

Uluslararası Göçmenlerin Türkiye'ye Uyumunu Yasal Düzenlemeler Ne Derece Uyumu/Entegrasyonu Hedefliyor?

Harmonization of International Migrants in Turkey : To What Extent are Legal Measures Targeting Integration?

Ceren ARK YILDIRIM*
Yeşer Yeşim ÖZER YRR**

z

Türkiye, uluslararası göçmenler için üç türlü uyum politikası izlemektedir. Birincisi, kültürel olarak benzer bir topluluk oluşturma hedefi çerçevesinde Türk soylu ve Türk kültürüne bağlı uluslararası göçmen gruplarının uyum politikası, ikincisi ülkenin refahına katkı sağlayabilecek sosyo-ekonomik düzeyi yüksek, kamu düzeni ve güvenliğini tehlikeye atmayacak grupların uyum politikası, ncs ise sosyo-ekonomik düzeyi düşük uluslararası göçmenlerin geçici olarak ülkede barınmalarına olanak sunan ve ülkenin yasal kayıt sistemine entegre edilmelerini mümkün kılan "geçici" olarak nitelendirilebilecek yapıdaki bir tür uyum politikasıdır. Bu politikalar ile, Türkiye düzensiz gle mücadeleyi temel almakta, sosyo-ekonomik düzeyi yüksek ve / veya Türk soylu göçmenlerin kalıcı olarak ülkede barınmalarını hedeflemektedir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun (YUKK)'da tanımlanan uluslararası koruma statüleri de uluslararası göçmenlerden sadece Avrupadan gelenler için daha kalıcı uyum stratejisi belirlemiştir. Avrupa dışından gelenlerin ülkedeki kalıcılığı ise etnik aidiyetlerine ve sosyo-ekonomik düzeylerine göre değişmektedir. Makalenin temel iddiası, Türkiye'nin mevcut g politikasının oluşum sürecinin başından itibaren uyumu haklarda eşit bir topluluk oluşturma perspektifinden tanımlamadığı, uluslararası göçmenlerin uyumunun, sosyal, ekonomik politik ve hukuki olarak parçalı olarak gerçekleştiği, uyum politikasının uygulama safhasında, konjonktürel gelişmelerle şekillenmekte olduğudur. Çalışmada yapılan değerlendirme, uyum konusu bağlamında tarihsel süreç içerisinde g politikasının belli başlı yazılı dokümanlarının sistematik analizinin yapılması ve Ankara ve İstanbul'da G İdaresi Genel Müdürlüğü Uyum ve İletişim Daire Başkanlığı'nda çalışan uzmanlar ile yapılan yarı yapılandırılmış görüşmeler yoluyla gerçekleştirilmiştir.

* Dr. Öğretim yesi Ceren ARK YILDIRIM, İstanbul niversitesi, e-mail: ceren.yildirim@istanbul.edu.tr,
Orcid: 0000-0003-0227-3822

** Prof. Dr. Yeşer Yeşim ÖZER YRR, İstanbul niversitesi, e-mail: yozer@istanbul.edu.tr,
Orcid: 0000-0002-8403-8545

Anahtar Kelimeler: Uyum, Entegrasyon, Göç Politikası, Türkiye, YUKK

Abstract

Turkey follows three kinds of harmonization policy for international migrants. The first aims to create a culturally homogeneous community through integration of migrants of Turkish origin and culture. The second is aimed at groups with a high socio-economic levels, who will contribute to the welfare of the country and not threaten public order and security. The third which can be described as a kind of “temporary harmonization policy”, aims to allow international migrants with low socio-economic level temporarily accommodated in the country to be registered formally. The basic principle of these policies is to fight against irregular immigration while allowing migrants with high socio-economic level or of Turkish origin and culture to settle in the country permanently. In the Law on Foreigners and International Protection, the concept of harmonization is not clearly defined and its policy goals are not specified. The international protection status defined in this law defines a permanent harmonization strategy for migrants coming from Europe, while the permanence of migrants coming from non-European countries varies according to their ethnic identity and socio-economic status. The main argument of the article is that Turkish migration policy has never defined harmonization from the perspective of creating a community with equal rights. The harmonization of immigrants is socially, economically and legally fragmented and is shaped largely through the context of implementation. The study is based on the systematic analysis of the major written documents of immigration policy and semi-structured interviews with experts working in the Department of Harmonization and Communication in the Directorate General of Migration Management in Ankara and Istanbul.

Keywords: Harmonization, Integration, Migration Policy, Turkey, LIFP

Giriş

2015 yılında göçmen politika entegrasyon endeksi – MIPEX’in yaptığı araştırmaya¹ göre, 6448 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun (bundan sonra YUKK) yürürlüğe girmesinden sonra dahi Türkiye’nin geliştirdiği yasal çerçeve, sığınmacıların ülkeye entegrasyonu için yeterince elverişli olmamıştır. Türk dil kurumuna göre uyum, toplumsal çevreye uyma, intibak sağlama, entegrasyon olarak tanımlanmıştır². Bu makalede, uyum ve entegrasyon kelimelerini birbirinin yerine kullanılabilen geçişken terimler olarak kullanılmaktadır³. Makalede, Türkiye’de bulunan farklı uluslararası koruma statüsündeki göçmenlere yasal düzenlemelerin, özellikle YUKK’un nasıl bir uyum çerçevesi çizdiği incelenmek istenmektedir. Makalenin temel iddiası, Türkiye’nin mevcut göç politikasının oluşum sürecinin başından itibaren uyumu hedeflemediği ve bu konuyu haklarda eşit bir topluluk oluşturma perspektifinden değil, düzensiz göçle mücadeleyi temel alan ve sosyo-ekonomik düzeyi düşük olan göçmenlerin geçici olarak ülkede barınmalarına olanak sunan politikalar oluşturmak olarak şekillendirdiğidir. Günümüzde göçmenlerin Türkiye’ye uyumu, sosyal, ekonomik, politik ve hukuki olarak kısmi ve parçalı olarak sağlanabilmektedir. Türkiye, asimilasyoncu ve merkezi yönetimli bir uyum politikasından

1 <http://www.mipex.eu/turkey>, erişim tarihi: 05.02.2019

2 http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=uyum, erişim tarihi: 05.02.2019

3 Bu kullanım şekli, Türkiye’deki politika yapımcılarının “entegrasyon” ve “uyum” terimlerini kullanım şekline farklılık göstermektedir. Makalenin ilerleyen paragraflarında politika yapımcıların terimleri kullanım farklılığı ise ayrıntılı olarak açıklanacaktır.

çok-merkezli, grup odaklı ve sektör bazlı yer yer ayrılıkçı yer yer kapsayıcı bir uyum politikasına doğru evrilmiştir.

Bu makale, Türkiye'nin göç politikasında uyum konusunu üç bölümde ele alacaktır. Birinci bölümde uyumun ne demek olduğu tartışmaya açılacaktır. Uyum / Entegrasyon kavramlarının literatürdeki tanımları ve farklı uyum modelleri incelenecektir. İkinci bölümde, tarihsel olarak Türkiye'nin göç ve uyum politikası ele alınacaktır. Türkiye'nin ilk özel göç yasasının yürürlüğe girdiği 2013 yılından sonraki dönem ve yapılan düzenlemeler ise üçüncü bölümde tartışılacak ve bu kanunla uluslararası koruma sağlanan göçmenlerin ekonomik, sosyal ve politik hayata nasıl uyumlaştırıldığı değerlendirilecektir. Çalışmada hedeflenen değerlendirme, uyum konusu bağlamında tarihsel süreç içerisinde göç politikasının belli başlı yazılı dokümanlarının sistematik analizinin yapılması ve Ankara ve İstanbul'da Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Uyum ve İletişim Daire Başkanlığı'nda çalışan uzmanlar ile yapılan yarı yapılandırılmış görüşmeler yoluyla gerçekleştirilmiştir.

I.Entegrasyon / Uyum Nedir?

Uyum, göç eden bireylerin ve göç alan ülkenin vatandaşlarının hak ve yükümlülüklerinin karşılıklı tanındığı iki yönlü bir süreçtir (Phillimore ve Goodson, 2008). Uyum, toplulukların karşılıklı ekonomik, sosyal ve kültürel olarak değişimlerini de içerir (Şeker ve diğerleri, 2015, s. 4). Ager ve Strang (2008) "başarılı" entegrasyonun temel alanlarını tanımlayan kavramsal bir çerçeve sunmuştur. Bu yazarlar uyumun anlaşılması için 10 temel alan belirlemiştir : istihdam, barınma, sağlık, eğitim piyasasına erişim, gruplar arası ve grup içi sosyal bağlar, sosyal bağlantılar; dil ve kültür bilgisi, güvenlik ve istikrar; haklar ve vatandaşlık. Ancak bu çerçeve bize göçmenlerin, sosyal, sınıfsal ve yasal statüleri arasındaki farkın, ev sahibi toplumun özelliklerinin, göçmenlerin ev sahibi ülkeden beklentilerinin uyumu nasıl etkilediğini anlatmaz (Şimşek, 2018, s. 2). Uyum genellikle, yerleşilen ülkenin gözlüğünden tanımlanır. Bu yüzden, uyum politikalarının işlevselliği çok tartışmalı bir konudur. Yapılan bazı araştırmalarda, uyum politikalarının etkisinin sınırlı olduğu, uyumun göçmenlerin bireysel yeteneği, sınıfsal durumu, sosyal ağları, göçün ne zaman gerçekleştiği ve yapısal faktörleri (eğitim, iş piyasasına erişim) ile belirlendiği iddia edilmektedir (Castles ve diğerleri, 2014, s. 281). Bu bulgulara rağmen devletler göç hareketlerinin getirebileceği toplumsal uyumsuzluğu oluşturdukları çeşitli politikalarla aşmak istemektedirler.

Uyum için yapılan politikalar, ülkenin ulus ve uluslaşma tanımlarının nasıl yapıldığı ile birebir ilintilidir. Bir kimlik duygusu olarak ulus belirli norm ve değerleri içermekte ve bu değerler de, bu ulusa ait olmayan birey ve grupların uyumunun nasıl gerçekleşebileceğini belirlemektedir (Saggar, 1995, s. 106). Göç literatüründe dört farklı uyum modelinden bahsedilir. Bunlar, ayrılıkçı, asimilasyoncu, çok-kültürlü (*multiculturalism*) ve kültürlerarasıdır (*intercultural*) (Koopmans ve diğerleri, 2005; Scholten, 2011; 2013; Zapata-Barrero, 2015). Ayrılıkçı modelde, göçmen grupları mümkün olduğunca kendi grup yapıları ile özgürleşecek ve kendi kültür ve kurumlarını korumaları politikalar ile desteklenecektir. Kanada örneğinde gördüğümüz uyum ise, çok

kültürlüdür. Gruplar arası kaynaşmayı arttırıcı ve devlet merkezli bir uyum hedeflenir (Kymlicka, 1995). Bireyin, sosyoekonomik ve kültürel alana zorunlu gerçekleşen uyumu asimilasyon yolu ile gerçekleşen uyumdur. Çok-kültürlü modelde olduğu gibi asimilasyoncu modelde de devlet merkezli bir uyum hedeflenir, ama asimilasyoncu model gruptan ziyade bireysel entegrasyona odaklanır.

Günümüzdeki göçmen grupları heterojendir. Bu heterojenlik içerisinde, çok-kültürlü modelin hedeflediği gibi belirli bir göçmen grubunun tanımlanması ve bu grubun entegrasyonunu hedefleyen politika oluşturulması bir hayli güçtür (Vertovec, 2007). Bu güçlüğe cevaben kültürlerarası uyum modeli doğmuştur. Bu model, gruplar arasındaki etnik veya kültürel sınırların ve ulus kimliğinin somutlaştırılmasından kaçınarak, eşit fırsatların yaratılmasını ve etnik gruplar arası iletişimin artırılmasını hedefler. Amaç, toplulukların paylaştığı aidiyet duygusunun yeniden tanımlanmasına olanak tanımaktır (Scholten ve diğerleri, 2017, s. 286). Bu model, devlet merkezli bir yaklaşımdan ziyade, farklı yönetim birimlerinin ve farklı politika alanlarının etkileşimini gerektirmektedir. Lakin belirli bir göçmen grubunun sayısal olarak mutlak üstünlüğü, kültürlerarası bir uyum politikası hedeflense bile sadece belirli bir göçmen grubun ihtiyaçları için hedef politikaların oluşturmasına sebep olabilir (De Zwart, 2005).

Politika açısından, entegrasyon için hedeflenen göçmen grubun ulusal olarak “kim” veya “kimler” olarak kavramlaştırıldığı (Scholten ve diğerleri, 2017, s. 286) ve göç etme nedenlerinden (savaş, ekonomik, doğal felaket, eğitim vs.) hangisinin ev sahibi ülkeyi öncelikli olarak etkilediği politika yapımı sürecinde önemlidir. Örneğin, Mültecilerin ve ekonomik göçmenlerin uyumları göç alan ülkelerde farklılık olarak gösterir (Philimore, 2012). Bu farklılık da politika oluşturma süreçlerini etkiler. Ülkelerin ekonomik hangi alanda kendilerini konumlandıkları da uyum politikaları üzerinde etkili olabilir. Türkiye gibi neoliberal politikaları benimseyen ülkelerde, ekonomik kaynağa sahip ve iş piyasasına erişebilen göçmenlerin, ülke sistemine entegre edildiği iddia edilebilir (Şimşek, 2018a, Brodie, 1997; Schild, 2000; Fudge, 2005; Grace ve diğerleri, 2017). Bu durumda ekonomik kaynakları kısıtlı ve iş piyasasına erişimleri daha zor olan mültecilerin entegrasyon açısından dezavantajlı olduklarını öne sürmek mümkündür. Bu değerlendirmeler, bütün toplumun mu yoksa sadece belirli grubun mu uyum politikalarının hedefi olacağını ve politikalarda hangi uyum modelinin kullanıldığını anlamamızı sağlayabilir. Kavramlaştırma ve entegrasyon süreci, verili ülkenin tarihsel geçmişi, sosyokültürel, kurumsal ve ekonomi – politik yapıları, ulus-üstü ve yerel yönetimlerin beklentileri ile birlikte değerlendirilmelidir.

Uyum modellerinden hangisinin etkin olduğu ile ilgili çalışmalar azdır (Ersanlı ve Koopmans, 2010) ve hangisinin daha etkin olduğu bu makalenin konusu değildir. Biz bu makalede Türkiye'nin hangi tip uyumu hedeflediğini, bu hedeflerde yıllar içinde ne gibi farklılıklar olduğunu ve göçmenler arası uyum stratejilerinde farklılıklar olup olmadığını güncel yasal çerçeve bağlamında tartışacağız.

2. Türkiye'nin Göçmen Politikasını Geriye Dönük Olarak Anlamak: Uyuma Yönelik Bir Politika Var mıydı?

Türkiye'de göç politikaları YUKK öncesi ve sonrası olarak iki dönemde incelenebilir. YUKK öncesi dönem kendi içinde üç döneme ayrılır: 1923-50, 1950-80, 1980-2013. YUKK sonrası dönem ise 2013 ve sonrasıdır. Aşağıda detaylı olarak açıklayacağımız 2013 öncesi dönemin entegrasyon politikası Fransız cumhuriyetçi entegrasyon modeline⁴ benzer bir şekilde asimilasyonu hedefler. Göçmenlerin farklılığını kabul eden, gruplar arası diyalogu arttırıcı genel politikalardan ziyade Türkiye içerisindeki farklı etnik grupların Türkleşmesini ve Türk olmayan göçmenlerin de ülkenin dışında kalmasını hedefleyen politikalar yapılmıştır. 1999 sonrası Türkiye'nin Avrupa Birliğine aday ülke olarak kabul edilmesi bu politikalarda esneklik oluşmasını sağlasa da, YUKK öncesi dönem, devlet merkezli, etnik grup odaklı ve asimilasyon yolu ile uyumu hedeflemiştir.

1923-50 yılları, modern Türkiye'nin yeni kurulduğu, İkinci Meşrutiyet döneminde başlayan tebaadan vatandaşlığa geçişin yerleştiği (Üstel, 2011), ulus-devlet ve kapitalist piyasa kurumlarının geliştirilmeye çalışıldığı bir dönemdir (Erder, 2018, s. 219). Bu dönemde göç politikası ulus-devlet inşasında ve korunmasında bir araç olarak kullanılmıştır. Göç politikasının hedefi, yurttaşları etnik ve dini olarak saflaştırmak, yani Türkleştirmek ve Müslümanlaştırmaktır. Bu bağlamda, Birinci Dünya Savaşı sırasında başlayan Müslüman olmayan nüfusun yurtdışına göçü ve yurt sınırları dışında kalmış Türk ve Müslümanların ise yurt sınırları içine gelişi bu dönemde mübadeleler aracılığıyla⁵ devam etmiştir (Tekeli, 2008). 1923'te "Mübadele İmar ve İskan Vekaleti", 1925'te de Dahiliye Vekaletine bağlı "İskan Umum Müdürlüğü" göçmenlerin nereye yerleştirileceği ve tarım tipine göre göçmenlere ne kadar toprak verileceği ile ilgilenmiştir (Tekeli, 2008, s. 161). Türk vatandaşlığını kısa sürede edinme olanağı ve iskan yardımı vasıtasıyla özel mülkiyetin ve tarım topraklarında zilliyetin yaygınlaştırılması ile Türk soylu göçmenler Türkiye toplumuna görece kolaylıkla uyum sağlayabilmişlerdir (Tekeli, 2008, s.161).

1934 yılından sonra, göçmenler 2510 sayılı 1934 tarihli İskan Kanununa göre yerleştirilmiştir. Bu kanunu uygulayan İskan Umum Müdürlüğü, Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaletine bağlanmıştır. Günümüze değin, merkezi yönetimin bir parçası olarak farklı kamu kurumları iskan politikasında sorumluluk yüklenmiştir⁶. İskan kanuna göre " Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olanlar " muhacir olarak, Dahiliye Vekalet emri ile kabul edileceklerdir (Tekeli, 2008, s.161). Muhacir olarak tanınan göçmenlere, iskan yardımı ile toprak dağıtılabilir ve bu

4 Fransa, göç politikasında dönemler arası farklılık gösterse de, teoride, etnik farklılığı tanımayan asimilasyoncu modelde sınıflandırılmıştır (Geddes and Scholten 2016; Scholten ve diğerleri. 2017). Yürürlükteki 1958 Fransa anayasasının birinci maddesine göre vatandaşlık hakkı, soy, ırk ve dinden bağımsız olarak tanınmakta dolayısıyla vatandaşlık sadece soy bağı ile değil doğum yeri esasına uygun olarak da elde edilebilmektedir. Fransa'nın entegrasyon politikası göçmenlerin "kurucu unsur haline gelen kuralları kabul etmesi" üzerine kuruludur. Günümüzde bu model Fransa için değişmektedir. Bakınız: Scholten ve diğerleri, 2017

5 Lozan Antlaşması sonrasında Yunanistan'la yapılan zorunlu nüfus değişimine ek olarak Türkiye'ye Balkanlardan (Bulgaristan, Yugoslavya, Romanya) gönüllü göç almıştır. Aynı kategoride değerlendirilmeleri teorik olarak tartışılmalı olsa da, makalede bu ayırmadan bahsedilmemiştir.

6 1960 yılından sonra iç iskan uygulamaları ile çok sayıda yeni kurum kurulmuştur. Ayrıntılar için Bakınız: Erder, 2018. 2510 Sayılı İskan Kanunu, 2006 yılında, 5543 sayılı İskan Kanunu ile yürürlükten kalkmıştır.

kişiler icra vekillerinin kararı ile hemen vatandaşlığa alınabilirler⁷. Kanun, “Türk kültürüne bağlı olmayanları, anarşistleri, casusları, göçebe çingeneleri ve memleket dışına çıkarılmış grupları” muhacir olarak kabul etmemektedir.⁸

Türk kültürüne bağlılık kıstası ise tabiiyet beyannamesi ile verilmektedir. Bu beyanname Türkçeden başka dil konuşan diğer Müslümanlara, Hıristiyan ve Yahudilere verilmemiştir. (Erder, 2018, s. 156). Türk soyundan ve kültüründen gelmeyen göçmenler mülteci statüsü elde edebilir ama bu durum kalıcı yerleşim hakkı tanımaz.⁹. Dönemin uyum politikası, devlet merkezli ve grup bazlıdır. “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan” grupların Türkiye toplumundan ayrı tutulması amaçlanmış ve mülteci statüsündeki göçmenlerin de ülkeyle uyumu hedeflenmemiştir¹⁰.

1950-1980 yıllarında Türkiye’de, çok partili sisteme geçilmiş, kırdan kente iç göç hacmi artmış, Türkiye dışındaki Türk ve Müslüman nüfusun yurtiçine göçü azalmış, Kıbrıs sorununun toplumda yarattığı gerginlik ve İsrail’in kuruluşu gibi nedenlerle Müslüman olmayan nüfusun ülke dışına çıkışı artmış ve Türkiye uluslararası sisteme NATO ve BM üyelikleri ile daha fazla entegre olmuştur (İçduygu, 2010, s. 27). Bu dönemdeki uyum politikası ile ilgili en önemli gelişme, Türkiye’nin 1951 yılında, “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Uluslararası Sözleşme” yi diğer adı ile Cenevre Sözleşmesini imzalamasıdır. 1934 İskan Kanunu’nun mülteci tanımı bu sözleşme ile değişmiş ve Türkiye Cenevre Sözleşmesinin mülteci tanımını¹¹ kabul etmiştir. Türkiye, 1 Temmuz 1968 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Protokolü de imzalamıştır. Böylelikle, 1 Ocak 1951’den sonra gelen göçmenlerin mülteci statüsü kazanmasındaki kısıtlamayı kaldırmıştır. Ancak, Türkiye Cenevre Sözleşmesinin 1.B (1) maddesi ile kendisine tanınan coğrafi kısıtlama uygulama hakkını, yani sadece Avrupadan gelenlerin mülteci olarak tanınmasını, muhafaza etmiştir¹². Mülteci statüsünü elde edemeyecek olan göçmenler için, Türkiye’ye göç etmek isteyenlerden “Türk soyundan veya Türk kültürüne sahip olma şartı” aranmaya devam edilmiştir. Erder (2018, s. 164)’e göre Türkiye bu kısıtlamalarla kuruluş dönemi iskan ruhunu sürdürebileceğini ummakta ve göçmen grupların Türkiye’ye gelişini sınırlandırmak istemektedir. Bu dönemde Türk soylu olan göçmenlere sunulan olanaklar

7 2510 sayılı 1934 tarihli İskan Kanunu Madde 6

8 2510 sayılı 1934 tarihli İskan Kanunu Madde 4 — A : Türk kültürüne bağlı olmayanlar, B : Anarşistler, C : Casuslar, Ç : Göçebe çingeneler, D : Memleket dışına çıkarılmış olanlar, Türkiye’ye muhacir olarak alınmazlar.

9 2510 sayılı 1934 tarihli İskan Kanunu, Madde 3’e göre Mülteci statüsü: “Türkiye’de yerleşmek maksatıyla olmayıp bir zaruret ilcasıyla muvakkat oturmak üzere sığınanlardır”

10 İskan Kanunu sadece dış göçü değil, ülke içindeki demografik kompozisyonu yeniden düzenlenmeyi ve homojen bir nüfus yapısı oluşturmayı da amaçlamıştır. Nüfusun mekânsal düzenlemesi Dahiliye vekaletine verilmiştir. Yasa, Türkiye’de bulunan ancak “Türk soyundan olmayan ya da Türk kültürüne” bağlı yaşamayanları ülkede Türklerin yoğun olduğu bölgelere, Türk olanları da Türklerin yaşamadığı bölgelere yerleştirerek, demografik açıdan Türk kültürü üzerinden bir homojenleşme sağlamayı hedeflemiştir.

11 Bakınız, Madde 1. A (2).

12 Türkiye, “sadece Avrupadan gelen yabancılara mülteci statüsü tanınması” hakkını, günümüzde dahi muhafaza etmektedir.

da kısıtlanmıştır. İskan kurumunun denetiminde olan topraklar azalmış ve Türk soylu göçmenlere piyasaya uyumunu arttırıcı toprak dağıtım pratiğinin sonuna gelinmiştir.

1980 sonrasındaki kitle iletişim ve ulaşım araçlarındaki gelişmeler, insanların göç etmesini kolaylaştırmıştır. Bu dönemde uygulanmaya başlanan liberal politikalar da Türkiye'nin dünya ile entegrasyonunu artırmış ve göçü teşvik etmiştir. Türkiye'yi göç alan ve transit ülke konumuna getiren göç hareketlerinin nedenlerinden bir kısmı bu küreselleşme dinamikleri ile, diğer kısmı ise komşu ülkelerde yaşanan siyasi kargaşalar ve ekonomik dönüşümlerle açıklanabilir (İçduygu, 2010, s. 29). İran devrimi, Sovyetler Birliği'nin çöküşü, 1980-88 Irak İran savaşı, 1988 Halepçe katliamı, 1989 Bulgaristan'daki Türklere yapılan yanlış uygulamalar, 1991 Körfez Savaşı, 1992 Bosna ve 1999 ve 2001 Kosova savaşları ve 2003 Amerika'nın Irak'ı işgali gibi nedenlerle gelen göçmenler Türkiye'yi çeşitli şekillerde etkilemiştir.

Cumhuriyetin kuruluşundan beri Türkiye göç alan bir ülke konumunda olsa da bu göçler "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olan" göçmenlerin gelişleri ile sınırlıdır. 1980'lerden itibaren ise Türkiye, sınır geçme ve vatandaşlık gibi hakları sadece Balkanlardan gelen göçmenlere değil, başka bölgelerden gelen Türk kökenli ya da Müslüman göçmenlere de¹³ vermeye başlamıştır. Ayrıca, Türkiye Türk ve/veya Müslüman olmayanların, "davetsiz" ve "istenilmeyen" (Danış ve diğerleri, 2009) göçüne tanık olmuştur. Erder (2000), bu dönemde Türkiye'ye gelen yabancı göçmenleri üç ana kategoride sınıflandırır. Birincisi, politik mültecilerdir. Bu kişiler kitlesel olarak ülkeye giriş yapan ve üçüncü ülkeye yerleştirilmeyi bekleyen göçmen grubunu oluşturur. İkinci kategori olan transit göçmenler, Türkiye'ye küçük gruplar ve/veya aileleri ile gelip sanayileşmiş ülkelere daha iyi bir refah seviyesi yakalamak için gitmek isteyen gruptur. Sonuncu grup ise bavul ticareti yapan ve/veya geçici enformel işlerde çalışmak için ülkeye konjonktürel olarak giriş-çıkış yapan göçmenlerdir¹⁴. Bu dönemdeki göçmenler, çoğunlukla düzensiz ve kayıt dışıdır (İçduygu, 2010, s. 30). Kayıt altına alınan ve büyük çoğunluğu Avrupa dışından gelen göçmenlere, Cenevre sözleşmesindeki coğrafi kısıtlama nedeniyle mülteci statüsü verilememiştir. Cenevre Sözleşmesi'nin 33. Maddesinde tanımlanan "*non-refoulement*" ilkesine¹⁵ göre zulüm göreceklere yere de geri gönderilemeyen göçmenlerin, kendilerine mülteci statüsü verecek üçüncü bir ülke bulana kadar Türkiye'de kalmalarına izin verilmiştir. Lakin bu kişilerin, ikamet, çalışma, sağlık, eğitim gibi alanlara erişimleri sorunlu olmuştur (İçduygu, 2010).

1980-2013 döneminde, Türkiye uluslararası göç ve sığınmanın dönemsel koşullarına uyum sağlamak amacıyla eksik ve parçalı bir yapıda hem mevcut yasaları değiştirmiş, hem de yeni yasal düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemeler arasında 1994 İltica Yönetmeliği, 1992 yılında yapılan 3835 sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskanına Yönelik Kanun, 1995 Türk Vatandaşlığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, 2003 Yabancıların Çalışma

13 Örneğin Ahıska Türkleri ve Afganlar.

14 Bu kategorik yaklaşım, hem mülteci statüsünün Avrupa-dışından gelen göçmenlere verilmemesi hem de kalış dönemleri sırasında göçmenlerin yasal, ekonomik ve sosyal statülerinin değişmesi yüzünden eleştirilse de (Arslan ve Pérouse 2003) Türkiye'ye gelen yabancı göçmenleri tanımlamamız açısından önem taşımaktadır.

15 Bakınız, madde 33.

İzinleri Hakkındaki Kanun, 2005 İltica ve Göç Alanındaki Ulusal Eylem Planı, 2006 İskan Kanunu ve 2009 Türk Vatandaşlığı Kanunu belli başlı örnekler olarak sayılabilir.

Türkiye’de YUKK öncesi en önemli göç politika aracı 1994 İltica Yönetmeliğidir.¹⁶ Irak’tan kitle halinde gelen sığınmacılara cevaben oluşturulmuştur. Güvenlik kaygısı yüzünden, Avrupa dışından gelen bu sığınmacılara yönelik etkin bir uyum politikası yaratılmamıştır. Yönetmelik, kitle olarak gelen Iraklı sığınmacıları ülke içine alıp sosyal ve ekonomik hayata uyumlaştırma stratejisinden ziyade “toplama bölgeleri”¹⁷ oluşturarak ülkeye girişlerini sınırlandırmıştır.

Bu düzenlemede iki koruma statüsü belirlenmiştir. Mülteci statüsü, coğrafi kısıtlama yapılarak Cenevre Sözleşmesine uygun olarak tanımlanmıştır. Sığınmacı statüsü ise coğrafi kısıtlama yapılmadan şu şekilde tanımlanmıştır:

“Sığınmacı, ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen ya-bancıdır”.

Bu yönetmelik, ülke sınırlarına giren mülteci ve sığınmacı statüsü tanımlanan göçmenler için uyumu hedeflemez. Türkiye içinde serbest seyahat ve ikametleri bakanlık iznine¹⁸, kısa süreli ayrılış da kampın bulunduğu bölgenin mülki amirinin iznine bağlıdır. Sosyal hizmetlerden yararlanma geçici ve sınırlıdır. Mülteci ve sığınmacılar “kalacakları süre ile sınırlı olmak kaydı” ile yani geçici olarak iş piyasasına girebilir ve eğitim sisteminden faydalanabilirler.¹⁹ Sağlık sisteminden, sağlık fişleri ile yararlanırlar. Ağır hastalığa yakalanma, özel tedavi veya hastaneye yatmaları gereken durumda sağlık giderleri devlet tarafından, lakin uzun süreli kronik tedavilerin masrafları göçmenler tarafından karşılanır²⁰. 1994 yönetmeliği, devlet merkezli ve grup odaklıdır. Irak’tan gelen grup için asimilasyon ile uyum hedeflenmez. Ayrık tutma, ülke içine almama devlet stratejisidir.

16 Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, Resmi Gazete Tarih 30.11.1994, No. 22127. Bu yönetmelik 2014 yılında yürürlükten kaldırıldı.

17 1994 Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, madde 11.

18 Bakınız, 1994 yönetmeliği, dördüncü bölüm, madde 15.

19 Mülteci ve sığınmacılar “kalacakları süre ile sınırlı olmak kaydı” ile çalışabilir ve öğrenim görebilir. 1994 yönetmeliği, Beşinci Bölüm : Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek. Üzere İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Sınırlarımızı Topluca Geçen Mülteci ve Sığınmacılara Uygulanacak Ortak Hükümler, madde 27.

20 Madde :19.

1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin Avrupa Birliğine aday ülke olarak kabul edilmesi, göç politikalarında yeni bir süreci başlatmıştır. Uyum sürecinin çerçevesini belirleyen katılım ortaklığı belgeleri (2001, 2003, 2006, 2008) ve Türkiye ulusal programlarında, göç ve göçmenlere yönelik düzenlemeler sürekli vurgulanan konular olmuştur (Özer, 2011, s. 140-41). Özellikle vurgulanan konular göç ile ilgili AB müktesebatının ve uygulamalarının kabul edilmesi, kamu idaresinin güçlendirilmesi, profesyonel sınır koruma birimlerinin oluşturulması başta olmak üzere sınır yönetimi ile ilgili düzenlemeler yapılması, Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi kısıtlamanın kaldırılması, Avrupa Birliği geri kabul antlaşmasının müzakere edilmesi, göçmenler için konaklama birimleri ve sosyal destek sağlanması ve kapsamlı bir iltica yasası çıkarılması şeklinde sıralanabilir (Özer, 2011, s. 140-41). Katılım ortaklığı belgelerinde dile getirilen isteklere karşılık, Türkiye ulusal programlar hazırlamış ve bazı taahhütlerde bulunmuştur. Özellikle 2005 yılında hazırlanan İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı belirgin bir öneme sahiptir ve önemli taahhütleri içermektedir. AB katılımının tamamlanmasının ardından ve belirli koşullar altında coğrafi sınırlamanın kaldırılması (Özer, 2011, s. 140), kapsamlı bir iltica kanununun hazırlanması, merkezi bir iltica ihtisas biriminin ve bu birimin içinde itirazları değerlendirme kurulunun kurulması ve koruma statüsünün reddi halinde bu karara karşı itiraz hakkı, merkez ve taşrada mülteci ve sığınma konuları ile ilgilenen devlet görevlilerine eğitim sağlanması, sığınmacı kabul barınma merkezlerinin, mülteci misafirhanelerinin ve geri gönderme merkezlerinin tesisi, iltica kanunu alanında uzmanlaşmış hakimler grubu oluşturulması, hukuki sonuçlara çabuk ulaşmak için zaman sınırlaması getirilmesi ve barolara başvuran sığınmacılara ücretsiz danışmanlık hizmeti verilmesi bu taahhütlerden bazılarıdır. Ancak bu taahhütler 2013 yılında yürürlüğe giren YUKK'a kadar tam anlamıyla gerçekleşmemiştir.

İltica ve Göç Ulusal Eylem Planında Türkiye'deki göçmenlerin entegrasyon probleminden de bahsedilmektedir. Burada, sığınmacı ve mülteciler için entegrasyon faaliyetlerinin devlet kurumlarından ziyade, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK), Uluslararası Katolik Muhacerat Komisyonu (ICMC), Anadolu Kalkınma Vakfı, Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Türk Kızılay'ı gibi ulusal ve uluslararası kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşları tarafından yürütüldüğü dile getirilmekte, ancak sığınmacı ve mülteci statüsü dışında kalan göçmenler için hiçbir entegrasyon sistemi bulunmadığı da belirtilmektedir.²¹ Buradaki strateji Almanya örneğindeki gibi ayrılıkçı uyum modeline benzer şekilde, sivil toplum kuruluşları ile işbirliği içinde uyum sürecini yürütmektir.

2005 sonrası yapılan temel yasal düzenlemelere baktığımızda, Türkiye'nin hala Türk etnik aidiyetini merkeze alan politikalar ürettiği gözlenmektedir. 2006 yılında, 5543 sayılı İskân Kanunu, 1934 yılına ait 2510 sayılı İskân kanunu ilga ederek yürürlüğe girdiği halde, göçmenler ilga edilen kanundakiyle aynı şekilde, yani "*Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip bu kanun gereğince kabul olunan*" kişiler olarak tanımlanmıştır. Göçmenler iskân yardımı sağlanıp sağlanmamasına göre serbest ve iskânlı olarak ikiye ayrılmaktadırlar. Göçmen tanımına girmeyenlere iskân yardımı verilmesi

21 İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Oluşturulmasına İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, 25.03.2005, [http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani\(2\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(2).pdf), s.32 (05.07.2018).

mümkün değildir. Başka bir deyişle, mülteci tanımına uymayan ve Türk soyundan gelmeyenlerin ekonomik ve yapısal uyumu hedeflenmemiştir. Bu yasanın eskisinden en önemli farkı Türkiye’ye göçmen olarak alınmayacaklar arasında “anarşistler, casuslar ve göçebe çingeneler” ibaresinin çıkartılmasıdır (Erder, 2018, s. 213). Artık göçebe çingeneler gibi bazı gruplar teorik olarak ayırık tutulmamaktadır.

OECD’nin “Göçmen Entegrasyonu Göstergeleri 2015 – Yerleşme” başlıklı raporuna göre, 2002-2006 yılları arasında Türkiye’de yılda ortalama 13.004 yabancı (Türkiye’de bulunan yabancı nüfusun %4,5’i), Türk vatandaşlığına geçmiştir. 2007-2011 yılları arasında ise 7 bin 434 kişi (yabancı nüfusun %5,5’i) vatandaşlığa alınmıştır²². Bu sayıları incelediğimizde, vatandaşlık edinebilen kişiler, toplam yabancı nüfusuna göre azdır ve vatandaşlık rejimi etkin bir uyum aracı olarak nitelendirilemez. 2009 tarihli 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu vatandaşlığı hem soy bağı ve toprak esasına göre hem de sonradan kazanılmasına göre düzenler. Bu kanununa göre, Türk vatandaşlığı dört türlü kazanılmaktadır. Birincisi doğum yolu, ikincisi yetkili makam kararı, üçüncüsü “istisnai yoldan” dördüncüsü ise evlatlık edinilme ile vatandaşlığın kazanılmasıdır.

Doğumla kazanılan vatandaşlıkta, soy bağı veya doğum yeri esas alınır. Başka bir deyişle, Türk vatandaşı ana ve/veya babadan doğan çocuklar Türk vatandaşı olurlar. Ayrıca, Türkiye’de doğmuş olan yabancı ana-babaya sahip çocuklar da Türk vatandaşlığını kazanırlar. İkinci yol olan yetkili makam kararı ile vatandaşlık kazanılabilmek için ise birtakım kriterler sıralanmıştır. Buna göre, yabancının, Türkiye’de beş yıl ikamet etmesi ve Türkiye’de “yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile teyit etmesi”, genel sağlık bakımından tehlike teşkil eden bir hastalığı bulunmaması, iyi ahlak sahibi olması, yeteri kadar Türkçe konuşabilmesi, Türkiye’de kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin geçimini sağlayacak gelire veya mesleğe sahip olması, millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmaması gibi şartları yerine getirmesi gerekmektedir²³.

Türk Vatandaşlık Kanunu Yönetmeliği Madde 16’ya göre ikamet izni olmaksızın veya yasal izni olsa bile Türkiye’de yerleşme niyeti göster(e)meyen sığınma veya iltica başvuru sahibi sığınmacılar, Türk vatandaşlığına geçememektedir. Bu kişiler, ülkede beş sene kalsalar dahi, üçüncü ülkeye yerleştirilecek ve “ülkede yerleşme niyeti göstermeyenler” kategorisinde değerlendirmektedirler. Türkiye’de Türkiye vatandaşı ile evlenmek de, yabancılara otomatik vatandaşlık kazandırmamaktadır. Türk vatandaşı ile üç yıl kesintisiz evli kalan yabancı, aile birliği içinde yaşadığını, evlilik birliği ile bağdaşmayacak bir faaliyette bulunmadığını ve millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir durumu bulunmadığı gibi kanunda yazılı şartları taşıdığı takdirde vatandaşlık kazanabilir²⁴.

22 OECD “Göçmen Entegrasyonu Göstergeleri 2015 – Yerleşme” başlıklı raporu, s. 212.

23 Madde 11.

24 Madde 16.

Göçmenlerin vatandaşlık kazanmak için kullanabilecekleri diğer bir yol da istisnai yoldur. Bakanlar kurulu kararı ile, güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmayan yabancılar aşağıdaki şartları sağladıkları takdirde vatandaşlık kazanabilirler:

- 1- Türkiye'ye sanayi tesisleri getiren veya bilimsel, teknolojik, ekonomik, sosyal, sportif, kültürel, sanatsal alanlarda olağanüstü hizmeti geçen ya da geçeceği düşünülen ve ilgili bakanlıklarca haklarında gerekçeli teklifte bulunulan kişiler.
- 2- Türkiye'de çalışmayan ancak Bakanlar Kurulunca belirlenecek kapsam ve tutarda yatırım yapacaklar ile bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuğu.
- 3- Vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler.
- 4- Göçmen olarak kabul edilen kişiler.

İstisnai hallere baktığımızda, bu şartların ekonomik, sosyal veya kültürel sermayesi olan yabancılar ile göçmen tanımına uyan "Türk soyundan veya Türk kültürüne bağlı olup yerleşmek amacı ile gelen" kişiler için yaratıldığını görmekteyiz. Yukarıdaki şartların hiçbirini yerine getiremeyen sığınmacı istisnai yoldan Türk vatandaşlığına geçememektedir. 18 Eylül 2018 tarihinde düzenlenen yönetmeliğe göre ise Türk vatandaşlığını 500.000 dolar sabit sermayesi veya 250.000 dolar taşınmaz malı olan veya 50 kişiye istihdam sağlayan kişilerin edinebilmesine imkan tanınmıştır²⁵. Bu gibi istisnai hal şartlarının, savaş halindeki Avrupa dışındaki ülkelerden çoğunlukla da düzensiz gelen ve kültürel ve ekonomik sermayeden yoksun göçmenler tarafından yerine getirilebilmesi hayli güçtür. Bu güçlük, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin "*sözleşmeyi imzalayan devletler, mümkün olduğu kadar mültecilerin asimilasyonunu ve vatandaşlığa geçişlerini kolaylaştırır. Özellikle, vatandaşlığa alma işlemlerini hızlandırmak ve bu tür işlemlerin masraflarını olabildiğince azaltmak için her türlü çabayı göstermelidirler*" şeklindeki 34. maddesi ile de çelişmektedir.

Yabancılar için verilen örgütlenme hakları, göçmenlerin yasal ve yapısal sisteme uyumunu arttırıcı diğer bir araç olabilir. Türk Medeni Kanunu'nun 92 maddesine göre, Türkiye'de "*yerleşme hakkına*" sahip olan yabancılar, dernek kurabilir ve/veya derneğe üye olabilir²⁶. 1983 yılı Sendikalar Kanunu Madde 5'e göre de sendikalara üye olabilir, ancak sendika kurucusu olamazlar. 2012'de kabul edilen Sendikalar ve Toplu İş Sözleşmesi Kanununda sendika kurucusu olabilmek için vatandaşlık şartı kaldırılmış, göçmenlere daha liberal bir uyum politikası sunulmuştur. Ancak yabancılar için verilen toplantı, yürüyüş ve gösteri yapma hakkı için aynı liberal ve eşitlikçi bakıştan söz edememekteyiz. Türkiye'de herkes barışçıl bir şekilde toplantı, yürüyüş ve gösteri yapma hakkına sahip olmasına rağmen²⁷ yabancılar yapacakları gösteri ve yürüyüşler için İçişleri Bakanlığından izin almak ve en büyük mülki idare amirliğine toplantıdan

25 Türk Vatandaşlığı kanununun uygulanmasına ilişkin yönetmelikte değişiklik yapılmasına dair yönetmelik.

26 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu, madde 92.

27 Toplantı ve gösteri yürüyüş hakkı madde 3, Kanunda, göçmenlerin statüleri arasındaki farka yönelik özel bir düzenleme olmadığı için yabancıların tabi olduğu hükümlere uymakla yükümlüdürler.

en az kırk sekiz saat önce haber vermek zorundadır.²⁸ Bu hakkın kullanımı uygulamada bürokrasinin takdir yetkisine bırakılmıştır. Göçmenlerin karşılaştıkları birçok durumun yazılı kurallara indirgenemeyecek kadar karmaşık olması nedeniyle yapılması planlanan toplantı, yürüyüş, gösterinin anlamlılığı veya oturumun uzatılmasının öneminin kamu hizmeti sunan kamu çalışanlarının takdirine bırakılması, göçmenlerin haklarını aramaları için sağlıklı bir yasal mekanizma üretmeyi engellemektedir (Öztürk, 2015, s. 373-374; Odman, 1995, s. 181) ve kurumsal uyumu zorlaştırmaktadır.

Uyumun bir diğer önemli göstergesi de verilen ikamet izinleridir. 1995 yılındaki Türkiye'ye gelen toplam yabancı nüfus 6.762.956' iken verilen ikamet izni sayısı 84.727²⁹dir. 2010 yılına geldiğimizde ise Türkiye'ye gelen toplam nüfus 27.024.609 iken verilen ikamet sayısı 176.944'tür. Gelen yabancı nüfus içerisinde turistik, ekonomik amaçla gelen ve kalıcı ikamet başvurusunda bulunmayan yabancılar da dahildir. Lakin, Türkiye'de kalıcı yerleşik nüfus statülere göre sınıflandırılmadığı ve mülteciler ile sığınmacı sayısı resmi makamlardan elde edilemediği için verilen ikamet izinlerinin, toplam yabancı nüfusa oranını ve dolayısıyla farklı göçmen gruplarının entegrasyonuna etkisini sağlıklı değerlendirmek mümkün olmamaktadır. Bununla birlikte, 2005-2013 yılları arasında verilen ikamet izinlerinde büyük bir artış gözlenmiştir. Bu dönemde verilen ikamet izinleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
178.964	200.058	225.208	174.926	163.326	182.301	234.258	321.548	313.692

Kaynak: 2016 Türkiye Göç Raporu, sayfa: 38

Görüldüğü üzere, 1995-2010 yılları arasında, gelen yabancı sayısı yaklaşık beş kat arttığı halde verilen ikamet izinlerindeki artış çok daha azdır³⁰. Diğer yandan yönetmeliğe baktığımızda, Türkiye'de mültecilik statüsü alması mümkün olmayan ancak ülkesine de geri gönderilemeyen Avrupa dışından gelen göçmenler ancak üçüncü bir ülkeye yerleşene kadar Türkiye'de kalabilmektedirler. 1994 İltica Yönetmeliğindeki, "Üçüncü bir ülkeye "makul" bir sürede yerleşemeyen sığınmacının ikamet izninin uzatılmayabileceği ve ülkeden terkinin istenebileceği" ³¹ şeklindeki düzenleme, bu "makul" dönemin ne kadarlık bir süreye karşılık geldiğini tanımlamamıştır. Bu durum da bürokrasinin geniş takdir yetkisinin açık bir örneğini oluşturduğu gibi, belirli bir göçmen grubunun Türkiye'deki geleceğine yönelik belirsizliği de görünür kılmaktadır. YUKK öncesi dönemde, üçüncü bir ülkeye yerleşmeyi bekleyen bu kişilerin, Türkiye'de kalış süreleri beklenen süreden daha fazla olsa da, bu statüdeki göçmenlerin uyumuna yönelik düzenlemeler yapılmamıştır.

28 Toplantı ve Gösteri Yürüyüşleri Kanunu, Madde 3, (Değişik 2. fıkrası: 4771 - 3.8.2002 /m.5 a)

29 http://www.goc.gov.tr/icerik6/genel-gerekce_327_328_330_icerik.

30 2011 nisan sonrasında Suriyeli nüfusun Türkiye'ye girişi 2012 ve 2013 te verilen ikamet izinlerindeki görünür artışın nedeni olabilir.

31 1994 yönetmeliği, Beşinci bölüm : Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Sınırlarımızı Topluca Geçen Mülteci ve Sığınmacılara Uygulanacak Ortak Hükümler, madde 28.

Görüldüğü üzere, YUKK öncesi dönemde, merkezîyetçi ve farklı statüdeki göçmenler arasındaki değişen ihtiyaçları yok sayan politikalar oluşturulmuştur. Vatandaşlık ve kimlik politikaları ulus-devlet merkezli yönetilmiş ve kapsayıcı politikalar üretilmemiştir. Mülteci statüsü Avrupadan gelenler ile sınırlandırılmaya devam edilmiş ve Türk soylu olan grupların Türkiye'ye uyumu sağlanmıştır. Bu dönemki yasal düzenlemeler, Avrupa dışından gelen ve Türk soy ve kültürüne bağlı olmayan göçmenlerin bir kısmına "geçici" haklar tanırken bürokrasiye de geniş "takdir yetkisi" vermiştir. Danış ve diğerlerine (2009, s. 454-455) göre, bu göçmenler "de facto entegrasyon" ile Türkiye'ye uyum sağlamışlardır. Kendi sosyal ağları ve bu ağlara girmelerine olanak sağlayan çeşitli sosyal sermayeleri (etnik, dini vs.) sayesinde sosyoekonomik güçlükler ile baş etmiş ve ihtiyaçlarını karşılamışlardır. Lakin belirtilen bu hayatta kalma ve uyum stratejileri kısmidir. Zira sosyal ağlar yasal düzleme sıkıca bağlıdır ve sosyal ağlardan edinilecek fayda ise sosyal/kültürel sermayenin kapasitesine göre değişkenlik gösterir.

2011 yılında başlayan Suriye kaynaklı ani göç akını sonrasında, Türkiye'nin göç politikası yapısal olarak değişmiştir. Türkiye'deki uluslararası göçmenlere yönelik çalışmalar, YUKK ile çizilen yasal ve kurumsal çerçeve bağlamında ilerlemektedir. Suriye'den gelen kitlesel akın, uyum politikalarında daha önceki dönemlerden farklı düzenlemelere sebep olmuş mudur? Türkiye tarihinin en büyük göçmen grubu ile karşı karşıya kaldığı YUKK sonrası dönemde, bu grubun uyumuna yönelik nasıl bir yol izlemektedir? Aşağıdaki bölümde bu soruları yanıtlamaya çalışacağız.

3.YUKK Sonrası Dönemde Uyum :

YUKK sonrası dönemi, YUKK öncesi dönemden ayıran dört temel fark vardır. Birincisi, göçmenlerin ev sahibi topluma yönelik "uyumu" ilk kez bir politika aracında tanımlanmış, ve göçmenlerin uyumu politika alanında bir problem olarak ilk kez çerçevelenmiştir. İkincisi yasa, göçmenlere farklı sığınma ve ikamet statüleri tanıyarak ülkede elde edindikleri hakları genişletmiştir. Üçüncüsü yasa, göçmen gruplarına belirli sosyal haklar tanımlayarak Türkiye'deki kalış sürelerince göçmenlerin hizmet edinimlerini kolaylaştırmıştır. Dördüncü olarak ise yasada tanım ve hakların genişletilmesine rağmen göçmenlerin uyum stratejisi belli göçmen grupları (Türk soylu ve Türk kültürüne bağlı göçmen grupları ile ülkenin refahına katkı sağlayabilecek sosyo-ekonomik düzeyi yüksek göçmenler grupları) ile sınırlı kalmıştır. İlerleyen paragraflarda, bu önermemizi ayrıntılı olarak tartışacağız.

YUKK ile getirilen en önemli farklılık ilk kez yasal düzlemde göçmenlerin "uyumuna" yönelik özel bir madde düzenlenmesidir. Ancak, Madde 96'da uyumun açık bir tanımı yapılmamış, fonksiyonları açıkça belirlenmemiş yalnızca uyumla ilgili faaliyet planlamasının prosedürel yönlerine odaklanılmıştır. Buna göre, "[...] Ülkenin ekonomik ve mali imkânları ölçüsünde, yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak ve ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan

bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir". Yasada tanımlanan bu uyum uygulamada neyi hedeflemektedir? Göçmenlerin Türkiye'ye yasal ve yapısal olarak eklenmesi mi amaçlanmış yoksa geri gönderilecek ülkeye ve / veya yeniden yerleştirilecek ülkeye uyum mu hedeflenmiştir? YUKK bu bağlamda nasıl değerlendirilmiştir?

YUKK, kısmi ve parçalı olan göç politikalarını birleştirmiş, bürokratik prosedürü ve süreci kısaltmış, göç politikalarından sorumlu Göç idaresi Genel Müdürlüğü'nü kurmuştur. Uygulamada, müdürlüğün Uyum ve İletişim Daire Başkanlığı göçmenlerin uyumu ile ilgili çalışmalar gerçekleştirmektedir. Departmanın temel misyonu, uyumla ilgili bakanlıklarla koordinasyon sağlamak, politika belirlemek ve bilgilendirme konusunda hizmet vermektir. Birim, hizmet sağlayıcıdan daha ziyade hizmet sağlayıcı birimleri koordine edici bir misyona sahiptir³². Daire başkanlığında 25 kişi, uyum biriminde 8-10 kişi çalışmakta, iş bölümü, göçmen statülerine (ikamet, uluslararası koruma, geçici koruma) göre yapılmaktadır³³. Yalnızca, Suriyelilerin yoğun yaşadığı 16 ilde teşkilatlanma sağlanmış olmasına rağmen bütün illerde koordinasyon sağladıkları anahtar bir bürokratları mevcuttur³⁴.

Göç İdaresi Genel müdürlüğü ise çalışmalarında uyumdan "ne asimilasyon ne de entegrasyon" diyerek bahsetmektedir. Uyum, "Göçmenle toplumun gönüllülük temelinde birbirlerini anlamalarıyla ortaya çıkan harmonizasyondur" diye tanımlanmış³⁵, entegrasyon ile uyumun farkı ise "Entegrasyon puzzle'in parçalarının, puzzle'a oturması için yapılan zorlama ama uyum renkleri bir birine karışmayan oyun hamuru"³⁶ olarak açıklanmıştır. Uyum konusunda göçmenlere zorlama yapılmaması, idareciler tarafından özellikle vurgulanan bir olgudur ve Ankara Göç İdaresi'nde yapılan görüşmede aşağıdaki şekilde dile getirilmiştir:

"Kanada'da, uyum %70-80 kalkınma odaklı, Hollanda'da ise dil ve mesleki yeterliliği sağlayamayan göçmenlerin bir süre sonra sınır dışı edildiği bir ülke . Türkiye böyle değil. Eğer, Göçmenler toplumsal bir sıkıntı yaratmıyorsa, yardım bağımlısı olmamışsa Türkiye'de dil öğrenmeden de kalabilirler. Zorlama yok. Teşvik var"³⁷ "

Bu bağlamda, YUKK'da tanımlanan uyum göçmenlerin üçüncü kişilerin yardımı olmadan hayatta kalma stratejileri için bilgi ve beceri kazanmaları, bu kazanımların gönüllük temelinde olması ve bu kazanım sonucu ev sahibi toplumla bir karışım beklenmemesi diye özetlenebilir.

32 Görüşme, Ankara, Göç idaresi Genel müdürlüğü, 19 Eylül 2018.

33 Görüşme, Ankara, Göç idaresi Genel müdürlüğü, 19 Eylül 2018.

34 Görüşme, Ankara, Göç idaresi Genel müdürlüğü, 19 Eylül 2018.

35 http://www.goc.gov.tr/icerik3/uyum-hakkinda_409_564_566; Göçmenlerin uyumuna ilişkin iş ve işlemleri yürütmek üzere Göç idaresi genel müdürlüğü Uyum ve İletişim Dairesi görevlidir.

36 Görüşme, İstanbul Valiliği İl Göç İdaresi Müdürlüğü, 02.08.2018.

37 Görüşme, Ankara, Göç idaresi Genel müdürlüğü, 19 Eylül 2018.

YUKK'da açık bir uyum tanımı verilmemiş olması, idarecilerin bu tanımın anlamını ve hedeflerinin altını doldurmasına sebebiyet vermektedir. Kısa, uzun ve orta vadeli kurumsal hedefler yoktur. Hedeflerle uyumlu iyileştirme planları yapılmamış, idarecilerin yorumuna bırakılmıştır. Göç idaresi çalışanı tarafından, uzun vadeli uyum hedefi göç idaresi logosu üzerinden şöyle açıklanmıştır: “Kırlangıç göç ettiği yerden mevsim sonunda kendi ülkesine döner”³⁸ Dolayısıyla hedef kalıcı olacağı düşünülen bir grup için uyum stratejisi belirlemek değildir. Daha çok göçmenlerin gündelik hayatlarını sürdürmelerine yönelik düzenlemeler yapılması hedeflenmektedir. Bu düzenlemeler sonucunda uzun vadede etkili olacak birtakım iyileştirmeler ve gelişmeler olması beklense de, bunlar bir politika çıktısı olarak somutlaştırılmamıştır.

Yasada somut olarak yapılan diğer değişiklikler uyum hedeflerini daha iyi anlamamıza olanak tanıyabilir. YUKK'da sığınma başvuru sistemi kolaylaştırılmıştır. “İkincil koruma”, “vatansız kişi” ve “geçici koruma” gibi farklı statüler ilk kez bu yasa ile öngörülmüştür. Aile birleşimi hakkı ve kısa dönemli aile ikamet izni de ilk kez düzenlenmiştir. Şiddet mağduru ve dul kadınların kısa süreli ikamet izni alabilmeleri sağlanmıştır. Uzun dönemli ikamet izni alanlara askerlik yapma yükümlülüğü ve seçme ve seçilme, kamu görevlerine girme, muaf olarak araç ithal etme hakkı tanınmıştır³⁹. Çalışma izni elde etmeden önce ikamet izni alma zorunluluğu kaldırılmış ayrıca üniversite öğrencilerinin de çalışabilmesinin önü açılmıştır. Sınır dışı edilme süreçleri kanunda tanımlanmış ve hakkında sınır dışı kararı alınan göçmene bilgi verilme zorunluluğu, sınır dışı kararına itiraz hakkı ve hukuki süreci devam eden göçmenin sınır dışı edilmemesi yasada düzenlenmiştir. Geri gönderme merkezlerinde idari gözetim ise altı ay ile sınırlandırılmıştır.

YUKK'da sığınmacıların yaptığı bireysel başvurulara dayanılarak verilen uluslararası koruma statüleri: mülteci, şartlı mülteci ve ikincil korumadır. 1994 yönetmeliğinde tanımlanan mülteci tanımı korunmuş, sığınmacı statüsü ise “şartlı mülteci” tanımına dönüşmüştür. Şartlı mülteci statüsü sahiplerinin, üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de kalmasına izin verilmektedir. Bu statü ile kazanılan haklar ve yükümlülükler geçicidir ve ev sahibi toplulukla uyumları hedeflenmemektedir. Yasada yeni tanımlanmış “ikincil koruma” statüsü mülteci veya şartlı mülteci kategorisinde değerlendirilemeyen ama ölüm ve işkence tehlikesi yüzünden ülkesine de dönemeyen göçmenlere verilmektedir. Şartlı mülteci için üçüncü bir ülkeye yerleştirme süresinin ne kadar olacağı yasada belirtilmemiştir. Bu statü sahipleri öngörülenden daha fazla ülkede kalabilir. Bu durumda, uzun vadeli bir uyumu politikasının oluşturulması gerekir. Yasada üçüncü ülkeye yerleştirilme hedefi olmayan ikincil koruma statüsü için de aynı durum geçerlidir.

Uyuma yönelik bir politika hedefi olup olmadığı ile ilgili bir gösterge olarak nitelediğimiz ikamet izinleri de YUKK ile yeniden düzenlenmiştir. Yasal düzlemde, YUKK farklı ikamet izni kategorileri düzenleyerek ikamet izni alınmasını kolaylaştırmayı ve kapsayıcılığını artırmayı mümkün kılmıştır. Örneğin, belirli şartlarda insani ikamet izni⁴⁰ verilebilir. Göç idaresinin 2017

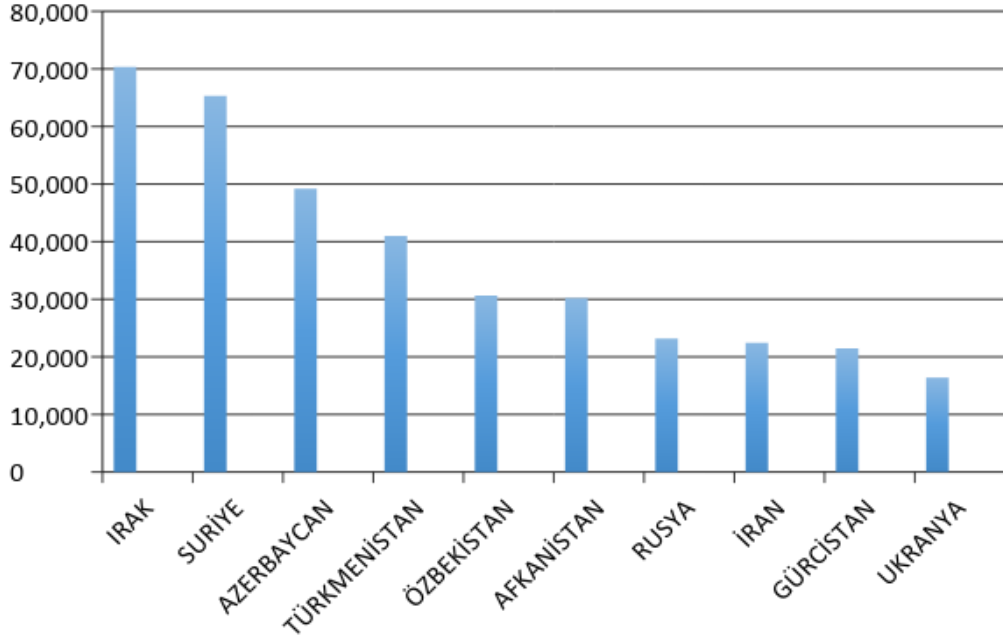
38 Görüşme, İstanbul Valiliği İl Göç İdaresi Müdürlüğü, 02.08.2018.

39 Madde 44.

40 Haklarında sınır dışı etme veya Türkiye'ye giriş yasağı kararı alındığı hâlde, yabancıların Türkiye'den çıkışları yaptırılmadığında ya da Türkiye'den ayrılmaları makul veya mümkün görülmediğinde; çocuğun yüksek yararı söz

verilerine baktığımızda, 593.151 ikamet izninden sadece uzun dönem, insani ikamet ve insan ticareti mağduru ikamet izni ile kalan 21.767 göçmen vardır.

2017 Yılında İkamet İzni ile Türkiye’de Bulunan Yabancıların İlk 10 Ülkeye göre Dağılımı:



Haziran 2018 yılında toplam ikamet izni ile Türkiye’de bulunan yabancıların sayısı 710.195⁴¹’tir. İstanbul’a günlük 3400 ikamet izni başvurusu yapıldığını düşündüğümüzde, hangi statüde olursa olsun ikamet izni alabilen yabancı oranının oldukça az olduğu görülmektedir⁴². İkamet izinleri ve farklı ikamet izinlerine göre farklılaşan haklar ile ilgili mevcut tablo, göçmenlerin Türkiye’ye uyumunun YUKK çerçevesinde desteklenen somut bir hedef olarak ortaya konduğunu göstermemektedir.

Buna ek olarak, uluslararası koruma statüsüne sahip göçmenlere (mültecilere, şartlı mültecilere ve ikincil koruma statüsü sahiplerine) uzun dönemli ikamet iznine geçiş hakkı tanınmaz.⁴³ Uluslararası koruma statüsü ile Türkiye’de kalan göçmenlerin, ikamet belgelerini her sene

konusu olduğunda; başvuru sahibinin ilk iltica ülkesi veya güvenli üçüncü ülkeye geri gönderilmesi işlemlerinin devamı süresince; acil nedenlerden dolayı veya ülke menfaatlerinin korunması ile kamu düzeni ve kamu güvenliği açısından Türkiye’ye girişine ve Türkiye’de kalmasına izin verilmesi gereken yabancıların, ikamet izni verilmesine engel teşkil eden durumları sebebiyle diğer ikamet izinlerinden birini alma imkânı bulunmadığında, bkz: http://www.goc.gov.tr/icerik3/ikamet-izni-cesitleri_409_414_4664.

41 http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713 erişim tarihi, 05.11.2018.

42 Görüşme, İstanbul Valiliği İl Göç İdaresi Müdürlüğü, 02.08.2018.

43 Bknz: YUKK, Madde 42.

yenilemeleri gerekmektedir⁴⁴. Dolayısıyla, uzun dönemli ikamet iznine sahip göçmenler için tanımlanan haklar uluslararası koruma statüsündekiler için geçerli değildir. Kalıcı ve sürdürülebilir haklara sahip olmanın göçmenlerin uyumu üzerindeki olumlu etkisi düşünüldüğünde, YUKK ile yapılan düzenleme ile uluslararası koruma statüsündeki kişilerin Türkiye'de kalıcı olmalarının hedeflendiğini söylemek zordur.

Ancak, YUKK, uluslararası koruma statüsündeki göçmenlere bazı sosyal haklar tanımıştır⁴⁵. Örneğin, başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişi ve aile üyeleri, ilköğretim ve ortaöğretim hizmetlerinden; sosyal yardım ve hizmetlerden ve herhangi bir sağlık güvencesi olmayan ve ödeme gücü bulunmayanlar sağlık hizmetinden sosyal sigorta priminin tamamı ve ya belirli bir oranını ödemek kaydı ile yararlanabilir⁴⁶.

İş piyasasına erişim ile ilgili olarak, uluslararası koruma başvuru sahibi başvuru tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabilir. Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi, kimlik belgesine ek bir çalışma izin belgesi olmaksızın bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilir. Bu iş piyasasına uyumu arttırıcı bir düzenleme olsa da yabancıların tabi olduğu sınırlamalar mevcuttur. Örneğin, yabancılar belirli iş ve mesleklerde çalışamazlar.⁴⁷ Belirli hallerde iş piyasasına erişimleri, belirli bir meslek, iş kolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir⁴⁸. İş piyasası ile ilgili düzenlemeler de kalıcı olacağı düşünülen bir gruba yönelik uyumu arttırıcı düzenlemeler olarak görülemezler.

YUKK ile tanımlanan diğer bir statü de kitlesel sınır geçişlerinde verilebilecek geçici korumadır. YUKK'tan önce toplu nüfus hareketleri Türkiye sınırları içerisine alınmazken, Nisan 2011'de Suriyeliler açık kapı politikası ile ülke içine kabul edilmeye başlanmıştır. İlk önce Suriyeli gelen gruplar "misafir" olarak değerlendirilmiş, Ekim 2011'den sonra da "geçici koruma statüsü" tanınmıştır. (UNHCR, 2014b, s. 3). O dönemdeki ulusal mevzuat, geçici koruma statüsünü tanımlamamıştır. Mart 2012'de toplu sığıma amacı ile gelen Suriyeliler için geçici koruma rejiminin nasıl uygulanması gerektiği ile ilgili "*Suriye Cumhuriyeti vatandaşlarının ve Suriye*

44 Yapılandırılmamış görüşme, Mardin Valiliği İl Göç İdaresi Müdürlüğü, 08.11.2018.

45 Bknz: Madde 89.

46 Bknz: Madde 89.

47 1. Dış tabipliği, dişçilik, hastabakıcılık. (Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun uyarınca), 2.Eczacılık (Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun uyarınca), 3.Veterinerlik (Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanun uyarınca),4.Özel hastanelerde sorumlu müdürlük (Hususi Hastaneler Kanunu uyarınca), 5.Avukatlık (Avukatlık Kanunu uyarınca), 6. Noterlik (Noterlik Kanunu uyarınca), 7.Özel veya kamu kuruluşlarında güvenlik görevlisi (Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun uyarınca), 8.Kara suları dahilinde balık, istiridyeye, midye, sünger, inci, mercan ihracı, dalgıçlık, arayıcılık, kılavuzluk, kaptanlık, çarkçılık, katiplik, tayfalık vb. (Kabotaj Kanunu uyarınca), 9.Gümrük müşavirliği (4458 sayılı Gümrük Kanununun 227 nci maddesi gereğince)10.Turist rehberliği (6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanununun 3. maddesi gereğince), (Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı),<https://birim.ailevecalisma.gov.tr/uigm/contents/yabancilar/yasakmeslekvegorevler/> erişim tarihi : 05.02.2019. Bu liste dışında yabancıların icra etmesi yasak meslekler de bulunmaktadır. Detaylı bilgi için bakınız, (Ekşi 2018, s. 245-255).

48 Türkiye'de üç yıl ikamet eden veya Türk vatandaşıyla evli olan ya da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için bu sınırlamalar uygulanmaz.

Arap Cumhuriyetinde ikamet eden vatansız kişilerin kabulüne ve barındırılmasına ilişkin yönerge” hazırlamıştır. Ancak yönerge gizlilik gerekçesi ile erişime kapatılmıştır.

YUKK’un kabul edilmesi, Türkiye’ye sığınan Suriyelilerin hukuki durumunun netlik kazanması açısından önemlidir. YUKK’un 91. maddesine göre, ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak Türkiye’nin sınırlarına gelen veya sınırlarını geçen yabancılara geçici koruma statüsü tanınabilir. YUKK’un 91. maddesinin ikinci fıkrasına dayanarak hazırlanan Geçici Koruma Yönetmeliğinin (bundan sonra yönetmelik olarak anılacaktır)⁴⁹ geçici 1. maddesine göre, 28 Nisan 2011 tarihinden itibaren geçici koruma bulmak amacıyla ülkeye gelen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma kapsamına alınmıştır⁵⁰. Nisan 2016’da geçici koruma statüsüne alınacak göçmenlerin kapsamı genişletilmiş, Türkiye’den Yunan adalarına düzensiz göçle gittiği belirlenen ve 20 mart 2016 geri kabul antlaşması ile Türkiye’ye dönecek olan Suriye vatandaşlarına da istekleri halinde bu statüden yararlanma olanağı sağlanmıştır (Öztürk, 2017, s. 201). Geçici koruma statüsündeki kişiler de “geri göndermeme” ilkesinden faydalanırlar. Haziran 2018 tarihi itibari ile, Türkiye’de “geçici koruma statüsünde” 3.570.352 kişi bulunmaktadır⁵¹.

Yıllara Göre Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilerin Toplam Kayıtlı Sayısı

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
-	-	14.232	224.625	1.519.286	2.503.549	2.834.441	3.426.786

Kaynakça: 2017 Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu, sayfa: 80

Türkiye’nin 2016-2017 nüfusuna göre geçici koruma statüsü kişiler, ülke nüfusunun 4,41%’ni oluşturmaktadır⁵². 2017’de üçüncü bir ülkeye yerleştirilen geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin sayısı ise, 2840 kişidir⁵³. Yeniden yerleştirilen geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin sayısal azlığı, Türkiye’de kalan nüfusun niceliksel yoğunluğu dikkate alındığında, bu statüdeki göçmenlerin Türkiye’ye kurumsal uyumunun önemi ortaya çıkmaktadır. Daha önce tartıştığımız şekilde uyumun niteliğini, uluslararası koruma statülerine, uzun dönemli ikamete ve vatandaşlığa geçiş imkanlarına göre değerlendirdiğimizde, geçici koruma sahipleri için de uyum konusunun hedef olarak konmadığını gözlemlemek mümkündür.

49 YUKK’un 91. maddesinin ikinci fıkrasına dayanarak hazırlanan Geçici Koruma Yönetmeliği, 22 Ekim 2014 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

50 7 nisan 2016’daki düzenlemede, Türkiye’den ege adalarına düzensiz göçle gittiği belirlenen ve 20 mart 2016 geri gönderme antlaşması ile Türkiye’ye dönecek olan Suriye vatandaşları da istekleri halinde bu statüden yararlanabilir Bknz: Öztürk 2017 : 201.

51 http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik.

52 TÜİK rakamlarına göre Türkiye 2016-2017 arasında 80.810.525 kişidir.

53 2017 Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Faaliyet Raporu, sayfa: 86

Geçici koruma statüsünde olan göçmenler, uluslararası koruma statüsüne başvuramazlar⁵⁴. Ayrıca bu statünün ne kadar bir süre için tanınabileceği de yasada belirtilmemiştir⁵⁵, 2/7/2018 tarihli 703 sayılı KHK'nın 71. Maddesinde dile getirilen "Cumhurbaşkanı Kararı ile geçici korumanın sonlandırılmasının ardından geçici koruma statüsündeki kişilerin Türkiye'den çıkış yapmaları esastır" ibaresi, geçici koruma statüsünde olanların Türkiye'ye uzun vadeli uyumunun hedeflenmediğini açıkça ortaya koymaktadır. Uyumun önemli göstergelerinden olan yasal statünün devam edip etmeyeceği, bu statü çerçevesinde sahip olunan hakların kalıcılığı gibi konular Cumhurbaşkanlığının takdirine bırakılmıştır.

Bu statünün geçici olması, başka bir uluslararası statüye geçişin objektif kriterler çerçevesinde mümkün olmaması, Cumhurbaşkanlığı kararının statünün devamı veya sonlandırılması ile ilgili yüksek takdir yetkisi ve gerekli hallerde temel hak ve özgürlükleri kısıtlandırılabilmesi⁵⁶, göçmenlere verilen hakların süreklilik arz etmemesine, göçmenlerin bir güvensizlik halinde kalmasına ve kurumsal uyumun zorlaşmasına sebep olabilir.

Suriyelilerin statü edinimi ve bu statüyü gösteren yabancı tanıtım kartları (YTK) da kamusal haklara erişim açısından göçmenlere kısmi ve parçalı olanaklar tanımaktadır. YTK edinimi kişinin Türkiye'ye geliş şekline göre değişiklik göstermektedir. Örneğin, Türkiye'ye karayolu ile gelen göçmenler YTK edinmekte, havayolu ile gelenler ise YTK edinmemektedir (TBMM 2018, s. 120-122). YTK bütün kamu ve özel kurumlarda geçerli değildir. Örneğin, noter ve banka gibi resmi dairelerde YTK geçerli olmamakta, göçmenin pasaportu da istenmektedir. Pasaportun süresinin dolması halinde sürenin uzatılması konsolosluklardan yapılamamakta, bu da mağduriyet yaşanmasına sebep olmaktadır. İş kurmak isteyen, başka bir şehre taşınmak isteyen göçmenin YTK'sı değişmekte ve bu değişim sosyal hizmet alımında güçlük yaşanmasına sebep olmaktadır (TBMM 2018, s. 120-122). Ayrıca kamp alanları dışında yaşayan geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin ancak yol izin belgesi ile diğer şehirlere seyahat edebilmesi, Türkiye'den diğer bir ülkeye (Suriye ya da herhangi üçüncü bir ülkeye) seyahat etmesi durumunda geçici koruma statüsünün iptal olması⁵⁷ gibi kısıtlayıcı uygulamalar uyum sürecini olumsuz etkileyebilmektedir.

Buna ek olarak geçici koruma statüsü sahipleri mülk edinmemektedirler. 1930'larda Türkiye ve Suriye arasında yapılan antlaşma gereği, Türk vatandaşları Suriye'de Suriye vatandaşları da Türkiye'de mülk edinmemektedirler. Bu durumda alınan mülklerin tapuda tescili başka birisinin üzerine yapılmaktadır. Suriye'de evlenmiş olan çiftlerin Türkiye'de boşanmaları da mümkün değildir⁵⁸.

54 Geçici koruma yönetmeliği, madde 16.

55 AB geçici koruma direktifinde (2001/55/EC), AB üye ülkelerinde geçici koruma statüsünün en fazla üç sene verilebileceği belirtilmiştir.

56 Bakınız; Geçici Koruma Yönetmeliği, madde: 35.

57 Bu durumda, Suriyelilerin sınır kapılarındaki (kara sınırları, hava ve deniz limanlarındaki) yetkili makamlara başvurarak tekrar koruma talep etme hakkı bulunmaktadır. Yetkililerin talebi kabul edileceğine yönelik herhangi bir güvence yoktur.

58 Görüşme, 12. ve 10. Aile Mahkemesi, Çağlayan, 07.08.2010.

Bunun yanında geçici koruma statüsünün vatandaşlığa doğrudan geçiş hakkı tanımaması da uyumun uzun vadeli hedeflenmediğini gösteren önemli bir düzenlemedir.⁵⁹ Belirli meslek sahibi (öğretmen, doktor, mühendis) Suriyeliler için, Türk vatandaşlığına hemen geçiş olanağı sağlanmıştır⁶⁰. Burada altını çizilmesi gereken şey, Türkiye'nin hedeflediği vatandaşlığın "seçici" (Şimşek, 2018a, s. 9) olduğudur. Özellikle önceki bölümde ele aldığımız 18 Eylül 2018 tarihinde düzenlenen Türk vatandaşlığının edinilmesi ile ilgili son yönetmelik bu seçiciliğin hangi temel üzerine kurulduğunu açıkça ortaya koymaktadır. Yatırımcı ve beşeri sermayesi yüksek göçmenlere vatandaşlık edinimi kolaylaştırılırken, ekonomik ve beşeri sermayesi düşük göçmenler geçici koruma statüsünde bırakılmaktadırlar. 2018 Temmuz ayında kamuoyuna açıklanan nüfus ve vatandaşlık genel müdürlüğü verilerine göre 2011'den bu yana, Suriye uyruklu olup Türkiye vatandaşı olanların sayısı 55.583'dür⁶¹. Şimşek (2018a) Suriyelilerin entegrasyonunun ve göçmenlere sağlanan hakların göçmenlerin sınıfsal durumlarına göre farklılık gösterdiğini iddia etmektedir. Bu araştırmaya göre, ekonomik kaynağa sahip göçmenler iş, eğitim ve ev piyasalarına erişimleri ekonomik kaynağa sahip olmayanlara göre daha yüksektir. Ekonomik kaynağa sahip göçmenler daha kolay iş kurup, Türkiye'de sosyal çevre bağlarını daha iyi kolay bir şekilde kurabilmektedirler. Ekonomik kaynağı kısıtlı göçmenler ise enformel piyasalarda sıkışmıştır.

Görüldüğü gibi yasal düzlemde geçici koruma statüsü ile Türkiye'de bulunan tüm Suriyeliler için eğitim, sağlık ve iş piyasasına giriş başta olmak üzere birçok alanda sosyal haklar sağlanmıştır. Lakin yönetmelik de haklar tabiri yerine hizmetler⁶² tabiri kullanılmaktadır. Bu durum bir yandan idarenin hizmetlerin sunulması açısından "belirleyiciliğini" öne çıkarmaktadır. Diğer yandan ise, Şimşek'in (2018a) iddia ettiği gibi ekonomik kaynağa sahip göçmenlerin hizmetlere ulaşım ve yararlanma bağlamında daha avantajlı bir konum elde etmelerine neden olabilir. Bu durumun ekonomik kaynağa sahip olmayan göçmenlerin Türkiye'ye entegrasyon isteklerinin azalmasına yol açması da mümkündür.

DEĞERLENDİRME / SONUÇ

Türkiye 2011'den beri kitlesel göç hareketi ile karşılaşmaktadır. Türk soylu olmayan göçmenlerin nüfus artışı ulus devlet koruma pratiğinin gevşemesine neden olmuş, Türkiye asimilasyoncu ve merkezi yönetimli bir uyum politikasından, çok başlı ve grup odaklı bir uyum politikasına evrilmiştir. Günümüz Türkiye'sini teorik olarak sınıflandırılan uyum modellerinden biri içinde tanımlamamız mümkün değildir. Göçmenlerin statülerine, etnik aidiyetlerine, sosyo-ekonomik düzeylerine göre Türkiye'nin uyum stratejisi değişmektedir. Göçmen statüsünde değerlendirilebilen Türk soylular, ikamet izni ve vatandaşlık edinimi görece rahat elde etmektedirler. Türk soylu olmayanların ise Türk toplumu ile uyumları farklı şekillerde sağlanmaktadır. Avrupadan gelen ve Cenevre Sözleşmesi mülteci statüsü edinme şartlarını taşıyanlar sisteme entegre edilirken, aynı

59 Geçici Koruma Yönetmeliği, Madde 25.

60 http://www.cumhuriyet.com.tr/haber/turkiye/810002/ilk_vatandasligi_Suriyeli_ogretmenler_alacak.htm.

61 <http://t24.com.tr/haber/turkiyede-yasayan-suriyeli-siginmacilarin-sayisi-aciklandi,670136>.

62 Geçici Koruma Yönetmeliği; Altıncı Bölüm; Geçici Korunacaklara Hizmetler.

şartları taşıyan ancak Avrupa dışından gelen göçmenler ise sisteme entegre edilmemekte, üçüncü bir ülkeye yerleştirmeye kadar ülkede kalmasına olanak sağlanmaktadır. UNHCR'in Kasım 2018 verilerine göre Türkiye'den üçüncü ülkeye yerleştirilen göçmen sayısı 14.586 kişidir⁶³. Ülke içinde kalan ve üçüncü ülkeye yerleştirilemeyen şartlı mülteci statüsündeki göçmenlerin resmi sayısına ulaşmak mümkün olmadığı için, bu statüdeki göçmenler için sağlıklı bir değerlendirme yapılamamaktadır. Ancak, bu statüdeki göçmenler diğer kategorilere kıyasla sayıca az olsalar da, kendilerine yasa ile devamlı ikamet hakkı tanınmamış olması zaten uzun vadeli bir entegrasyon politikasının bu tip göçmenler için teorik olarak mümkün olmadığını da ortaya koymaktadır.

Türkiye'de en fazla nüfusa sahip grup olan Avrupa dışından gelen, geçici koruma statüsüne sahip ve sosyo-ekonomik düzeyi düşük göçmenlerin ise mümkün olduğunca kendi grupları içinde özgürleşmeleri ve kendi kültür ve kurumlarını korumaları politikalar ile desteklenmektedir. Bu grupların ev sahibi toplulukla etkileşimi sosyal hizmet sunumu sırasında gerçekleştirilmektedir. Bu grup odaklı ve sosyal hizmet bazlı uyum, sektörel farklılık göstermekte, bazen ev sahibi toplumla etkileşimi arttıran politikalar, bazen de ev sahibi toplulukla iletişimi azaltacak politikalar uygulanmaktadır. Lakin, bu gruplar için uzun vadeli uyum stratejileri yoktur, zira ülkedeki varlıkları politika yapımcılar tarafından geçici olarak algılanmakta, ülkeye yerleşenlerin savaş sonrası ülkeyi terk edecekleri var sayılmaktadır. Avrupa dışından gelen, sosyo-ekonomik düzeyi yüksek, menkul ve gayri menkul yatırım yapma olanakları ve beşeri sermayeleri olan göçmenlerin ise vatandaşlık edinimleri kolaylaştırılarak, Türkiye sistemine kalıcı entegrasyonları teşvik edilmektedir.

Günümüzde Türkiye'nin üç türlü uyum politikası izlediğini söylemek mümkündür. Birincisi, kültürel olarak benzer bir topluluk oluşturma hedefi çerçevesinde Türk soylu ve Türk kültürüne bağlı göçmen gruplarının uyumunun sağlanması, ikinci ülkenin refahına katkı sağlayabilecek sosyo-ekonomik düzeyi yüksek, kamu düzeni ve güvenliğini tehlikeye atmayacak grupların entegre edilmesi, üçüncüsü ise sosyo-ekonomik düzeyi düşük uluslararası göçmenlerin kayıtlı ve geçici olarak ülkede barınmalarına olanak sunarken ev sahibi topluluk ve onun kurumları ile asgari biçimde iletişim kurmalarına mümkün kılan geçici yapıdaki bir tür uyum politikasıdır. Bu entegrasyon, haklarda eşit bir topluluk oluşturma perspektifinden değil, düzensiz göçle mücadeleyi temel alan ve göçle gelen bireylerin kayıtlı ve geçici olarak ülkede barınmalarına olanak sunan politikaları hedefleyen bir çerçevede ilerlemektedir. Uyum hedefleri ise teorik olarak yukarıda sınıflandırdığımız, asimilasyoncu, ayrıştırıcı, kültürlerarası ve çok kültürlü, çerçeveye oturmamaktadır. Yasal çerçeve içinde yapılan bu değerlendirmede uyum kavramının açık olarak tanımlanmadığı ve hedeflerinin belirlenmediği görülmüştür. Yapılan görüşmeler ve politika oluşturma sürecinin devam ettiğini gösteren çalışma ve projeler, Türkiye'de uyum kavramının uygulama safhasında şekilleneceğini göstermektedir. Ülkelerin farklı ekonomik, sosyo kültürel ve politik yapıları çerçevesinde şekillendiğini gözlemlediğimiz uyum politikalarının, Türkiye örneğindeki çıktısı uzun vadede ülkeye özgü bir uyum politikası oluşturmak olmalıdır.

63 UNHCR, <https://www.unhcr.org/tr/unhcr-turkiye-istatistikleri>

Yeni oluşturulacak uyum politikası, uluslararası göçmenlerin uyumu gibi genel kavramlardan kaçınılmalı, YUKK'ta tanımlanan uluslararası koruma kategorilerine giren kişi ve grupların ihtiyacına göre düzenlenmelidir. Ayrıca, bu politika insan haklarına duyarlı, kültürel çeşitliliği merkezine alan, göçmenlerin ve ev sahibi toplumun iletişimlerini arttırmayı amaçlayan, etnik segregasyon ve sosyo-ekonomik ayrışmaya izin vermeyen kaynaştırıcı bir politika olmalıdır. Bu bağlamda, ev sahibi topluluğa ve uluslararası göçmenlere verilen dil ve kültür eğitimlerinin ölçeği genişletilmeli, yabancı düşmanlığı, nefret söylemi, ırkçılık, şiddet ve ayrımcılığa karşı yasal düzenlemelerdeki yaptırımlar arttırılmalı ve bu konularla ilgili kamusal alanda verilecek eğitimler, ulusal eğitim politikasının temel unsurlarından biri olmalıdır.

REFERANSLAR:

- Aslan, M., J.F. Pérouse, (2003) "Istanbul: Le Comptoir, Le Hub, Le Sas et L'Impasse", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 19(3): 173-204.
- Brodie, J. (1997) "Meso – Discourses, State Forms and the Gendering of Liberal-Democratic Citizenship", *Citizenship Studies*, 1(2): 223–242.
- Danış, D., C., Taraghi, J.F., Pérouse (2009) "Integration in Limbo": Iraqi, Afghan, Maghrebi and Iranian Migrant in Istanbul", A. İçduygu ve K. Kirişçi (eds) *Land of Diverse Migrations: Challenges of Emigration and Immigration in Turkey*, İstanbul: İstanbul Bilgi University Press, 443-636.
- De Zwart, F. (2005) "The Dilemma of Recognition: Administrative Categories and Cultural Diversity", *Theory and Society*, 34(2): 137–169.
- Ekşi, N. (2018) *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, 5. Basım, İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Erder, S. (2018) *Zorla Yerleştirilmeden Yerinden Edilmeye: Türkiye'de Değişen İskan Politikaları*, İstanbul: İletişim.
- Ersanilli, E., R. Koopmans (2010) "Rewarding Integration? Citizenship Regulations and Socio-cultural Integration of Immigrants in Netherlands, France and Germany", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (5): 773-791.
- Erten, R. (2010) "5901 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununa Göre Türk Vatandaşlığının Kazanılması", *Prof. Dr. Fırat Öztan'a Armağan*, Ankara: Turhan Kitapevi, 917 – 959.
- Fudge, J. (2005) "After Industrial Citizenship, Market Citizenship or Citizenship at Work?", *Industrial Relations*, 60(4): 631–656.
- Geddens A., P. Scholten (2016) *The politics of migration: Immigration in Europe*, second edition, London: Sage Edition.
- İçduygu, A. (2010) "Türkiye'de Uluslararası Göçün Siyasal Arka planı: Küreselleşen Dünyada Ulus-Devleti İnşa Etmek ve Korumak", B. Push B. ve T. Wilkoszewski, *Türkiye'ye Uluslararası Göç*, İstanbul: Kitap Yayınevi,
- İçduygu, A., D. Aksel (2013) "Turkish Migration Policies: A Critical Historical Retrospective." *Perceptions*, 18 (3): 167–190.
- Grace, B., S. J. Nawyn, B. Okwako, (2017) "The Right to Belong (If You Can Afford It): Market-based Restrictions on Social Citizenship in Refugee Resettlement", *Journal of Refugee Studies*, 31(1): 42–62.
- Kymlicka W. (1995) *Multicultural citizenship*, Oxford: Oxford University Press.
- Koopmans R, P. Statham, M. Giugni, F. Passy (2005) *Contested Citizenship: Immigration and Cultural Diversity in Europe*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Odman, T. (1995) *Mülteci Hukuku*, Ankara: SBF İnsan Hakları Merkezi.
- Öztürk – Övünç, N. (2017), “Reflections of the past, expectations for the future: a legal analysis on the development of asylum law in Turkey”, *Research and Policy on Turkey*, 2 (2): 192–209. <https://doi.org/10.1080/23760.818.2017.1350356>
- Phillimore, J., L. Goodson (2008) “Making a place in the global city: the relevance of indicators of integration”, *Journal of Refugee Studies*, 21(3): 305–325.
- Saggar, S. (1995) “Integration and Adjustment: Britain’s Liberal Settlement Revisited” in D. Lowe, (ed.) *Immigration and Integration: Australia and Britain*, London: Bureau of Immigration, Multicultural and Population Research and Sir Robert Menzies Centre for Australian Studies: London.
- Schild, V. (2000) ‘Neo-liberalism’s New Gendered Market Citizens: The “Civilizing” Dimension of Social Programmes in Chile’, *Citizenship Studies*, 4(3): 275–305.
- Scholten P., E. Collett, M. Petrovic (2017) “Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance” *International Review of Administrative Sciences*, 83(2): 283–302.
- Şimsek, D. (2018) “Transnational Activities of Syrian Refugees in Turkey: Hindering or Supporting Integration”, *International Migration*, basım öncesi çevirim içi yayınlanmış, 11 temmuz 2018, <https://doi.org/10.1111/imig.12489>
- Şimsek, D. (2018a) “Integration Processes of Syrian Refugees in Turkey : Classed-Based Integration”, *Journal of Refugee Studies*, basım öncesi çevirim içi yayınlanmış, 19 ekim 2018, DOI:10.1093/jrs/fey057