



Journal of Social Sciences of Mus Alparslan University

anemonDerginin ana sayfası: <http://dergipark.gov.tr/anemon>**Araştırma Makalesi • Research Article****Comparative Analysis of Migration Policies of Turkey and the EU**

Deniz Cengiz*

Abstract: This study conducts a comparative analysis of the migration policies of Turkey and European Union (EU) member states at historical, legal, and practical levels, with particular emphasis on migration governance and integration approaches. It first examines the evolution of Turkey's migration policy, beginning with early nation-state building and continuing through the development of the Temporary Protection regime in response to the Syrian refugee crisis. In parallel, it analyses the long-term and institutionalised migration frameworks of EU countries such as Germany, France, Italy, and the Scandinavian states within their historical contexts. Methodologically, the study adopts a qualitative, comparative design, drawing on academic literature, official reports from international and national organisations, and selected case studies. Through this approach, it evaluates key divergences between Turkey and the EU in migrant admission, integration strategies, burden-sharing mechanisms, and human rights practices. The findings reveal substantial variation in policy orientation and institutional capacity. The study concludes that Turkey should work toward the institutionalisation of long-term integration policies, while the EU must develop fairer responsibility-sharing mechanisms and strengthen its rights-based approach to migration governance.

Keywords: Migration policy, Turkey, European Union, integration, Frontex

Türkiye ve AB'nin Göç Politikalarının Karşılaştırmalı Analizi

Öz: Bu çalışma, Türkiye ile Avrupa Birliği (AB) üye devletlerinin göç politikalarını tarihsel, hukuki ve uygulama düzeylerinde karşılaştırmalı olarak analiz etmekte ve özellikle göç yönetimi ile uyum yaklaşımlarına odaklanmaktadır. Çalışma, Türkiye'nin göç politikasının erken dönem ulus-devlet inşa sürecinden başlayarak Suriye mülteci krizine yanıt olarak geliştirilen Geçici Koruma rejimine kadar uzanan dönüşümünü incelemektedir. Buna paralel olarak, Almanya, Fransa, İtalya ve İskandinav ülkeleri gibi AB ülkelerinin uzun vadeli ve kurumsallaşmış göç politikaları tarihsel bağlamları içinde ele alınmaktadır. Yöntemsel olarak çalışma, nitel ve karşılaştırmalı bir araştırma tasarımı benimsemekte; akademik literatür, ulusal ve uluslararası kuruluşların resmi raporları ile seçilmiş vaka çalışmalarından yararlanmaktadır. Bu yöntem aracılığıyla, Türkiye ile AB arasında göçmen kabulü, uyum stratejileri, yük paylaşımı mekanizmaları ve insan hakları uygulamaları açısından temel farklılıklar değerlendirilmektedir. Bulgular, politika yönelimleri ve kurumsal kapasitelerde önemli çeşitlilikler bulunduğunu ortaya koymaktadır. Çalışma, Türkiye'nin uzun vadeli uyum politikalarını kurumsallaştırması; AB'nin ise daha adil bir sorumluluk paylaşımı mekanizması oluşturması ve göç yönetiminde hak temelli yaklaşımını güçlendirmesi gerektiği sonucuna varmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Göç politikaları, Türkiye, Avrupa Birliği, entegrasyon, Frontex

*Dr. Öğretim Üyesi, Kilis 7 Aralık Üniversitesi, İnsan ve Toplum Bilimleri Fakültesi, Coğrafya Bölümü
ORCID: 0000-0002-8954-7883 dcengiz@kilis.edu.tr

Cite as/ Atıf: Cengiz, D. (2025). Comparative analysis of migration policies of Turkey and the EU. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13(3), 1603-1632. <http://dx.doi.org/10.18506/anemon.1613623>

Received/Geliş: 05 Jan/Ocak 2025

Accepted/Kabul: 23 Nov/Kasım 2025

Published/Yayın: 30 Dec/Aralık 2025

e-ISSN: 2149-4622. © 2013-2025 Muş Alparslan Üniversitesi. TÜBİTAK ULAKBİM DergiPark ev sahipliğinde.

Introduction

Migration, one of the oldest phenomena in human history, remains among the leading dynamics shaping the socio-economic, cultural, and political landscapes of contemporary societies. In today's globalized world, migration is no longer confined to the physical relocation of individuals or groups; rather, it has evolved into a multilayered process that profoundly influences the border security of nation-states, international cooperation mechanisms, and integration policies (Castles & Miller, 2009). Consequently, migration-presenting both opportunities and challenges-has become a central concern for policymakers at national and international levels.

Historically, the formation of international migration policies has been closely tied to states' economic needs, prevailing social structures, and security considerations. During the era of colonization, migration largely took the form of forced displacement to sustain the slave trade or fulfill labor demands. In subsequent periods, migration was organized through contractual labor systems. For example, European Union (EU) countries historically transferred large numbers of laborers from their colonies, leaving behind long-term socio-cultural legacies (Koser, 2007). Likewise, the Industrial Revolution reshaped migration policies in line with the labor requirements of industrializing economies. While wars in Europe during the 19th and 20th centuries caused stagnation, the United States pursued migrant labor recruitment to maintain uninterrupted economic growth (Piore, 1979). The Cold War further reconfigured migration policies, with rising refugee and political asylum flows toward developed countries becoming defining features of the period. Notably, migration from Eastern Bloc countries to Western Europe played a decisive role in the emergence of contemporary asylum and refugee-management frameworks (Zolberg et al., 1989).

Modern migration policies are inherently complex, shaped by diverse forms of human mobility-including refugee movements, labor migration, irregular migration, brain drain, and student mobility-each generating distinct social, economic, and political implications. Throughout history, migration has fundamentally transformed societies, compelling states to formulate new policy responses. For instance, Turkey's experience as a strategic, transit, and destination country situated between Asia and Europe differs markedly from the more institutionalized yet heterogeneous migration regimes of EU member states.

One of the most significant tests of national and international capacities to manage large-scale displacement was the Syrian civil war, which began in April 2011 and extended for more than a decade. Turkey, in particular, emerged as a key recipient country. Although the number of Syrians under temporary protection today stands at approximately 2.9 million, Turkey hosted around 3.7 million Syrians in 2022-making it the largest refugee-hosting country globally (UNHCR, 2022). During the 2015 refugee crisis, while the EU attempted to coordinate a unified response among member states, countries such as Germany and Greece exhibited divergent societal reactions and adopted different migration strategies (Dura, 2018).

Irregular migration has become one of the most pressing issues facing both developed and developing countries. Its visibility has increased especially across the Mediterranean basin, where it has emerged as a major humanitarian and political challenge. In response, EU border agencies-most notably Frontex-developed new mechanisms to contain irregular migration (Castles & Miller, 2009). For instance, a 2006 Frontex-led operation diverted irregular migrants from Mauritania and Senegal who were attempting to reach Spain via the southwestern EU border (Trevisanut, 2009). Similarly, a 2012 Amnesty International report documented instances of irregular migrants attempting to enter the EU through Greece being pushed back across the Turkish land border with their hands restrained (Amnesty International, 2013).

Initially established in 2003 to foster cooperation among EU member states on border management, Frontex gradually expanded its operational scope. In the eastern Mediterranean, the

agency was equipped with EU-provided military vessels and personnel, effectively assuming the role of the Union's "border patrol" (Bilgin, 2017). The Rapid Border Intervention Teams (RABIT), operating under Frontex, faced heavy criticism from civil society organizations for their forceful interventions against irregular migrants-actions viewed as pushing migrants toward more dangerous routes (Trevisanut, 2009).

Objective

The primary objective of this study is to analyze and compare the migration policies of Turkey and EU member states across historical, legal, and practical dimensions, with particular emphasis on differences in migration governance and integration models. To this end, the study examines the evolution of Turkey's migration policy-from early nation-state formation to the development of the Temporary Protection regime in response to the Syrian crisis-while also evaluating the institutionalized and long-term migration frameworks implemented by countries such as Germany, France, Italy, and the Scandinavian states. Accordingly, the study provides comparative insights into migrant reception, border security, integration strategies, and citizenship policies.

Methodology and Significance

This study adopts a qualitative research design grounded in comparative analysis. Data sources include existing literature and reports published by international and national institutions such as Eurostat, UNHCR, Frontex, and Turkey's Directorate General of Migration Management (DGMM), complemented by case studies. The comparative method enables a deeper understanding of the historical, legal, and social contexts shaping migration governance in both Turkey and the EU. The analysis is further enriched with scholarly discussions on migration and integration, as well as empirical case evidence.

Migration policies across both contexts are evaluated based on their legal frameworks, implementation practices, integration strategies, and societal impacts. The selection of countries for comparison reflects key factors such as the intensity of regional migration flows, migrant profiles (e.g., Syrians, Afghans), and predominant migration routes. Turkey's dual role as both a transit and destination country necessitates its inclusion, while EU countries such as Germany (the main destination for Syrian migrants), Greece (the first point of entry into the EU for many migrants via Turkey), Hungary (known for restrictive anti-immigration policies), France (often salient in political debates), and Italy and Spain (critical nodes in Mediterranean migration routes) represent diverse European policy approaches.

Practical differences across EU countries-ranging from open-door policies to strict border regimes-further justify the comparative framework adopted. Four primary analytical categories structure the study: migrant admission policies, integration strategies, border security and irregular migration management, and citizenship frameworks.

Accordingly, the study begins by comparing Turkey's Temporary Protection model with the EU's Dublin Regulation. It then examines integration models by assessing the roles of local governments and NGOs in Turkey, alongside language training, vocational development, and citizenship pathways in the EU. Irregular migration management is analyzed through Turkey's engagement with the EU-Turkey Readmission Agreement and the border operations of Frontex. The final comparison considers citizenship regulations across both contexts, particularly Turkey's flexible naturalization practices versus the more stringent criteria in various EU member states.

Findings

Historical Development of Turkey's Migration Policies and Trends

Contrary to common perceptions, Turkey has long been not only a country of emigration but also a significant destination for irregular migrants of diverse ethnic backgrounds, a key transit hub, and an important actor in readmission processes. The historical trajectory of Turkish migration policy reflects these multiple roles.

From the establishment of the Republic in 1923 through the 1950s, migration policy was predominantly shaped by population exchanges and the broader project of nation-state building (Kodaman, 2008). The population exchange with Greece, conducted under the Treaty of Lausanne, stands out as the defining policy of this period (Nur & Crew, 2007). Approximately 200,000 Christians of Greek origin in Turkey and nearly 350,000 Muslims of Turkish origin in Greece were forcibly relocated under the 1923 protocol (Oran, 2002; Kayam, 1993). The overarching aim of this process was to homogenize Turkey's population and strengthen its Muslim-Turkish identity (Kırışci, 1996). The Settlement Law of 1934 further institutionalized these goals by resettling incoming populations in various regions and integrating them into agricultural labor (Erder, 1976).

Beginning in the 1950s, population movements continued to shape Turkey's migration landscape. Approximately 154,000 individuals migrated from Greece and Bulgaria to Turkey in 1951 (Tanoğlu, 1953). Subsequent geopolitical pressures-such as those exerted by the USSR-prompted migration from Yugoslavia (Doğan, 2018). Forced migration from Bulgaria in the 1980s, particularly the major influx of 1989, further influenced policy debates, especially regarding the economic implications of large-scale return migration (Kırışci, 1996).

Turkey's international migration as a sending country has been shaped by two primary patterns: unskilled labor migration and professional/educated migration (Ensari et al., 2023). During the 1960s, unskilled workers migrated in large numbers to countries such as Germany, driven by chronic unemployment in Turkey and the economic benefits of remittances. Bilateral labor agreements with Germany (1961 and 1991), Austria, Belgium, the Netherlands, and France formalized this process (Ministry of Labor and Social Security, 2024). In the 1970s, amid the oil crisis, skilled labor migration increasingly targeted North African and Gulf countries, including Libya (Ensari et al., 2023). The neoclassical economic theory, which views migration as an income-maximizing individual decision (Todaro, 1969; Borjas, 1989), helps explain these patterns. However, the EU's restrictive border policies constrain the potential benefits of such economic mobility.

Turkey also became a notable source of skilled migration during the 1980s, when engineers, finance professionals, and students moved to EU countries, the United States, and Canada (İçduygu & Aksel, 2015), contributing to concerns about brain drain and its implications for national development.

Figure 1. Collaboration Agreements Signed Between Turkey and Various Countries by Year
Source: Ministry of Labor and Social Security of Turkey

	Country	Date of Agreement
1	Germany	18.01.2007
2	Spain	17.11.2021
3	Bulgaria	04.11.1998
4	Romania	06.07.1999
5	Bahrain	29.09.2010
6	Qatar	04.12.2023
7	Saudi Arabia	29.09.2016

The Ministry of Labour and Social Security of the Republic of Turkey (MoLSS) has signed 45 cooperation agreements-29 of which are currently in force-with several EU member states (Germany, Bulgaria, Spain, Romania) and Gulf countries (Bahrain, Qatar, Saudi Arabia). These agreements fall within the Ministry's mandate and aim to strengthen cooperation in the field of labour, support efforts to improve occupational health and safety, and enhance collaboration across these domains (Figure 1).

In addition, Turkey has signed bilateral labour agreements, in chronological order, with EU countries such as Germany (1961), Austria (1964), Belgium (1964), the Netherlands (1964), and France (1965) (Figure 2). These agreements regulate employment relations between the contracting states, specify the fundamental rights and obligations of their citizens, and facilitate cooperation between public employment agencies in the selection and placement of labour from one country into job vacancies in the other (MoLSS, 2024).

Figure 2. Labor Agreements Signed by Turkey with Some EU and Gulf Countries by Dates
Source: Ministry of Labor and Social Security of Turkey

	Country	Date of Agreement
1	Germany	30.10.1961
2	Austria	15.05.1964
3	Belgium	16.07.1964
4	Netherlands	19.08.1964
5	France	08.04.1965
6	Libya	05.01.1975
7	Qatar	01.04.1986
8	Kuwait	30.03.2008

From the 1960s through the 1990s, one of Turkey's most important economic resources was remittances. International remittances sent to Turkey constituted a significant source of increased social welfare (Koç & Onan, 2004). Conversely, during the 1980s, the international migration of qualified and highly educated professionals from Turkey to EU countries led to substantial losses in skilled labor, resulting in challenging outcomes for the country's development (Elveren & Toksöz, 2019). The "new economics of migration" model suggests that decisions regarding international migration are shaped not by individuals alone but by entire households. This approach conceptualizes migration as a collective strategy aimed at minimizing potential risks (Stark, 1991). Turkey's encouragement of international migration in the 1960s, the remittances sent by migrants, and their contribution to the country's economic development align with this theoretical perspective.

Since the 1990s, Turkey has transitioned from a transit country in international migration to an increasingly important destination. Particularly following the collapse of the USSR and the Gulf War-where Iraq and Kuwait were direct actors-regional crises positioned Turkey in a new role within international migration systems. From the 1990s onward, Turkey received significant numbers of students, professionals, and labor migrants from Eastern Europe, the former Soviet Central Asian republics, and conflict zones in the Middle East (MEDAM, 2021). These developments led to Turkey being viewed not only as a transit country but also as a destination (İçduygu, 2005).

During this period, the large number of Iraqis fleeing the Gulf War and seeking refuge in Turkey introduced substantial challenges to migration management. From the 1990s onward, Turkey began implementing measures to address irregular migration from abroad. Policies in this context were shaped through cooperation with the EU, particularly in efforts to combat human smuggling and control

irregular migrant flows (MEDAM, 2021). Irregular migration thus became one of the primary migration-related issues facing Turkey. Accordingly, Turkey pursued international cooperation by placing agreements such as the EU-Turkey Readmission Agreement and the EU-Turkey Statement on its agenda (FRA, 2019). Although the EU-Turkey Statement achieved progress in certain areas, it was also criticized for shortcomings-such as slow accession negotiations, limited progress on visa liberalization, and delays in disbursing financial aid (Barigazzi, 2020). At the same time, EU financial assistance is considered to have had a significant positive impact on the situation of Syrians in Turkey (van Heukelingen, 2021). More recently, the agreement designed to prevent irregular migration has been cited as a notable example of the EU externalizing its border controls through Turkey (Çetin, 2022). This process indicates that migration trends in EU-Turkey relations have evolved less toward shared integration and more into a “project-based relationship” centered on functional cooperation (Saatçioğlu, 2020; Çetin, 2022). Meanwhile, migration integration policy did not occupy a central place on Turkey’s agenda during this period (Erdoğan, 2014).

Migration systems theory posits that transnational migration occurs through historical, socioeconomic, and cultural linkages (Mabogunje, 1970; de Haas). Within this framework, the agreements and policies developed between the EU and Turkey to curb irregular migration-as well as the measures adopted by some EU countries in the Mediterranean-can be explained. Since 2005, under its “National Action Plan,” Turkey has aimed to align its institutions and legal framework on asylum and migration with the EU *acquis*. This included reforms in border security, visa policy, and efforts to combat trafficking and smuggling (MEDAM, 2021). In subsequent years, Turkey implemented additional reforms to harmonize its asylum and migration management systems with EU standards and received technical and financial support from the EU (Özçürümez & Şenses, 2011; İçduygu et al., 2014). Accordingly, in 2008, Turkey established the Migration and Asylum Bureau and the Border Management Bureau within the Ministry of the Interior to advance these plans.

During the longer accession process to the EU, labor migration and the Turkish diaspora in Europe became key areas of cooperation. To strengthen ties with Turkish citizens abroad, Turkey established the Presidency for Turks Abroad and Related Communities in 2010. From 2011 onward, Turkey entered a distinctly different phase. The Syrian crisis triggered large-scale irregular flows, representing a transformative moment in Turkey’s migration management. The turning point was the onset of the Syrian civil war in 2011. Turkey became the most heavily affected country, with the number of Syrians in Turkey peaking at 3.7 million in 2021 (GİB, 2021)-the largest migration event in Turkey’s history. As of today, approximately 2.9 million Syrians remain in Turkey (GİB, 2024).

This migration compelled a restructuring of Turkey’s migration policy. The most significant step was the adoption of the 2013 “Law on Foreigners and International Protection” (YUKK), which established a new legal framework for Syrians. According to Article 2 of the Official Gazette (2013): (1) The law covers procedures related to foreigners; it provides international protection at Turkey’s borders and within the country upon individual application, and temporary protection for mass arrivals unable to return to their home countries. (2) Provisions in international treaties or special laws to which Turkey is a party are reserved. Under this framework, Syrians in Turkey were designated as “persons under temporary protection” (Official Gazette, 2013). Additionally, Turkey established the Directorate General of Migration Management (later the Migration Management Department), granting Syrians rights such as access to education, healthcare, and work permits (Kirişci & Ferris, 2015). Although legislation regulated these rights, scholars highlighted the absence of long-term integration policies (İçduygu & Millet, 2016). Under the 2013 EU-Turkey Readmission Agreement and the 2016 EU-Turkey Statement, Turkey assumed a key role in managing transit migration while agreeing to strengthen border controls to prevent irregular movement (van Heukelingen, 2021; Ensari et al., 2023).

The Readmission Agreement-which covers EU citizens, Turkish citizens, third-country nationals, and stateless persons-was linked to visa liberalization negotiations for Turkish citizens traveling to the EU; however, little progress was achieved (MEDAM, 2021). Forced migration and asylum theory

suggests that transnational migration is driven by war, conflict, and human rights violations, compelling people to move (Zolberg et al., 1989; Kirişçi & Ferris, 2015). Accordingly, Turkey's response to the Syrian crisis and its temporary protection regime align with this theoretical model.

The Role of Local Governments and NGOs

Turkey's policies regarding Syrians have been shaped largely around its temporary protection model, which has prioritized crisis management over long-term integration. As a result, local governments and NGOs have come to play increasingly prominent roles in supporting integration processes. Metropolitan municipalities and civil society organizations, in particular, have been critical in ensuring access to education, healthcare, shelter, and social services. However, for these institutions to operate effectively, they require adequate financial resources, strengthened institutional capacity, and greater involvement in national-level policymaking.

Many municipalities took notable steps during this period. For example:

- In 2015, Şişli Municipality in Istanbul established a Migration Assistance Desk and Center, staffed by sociologists and psychologists.

- In 2016, Gaziantep Metropolitan Municipality created a Migration Management Branch Directorate, implementing extensive educational and social integration programs for Syrians-funded partly through international grants-which contributed to strengthening social cohesion in the city.

- Eyüp Municipality (Istanbul) provided natural gas and food assistance, while Zeytinburnu Municipality offered Turkish-language courses to facilitate social participation.

- İstanbul Metropolitan Municipality delivered collected aid materials to shelter centers in Gaziantep and Kahramanmaraş (Yıldız & Sümer, 2024).

- In 2021, Şanlıurfa Metropolitan Municipality established a Migration Department to coordinate migration- and refugee-related activities.

- Inspired by such initiatives, many other municipalities developed specialized directorates and units to address migration and refugee integration (Woods & Kayalı, 2017).

- Adana Metropolitan Municipality's strategic plan identified low literacy rates among Syrian women and launched a project supporting their social integration (Şahin & Söylemez, 2017).

- Seyhan Municipality (Adana) provided gender equality programs, vocational training, and Turkish-language classes through a women's solidarity center (Seyhan Municipality, 2022).

- Additionally, Adana Metropolitan Municipality's Migration and Refugee Assembly within the city council helped establish participation-oriented goals for refugees-a model also seen in provinces such as Bursa and Antalya (Erdoğan, 2017; Daoudov, 2015).

At the same time, NGOs in Turkey played vital roles in enhancing the social and economic integration of Syrians. The Turkish Red Crescent's Kızılay Card program, supported by EU funding, enabled Syrians to meet basic needs such as food and cash assistance. The Association for Solidarity with Asylum Seekers and Migrants (SGDD-ASAM) provided legal and psychosocial support, particularly for women, children, and other vulnerable groups. UNHCR and IOM also implemented

employment and education initiatives aimed at supporting Syrians' adaptation and social cohesion in Turkey.

The Historical Development of EU Migration Policies and Migration Trends

Europe has long occupied a central position in global migration dynamics. EU migration policies exhibit considerable diversity, shaped by distinct regional and historical contexts. Since the 1950s, countries such as Germany, France, Italy, and the United Kingdom recruited labor migrants to support post-war economic recovery. However, in the 2000s, successive refugee movements and rising irregular migration prompted a shift toward new strategic roadmaps (Castles & Miller, 2009).

In the post-World War II period, Germany, the UK, France, and the Netherlands recruited guest workers-including migrants from Turkey, Italy, and Greece-prioritizing economic contribution rather than integration (Abadan-Unat, 2011). The 1973-74 oil crisis and the accompanying economic recession initiated a reevaluation of these programs. Many countries curtailed labor recruitment and instead experienced an increase in family reunification, which placed integration policies at the center of public debate (Castles & Miller, 2009).

During the 1990s, the implementation of the Schengen Agreement facilitated free movement within member states while simultaneously strengthening external border controls. In the 2000s, the Dublin Regulation reshaped migration management by assigning responsibility for asylum seekers to the country of first entry (FRA, 2019). This framework placed disproportionate burdens on frontline states such as Greece and Italy, leading to intense debates regarding fair responsibility-sharing across the EU (Lavenex, 2001).

The 2015-16 irregular migration wave-during which over one million people crossed the Eastern Mediterranean route-posed significant challenges to both the Dublin and Schengen systems. Many EU member states introduced visa restrictions and stricter border controls to manage the influx (Lavenex, 2018).

Theoretical Perspectives

- World-systems theory views migration as a product of structural inequalities between core and peripheral regions (Wallerstein, 1974; Castles & Miller, 2009). Postcolonial migration patterns and the EU's external border strategies, including those implemented by Frontex, exemplify this framework.

- Social network theory emphasizes the role of migrant communities in sustaining migration flows (Massey et al., 1993; Portes, 1995). Family reunification and diaspora policies illustrate this model. Germany's integration courses and citizenship reforms reflect network-based adaptation strategies, whereas Turkey's relatively limited integration focus has constrained the potential of migrant networks.

Frontex's Triton operation faced criticism for insufficient funding and restricted operational capacity, limiting its effectiveness (Carrera & Den Hertog, 2015). Germany's suspension of Dublin transfers for Syrians placed additional pressure on frontline states and prompted some EU countries to reintroduce internal border checks-effectively pausing aspects of the Schengen regime (EU Council, 2016). The Dublin system, which assigns asylum responsibility to first-entry countries, has continued to impose disproportionate burdens on Greece, Italy, and Spain (EASO, 2020). Meanwhile, Visegrád Group countries (Hungary, Poland, Czechia) opposed mandatory relocation quotas and advocated

greater flexibility (Polish Visegrad Presidency, 2020). In contrast, Spain, Italy, and Greece supported binding solidarity mechanisms (Government of Spain, 2020).

EU integration strategies vary significantly across countries. Germany's extensive vocational training and language programs enhanced migrant integration, particularly after 2015 (Bendel, 2014). France's emphasis on secular public space and cultural assimilation generated social tensions, especially concerning headscarf restrictions (Fassin, 2015). Scandinavian countries, such as Sweden, adopted welfare-oriented integration policies, though rising irregular migration has placed strain on these systems (Bevelander & Hellström, 2019). Denmark, meanwhile, adopted stricter criteria on citizenship and integration compared with other EU member states.

The EU's response to the Syrian refugee crisis combined normative commitments with technocratic policy measures, often resulting in inconsistencies between rhetoric and implementation (Lavenex, 2018). Persistent inequalities in responsibility sharing and divergent national interests heightened tensions among member states. Eastern European countries, particularly Hungary, resisted mandatory relocation and asserted national control over border management (Börzel & Risse, 2018). The EU-Turkey Readmission Agreement has been widely interpreted as a clear example of externalizing refugee control-raising debates about the EU's normative claims (Amnesty International, 2017).

Figure 3 illustrates key differences between Germany and France:

- Germany initially recruited Gastarbeiter, emphasizing economic contribution without integration; subsequently tightened migration following the 1973 oil crisis; later expanded integration programs; and ultimately adopted an “open-door” approach toward Syrians, which generated domestic political debate.

- France, receiving substantial numbers of migrants from North Africa, increasingly framed migration as a security issue from the 1980s onward. Its emphasis on secular assimilation policies-such as headscarf bans-intensified social tensions, particularly as integration programs remained limited.

Figure 3. Key Differences Between Germany and France's Migration Policies

Criteria	Germany	France
Historical Origins of Migration	Guest worker programs	Colonial past
Integration Model	Economic and social integration	Cultural assimilation (secularism-based)
Language and Education Policy	Focus on language and vocational training	More limited and ideologically driven
Citizenship Criteria	Language proficiency and economic independence	Alignment with French values
Refugee Policy	Open-door policy (2015 refugee crisis)	More restrictive and controlled

Comparison of Migration Policies Between Turkey and European Union Member States

Turkey's migration policies and trends can be examined historically in three main periods. First, between 1923 and 1950, Turkey adopted a nation-building approach aimed at shaping a homogeneous population. Within this framework, regulations such as the Treaty of Lausanne and the Settlement Law facilitated population exchanges and reinforced a Turkish-Muslim identity (Erder, 1976).

Second, between 1950 and 1990, Turkey's policies centered on labor migration, brain drain, and forced migration. During this period, Turkey became a labor-exporting country to EU states. At the

same time, the emigration of highly qualified professionals to EU countries and the United States became critically important. Furthermore, during 1950-51, Turkey hosted a significant wave of forced migration from Bulgaria (Abadan-Unat, 2011; Kamil, 2016).

Third, the period from 2011 onward represents an ongoing and transformative phase. As a result of the Syrian civil war that began in 2011, Turkey adopted a “temporary protection model” in its migration policy. Indeed, following the conflict, Turkey became the country hosting the largest number of Syrians globally. Within this context, Turkey enacted the Law on Foreigners and International Protection (LFIP) in 2013, granting Syrians temporary protection status (Erdoğan, 2014).

The EU’s migration policies differ according to regional dynamics and historical contexts unique to each member state. Since the 1960s, Germany has adopted labor-based migration policies-most notably through its “guest worker” (*Gastarbeiter*) model-to support economic growth (Bendel, 2014). While Germany has emphasized social cohesion through language and integration courses, France has taken a more ideological stance based on secularism (Fassin, 2015). Sweden has prioritized welfare-based integration policies, whereas Denmark has implemented stricter citizenship requirements (Bevelander & Hellström, 2019).

As noted earlier, the EU’s Dublin Regulation has placed a significant burden on frontline countries such as Greece and Italy by requiring asylum applications to be processed in the first country of entry (Lavenex, 2001). Turkey and EU countries, each exposed to different dimensions of transnational migration, formulate their policies based on distinct historical, geographical, and socio-economic dynamics. Owing to its strategic location, Turkey has acted simultaneously as a transit and destination country for irregular migration while also serving as an exporter of both skilled and unskilled labor. This makes Turkey a critical actor in irregular migration flows directed toward both Turkey and the EU.

Turkey’s recent responses to migration flows-particularly in relation to the Syrian crisis-initially began with an “open-door policy” and subsequently shifted toward more restrictive measures and readmission. The EU, by contrast, attempted to develop institutionalized migration management systems, especially in response to refugee movements and irregular migration pressures (Castles & Miller, 2009). Through its open-door policy and temporary protection model during the Syrian crisis, Turkey provided Syrians with access to health care, education, and work permits (Erdoğan, 2021). However, these policies revealed a lack of long-term integration strategies (Erdoğan, 2014).

In EU countries, refugee and migrant reception policies vary considerably. Germany differentiated itself by admitting large numbers of Syrian refugees, while countries such as Hungary and Poland opted to close their borders (Dura, 2018; Erdoğan, 2021). In Turkey, integration policies are largely shaped at the local level, carried out primarily through civil society efforts, and remain only minimally institutionalized at the national level (İçduygu & Millet, 2016). Germany and Sweden have adopted comprehensive integration policies centered on language programs, vocational training, and citizenship procedures. France, by contrast, has preferred an approach that limits migrants’ public identity expressions (Bendel, 2014; Fassin, 2015).

In terms of border security and irregular migration management, Turkey has developed specific approaches. The Readmission Agreement signed with the EU in 2013 positioned Turkey as a key transit country in irregular migration control. Consequently, Turkey has taken measures supported by EU financial and technical assistance. EU member states have maintained strict irregular migration policies through institutions such as Frontex.

Turkey has implemented flexible citizenship policies, including citizenship through economic investment, while citizenship policies in the EU vary widely. For example, Germany requires long-term

residence and language proficiency, whereas Denmark maintains more rigid and detailed naturalization criteria (Hedetoft, 2013).

Irregular migration, border security, social cohesion, and the protection of migrants' economic and social rights pose shared challenges for both Turkey and the EU. Migrant participation in the labor market, their contributions to economic growth, and their potential to address demographic aging in the EU present mutual opportunities. Ultimately, migration policies in Turkey and EU countries differ according to historical context, economic needs, and integration objectives. Turkey generally adopts crisis-oriented approaches, whereas the EU relies on more institutionalized yet heterogeneous policies. Thus, both Turkey and the EU must develop long-term integration strategies and formulate policies that safeguard migrants' rights.

Discussion and Conclusion

One of the main challenges in EU migration policies is the lack of policy coherence. Establishing a unified migration framework among EU member states remains difficult. In addition, tensions periodically arise between host communities and migrants due to societal concerns, making integration conflicts a persistent issue in EU countries. Perhaps the most critical concern is the human rights violations faced by migrants and refugees, as EU border security practices may undermine fundamental rights.

Turkey's temporary protection model demonstrates its capacity to provide rapid services to Syrians, respond swiftly to regional crises, and act as a strategic partner in international cooperation. The services provided-such as health care, education, and work permits-have helped ensure basic living standards for Syrians (Erdoğan, 2014). These efforts represent important opportunities for Turkey. However, while Turkey's flexible, crisis-oriented policies enabled rapid responses, the lack of institutionalized long-term integration strategies has limited migrants' social cohesion and economic contributions. This has occasionally led to societal tensions and perceptions of economic competition between Syrians and host communities.

EU countries, by contrast, possess more comprehensive integration policies-including language education, vocational training, and citizenship processes-which have contributed to more effective outcomes. Germany and Sweden, in particular, have institutionalized integration through structured courses and welfare-based approaches. However, frameworks such as the Dublin Regulation have placed disproportionate burdens on southern EU states-Italy, Greece, and Spain-making harmonized burden-sharing policies difficult to implement (Bendel, 2014; Bevelander & Hellström, 2019).

These developments indicate that both Turkey and EU countries face similar challenges related to irregular migration, refugee crises, and integration. The integration of migrants into economic and social life remains essential for ensuring long-term social cohesion.

Recommendations

This study provides several recommendations for both Turkey and the EU. For Turkey, the institutionalization of integration policies is crucial. Developing a national integration strategy with clearly defined goals, criteria, and methods would be a significant step. Such a strategy could strengthen the capacity of local governments, enhance cooperation with NGOs, offer training programs for municipal staff, and-where possible-allocate integration funds to local authorities.

Joint projects with the private sector could be developed to enhance migrants' economic participation. Initiatives such as "migrant-friendly municipalities" could be promoted. Financial support could also be sourced through United Nations (UN) or European Union (EU) projects. Vocational training and language courses for Syrians and other migrant groups would support the long-term social integration of future generations. In this way, expanded language and skills programs could encourage increased participation in the labor market.

Additionally, social cohesion programs promoting cooperative interaction between host communities and Syrians or other migrants could be developed, including cultural and social projects aimed at fostering mutual understanding.

For the EU, reforms to the Dublin Regulation-even in the face of opposition from countries such as Hungary and Poland-could help establish fairer burden-sharing mechanisms. Solidarity funds could support this objective. A stronger humanitarian focus could ensure that border security policies are applied in ways that protect migrants' fundamental rights. Long-term strategies emphasizing sustainability, integration, and economic participation would strengthen migration management. Finally, efforts to enhance international cooperation should be intensified. EU member states could collaborate more closely with transit countries such as Turkey to manage irregular migration more effectively and improve outcomes. Transparent and binding regulations concerning return and resettlement processes could also be developed to ensure accountability across member states.

Disclosure Statements

1.Statement on Contribution of Researchers: This article is single-authored, and the entirety of the study was written by the author.

2.Conflict of Interest: There are no conflicts of interest to declare.

3.Ethical Approval: As this research does not involve human or animal subjects and is purely theoretical, it does not require ethical committee approval.

4.Research Model: This study follows the research article format and employs a qualitative research method using a comparative analysis design. In addition to the existing literature, reports published by international and national organizations such as Eurostat, UNHCR, Frontex, and Turkey's Directorate General of Migration Management (DGMM) were utilized, along with case studies. These data were analyzed and interpreted using the comparative method. The comparison of migration policies between Turkey and EU countries has facilitated an understanding of the historical, legal, and social contexts in both regions, enabling the evaluation of general migration governance practices.

TÜRKÇE SÜRÜM

Giriş

Göç, insanlık tarihinin en eski olgularından biri olmanın yanında, modern dönemde toplumların sosyoekonomik, kültürel ve hatta politik dinamikleri üzerinde en fazla etki eden konular arasında ilk sıralarda yer almaktadır. Dolayısıyla küreselleşen dünyada, göç hareketleri artık bireylerin veya toplumsal grupların yalnızca yer değiştirmesi değil; aynı zamanda ulus devletlerin sınır güvenliği, uluslararası iş birliği mekanizmaları ve entegrasyon politikaları üzerinde ciddi etkiler yaratan bir olgu haline gelmiştir (Castles & Miller, 2009). Bu bağlamda göç bir taraftan fırsatlar diğer taraftan da zorluklar sunmak suretiyle, ulusal ve uluslararası düzeyde politika yapıcılar için öncelikli gündem maddelerinden biri olmuştur.

Uluslararası göç politikalarının şekillenmesi, tarihsel bağlamda devletlerin ekonomik ihtiyaçları, o ülkedeki mevcut olan sosyal yapılar ve toplumun güvenlik kaygıları üzerinden ilişkilendirilmiştir. Kolonizasyon dönemindeki göç, daha ziyade köle ticareti ya da emek gücü ihtiyacını karşılamak için zorla yerinden edilme şeklinde olurken, ilerleyen dönemlerde ise sözleşmeli işçi sistemleri üzerinden gerçekleşmiştir. Örneğin AB ülkeleri, birkaç asır önce sömürgeleştirdiği kolonilerinden büyük ölçekli emek gücü transferleri yaparken, bu göçler söz konusu ülkelere sosyokültürel etkileri uzun vadeli olan bir miras bırakmıştır (Koser, 2007). Yine sanayi devrimi ile birlikte şekillenen göç politikaları, sanayileşen ülkelerin emek gücü ihtiyacını karşılamak üzerinden yeniden düzenlenmiştir.

Özellikle 19. ve 20. yüzyılda Avrupa’da ortaya çıkan savaşların yol açtığı duraklamanın ya da ABD’nin ekonomik büyümenin sürekliliğini sağlamak adına göçmen işçi alımına yönelik politikalar izlediği bilinmektedir (Piore, 1979). Diğer taraftan Soğuk Savaş döneminde ülkelerin ortaya koyduğu tavır göç politikalarını yeniden şekillendiren önemli bir yaklaşım olmuştur. İltica üzerinden gelişmiş ülkelere yönelik meydana gelen mültecilik ve politik sığınma talepleri, bu dönemin belirgin özellikleri arasında yer almaktadır. Bilhassa Doğu Bloku olarak bilinen Doğu Avrupa ülkelerinden Batı Avrupa’ya yönelen göç akışları, politik sığınma ve mülteci yönetimi konusunda yeni politikaların gündeme gelmesinde büyük öneme sahiptir (Zolberg et al., 1989). Modern dönemde gündeme gelen göç politikaları ise, mülteci, emek gücü, düzensiz göç, beyin göçü ve öğrenci hareketliliği gibi göçün farklı türleri ve bu hareketliliğin yarattığı etkiler doğrultusunda çok katmanlı olarak şekillenmektedir. İnsanlık tarihiyle çağdaş olan göç olgusu, günümüz modern dünyasının kültürel, sosyoekonomik ve politik süreçlerinin şekillenmesinde ve dönüşümünde çok kritik bir rol oynamıştır. Buradan hareketle bu göçler etki ettiği ülkeler üzerinde çeşitli politikalar geliştirmeye zorlamıştır. Örneğin Türkiye, göç süreci içerisinde Asya ile Avrupa arasında stratejik ve transit hatta bir hedef ülke olarak benzersiz bir deneyim yaşarken, AB ülkeleri ise daha kurumsallaşmış ancak çeşitlilik gösteren göç politikalarıyla dikkat çekmektedir. Örneğin Nisan 2011 tarihinde Suriye’de başlayan ve yaklaşık 13 yıl süren iç savaşın, küresel mülteci krizlerinin yönetimi konusunda ülkelerin ve uluslararası kuruluşların kapasitesini önemli ölçüde sınıdığından söz etmek mümkündür. Bu örnekler arasında en dikkat çeken ülke şüphesiz Türkiye olmuştur. Her ne kadar Türkiye’de günümüzde geçici koruma statüsü altındaki Suriyelilerin sayısı 2,9 milyon olsa da, 2022 yılı itibarıyla Türkiye, yaklaşık 3,7 milyon Suriyeliye ev sahipliği yaparak, dünyanın en büyük mülteci barındıran ülkesi konumuna gelmişti (UNHCR, 2022).

AB ülkeleri, 2015 mülteci krizinde farklı ülkeler arasında politika uyumunu sağlamaya çalışırken, özellikle Almanya ve Yunanistan gibi ülkelerde farklı toplumsal düzeyde tepkilerin geliştiği ve bu ülkelerin birbirinden farklı göç politikaları benimsediği gözlemlenmiştir (Dura, 2018). Burada özellikle en dikkat çeken dolayısıyla birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin en can yakıcı sorunlarından biri haline gelmiş olan olgu düzensiz göçtür. Nihayetinde düzensiz göçün görünürlüğü özellikle Akdeniz havzasında artmış ve buradaki ülkeler için büyük bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu gelişmeler

karşısında Frontex gibi Avrupa Birliği'nin sınır güvenliği ajansları, düzensiz göçü kontrol altına almak adına birtakım yeni mekanizmalar geliştirmiştir (Castles & Miller, 2009). Örneğin Frontex kapsamında 2006 yılında Moritanya ve Senegal'den AB'nin güneybatı sınırındaki İspanya üzerinden (Trevisanut, 2009) ve yine 2012'de Yunanistan üzerinden AB'ye geçmeye çalışan düzensiz göçmenleri elleri bağlı bir şekilde kara sınırının Türkiye tarafına geri itme yöntemi ile yönlendirildiği Uluslararası Af Örgütü'nün raporunda belirtilmiştir (Uluslararası Af Örgütü, 2013).

Frontex, özellikle ilk kurulduğu dönemde (2003) AB üyesi ülkelerin sınır yönetimine ilişkin iş birliği kurmak ve buna yönelik ülkelerin ortak politika izlenmesini hedeflerken ilerleyen yıllarda, bilhassa AB tarafından Akdeniz havzasının doğu yakasında Ajans'a personel donanımlı askeri gemi verilmiş böylece Frontex AB'nin "sınır devriyesi" rolünü üstlenmiştir (Bilgin, 2017). Frontex yönetimindeki RABIT olarak bilinen Acil Sınır Müdahale Ekipleri (Rapid Border Intervention Teams) AB'ye geçmeye çalışan düzensiz göçmenlere yönelik şiddet içeren müdahaleler çok sayıda sivil toplumun tepkisi ile karşılaşmış, yapılanların bu insanları daha tehlikeli bir göçe zorlamakla suçlanmıştır (Trevisanut, 2009). Paragraflar ve başlıklar arasında boşluk bırakılmamalıdır.

Amaç

Bu çalışmanın temel amacı Türkiye ile AB ülkelerinin göç politikalarını tarihsel, yasal ve uygulama düzeyinde karşılaştırmak suretiyle, söz konusu ülkelerin göç yönetimini ve uygulanan entegrasyon politikalarındaki farklılıkları analiz etmektir. Bu kapsamda çalışma, Türkiye'de Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren ulus-devlet inşası üzerinden ortaya konulan göç politikalarından başlayarak, son dönemde meydana gelen Suriye kökenli zorunlu göç nedeniyle ortaya çıkan krizlere yanıt niteliğinde geliştirilen geçici koruma modeline kadarki süreç değerlendirilmekte, diğer taraftan Almanya, Fransa, İtalya ve İskandinav ülkeleri gibi AB ülkelerinin ortaya koyduğu daha uzun vadeli ve kurumsal göç politikaları tarihsel bağlamda bir kronoloji izlenerek karşılaştırmaktadır. Dolayısıyla söz konusu ülkelerin göçmen kabulünden sınır güvenliğine, entegrasyon politikalarından vatandaşlık süreçlerine kadar yaklaşımlarına ilişkin karşılaştırmalar yapılmakta ve tartışılmaktadır.

Çalışmanın Yöntemi ve Önemi

Çalışmanın metodolojisi karşılaştırmalı analiz yöntemi ile tasarlanan nitel bir araştırmaya dayanmaktadır. Mevcut literatürün yanında, Eurostat, UNHCR/BMMYK, Frontex ve Türkiye Göç İdaresi Başkanlığı (GİB) gibi uluslararası ve ulusal kuruluşların yayınladığı raporlar, örnek vaka incelemeleri birer veri seti kaynağı olarak kullanılmıştır. Söz konusu veriler karşılaştırmalı analiz metodu kullanılmak suretiyle tartışılmış ve yorumlanmıştır. Türkiye ve AB ülkelerinin göç politikalarının karşılaştırılması, her iki bölgedeki tarihsel, yasal ve sosyal bağlamların anlaşılmasını sağlayarak genel göç yönetimi pratiklerinin değerlendirilmesine imkân tanımıştır. Bununla birlikte, göç ve entegrasyona ilişkin alan yazınında yer alan çalışmalar ve örnek olay incelemeleriyle veri kaynaklarıyla zenginleştirilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda Türkiye ve AB ülkelerinin ortaya koyduğu göç politikalarındaki yasal çerçeve, uygulama pratiği, entegrasyon ve bunların etkileri gibi yönlerden karşılaştırılmaktadır. Bu çalışmanın konusunun belirlenmesindeki motivasyonlar arasında; söz konusu sahadaki göç hareketlerinin yoğunluğu, ihtiva ettiği göçmen profilleri (örneğin, Suriyeliler, Afganlar) ve kullanılan göç yolları çalışmaya konu olan ülkelerin göç politikalarını önemli ölçüde şekillendirmektedir. Örneğin Türkiye, bu minvalde hem transit hem de hedef ülke rolüyle benzersiz bir pozisyona sahiptir; bu doğrultuda AB ülkeleri ile karşılaştırma yaparken benzer yoğunlukta göç alan ülkelerin seçimi önemli olmaktadır. AB ülkeleri içerisinde Suriyelilerin göçü açısından en büyük hedef ülke olan Almanya, yine Türkiye üzerinden AB'ye giriş yapan göçmenler için ilk durak noktası olan Yunanistan, göçmen karşıtı politikaların en sert şekilde uygulandığı ülke olan Macaristan, Türkiye ile

AB arasında politik çatışma üzerinden sık sık gündeme gelen Fransa ile Akdeniz göç yollarındaki benzer niteliklere sahip olması nedeniyle İtalya ve İspanya'nın göçe ilişkin ortaya koyduğu pratikler bu analize konu olmuştur. Dolayısıyla AB ülkelerinin kendi aralarında göç politikalarının uygulanmasında var olan pratiksel farklılıklar; yani bazı AB ülkelerinin açık kapı politikası izlerken bazılarının ise buna ilişkin sınırlamaları ön planda tutması böyle bir çalışmanın tercih edilmesinde önemli olmuştur. Çalışmada “göçmen kabul politikaları, entegrasyon stratejileri, sınır güvenliği ve düzensiz göç yönetimi ile vatandaşlık politikaları” bağlamında dört ayrı ana kategori belirlenmiştir. Dolayısıyla bu doğrultuda ilk olarak Türkiye'nin “geçici koruma modeli” ve Avrupa Birliği'nin Dublin Düzenlemesi gibi politikalar mercek altına alınarak göçmenlere yönelik izlenen kabul politikaları karşılaştırılmıştır. İkinci olarak Türkiye'deki yerel yönetim ve STK'ların uygulamaya çalıştığı pratikler ve AB ülkelerindeki dil eğitimi, mesleki gelişim ve vatandaşlık süreçleri analiz edilmek suretiyle ülkelerin uyguladığı entegrasyon modelleri irdelenmiştir. Üçüncü bağlamda Türkiye'nin Avrupa Birliği ile imzaladığı Geri Kabul Anlaşması (GKA) çerçevesindeki rolü ve Frontex'in sınır güvenliği politikaları ele alınarak düzensiz göç yönetimine ilişkin değerlendirmeler yapılmıştır. Son olarak Türkiye'deki esnek vatandaşlık düzenlemeleri ve AB ülkelerindeki farklı vatandaşlık kriterleri üzerinden karşılaştırmalar yapılarak ülkelerin uygulamaya koyduğu vatandaşlık politikaları tartışılmıştır.

Bulgular

Türkiye'nin Göç Politikalarının Tarihsel Gelişimi ve Göç Eğilimleri

Türkiye uzun yıllar içerisinde ve bilinenin aksine yalnızca göç veren köken ülke olmaktan ziyade aynı zamanda farklı etnisiteye mensup toplumsal gruplardan meydana gelen düzensiz göçmenlerin önemli bir destinasyonu, transit göç güzergahı ve hatta geri kabul süreçlerini barındıran kritik öneme sahip bir ülke haline gelmiştir. Bu kapsamda aşağıda bu farklı rolleri yaşadığı süreçler tarihsel bağlamda analiz edilecektir. Cumhuriyetin kuruluş dönemi olan 1923 yılından 1950'li yıllara kadar Türkiye'nin ortaya koyduğu göç politikasının menşesinde karşılıklı olan nüfus mübadeleleri ve “ulus-devlet” inşası yer almaktadır (Kodaman, 2008). Cumhuriyetin ilanından hemen sonraki süreçte, Türkiye göç politikalarını yapılandırırken “ulus-devlet” inşası önemli bir belirleyici olmuştur. Lozan Antlaşması kapsamında gerçekleştirilen Türk-Yunan nüfus mübadelesi, bu dönemin en dikkat çekici politikası olmuştur (Nur ve Crew, 2007). Türkiye ile Yunanistan arasında 1923 yılında imzalanan protokol neticesinde Türkiye'deki 200.000'e yakın Hristiyan-Rum kökenli ile buna mukabil Yunanistan'daki 350.000 yakın Müslüman-Türk kökenli insan, zorunlu olarak göç etmiştir (Oran, 2002; Kayam, 1993). Bu sürecin temel motivasyonda Türkiye'nin nüfus yapısını homojenleştirme ve Müslüman-Türk kimliğini güçlendirme yer almaktadır (Kirişçi, 1996). Özellikle bu süreçte 1934 yılında yürürlüğe giren İskân Kanunu ile, farklı coğrafyalardan Türkiye'ye göç eden toplulukların farklı mekânsal birimlere yerleştirilmesi suretiyle bu insanların Türkleştirilmesine yönelik programlar geliştirilmiştir. İskân Kanunu'nun ortaya koyduğu programlarla Türkiye'ye gelen göçmenler, kırsal alanlara iskân ettirildi ve tarımsal faaliyetlerle uğraşmışlardı (Erder, 1976). Türkiye'nin göç eğilimlerinde 1950'li yıllardan itibaren nüfus mübadeleleri önemli bir yer tutmaktadır. Nitekim bu dönemdeki ilk önemli gelişmelerinden biri 1951 yılında Yunanistan ve Bulgaristan'dan 154.000 civarında kişinin Türkiye'ye göç etmesi olmuştur (Tanoğlu, 1953). Bunun hemen akabinde SSCB'nin Türk nüfusuna yönelik uyguladığı baskı (Şahin, 2016) nedeniyle Yugoslavya'dan (Doğan, 2018) önemli sayıda Türk kökenli göçmen Türkiye'ye gelmiştir. Hemen bu gelişmeyi takip eden yıllarda ise Bulgaristan'dan Türkiye'ye yönelik zorunlu göçlerin Türkiye'nin göç politikalarında şekillendirici rol oynadığından bahsetmek mümkündür (Kamil, 2016; Tekin & Altunsoy, 2019). Bilhassa 1989'da 'da yaşayan Türk azınlıkların Türkiye'ye göç etmesi, o dönemde bu göçün ülke ekonomisi üzerinde ağır bir yük oluşturduğuna ilişkin tartışmaların yaşanmasına neden olmuştur (Kirişçi, 1996). Netice itibarıyla yaşanan bu göçler, Türkiye'yi kendi sınır güvenliğine ve göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin birtakım yeni stratejiler geliştirmeye yöneltmiştir. Türkiye'nin (göçmen gönderen köken ülke olarak) uluslararası göç

politikalarının tarihsel süreci incelendiğinde bu politikaların iki temel perspektif üzerine inşaa edildiğinden bahsetmek mümkündür (Ensari vd., 2023). Bunlar; kalifiye emek göçü ve kalifiye olmayan emek göçü. 1960'lı yıllarda Türk emek göçünün ana eğilimi kalifiye olmayanların uluslararası göçü ile temsil edilmektedir. Bu eğilim doğrultusunda vasıfsız Türk emek gücünü uluslararası göçe teşvik etmek 1960'lı yılların ana trendi olmuştur. Bu kapsamda başta Almanya olmak üzere önemli sayıda kalifiye olmayan Türk emek gücü AB ülkelerine yönlendirilmiştir. Türkiye'nin bu göç eğilimindeki temel motivasyonunu, ülkede kronikleşen işsizlik düzeyini düşürmek, uluslararası işçi dövizini havalelerinden faydalanmak ve göçe katılanların kazandıkları tecrübeleri geri dönüşlerle ülkeye transferini sağlamaktır. Bu doğrultuda Almanya (1961 ve 1991) Avusturya (1964), Belçika (1964), Hollanda (1964) ve Fransa (1965) ile ikili emek gücü anlaşmaları imzalanmıştır (TC. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı-ÇSGB, 2024). Hemen akabinde ise başta Libya olmak üzere 1970'li yıllarda (petrol krizi) kalifiye emek göçünün Kuzey Afrika ve Körfez ülkelerine yöneldiğinden bahsetmek mümkündür (Ensari vd., 2023). Klasik ekonominin yeni kuramı, göçün temelde bireylerin gelirlerini maksimize etmek motivasyonu üzerinden şekillenen ekonomik bir tercih (Todaro, 1969; Borjas, 1989) olduğunu değerlendirmektedir. Dolayısıyla 1960'lı yıllardan itibaren Türkiye'den başta Almanya olmak üzere AB üyesi ülkelere yönelik meydana gelen emek göçünü teşvik eden ve onu düzenleyen politikalar ve bu doğrultuda imzalanan (Türkiye ile bazı AB ülkeleri arasında) emek gücü anlaşmaları, bu teori bağlamında ele alınabilir. Diğer taraftan Avrupa Birliği'nin düzensiz göçü önlemeye yönelik ortaya koyduğu sıkı tedbirlere dayanan sınır politikaları, ekonomik göçün faydalarını sınırlayabilmektedir. Diğer bir uluslararası göç eğilimi ise Türkiye'den kalifiye emek gücünü temsilen üst düzey eğitim görmüş profesyoneller ile öğrenim görmek amacıyla öğrencilerin 1980'li yıllarda uluslararası göçe katılımının yoğunlaştığı dönemdir. Bu dönemde Türkiye'nin temel göç politikasını bir taraftan yoğunlaşan beyin göçünün hızını kesmek, diğer taraftan kalifiye emek gücünün geri dönüşünü teşvik edici stratejiler geliştirmek meydana getirmiştir (Ensari vd., 2023). Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren kalifiye emek göçünün önemli düzeyde hızlandığı bilinmektedir. Bu süreçte AB ülkeleri, ABD ve Kanada gibi gelişmiş ülkelere yönelen nitelikli Türk emek gücü daha ziyade finans ve mühendislik sektöründe yoğunlaşmakla dikkat çekmiştir (İçduygu ve Aksel, 2015).

Şekil.1. Türkiye ile bazı ülkelerin tarihlere göre imzaladığı iş birliği anlaşmaları

Kaynak: TC. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

	Ülke	İmza Tarihi
1	Almanya	18.01.2007
2	İspanya	17.11.2021
3	Bulgaristan	04.11.1998
4	Romanya	06.07.1999
5	Bahreyn	29.09.2010
6	Katar	04.12.2023
7	Suudi Arabistan	29.09.2016

TC. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (ÇSGB), bazı AB üyesi ülkeler (Almanya, Bulgaristan, İspanya, Romanya) ve bazı Körfez ülkeleri (Bahreyn, Katar, Suudi Arabistan) ile çalışma hayatı alanındaki iş birliğinin geliştirilmesi, iş sağlığı ve güvenliği ve pekiştirilmesine yönelik tüm çabaların desteklenmesi amacıyla görev alanına giren ve 29 tanesi yürürlükte olan 45 iş birliği anlaşması imzalanmıştır (Şekil.1). Ayrıca yine Türkiye'nin AB ülkelerinden kronolojik sıralamaya göre Almanya (1961), Avusturya (1964), Belçika (1964), Hollanda (1964) ve Fransa (1965) ile işgücü anlaşmaları imzalamıştır (Şekil.2). Bu kapsamda ülkeler arasındaki istihdam ilişkilerinin düzenlenmesini içeren, taraf ülke vatandaşlarının hak ve yükümlülüklerinin ana çerçevesini belirleyen, yine taraf ülkelerinin birinde bulunan açık işlere yerleştirilecek diğer ülke işgücünün seçilmesi ve işe yerleştirilmesi gibi hususlarda kamu istihdam kurumlarının iş birliği yapmasına da imkân vermektedir (ÇSGB, 2024).

Şekil.2. Türkiye ile bazı AB ve Körfez ülkeleri ile tarihlere göre imzaladığı iş gücü anlaşmaları
Kaynak: TC. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

	Ülke	İmza Tarihi
1	Almanya	30.10.1961
2	Avusturya	15.05.1964
3	Belçika	16.07.1964
4	Hollanda	19.08.1964
5	Fransa	08.04.1965
6	Libya	05.01.1975
7	Katar	01.04.1986
8	Kuveyt	30.03.2008

Türkiye ekonomisinin 1960'lı yıllardan başlayarak 1990'lı yıllara kadar önemli kaynaklarından birisinin döviz transferlerinden meydana geldiğinden bahsetmek mümkündür. Dolayısıyla Türkiye'ye transfer edilen uluslararası işçi dövizleri, toplumsal refah düzeyinin yükseltilmesinde önemli bir kaynağı oluşturmuştur (Koç ve Onan, 2004). Diğer taraftan Türkiye'deki kalifiye ve üst düzey eğitilmiş profesyonellerin uluslararası göçle AB ülkelerine gidişi, 1980'li yıllarda nitelikli emek gücünde önemli düzeyde kayıplara yol açmış ve bu durum ülkenin kalkınmasında sancılı süreçleri beraberinde getirmiştir (Elveren ve Toksöz, 2019). Yeni ekonominin göç modeli, bireylerin uluslararası göç hareketine katılma kararı verme sürecinde tek tek bireylerden ziyade, bir bütün olarak hane halkının tercihinin etkili olduğu öne sürmektedir. Bu strateji karşılaşılmaması muhtemel riskleri minimize etmeye odaklanan kolektif bir karar (Stark, 1991) olarak değerlendirilmektedir. Türkiye'nin 1960'lı yıllardaki uluslararası göçü teşvik eden yaklaşımı, göçmenlerin ülkelere yaptığı havaleler (döviz transferleri) ile bu transferlerin ülkenin ekonomik kalkınma süreçleri üzerinde yaptığı katkı, bu kuramın öne sürdüğü yaklaşımla örtüşmektedir.

Türkiye 1990'lı yıllardan itibaren uluslararası göçün transit ülkesinden, göçmenlerin hedef ülkesi önemli bir destinasyonuna dönüşmüştür. Özellikle SSCB'nin dağılması ve bunu takip eden yıllarda ortaya çıkan Körfez Savaşı gibi bölgesel krizler, uluslararası göç sistemlerinde Türkiye'ye yeni bir rol yüklemiştir. Dolayısıyla Türkiye 1990'lı yıllardan itibaren, ağırlıklı olarak Doğu Avrupa, SSCB'ye bağlı Orta Asya Cumhuriyetleri ve Orta Doğu'daki çatışma bölgelerinden önemli sayıda öğrenci, profesyonel ve emek göçü almıştır (MEDAM, 2021). Bu gelişmeler Türkiye'nin artık uluslararası göçün transit ülkesi ve hatta göç alan hedef ülke olarak değerlendirilmesine yol açmıştır (İçduygu, 2005). Bu süreçte Körfez Savaşı'ndan kaçan ve Türkiye'ye sığınan yüksek sayıdaki Iraklı, Türkiye'nin göç yönetiminde birtakım zorlukları da beraberinde getirmiştir. Türkiye'ye 1990'lı yıllardan itibaren dışarıdan yönelen düzensiz göçe karşı birtakım önlemler geliştirildiğinden söz etmek mümkündür. Bu kapsamda temel göç eğilimi AB ile iş birliği yapmak suretiyle insan kaçakçılığının önünü kesmek ve düzensiz göçmen hareketlerini kontrol altına almak gibi düzenlemelerle şekillenmiştir (MEDAM, 2021). Artık bundan sonra Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı önemli sorunların başında düzensiz göç konusu olmuştur. Bu kapsamda Türkiye, yaşanan bu düzensiz göçle ilişkin uluslararası iş birliklerine yönelmek suretiyle AB ile Geri Kabul Anlaşması (GKA) ve AB Türkiye Mutabakatı gibi düzenlemeleri gündemine almıştır (FRA, 2019). AB-Türkiye Mutabakatı birtakım alanlar üzerinde başarılı sonuçlar vermesinin yanında, bazı alanlarda ise önemli eksiklikler barındırmasından dolayı eleştirilerle karşılaşmıştır (Barigazzi, 2020). Özellikle mutabakatın etkisini sınırlandırıcı niteliğindeki; katılım süreci, vize serbestisi ve mali yardımların yavaşlığı gibi konular söz konusu eleştirilere maruz kalmıştır. Bunun yanında, AB'nin finansal yardımları, Suriyeliler bağlamında birtakım önemli bir etki yarattığı da düşünülmektedir (van Heukelingen, 2021). Son zamanlarda önemli bir sorun olarak gündemi meşgul eden düzensiz göçü

engellemek adına imzalanan mutabakat, AB'nin sınır kontrollerini Türkiye üzerinden dışsallaştırma etkinliği şeklinde değerlendirilen önemli örnektir (Çetin, 2022). Dolayısıyla bu süreç AB-Türkiye ilişkileri bağlamında gerek Türkiye gerek AB'nin ortaya koyduğu göç eğilimlerindeki entegrasyondan ziyade fonksiyonel bir iş birliği içeren “girişime yönelik ilişki” yönünde evrildiğini göstermektedir (Saatçioğlu, 2020; Çetin, 2022). Bir taraftan bu gelişmeler yaşanırken diğer taraftan bu dönemde göçmen entegrasyonuna yönelik düzenlemeler, Türkiye'nin öncelikli gündeminde pek de önemli bir yer tutmamıştır (Erdoğan, 2014). Göç sistemleri kuramının öne sürdüğü temel varsayım, uluslararası göçün tarihi, sosyoekonomik ve kültürel bağlar (Mabogunje, 1970; de Haas) üzerinden meydana geldiğidir. Bu anlamda Avrupa Birliği üye ülkeleriyle ile Türkiye arasında düzensiz göçü önlemeye ilişkin imzalanan mutabakat ve anlaşmalar ve/veya birliğe üye bazı ülkelerin Akdeniz havzasında uygulamaya koyduğu göç politikaları bu kuramla izah edilebilir. Türkiye 2005 yılından hazırlanan “Ulusal Eylem Planı” kapsamında iltica ve göçe ilişkin yeni kurumsal yapıların oluşturulması ve yasal çerçevenin yeniden düzenlenmesi adına birtakım ilke ve hedefler belirlemiştir. Söz konusu plana göre sınır güvenliği, vize düzenlemeleri, insan kaçakçılığı ve insan ticaretiyle mücadele gibi konularda AB müktesebatıyla uyumlu bir eğilim hedeflenmiştir (MEDAM, 2021). İlerleyen yıllarda söz konusu müktesebatı ile uyuma ilişkin, göç ve iltica yönetimi konusunda birtakım reformlar yapılmış ve bu kapsamda Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye hem teknik hem de mali anlamda destekleri söz konusu olmuştur (Özçürümez ve Şenses, 2011; İçduygu vd., 2014). Bunun hemen akabinde ise 2008 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde faaliyet gösterecek olan Göç ve İltica Bürosu ve Sınır Yönetimi Bürosu gibi yapılar kurulmuş, böylece hedeflenen planlara ulaşılmaya çalışılmıştır. AB üyelik müzakereleri boyunca geçen uzun soluklu süreçlerde Türkiye ile kurulan iş birliğinin ana temasını, emek göçü ve Avrupa'daki Türk diasporası meydana getirmiştir. Bu doğrultuda Türkiye, ülke dışındaki Türklerle bağlarını güçlendirmek adına 2010 yılında Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı'nı kurmuştur. Türkiye, 2011 yılından itibaren önceki dönemlerden oldukça farklı yeni bir döneme girmiştir. Öyle ki bu dönemde yaşanan Suriye krizinin yol açtığı kitlesel düzensiz göçler, Türkiye'nin göç yönetiminde bir dönüşüm süreci olarak tanımlanmaktadır. Bu dönemdeki en önemli kırılma noktası Suriye'de 2011 yılında başlayan iç savaştır. Bu savaşın yol açtığı zorunlu göç hareketinden en çok etkilenenlerinden biri olan Türkiye, Suriye'den en yüksek düzeyde göç alan ülke olmuştur. Öyle ki bu iç savaş neticesinde Türkiye'deki Suriyeli sayısı 2021 yılında zirve noktasına ulaşarak 3,7 milyonu bulmuştur (GİB, 2021). Bu göç hareketi Türkiye tarihinde maruz kaldığı en dikkat çekici olaydır. Bugün itibarıyla Türkiye yaklaşık 2,9 milyon Suriyeliye ev sahipliği yapmaktadır (GİB, 2024). Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı bu göç, göç politikalarını yeniden yapılandırması gereksinimi doğurmuştur. Bu bağlamda göç yönetimine ilişkin bir kurumsallaşma süreci başlatan en önemli adım 2013 yılında kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) olmuştur. Yürürlüğe giren kanuna göre Suriyelilerin hukuki statüsüne ilişkin yeni bir tanımlama ortaya konmuştur. Buna göre; 2013 tarihli Resmi Gazete'nin 2. Maddesi kapsamında (1) Bu Kanun, yabancılarla ilgili iş ve işlemleri; sınırlarda, sınır kapılarında ya da Türkiye içinde yabancıların münferit koruma talepleri üzerine sağlanacak uluslararası korumayı, ayrılmaya zorlandıkları ülkeye geri dönemeyen ve kitlesel olarak Türkiye'ye gelen yabancılara acil olarak sağlanacak geçici korumayı kapsar. (2) Bu Kanunun uygulanmasında, Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası anlaşmalar ile özel kanunlardaki hükümler saklıdır. Bu maddelere göre Türkiye'deki Suriyeliler bu süreçten itibaren “geçici koruma kanuna tabi kişiler” olarak nitelendirilmiştir (Resmi Gazete, 2013). Bunun yanında aynı tarihte bu günkü ismiyle Göç İdaresi Başkanlığı olan Göç idaresi Genel Müdürlüğü kurularak Suriyelilere eğitim, sağlık ve çalışma izinleri gibi birtakım haklar tanınmıştır (Kirişçi & Ferris, 2015). Her ne kadar Suriyelilerin haklarına ilişkin mevzuatlar düzenlenmiş olsa da göç yönetimine dair tartışmaların odağında uzun vadeli entegrasyon politikalarının eksikliği yer almıştır (İçduygu & Millet, 2016). Türkiye'nin 2013 yılında AB ile imzaladığı Geri Kabul Anlaşması (GKA) ve daha sonra 2016 yılında imzaladığı AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı kapsamında Türkiye üzerinden AB'ye doğru yönelen transit göçü yönetme hususunda kilit bir rol üstlenmiştir (van Heukelingen, 2021). Bu iş birlikleri kapsamında Türkiye, bir taraftan düzensiz göçmenleri geri kabul etmekle karşı karşıya kalırken, diğer taraftan gerçekleşmesi muhtemel transit geçişleri engellemek adına sınırlarını güçlendirmek gibi bir dizi önlemler ortaya koymuştur (Ensari vd., 2023). AB ülkeleri, Türkiye ve üçüncü ülke vatandaşları ile vatansız kişileri kapsayan Geri Kabul Anlaşması'nın öngördüğü koşulların yerine getirilmesi karşılığında Türk vatandaşlarının AB'ye vizesiz

seyahat etmelerine olanak tanıyacak bir vize serbestisi rejimi için müzakereler başlamış (MEDAM, 2021) ancak bu kapsamda herhangi müspet bir sonuç elde edilememiş ve bir türlü nihayete erememiştir. Zorunlu göç ve sığınma kuramı uluslararası göçlerin savaş, çatışma ve insan hakları ihlalleri nedeniyle meydana gelen ve doğası gereği bireyleri göç etmeye zorlayıcı bir dizi faktörler (Zolberg vd., 1989; Kirişçi & Ferris, 2015) sebebiyle gerçekleştiğini öne sürmektedir. Bu bağlamda Suriye’de meydana gelen iç savaş neticesinde Türkiye’nin karşı karşıya kaldığı düzensiz göç krizine verdiği yanıt ve ortaya koyduğu geçici koruma modeli bu kuramla ilişkilendirilebilir.

Yerel Yönetimler ve STK’ların Rolü

Türkiye’nin Suriyelilere ilişkin geliştirilen politikalar daha ziyade geçici koruma modeli çerçevesinde şekillenmiş ve fakat söz konusu yaklaşımlar, uzun vadeli entegrasyon stratejilerinden çok geçici çözümlere odaklanan kriz odaklı olmakla dikkat çekmiştir. Dolayısıyla bu eğilim Türkiye’de faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşları (STK) ile yerel yönetimlerin entegrasyon süreçlerinde bir adım öne çıkmasına vesile olmuştur. Bu doğrultuda Türkiye’deki yerel yönetimler (özellikle büyükşehir belediyeleri) ile STK’lar, Suriyelilere ilişkin entegrasyon süreçlerinde ve onların eğitim, sağlık, barınma ve sosyal hizmetlere erişimini sağlama konularında oldukça kritik roller üstlenmiştir. Fakat bu yapıların etkin bir şekilde faaliyet gösterebilmesi için hayati önem taşıyan ana unsurların başında finansal destekler ve kurumsal kapasite artırımının yanında, onların göçmelere dair politikalar geliştirilirken bu kurumların sürece daha çok dahil edilmeleri elzemdir. Türkiye’deki bazı belediyeler, Suriyeliler ve göçle gelen diğer toplumsal gruplara ilişkin uyum ve kentle bütünleşme konularında önemli aksiyonlar almıştır. Örneğin İstanbul-Şişli Belediyesi, “Göç Yardım Masası ve Merkezi” (2015) adında bir birim kurmak suretiyle bu birimde sosyolog ve psikolog görevlendirmiştir. Hemen akabinde Gaziantep Büyükşehir Belediyesi (GBB) ise “Göç Yönetimi Şube Müdürlüğü”nü (2016) kurmak suretiyle bu kapsamda daha geniş kapsamlı bir rol üstlenmiştir. Bu birim üzerinden Suriyelilerin eğitim ve sosyal uyuma ilişkin programlara kadar bir dizi faaliyetler ile temel hizmetlere ulaşmasını kolaylaştıracak bir sistem inşa etmiştir. Kurulan bu ofis elde ettiği uluslararası finansal destekler sayesinde ev sahibi toplum ile Gaziantep’te yaşayan Suriyeliler arasındaki toplumsal uyumu arttıran bir başarı elde edilmiştir. Diğer taraftan İstanbul-Eyüp Belediyesi, Suriyelilere doğalgaz ve gıda ve Zeytinburnu Belediyesi Türkçe kursu gibi konularda çeşitli destekler sağlamıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB), toplanan ihtiyaç maddelerini Suriyelilere ulaştırması adına Gaziantep ile Kahramanmaraş’taki barınma merkezlerine yollamıştır (Yıldız & Sümer, 2024). Yine Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi (ŞBB), “Göç Daire Başkanlığı”nı (2021) belediye bünyesinde oluşturmuş ve göç yönetimine ilişkin faaliyetleri daire başkanlığı düzeyinde uygulamayı hedeflemiştir. Söz konusu belediyelerin hayata geçirdiği bu faaliyetler çok sayıda belediyeye, çeşitli daire başkanlıkları ve müdürlükler vasıtasıyla göç yönetimine ilişkin aksiyonlar alma konusunda ilham kaynağı olmuştur (Woods & Kayalı, 2017). Adana Büyükşehir Belediyesi (ABB), stratejik planında Suriyeli sığınmacıların yüksek okuma yazma bilmeme oranına dikkat çekerek, Suriyeli kadınların toplumsal uyumunu güçlendirecek bir proje hayata geçirmiştir (Şahin & Söylemez, 2017). Adana-Seyhan Belediyesi, belediye bünyesinde faaliyet gösteren kadın dayanışma merkezi vasıtasıyla toplumsal cinsiyet eşitliği, meslek edinme ve Türkçe dil kursları gibi faaliyetler gerçekleştirmiştir (Seyhan Belediyesi, 2022). Son olarak Adana Büyükşehir Belediyesi Kent Konseyi bünyesinde faaliyet gösteren “Göç ve Mülteci Meclisi”, Suriyelilerin uyumu ve yönetim süreçlerine katılımına ilişkin birtakım hedef belirlemiş, bu da Bursa, Antalya (Alanya ve Konyaaltı) belediyelerinde kurulan “Yabancılar Meclisleri” ve bu doğrultuda oluşturulan çalışma grupları, Suriyelilerin toplumsal entegrasyonunda önemli adımlar olarak nitelendirilebilir (Erdoğan, 2017; Daoudov, 2015). Diğer taraftan Türkiye’de faaliyet gösteren STK’lar, Suriyelilerin sosyal ve ekonomik uyumunu güçlendirecek faaliyetlerde (insani yardım, sosyal uyum, eğitim ve sağlık projeleri) bulunmak adına önemli bir role sahiptir. Örneğin Türk Kızılayı, “Kızılay Kart” uygulaması üzerinden AB destekli finansman programları ile Suriyelilerin temel ihtiyaçlarına (gıda yardımı ya da nakit transferi gibi) ilişkin konularda kolaylaştırıcı bir araç geliştirmiştir. Bir başka STK olan Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma

Derneği (SGDD-ASAM), özellikle Suriyeli kadın, çocuk ve dezavantajlı gruplara hukuki konularda yardımların yanı sıra psikososyal destek sağlanması bağlamında çeşitli projeler hayata geçirmiştir. Ayrıca Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR/BMMYK) ve Uluslararası Göç Örgütü (IOM) gibi uluslararası kuruluşlar, Türkiye’de yaşayan Suriyelilere yönelik istihdam ve eğitim projelerini hayata geçirmek için fonlar oluşturarak destek sağlamaktadır.

AB’nin Göç Politikalarının Tarihsel Gelişimi ve Göç Eğilimleri

Avrupa, tarihsel olarak göç hareketlerinin merkezinde yer almıştır. Ülkelere göre farklılıklar göstermekle birlikte göç sürecinde bir taraftan göç veren (köken bölge) diğer taraftan da göç alan (hedef bölge) bir bölge olarak küresel göç dinamiklerini şekillendirici bir rol üstlenmiştir. AB ülkelerinin göç politikalarına ilişkin vaka incelemeleri, üye ülkelerin ve de Türkiye’nin göç yönetimi ve entegrasyon politikaları arasındaki çeşitliliği anlamak açısından kritik bir öneme sahiptir. Örneğin, Almanya, Fransa, İtalya, Yunanistan, Macaristan ve İskandinav ülkelerinin, bölgesel dinamiklerine ve tarihsel bağlamları üzerinden farklı stratejiler ve pratikler benimsemesi oldukça dikkate değerdir. AB ülkeleri başta Almanya olmak üzere 1950’li yıllardan itibaren ekonomik büyümeyi desteklemek adına emek göçünü teşvik edici bir yaklaşım sergilerken, 2000’li yıllardan sonra mülteci krizleri ve düzensiz göç gibi süreçlerin de etkisiyle göç politikalarını revizyon etme ihtiyacı duymuş ve göçe ilişkin yeni bir yol haritası belirlemeyi tercih etmiştir (Castles & Miller, 2009). II. Dünya Savaşı’nın yol açtığı ekonomik kayıpları telifi etmek ve ekonomik kalkınmayı desteklemek adına AB ülkelerinin bazıları (Almanya, İngiltere, Fransa, Hollanda) önemli sayıda emek gücüne ihtiyaç duymuştur. Söz konusu ülkeler 1950’lerden itibaren göçmen ihtiyacını karşılamak için emek göçü programları başlatmıştır. Örneğin Almanya misafir işçi (gastarbeiter) modeli doğrultusunda, Türkiye, İtalya ve Yunanistan gibi ülkelerden gelen göçmen işçilerin entegrasyonunu öngörmeden daha ziyade onların ekonomik katkılarına odaklanmak suretiyle yüksek sayıda göçmene kapılarını açmıştır (Abadan-Unat, 2011). Ancak 1973-74 yılları arasında ortaya çıkan petrol krizi ve bunun yarattığı ekonomik durgunluk, söz konusu AB ülkelerinin mevcut göç politikalarını yeniden gözden geçirmesine ve dahi değiştirmesine zorlamıştır. Bu kapsamda bir taraftan emek göçü programları yavaş yavaş feshedilmek suretiyle sona erdirilirken, diğer taraftan göçmenlerin aile birleşimi yoluyla AB’ye girişlerinde artışlar yaşandığı enteresan bir dönem yaşanmıştır (Ensari vd., 2023). Bu dönemde, AB ülkelerindeki entegrasyon politikaları ilk kez ciddi şekilde tartışılmaya başlanmıştır (Castles & Miller, 2009). 1990’lı yıllara gelindiğinde AB üye ülke toplumlarının serbest dolaşımına fırsat tanıyan Schengen Anlaşmasını uygulamaya koymuştur. Söz konusu anlaşma üye ülkeler arasında serbest dolaşımı sağlarken, AB’nin dış sınırların kontrolünü sıkılaştırarak güvenliği üst düzeye taşımıştır. 2000’lerden sonraki süreçte gündeme gelen Dublin Düzenlemesi’nin öngördüğü içerikler göç yönetimine yeni bir boyut kazandırmıştır (FRA, 2019). Dolayısıyla ortaya konan bu yaklaşım ilerleyen yıllarda ortaya çıkan Suriye krizi ve Suriyelilerin AB ülkelerine sığınma başvurularının ilk giriş ülkesinde (Yunanistan, İtalya vs.) değerlendirilmesine yol açmıştır (Lavenex, 2001). Ancak bu sistem, özellikle birliğin Akdeniz’e komşu üye ülkeleri üzerinde ağır bir yük yaratığından, AB ülkeleri arasında önemli bir tartışma konusu olmuştur. Suriye’de meydana gelen iç savaş nedeniyle yaşanan göç krizi, AB ülkelerinin göçe ilişkin politikalarının sınırlarını zorlamıştır. Örneğin Almanya, “açık kapı politikası” ile çok yüksek sayıda Suriyeliyi kabul ederek (Erdoğan, 2021) uluslararası alanda övgü alırken, Macaristan ve Polonya gibi ülkeler ise katı tedbirlerin uygulanması gerektiğini savunmuş ve sınırlarını kapatmayı tercih etmiştir (Dura, 2018). Yunanistan Dublin Düzenlemesi bağlamında, Akdeniz’e kıyısı olan bir ülke olarak mülteciler için ilk giriş noktasıdır (FRA, 2019). Bu durum, bu ülkelerin kapasitesini aşan yükler taşımasına neden olmuş ve AB ile daha güçlü iş birliğine duyulan ihtiyacı artırmıştır (Lavenex, 2001). İtalya, deniz yoluyla gelen düzensiz göçmenler nedeniyle hem kriz yönetimi hem de AB politikalarına uyum sağlama çabası içindedir. Dolayısıyla AB’nin sınır güvenliği politikaları bu ülkeler üzerindeki yükü hafifletmekte yetersiz kalmıştır. Avrupa’nın 2015-16 yıllarında yaşadığı düzensiz göç akışları, belki de II. Dünya Savaşı’ndan bu yana karşı karşıya kaldığı en büyük kitlesel hareketliliklerdir. Nitekim 2015 yılında bir milyonu aşkın Suriyeli, Doğu Akdeniz rotasını kullanmak suretiyle AB ülkelerine geçiş yapmıştır. Bazılarının ‘istila’

olarak nitelendirdiği bu hareket (Orbán, 2016), aslında AB'nin toplam 510 milyonluk nüfusunun sadece %0,2'sini oluşturmaktadır ve altı AB ülkesinde yoğunlaşmıştır. AB'nin bu denli yüksek düzeydeki düzensiz göç karşısında, Ortak Avrupa İltica Sistemi'nin (CEAS) ve bunun temelini oluşturan Dublin ve Schengen düzenlemeleri bu akışları yönetmekte yetersiz kalmıştır. Bunun üzerine dışarıdan gelen göç akışlarına karşı getirilen vize zorunlulukları ve sıkı sınır kontrolü, mültecilerin AB topraklarına güvenli ve düzenli bir şekilde girişini engellemiştir (Lavenex, 2018). Dünya sitemleri kuramında uluslararası göç akışları, özellikle kapitalist sistemin ekonomide yarattığı eşitsizliklerin bir yansıması olarak (Wallerstein, 1974; Castles & Miller, 2009) meydana geldiği varsayılmaktadır. Dolayısıyla bu kuram merkez ve çevre ülkeler arasında ortaya çıkan bu ekonomik eşitsizliklerin uluslararası göçü tetiklediğini savunur. Bu bağlamda sömürgecilik dönemi sonrasındaki süreçlerde öne çıkan uluslararası göç ve bununla ilgili gündeme gelen diaspora politikaları bu kuramla ilişkilendirilebilir. Örneğin Avrupa Birliği ülkelerinin Afrika'dan gelen göçmenlere yönelik uygulamaya koyduğu sınır politikaları (Frontex gibi) bu kapsam içerisinde değerlendirilebilir. Ancak Avrupa Birliği'nin ortaya koyduğu dışsallaştırma stratejisi, çevre ülkelerdeki krizlerin daha da derinleşmesine yol açmak gibi bir dizi sorunları gündeme getirebilir. Sosyal ağ (network) kuramı, uluslararası göçün göçmen bireyler arasında kurulan sosyal ağlar üzerinden şekillendiğini (Massey vd., 1993; Portes, 1995) öne sürmektedir. Bu kurama göre daha evvel göçü deneyimleyen bireyler, yeni göçmenlere tecrübelerini aktardığı için göç sürecinde çeşitli avantajlar sunmakta ve bu sayede onların maliyetlerini minimize ederek göçü teşvik eden bir katkı sağlamaktadır. Bu doğrultuda uluslararası göçmenlerin diasporalarına ve aile birleşimlerine ilişkin geliştirilen politikalar söz konusu kuramla ilişkilendirilebilir. Yine Almanya'nın ülkesine gelen göçmenler için uygulamaya koyduğu entegrasyon kursları ve vatandaşlık politikaları, sosyal ağ teorisi ve sosyal sermaye perspektifi üzerinden izah edilebilir. Ancak Türkiye'de düzensiz göçmenlere ilişkin entegrasyon politikalarının yetersizliği, sosyal ağların meydana getirdiği fırsatlardan tam anlamıyla faydalanmasını engelleyebilir. Frontex tarafından yürütülen ve Triton olarak adlandırılan düzensiz göçü engelleme operasyonunun, sahip olduğu yetersiz bütçesi ve sınırlı yetkisi nedeniyle neredeyse etkisiz hale gelmiştir (Carrera ve Den Hertog, 2015). Bunun yanında Almanya Suriyeliler için Dublin transferlerini askıya almıştır. Bu durum, düzensiz göç akışlarının ana güzergâhlarını meydana getiren ülkelerin göçmen yükünü artırmış ve başta Almanya olmak üzere birliğin diğer ülkelerinde yeni sınırlama tedbirlerini tetiklemiştir. Birliğin üye ülkeleri arasındaki iç sınır kontrollerinin yeniden başlatılması, bir nevi Schengen uygulamasının askıya alınması olarak değerlendirilmiş, bu da AB'nin serbest dolaşım kanallarından birine ciddi bir darbe vurmuştur (EU Council, 2016). Dublin Düzenlemesi'nde ortaya konulan yaklaşımlar, AB ülkelerine yönelen düzensiz göçün birtakım sorumluluklarını göçmenlerin ilk giriş yaptığı ülkeye yüklemek suretiyle, birliğin bu muhatapları (Yunanistan, İtalya, İspanya) üzerinde orantısız bir baskı yaratmaktadır (European Asylum Support Office, 2020). Diğer taraftan Polonya, Macaristan ve Çekya, üye ülkeler arasındaki dayanışmanın daha esnek olmasını savunarak, düzensiz göçmenlerin zorunlu yerleştirme taleplerine karşı katı bir duruş sergilemektedir (MEDAM, 2020). Dolayısıyla birliğin güney sınırındaki üyeleri, düzensiz göçe daha güçlü koruma tedbirleri ve bağlayıcı düzenlemeler savunurken, doğu sınırındaki üyeleri ise daha esnek bir yaklaşımı tercih etmektedir (Barigazzi, 2020). Yine Macaristan, Polonya ve Çekya gibi ülkeler, geri dönüş sponsorluğu sistemine yoğun eleştiriler getirmekte ve bu sistemin daha ziyade “arka kapıdan yerleştirme” şeklinde işlediğini öne sürmektedirler (Polish Presidency of the Visegrad Group, 2020). Dolayısıyla söz konusu ülkeler, zorunlu dayanışma mekanizmalarına daha fazla esneklik kazandırılmasını savunmaktadır. Ancak İspanya, İtalya ve Yunanistan gibi ülkeler ise zorunlu yerleştirme mekanizmalarının temel dayanışma aracı şeklinde icra edilmesini savunarak tam tersi bir tutum sergilemektedir (Government of Spain, 2020). AB ülkelerinin düzensiz göçmenlerin entegrasyonuna ilişkin ortaya koyduğu politikaların, daha ziyade ekonomik katılım, dil eğitimi ve vatandaşlık süreçlerine odaklandığından bahsetmek mümkündür. Öyle ki Almanya'nın göçmenlerin entegrasyonu için gündeme getirdiği kurslar ve dil eğitimi, ev sahibi topluma uyum sağlamada önemli bir rol oynadığından söz edilmektedir. Özellikle 2015'den itibaren düzensiz göç akışlarının buraya yönelmesinden sonra söz konusu kursların kapsamı daha da genişletilmiş ve daha işlevsel bir hale getirilmiştir (Bendel, 2014). Diğer taraftan Fransa'da göçmenlerin entegrasyonu doğrultusunda benimsenen yaklaşım daha ziyade kamusal alanda kimlik ifadelerinin sınırlandırılmasıyla öne çıkmıştır.

Bu yaklaşım Fransa’da yer yer toplumsal gerilimlerin yaşanmasına neden olmuştur (Fassin, 2015). Almanya, göçmenlerin ekonomik katılımı teşvik eden entegrasyon ve eğitim programları ile dikkat çekerken, Fransa, göçmen entegrasyonunu kamu alanında laiklik ilkesine dayandırmak suretiyle ve göçmenlerin kimlik ifadelerinde çeşitli sınırlandırmalar benimsemiştir (Fassin, 2015). Dolayısıyla Almanya’nın tercih ettiği bu politika daha çok pragmatik bir yöne sahipken, Fransa’nın ortaya koyduğu yaklaşım ise ekseriyetle ideolojik düzeyde değerlendirilmektedir. İsveç’in ise sosyal refah sistemi üzerinden kurgulanan politikalarla göçmenlerin toplumsal entegrasyonu teşvik edici bir yaklaşımı tercih etmiştir. Ancak son yıllarda düzensiz göçmenlerin sayısında yaşanan yüksek düzeydeki artış, bu politikaların sürdürülebilirliği konusunda birtakım endişelere yol açmıştır ve benimsenen bu politikaların yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılmıştır (Bevelander & Hellström, 2019). Danimarka’nın ise birliğe üye olan diğer birçok ülkeden daha katı vatandaşlık ve entegrasyon kriterleri benimsemekle öne çıkmaktadır. Avrupa Birliği’nin Suriye iç savaşından sonra ortaya çıkan mülteci krizine yaklaşımı, daha ziyade değer odaklı politikalar üzerinden pratik edilmesi ile teknik ihtiyaçların çatışmasını daha da belirgin bir hale getirmiştir (Lavanex, 2018). Mevcut iltica sisteminde karşılaşılan eşitsizlik temelli sorunlar, üye ülkeler arasındaki dayanışma eksikliği ve düzensiz göçün yükünü paylaşma konusunda ciddi kırılmalara yol açmıştır. Avrupa Birliği’nin doğu yakasındaki üyeleri (özellikle Macaristan), yeniden yerleştirme programlarına karşı çıkarak kendi ulusal sınırlarını korumaya yönelik girişimlerde bulunmuştur (Börzel & Risse, 2018). Özellikle Türkiye ile imzalanan Geri Kabul Anlaşması (GKA), Avrupa Birliği’nin mülteci akışlarını dışsallaştırma girişimlerinin dikkat çekici bir örneği olarak öne çıkmıştır. Dolayısıyla söz konusu anlaşma, AB’nin mülteci haklarına yönelik uluslararası normlara bağlılığını sorgulanabilir kılmıştır (Amnesty International, 2017). Dahası bu dışsallaştırma etkinliği, AB’nin hem iç hem de dış ilişkilerindeki normatif iddialarını zayıflatan bir sürecin de başlangıcıdır. Avrupa Birliği’nin iki büyük, etkili ve önemli ülkesinin göç politikalarına ilişkin ortaya koyduğu uygulamalara aşağıda dikkat çeken yönleriyle değinilmiş ve iki ülke arasındaki farklılıklar Şekil 3’te kavramsallaştırılmıştır. Almanya’nın misafir işçi (gastarbeiter) modelinde, her ne kadar ülkenin ekonomik kalkınmasına katkı sağlamalarını hedeflese de Türkiye, İtalya, Yunanistan ve diğer ülkelerden ithal ettiği emek gücüne yönelik uzun vadeli herhangi bir entegrasyon politikası geliştirmekten uzak durmuştur. Dolayısıyla Almanya’nın geçicilik üzerinden bir değerlendirme ile bu eğilimi tercih etmesi, ülkedeki göçmen emek gücüne dair sosyal uyum politikalarının geliştirilmesini geciktirmiştir. Dahası 1973 petrol krizi sonrasında Almanya’nın emek gücüne sınırlandırma getirmesi ve hemen akabinde aile birleşimlerini teşvik eden bir yaklaşım benimsemesi, ülkedeki göçmen nüfusun demografik yapısını önemli ölçüde değiştirmiştir. 2000’li yıllardan sonra Almanya, göçmen entegrasyonu ile ilgili konularda önemli adımlar atarak entegrasyonu artık bir devlet politikası olarak kurumsallaşan zemine kavuşturmuştur. Bu kapsamda göçmenlere yönelik emek gücü piyasasına katılımını arttırmak ve gündelik yaşama katılımı teşvik etmek adına mesleki eğitim kursları ile Almanca dil eğitim programları düzenlemiş, vatandaşlık almaya yönelik formüller üzerinde çalışmak suretiyle uzun süreli ikamet izinleri düzenlemesi getirmiştir. 2015’ten sonraki süreçte uyguladığı açık kapı modeli ile ülkeye gelen çok sayıdaki Suriyeli gelmiş fakat bu politika Alman toplumu nezdinde tepkilere yol açmıştır. Fransa, özellikle Kuzey Afrika’daki (Fas, Tunus ve Cezayir) eski sömürgelerinden önemli sayıda emek göçü gelmiş, yaşanan bu göç akışı, ev sahibi toplumda göçmenlere karşı kültürel yönde bir direnç ile karşılaşmıştır. Nitekim Fransa 1980’li yıllarda göçmen entegrasyonu konusunu bir ulusal güvenlik sorunu şeklinde değerlendirmiş, bu nedenle göçmenlerin laiklik ilkesine riayet etmek suretiyle uyum sağlamasını teşvik etmiştir. Ancak Fransa’nın bu yaklaşımı, göçmenlerin kamusal alanda dini ve etnik kimliklerini özgürce ifade etmesini sınırlandırmıştır. Örneğin Müslüman inancına mensup göçmenlere başörtüsü yasağı getirmiş, bu durum Fransa’da yaşayan Müslümanlar için önemli bir ayırmacılık sorunu olarak değerlendirilmiştir. Dolayısıyla Fransa’nın uygulamaya koyduğu bu politikalar, ilerleyen süreçte toplumsal çatışmaları tetiklemiştir. Ayrıca Fransa’da vatandaşlık kriterleri özellikle Fransız kültürüne mutlak uyum ve laiklik ilkesine bağlılık üzerinden inşa edildiği için Fransız vatandaşı olmak isteyen göçmenlerin bu konulara mutlak riayet etmesini beklenmektedir. Fransa’da entegrasyona ilişkin ortaya konulan yaklaşımdan farklılaşmaktadır. Nitekim Fransa’da göçmenler için entegrasyon kurslarının kapsamı daha düşük düzeyde seyretmekte ve kültürel asimilasyon üzerine odaklanırken, Almanya’da ise ekonomik ve sosyal uyumu önceleyen bir politika benimsemiştir.

Şekil.3. Almanya ile Fransa'nı göç politikaları arasındaki temel farklılıklar

Kriter	Almanya	Fransa
Göçün Tarihsel Kökeni	Misafir işçi programları	Sömürgeci geçmiş
Entegrasyon Modeli	Ekonomik ve sosyal uyum	Kültürel asimilasyon (laiklik temelli)
Dil ve Eğitim Politikası	Dil ve mesleki eğitim odaklı	Daha sınırlı ve ideolojik temelli
Vatandaşlık Kriterleri	Dil yeterliliği ve ekonomik bağımsızlık	Fransız değerlerine uyum
Mülteci Politikası	Açık kapı politikası (2015 mülteci krizi)	Daha sınırlayıcı ve kontrollü

Türkiye ve Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Göç Politikalarının Karşılaştırılması

Türkiye'nin göç politika ve eğilimlerini, tarihsel bağlamda üç ana dönemde incelemek mümkündür. Örneğin ilk olarak 1923-1950 yılları arasında ulus-devlet inşası ve homojen nüfusa odaklanan bir eğilim benimsenmiştir. Bu kapsamda Türkiye'de Lozan Antlaşması ve İskân Kanunu gibi düzenlemeler, nüfus mübadelesi ve Türk-Müslüman kimliğini güçlendirmeye ilişkin süreçlerin işlediğinden bahsedilebilir (Erder, 1976). İkinci olarak 1950-1990 yılları arasında Türkiye'nin gündeminde emek göçü, beyin göçü ve zorunlu göçler üzerinde odaklanan politikalar yer almıştır. Türkiye, bu dönemde AB ülkelerine emek göçü ihraç eden bir ülke olmanın yanında, nitelikli profesyonellerin AB ve ABD'ye göçü kritik bir önem arz etmektedir. Ayrıca 1950-51 yıllarında Bulgaristan'dan Türkiye'ye yönelen zorunlu göçe ev sahipliği yapmıştır (Abadan-Unat, 2011; Kamil, 2016). Üçüncü olarak 2011 ve sonrasını kapsayan kritik süreçlerin yaşandığı ve günümüze kadar geçen dönemdir. Suriye'de 2011 yılından itibaren ortaya çıkan iç savaşın yol açtığı göç dalgasının etkisiyle, Türkiye'nin göç politikasında izlediği yol "geçici koruma modeli" olmuştur. Nitekim Suriye iç savaşıyla birlikte Türkiye, dünya genelinde en yüksek sayıda Suriyeliye ev sahipliği yapan ülke olmuştur. Bu minvalde yaşanan gelişmelere ilişkin olarak Türkiye'de 2013 yılında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) yürürlüğe girmiş ve Suriyelilere geçici koruma statüsü sağlanmıştır (Erdoğan, 2014). AB'nin göç politikaları, bölgesel dinamiklere ve üye ülkelere özgü tarihsel bağlamda farklılık göstermektedir. Örneğin Almanya 1960'lardan itibaren uyguladığı "misafir işçi" (gastarbeiter) modeli üzerinden ekonomik büyümeyi desteklemek adına göçü teşvik eden ve emek gücü temelli politikalar geliştirmiştir (Bendel, 2014). Bununla birlikte Almanya, düzenlediği dil eğitimi ve entegrasyon kurslarıyla sosyal uyuma odaklanırken, Fransa laiklik ilkesi çerçevesinde daha ideolojik bir yaklaşım benimsemiştir (Fassin, 2015). İsveç sosyal refah odaklı politikalar ağırlık verirken, Danimarka ise daha katı vatandaşlık kriterlerini uygulamayı tercih etmiştir (Bevelander & Hellström, 2019). Daha önce de belirtildiği gibi Avrupa Birliği'nin Dublin Düzenlemesi, göçmen/mülteci başvurularının ilk giriş ülkesinde değerlendirilmesini şart koşarak Yunanistan ve İtalya gibi ülkeler üzerinde büyük bir yük yaratmıştır (Lavenex, 2001). Türkiye ve AB ülkeleri, ulusaşırı göçün farklı yönleriyle yüzleşen bölgeler olarak, göç politikalarını belirlerken farklı tarihsel, coğrafi ve sosyoekonomik dinamiklerden etkilenmiştir. Türkiye sahip olduğu konumun da etkisiyle düzensiz göçün bir yandan transit bir yandan hedef ülke rolü üstlenmenin yanında uluslararası emek göçü (vasıflı ya da vasıfsız) ihraç etmektedir. Bu durum gerek Türkiye'ye gerek AB'ye yönelen düzensiz göç akışlarında kritik öneme sahiptir. Bu doğrultuda Türkiye'nin son zamanlarda (Suriye krizi) bu göçlere ilişkin geliştirdiği eğilimler ilk dönemde "açık kapı politikası" sonraki dönemlerde ise düzensiz göçü kısıtlayıcı tedbirler ve geri kabul yönündedir. AB ise özellikle mülteci krizleri ve düzensiz göç karşısında kurumsal bir göç yönetimi geliştirmeye çalışmıştır (Castles & Miller, 2009). Türkiye göçmen kabulü bağlamında Suriye krizinde uyguladığı "açık kapı politikası" ve geçici koruma modeli ile sağlık, eğitim ve çalışma izni gibi haklar tanımıştır (Erdoğan, 2021). Ancak, Türkiye'de ortaya konan bu politikalarda uzun vadeli entegrasyon politikaları eksikliği göze çarpmaktadır (Erdoğan, 2014). AB ülkelerinde ise göçmen/mülteci kabulü ülkeden ülkeye birtakım farklılık göstermektedir. Örneğin Almanya, Suriye'de ortaya çıkan iç savaşın

yarattığı göç akışlarından yüksek sayıda mülteci kabul ederek uluslararası alanda öne çıkarken, Macaristan ve Polonya sınırlarını kapatma yönünde bir uygulama ortaya koymuştur (Dura, 2018; Erdoğan, 2021). Türkiye’de entegrasyon politikaları büyük ölçüde yerel düzeyde ve daha ziyade sivil toplum kuruluşlarının çabaları üzerinden yapılandırılmakta, dolayısıyla ulusal düzeyde kurumsallaşmış politikaların sınırlı olduğundan söz etmek mümkündür (İçduygu & Millet, 2016). AB’nin önemli iki ülkesi olan Almanya ve İsveç ise göçmenler için dil ve mesleki eğitim ile vatandaşlık süreçlerine odaklanan kapsamlı entegrasyon politikaları benimsemiştir. Fransa tarafında ise göçmenlerin kamusal alanda kimlik ifadelerine yönelik birtakım sınırlandırmalar getirmeyi tercih eden bir eğilim söz konusudur (Bendel, 2014; Fassin, 2015). Türkiye sınır güvenliği ve düzensiz göç yönetimi bağlamında birtakım yaklaşımlar geliştirmiştir. Bu kapsamda AB ile 2013 yılında imzalanan Geri Kabul Anlaşması, düzensiz göçle mücadelede Türkiye’yi önemli bir transit ülke haline getirmiştir. Dolayısıyla bu anlaşma kapsamında Türkiye, bu süreçte AB’den mali ve teknik destek alarak bu göç sürecinde birtakım aksiyonlar almaya çalışmıştır. Frontex gibi mekanizmalarla dış sınırlarını korumaya çalışan AB ülkeleri, düzensiz göç konusunda sert politikalar uygulamaktadır. Türkiye’de ekonomik yatırım yoluyla vatandaşlık verilmesi gibi esnek politikalar uygulanırken, AB ülkelerinde ise vatandaşlık politikaları ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Örneğin vatandaşlık için Almanya’da uzun süreli oturma izni ve dil yeterliliği şart koşulurken, Danimarka gibi ülkelerde vatandaşlık süreçleri daha katı ev detaylı kriterlere dayanmaktadır (Hedetoft, 2013). Düzensiz göç ve sınır güvenliği, toplumsal uyum ve göçmen entegrasyonu, göçmenlerin ekonomik ve sosyal haklarının korunması Türkiye ve AB için ortak zorlukları içeren süreçler şeklinde değerlendirilmektedir. Diğer taraftan göçmenlerin emek gücü piyasasına katılımı, ekonomik büyümeyi desteklemesi ve AB ülkelerinde yaşanan nüfusa karşılık göçmenlerin katkısıyla demografik bağlamda dengelenebilmesi ortak fırsatlar olarak değerlendirilmektedir. Sonuç itibarıyla Türkiye ve AB ülkelerinin göç politikaları, tarihsel bağlam, ekonomik gereksinimler ve sosyal uyum hedefleri doğrultusunda farklılık göstermektedir. Türkiye göç politikalarında daha ziyade kriz odaklı bir yaklaşım benimserken, AB ülkeleri ise daha kurumsallaşmış fakat heterojen politikalara başvurmaktadır. Bu nedenle gerek Türkiye gerekse AB ülkelerinin dolayısıyla her iki tarafın uzun vadeli entegrasyon stratejileri geliştirmesi ve bilhassa göçmen haklarını koruyan politikalar geliştirmesi elzemdir.

Sonuç ve Tartışma

Avrupa Birliği ülkeleri göç politikalarının muhteviyatı gereği barındırdığı temel zorlukların başına politika uyumunun eksikliği yer almaktadır. Öyle ki AB üyesi ülkeler arasında ortak bir göç politikasının benimsenmesi zorlu bir süreç olarak görünmektedir. İkinci olarak ev sahibi toplumun kaygılarıyla ilintili olarak zaman zaman cereyan eden toplumsal gerilimler söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla göçmen entegrasyonu konusunda AB ülkelerindeki yerel halk ile göçmenler arasında çatışmalar bir sorun olarak gündemi meşgul etmektedir. AB ülkelerinin karşı karşıya kaldığı ve belki de en dikkat çekici olanı mülteci ya da göçmenlerin maruz kaldığı insan hakları ihlalleridir. Bu kapsamda AB ülkelerinin inşa ettiği sınır güvenliği politikaları, mültecilerin temel haklarına zarar verebilmektedir. Türkiye’nin “geçici koruma modeli” çerçevesinde Suriyelilere hızlı hizmet sağlama kapasitesi, bölgesel krizlere hızlı yanıt verebilme yeteneği ve uluslararası iş birliğindeki stratejik rolü dikkat çekmektedir. Özellikle sağlık, eğitim ve çalışma izinleri gibi alanlarda sağlanan hizmetler, Suriyelilere temel yaşam koşullarını sunmuştur (Erdoğan, 2014). Bunlar Türkiye için güçlü yönler barındıran önemli birer fırsat olarak değerlendirilebilir. Ancak, kriz odaklı, esnek politikaları, özellikle Suriyeliler bağlamında hızlı yanıt verme kapasitesini artırırken, uzun vadeli entegrasyon politikalarının eksikliği, entegrasyon politikalarının kurumsallaştırılmamış olması, göçmenlerin sosyal uyumunu ve ekonomik katkılarını sınırlı düzeyde tutmuştur. Bu durum, ev sahibi toplum ile Suriyeliler arasında ekonomik rekabet algısının belirmesine ve zaman zaman toplumsal gerilimlere yol açmıştır. AB ülkelerinin entegrasyon politikaları, dil eğitimi, mesleki eğitim ve vatandaşlık süreçlerini içeren kapsamlı bir yapıya sahiptir. Bu yapı AB bağlamında güçlü ve efektif bir boyut kazandırmıştır. Öte yandan AB ülkeleri, özellikle Almanya ve İsveç entegrasyona ilişkin politikalarını kurumsallık üzerinden inşa etmiştir. Bu doğrultuda

entegrasyon kursları ve sosyal refah yaklaşımları ile göçmenlerin ekonomik ve sosyal uyumu teşvik etmiş edici bir eğilim benimsemiş; fakat Dublin Düzenlemesi gibi uygulamalar, özellikle birliğin Akdeniz kıyısındaki bazı ülkelerinde (İtalya, Yunanistan, İspanya) orantısız bir göçmen yükü meydana getirmiş, bu durum düzensiz göç ve mülteci yükünün paylaşımı gibi alanlarda diğer üye ülkeleriyle uyumlu bir politika geliştirmekte pek başarılı bir sonuç alamamıştır (Bendel, 2014; Bevelander & Hellström, 2019). Dolayısıyla bu süreçler gerek Türkiye gerek AB ülkelerinin, düzensiz göç, mülteci krizleri ve entegrasyon süreçleri gibi konularda gibi ortak zorluklarla karşı karşıya kaldığını göstermektedir. Göçmenlerin ekonomik ve sosyal hayata entegrasyonunun, uzun vadeli sosyal uyumun sağlanması için kritik bir öneme sahip olduğu unutulmamalıdır.

Öneriler

Bu çalışma hem Türkiye hem de AB için birtakım öneriler sunmaktadır. Bunlardan ilki Türkiye'nin entegrasyon politikalarının kurumsallaşması adına entegrasyon süreçlerine ilişkin hedefleri, kıstasları ve metotları tanımlamak suretiyle ulusal ölçekte efektif bir göç ve entegrasyon strateji belgesi oluşturulabilir. Hazırlanacak olan bu belgede, yerel yönetimlerin kapasitesi artırılabilir ve STK'larla iş birliği sağlanabilir, belediye personeline entegrasyona ilişkin eğitim programları düzenlenebilir ve eğer imkanlar el veriyorsa yerel yönetimlere entegrasyon fonları tahsis etmek suretiyle buradaki etkinlikleri güçlendirilebilir. Göçmenlerin ekonomik sürece katkılarını güçlendirmek amacıyla özel sektör ile ortak çalışmalar geliştirilebilir. "Göçmen dostu belediye" gibi girişimler uygulamaya konulabilir. Birleşmiş Milletler (BM) ve/veya Avrupa Birliği (AB) projelerinden finansal destekler sağlanarak bu kapsamda fonla oluşturulabilir. Suriyelilerin ve diğer göçmen olan toplumsal gruplara yönelik mesleki eğitim programları ve dil kursları düzenlenerek sonraki kuşakların toplumsal uyumu destekleyecek uygulamalar hayata geçirilebilir. Bu sayede dil eğitimi ve mesleki gelişim programları yaygınlaştırılması suretiyle, onların emek piyasasına katılımı da teşvik edilebilir. Son olarak toplumsal uyumu artırıcı modellerin hayata geçirilmesi amacıyla bir dizi programlar düzenlenebilir. Örneğin ev sahibi toplum ile Suriyeliler ve diğer toplumsal gruplar arasında sosyal uyumu artıracak kültürel ve sosyal projeler desteklenebilir.

Avrupa Birliği bağlamında ise, her ne kadar Macaristan ve Polonya gibi üye ülkeler direnç gösterse de Dublin Düzenlemesi'nde birtakım reformlar yapılarak düzensiz göçün ortaya çıkardığı yükün üye ülkeler arasında daha adil bir şekilde paylaşılmasını sağlayacak mekanizmalar geliştirmek önemli bir aksiyon olabilir. Bu amaçla göçmen dayanışma fonları kurulabilir. İkinci olarak insani yaklaşımın güçlendirilmesidir. Örneğin sınır güvenliği politikaları, göçmenlerin ve mültecilerin temel haklarına daha saygılı bir şekilde uygulanabilir. Üçüncü olarak uzun vadeli stratejiler geliştirilebilir. Örneğin göç yönetiminde daha sürdürülebilir ve uzun vadeli politikalar benimsenebilir, özellikle entegrasyon ve ekonomik katılım süreçleri önceliklendirilebilir. Son olarak uluslararası iş birliğinin güçlendirilmesine ilişkin süreçlere ağırlık verilebilir. Örneğin Avrupa Birliği ülkeleri, Türkiye gibi transit geçiş güzergahında yer alan ülkelerle iş birliğini güçlendirmek suretiyle düzensiz göçü kontrol altına alabilir ve buna ilişkin daha müspet sonuçlar elde edebilir. AB'deki göçmenlerin geri dönüş süreçlerine ve yeniden yerleştirilmesine ilişkin daha şeffaf ve üye ülkelerin tümünü bağlayıcı düzenlemeler oluşturulabilir.

Beyan ve Açıklamalar

1. Araştırmacıların katkı oranı beyanı: Bu makale tek yazarlı olup, çalışmanın tamamı ilgili yazar tarafından yazılmıştır.

2. Çıkar çatışması: Herhangi bir çıkar çatışması bulunmamaktadır.

3. Etik Raporu: Araştırma insan ya da hayvan üzerinde yapılan bir araştırma olmayıp, tamamen torik bir tartışmadan meydana geldiği için herhangi bir etik kurul onayı gerekmemektedir.

4. Araştırmanın Modeli: Araştırma makalesi formatına sahip olan çalışma nitel araştırma yöntemlerinden karşılaştırmalı analiz deseni kullanılmıştır. Mevcut literatürün yanında, Eurostat, UNHCR/BMMYK, Frontex ve Türkiye Göç İdaresi Başkanlığı (GİB) gibi uluslararası ve ulusal kuruluşların yayınladığı raporlar, örnek vaka incelemeleri birer veri seti kaynağı olarak kullanılmıştır. Söz konusu veriler karşılaştırmalı analiz metodu kullanılmak suretiyle tartışılmış ve yorumlanmıştır. Türkiye ve AB ülkelerinin göç politikalarının karşılaştırılması, her iki bölgedeki tarihsel, yasal ve sosyal bağlamların anlaşılmasını sağlayarak genel göç yönetimi pratiklerinin değerlendirilmesine imkân tanımıştır.

References

- Abadan-Unat, N. (2011). *Unending migration: From guest workerhood to transnational citizenship*. Bilgi University Press.
- Amnesty International. (2013). *At Europe's border: Human rights violations at Greece's border with Turkey*. http://www.madde14.org/index.php?title=UA%C3%96_-_Avrupa%27n%C4%B1n_S%C4%B1n%C4%B1r%C4%B1nda
- Amnesty International. (2017, December 11). *Libya's dark web of collusion*. <https://www.amnesty.org/en/documents/mde19/7561/2017/en/>
- Barigazzi, J. (2020, October 8). Germany's Horst Seehofer: Yes, we can get a political deal on migration. *Politico Europe*. <https://www.politico.eu/article/german-interior-minister-we-can-succeed-in-reaching-a-first-deal-on-migration-asylum-migrants/>
- Bendel, P. (2014). Coordinating immigrant integration in Germany: Mainstreaming at the federal and local levels. *International Migration Review*, 48(1), 43–67.
- Bevelander, P., & Hellström, A. (2019). *Integrating immigrants into the Nordic welfare states: The challenging case of Sweden*. Springer.
- Bilgin, A. A. (2017). Assessing the power of Frontex in maritime operations against irregular migrants under international law. *Hacettepe Law Review*, 7(2), 55-82.
- Borjas, G. J. (1989). Economic theory and international migration. *International Migration Review*, 23(3), 457–485.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2018). From the Euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics. *Journal of European Public Policy*, 25(1), 83–108.
- Carrera, S., & den Hertog, L. (2015). *Whose Mare? Rule of law challenges in European border surveillance in the Mediterranean* (CEPS LIBE Paper No. 79). Centre for European Policy Studies.
- Castles, S., & Miller, M. J. (2009). *The age of migration: International population movements in the modern world*. Bilgi University Press.
- Çetin, E. (2022). EU–Turkey relations under the shadow of the contested politics of migration. *Journal of International Policy Research*, 8(3), 55–62.
- Council of Europe. (2016). *A stronger European response to the Syrian refugee crisis* (Resolution 2107).
- Daoudov, M. (2015). The role of local governments in the integration of foreigners in Turkey. In Y. Bulut (Ed.), *The role of public administration in international migration and refugee integration* (pp. 39–65). Umuttepe Publishing.
- de Haas, H. (2010). The internal dynamics of migration processes: A theoretical inquiry. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36(10), 1587–1617.

- Doğan, M. (2009). Demographic movements in the township of Büyükçekmece. *Management and Education Academic Journal*, 5(2), 66–75.
- Dura, S. (2018). The EU in the Central Mediterranean: Impact and implications of the comprehensive approach. *European Journal of Migration and Law*, 20(2), 205–222.
- Ensari, P., Üstübcü, A., Kavur, N., & Ekhtiari, M. (2023). *Migration-relevant policies in Turkey* (MIGNEX Background Paper v2). Peace Research Institute Oslo. <https://www.mignex.org/tur>
- Erdoğan, M. M. (2014). *Syrians in Turkey: Social acceptance and integration study*. Hacettepe University Migration and Politics Research Center.
- Erdoğan, M. M. (2017). *From rupture to integration: Urban refugees – The case of Istanbul*. Marmara Municipalities Union.
- Erdoğan, M. M. (2022). *Syrians barometer 2022*. Orion Publishing.
- Erdoğan, Z. (2021). Transition from open-door to integration politics and the policy of tolerance in the German asylum system. *Atatürk University Journal of Social Sciences Institute*, 25(Special Issue), 65–86.
- European Asylum Support Office. (2020). *EASO asylum report 2020: Annual report on the situation of asylum in the European Union*. <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020.pdf>
- Fassin, D. (2015). *Enforcing order: An ethnography of urban policing*. Polity Press.
- FRA – Fundamental Rights Agency. (2019). *Opinion on the hotspot approach in EU migration policy*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-opinion-hotspots-update-03-2019_en.pdf
- Government of Spain. (2020). *Non-paper: Spain's position on the new pact on migration and asylum*. <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/251120-Non%20paper%20Pacto%20Migratorio.pdf>
- İçduygu, A. (2005). Transit migration in Turkey: Trends, patterns, and issues. *CARIM Research Reports*, 2005/04. European University Institute.
- İçduygu, A., Erder, S., & Gençkaya, Ö. F. (2014). *Turkey's international migration policies, 1923–2023: From nation-state formation to transnational transformations*. Koç University Migration Research Center.
- İçduygu, A., & Millet, E. (2016). Syrian refugees in Turkey: Insecure lives in an environment of pseudo-integration. *Global Turkey in Europe Working Paper*, 13, 1–15.
- Kamil, İ. (2016). Causes of the 1950–1951 migration from Bulgaria to Turkey. *Journal of Balkan Research Institute*, 5(2), 31–65.
- Kayam, H. C. (1993). The Turkish–Greek population exchange according to the Lausanne Peace Treaty and its discussion in the Turkish Grand National Assembly. *Atatürk Research Center Journal*, 9(27).

- Kirişçi, K. (1996). Turkey's immigration and emigration dilemmas at the turn of the century. *International Migration*, 34(3), 387–408.
- Kirişçi, K. (2012). Turkey's new draft law on asylum: What to make of it? In S. Paçacı-Elitok & T. Straubhaar (Eds.), *Turkey, migration and the EU: Potentials, challenges and opportunities*. Hamburg University Press.
- Kirişçi, K., & Ferris, E. (2015). *Not likely to go home: Syrian refugees and Turkey's challenges*. Brookings Institution.
- Kodaman, Ö. (2008). *The population exchange between Turkey and Greece* (Unpublished master's thesis). Kahramanmaraş Sütçü İmam University.
- Lavenex, S. (2001). The Europeanization of refugee policies: Between human rights and internal security. *European Journal of Migration and Law*, 3(3–4), 241–269.
- Lavenex, S. (2018). 'Failing forward' towards which Europe? Organized hypocrisy in the Common European Asylum System. *Journal of Common Market Studies*, 56(1).
- Mabogunje, A. L. (1970). Systems approach to a theory of rural–urban migration. *Geographical Analysis*, 2(1), 1–18.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431–466.
- MEDAM. (2020). *Assessment report on asylum and migration policies in Europe*. <https://www.medam-migration.eu/publications/assessment-reports/2020-medam-assessment-report/>
- Nur, R., & Crew, J. C. (2007). *Behind the scenes of the Lausanne Peace Conference* (2nd ed.). Örgün Publishing.
- Oran, B. (Ed.). (2002). *Turkish foreign policy: Facts, documents, and interpretations from the War of Independence to the present*. İletişim Publishing.
- Orban, V. (2016, September 12). Address to the Hungarian Parliament. <https://abouthungary.hu/speeches-and-remarks/prime-minister-viktor-orbans-address-in-parliament-before-the-start-of-daily-session-full-text-in-english>
- Özçürümez, S., & Şenses, N. (2011). Europeanization and Turkey: Studying irregular migration policy. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 13(2), 233–248.
- Piore, M. J. (1979). *Birds of passage: Migrant labour and industrial societies*. Cambridge University Press.
- Polish Presidency of the Visegrad Group. (2020). *Joint statement on the European Commission's new pact on migration and asylum*. <https://www.euronews.com/2020/09/24/hungary-poland-and-czech-republic-oppose-eu-migration-pact>

- Portes, A. (1995). Economic sociology and the sociology of immigration: A conceptual overview. In A. Portes (Ed.), *The economic sociology of immigration: Essays on networks, ethnicity, and entrepreneurship* (pp. 1–41). Russell Sage Foundation.
- Portes, A. (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24, 1–24.
- Republic of Türkiye. (2013, April 11). *Law on Foreigners and International Protection (Law No. 6458)*. <https://www.mevzuat.gov.tr/>
- Saatçioğlu, B. (2020). The European Union's refugee crisis and rising functionalism in EU–Turkey relations. *Turkish Studies*, 21(2), 169–187.
- Stark, O. (1991). *The migration of labor*. Basil Blackwell.
- Şahin, C. (2016). Turkey's population. In M. H. Kanat (Ed.), *Turkey's geography and geopolitics* (pp. 220–248).
- Tanoğlu, A. (1953). The recent migration movements of Turks from Bulgaria (1950–1951). *Istanbul University Journal of Economics*, 14(1–4), 128–161.
- Tekin, C., & Altunsoy, Y. (2019). Mass migrations from Bulgaria to Turkey in the Republican era. *Karatay Journal of Social Research, Special Issue II*, 119–147.
- Todaro, M. P. (1969). A model of labor migration and urban unemployment in less developed countries. *American Economic Review*, 59(1), 138–148.
- Trevisanut, S. (2009). Maritime border control and the protection of asylum seekers in the European Union. *Touro International Law Review*, 12, 156–178.
- Uluslararası Af Örgütü [Amnesty International]. (2013). *At Europe's border: Human rights violations at Greece's border with Turkey*. http://www.madde14.org/index.php?title=UA%C3%96_-Avrupa%27n%C4%B1n_S%C4%B1n%C4%B1r%C4%B1nda
- UNHCR. (2022). *Global trends: Forced displacement in 2021*. UNHCR.
- van Heukelingen, N. (2021). *A new momentum for EU–Turkey cooperation on migration: Opportunities and challenges*. Clingendael Institute.
- Wallerstein, I. (1974). *The modern world-system: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy in the sixteenth century*. Academic Press.
- Woods, A., & Kayalı, N. (2017). *Interaction with Syrian communities: The role of local governments in Istanbul*. Istanbul Policy Center.
- Yücel, İ., & Sümer, G. Ç. (2024). The role of municipalities in the integration of Syrian refugees into the city. *Premium Social Sciences International Refereed Journal*, 8(49), 1560–1575.
- Zolberg, A. R., Suhrke, A., & Aguayo, S. (1989). *Escape from violence: Conflict and the refugee crisis in the developing world*. Oxford University Press.