

21. YÜZYILDA KİTLESEL GÖÇLER VE TÜRKİYE’NİN DEĞİŞEN GÖÇ POLİTİKASI

Sanem ÖZER* & Asiye Gün GÜNEŞ GÜLAL**

Öz

21. yüzyıl, küresel çatışmalara bağlı yerinden edilme ve zorunlu göç; ekonomik eşitsizlikler, çevresel zorluklar ve daha iyi yaşam koşulları arayışının tetiklediği büyük insan hareketleri ile karakterize edilen kitlesel göç dinamiklerine tanık olmaktadır. Bu dönüştürücü değişimlere bağlı olarak göçmen hareketliliğine sahip bir ülke olan Türkiye, artık çok sayıda kitlesel göç akımı için hem önemli bir geçiş ve hem de varış noktası konumundadır. Uluslararası siyasal, ekonomik ve sosyal koşullardan etkilenen, göç konusunda çeşitli uluslararası antlaşma ve sözleşmelere taraf olan Türkiye'nin göç politikasındaki değişimlerin incelendiği çalışmada, erken cumhuriyet döneminden itibaren değişen göç politikası, nüfus mübadelelerine de kısaca değinilerek ele alınmakta; ülkede geçici koruma statüsünü haiz kişiler olarak tanımlanan mültecilerin/göçmenlerin/sığınmacıların prekaryalaşması gözler önüne serilmekte ve uluslararası işbirliği çerçevesinde yapılması gerekenlere dikkat çekilmektedir. Bu bağlamda Suriye krizi sonrasında Türkiye'ye yönelik düzensiz göç merkeze alınarak, Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinin göç politikaları üzerindeki etkisi değerlendirilecek; ayrıca kapsamlı bir göç politikasına neden ihtiyaç duyulduğu üzerinde durulacaktır. Türkiye'nin mültecilere yönelik göçmen odaklı ve uluslararası sorumluluk paylaşımını esas alan bir uluslararası mülteci rejiminin gelişimine yapabileceği katkı değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Kitlesel Göç, Türkiye'nin Göç Politikası, AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, Suriye Krizi, Prekaryalaşma.

MASS MIGRATION IN THE 21ST CENTURY AND TÜRKİYE’S CHANGING MIGRATION POLICY

Abstract

The 21st century is witnessing mass migration dynamics characterized by displacement and forced migration due to global conflicts; economic inequalities, environmental challenges, and the search for better living conditions triggering mass human movements. Due to these transformative changes, Türkiye, with migration mobility, has now become an important transit and destination point for numerous mass migrations. This study examines the changes in Türkiye's migration policy affected by international political, economic, and social conditions and being a party

* Doç. Dr., Akdeniz Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü, sanemozer@akdeniz.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-4182-5335>

** Dr., Bağımsız Araştırmacı, a.gungunes@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-2353-5679>

to various international migration agreements and treaties. The evolving migration policy since the early republican period is discussed with brief references to population exchanges; the precarization of refugees/migrants/asylum-seekers/those with temporary protection status in the country is highlighted, and attention is drawn to what needs to be done within the framework of international cooperation. In this context, irregular migration to Türkiye following the Syrian crisis will be the focal point, the impact of Türkiye-European Union relations on migration policies will be evaluated; furthermore, the need for a comprehensive migration policy will be emphasized. The contribution of Türkiye's to the development of an international refugee regime that is migrant-oriented and based on international responsibility sharing for refugees will be evaluated.

Keywords: Mass Migration, Türkiye's Migration Policy, EU-Turkey Statement, Syria Crisis, Precarization.

Giriş

Erken cumhuriyet döneminde dil, din ve kültür temelli göç politikaları yürüten Türkiye, başlangıçta akraba kabul edilen toplulukların kitlesel göçüyle karşılaşmış ve göçün siyasallaştırılmaması nedeniyle de göç politikası geliştirmemiştir. Zamanla Türk ekonomisinin liberalleşmesi, ucuz ve kayıt dışı işgücüne talebin artması ve komşu ülkelerdeki karışıklıklar nedeniyle göç hareketleri çeşitlenmiş; Türkiye sığınmacı, mülteci, transit göçmen ve kaçak işçi gibi farklı grupların sınır ötesi hareketlerine ev sahipliği yapmaya başlamıştır (İçduygu, 2014). Sınır aşan göçün sorun alanı olması nedeniyle göçmen, mülteci, sığınmacı, geçici koruma statüsünü haiz olan kişilere ilişkin hukuki düzenlemeler süreç içinde geliştirilmiştir. Türkiye mülteci hukuku, uluslararası sözleşmeleri takip eden bir gelişme göstermiştir. Bununla birlikte 2011 Suriye krizinin de gösterdiği üzere Türkiye, düzensiz göçe karşı ani gelişen bir insani krize yanıt niteliğinde bir tutum sergilemekte ve konsolide bir göç politikası izleyememektedir.

1990'ların ikinci yarısında ağırladığı transit göçmen sayısının arttığı Türkiye'de 2011 yılı itibariyle başta Suriye olmak üzere Asya, Ortadoğu ve Afrika ülkelerinden gelerek geçici koruma statüsü alan kişilerin hem kalış süreleri uzamış hem de sayıları giderek artmıştır. Bu durum yeni uluslararası işbirlikleri ile politika ve söylem değişikliği gerektirmiş ve bu çerçevede geçici koruma altındaki Suriyelilerin çalışma izinlerine ilişkin hukuki adımlar atılmıştır. Yasal mevzuat geçici koruma statüsündekilerin çalışma koşulları ile haklarını güvence altına almaya yönelik geliştirilmişse de piyasanın ucuz ve kayıt dışı işgücü talebinin önüne geçilememiş, göçmen/mülteci emek piyasasında güvencesizlik derinleşmiştir.

Türkiye bulunduğu coğrafya nedeniyle küresel bir sorun olan düzensiz göçe hem kaynaklık etmekte hem de transit ve hedef ülke olarak düzensiz göçe maruz kalmaktadır. Türkiye'deki göç akışları sadece kriz anlarına karşı tepki veren anlayışın değişerek göç yönetimini de dönüştürmesini gerekli kılmaktadır. Bu bağlamda çalışma siyasi, ekonomik ve toplumsal koşullara

bağlı olarak Türkiye'nin değişen göç politikasını incelemekte ve çeşitli çözüm önerileri sunmaktadır. Bu amaçla çalışmanın ilk bölümünde cumhuriyetin kuruluşundan itibaren Türkiye'nin göç tarihine kısaca değinilmektedir. Erken cumhuriyet döneminde homojen/türdeş bir toplum oluşturma amacıyla gerçekleştirilen nüfus mübadeleleri ile işgücü ihracı şeklinde gelişen göç hareketleri üzerinde durulmaktadır. İkinci bölümde akraba toplulukların kabulünden sınıraşırı göçün yönetimine evrilen göç politikaları ele alınmaktadır. Üçüncü bölümde Türkiye'ye yönelik düzensiz göç, mültecilerin/göçmenlerin/sığınmacıların prekaryalaşması ve ucuz işgücü olarak tanımlanmaları çerçevesinde analiz edilmektedir. Son bölümde ise Türkiye-Avrupa Birliği (AB) ilişkileri ve göçe yönelik sınırlayıcı müdahalelerin çerçevesi çizilmektedir.

1. CUMHURİYETİN KURULUŞUNDAN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE'NİN KISA GÖÇ TARİHİ

Türkiye Cumhuriyeti, içerde ve dışarda verdiği egemenlik mücadelesinin sonucu olarak kurulan siyasal iktidarın daha büyük bir toplumsal bütünün içinde yer etmesini, yani kurumsallaşmasını, egemen devletin ulus olma iddiasını benimseyen bir toplumsal bilincin ve nüfusun oluşumunu desteklemiş; bu ulusun evrensele yakın demokratik ölçülerde temsil edilmesi için anayasal kurumlar tesis etmiş ve devlet ile birey arasındaki ortak hak ve yükümlülükleri barındıran karşılıklı bağlılık olarak tanımlanabilecek bir yurttaşlık olgusuna vurgu yapmıştır. 20. yüzyılın başında İmparatorluk tebaasından Cumhuriyet yurttaşlığına evrilen bireyler için bu yeni kimliğin içerisinde bulunulan çağın, şartların ve devletlerin sosyal inşası sonucu tanımlandığına hiç şüphe yoktur. Ulus devlet, sınırları içerisinde yaşayan vatandaşların güvenliği ve yaşamından sorumludur. Devlet, vatandaşlık statüsü veren, vatandaşlarına koruma ve haklar sağlayan en üst aktördür.

Birinci Dünya Savaşı'nın son cephesinde verilen ulusal egemenlik mücadelesi Lozan Barış Antlaşması ile sona ererken, dönemin ruhuna uygun şekilde imparatorluğun bakiyesi ulus devletler yeni sınırlarını da nüfus mübadelesinin yaratacağı daha homojen topluluklarla pekiştirmeyi ummuşlardır (Triadafilopoulos, 2007; Ther ve Siljack, 2001). Nüfus mübadeleleri dil, din ve kültür itibarıyla akraba olarak kabul edilen toplulukların kitlesele göçüne yol açarken, devletlerin iskân haricinde göçmenlere yönelik bir göç politikası geliştirme ihtiyacı duymadıkları görülmektedir. Bunda göçün o dönem için siyasallaştırılmamasının da etkisi bulunmaktadır.

Türkiye, Cumhuriyetin kuruluş yıllarından bugüne bir göç ülkesi olagelmiş, göç hareketlerinin kapsamı yıllar içinde –ulusal ve uluslararası gelişmelere bağlı olarak– değişmiştir. Uzun yıllar göç veren ülke konumundayken zamanla hem göç veren hem de göç alan ülke konumuna gelmiştir. 1923-1970 yılları arasında Türkiye'nin göç politikası din ve etnik

köken çerçevesinde gelişmiş; göçmenlerin yerleştirilmesi ise herhangi bir plana bağlı kalmadan daha çok iklim ve toprak koşulları, Türkiye'ye gelmeden önceki iş alanları, tarım türleri ve yöntemi, göçmenlerin nerelere yerleştirilebileceğine ilişkin şehirlerden alınan bilgilere göre yapılmış ve zamanla yaşanan olaylar çeşitli tedbirler gerektirdiğinde değişime gidilmiştir (Geray, 1970, s. 22). Göç (özellikle dış göç), politika yapımcılar tarafından ulus-devletin inşası ve korunmasında, nüfusun homojenleştirilmesinde önemli bir siyasal araç olarak kullanılmıştır (İçduygu, 2010, s. 20).

Erken cumhuriyet döneminde yaşanan en önemli göç hareketi Türkiye ve Yunanistan arasında imzalanan Mübadele Anlaşması ile gerçekleşmiştir.¹ Osmanlı İmparatorluğu döneminde başlayan bağımsızlık hareketlerinin uzantısı olarak Yunanistan'ın Anadolu'yu işgali Büyük Taarruz ile sona ermiş ve bir milyona yakın Rum Yunanistan'a göç etmiştir. Bu gelişmeler ışığında ve Türkiye ile Yunanistan'ın daha homojen bir devlet kurma isteği² sonucunda taraflar 30 Ocak 1923 tarihinde Yunan ve Türk Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol imzalamıştır (Bozdağlıoğlu, 2014, s. 9-10). Sözleşme 25 Ağustos'ta onaylanmış ve Türkiye'de yaşayan Rum Ortodoks dininden Türk uyrukları ile Yunanistan'da yaşayan Müslüman dininden Yunan uyruklular zorunlu göçe tabi tutulmuştur (Kayam, 1993, s. 593).³ Anlaşmaya varılmış olsa da uygulamada birtakım zorluklar yaşandığı için 1926 yılında Atina Anlaşması⁴ imzalanmış fakat anlaşmazlıklar giderilememiştir. Mübadelenin uygulanmasına ilişkin sorunlar 1930 yılında imzalanan Ankara Anlaşması⁵ ile çözülmüş ve mübadele 19 Ekim 1934 tarihinde sona ermiştir (Bozdağlıoğlu, 2014, s. 24).

Osmanlı İmparatorluğu dönemi azınlık politikalarının da etkisiyle Türkiye, erken cumhuriyet döneminde, mübadeleyi azınlıklar ile birlikte ele almış ve konuya din temelli yaklaşmıştır.⁶ Örneğin Lozan Barış Konferansı süresince Kürtler Müslüman oldukları için azınlık olarak sayılmamış yalnızca Ortodoks Rumlar bu statüde değerlendirilmiştir (Kayam, 1993, s. 589). Bu süreçte Orta Anadolu Ortodoks halkı (Karamanlı Türkler) mübadeleye dahil edilerek gönderilmiş ve Türk olmayan ve/veya Türkçe bilmeyen fakat Müslüman olan azınlıklar da Türkiye'ye kabul edilmiştir (Kayam, 1993, s.

¹ Mübadele kavramı Anadolu'da ilk kez 1923 yılında değil, 1877 tarihli Osmanlı-Rus Savaşı sonrasında ve 1913 yılında Bulgaristan ve Osmanlı İmparatorluğu arasında imzalanan İstanbul Anlaşması'nda gündeme gelmiştir. Ayrıntı için bkz. Bozdağlıoğlu, 2014; Kayam, 1993.

² Türk Heyeti, dış müdahalelerin önünü kesmenin ötesinde, ulus devletin temel koşulu olan türdeş ulus oluşturmak amacı gütmüş ve bu nedenle de mübadelenin sınırlarını geniş tutmaya çalışmıştır (Fırat, 2006, s. 329).

³ İstanbul'da oturan Rumlar ile Batı Trakya'da oturan Müslümanların mübadele dışı tutulduğu söz konusu anlaşmanın 2. maddesinde yer alan "etabli" sözcüğünü iki ülkenin de farklı yorumlaması nedeniyle birtakım aksaklıklar yaşanmıştır (Öksüz, 2000, s. 758).

⁴ 1 Aralık 1926 tarihinde imzalanan ve 23 Haziran 1927 tarihinde yürürlüğe giren anlaşma, yerleşiklerin (etabli) sorunundan ziyade mali sorunları çözmeyi amaçlamıştır (Fırat, 2006, s. 345).

⁵ 10 Haziran 1930 tarihinde "Ahali Değişimi Hakkındaki 30 Ocak 1923 Tarihli Lausanne Antlaşması ile 1 Aralık 1926 Tarihli Atina Antlaşmasının Uygulanmasından Doğan Sorunların Kesin Surette Çözülmesine Dair Sözleşme" yani Ankara Sözleşmesi imzalanmıştır (Fırat, 2006, s. 346).

⁶ 1924 yılında yürürlüğe giren 2510 sayılı yasada göç Türk soyundan olan veya Türk kültürüne bağlı bulunan "Türk bilinci taşıyan" kriterine bağlanmıştır (Çavuşoğlu, 2007, s. 132).

604; Fırat, 2006, s. 333). Bununla birlikte Mübadele, İmar ve İskân Vekâletinde bulunan vekiller, mübadeleyle Türk olmayanların ülkeye geldiği iddialarını kabul etmemiş, “Müslüman dininde bulunan Yunan tebaasından” ifadesiyle Türklerin kastedildiğini ileri sürmüşlerdir (Çapa, 1990, s. 61). Türkiye’den kitlesele göç mübadele ile sınırlı kalmamıştır. Mübadele konusu ilk kez 5 Eylül 1923 tarihinde hükümetin gündemine girmiş, 8 Kasım 1923 tarihinde de Mübadele, İmar ve İskân Kanunu kabul edilmiştir (Çapa, 1990, s. 50-51). Türk Heyeti’nde yer alan isimlerden Rıza Nur, Meclis’te yaptığı konuşmasında Yunanistan’ın topraklarında yaşayan Türkleri sistemli şekilde yok etmesini eleştirmiş ve “Türkiye’ye yararlı uzuvlar getirerek memleketin tecanüsünü (homojenliğini)” sağlamayı amaçladıklarını söylemiştir (Çapa, 1990, s. 57). İsrail’in kurulmasının ardından 1948-1954 yılları arasında 31.595 Yahudi İsrail’e göç etmiş (Geray, 1970, s. 10) fakat bu göç devletlerin kendi aralarında anlaşmaları sonucu zorunlu olarak gerçekleşmemiştir.

1960’lı yıllara kadar Türkiye’de göç hareketleri etnik ve din temelli olmuştur. 1923-1960 yılları arasında gayrimüslimlerin Türkiye’den göçü ve Müslümanlar ve/veya Türk kökenlilerin Türkiye’ye göçü yaşanmıştır (İçduygu, 2014, s. 84). Sonrasında ise uluslararası siyasal ve ekonomik değişimlerle bağlantılı olarak işgücü göçü başlamış ve 1990’lı yıllara kadar sürmüştür. Akgündüz (2016, s. 14-47) Türkiye’nin de ilk kez dahil olduğu işgücü göçünün arkasındaki nedenleri ekonomik faktörler (büyüme oranları, ücretler, milli gelir dağılımı, işgücü piyasası ve işsizlik, sosyo-ekonomik yapıdaki kapitalist dönüşüm), nüfus artışı ve ek faktörler (Batı ile yeni ilişkiler, 1960 öncesi göçün etkisi, işgücü göçünün resmi olarak nitelenmesi ve göç dinamikleri) başlıkları altında incelemiştir. İkinci Dünya Savaşı’nın sona ermesiyle birlikte Güney Avrupa ve Akdeniz’de bulunan az gelişmiş ülkelerden Avrupa’nın endüstrileşmiş ülkelerine büyük bir işgücü göçü başlamış (Abadan-Unat, 1972, s. 18), 1960-65 yılları arasında Türkiye, ilk büyük çaplı dış göç dönemini yaşamıştır. 1961 yılında imzalanan Türk-Alman İşgücü Antlaşması ile Türkiye’de istihdam edilemeyen işgücünün ihracı sağlanmış ve yeni bir döneme girilmiştir. 1961 yılında Federal Almanya’da bulunan Türk işçi sayısı 11.758 iken 1971 yılında bu sayı 424.400’e yükselmiştir. Bunun yanı sıra Türk işçiler Almanya dışında Hollanda, Fransa, Avusturya, İsviçre, Belçika, Danimarka, İsveç ve Avustralya’ya da gitmiştir (Abadan-Unat, 1972, s. 21). 1990 sonrasında ise Türkiye’deki göç hareketleri yabancıların göçü ile devam etmiştir.

2. TÜRKİYE CUMHURİYETİ’NDE AKRABA TOPLULUKLARIN KABULÜNDEN SINIRAŞIRI GÖÇÜN YÖNETİMİNE EVRİLEN GÖÇ POLİTİKASI

İkinci Dünya Savaşı Batı Avrupa’nın o vakte kadar gördüğü en büyük kitlesele yerinden edilmeye ve zorunlu göçe yola açmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrası inşa edilen uluslararası düzen ve Avrupa’da istikrarın tesisine duyulan ihtiyaç mültecilerin ve düzensiz göçmenlerin bir an önce yeniden

yerleştirilmelerini gerektirmiştir. Ulus devlet merkezli bakış açısı toplumlari da ulus-devlet sınırlari içerisinde tanımlamaktadır. Sınır aşan her türlü göç bir sorun alanı olarak değerlendirilir. Devletin sınır kontrolü ve göçmenlere yönelik seçici ve sınırlayıcı tedbirleri aracılığıyla göçün yönetilebileceği düşünülür. Denetimsiz göçün vatandaşlık ve sosyal refah rejimlerine meydan okuyacağından endişe duyulur. Uluslararası göç ve göçmenler uluslararası normlara olduğu kadar, devletin egemenliğini tanımladığı sınırlara ve yurttaşları ile kurduğu karşılıklı bağlılık esaslarına aykırı işleyen bir olgu olarak değerlendirilecektir.

Milletler Cemiyeti bünyesinde mülteci ve vatansızlara yardımcı olmak için kurulan Nansen Ofisi (1921), Milletler Cemiyeti nezdinde Almanya'dan gelen mültecilerle ilgilenen yüksek komiserlik ve Uluslararası Çalışma Örgütü iki savaş arası dönemdeki insani krize odaklanmıştır. 1946 yılında kurulacak olan Uluslararası Mülteci Örgütü ise uluslararası iltica rejiminin temellerini atarak 1950 yılında kurulan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'ne (BMMYK) ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne kaynaklık edecektir. BMMYK uluslararası göçün ikincil derecede öneme sahip bir siyaset konusu olarak ele alındığı bir dönemde bir insani kriz olarak değerlendirilen savaş kaynaklı kitlesel göçe yanıt vermek amacıyla kurulmuştur. Ihlamur-Öner'in de (2018, s. 195) belirttiği gibi zorunlu göç 1980'li yıllara kadar bir "insani mesele olarak görülmüş ve mülteci krizleri insani yardım örgütlerinin sorumluluğu addedilmiştir. Ancak 1990'lı yıllardan itibaren devletlerin göç ve iltica politikaları ile insan hareketliliğini yönlendirme gücü" nün farkına varılmıştır.

Doty'nin (1996) deyişiiyle ulusu sosyal olarak inşa eden devlet, vatandaşın kimliğini tanımlarken, yabancıya/göçmene yani "öteki" olana referans vermektedir (Jesse, 2020). Ulus devlet yurttaşlarına sağladığı kimlik belgeleri ve pasaport gibi evraklar ile ulusal sınırlar içerisinde türdeş bir kültüre ve özel bir topluluğa ait olanları sınırların dışında yer alan diğerlerinden ayırır. Soğuk Savaş yılları ise belli bir toprak parçası ile sınırlanmış topluluk tanımlamasının sorgulanarak, kültürel melezeleşme, ulus-ötesi alanlar ve diaspora gibi yeni kavram ve olguların sosyal bilimler disiplinlerinin ilgi alanına girmesine yol açmıştır (Ihlamur-Öner, 2018). Klasik ulusal güvenlik tehditlerinin yanı sıra yeni tehdit türleri tanımlanmıştır. Düzensiz göçün, terörizmin ve organize suçların toplumsal güvenliği tehdit ettiği düşüncesi devletin uluslararası göçün kontrolü ve yönetimi aracılığıyla ulusal sınırlar içerisinde belirli bir nüfus üzerindeki otoritesini yeniden canlandırması için gerekece olmuştur. Her ne kadar düzensiz göç hareketlerinin kontrol edilemezliği nispetinde devlet egemenliğini aşındırdığı hatta uluslararası koruma sorumluluğu gibi ilkelerin içselleştirilmesiyle egemenliği yeniden müzakereye açtığı düşünülse de devlet, sınır kontrolü için artan güç kullanımı, düzensiz göçmenlere karşı ceza hukuku çerçevesinde getirdiği müeyyideler, göçmenlere sağlanan belirli haklar ve sosyal yardımlar gibi uygulamalar aracılığıyla egemenliğini tanımlayarak sürdürmektedir.

Türk hukukuna göre göçmen (muhacir), mülteci, sığınmacı, geçici koruma statüsünü haiz olan kişiler, ikincil koruma ve şartlı mülteci farklı kavramlar olup zaman içerisinde tanımlanmışlardır. Türk hukukunda kabul edilen göçmen kavramı “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip 5543 sayılı İskân Kanunu uyarınca kendisine göçmen statüsü verilen” kişiler için kullanılırken, diğer kategoriler BM'nin mülteci hukukuna yön veren uluslararası sözleşmelerin ve AB'nin yönergelerinin etkisiyle belirlenmiştir.⁷

Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi mülteciyi “İrkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ve siyasi görüşleri yüzünden haklı bir zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve söz konusu korku yüzünden, ilgili ülkenin korumasından yararlanmak istemeyen kişi” olarak tanımlamaktadır (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013, s. 65). Türkiye 1967 tarihli Mültecilerin Statüsüne İlişkin Protokol uyarınca mülteci statüsüne coğrafi çekince koymuştur. Türkiye 6458 sayılı “yabancıların Türkiye'ye girişleri, Türkiye'de kalışları ve Türkiye'den çıkışları ile Türkiye'den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin” Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu⁸ (YUKK) md. 61 uyarınca mülteci statüsünü Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylardan ötürü vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan, ikamet ülkesine dönemeyen veya dönmek istemeyen vatansız kişilerle sınırlamıştır. Türkiye Cumhuriyeti'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü ile üstlendiği koruma sorumluluğu iki kutuplu uluslararası sistemin koşullarını yansıtmaktadır. Türkiye dahil olduğu Batı Bloku itibariyle sığınma ve mülteci statüsü başvurularının Komünist rejimlerce idare olunan ülkelere gelmesini beklemiştir. Türkiye'nin doğusunda ve güneyinde yer alan komşu ülkelere yaşanan iç savaşlar ve çatışmalar 1990'lı yılların başından itibaren sınıraşırı kitleseel göçlere neden olmuştur. Türkiye'nin mülteci statüsü için koyduğu coğrafi çekinceyi kaldırmayan dört ülkeden biri olması geçmiş yıllarda eleştirilse de mültecilere karşı uluslararası sorumluluğun ihmal edildiği hatta dışsallaştırıldığı günümüzde Türkiye'nin “devletlerin ortak fakat farklılaştırılmış sorumlulukları” olduğu gerçeği geniş kabul görmeden bu çekinceyi kaldırması mümkün görünmemektedir. Türkiye Cumhuriyeti, Göç ve İltica Alanındaki Avrupa Birliği Mevzuatının Üstlenilmesine İlişkin Eylem Planı'nı yayımlayarak coğrafi sınırlamanın hangi koşullarda kaldırılabilceğinin çerçevesini çizmiştir. Eylem Planı'na göre, coğrafi sınırlamanın kaldırılması Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarına zarar vermemelidir (Erbaşı Çuhadar, 2016, s. 3241). Aslıhan Erbaşı Çuhadar (Ibid.) Türkiye Eylem Planı'nda coğrafi sınırlamanın kaldırılmasının “I. Katılım aşamasında doğudan Türkiye'ye mülteci akımını

⁷ Suriyeliler Türkiye'de resmi kaynaklar ve kurumlarca mülteci olarak anılmamakta, geçici koruma statüsü ile tanımlanmaktadır. Ancak çalışmada anlam karmaşası oluşmaması için mülteci kavramı kullanılmaktadır.

⁸ R.G. 11.04.2013/28615.

teşvik etmeyecek şekilde gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin yapılması; II. AB ülkelerinin yük paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti gösterme istekliliği” koşullarının gerçekleşmesine bağlı kılındığını ifade etmektedir.

Sığınmacılar mültecilik statüsünün sonucunu bekleyen kişilerdir. AB, üçüncü ülkelerden ani ve kitlesel akımlar halinde gelecek koruma talep eden kimselerin mevcut düzeni olumsuz etkileme riskine karşı bu kişilere geçici koruma statüsü kapsamında acil ve geçici koruma sağlanmasını Geçici Koruma Yönergesi kapsamında düzenlemiştir (Council of the European Union, 2001). Adı üstünde geçici koruma süresi 1 yıl olarak belirlenmiş, 6 aylık sürelerle en fazla 1 yıl daha uzatılabileceği kabul edilmiştir. Türkiye sığınmacıyı 1994 Mülga Yönetmeliği olarak bilinen Türkiye’ye iltica 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 ile tanımlamıştır. Türkiye, bu yönetmelik uyarınca Avrupa dışından gelenlere sığınmacı statüsü verirken YUKK, Avrupa ülkeleri dışından gelip mülteci başvuru sürecine yönelik inceleme prosedürü sona erdiği halde mülteci statüsü elde edemeyenlere şartlı mülteci statüsü vermektedir.

Türkiye Avrupa dışından gelenlere mülteci statüsü vermese de gelenlerin BMMYK tarafından himaye talep edebileceklerini kabul etmekte ve bu çerçevede kişilere haklı nedenlerle zulümden kaçtıklarının tespit edilmesi halinde geçici koruma statüsü vermektedir. Son 10 yıl içerisinde başta Suriye olmak üzere Asya, Ortadoğu ve Afrika ülkelerinden gelecek geçici koruma statüsü almış olan göçmenlerin kalış süreleri uzamış, sayıları ise artmıştır. Geçici koruma altında olup BMMYK tarafından himaye talep edenlerin başvurularının sonuçlanması vakit alacağı için bu kişilerin ve ailelerinin zaman içerisinde kalıcı olmaları beklenebilir. Örneğin Erdoğan’ın 2020 yılında yürüttüğü “Suriyeliler Barometresi” adlı çalışmada “Türkiye sınırları tekrar kontrol etmekten vazgeçerse (açarsa) gider misiniz?” sorusuna ülkede bulunan Suriyelilerin %80,1’i gitmeyecekleri yanıtını vermiştir. 2021 yılında yinelenen çalışmada ise sonuçlar değişmiş ve gitmeyeceklerini söyleyenlerin oranı %55,1’e gerilemiştir (Erdoğan, 2022, s. 291).⁹

AB Vasıflandırma Yönergesi’ne (Council of the European Union, 2011) göre mülteci statüsü için gerekli niteliklere sahip olmasa da geri gönderilmesi halinde ölüm cezasına çarptırılacak, zulüm veya insanlık dışı muameleye maruz kalabilecek kişiler de tamamlayıcı korumadan yararlanabileceklerdir. 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 33. maddesi geri gönderme yasağını düzenleyerek devletlere koruma sorumluluğunu hatırlatmaktadır. Benzer düzenlemeler İnsan Hakları Beyannamesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İşkence ve Zalimane İnsanlık Dışı ve Onur Kırıcı

⁹ 2021 yılında soru güncellenmiş ve “Türkiye Avrupa sınırlarını yeniden kontrol etmeme kararı alırsa (sınırları açarsa) gider misiniz?” şeklinde sorulmuştur (Erdoğan, 2022, s. 290).

Muamele ve Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nin ilgili maddelerinde de yer almaktadır (Çorabatır, 2018, s. 223). Türkiye de YUKK md. 63 ile ikincil korumayı düzenlemiştir.

Görüldüğü üzere Türkiye Cumhuriyeti'nin mülteci hukuku, Avrupa'daki gelişmelerin de etkisiyle, uluslararası sözleşmeleri takip eden bir gelişme göstermiştir. İnşacı bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde (Betts, 2009) Türkiye Cumhuriyeti, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin temel normlarını zamanla içselleştirmekle kalmamış, coğrafi sınırlandırmaya rağmen geri gönderme yasağı gibi normları da dikkate almıştır. Türkiye'de zaman içerisinde göçmen ve mültecilerin haklarını savunan çok sayıda sivil toplum kuruluşu ve göç alanında çalışan araştırma kuruluşu faaliyete geçmiştir. BMMYK ve sivil toplum kuruluşları ile göç alanında çalışan akademisyenlerin mülteci korumasının şekillenmesine etki ettikleri değerlendirilebilir. Yine de Türkiye'nin konsolide bir göç politikasının olduğunu söylemek güçtür. Bu eksiklik kendisini 2011'de Suriye kaynaklı mülteci kriziyle göstermiştir. Türkiye'de siyasi karar alıcılar her ne kadar Suriye'den kaynaklı sınır aşırı kitlesele göçle gelenleri önce "misafir" olarak sonra da İçişleri Bakanlığı 1994 Yönetmeliği md. 4 uyarınca sınırsız süreyle "geçici koruma" rejimine alarak karşılarsa da bugün itibarıyla resmî açıklamalara göre sayısı 3.600.000'i aşmış bulunan sığınmacıların gelecekteki statüsüne ilişkin açık ve net bir siyasi yönelime işaret etmemektedir (Ihlamur-Öner, 2014, s. 44). Türkiye'nin çoğu düzensiz gelen göçmenlere karşı tutumu ani gelişen bir insani krize verilen yanıt niteliğindedir. Günümüzde Türkiye'nin göç politikasını şekillendiren unsurlar Türkiye'nin Avrupa'ya yönelik düzensiz göç dalgaları için bir "Transit ülke" olması ve AB ile uyum çerçevesinde sınırların ve insan hareketliliğinin yönetimidir.

3. TRANSİT ÜLKE TÜRKİYE VE DÜZENSİZ GÖÇ

Günümüzde Türkiye bulunduğu coğrafya nedeniyle küresel bir sorun olan düzensiz göçe hem kaynaklık etmekte hem de transit ve hedef ülke olarak düzensiz göçe maruz kalmaktadır. Türkiye'deki göç akışları sadece kriz anlarına karşı tepki veren anlayışın değişerek göç yönetimini de dönüştürmesini gerekli kılmaktadır. Sığınma ve Kitlesele Göçlere Dair Yönetmelik 1994'te artarak gelen göç akışlarını yönetme ihtiyacından doğmuştur. 1990'ların ikinci yarısında başta Avrupa olmak üzere Batı'daki bir ülkeye göç etmek amacıyla Türkiye'ye gelen transit göçmen sayısı da artmıştır. Transit göçmenler içerisinde ülkeye girmek ve/veya ülkede kalmak için hukuki izne ve geçerli belgelere sahip olmayanlar düzensiz göçmenler olarak sınıflandırılmaktadır. Düzensiz göçmenler de geliş amaçları nedeniyle kendi içerisinde çeşitlilik barındırmaktadır. Çalışma amacıyla gelip ülke içerisinde kaldığı zaman zarfında vize ve/veya çalışma izni süresi dolduğu halde ülkeden ayrılmayarak düzensiz hale gelen göçmenler olabileceği gibi, insan kaçakçılarının ve tacirlerinin yardımıyla ülkeye giriş yapmış transit göçmenler, sığınmacılar ve mülteciler de düzensiz göçle bağlantılı olarak

karşımıza çıkmaktadır. Atasü-Topçuoğlu (2016, s. 512), Erder ve Kaşka'ya (2003), Atauz vd. (2009) ve Toksöz'e (2008) atıf yaparak günümüzde Türkiye'nin Rusya ve birçok Asya ve Kuzey Afrika vatandaşlarına getirdiği Türkiye'ye vizesiz veya gümrükte alınabilen vizeler aracılığıyla giriş yapabilme kolaylığı ile "kimi göçmenlerin vize süresi dolduğu halde ülkede kalmaları, kayıtsız olarak ev işlerinde çalışmaları ya da yasadışı olarak sağlık ya da seks sektöründe çalışmaları arasında bağlantı olduğunu" vurgulayan çalışmaları paylaşmaktadır. Burada göçmenlerin mağduriyetine yol açan esas etken Türkiye'nin sağladığı vize kolaylığından çok kayıt dışılığı ve prekaryalaşmayı teşvik eden emek-sermaye ilişkileri ve çalışma koşullarını formelleştirecek mekanizmaların yetersizliğidir.

Düzensiz göç Arap Baharı'nın ardından Suriye'de yaşanan iç savaş ile dikkat çekici bir boyuta erişmiştir. Türkiye'ye ilk Suriyeli mülteci geçişinin başladığı Nisan 2011 tarihinden Haziran 2014'e kadar geçen sürede ülkedeki toplam Suriyeli sayısı 1 milyona yaklaşmış, bunların 220 bin kadarı 22 adet mülteci kampına yerleştirilirken 571 bin kadarı kayıtlı mülteci sıfatıyla çeşitli kentlerde yerleşmişlerdir. Mayıs 2023 itibarıyla geçici koruma kapsamında Türkiye'de bulunan Suriyelilerin sayısı 3.381.429'dur (Keskin, 2023). Bunun yanı sıra BMMYK 320 bin kadar diğer uyruklardan kişinin ilgi alanına girdiğini açıklamıştır (UN Refugee Agency [UNHCR], t.y.). Türkiye'yi Avrupa'ya erişmek amacıyla transit alan olarak gören yüzlerce göçmen Türkiye'nin Ege kıyılarından lastik botlar ile Yunanistan topraklarına varmaya çalışırken hayatını kaybetmiştir. Düzensiz göçmenlerin ve geldikleri kaynak ülkelerin sayısı ise sürekli artmaktadır. Erdoğan (2022, s. 34) durumu şu şekilde özetlemektedir:

Türkiye'nin düzensiz göçmen sayılarında özellikle 2015 sonrasında çok ciddi artış dikkat çekmektedir. Çok sayıda düzensiz göçmenin GİB'in verilerine göre büyük bölümü Afganistan, Pakistan ve Irak'tan olmak üzere 2015-2021 arasında 1 milyon 500 binin üzerinde düzensiz göçmen yakalanmıştır. Düzensiz göçmenlerin yaklaşık %70'i sınır ihlali yapanlardan, %30'u ise vize ihlali ya da Türkiye'den çıkış yapan Suriyelilerden oluşmaktadır.

Türkiye'de kalanlar için başlangıçta yerel halk tarafından sergilenen "misafirperverlik" ise kamusal kaynaklar ve hizmetler üzerindeki baskı arttıkça yerini hoşnutsuzluğa, hatta yabancı düşmanlığına bırakmıştır. Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmeliğe (2016) göre yabancılar geçici koruma kimlik belgesi düzenlendikten altı ay sonra, kanunla yalnızca Türk vatandaşları tarafından icrasına izin verilen iş ve meslekler dışında çalışma izni başvurusunda bulunabilecek; Suriyeliler yalnızca geçici koruma izni aldıkları illerde çalışabilecek, bir işyerinde çalışacak Suriyeli sayısı toplam çalışan sayısının %10'unu geçemeyecektir. Suriyeliler yasal mevzuat kapsamında istedikleri sektörde çalışabilecek, Türkiye'deki çalışma mevzuatına bağlı olacak ve asgari ücretin altında çalıştırılmayacaktır. Yönetmeliğe göre mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak olan ve geçici koruma sağlanan yabancılar çalışma

izninden muaf tutulacaktır. Görüldüğü üzere yasal mevzuat geçici koruma statüsündekilerin de çalışma koşullarını ve haklarını güvence altına almaya yöneliktir. Sorun ise mevzuattan ziyade kaçak yoldan ucuz işgücü çalıştırmaya yönelik taleptir. Erdoğan (2015, s. 323) bu durumun “arz-talep dengesini yerli emekçilerin aleyhine ciddi bir biçimde bozduğu için tedirginlik yarattığını” ifade etmektedir. Kavas ve Develi (2020, s. 13) Suriyelilerin sayıca en fazla yaşadıkları ve genellikle emek yoğun üretim faaliyetlerinin yoğun olduğu İstanbul, Gaziantep, Hatay ve Şanlıurfa’da çoğunlukla kayıt dışı istihdama dahil olduklarını; şirket kuran veya bağımsız işyeri açarak esnaf ve zanaatkar olarak çalışan Suriyelilerin kendileri kayıtlı ekonomik alanda faaliyette bulunsalar da işyerlerinde ağırlıklı olarak Suriyelileri istihdam ettiklerini ve bunların da genellikle kayıt dışı olarak çalıştırıldığını aktarmaktadır. İşgücü tanımı kapsamına giren yaklaşık 2 milyon Suriyelinin büyük kısmının kayıt dışı çalıştığı tahmin edilmektedir (Karadeniz, 2023).

Kavas ve Develi'nin (2020, s. 21) geçici koruma altındakilerin kayıt dışı istihdamının önüne geçmek için getirdiği öneriler arasında bağımlı çalışan olarak istihdam edilen kişilerin de kendi işyerini açan Suriyeliler gibi çalışma izinlerini kendilerinin alabilmesi, geçici koruma statüsü ile birlikte otomatik olarak çalışma izninin verilmesi, çalışma izni almak için harç ödeme zorunluluğunun kaldırılması ve kayıt dışı istihdamla mücadele edecek denetim mekanizmasının gücünün ve yetkinliğinin artırılması sıralanmaktadır. Kayıt dışı istihdam kapsamında işçiler sosyal güvenceden yoksun olarak çalıştırılmakta, kendileri kadar bakmakla yükümlü oldukları aileleri de hak kayıpları ve geçim sıkıntısıyla karşı karşıya kalmaktadır. Kayıt dışı çalışmanın ciddi sorun olduğu ülkemizde, geçici koruma altındaki kişilerin kayıt dışı istihdamı bu sorunu da ağırlaştırmakta ve yerli işçinin işsiz kalmasına veya Suriyeliler ile aynı koşullarda çalışmayı kabul etmesine yol açmaktadır.

Suriyelilerin kitlesele akımının 1989 Bulgar Türklerinin kitlesele akımı ile 1991 Kuzey Iraklı Kürtlerin kitlesele akımından temel farkı “daha geniş bir zaman dilimine yayılmış” olması ve Türkiye'nin “bu vak’ada Suriye içindeki çatışmaların taraflarından biri konumuna gelerek istemeden de olsa kaosa, dolayısıyla da yerinden edilmelerde pay sahibi durumuna” düşmüş olmasıdır (Kirişçi ve Karaca, 2015, s. 306-307). Türkiye Suriyeli kitlesele akımını da ani gelişen ve sonlanacağı öngörülen bir insani kriz olarak değerlendirmiş, Mayıs 2011’de Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) aracılığıyla kurduğu mülteci kampları ile bu krize yanıt vermeye çalışmıştır. Oysa günümüzde bu son kitlesele insan hareketliliği çok daha detaylı, çeşitli kurumlar arası bütünleşmiş ve uluslararası işbirliği ile sorumluluk dağıtımını gerektiren bir politikaya ihtiyaç olduğunu göstermektedir. Türkiye başlangıçta benimsediği “krizi kendi kaynaklarıyla ve kendi kendine yönetme” çabasının sürdürülemez olduğunu görmüş ancak AB ile yaptığı anlaşma ile ulusal göç politikasını AB'nin sınırlayıcı müdahaleler ile düzensiz göçü yönetmek olarak tanımlayabileceğimiz, aslında göç yönetimini de dışsallayan bir anlayışın

içerisine hapsetmiştir. Bu noktada Türkiye'nin mülteci krizine karşı uluslararası dayanışma ve yük paylaşımı konularını daha fazla gündeme taşınması gerekmektedir.

3.1. Sınırın İçerisinde Süren Güven(siz)lik: Yabancı Göçmenin Prekaryalaşması

Standing'in (2014, s. 26) tanımından yola çıkıldığında prekarya; emek piyasası, istihdam, iş, çalışma, vasıfların yeniden üretimi, gelir ve temsil güvenliklerinden yoksun kişileri kapsayan grubu ifade etmektedir. Tüm bu güvenliklerden hariç olan prekaryanın genel olarak düşük gelirli sınıftan ayrıldığı yönlerden biri herhangi bir ihtiyaç anında yakın çevre, devlet veya şirketten destek görememeleri; mesleki kimlikleri olmamaları ve "denizen/kısmi vatandaş"¹⁰ olarak adlandırılabilenleridir (Standing, 2014, s. 29). Göçmen, mülteci ve sığınmacıların çoğunlukla kayıt dışı çalıştıkları düşünüldüğünde prekaryanın büyük bir kısmını oluşturdukları da görülmektedir. Mültecilerin ucuz ve gözden çıkarılabilecek kayıt dışı işgücü olarak görülmeleri de sosyal ve ekonomik güvencesizliklerini pekiştirmektedir. Standing (2014, s. 162) mülteciler arasında da ayrıma gitmiş ve geçici oturma iznine sahip olanların ekonomik ve siyasal haklara sahip olmasalar da görece daha güvende olduklarını, en kötü durumda olanlarınsa bir ülkeye iltica talebinde bulunan kayıt dışı göçmenler olduğunu ileri sürmüştür. Canefe (2016) ucuz, yarı nitelikli ve esnek işgücüne ihtiyaç duyan Türkiye'nin neoliberal politik ekonomisi ile göç akımlarının uyum sağladığını ve Türkiye'nin bu süreçte esnek işgücü ve güvencesizliğin yasallaştırılması yönünde önemli adımlar attığını söylemiştir.

1980'lerde küreselleşme ve komşu ülkelerde yaşanan siyasal ve ekonomik gelişmelerin etkisiyle Türkiye göç alan ülke konumuna gelmiş ve ülkeye ilk kez yabancı göçü gerçekleştirmiştir. Bu dönemde Afganistan, Irak, İran ve eski Sovyetler Birliği ülkelerinden göç alan Türkiye düzensiz geçiş ve sığınma ile geçici iş bulma noktası olarak ön plana çıkmıştır. Sovyetler Birliği'nin Afganistan'ı işgali, İran Devrimi, Irak'taki siyasi karmaşa ve Doğu Bloku ülkelerindeki ekonomik durum nedeniyle binlerce insan Türkiye'ye gelmiştir. Türkiye 1990'lar itibariyle düzenli göç ve çalışma amaçlı düzensiz göç almaya başlamıştır.

2000-2010 yılları arasında Moldova, Gürcistan, Romanya, Rusya Federasyonu ve Ukrayna'dan Türkiye'ye gelen çalışma amaçlı düzensiz göçmenlerin sayısı 225.802'ye ulaşmıştır (İçduygu ve Aksel, 2012, s. 23). İçduygu ve Aksel (2012) döngüsel (dairese) ve çalışma amaçlı göçü, ülkeye yasal yollarla ve ekonomik amaçlarla girenlerin vize sürelerini aşmaları, kalış koşullarını ihlal etmeleri gibi nedenlerle düzensiz göç olarak tanımlamıştır. Buna göre çoğunluğu eski Sovyetler Birliği ülkelerinden olmakla birlikte

¹⁰ Kısmi vatandaş, herhangi bir nedenden ötürü normal vatandaşların sahip oldukları haklara (medeni, kültürel, sosyal, ekonomik, siyasal haklar) sahip olmayanları tanımlamaktadır (Standing, 2014, s. 31).

Bulgaristan ve Romanya'dan da gelen göçmenler ya döngüsel ticaret, bavul ticareti ve alışveriş turizmi yapmış ya da seks, inşaat, tarım işçiliği ve düşük ücretle zor koşullarda kayıt dışı olarak çalışmıştır (İçduygu ve Aksel, 2012, s. 25).

Doğu Avrupa ve eski Sovyetler Birliği ülkelerinden gelen kadın göçmenlere yönelik toplumsal algı da tamamen iş kolları üzerinden şekillenmiştir. İyi birer eğitim geçmişine sahip olmalarına rağmen, kayıt dışı olarak bebek ve/veya hasta bakıcılığı ve temizlik gibi ev içi bakım işlerinde, konfeksiyon sektöründe ve bavul ticareti gibi alanlarda çalışmak zorunda kalmış ve göçmen kadınlar Türkiye'de seks işçiliği ile özdeşleştirilmiştir. Eski Sovyet ülkelerinden gelen kadınlar, seks işçisi olsun ya da olmasın, etnik kökenine bakılmaksızın her türlü cinsel eylem için hazır ve istekli olarak tanımlanmış ve seks işçiliği ile özdeşleştirdikleri "Nataşa" sözcüğü ile anılmıştır (Gülçür ve İlkcaracan, 2002, s. 414).¹¹ Bu durum zamanla göçmen kadınların, İstanbul ve Karadeniz piyasası için de önemli olan bavul ticaretini yapmak istememeleriyle sonuçlanmıştır. Bunun da ötesinde "Nataşa" olarak damgalandıkları ve kayıt dışı çalıştıkları için saç renklerini değiştirmek, daha az görünür olmak, kamusal alanlarda bulunmamak, tasarruf etmek için perhiz yapmak zorunda kalmışlardır (Keough, 2006 ve Kümbetoğlu, 2005'ten akt. Toksöz ve Ünlütürk-Ulutaş, 2012, s. 97).

3.2. Suriyelilerin Ucuz İşgücü Olarak Tanımlanması

Suriye'de 2011 yılında başlayan iç çatışmaların sonucunda Suriyelilerin büyük bir kısmı Türkiye'ye olmak üzere farklı ülkelere göç etmiştir. 2014 yılında da YUKK'un geçici korumayı düzenleyen 91. maddesi çerçevesinde, "uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayanlara sağlanabilecek geçici koruma" işlemlerine ilişkin Geçici Koruma Yönetmeliği¹² de yürürlüğe girmiştir. Buna göre Suriye'de çıkan olaylar nedeniyle kitleseel veya bireysel olarak Türkiye sınırlarına gelen veya sınırlarını geçen Suriye vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınacaktır.¹³

Yasal düzenlemelerle birlikte Türkiye'ye gelen Suriyeliler, çalışma izninden muaf tutulan mevsimlik tarım işçiliği gibi alanlarda çalıştıkları için büyük bir kısmının çalışma izni kapsamı dışında bırakıldığı bilinmektedir (Şahankaya Adar, 2018, s. 20). Türkiye'de bulunan Suriyelilerin kaçının çalışma iznine sahip olduğuna ilişkin veri en son 2021 yılında yayınlanmıştır. Buna göre 2021 yılında Türkiye'deki 3.737.369 Suriyelinin (Erdoğan, 2022)

¹¹ Nataşa terimi Türkiye dışında da kullanılmış, bu algı nedeniyle yabancı sarışın kadınlara yönelik çok sayıda taciz vakası gerçekleşmiştir (Gülçür ve İlkcaracan, 2002: 415).

¹² R.G. 22.10.2014/29153.

¹³ 2016 yılında 8375 sayılı Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik kabul edilmiştir. Buna göre "geçici koruma sağlanan yabancıların, çalışma izni olmaksızın" Türkiye'de çalışmaları ve/veya çalıştırılmaları yasaklanmıştır (R.G. 15.01.2016/29594).

yalnızca 91.500'ünün çalışma izni bulunmaktadır. Genellikle küçük ve orta ölçekli işletmelerde kol gücü olarak kayıt dışı çalışan Suriyelilerin işgücü piyasasında Türkçeye hâkim olmamak, eğitimsizlik (veya diploma denkliğinin olmaması), farklı çalışma kültürüne sahip olmak gibi birçok dezavantajı bulunmaktadır (Karadeniz, 2023). Bununla birlikte yabancılara verilecek çalışma izni işgücü piyasasının ihtiyaçları ve belirli bir istihdam alanı için yerli işçi bulunamamasına bağlı olarak verilmektedir (Toksöz ve Ünlütürk-Ulutaş, 2012, s. 86). Uluslararası Çalışma Örgütü raporuna göre Türkiye'de geçici koruma sağlanan Suriyelilerin ağırlıklı olarak tekstil, inşaat, sanayi, gıda, oto tamir ve bakım işlerinde kayıt dışı çalıştığı tespit edilmiştir (Karadeniz, 2023). Yani mültecilerin istihdamı aslında yerli işçilerin de çalışabileceği niteliksiz işlerde sağlanmaktadır.

Suriyeliler herhangi bir sosyal güvence olmadan, emek yoğun işlerde düşük ücret karşılığında uzun saatler çalışmakta, her zaman iş yapmaya hazır pozisyonda bulunmaktadır. Genellikle tarım, inşaat, tekstil ve ağır sanayide çalışan Suriyeli erkekler geçinebilmek için çocuk dahil tüm hane halkını çalışmaya zorlamakta ve bu durumun Türkiye'deki çocuk işçiliği oranını da artırdığı bilinmektedir (Örmeci Güney ve Cengiz, 2023, s. 245). Türkiye'deki Suriyelilerin prekarya olarak tanımlanmasında ön plana çıkan unsurlardan biri de işgücü piyasasında sermayenin ücret garantisini sağlamaması ve Suriyelilerin en düşük ücretlerde çalışmayı kabul etmeleridir (Şahankaya Adar, 2018, s. 24). Suriyelilerin yerli işgücü piyasasına girmelerinin etkilerine bakıldığında kayıt dışı istihdamın nüfusa oranla %2,2 düştüğü; bu durumun özellikle dezavantajlı grupları (kadınlar, gençler ve düşük eğitim düzeyine sahip işçiler) olumsuz etkilediği, kayıt dışı işlerini kaybeden bu grubun tamamen piyasa dışına itildiği tespit edilmiştir (Ceritoğlu vd., 2017). Çoğunlukla kayıt dışı ve düşük gelirle çalışan bu kişiler, Türkiye'de yaşanan istihdam ve gelir sorununun; yerel işçilerin ücretleri, çalışma koşulları, sosyal güvenlik ve yardımlarında yaşanan değişimlerin sorumlusu olarak görülmekte ve bu kişilere yönelik sosyal dışlanma giderek yayılmaktadır. Bir yandan yerel halkın devletten alabileceği sosyal yardımların Suriyelilere gittiği algısı bir yandan da Suriyelilerin kayıt dışı çalışan yerel halkın işlerini ellerinden aldıkları söylemi bu sosyal dışlanmayı da beslemektedir. Göçmenleri, etnik kökenlerine bakmaksızın, işverenler ve piyasa için değerli kılan yasadışı statüleri nedeniyle korumadan yoksun olmaları ve her türlü sömürüye açık olmalarıdır (Toksöz ve Ünlütürk-Ulutaş, 2012, s. 103). Sonuç olarak Suriyelilerin esasen ülkenin yeni prekaryası olmasındaki en önemli faktör güvencesiz iş gücünü kendi yararına kullanan piyasadır.

4. TÜRKİYE-AVRUPA BİRLİĞİ İLİŞKİLERİ VE GÖÇE YÖNELİK SINIRLAYICI MÜDAHALELER

Soğuk Savaş'ın bitişinin ardından geçmişte çift kutupluluğun baskıladığı çatışmalar su yüzüne çıkmıştır. Kişi, mal ve sermayenin dolaşımını kolaylaştıracağı düşüncesiyle desteklenen neoliberal politikalar ve

küreselleşme bir yandan gelişmekte olan ülkelerde sosyo-ekonomik adaletsizliklerin, artan işsizliğin, yoksulluğun ağırlaşmasına yol açmış; öte yandan tanınma, sınırlı kaynaklar ve güç için mücadele veren etnik ve mezhepsel kökenli iç çatışmaların, kimi durumlarda da devletlerin kendi yurttaşlarının insan haklarını ihlal eden zulüm ve baskılarının sonucu olarak göç etmek zorunda kalanlara gelişmiş Kuzey ülkelerinde ve özellikle Batı Avrupa'da daha iyi bir yaşantıya erişmek için alternatifler sunmuştur. Parla (2015, s. 110), Türkiye'deki göç politikalarının da neoliberal emek pazarının ucuz işgücü talebi çerçevesinde şekillendiğini ve yabancı çalışanlar için kırılmalı yarattığını ifade etmektedir. Artan iletişim ve ulaşım imkanları ve var olan göçmen ağıları potansiyel göçmenler için yer değişikliğini ve yeni yerleşimi hem teşvik etmekte hem de kolaylaştırmaktadır. Bu yoğunlaşan insan hareketliliğinin sınırlarda takip edilmesi ve denetlenmesi güçleştikçe risk ve yeni tehdit algısı da büyümektedir. Göç ve göçmenlerin insan kaçakçılığı, organize suçlar ve terörizm ile ilişkilendirilmesinin de etkisiyle göç süratle güvenlikleştirilmiştir. Bu süreçte transit göç ve transit göçmen de Avrupa'nın dışında kontrol edilmesi gereken bir tehlike olarak görülmüştür. Bu yaklaşım Avrupa merkezli bir uluslararası göç ve sığınma rejiminin şekillenmesine yol açmıştır (İçduygu, 2007). Avrupa merkezli uluslararası göç ve sığınma rejimi, transit göçün güneyden kuzeye ve doğudan batıya takip ettiği rota nedeniyle Türkiye'yi de dahil ettiği oryantalist bir yaklaşım benimsemiştir. Fine (2018, s. 127) bu durumu şu şekilde ifade etmektedir:

Türkiye aynı anda hem AB dışsallaştırmasının bir nesnesi hem de kültürel yakınlıkları olduğu düşünülen ülkeler arasında AB dışsallaştırmasının aktif bir ajanıdır. Müslüman dünyası istenmeyen göç akımlarının hem kaynağı hem de rotası olarak görüldüğünden, Türkiye'nin göç yönetimi ideallerinin daha güneye yayılmasında önemli bir rol oynayacağı düşünülmüştür.

İçduygu (2015, s. 290-291), Türkiye'nin AB'ye üyelik meselesinin gündemden çıkması durumunda dahi AB'nin güneydoğu sınırını göç dalgalarından koruyacak şekilde Avrupa merkezli uluslararası göç ve sığınma rejimiyle uyumlu politikalar üretip uygulamasının Türkiye-AB ilişkilerinde merkezi öneme sahip bir tartışma konusu olmaya devam edeceğini belirtmektedir.

Türkiye, AB'nin dış sınırlarının kontrolü ve güvenliğinden sorumlu olan AB Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (Frontex) ile 2012'de bir Mutabakat Zaptı imzalamış, 2016 yılı itibarıyla de AB'nin atadığı bir Frontex irtibat görevlisi Türkiye'de göreve başlamıştır (Frontex, 2012). Yıldız ve Turhan (2022, s. 220) Türkiye'nin düzensiz göç ile mücadele amacıyla AB müktesebatına uyumunu "harici farklılaştırılmış entegrasyon" olarak değerlendirmektedir. Türkiye, AB'nin dış sınırlarını çevreleyen ülkelerle işbirliği kurarak geliştirdiği Entegre Sınır Yönetimi (ESY) sisteminin bir parçası ve uygulayıcılardan biri durumundadır. Türkiye 2006'da ESY Eylem Planı'nı kabul etmiş, 2016'da "Sınır Yönetimi Alanında Kurumlararası İş Birliği ve Koordinasyon Hakkında Yönetmelik" ile ESY Uygulama

Kurulu'nu tesis etmiştir. Bu şekilde sınır yönetiminden sorumlu kurumlar arasında uyum amaçlanmıştır. Frontex ile işlevsel işbirliğinin de bu amaca hizmet etmesi beklenmektedir. Türkiye düzensiz göçle mücadele kapsamında bugüne kadar 15 ülke ile (Yunanistan, Rusya Federasyonu, Yemen, Nijerya, Bosna Hersek, Kırgızistan, Pakistan, Romanya, Suriye, Ukrayna, Belarus, Karadağ, Moldova, Kosova ve Norveç) geri kabul anlaşması imzalamıştır. Geri kabul anlaşmaları, “düzensiz göçmenlerin düzenli, hızlı, güvenli ve insan onuruna yaraşır şekilde vatandaşı oldukları veya geldikleri ülkelere geri gönderilmelerine dair esas ve usulleri hukuki zeminde” düzenlerken, AB'nin de işbirliği yaptığı ülkeleri teşvik ettiği bir yöntem halini almıştır (Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, t.y.a).

AB, Türkiye'nin Yunanistan ve Bulgaristan ile sınır yönetimi alanında bölgesel işbirliğini geliştirmesini, sınır yönetiminin de sivil bir otoriteye bırakılmasını teşvik etmektedir. Uygulamada ise ESY alanında entegrasyonun önünde çeşitli engeller bulunmaktadır. Yıldız ve Turhan (2022, s. 221-222) bunları AB ile üyelik müzakerelerinin durdurulmasının ardından AB'nin normatif teşvik mekanizmasının zayıflaması, sınır yönetiminin günümüzde artan oranda siyasallaşan bir konu olması, Türkiye'nin Batı'daki deniz sınırlarının kontrolü kolay olmayan coğrafi şartları ve Türkiye'nin yakın çevresinde yaşanan savaş ve ekonomik istikrarsızlıklar nedeniyle Doğu ve Güneydoğu'daki kara sınırlarına yönelik yoğun göç baskısı ve terör tehdidinin bulunması olarak sıralamaktadır. Frontex'in açık denizde geri-itme vakalarına göz yumduğu, hatta iştirak ettiğine ilişkin rapor ve haberler Frontex'in sınır kontrolü ve yetkililerin eğitimi alanında teknik destek ve işbirliğinin ötesine geçerek, göçmenlerin emniyeti ve insan hakları pahasına hareket eden bir güvenlik teşkilatına dönüştüğünü ortaya koymaktadır (Lighthouse Reports, 2022). Başka zaman kabul görmeyecek tedbirlerin Avrupa toplumunun güvenliğine yönelik tehdit ve suç ile özdeşleştirilen düzensiz göçmenlere karşı uygulanması, değerler Avrupası fikrine de gölge düşürmektedir.

New York Bildirisi'nin işaret ettiği 10.7 no.lu Sürdürülebilir Kalkınma Hedefi “planlı ve iyi yönetilen göç politikalarının uygulanması da dâhil olmak üzere, insanların düzenli, güvenli ve sorumlu bir şekilde göç etmelerinin ve hareket etmelerinin kolaylaştırılması”na çağrıda bulunmaktadır (UN General Assembly, 2015; UN General Assembly-New York Declaration, 2016). New York Bildirisi'nin hükümlere getirdiği sorumluluklar arasında dünyanın daha varlıklı devlet ve toplumlarının zamanında ve güvenilir insani fonlar sağlaması, yüksek sayıda mülteciye ev sahipliği yapan topluluklara yatırım yapılması, ev sahibi ülkelerde yetişkin mültecilerin çalışabilmesi ve çocukların okula gidebilmesi için sunulan fırsatların artırılması ve insanların yerinden edilmesine sebep olan itici etkenlerin ve tetikleyici faktörlerin giderilmesi bulunmaktadır (UNHCR, 2016). Türkiye'nin sınırlarının denetimini sağlama ihtiyacı ortadadır. Bunun için gerekli teknik ve personel ihtiyacı için AB ile ESY sistemi çerçevesinde işbirliği olumlu olmakla birlikte, Türkiye'nin yakın coğrafyasındaki şartlar ve BM Genel Kurulu'nun

2016 yılında gerçekleştirdiği müzakere ve taslak çalışmasının ardından 2018 yılında kabul edilen Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göçe İlişkin Küresel Mutabakat'ın (GCM) “sorumluluk” ilkesi göz ardı edilmemelidir (Oelgemöller ve Allinson, 2020).

Türkiye'nin 2013 yılında çıkardığı bir yasa ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nü kurmuş olması, AB'nin istenmeyen göçle mücadelesine verdiği desteğin göstergesi olarak yorumlanmıştır. Göç yönetimi hukukunun ve ajansının kuruluşu, Türkiye'nin kısa zamanda ihtiyaç duyduğunu kabul etmek zorunda kaldığı AB kaynaklı maddi destek için onay almasını garanti etmiştir. AB'nin sınır yönetiminden sorumlu bürokratları ise, Türkiye'nin sığınma mevzuatını Türkiye'nin mülteciler için güvenli olduğunun kanıtı olarak kabul etmişlerdir. Oysa çıkarılan yasalar ve mevzuat aracılığıyla göçü yönetmek, göçmenlerin ve/veya mültecilerin yararına uygulamalar ve işbirlikleri için yeterli olmayabilir. Türkiye, Fine'nin (2018, s. 130) tabiriyle “göç politikasının Avrupalılaştırılmasının bir nesnesinden ziyade, göç politikasının oluşturulmasının bir aktörü”ne dönüşmektedir. Bu dönüşüm, Türkiye gibi AB üyesi olmayan ülkelerin sınır politikalarını New York Bildirisi çerçevesinde yeniden tartışarak şekillendirme fırsatını ortadan kaldırmaktadır. Göçmen ve mülteciler için “güvenli” tabir edilen Türkiye'de barınan kayıtlı ve kayıt dışı göçmenlerin içinde bulunduğu güvencesizlik ve hiper-güvencesiz yaşam koşulları ne yazık ki daha katı sınır güvenliği tedbirleriyle ortadan kalkmayacaktır.

Türkiye'de devletin Suriye'den gelen mültecilere yönelik politika ve söylemleri zaman içerisinde dönüşüm göstermiştir. İçduygu ve Demiryontar (2022, s. 331) uluslararası mülteci rejiminin “en iyi ve en kalıcı çözüm önerisi” olarak sunduğu “ilk sığınma ülkesine entegrasyon, kaynak ülkeye geri gönderme ve üçüncü ülkeye yeniden yerleştirme seçeneklerini” Türkiye devletinin “değişken ve paralel olarak” uyguladığını, erken dönemde “açık kapı” politikası ile kabul edilen mültecilere yönelik “misafir” bakış açısının zamanla yerini çalışma izni ve vatandaşlığa geçiş imkanları tanıyarak entegrasyonu öngören bir sürece bıraktığını, 2017'den sonra ise söylem ve somut politikaların “geri gönderme”ye evrildiğini belgelemektedir. İçduygu ve Demiryontar (2022, s. 326), Suriyelilerin zamanla “kendiliğinden bir entegrasyon süreci” yaşadıklarını, ama bu entegrasyonun “cinsiyete, yaşa, yaşam evresine, sosyal sınıfa ve diğer faktörlere göre değişim” gösterdiğini belirtmektedir. Suriyeli mültecilerin sayısının zamanla artması, kalış sürelerinin uzaması ve yaşanan ekonomik krizin etkisiyle Türkiye'de toplumsal tepki düzeyinde göçmen, sığınmacı ve mülteci karşıtlığı artmış, göç siyasallaşmıştır. İçduygu ve Demiryontar'a (2022, s. 330) göre Türkiye'de devlet “uyum”, “geri dönüş” ve “geri gönderme” seçeneklerini “ulusal ve uluslararası politikalar, kamuoyu algısı ve diplomasi alanlarındaki konjoktüre göre” kullanmaktadır.

Geri dönüş vurgusu sadece Türkiye'ye özgü değildir. AB de bir yandan dış sınırları iyi yönetmeyi, yani denetimsiz geçişleri durdurmayı, diğer yandan

da sığınmacıları geri kabul anlaşmaları yapılan üçüncü ülkeler aracılığıyla sınırların dışına çıkarmayı hedeflemektedir. Her ne kadar sığınmacıların geri dönüşü ve geri gönderilmesi uluslararası mülteci rejiminde yer alan seçenekler olsa da, günümüzde devletlerin sorumluluk paylaşımından kaçındıkları görülmektedir. AB kendi içerisinde dahi sığınmacıların üye devletler arasında dağılımını ve yeniden yerleşimini mümkün kılacak bir kota mekanizması işletmeyi başaramamıştır. AB, bunun yerine Avrupa İltica Destek Ofisi'ni AB İltica Ajansı'na dönüştürerek sığınma başvurularını süratle değerlendirmeyi ve geri dönüşleri hızlandırmayı amaçlamıştır. Avrupa Parlamentosu Milletvekili Erick Marquardt, Yeni AB Göç ve Sığınma Paketi'nin yeni tarama prosedürünün her yeni gelen bir kişiyi beş gün içerisinde bir incelemeye tabi tutma teklifini “yalnızca işleri fazla basite indirgemeye, insanlıktan çıkarmaya ve daha yüksek hata oranlarına neden olabilir ve dolayısıyla da adil ve insancıl bir değerlendirme sürecini garanti etmek adına hiçbir şey yapamaz” diye değerlendirmektedir (van de Rakt, 2020).

Avrupa Komisyonu (2020) başta Suriyeliler olmak üzere, Yunan adalarından Türkiye'ye dönen mültecilerin oranının yavaş seyrettiğini ifade ederek Mart 2016'dan 2020'ye kadar sadece 2.735 kişinin geri döndüğünü aktarmaktadır. Avrupa Komisyonu'nun (2020, s. 3) paylaştığı bilgiye göre Destekli Gönüllü Geri Dönüş ve Yeniden Entegrasyon Programı, Haziran 2016'dan 2020'ye kadar 4.030 gönüllünün geri dönüşünü desteklemiştir; dört yılda hem Yunan adalarından hem de anakaradan Türkiye'ye 18.711 göçmen gönüllü geri dönüş gerçekleştirmiştir. Türkiye, mültecilerin üçüncü bir ülkeye yeniden yerleştirilmesi seçeneğini yeterince değerlendirememektedir. Yeniden yerleştirmeler oldukça sınırlı kalmaktadır. AB ve Türkiye arasında varılan 18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'nın ardından geçen dört sene içerisinde 27.000 Suriyeli mülteci Türkiye'den AB üyesi ülkelere yerleştirilmiştir (European Commission, 2020, s. 2).¹⁴ Avrupa Komisyonu'nun açıklamasına göre toplamda 15 ülke, 2021-2022 döneminde risk altında olan yaklaşık 37.000 Afgan'a ek olarak yaklaşık 30.000 mülteciyi yeniden yerleştirmeyi kabul etmiş, ancak gerçekte, AB'ye başarılı bir şekilde yerleştirilen mülteci sayısı oldukça düşük kalmıştır (2022).

AB'de kalma hakkı olmayan kişilerin geri gönderilmesinin, adil ve etkili bir göç politikasının vazgeçilmez bir parçası olduğunu beyan eden Avrupa Komisyonu (2022), AB ve üye devletlerin, hem AB içinde geri dönüş prosedürlerinin doğru bir şekilde işlemlerini sağlamak hem de dünya çapındaki ortaklarıyla geri kabul konusunda işbirliğini geliştirmek için çalışmaya devam etmesi gerektiğini; bu tür bir işbirliğinin Bangladeş ve Pakistan gibi ülkelere geri dönüşlerin artırılmasında verimli olduğunu, Yunanistan, Malta ve Kıbrıs

¹⁴ AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı ile Türkiye'nin yasadışı geçişlerdeki transit konumunun ortadan kaldırılması ve Ege'deki düzensiz göçün kontrol altına alınması amaçlanmaktadır. Yunan adalarından alınacak bir Suriyeliye karşı Türkiye'de geçici koruma altındaki bir Suriyeli, “1'e 1 formülü” ile, AB üye ülkelere yerleştirilecektir. Türkiye'den alınacak kişiler BM Mülteciler Yüksek Komiserliği ile işbirliği içinde ve BM Kırılğanlık Kriterleri çerçevesinde belirlenecektir (Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, t.y.b).

gibi düzensiz göç akımlarından en doğrudan etkilenen üye devletlere de yardımcı olduğunu aktarmaktadır. AB özellikle geri dönüş konusunda aktif bir politikaya yönelmektedir. Buna karşılık İsveç, Fransa ve Hollanda gibi üye ülkelerin yeniden yerleştirme kotalarını 2023 yılı itibariyle büyük ölçüde azalttıkları görülmektedir (European Union Agency for Asylum [EUAA], 2023, s. 279). Ukrayna'da yaşanan savaş ile yerinden olmuş insanların Avrupa'ya kitlesel göçü de bu kota azaltımında etkili olmuştur. Görüldüğü üzere temel kaygı sığınma başvuru merkezleri üzerindeki sayısal baskıyı azaltmaktır. Düzensiz göçle mücadele de bu endişeye yanıt vermek amaçlıdır. Düzensiz göçle birlikte sığınma başvurularının da sayısı tırmanmaktadır. AB'nin Türkiye ile yaptığı Göç Antlaşması düzensiz göçü yavaşlattığı kadar sığınma başvurularını da sınırlamaktadır. Bu durumda gerçekten sığınma ihtiyacı duyanların güvenli ülkelere erişimi güçleşmekte ve sığınma başvurusu başlatma fırsatı yitirilmektedir.

Türkiye'nin bu koşullar altında daha fazla sığınmacının gelip sıkışacağı bir ülke olması beklenebilir. Türkiye'nin böyle bir gelişmeye karşı şimdiden daha tutarlı bir politika ve söylem ile küresel sorumluluk paylaşımı çağrısında bulunması hem sığınmacıların hakları hem de Türkiye'yi zorlayacak ve sürdürülemez geçici koruma uygulamasına alternatifler geliştirmesi açısından önemlidir. BM, New York Bildirisi'nin ardından kabul edilen Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat'ın 2016-2021 yıllarını kapsayan ilk Gösterge Raporu'nda mültecilere ev sahipliği yapan düşük gelirli ülkelere verilen destek ile mültecilerin iş ve eğitime erişiminin artırılması konusunda yapılması gereken daha çok şey olduğunu kabul etmektedir (UNHCR, 2021a). UNHCR'nin korumadan sorumlu Yüksek Komiser Yardımcısı Gillian Triggs "En az kaynağa sahip ülkelerin hem yeni ortaya çıkan hem de uzun süredir devam eden mülteci durumlarında en fazla sorumluluğu taşımaya devam ettiğini" açıklamaktadır (UNHCR, 2021b). Uluslararası mülteci hukukundaki boşluk, mültecileri korumak ve kabul etmek hususunda BM üyeleri arasında yük ve sorumluluğun eşit paylaşılmasını güçleştirmektedir. BMMYK Yürütme Komitesi (ExCom) "Kitlesel bir akın bazı ülkelere gereğinden fazla yük bindirebilir; uluslararası işbirliği olmadan kapsamı ve doğası itibariyle uluslararası olan bir sorunun tatmin edici bir şekilde çözülmesi mümkün değildir" demiştir (Hughes and Liebaut, 1998, s. 279). ExCom 2018 yılında devam eden bu eşitsizliğe dikkat çekmiştir (İneli-Ciğer, 2019, s. 122).

Kitlesel göç hareketlerinin Türkiye gibi göç akımlarının yolu üzerinde olan ülkeler üzerinde yarattığı ağır yüke karşı uluslararası bir dayanışma ruhu ile karşılık vermek gerekmektedir. Türkiye bu ruhun gelişmesi için sözcülük ve rehberlik yapabilir. Türkiye küresel, bölgesel ve ulusal seviyede sorumluluk ve yük paylaşımı çağrısında bulunmalıdır. Bu amaçla göç yönetimine sadece AB ile uyum kaygısıyla değil daha küresel bir sorumluluk algısıyla yaklaşılmasını desteklemelidir. İneli-Ciğer (2019, s. 127) Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat'ın, yeni yeniden yerleştirme programları oluşturmayı ve mevcut olanları geliştirmeyi amaçladığını

aktarmaktadır. BMMYK, yeniden yerleştirme yerlerini genişletmek ve ek kabul yolları sağlamak için üç yıllık bir strateji (2019-2021) planlamaktadır. Devletler ayrıca aile birleşimi, sponsorluk, insani yardım vizeleri, eğitim fırsatları, burslar ve işgücü hareketliliği sunacaktır. Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat'ın kısa ve uzun vadeli politika önerilerinin hukuki bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Popülist siyaset, iltica konusunda yeterince bilgilendirilmeyen ve yönlendirilmeye müsait kamuoyu da devletlerin Mutabakat'ın önerileri doğrultusunda işbirliği yapmasını güçleştirmektedir. İneli-Ciğer (2019, s. 138) de büyük ölçekli bir göç akımı veya başka bir zorlu durumda yük ve sorumluluğun öngörülebilir bir şekilde paylaşılmasına yönelik somut ve pratik eylemler içeren farklı modeller önermektedir. Bu modellerin Mutabakat'ın bir eki olarak sunulması halinde, Mutabakat'ın yük paylaşımı konusundaki boşluğu doldurma ve uluslararası toplumun büyük mülteci hareketlerine müdahale etme şeklini iyileştirme ihtimaline ve kabiliyetine katkıda bulunabileceği ifade edilmektedir. İneli-Ciğer'in (2019) aktardığı modeller, Chimni'nin (1993) 20 bin kilometre kareden büyük her ülke aynı sayıda mülteci kabul etsin önerisi ile Hathaway ve Neve'in (1997) mülteci koruma mekanizmalarının yeniden tasarlanması ve mevcut mülteci koruma rejiminin çözüm odaklı bir geçici koruma ile değiştirilmesi önerisidir. İneli-Ciğer (2019, s. 134), Schuck'un oluşturulacak bir uluslararası ajans ve pazar sistemi aracılığıyla önceden belirlenmiş kotaları olan ülkeler arasında mültecilerin sorumluluğunun paylaşılması önerisini aktarmaktadır. Schuck'un (1997) önerisi, uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişi sayısını belirlemekte ve korunmaya muhtaç nüfusun tamamının, devletlerin 1951 Sözleşmesi kapsamında mültecilere en asgari güvence ve kolaylıkları sağlama kapasitesi, ulusal zenginlik, nüfus yoğunluğu ve toprak büyüklüğüne göre dağıtılmasını öngörmektedir. Türkiye'de bu veya benzer modelleri geliştirerek Küresel Mülteci Forumu'nda uluslararası toplumun dikkatine sunabilir. TEPAV, Göç Araştırmaları Derneği ve Heinrich-Böll-Stiftung Vakfı-Türkiye Ofisi işbirliği ile düzenlenen "AB-Türkiye Mülteci Mutabakatını Yeniden Düşünmek" başlıklı toplantıda da katılımcılar arasında yer alan Dr. Olaf J. Kleist, Türkiye'nin tek başına taşımak zorunda olduğu Suriyeli mülteci yükünün fazlalığına dikkat çekmiş ve uluslararası toplumun bir Küresel Mülteci Kabul Programı (GRAP) oluşturarak mültecilerin korunması için uluslararası seviyede işbirliğine gitmesi gerektiğinin altını çizmiştir (TEPAV, 2023).

AB ile yürütülen uyum süreci, sınır güvenliği ve insan hakları arasındaki çatışmalar, Türkiye'nin göç politikasını ve yükümlülüklerini sürdürmesini mümkün kılmamaktadır. AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, göçmenlerin haklarından ziyade AB'nin göç yönetimini ve mülteci hareketliliğini AB sınırları dışında bir ülkeye veya ülkelere aktararak dışsallaştırması, Türkiye'nin de bu alanda geliştirebileceği uluslararası işbirliklerini sınırlandırması sonucunu doğurmaktadır. Türkiye'nin sınır yönetimi konusunda, düzensiz göçü denetlemek hususunda yaptığı işbirlikleri mülteci hakları açısından olumlu bir gelişme olsa da Türkiye'deki mültecilerin

daha güvenli ve müreffeh bir yaşam sürme ihtiyaçlarını karşılamamaktadır. Küresel mutabakatı imzalayan ülkeler arasında adil sorumluluk paylaşımı yapılmalı ve mülteciler ile göçmenlere yönelik daha bütünleşik ve insan odaklı politikalar geliştirilmelidir.

Sonuç

Türkiye, küresel bir sorun olan düzensiz göçe –özellikle son 10 yılda– hem kaynaklık etmekte hem de transit ve hedef ülke olarak maruz kalmaktadır. Türkiye'nin, insani kriz anlarına tepki veren göç politikasını bu koşullar altında sürdürebilmesi mümkün görünmemekte; yeni göç dalgalarına karşı uluslararası işbirlikleri çerçevesinde kapsamlı bir göç politikası geliştirilmesi gerekmektedir. Türkiye bağlamında, böyle bir politika yalnızca kısa vadeli insani kaygıları ele almayı değil, aynı zamanda uzun vadeli entegrasyon, kapasite geliştirme ve bölgesel işbirliği stratejilerini de dikkate almayı gerektirecektir. Dünya, kitlesele göçün karmaşıklığıyla boğuşurken, Türkiye gibi ülkeler bu zorlukların ön saflarında yer almaktadır. Buradan hareketle Türkiye, uluslararası dayanışmanın gelişmesi için sözcülük ve rehberlik yapabilecek konumdadır.

Küresel göç yönetiminde göçmenlerin sesini duyurmakta güçlük çekmesi Türkiye'nin ciddi bir sorundur. Aksel ve Boşnak (2022, s. 167) ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütlerinin ve göçmen/diaspora örgütlerinin temsilcilerinin de çok taraflı anlaşma ve mutabakatların tasarlanmasına katılımının küresel göç yönetiminin daha göçmen odaklı olmasına katkıda bulunacağını belirtmektedir. Göçmenlerin temsil edilmediği, kendilerini ifade edemediği koşullarda göçmenlere yönelik politikaların odağında giderek artan oranda güvenlik tedbirlerini içeren, göçmenlerin ve sığınmacıların insan hak ve ihtiyaçlarını ikincil sıraya yerleştiren, göçün insani kalkınma ve insan güvenliği ile ilişkili boyutunu ihmal eden bir yaklaşımın yer aldığı görülmektedir. Yeni AB Göç ve Sığınma Paketi ise tarama sistemi ile her ne kadar insan hakları ve geri göndermeme ilkesini güvenceye alma iddiasında ise de işbirliğini kaynak, transit ve varış ülkelerinin uluslararası işbirliği ile sınırlamakta; göçmen, Eurodac veritabanındaki bir kayda indirgenmektedir.

AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı, Türkiye'de geçici koruma statüsünü haiz kişiler için insani ve acil yardımın sağlanması açısından olumlu olsa da bu kişiler yasal belirsizlik içerisinde. Bu koşullar altında henüz mülteci statüsü açısından değerlendirilmemiş bu kişilerin Türkiye'ye entegre olmak veya yolculuklarına devam ederek üçüncü bir ülkede gelecek kurmak gibi öngörülebilir ve erişilebilir bir tercihe sahip olmaları güçtür. Türkiye'nin Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakatı referans alarak gelişmiş devletlere ve uluslararası topluma sorumluluk ve yük paylaşımı çağrısında bulunması, göç politikasını ve uluslararası ilişkilerini bu çerçevede geliştirmesi, Türkiye'de hem geçici koruma statüsüne haiz kişilerin hem de dünyanın farklı bölgelerinde sığınmacı ve mülteci statüsünde bulunan insanların güvenliğine ve geleceğine katkıda bulunacaktır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış Bağımsız

Yazar Katkısı: Sanem Özer %50, Asiye Gün Güneş Güllal %50

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışma için destek alınmamıştır.

Etik Onay: Bu çalışma etik onay gerektiren herhangi bir insan veya hayvan araştırması içermemektedir.

Çıkar Çatışması Beyanı: Çalışma ile ilgili herhangi bir kurum veya kişi ile çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Peer Review: Independent double-blind

Author Contributions: Sanem Özer 50%, Asiye Gün Güneş Güllal 50%

Funding and Acknowledgement: No support was received for the study.

Ethics Approval: This study does not contain any human or animal research that requires ethical approval.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest with any institution or person related to the study.

Kaynakça

- Abadan-Unat, N. (1972). Türkiye'nin göç akımı ve sosyal hareketlilik. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 27(4), 17-52. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001171
- Akgündüz, A. (2016). *Labour migration from Turkey to Western Europe, 1960–1974 a multidisciplinary analysis*. Routledge.
- Aksel, D., & Boşnak, B. (2022). Sivil toplum ve göç çalışmalarında köprüler kurmak: Türkiye örneği. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Türkiye'nin Göç Siyaseti*, 21(Özel Sayı), 159-182. <https://doi.org/10.46928/iticusbe.1177764>
- Atasü-Topçuoğlu, R. (2016). Düzensiz göç: Küreselleşmede kısıtlanan insan hareketliliği. S. G. Ihlamur-Öner ve N. A. Şirin Öner (Ed.), *Küreselleşme çağında göç: Kavramlar, tartışmalar* içinde (s. 501-518). İletişim Yayınları.
- Atauz, A., Akbaş E. & Atasü-Topçuoğlu, R. (2009). Human trafficking in Turkey: Findings from Northeastern Anatolia. *Asian and Pacific Journal of Migration*, 18(3), 419-439. <https://doi.org/10.1177/011719680901800305>
- Betts, A. (2009). *Forced migration and global politics*. Wiley-Blackwell.
- Bozdağlıoğlu, Y. (2014). Türk-Yunan nüfus mübadelesi ve sonuçları. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(Özel Sayı), 9-32.
- Canefe, N. (2016). Management of irregular migration: Syrians in Turkey as paradigm shifters for forced migration studies. *New Perspectives on Turkey*, 54, 9-32. <https://doi.org/10.1017/npt.2016.6>

- Ceritoglu, E., Yunculer, H., Torun, H. & Tümen, S. (2017) The impact of Syrian refugees on natives' labor market outcomes in Turkey: Evidence from a quasi-experimental design. *IZA J Labor Policy*, 6(5). <https://doi.org/10.1186/s40173-017-0082-4>
- Chimni, B. S. (1993). The Operational mechanism: International burden sharing, in reconceiving refugee law as human rights protection. *Background Paper for the Meeting of the Legal Working Group*, 86, 104-107.
- Council of the European Union. (2011). *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)*, 20 December 2011, *OJ L. 337/9-337/26*; 20.12.2011, 2011/95/EU. 25 Ağustos 2023 tarihinde <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0095> adresinden edinilmiştir.
- Council of the European Union. (2001). *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member states in receiving such persons and bearing the consequences thereof*, 7 August 2001, *OJ L.212/12-212/23*; 7.8.2001, 2001/55/EC. 25 Ağustos 2023 tarihinde <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0055> adresinden edinilmiştir.
- Çapa, M. (1990). Yunanistan'dan gelen göçmenlerin iskânı. *Atatürk Yolu Dergisi*, 2(5), 49-69. https://doi.org/10.1501/Tite_0000000240
- Çavuşoğlu, H. (2007). "Yugoslavya-Makedonya" topraklarından Türkiye'ye göçler ve nedenleri. *Bilig*, 41, 123-154.
- Çorabatır, M. (2018). Uluslararası aktörler ve göç süreçleri: Bir vaka çalışması olarak Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği. A. Şirin Öner, S. G. Ihlamur-Öner (Der.). *Uluslararası ilişkilerde göç: olgular, aktörler ve politikalar* içinde (s.231-256). Der Yayınları.
- Doty, R. (1996). Sovereignty and the nation: Constructing the boundaries of national identity. T. Biersteker, C. Weber (Ed.), *State sovereignty as social construct* içinde (s. 121-147). Cambridge University Press.
- Erbaşı Çuhadar, A. A. (2016). Türkiye'nin göç alan ülkeye dönüşümü nedeniyle zorunlu göç politikalarında yaşanan değişim. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 22(3), 3131-3250.
- Erder, S. & Kaşka, S. (2003). Irregular migration and trafficking in women in Turkey. *International Organisation for Migration (IOM)*.

- Erdoğan, M. M. (2022). *Suriyeliler barometresi 2021: Suriyelilerle uyum içinde yaşamın çerçevesi*. Eğitim Kitap Yayıncılık. 25 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2023/01/SB-2021-TR-MME-FINAL-19-Ocak-2023.pdf> adresinden edinilmiştir.
- Erdoğan, M. M. (2015). Türkiye’de kitlesel göçlerde son ve dev dalga: Suriyeliler. M. M. Erdoğan, A. Kaya (Der.). *Türkiye’nin göç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye’ye göçler içinde* (s. 315-347). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Erdoğan, M. M. & Ünver C. (2015). Türk iş dünyasının Türkiye’deki Suriyeliler konusundaki görüş, beklenti ve önerileri. *Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) Yayınları*, Yayın No: 353. 25 Ağustos 2023 tarihinde <http://madde14.org/images/7/76/TISKTurkiyedekiSuriyeliler2015.pdf> adresinden edinilmiştir.
- European Border and Coast Guard Agency [Frontex]. (2012). *Memorandum of understanding*. 25 Ağustos 2023 tarihinde https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Working_Arrangements/WA_with_Turkey.pdf adresinden edinilmiştir.
- European Commission. (2022). *Document 52022DC0740: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the report on migration and asylum. COM (2022) 740 final*. 25 Ağustos 2023 tarihinde <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=COM:2022:740:FIN> adresinden edinilmiştir.
- European Commission. (2020). *EU-Turkey statement four years on*. 25 Ağustos 2023 tarihinde https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-03/20200318_managing-migration-eu-turkey-statement-4-years-on_en.pdf adresinden edinilmiştir.
- European Union Agency for Asylum [EUAA]. (2023). *2023 Asylum report*. 25 Ağustos 2023 tarihinde https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-07/2023_Asylum_Report_EN_0.pdf adresinden edinilmiştir.
- Fırat, M. (2006). 1923-1939 Göreli özerklik 1: Yunanistan’la ilişkiler. B. Oran (Ed.), *Türk Dış Politikası Cilt I* içinde (s.325-356). İletişim Yayınları.
- Fine, S. (2018). *Borders and mobility in Turkey: Governing souls and states*. Palgrave Macmillan.
- Geçici Koruma Yönetmeliği. (2014, 22 Ekim). *Resmî Gazete*.
- Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik. (2016, 15 Ocak). *Resmî Gazete*.

- Geray, C. (1970). Türkiye'de göçmen hareketleri ve göçmenlerin yerleştirilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 3(4), 8-36.
- Gülçür, L. & İlkaracan, P. (2002). The Natasha experience: Migrant sex workers from the former Soviet Union and Eastern Europe in Turkey. *Women's Studies International Forum*, 25(4), 411-421. [https://doi.org/10.1016/S0277-5395\(02\)00278-9](https://doi.org/10.1016/S0277-5395(02)00278-9)
- Hathaway, J. C. & Neve, R. A. (1997). Making International Refugee Law relevant again: A proposal for collectivized and solution-oriented protection. *Harvard Human Rights Journal*, 10, 115-211.
- Hughes, J. & Liebaut, F. (1998). *Detention of asylum seekers in Europe: Analysis and perspectives*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Ihılamur-Öner, S. G. (2018). Yöntemsel milliyetçilik bağlamında insan hareketliliği ve uluslararası ilişkiler. A. Şirin Öner, S. G. Ihılamur-Öner (Der.), *Uluslararası ilişkilerde göç: Olgular, aktörler ve politikalar* içinde (s.21-46). Der Yayınları.
- Ihılamur-Öner, S. G. (2014). Türkiye'nin Suriyeli mültecilere yönelik politikası. *Ortadoğu Analiz*, 6(61), 42-45.
- 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*, 21 (Özel Sayı), 316-334. <https://www.doi.org/10.46928/iticusbe.1182299>
- İçduygu, A. (2015). Türkiye'ye yönelen düzensiz göç dalgaları içinde "transit göç". M. M. Erdoğan, A. Kaya (Der.) *Türkiye'nin göç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye'ye göçler* içinde (s. 279-294). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- İçduygu, A. (2014). Turkey's migration transition and its implications for the Euro-Turkish transnational space. S. Aydın-Düzgıt, D. Huber, M. Müftüler-Baç, E. F. Keyman, J. Tasci & N. Tocci (Ed.), *Global Turkey in Europe II: Energy, migration, civil society and citizenship issues in Turkey-EU relations* içinde (s. 81-106). Edizioni Nuova Cultura.
- İçduygu, A. & Aksel, D. B. (2012). *Türkiye'de düzensiz göç*. IOM Türkiye.
- İçduygu, A. (2010). Türkiye'de uluslararası göçün arka planı: Küreselleşen dünyada ulus-devleti inşa etmek ve korumak. B. Pusch ve T. Wilkoszewski (Ed.), *Türkiye'ye uluslararası göç* içinde (s. 17-40). Kitap Yayınları.
- İçduygu, A. (2007). EU-ization matters: Changes in immigration and asylum practices in Turkey. T. Faist & A. Ette (Eds), *The Europeanization of national policies and politics of immigration: Between autonomy and the European Union* içinde (s. 201-222). Palgrave Macmillan.
- İneli-Ciğer, M. (2019). The global compact on refugees and burden sharing: Will the compact address the normative gap concerning burden

- sharing? *Refugee Survey Quarterly*, 38(2), 115-138.
<https://doi.org/10.1093/rsq/hdz003>
- Jesse, M. (2020). The immigrant as the 'other'. M. Jesse (Ed.), *European societies, migration, and the law: The 'others' amongst 'us'* içinde (s. 19-42). Cambridge University
- Karadeniz, O. (2023). *Türkiye işgücü piyasasında geçici koruma sağlanan Suriyelilerin sosyal güvenlik durumu ve kayıtlı istihdama geçiş için öneriler*. Uluslararası Çalışma Örgütü. 25 Ağustos 2023 tarihinde https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/publication/wcms_874229.pdf adresinden edinilmiştir.
- Kavas, Ç. & Develi, A. (2020). Türkiye'de geçici koruma kapsamındaki yabancıların kayıtdışı istihdam üzerindeki etkisi. *Uluslararası Anadolu Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), 4-23.
<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1113844>
- Kayam, M. C. (1993). Lozan Barış Antlaşması'na göre Türk-Yunan nüfus mübadelesi ve konunun T.B.M.M'de görüşülmesi. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 9(27), 581-608.
- Keough, L. (2006). Globalizing 'postsocialism': Mobile mothers and neoliberalism on the margins of Europe. *Anthropological Quarterly*, 79(3), 431-461. www.doi.org/10.1353/anq.2006.0036
- Keskin, Ö. H. (2023). *Türkiye'deki sığınmacı sayısı: Veriler ne söylüyor?*. 25 Ağustos 2023 tarihinde <https://teyit.org/dosya/turkiyedeki-siginmaci-sayisi-veriler-ne-soyluyor> adresinden edinilmiştir.
- Kirişçi, K. & Karaca, S. (2015). Hoşgörü ve çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011'de Türkiye'ye yönelen kitlesel mülteci akınları. M. M. Erdoğan, A. Kaya (Der.), *Türkiye'nin göç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye'ye göçler* içinde (s.295-314). İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kümbetoğlu, B. (2005). Enformelleşme süreçlerinde genç göçmen kadınlar ve dayanışma ağları. *Folklor/Edebiyat*, 11(41), 7-25.
- Lighthouse Reports. (2022). *Frontex, the EU pushback agency*. 25 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.lighthousereports.com/investigation/frontex-the-eu-pushback-agency/> adresinden edinilmiştir.
- Oelgemöller, C. & Allinson, K. (2020). The responsible migrant, reading the global compact on migration. *Law Critique*, 31, 183-207.
<https://doi.org/10.1007/s10978-020-09265-9>
- Öksüz, H. (2000). Türk-Rum nüfus mübadelesinin sebep ve bazı istisnaları. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 16(48), 753-768.
- Örmeci Güney, G. & Cengiz, S. (2023). Göç, göçmen politikaları ve Türkiye'de işgücü piyasalarında prekaryalaşma. *İktisadi İdari ve*

- Siyasal Araştırmalar Dergisi*, 8(20), 236-249.
<https://doi.org/10.25204/iktisad.1219544>
- Parla, A. (2015). For us, migration is ordinary: Post-1989 labour migration from Bulgaria to Turkey. H. Vermeulen, M. Baldwin-Edwards & R. van Boeschoten (Ed.), *Migration in the Southern Balkans: from Ottoman territory to globalized nation states* içinde (s. 105-122). Springer Open.
- Perruchoud, R. & Redpath-Cross, J. (2013). *Göç terimleri sözlüğü, No: 31*. Uluslararası Göç Örgütü (IOM). 25 Ağustos 2023 tarihinde https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf adresinden edinilmiştir.
- Schuck. P. (1997). Refugee burden-sharing: A modest proposal. *Yale Journal of International Law*, 23, 243–297.
- Standing, G. (2014). *Prekarya: Yeni tehlikeli sınıf*. İletişim Yayınları.
- Şahankaya Adar, A. (2018). Türkiye’de yeni prekarya Suriyeli işgücü mü?. *Çalışma ve Toplum*, 1(56), 13-36.
- TEPAV. (2023). *AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı'na yeniden bakış*. 25 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.tepav.org.tr/tr/haberler/s/10534> adresinden edinilmiştir.
- Ther, P. & Siljack, A. (2001). *Redrawing nations: Ethnic cleansing in East-Central Europe: 1944–1948*. Rowman and Littlefield Publishers.
- Toksöz, G. & Ünlütürk-Ulutaş, Ç. (2012). Is migration feminized? A gender and ethnic based review of the literature on irregular migration to Turkey. S. Paçacı Elitok & T. Straubhaar (Ed.), *Turkey, migration and the EU: Potentials, challenges and opportunities* içinde (s. 85-112). Hamburg University Press.
- Triadafilopoulos, T. (2007). *The political consequences of refugee incorporation after population transfers: Toward a comparison of the Greek and German experiences*. 25 Ağustos 2023 tarihinde <http://archive.is/jCikc> adresinden edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. (t.y.a). *Türkiye’de düzensiz göç*. 25 Ağustos 2023 tarihinde https://www.mfa.gov.tr/turkiye_de-duzensiz-goc.tr.mfa adresinden edinilmiştir.
- Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. (t.y.b). *Türkiye-AB arasında 18 Mart'ta varılan mutabakata ilişkin soru-cevaplar*. 25 Ağustos 2023 tarihinde https://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-arasinda-18-mart_tavarilan-mutabakata-iliskin-soru-cevaplar.tr.mfa adresinden edinilmiştir.
- UN General Assembly. (2015). *Transforming our World: 2030 agenda for sustainable development*. 25 Ağustos 2023 tarihinde <https://sdgs.un.org/publications/transforming-our-world-2030-agenda-sustainable-development-17981> adresinden edinilmiştir.

- UN General Assembly (New York Declaration). (2016). *The New York Declaration for refugees and migrants*. 25 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.unhcr.org/what-we-do/protect-human-rights/asylum-and-migration/new-york-declaration-refugees-and-migrants> adresinden edinilmiştir.
- UN Refugee Agency [UNHCR]. (2021a). *Global compact on refugees indicator report 2021*. 25 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.unhcr.org/global-compact-refugees-indicator-report/> adresinden edinilmiştir.
- UN Refugee Agency [UNHCR]. (2021b). *UNHCR raporu, Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat'a dair kaydedilen ilerlemeyi gösteriyor*. 25 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.unhcr.org/tr/31901-unhcr-report-charts-progress-against-global-compact-on-refugees.html> adresinden alınmıştır.
- UN Refugee Agency [UNHCR]. (2016). *UNHCR New York Bildirisi'nin eşi benzeri görülmemiş güç ve yankısını memnuniyetle karşılıyor*. 25 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.unhcr.org/tr/13196-unhcr-new-york-bildirisinin-esi-benzeri-gorulmemis-guc-ve-yankisini-memnuniyetle-karsiliyor.html> adresinden edinilmiştir.
- UN Refugee Agency [UNHCR]. (t.y.). *Türkiye'deki mülteciler ve sığınmacılar*. 25 Ağustos 2023 tarihinde <https://www.unhcr.org/tr/turkiyedeki-multeciler-ve-siginmacilar> adresinden edinilmiştir.
- van de Rakt, E. (2020) *Avrupa Parlamentosu milletvekili Erik Marquardt: "Göç yönetimi, mültecileri püskürtmek için bir tür hüsnütabire dönmüş durumda."* 25 Ağustos 2023 tarihinde <https://tr.boell.org/tr/2020/10/12/avrupa-parlamentosu-milletvekili-erik-marquardt-goc-yonetimi-multecileri-puskurtmek-icin> adresinden edinilmiştir.
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu. (2013, 11 Nisan). *Resmî Gazete*.
- Yıldız, A. & Turhan, E. (2022). Entegre sınır yönetimi ve Frontex ile ilişkiler bağlamında Türkiye'nin AB ile harici farklılaştırılmış entegrasyonu. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Türkiye'nin Göç Siyaseti*, 21 (Özel Sayı), 211-231. <https://doi.org/10.46928/iticusbe.1110418>

Extended Abstract

The 21st century has been characterised by profound changes in the dynamics of global migration. Rising conflicts, deepening economic inequalities, emerging environmental challenges, and the persistent quest for enhanced living standards have become powerful catalysts for widespread human displacement and forced migration. Central to these global shifts is Türkiye, a nation that historically straddles the continents of Europe and Asia.

The country has witnessed migrations, earning its status as a major crossroads in the mass migration phenomenon. Türkiye has emerged as a major transit hub and ultimate destination for countless migrants from Asia, the Middle East, and Africa as a result of its unique geographical location and shifting political landscapes. This study examines deeply how Türkiye's migration policy has been shaped and reshaped over the years in response to numerous international political, economic, and social circumstances. As a signatory to a number of international migration agreements and treaties, Türkiye's policy shifts are not isolated but reflect global migration dynamics and international obligations. From the early republican period, Türkiye's migration policy went through distinct phases, notably characterized by population exchanges with neighboring countries. One such monumental event was the population exchange with Greece in the 1920s, which saw a vast movement of Muslim and Christian populations between the two nations. Between 1923 and 1960, a discernible pattern emerged wherein non-Muslim populations emigrated while Muslim communities and individuals of Turkish origin found their way back to Türkiye. With changes in the international political and economic landscapes, Türkiye experienced a new migration trend after the 1960s: labor migration. These movements, primarily towards Western Europe, were triggered by economic incentives, the demand for labor, and bilateral agreements, continuing until the 1990s. In the 1980s, underpinned by the surge of globalization and regional political-economic shifts, Türkiye transitioned from being predominantly an emigration country to one that received significant numbers of migrants. Several geopolitical events, such as the Soviet Union's invasion of Afghanistan, the Iranian Revolution, the instability in Iraq, and economic challenges in Eastern Bloc countries, led to the influx of asylum seekers and refugees into Türkiye. As the 1990s rolled in, Türkiye's migration landscape expanded to encompass a wider range of migration patterns - ranging from transit and regular migration to irregular labor-based migration and refugee influxes. A significant proportion of these migrants, including those from former Soviet territories as well as Bulgaria and Romania, navigated the spheres of circular trade and informal employment, frequently confronting difficult working conditions in sectors such as construction, agriculture, and the informal economy. Such occurrences established the groundwork for Türkiye's evolving migration narrative. This study highlights the precarization of refugees, migrants, asylum-seekers, and individuals granted temporary protection in Türkiye as one of the most pressing issues. Precarization refers to the insecure, unstable, and uncertain position of these groups, which are frequently deprived of comprehensive legal protections, access to employment, healthcare, and education, and frequently subjected to discrimination and societal tensions. This precarious condition poses both a humanitarian concern and a challenge to Türkiye's social fabric. The migration challenge is a shared global responsibility, so addressing it requires not just national but also international cooperation. This study also focuses on irregular migration patterns to Türkiye due to the Syrian

conflict. The civil war in Syria, which began in 2011, precipitated one of the most grave migration crises of the 21st century. Millions of Syrians escaping the conflict sought refuge in Türkiye, which became the primary refuge for millions of Syrians fleeing the conflict. The dynamics of this migration, the challenges presented by the sheer number of refugees, their integration, or lack thereof, and their living conditions in refugee camps and urban settings become crucial discussion points. As another aspect of this study, the relationship between Türkiye and the European Union (EU) is critically analyzed. Given the proximity of the EU and its position as a desired destination for many migrants, the relationship between Türkiye and the EU is intricately linked with migration dynamics. On the one hand, the EU's agreements and deals with Türkiye, such as the 2016 refugee deal, play a significant role in shaping how Türkiye manages its refugee populations. In contrast, Türkiye's role as a gatekeeper of migration into Europe places it in a position of leverage. This relationship is complicated, often blending cooperation with disagreement as both entities grapple with the challenges of migration management. The study emphasizes the urgency of implementing a comprehensive migration policy. In the context of Türkiye, such a policy would entail not only addressing imminent humanitarian concerns but also considering long-term integration, capacity-building, and regional cooperation strategies. As the globe grapples with the complexities of mass migration, nations such as Türkiye are at the forefront of these challenges. Understanding Türkiye's migration voyage, from its historical origins to its contemporary challenges, provides invaluable insight into the global community's broader migration dynamics. It is possible to chart a course towards more sustainable and humane migration policies through international collaboration, foresight, and a commitment to human rights.