulgaristan ile olan sınır kapılarını açıp göçmenlerin geçişinin kontrolünü askıya alarak bir “cezalandırma mekanizması” devreye sokmasından da bahsedilmelidir. Bu dönemde, AB’nin Türkiye’nin Suriyeli mülteci sorununa ilişkin sorumluluk paylaşım talebine ve Türkiye’nin güvenli bölge planına yönelik süregelen olumsuz yaklaşımları sebebiyle Türkiye, ülkeyi terk etmek isteyen göçmenlerin Avrupa’ya geçişini kolaylaştırmak için sınırlarını açacağını açıklamıştır. Özellikle AKP hükümet yetkilileri, Türkiye’nin güneydoğusundaki askeri müdahaleleri ülkeye İdlib’den göçmen geçişlerini engellemeye yönelik çabalarının bir parçası olarak sunmuş ve bu müdahalelerin başarısız olması durumunda Türkiye’nin AB’ye göçmen geçişini durduramayacağını bir ön gösterimi olarak sınır kontrolünü bırakmıştır. Bu, mültecileri AB ülkelerine karşı diplomatik bir koz olarak kullanmaya yönelik stratejik bir girişimdir. Bu duyuru ile harekete geçen farklı ulusal kökene sahip binlerce mülteci ve düzensiz göçmen, başta Yunan ve Bulgar kara sınırlarına ve Yunan adalarına geçmek için Ege Denizi kıyılarına olmak üzere, ülkenin Avrupa sınırlarına ve akın etmiştir. AB Türkiye’ye mevcut anlaşmalara sadık kalarak sınır kontrolünü sağlaması konusunda uyarıda bulunmuş, Yunanistan, özellikle Edirne Pazarkule sınır kapısına gelen göçmenlere karşı sınırı kapatarak teyakuz durumuna geçmiştir. Almanya Başbakanı Angela Merkel, Fransa Cumhurbaşkanı Emmanuel Macron, İngiltere Başbakanı Boris Johnson ve Cumhurbaşkanı Erdoğan arasında gerçekleştirilen görüşmeler neticesinde, Türkiye, açılmasından on sekiz gün sonra COVID19 salgınına öne sürerek sınır kapılarını kapatmıştır. Ancak bu süreç, Türkiye’nin AB ile “sorumluluk paylaşımı” yapılmaması halinde “yeniden yerleştirme” konusunu tek taraflı olarak nasıl değerlendirebileceğinin bir göstergesi olarak algılanmış; ve Türkiye’nin “göç diplomasisinin” bir uygulaması niteliğinde olmuştur.

Uyum ve Türkiye’ye Entegrasyon

2022 yılının mart ayı itibariyle Türkiye’deki Suriyeli mültecilerin varlığı on birinci yılına girerken geçici koruma kapsamındaki 3.750.000 civarında Suriyelinin ancak yüzde bir kadarı barınma merkezlerinde ikamet etmekte ve neredeyse tamamına yakını ülke genelindeki kentsel alanlarda yaşamaktadır. Türkiye’de ikamet eden Suriyelilerin yüzde 47’si 0-18 yaş aralığındadır. İki milyonun üzerindeki

Suriyeli ise (yaklaşık yüzde 58) 15-64 yaş aralığındadır, ancak bu kişilerin sadece yarısı işgücüne dahildir ve büyük çoğunluğu kayıt dışı çalışmaktadır⁷. Ayrıca, Türkiye'de örgün eğitim sistemine entegre edilen yaklaşık 700.000 Suriyeli çocuk bulunmaktadır ve bu da okul çağındaki Suriyeli çocukların sadece üçte ikisini (5-18 yaş) oluşturmaktadır. Türk üniversitelerinde 50.000' yakın Suriyeli öğrenci kayıtlıdır⁸. 2020 yılında gerçekleştirilen Suriyeliler Barometresinde, Suriyelilerin Türkiye'deki kalıcılık eğilimi açıkça görülmektedir. Suriyelilerin yüzde 49'u Suriyelilerin vatandaşlık almak, yüzde 39'u ise Türkiye'de kalmak istediğine dair yanıtlar vermiştir. Bunun yanı sıra Suriyelilerin yüzde 46'sı Suriyelilerin Türkiye'ye büyük ölçüde ya da bütünüyle uyum sağladığına inanmaktadır (Erdoğan, Suriyeliler barometresi 2020, 2021). Bu rakamlar son on bir yılda “kendiliğinden bir entegrasyon” süreci yaşanmasına rağmen, Suriyeli mültecilerin başta eğitim ve istihdam olmak üzere sosyo-ekonomik alanlara dahil olmak için hala ciddi zorluklarla karşılaştıklarını ortaya koymaktadır (İçduygu & Millet, Syrian refugees in Turkey: Insecure lives in an environment of pseudo-integration, 2016). Suriyeliler somut politika ve uygulamaların eksikliğine karşın Türkiye'ye Türkiye'deki yerli nüfusla birlikte çalışarak, ilişki ve iletişim kurarak ve birlikte eğitim alarak uyum sağladıklarına inanmaktadırlar (Erdoğan, Suriyeliler barometresi 2020, 2021). Ancak Erdoğan'ın (2021) aynı araştırması Türkiye'deki yerli nüfusun bakış açısı içinde çok ciddi bir uyum sorunun varlığına da işaret etmektedir.

Bu kendiliğinden uyum eğilimine paralel olarak, Türkiye'de devletin Suriyelilerin uyumuna yönelik somut çabaları ilk olarak istihdam konusunda ortaya çıkmıştır. 2016 yılında yürürlüğe giren *Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik*, Suriyelilerin çalışma izinlerine ve istihdamlarına yönelik düzenlemeleri içermektedir⁹. Aynı yıl Cumhurbaşkanı Erdoğan Türkiye'deki Suriyeli göçmenlere yönelik bir vatandaşlık açıklaması yapmış, Suriyelilere vatandaşlık imkanının verileceğini belirtmiştir¹⁰. Suriyelileri gelecek Türk vatandaşları olarak gören bu politik söyleme paralel olarak, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın hazırladığı “*On Birinci Kalkınma Planı (2019-23)*” ve T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün (GİGM) hazırladığı “*Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı*” (2018-23) gibi temel politika belgelerinde Suriyelilerin entegrasyonu için somut planlamalar yapıldığı görülmüştür. On birinci kalkınma planında geçici koruma altındaki kişilerin eğitim imkanlarına erişimi, Türkçe dil becerilerinin geliştirilmesi, istihdama yönelik

⁷ Geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin yaş ve cinsiyete göre dağılımı verisi, T.C. İçişleri Bakanlığı, Göç İdaresi Başkanlığı'nın web sitesinden, 07.03.2022 tarihinde erişilmiştir: <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>.

⁸ Uyuşa göre öğrenci sayıları raporu, Yükseköğretim Bilgi Yönetim Sistemi web sitesinden, 08.03.2022 tarihinde indirilmiştir: <https://istatistik.yok.gov.tr/>.

⁹ “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik” 11.01.2016, No:6575.

¹⁰ “Erdoğan'dan Türkiye'deki Suriyelilere Vatandaşlık Açıklaması” 08.04.2022 tarihinde erişilmiştir: https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/07/160703_erdogan_suriyeliler

mesleki olarak yönlendirilmesi, çocukların ve gençlerin kültürlerarası etkileşimi ve sosyal uyumu gibi konulara atıflarda bulunulmuş, devletin bu alanlarda iyileşmeye gitmek için somut adımlar atacağı belirtilmiştir. Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı'nda ise toplumsal uyum, bilgilendirme, eğitim, sağlık, işgücü piyasası ve sosyal destek stratejik öncelikler olarak alınmış, bu çerçevede kurumsal yapı ve araçların geliştirilmesi öngörülmüştür. Bu politikalar ve süregelen “kendiliğinden uyum” durumu çerçevesinde Suriyeliler kademeli olarak ve cinsiyete, yaşa, yaşam evresine, sosyal sınıfa ve diğer faktörlere göre değişim göstermek suretiyle, sosyo-ekonomik hayatın tüm alanlarına farklı düzeylerde de olsa entegre olma eğilimi göstermektedirler. “Kendiliğinden uyum” süreci Türkiye'deki şehirler arasında “ev sahibi” nüfusun nitelik ve niceliklerine göre değişim gösterirken, yukarıda bahsi geçen politikalar çerçevesindeki hizmetlerin sunumu büyük oranda tutarlılık göstermektedir (Kaya, Rottman, Gökalp-Aras, & Şahin-Mencütek, 2020).

Türkiye'de kendiliğinden ve aynı zamanda devletin çeşitli söylem ve etkinlikleri ile gelişen bir uyum süreci gerçekleşirken; özellikle 2022 yılında toplumsal tepki düzeyinde yükselen bir sığınmacı/göçmen karşıtlığı içinde Suriyelilerin uyum sürecinin ciddi sorunlar içerdiği de tartışılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, özellikle uyum sorunlarının ortaya çıkardığı iklim içinde, Türkiye'deki Suriyeliler konusu aşırı düzeyde siyasallaşma eğilimi göstermiştir. Bu eğilim ile Suriyelilerin kendi ülkelerine dönmeleri konusu siyasi aktörler için onları “geri gönderme ya da göndermeme” söylemi ikilimi içinde tartışılırken uyum sorunları hem ekonomik yanı ile hem de ve siyasal ve kültürel yanı ile gündeme gelmekte, Suriyelilerin Suriye'ye geri dönüş konusu ağırlıklı bir gündem maddesi halini almaktadır.

Geri Dönüş ya da Geri Gönderme

2011 yılında Suriyelilerin sığınma hareketliliğinin başlamasından bu yana; Türkiye'de devlet geçici koruma altındaki Suriyeli mültecilere karşı nispeten liberal bir politika uygulamıştır. Politika yapıcılar Suriyelilerin olası uzun vadeli yerleşimini göz önüne alarak onlara istihdama, sağlık hizmetlerine ve eğitime erişim dahil olmak üzere çeşitli haklar sağlamıştır (İçduygu, 2015). Diğer yandan Suriyeli mültecilere karşı Türkiye'de toplumun gösterdiği kabul düzeyi de göreceli olarak onların gelişiminin beşinci altıncı yılına kadar yüksek düzeylerde kalmıştır (Erdoğan, 2020). 2017 yılından başlayarak Türkiye'deki ekonomik ve siyasal krizlerin artışı ve Türkiye'deki geçici koruma kapsamındaki Suriyeli sayısının 3,5 milyonu aşması, Türkiye'de toplumsal tepkinin bu konuda hızla yükselmesine neden olmuştur. Hükümet özellikle sosyal hizmetler, istihdam hakları ve vatandaşlık konularında kademeli olarak adımlar atarken, kamuoyunun Suriyelileri aynı kaynaklar için rekabet ediyor olarak algılaması toplumun Suriyelilere yönelik dayanışma duygusunu gittikçe azaltmıştır. 2021 yılı sonu ve 2022 yılı ile birlikte Türkiye'nin doğu sınırından düzensiz geçiş yapan Afganistan vatandaşlarının sayısındaki artış da göz önünde bulundurularak, gelişmiş ülkelerden sorumluluk paylaşımı konusundaki desteğin kısıtlılığı ve çok sayıda mülteciye ev sahipliği yapmanın sosyo-ekonomik ağırlığı sebebiyle Türkiye'de devlet, diğer siyasi aktörler ve toplum düzeyinde “geri dönüş ya da geri gönderme” tartışmaları

yükselmiştir. Özellikle 2022 yılı içinde kamuoyunun Suriyelilere yönelik söylemi giderek negatif bir hal almış yabancı düşmanlığı eğilimleri ve ayrımcılık yükselişe geçmiştir. Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik zorluklar sebebiyle Suriyelilere karşı kamuoyu algısı daha da kötüleşmiş, Türkiye'deki Suriyelilerin geleceği için Türkiye içinde bir arada yaşamak yerine güvenli bölgeye dönüş, kamplarda yaşama veya sınır dışı edilme gibi dışlayıcı seçeneklere yönelim giderek artmıştır (ICG, 2018). Bu hoşnutsuzluk Suriyelilere yönelik politika seçeneklerini de şekillendirmektedir. 2019 yılında kötüleşen kamuoyu algısına paralel olarak geçici koruma altındaki Suriyelilerin uyum ve üçüncü ülkeye yerleştirilme koşulları da daralmış bu bağlamda hükümet geri gönderme söylemini artırarak geri dönüş için somut mekanizmalar önermiştir (İçduygu & Nimer, 2019). Hükümet kamuoyu baskısı altındaki *utangaç* uyum politikalarının yanı sıra Suriyelilerin Türkiye'de kalmasının siyasi ve toplumsal maliyetini de düşünerek söylemini geri dönüş ya da geri gönderme bağlamında da geliştirmiştir. Buna paralel olarak, Türkiye'nin terörle mücadele misyonları olarak çerçevelenen kuzey Suriye'ye yönelik askeri hareketlerinin geri dönüş için sonuçları olmuştur. Hükümet Suriye'nin kuzeyinde güvenli bir bölge oluşturmuş girişimlerini güçlendirmiş ve mültecileri geri göndermeyi somut olarak gündemine almıştır: bu gelişmeye kanıt sağlayan en belirgin örnek, 2022 yılının Mayıs ayında hem Cumhurbaşkanı hem de İçişleri Bakanı tarafından dile getirilen bir milyon mültecinin Türkiye'nin kontrolünde olan Kuzey Suriye'ye yerleştirileceği söylemidir.¹¹ Bu durum, Türkiye'nin Kürt Sorunu bağlamında Kuzey Suriye'ye yönelik askeri ve stratejik çıkarlarıyla da paralellik göstermektedir. Sınır bölgelerine Türkiye devletine dostane bir nüfusun yerleştirilmesi arzu edilmekte ve bunun Türkiye'nin terörle mücadelesine katkıda bulunması beklenmektedir. Bu açıdan bakıldığında Türkiye'de devletin Suriyeli mülteciler konusunu güvenlik konusu olarak algıladığı Kürt sorunu bağlamında bir araçsallık içinde gördüğünü söylemek mümkündür.

Türkiye'de yaşayan mültecilerin ikamet sürelerinin uzaması ve yukarıda bahsedilen kendiliğinden uyum süreci de geri dönüş olasılığını azaltmaktadır. Suriyeliler barometresinde “Suriye'ye dönmeyi hiçbir şekilde düşünmüyorum” yanıtı veren Suriyelilerin oranı 2017'de yüzde 17'den, 2019'da yüzde 52'ye ve 2020'de yüzde 78'e yükselmiştir. Güvenli bölgeye dönebileceğini belirten Suriyeli katılımcı oranı ise 2019'da yüzde 6'dan 2020'de yüzde 2'ye düşmüştür. Barometre 'deki tüm veriler Suriyelilerin gönüllü geri dönüşünün etkin geri dönüş mekanizmaları oluşturulması halinde dahi çok marjinal bir azınlıkla sınırlı kalacağını göstermektedir (Erdoğan, Suriyeliler barometresi 2020, 2021).

¹¹ “Türkiye: Yüzlerce Mülteci Suriye'ye Sınır Dışı Edildi: Avrupa Birliği, Türkiye'nin Sığınmacılar İçin Güvenli Olmadığını Kabul Etmeli” 31.10.2022 tarihinde erişilmiştir: <https://www.hrw.org/tr/news/2022/10/24/turkey-hundreds-refugees-deported-syria>

Aralık 2019'da Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na geri dönüşle ilgili değişiklikler eklemiştir: bu çerçevede ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne (günümüzde Göç İdaresi Başkanlığı'na dönüştürülen kurum), sınır dışı edilme kararı alınmış (Madde 60/3) veya uluslararası koruma statüsüne sahip olmalarına rağmen gönüllü olarak geri dönmek isteyen (Madde 87) düzensiz göçmenlerin gönüllü geri dönüşlerine aynı veya nakdi destek sağlamak amacıyla kamu, hükümet ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapma yetkisi sağlanmıştır. Bu yasal dayanak doğrultusunda, Eylül 2020'de Göç İdaresi ile Türkiye Konsolosluk İşleri Genel Müdürlüğü, Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı (TİKA) ve Türk Kızılayı da dahil olmak üzere diğer çeşitli devlet ve sivil toplum kuruluşları arasında bir işbirliği protokolü imzalanmıştır. Bu protokolle, güvenli ve gönüllü geri dönüşü gerçekleştirmek ve çeşitli yardım paketleriyle menşei ülkeye yeniden uyumu sağlamak amacıyla ulusal olarak desteklenen bir gönüllü geri dönüş mekanizması kurulması hedeflenmektedir. Medya ve politika yapıcılarının Suriyeli geri dönüşüne dair süregelen vurgusuna rağmen bu geri dönüş programı Mart 2021'de yaklaşık kırk Afgan'ın Afgan hükümeti, konsoloslugu ve Kızılay ile işbirliği içinde geri dönüşüyle başlatılmıştır. Program ayrıca geri dönenlerin psikolojik, sosyal ve ekonomik yeniden entegrasyonunun sağlanması amacı ile Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (ICMPD) tarafından da desteklenmektedir.

Türkiye'de resmi makamlar 500,000 kadar Suriyelinin Kuzey Suriye'deki Türkiye'nin kontrolü altındaki bölgelere geri döndüğünü söylese de uluslararası gözlemciler ve Türkiye'deki Suriyeli kanaat önderleri bu rakama yüksekliği anlamında şüphe ile bakmaktadırlar. Benzer şekilde yukarıda yeniden yerleştirme tartışması çerçevesinde yazılan Türkiye'nin Şubat-Mart 2020 döneminde Yunanistan'a sınır geçişi yapan kişilerin sayısı da tartışmalıdır. Mart 2020'nin başlarında Covid-19 krizinin Türkiye'yi vurmasından hemen önce, bir kısım Suriyeli ve çok sayıda başka sığınmacı, mülteci ve diğer birçok ülkeden düzensiz göçmen Avrupa sınırlarını geçmeyi başarmıştır. Ancak büyük çoğunluğu Avrupa sınırlarını önce Türkiye'nin sözde "açık sınırı" ile Avrupa'nın "yakın sınırı" arasında sıkışıp kalmış, ardından sınır bölgesini terk etmek ve kendi tercihleriyle ülkenin çeşitli yerlerindeki barınaklarına geri dönmek ya da Covid-19 önleyici tedbirler nedeniyle hükümet yetkilileri tarafından karantina kamplarına girmek zorunda kalmışlardır. Dönemin İçişleri Bakanı Süleyman Soylu bu süreçte her gün verdiği demeçlerde yüksek rakamlı geçiş sayılarını bildirip ve sürecin sonunda bu rakamın 150 bin civarında olduğunu ifade etse de sahadaki sivil toplum kuruluşları, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ve Yunan makamları bu rakamı yalanlamıştır. Bu yüksek rakamlar üzerine olan tartışma "rakamların politikası" ("politics of numbers") kavramı ile siyaset bilimi içinde tartışılan "nasıl bazı konuların rakamlar ile araçsallaştırdığı" konusunu akla getirmektedir (Broome & Quirk, 2015).

TARTIŞMA: ÇELİŞKİLİ POLİTİKALAR VE ARAÇSAL RASYONELLİK

"Araçsal rasyonellik" ve "değer rasyonelitesi" bilim insanlarının iki farklı akıl yürütme biçimini tanımlamak için kullandıkları terimlerdir. Araçsal rasyonellik ulaşılmaması hedeflenen temel amaçlara

ulaşmak için verimli bir şekilde "çalışmak" anlamına gelir. Değer rasyonalitesi "doğru" olan amaçlara yönelik çalışmayı öngörür. Araçsal rasyonellik yalnızca etkin araçların aranmasıyla ilgili olan ve sonuç olarak, izlenen hedeflerin veya amaçların değerlendirilmesiyle ilgilenmeyen bir rasyonalite tarzıdır. Devletler ellerindeki mevcut kaynaklar çerçevesinde amaçlarına uygun araçları benimsediği sürece araçsal rasyonalite sergiler (Nozick, 1993). Teknik olarak araçsal rasyonalite, hedefe yönelik adımların optimizasyonu olarak nitelendirilebilir. Araçsal rasyonelliğe yönelik bazı önemli felsefi eleştiriler vardır. Örneğin Max Weber artan araçsal rasyonelliği son derece sorunlu görmüş ve bu durumu "demir kafes" adını verdiği bir metafor aracılığıyla bir kafeste kapana kısılmaya benzetmiştir. Weber, araçsal rasyonellik için kişilerin ve toplumların hissettiği tükenmek bitmek bilmeyen dürtünün, kişileri ve toplumları, seçimlerini değerler ve duygularla şekillendirmek yerine, ne pahasına olursa olsun araçsal bir yaklaşımla yapmaya yönlendirerek tuzağa düşürdüğünü öne sürmüştür (Weber, 1978).

Türkiye'de devletin Suriyeli mültecilere yönelik politikaları, söylemleri ve uygulamaları, somut ve tutarlı bir politik hedeften yoksun araçsal rasyonel bir yaklaşım ile belirlenmekte ve bu durumdan kaynaklanan çelişkiler barındırmaktadır (Sert, 2014; İçduygu, 2015; Rygiel, Baban, & Ilcan, 2016; Memişoğlu & Iğıt, 2016). Özellikle ilk sığınma ülkesine entegrasyon, kendi ülkelerine geri gönderme ve üçüncü ülkeye yeniden yerleştirme konularında ortaya çıkan bu çelişkili politikalar, söylemler ve uygulamalar, Türkiye'de devletin Suriyeli sığınmacılara yaklaşımındaki politika tutarsızlıklarını ortaya çıkarmaktadır. Araçsal rasyonel bir yaklaşım ile inşa edilen bu tutarsızlık anomiyeye, diğer bir söyleyişle bir rahatsızlıklar ve sorunlar yumağına sebep olabilir. Anomi bireylerin izlemesi gereken herhangi bir değer, standardın veya rehberliğin kökünden sökülmesi veya yıkılması ile tanımlanan sosyal bir durumdur. Bu durum birey ve topluluk arasındaki sosyal bağların bozulmasına ve bireylerin ya da ilgili kurumların ilişkilerde başarılı olma gibi sosyal dünyalarının normatif durumlarıyla bütünleşmede işlevsiz bir yetersizliğe düşmelerine ve buldukları topluma yabancılaşmalarına yol açabilmektedir. Suriyelilere yönelik politikaların ulusal ve uluslararası politikalar, kamuoyu algısı ve diplomasi alanlarındaki konjonktüre göre, geçicilik-kalıcılık ve uyum-geri gönderme, eksenlerinde gösterdiği ani değişiklikler, hem Türkiye'deki yerli birey (ve hatta kurumların) hem de Suriyeli bireylerde değer, standart ve rehberlik sapmasına ve Türkiye'ye yabancılaşmalarına yol açabilmektedir.

Yukarıdaki arka plana yönelik bölümlerin de gösterdiği üzere, Türkiye'deki Suriyelilere yönelik politikalar, ulusal politika ve uluslararası jeopolitik dinamikler ile yakından ilintili olarak değişme ve gelişme göstermiştir. Mültecilerin sorunları hükümetin birincil kaygıları olan ulusal ve uluslararası politika konularının yanında çoğunlukla ikincil konumda yer almıştır. Özellikle son yirmi yıldır iktidardaki Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), Suriyelilerin Türkiye'ye kabulü ve ülkedeki varlıklarını çeşitli değerlere ve ideolojik çerçevelere bağlamıştır. AKP'nin göç ve mülteci sorunlarına yaklaşımı bu çalışma içinde özetlemeye çalıştığımız şekliyle, oldukça araçsaldır ve sıklıkla iç ve dış politikada pazarlık unsuru olarak belirginleşmektedir. Örneğin AKP'nin ilgili politika ve söylemleri Suriyeli mültecilere karşı göreceli olumlu bir şekilde çerçevelenirken, bu politika ve söylemler hegemonik

medeniyetçi popülist bir üslup, dinsel bir millet ve Osmanlı mirası anlayışıyla evirilmiştir (Yanaşmayan, Üstübcü, & Kaşlı, 2019). Sonuç olarak bu dönemde ülkedeki göç ve mülteci sorunlarının yönetiminde bazı modernleşme çabalarına rağmen politika ve uygulamalarında genelde bir dizi milliyetçi ve gelenekçi eğilim açık şekilde kalıcı olmuştur (İçduygu & Aksel, 2021). Adalet ve Kalkınma Partisi'nin (AKP) hegemonik medeniyetçi popülist üslubu, dinsel bir millet ve Osmanlı mirası anlayışının yanı sıra geçici koruma altındaki Suriyelileri, Türkiye Cumhuriyeti'nin potansiyel gelecek vatandaşları olarak gören algısının da bir yansımasıdır. AKP, özellikle ikinci jenerasyonun uyum politikalarını yönlendirerek Suriyelileri gelecek seçmenler olarak görmekte, iç politikada verdiği geri dönüş ya da dış politikada verdiği üçüncü ülkeye yeniden yerleştirme mesajına ek olarak Suriyelilere karşı bir "ensar" mesajı da inşa etmekte, bu çerçevede araçsal rasyonel bir tutum ile politika tutarlılığını göz ardı etmektedir.

SONUÇ

Bu çalışma boyunca vurguladığımız gibi uluslararası mülteci rejimi mülteciliğin temel sorununa "en iyi ve en kalıcı çözüm önerisi" olarak ilk sığınma ülkesine entegrasyon, kaynak ülkeye geri gönderme ve üçüncü ülkeye yeniden yerleştirme seçeneklerini sunmaktadır. Türkiye'de mültecilerin geçiciliğine yönelik söylem ve politika araçları, mültecilerin entegrasyonu sorunsalına net yanıt vermeyip onları bir "kalıcı-geçicilik" durumuna maruz bıraksa da, "11. Kalkınma Planı"(2019-23) ve "Uyum Strateji Belgesi – Ulusal Eylem Planı" (2018-23) gibi temel politika belgelerinde Suriyelilerin entegrasyonu için bir dizi somut planlamalar yapıldığı görülmektedir. Suriyelilerin Türkiye'deki kalış sürelerinin uzaması ve Suriye'deki siyasal sorunun süregelmesi geri dönüş olasılığını azalttığı belirgindir, ayrıca Suriye sınırındaki Türkiye tarafından tek kurulduğu savunulan güvenli bölge ile ilgili jeopolitik, sosyal ve ekonomik sorunların da yüksek olduğu açıktır. Bu koşullar altında Suriyelilerin geri dönüşünün sürdürülebilir bir politika olarak ele alınması zordur. Üçüncü ülkeye yeniden yerleştirme ise, AB ve diğer üçüncü ülkelerin dışsallaştırma (externalization) politikaları ve taraflar arasındaki göçe dayalı ilişkilere bir çerçeve niteliğinde olan AB-Türkiye Bildirisi, yeniden yerleşim olasılığını ve seçeneklerini gerçekçi kılmaktan oldukça uzaktır. Özet olarak, Türkiye'de devletin bu kalıcı üç çözüm yolu üzerine söylem ve uygulamaları belirgin şekilde çelişkili bir görüntü çizmemekte, ayrıca bu üç seçeneğin hem iç politika da hem de dış politika araçsal kullanımına da açıkça göstermektedir.

Bu çalışma Türkiye'nin Suriyelilere yönelik politikalarındaki çelişkileri irdeleyerek, "politika tutarlılığı" (policy coherence) literatürü içinde bir vaka analizi sunmayı amaçlamıştır. Bu anlamda ayrıca geliştirilen ampirik tartışma ile ilgili kuramsal çerçeveye katkıda sağlamayı da amaçlamıştır. Burada söz edilen politika tutarsızlığının iki temel nedeni olduğu vurgulanmalıdır. İlk olarak, uluslararası sığınma rejiminin küresel düzeydeki krizidir: bu rejim küresel boyutta mültecilerle ilgili "sorumluluk paylaşımı" ilkesinin yerini "sorumluluğu başka aktörlerin (özellikle kitlesel mülteci gönderen ülkelere komşu ülkelere) üzerine atma" tutumunu, kısacası dışsallaştırmayı, öne

çıkarmaktadır. Özellikle bu eğilim üçüncü ülkeye yerleşme/yerleştirme seçeneğini bu rejimin dışına atmakta, Türkiye gibi yoğun kitlesel mülteci alan ülkeleri ya entegrasyon ya da geri dönüş/gönderme seçenekleri ile karşı karşıya bırakmaktadır. İkinci olarak, Suriyeli mülteciler konusu Türkiye için özelden kuzey Suriye'deki Kürt sorunu, genelde bölgedeki daha geniş yansımaları olan Kürt sorunu bağlamında, büyük bir siyasal tartışmaya temel ve içsel bir konu haline gelmiştir: bu durum özellikle kuzey Suriye'de Türkiye'nin askeri hareketler ile güvenli bölge oluşturması konusu ile Suriyeli mültecilerin geri dönüşü konularının üst üste binmesi ile ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, 2023 yılında olacak seçim dönemine girilmesi bağlamında, 2021 yılında artan bir ivme ile Türkiye'nin ağır bir ekonomik kriz içinde olması ve toplumsal anlamda göçmen ve mülteci karşıtlığının artışı ile Türkiye'deki Suriyeliler konusunun aşırı düzeyde siyasallaşması entegrasyon tartışmaları üzerine de ciddi bir gölge düşürmektedir.

Sonuç olarak Türkiye'de Suriyeliler ile ilgili politikalarındaki karmaşa ve tedirginlik farklı alanlar veya düzeylerdeki politika hedeflerinin uyumsuzluğundan ve politika müdahalelerinin araçsal rasyonel bir tavırla her bir farklı politika hedefini farklı araçlarla desteklemesinden kaynaklanmaktadır. Dış politikada Türkiye'nin içinde bulunduğu coğrafyadaki belirsizlikler ve iç politikada Türkiye'nin hızla değişen kutuplaşmış siyasi iklimi nedeniyle mülteciler sık sık yeni ve farklı düzenlemelere tabi olunan zorlu bir durumla karşı karşıyadırlar. Diğer bir söyleyişle Türkiye'de devletin geçici koruma altındaki Suriyelilere yönelik, üçüncü ülkeye yeniden yerleştirme, Türkiye'ye uyum ve Suriye'ye geri dönme/gönderme çerçevesindeki politika tutarsızlıklarını iç ve dış siyaset alanlarında bu konuların araçsallaştırılması bağlamında görmek gerekir.

KAYNAKÇA

- Aksel, D. B., & İçduygu, A. (2019). *Borders and the mobility of migrants in Turkey*.
http://ceaseval.eu/publications/32_WP4_Turkey.pdf (Erişim tarihi: 16 Eylül 2022)
- Broome, A., & Quirk, J. (2015). The politics of numbers: The normative agendas of global benchmarking. *Review of International Studies*, 41, 813-818.
- Chimni, B. S. (2004). From resettlement to involuntary repatriation: Towards a critical history of durable solutions to refugee problems. *Refugee Survey Quarterly*, 23(3), 55-73.
- Erdoğan, M. M. (2020). *Suriyeliler barometresi 2019: Suriyelilerle uyum içinde yaşamın çerçevesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları
- Erdoğan, M. M. (2021). *Suriyeliler barometresi 2020*. Ankara: Eğiten Kitap Yayıncılık.
- European Council. (2016). *EU-Turkey Statement, 18 March 2016*. Brüksel: Foreign Affairs & International Relations.
- Frelick, B. (2007). Paradigm shifts in the international response to refugees. İçinde J. White, & A. Marsella, (der.), *Fear of persecution: Global human rights, international law, and human well-being* (s. 33-58). MD: Lexington Books.
- Galagher, D. (1994). Durable solutions in a new political era. *Journal of International Affairs*. 47(2), 429-450.
- Gammeltoft-Hansen, T. (2014). International refugee law and refugee policy: The case of deterrence policies. *Journal of Refugee Studies*, 27(4), 574-595.
- ICG. (2018). *Turkey's Syrian refugees: Defusing metropolitan tensions*. Brüksel: International Crisis Group.<https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/248-turkeys-syrian-refugees-defusing-metropolitan-tensions> (Erişim Tarihi: 5 Eylül 2022)
- İçduygu, A. (2015). *Syrian refugees in Turkey: The long road ahead*. Washington DC: Migration Policy Institute.
- İçduygu, A., & Aksel, D. B. (2021). Turkey's responses to refugees: past and present. İçinde J. Jongerden, *The Routledge handbook on contemporary Turkey*, (s. 444-455), Londra: Routledge.
- İçduygu, A., & Millet, E. (2016). *Syrian refugees in Turkey: Insecure lives in an environment of pseudo-integration*. İstanbul: Global Turkey in Europe.
- İçduygu, A., & Nimer, M. (2019). The politics of return: Exploring the future of Syrian refugees in Jordan, Lebanon and Turkey. *Third World Quarterly*, 41(3), 1-19.
- Kaya, A., Rottman, S., Gökalp-Aras, E., & Şahin-Mencütek, Z. (2020). *Reception and integration of Syrian refugees in Turkey*. Uppsala: RESPOND.
- KNOMAD, OECD, UNDP. (2020). *Measuring policy coherence for migration and development: A new set of tested tools*. Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD).

- May, P. J., Sapotichne, J., & Workman, S. (2006). Policy coherence and policy domains. *Policy Studies Journal*, 34(3), 381-403.
- Memişoğlu, F., & Igit, A. (2016). Syrian refugees in Turkey: Multifaceted challenges, diverse players and ambiguous policies. *Mediterranean Politics*, 22(3), 1-22.
- Newland, K. (2019). Temporary protection as the new normal in refugee policy. *Vicious cycles: Toward a research agenda on return and repeat displacement*. Philadelphia: Perry World House, University of Pennsylvania.
- Nozick, R. (1993). *The nature of rationality*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Parsons, W. (2004). Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. *Australian Journal of Public Administration*, 63(1), 43-57.
- Rygiel, K., Baban, F., & Ilcan, S. (2016). The Syrian refugee crisis: The EU-Turkey 'deal' and temporary protection. *Global Social Policy*, 16(3), 315-320.
- Sert, D. (2014). Elements of uncertainty in Turkey's refugee system. *Turkish Policy Quarterly*, 13(1), 160-164.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An out-Line of interpretive sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Yanaşmayan, Z., Üstübcü, A., & Kaşlı, Z. (2019). Under the shadow of civilizationist populist discourses: Political debates on refugees in Turkey. *New Diversities*, 21(2), 37-51.