

CONRESS  
Contemporary Research in  
Economics and Social  
Sciences

*İktisat ve Sosyal Bilimlerde  
Güncel Araştırmalar*

YEDİTEPE ÜNİVERSİTESİ  
İ.İ.B.F. DERGİSİ

CİLT:1 SAYI:2



YEDİTEPE  
ÜNİVERSİTESİ  
YAYINEVİ

**Conress**  
**Contemporary Research in Economics and Social Sciences**

*İktisat ve Sosyal Bilimlerde Güncel Araştırmalar*

Yeditepe Üniversitesi İİBF Dergisi  
Cilt: 1 Sayı: 2

ISSN: 2587-1846

**Yayın Sahibi:**

T.C. Yeditepe Üniversitesi adına  
Prof. Dr. Canan Aykut Bingöl

**Yayımlayan Kuruluş:**

T.C. Yeditepe Üniversitesi

**Yayımcı Adresi:**

T.C. Yeditepe Üniversitesi, 26 Ağustos Yerleşkesi,  
İ.İ.B.F. /Hukuk Fakültesi No:518, 34755 Ataşehir-İstanbul

**Yayının Türü:** Yaygın süreli yayın

**Yayın Şekli:** 6 aylık – Türkçe /İngilizce

**Sorumlu Yazı İşleri Müdürü:**

Prof. Dr. Dursun Arıkboğa

**Editör:**

Yrd. Doç. Dr. Gökçe Bayındır Goularas

**Yayına Hazırlama Sorumlusu:**

İsmail Kadir Hürdoğan

CONRESS, yılda iki kere yayımlanan (Haziran-Aralık) iki hakemli bir dergidir.

Dergide yayımlanan yazılar yazarın kişisel görüşünü yansıtır.

Yayımlanan yazılar kaynak gösterilerek kullanılabilir.

Tel: 0216 578 00 00

conress@yeditepe.edu.tr

Sena Ofset · Sertifika no. 12064

Litros Yolu, 2. Matbaacılar Sitesi, B Blok, 6. Kat

No: 4NB 7-9-11 Topkapı, 34010, İstanbul

Tel: 0212 613 38 46

### **Yayın Kurulu /Editorial Board**

Prof. Dr. Dursun Arıkboğa  
Prof. Dr. Şule Aydeniz  
Prof. Dr. Natalya Ketenci  
Doç. Dr. Alper Altınanahtar  
Yrd. Doç. Dr. Barış Gençer Baykan  
Yrd. Doç. Dr. Bilgen Sütçüoğlu  
Yrd. Doç. Dr. Çağrı Levent Uslu  
Yrd. Doç. Dr. Gizem Alioğlu Çakmak  
Yrd. Doç. Dr. Gökçe Bayındır Goularas  
Yrd. Doç. Dr. Işıl Zeynep Turkan İpek

### **Danışma Kurulu / Advisory Board**

Prof. Dr. Nesrin Algan, *Ankara Ü.*  
Prof. Dr. Erdiñç Altay, *İstanbul Ü.*  
Prof. Dr. Méropi Anastassiadou, *INALCO*  
Prof. Dr. Esim Can, *YTÜ*  
Prof. Dr. Ömer Gökay, *Yeditepe Ü.*  
Prof. Dr. Ahmet İçduygu, *Koç Ü.*  
Prof. Dr. Cenap İlter, *California State University*  
Prof. Dr. Nilüfer Narlı, *Bahçeşehir Ü.*  
Prof. Dr. Serdar Ongan,  
*St. Mary's College of Maryland,*  
Prof. Dr. Ramazan Sarı, *ODTÜ*  
Prof. Dr. Feroz Ahmad, *Yeditepe Ü.*  
Prof. Dr. Yelena Kalyuzhnova,  
*University of Reading*  
Assoc. Prof. Olga Shemyakina, *Georgia*  
*Institute of Technology, School of Economics*

### **Hakem Kurulu / Referees**

Prof. Dr. Ali Ergur, *Galatasaray Ü.*  
Prof. Dr. Ali E. Eke, *Yeditepe Ü.*  
Prof. Dr. Ashı Z. Alıcı, *Yeditepe Ü.*  
Prof. Dr. Cengiz Okman, *Yeditepe Ü.*  
Prof. Dr. Ferda Halıcıoğlu, *Medeniyet Ü.*  
Prof. Dr. Feroz Ahmad, *Yeditepe Ü.*  
Prof. Dr. Jale Civelek, *Yeditepe Ü.*  
Prof. Dr. M. Fazıl Güler, *Yeditepe Ü.*  
Prof. Dr. Meral Öztoprak, *Yeditepe Ü.*  
Prof. Dr. Ruşen Keleş, *Ankara Ü.*  
Prof. Dr. Şarman Gencay  
Prof. Dr. Şule Aydeniz, *Yeditepe Ü.*  
Prof. Dr. Taner Timur, *Ankara Ü.*  
Prof. Dr. Uğur Soytaş, *ODTÜ*  
Prof. Dr. İdil Uz, *Yeditepe Ü.*  
Doç. Dr. Barış Tekin, *Marmara Ü.*  
Doç. Dr. Demet Lüküslü, *Yeditepe Ü.*  
Doç. Dr. Didem Danış, *Galatasaray Ü.*  
Doç. Dr. Murat Yüceşahin, *Ankara Ü.*  
Doç. Dr. Şirin Dilli, *Giresun Ü.*



# CONRESS

## Contemporary Research in Economics and Social Sciences

*İktisat ve Sosyal Bilimlerde Güncel Araştırmalar*

### İÇİNDEKİLER

|     |  |
|-----|--|
| 7   | Prof. Dr. Kıvılcım Akkoyunlu Ertan, Doç. Dr. Birol Ertan,<br><i>Türkiye'nin Göç Politikası</i>   |
| 41  | Yrd. Doç. Dr. Deniz Kozanoğlu,<br><i>An Alternative Design Framework for International Coordination<br/>of Banking and Financial Supervision</i> |
| 67  | Yrd. Doç. Dr. Özge Çopuroğlu,<br><i>Electoral Rules, Political Representation and Advocacy Coalition<br/>Framework in Turkey</i>                 |
| 103 | Yrd. Doç. Dr. Zerrin İnan, Öğretim Görevlisi Bengi Korgavuş,<br><i>Mülteci Kampları ve Yerleşim Alanlarında Sürdürülebilir Tasarım</i>           |
| 123 | Dr. Kemal Eker,<br><i>Administrative and Institutional Capacity Building in the<br/>Framework of Turkey's Changing Migration Paradigm</i>        |
| 165 | Dr. Özgür Kaymak,<br><i>Atina'da Yaşayan İstanbullu Rumların Göç Hafızasıyla Beslenen<br/>Kimlik İnşaları</i>                                    |



# *Türkiye'nin Göç Politikası*

**Kıvılcım Akkoyunlu Ertan<sup>1</sup> ve Birol Ertan<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü,  
kertan@todaie.edu.tr

<sup>2</sup>birolertan1@gmail.com

## **Öz**

Suriye’de yaşanan iç savaş ortamı nedeniyle, çok sayıda Suriye vatandaşının Türkiye’ye göç etmek zorunda kalarak geçici sığınmacı statüsüyle Türkiye’de yaşamaya başlaması ile sığınmacı-göçmen sorunuyla baş başa kalan Türkiye; bu konuda politika üretmekte zorlanmıştır. Üç milyonu aşan Suriyeliler insani yaşam olanaklarından yararlanmak açısından beklenen standartlara kavuşturulamamış, uluslararası toplumun gerekli desteği vermemesi nedeniyle de göç sorunlarının çözümünde, zamana yayılan önemli aksaklıklarla karşılaşmıştır. Göçmenlerin yaklaşık %90’ından çoğunun sığınmacı kampları dışında kontrolsüz ve denetimsiz biçimde sınır kentlerine ve büyük şehirlere dağılmasıyla birlikte ekonomik, siyasi, sosyal ve güvenlik sorunlarının yaşandığı görülmektedir. İleriki günlerde göçmenlerden kaynaklı güvenlik sorunlarının artacağı, vatandaşlar ve göçmenler arasındaki gerginliklerin ve çatışmaların tırmanacağı, göçmenlerin yasa dışı sektörlere dağılarak mafyalaşma ve ekonomik sorunlara yol açacağı öngörüsünde bulunmak yanlış olmayacaktır. Suriyeli göçmenlerden kaynaklı sorunların çözümü konusunda gerekli ve yeterli yönetsel, hukuksal, toplumsal ve ekonomik önlemleri içeren

yeni bir göç politikasının uygulanmaması durumunda, gelecek günlerde Türkiye'yi büyük tehditlerin beklediği görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler**

Göç, Türkiye Göç politikası, sığınmacı göçmen, Suriyeli göçmenler

**Abstract**

Due to the civil war in Syria, Republic of Turkey has many difficulties on establishing a consistent migration policy for Syrian assylum seekers who have to migrate to Turkey. Syrian assylum seekers whom are over 3 million, cannot benefit humanitarian living facilities in Turkey because of insufficient financial capacity and migration policy of Turkey and due to the lack of support provided by the international community. As 90 % of Syrian assylum seekers emanated into big cities in an uncontrolled way other than assylum camps, caused economic, political, social and security problems in those cities. We can assert that there will be an increase in security problems, tensions and conflicts between Turkish citizens and Syrian assylum seekers. In the event that administrative, legal, social and economic precautionary measures are not being taken into consideration within a new immigration policy, there will be an increase in illegal sectors and serious threats towards Turkish Government in the short run.

**Keywords**

Migration, migration policy of Republic of Turkey, emigrant assylum seeker, Syrian migrants



## 1. Giriş

Son yıllarda dünyada yaşanan siyasal istikrarsızlıklar, Orta Doğu başta olmak üzere iç birçok bölgede karışıklıklar ve silahlı çatışmaların yoğunlaştığı güvenlik sorunları yaratmaya başlamıştır. Bu süreçte Orta Doğu ve Arap coğrafyası, uluslararası toplumun önemli gündem maddelerinden birisi haline gelmiştir. Afganistan ve Irak’ta yaşanan savaş sonrasında, Arap Baharı ismi verilen ve ülkemize komşu Irak ve Suriye’yi de etkileyen gelişmeler sonucunda çoğu güneyimizde bulunan çok sayıda ülkede siyasi istikrarsızlıklar ve iktidar değişiklikleri ile iç çatışmalar yaşanmaya başlamıştır. Libya başta olmak üzere Mısır, Tunus ve beraberinde diğer bölge ülkelerinde yaşanan istikrarsızlıklar, bazı ülkelerde iç savaşa dönüşmüş ve dışarıdan müdahale edilen sıcak çatışmaların da etkisiyle özellikle Arap coğrafyasında, ciddi bir siyasi istikrarsızlık yaratılmıştır. Bu ülkelerden birisi olan Libya’da halen istikrarsızlık ve çatışmalar devam ederken, Suriye’deki iç savaş ortamı, Rusya ve İran gibi ülkelerin müdahil olmasıyla çok daha ciddi bir boyutta bir soruna dönüşmüştür.

Suriye’de yaşanan iç savaş ortamında, ülke nüfusunun 10 milyona yakınının yer değiştirmek durumunda kalması ve bu yer değiştirmelerde 5 milyondan fazla insanın komşu ülkelere sığınmacı olmasıyla Suriye sorunu, bir ülke sorunu olmaktan çıkmış, bölgemizin sorunu haline gelmiştir. Sığınmacıların büyük kısmının Türkiye’de bulunmasına karşın, bir kısmının kara ve deniz yolları aracılığıyla başta Yunanistan olmak üzere Türkiye’ye komşu ülkelere geçiş yapmaları sonucunda Suriye’deki iç savaş, Avrupa ülkelerini de sıcak biçimde etkilemeye başlamıştır. Suriye iç savaşına İran ve Rusya’nın müdahil olması, Türkiye’nin ister istemez komşu ülkede yaşanan gelişmelere kayıtsız kalamaması, ABD ve AB ülkelerinin de konuya müdahil olmasıyla Suriye’deki istikrarsızlık ve iç savaş ortamı, uluslararası toplumun çözmeye çalıştığı en önemli güvenlik sorunlarından birisi haline gelmiştir.

Suriye’deki iç karışıklığın terör örgütleri yoluyla Türkiye’ye, zaman içinde ise Fransa ve İngiltere gibi Avrupa ülkelerine sıçraması, Suriye’nin çok bilinmeyenli bir denklem haline gelmesine neden olmuştur. Bugün Suriye’de muhalif güçler, sadece mevcut rejimle savaşmamakta, yer yer

kendi aralarında savaşarak ülkenin bir güvensizlik alanına dönmesine neden olmaktadır. Bu süreçte, milyonlarca insanın komşu ülkelere sığınması ve bu sığınmacıların bir kısmının AB ülkelerine yönelmesi sonucunda konuya, Avrupa Birliği ve Akdeniz’de sığınmacı krizinin aşılması çerçevesinde NATO da taraf olmuş bulunmaktadır. Suriyeli sığınmacıların büyük kısmının barındığı Türkiye’de, sığınmacılar açısından durumun ne olduğu, sığınmacıları nasıl bir geleceğin beklediği ve AB ülkelerine yönelen sığınmacı göçünün nasıl kontrol edilebileceği sorularının yanıtları, bugün merak edilen en önemli konuların başındadır.

2011 yılında Suriye’de başlayan iç karışıklık kısa bir süre içinde çok sayıda insanın yaşamını yitirmesine neden olan bir iç savaşa dönüşmüş, zor şartlar altında yaşam mücadelesi veren Suriye vatandaşlarının bir bölümü ülkesini terk etmek durumunda kalmıştır. Göç ettikleri yerlerde daha büyük zorluklarla mücadele etmek zorunda kalan Suriyeli sığınmacıların büyük bir çoğunluğu, Türkiye’ye yönelmiştir. Türkiye, Suriye’deki iç karışıklığın başladığı ilk günden bu yana uyguladığı açık kapı uygulaması ile gelen sığınmacıları kabul etmiş olup bir kısmı Türkiye’nin sınır bölgelerindeki geçici kamplara yerleştirilmiştir; büyük kısmı da ülkenin değişik bölgelerinde yaşamını sürdürmektedir. Türkiye’nin bu yoğun göçe hazırlıksız yakalanması ve Suriyeli sığınmacıların ülkeye plansız ve kontrolsüz giriş yapmaları; ülkenin ekonomik, toplumsal, kültürel koşullarında ve ülke vatandaşlarının yaşamlarında olumsuz etkilere yol açmıştır. Bu çalışma ile Türkiye’nin göç politikasındaki eksiklikler ve yanlışlıklar vurgulanarak, ileriye dönük tehditlerin ortadan kaldırılabilmesini sağlayacak sürdürülebilir bir göç politikasının uygulanabilmesi için bazı önerilerde bulunulacaktır.

Bu çalışmadaki amacımız, kavramlar ve kuramlar ile yoğunlaştırılmış, ülkedeki toplumsal gelişmelerle bağı bulunmayan ve çözüm önerilerinin arka planda kaldığı “sözde” akademik bir çalışma yapmak değildir. Daha önce defalarca yazılıp tartışılmış konuları yeniden gündeme getirmeyeceğiz. Bu nedenle, çalışmamızda kullanacağımız kavramlardan ne anlaşılması gerektiğini kısaca ele alıp Suriyeli göçmenler krizi konusunda ülkemizin içinde bulunduğu

durumu kısaca özetleyerek “sürdürülebilir” bir göç politikası için bazı önerilerde bulunmaya çalışacağız.

## 2. Göç Kavramı

Göç, tarih öncesinden bu yana yaşanan bir olgudur. Tarih öncesinde çevresel sorunlara uyarlanma biçiminde büyük göç hareketlerinin yaşandığını biliyoruz. Bugün anladığımız biçimiyle göç olgusu; demografik, ekonomik, siyasi, psikolojik, antropolojik ve sosyolojik etkilerinin olması nedeniyle çok yönlü (Karpat ve Sönmez, 2003, s. 3; Yalçın, 2004, ss. 3–4) bir niteliğe sahiptir. Ekonomik, siyasi, toplumsal ve diğer gelişmelerden bağımsız ele alınamayacak olan göç hareketliliği; yalnızca bir disipline sıkıştırılamayacak ölçüde çok boyutludur ve göç olgusunu anlayabilmek için siyaset bilimi, hukuk, psikoloji, tarih, coğrafya gibi disiplinlerden yararlanması kaçınılmazdır. Türk Dil Kurumu’na göre göç; ekonomik, toplumsal, siyasi nedenlerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme işi, taşınma, hicret, muhaceret anlamlarına gelmektedir. Karşımıza çıkacak her tanımda göç; “yoğun bir nüfus hareketi” olarak nitelendirilmektedir.

Göç ile ilgili tanımlara bakarsak, her nüfus hareketini göç olarak değerlendirmenin doğru olmadığını görürüz. Bir nüfus hareketinin göç olarak nitelendirilebilmesi için bazı unsurlara sahip olması gerekmektedir. Öncelikle, göç ile birlikte gerçekleşen nüfus hareketi sonucunda hareketin iki farklı yerleşim birimi arasında ve belli bir zaman diliminde gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Bir yerleşim biriminin sınırları içerisinde bir yerden başka bir yere gerçekleşen yer değiştirme olayı ya da seyahat amaçlı bir gezi, göç olarak nitelendirilemez. Birleşmiş Milletler’e göre, bir nüfus hareketinin göç olarak nitelendirilebilmesi için gidilecek olan yerde bir yılı aşkın süre ile kalmak ve sürekli yerleşmek amacıyla gitmiş olmak gerekmektedir (Akgür, 1997, s. 41). Birleşmiş Milletler’in göç tanımına göre, geçici yer değiştirmelerinin göç olarak nitelendirilmesi söz konusu değildir.

Göç ile ilgili diğer kavram, “göçmen” kavramıdır. Göçmen, ekonomik nedenlerle, hayat standartlarını yükseltmek için vatandaşı olduğu ülkeden

başka bir ülkeye göç eden kişidir (Yılmaz, 2006, s. 294). Göçmen kavramının, genellikle daha iyi yaşam koşullarına kavuşma nedeniyle kendi ülkesinden başka ülkelere göç eden kişiler için kullanıldığı görülmektedir (Deniz, 2009, s. 6). İskân Kanunu'nda göçmen kavramı, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip bu kanun gereğince kabul olunanlardır ("T.C. Resmî Gazete", 2006). Bu tanımlara bakınca, ülkemize gelen Suriyeli sığınmacıların "göçmen" olarak nitelendirilmesi doğru olmaz. Bu nedenle, Suriye'deki çatışmalar sonucunda ülkemize gelmiş olan Suriyeliler için "Suriyeli sığınmacılar" kavramını kullanacağız.

Ekonomi koşullarındaki değişimler, siyasal mücadeleler ve şiddet yönelimli çatışmalar çerçevesinde, yeni göç akımları ortaya çıkabilmektedir. Dünyada görülen genel göç eğilimlerini dört başlık altında toplamak mümkündür (Castles ve Miller, 2008, s. 12):

- a. Göçün küreselleşmesi: Son dönemde giderek daha fazla ülke uluslararası göç yönelimlerinden etkilenmektedir. Göç alan ülkeler, farklı toplumsal, ekonomik, kültürel, siyasal geçmişe sahip göçmen sorunlarıyla yüzleşmektedirler.
- b. Göçün hızlanması: Uluslararası göç hareketleri artmaktadır.
- c. Göçün farklılaşması: Emek göçü, mülteci ya da kalıcı yerleşime yönelik göçler, göçleri çeşitlendirmektedir.
- d. Göçün kadınlaşması: Göçmenlerin önemli bir bölümünü kadınlar oluşturmaktadır.

Castles ve Miller'in tespitlerinin; küreselleşme olgusu, uluslararası göç hareketlerinin artması, göçün farklılaşması ve kadınların (ve beraberinde çocukların) bu sürece aktif olarak dâhil olması açılarından, Suriyeli sığınmacılar konusunda da tutarlı olduğunu görmekteyiz.

Göç kavramının içeriği, "göçmen" ya da "sığınmacı" kavramları konusunda uzun uzadıya bir tartışma içine girmeyeceğiz. Ancak, Suriye'deki istikrarsızlık sonucu ülkemize gelen insanların "göçmen" olarak değil, "sığınmacı" olarak kabul edilmesi gerektiğini, buna karşın Suriyelileri ülkelerinden ayrılmak zorunda bırakan olayları da savaş ya da çatışma nedeniyle ortaya çıkan "göç" olarak değerlendirmek gerektiğinin altını çizmek istiyoruz.

### 3. Türkiye’de Göç Hareketleri

Türkiye, göç olgusu konusunda daha çok göç alan bir ülke olarak görülmesine karşın, göç olaylarında geçiş ülkesi olması bakımından da çok sayıda sorunu aynı anda yaşamaktadır. Suriye’deki iç savaş ortamı göstermiştir ki, jeo-politik açıdan önemli olan kritik coğrafyası nedeniyle, ileride de bu sorunları yaşamaya devam edecektir. Türkiye’nin göç politikası belirlenirken, ülkenin yalnızca göç alan ve veren bir ülke olarak görülmeyip aynı zamanda göç geçişlerinin yaşandığı bir ülke olarak değerlendirilerek önlemlerin bu gerçeğe göre alınması ve politikaların buna göre belirlenmesi, stratejik açıdan çok önemli bir noktadır.

Türkiye’de Göçler konusu 2 alt kategoride ele alınmak zorundadır:

1. İç Göçler
2. Dış Göçler

İç Göçler, ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel gelişimine bağımlı olarak yıllar içinde değişiklik göstermekle birlikte, genellikle kırsal kesimden kent merkezlerine ve özellikle büyük kentlere yönelen göç hareketleri biçiminde olmuştur. Bu durum, ülkemizde dengeli gelişme ve sağlıklı kentleşme politikaları üzerinde olumsuz etkilerde bulunmaya devam etmektedir. Uzun yıllar bu iç göç sorunlarıyla başa çıkmaya çalışan Türkiye’nin komşu ülkelerde yaşanan dış göç ya da sığınmacılar sorunuyla da baş başa kalması, ülkenin enerjisinin ve kaynaklarının bu alanlara da ayrılmasını zorunlu hale getirmiştir. Ne var ki, gelişme aşamasındaki Türkiye gibi bir ülke için, milyonlarca insanın her şeylerini geride bırakarak ülke sınırlarından içeri girmeleri karşısında beklenmeyen sorunlar ve aksaklıklar yaşanması da kaçınılmazdır.

Türkiye’nin son yıllarda en ciddi sorunlarından birisi ise komşu ülkelerimizde yaşanan istikrarsızlıklar ve çatışmalar nedeniyle, çok sayıda insanın sığınmacı olarak ülkemize gelmiş bulunmasıyla ilgilidir. 1923-1989 yılları arasında çoğu Balkan ülkelerinden olmak üzere, ülkemize 2 milyondan fazla insan göç etmiştir. Bu sayı nüfusumuzun %5’ini oluşturur. 2000 Nüfus sayımı ve TÜİK verilerine göre (2000), Türkiye’de 235 binden az (234. 111) göçmen bulunuyordu. Bugün ne kadar olduğunu tam olarak bilmiyoruz. Değişik rakamlar arasında yüz

binler oynuyor. Bu konuda, göçmenlerin ikamet ve diğer hizmetlerinin sağlıklı biçimde sürdürülebilmesi ve sığınmacıların/göçmenlerin kontrol altında tutulabilmesi için sığınmacılar/göçmenlerle ilgili kayıtların net biçimde tutulması ve ülkede hangi adreste ikamet ettiklerinin belirlenmesi çok önemlidir.

Körfez Krizi, Irak Savaşı ve sonrasında Suriye iç savaşı ile birlikte, Türkiye'ye çok büyük bir dış göç hareketi gerçekleşmiştir. Bugün için ülkemizdeki Suriyeli sığınmacıların sayısı 3 milyonu geçmiştir. Her geçen gün yeni sığınmacılar gelmekte, bir kısmı da kaçak yollarla ülkeyi terk etmektedir. Bu nedenle, kesin bir sayı verilmesi mümkün değildir.

Türkiye'nin tarihi boyunca yaşadığı üç önemli dış göç hareketi olmuştur. Birinci önemli olay, I. Dünya Savaşı ile başlayan ve çoğunluğu Bakanlardaki Türklerin oluşturduğu göç hareketidir. Bu göç hareketleri ilk başlarda güçlükler yaratsa da zaman içinde bu göçmenler Türk toplumu içinde uyumlu bir yaşam olanağı bulmuşlardır. Bugün bu göçmenlerin ülkede göçmen statüsü bile kalmamıştır. İkinci göç dalgası, Körfez Harekâtı ve Irak'a ABD müdahalesi ile gerçekleşmiştir. Bu süreçte çok sayıda Iraklı göçmen ya da sığınmacı, ülkemize sınırlardan geçmiş, sınıra yakın bölgelerde kurulan barınma merkezlerinde misafir edilmişlerdir. Üçüncü ve en önemli göç dalgası ise, bugün yaşadığımız Suriye krizi ile ilgilidir. Ülkemizde bugün 3 milyondan fazla (yaklaşık 3,2 milyon) Suriyeli sığınmacı, bir kısmı geçici barınma merkezlerinde, büyük kısmı da ülkenin değişik kentlerinde, sığınmacı olarak yaşamlarını sürdürmektedirler.

Göçün diğer boyutu ise, ülkenizden dışarıya giden vatandaşlarımızla ilgilidir. Bu duruma, "tersine göç" ismi verilir. Türkiye'de tersine dış göç hareketleri de yaşanmış ve yaşanmaya devam etmektedir. 1950'den sonra, başta Almanya olmak üzere yurt dışına işçi göçü başlamıştır. Halen Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda, İngiltere, İsveç, ABD, Avustralya, Libya, S. Arabistan, Kuveyt ve Orta Asya ülkelerinde göçmen statüsünde işçilerimiz bulunmaktadır. Bugün yurt dışındaki nüfusumuzun 5 milyonu geçtiği görülmektedir.

#### 4. Suriyeli Sığınmacılar, Sorunlar ve Belirsizlikler

Türkiye'nin yeni bir göç politikası oluşturması gerektiği ve bu politikanın “sürdürülebilir” olması gerektiğini açıklayacağımız bu çalışmada hareket noktamız, elbette Suriyeli sığınmacılar olacaktır. Daha önce de göç ve sığınmacı krizleri yaşayan Türkiye, göç ve sığınmacılar konularında dünyanın en zengin deneyimlerine sahiptir. Bu deneyimleri sürdürülebilir bir göç politikası oluşturmakta kullanırsa, dünyada yaşanacak benzer olaylarda krizlerin çözülmesi açısından da örnek bir ülke durumuna gelebilecektir. Bu çerçevede, yeni ve sürdürülebilir bir göç politikasının genel çerçevesini, Suriyeli sığınmacılar sorununun çözülmesi kapsamında ele alıp, önerilerimizin yaşamla (pratikte) uyumlu ve sınanabilir olmasını sağlamış olacağız.

Nisan 2011 tarihinden itibaren yaşanan en büyük krizde, 22 milyon nüfusu olan Suriye'deki halkın yarısından fazlası evlerini, 5,5 milyonu aşan sayıdaki Suriyeli ise ülkesini terk etmek zorunda kalmıştır. Suriye'den kaçmak zorunda kalan 5,5 milyondan fazla mültecinin 3,2 milyonu; yani yarısından fazlası Türkiye'de yaşamaktadır. Bu sayı, Suriyeli mültecilerin sayısının Türkiye'deki nüfusun %4'üne ulaştığını göstermektedir. Suriyeli mültecilerin sayısal olarak çoğunlukta olması, Afganistan, Irak, İran ve Pakistan gibi ülkelere gelen mültecilerin çoğunlukla arka planda kalmasına neden olsa da Suriyeli olmayan mültecilerin sayısının da 300 binin üzerinde olduğu unutulmamalıdır. Türkiye'de 2011 yılı öncesinde toplam mülteci sayısının 100 binin altında olduğu dikkate alınır, aslında son beş yılda nasıl büyük bir kitlesel göç ile karşı karşıya kaldığımız daha iyi anlaşılabilir. Ayrıca 2014 ve özellikle de 2015 yıllarında, Türkiye üzerinden Avrupa'ya giden ve yaklaşık yarısı Suriyelilerden, diğer yarısı ise Suriyeli olmayanlardan oluşan 1 milyonu aşkın kişinin de Türkiye'yi “transit” olarak kullandığı bilinmektedir (M. Erdoğan, Şener, Sipahioğlu, Kavukçuer ve Başçeri, 2017, s. 10).

Suriyeli sığınmacılar konusunda asıl sorumlu olması gereken birim olarak değerlendirdiğimiz Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün göç krizinin yönetiminde önemli bir ağırlığı olmadığı görülmektedir. Suriyeli sığınmacılarla ilgili olarak Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) sorumlu ve yetkili olduğu görülmektedir (Dinçer

ve diğerleri, 2013, s. 19). Barınma merkezlerinin kontrol ve yönetiminin Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün idaresinde olmayıp AFAD'a ait olması, Barınma Merkezleri dışındaki sığınmacılarla ilgili ciddi bir politika üretilmemesi nedeniyle sığınmacılar konusunun Barınma Merkezleri ile sınırlı görülmesi nedeniyle Suriyeli sığınmacıların yönetimi konusunda AFAD'ın rolünü güçlendirmektedir. Türkiye'deki Barınma Merkezlerinde yaşayan 233.064 sığınmacının 8 Ağustos 2017 verileriyle dağılımı şöyledir (AFAD, 2017a):

### **Hatay**

Altınözü Konteynerkenti (2.056 konteyner / 8.053 Suriyeli)  
 Yayladağı Konteynerkenti (776 konteyner-32 bölme / 3.796 Suriyeli)  
 Apaydın Konteynerkenti (1.181 konteyner / 5.054 Suriyeli)  
 Güveççi Çadırkenti (824 Çadır / 863 Suriyeli)

### **Gaziantep**

İslahiye 1 Çadırkenti (1.586 çadır / 6.336 Suriyeli)  
 Karkamış Çadırkenti (1.632 çadır / 5.963 Suriyeli)  
 Nizip 1 Çadırkenti (1.873 çadır / 9.285 Suriyeli)  
 Nizip 2 Konteynerkenti (908 konteyner / 4.171 Suriyeli)

### **Şanlıurfa**

Ceylanpınar Çadırkenti (5.032 çadır / 18.679 Suriyeli)  
 Akçakale Çadırkenti (6.310 çadır / 25.451 Suriyeli)  
 Harran Konteynerkenti (2.000 konteyner / 12.330 Suriyeli)  
 Viranşehir Çadırkenti (3.938 çadır / 1.750 Suriyeli)  
 Suruç Çadırkenti (7.028 çadır / 23.841 Suriyeli)

### **Kilis**

Öncüpınar Konteynerkenti (3.184 konteyner / 12.910 Suriyeli)  
 Elbeyli Beşiriye Konteynerkenti (3.572 konteyner / 17.558 Suriyeli)

### **Mardin**

Midyat Çadırkenti (1.335 çadır / 2.843 Suriyeli - 1.614 Iraklı)



### **Kahramanmaraş**

Merkez Konteynerkenti (5.006 konteyner / 18.267 Suriyeli - 5.339 Iraklı)

### **Osmaniye**

Cevdetiye Konteynerkenti (3.352 konteyner / 14.590 Suriyeli)  
Düziçi Konteynerkenti (750 konteyner / 755 Suriyeli)

### **Adıyaman**

Merkez Çadırkenti (2.302 çadır / 9.479 Suriyeli)

### **Adana**

Sarıçam Konteynerkenti (6.136 konteyner / 21.100 Suriyeli)

### **Malatya**

Beydağı Konteynerkenti (1.977 konteyner / 9.990 Suriyeli)

Barınma Merkezlerindeki Toplam Suriyeli Sığınmacılar: 227.011

Barınma Merkezlerindeki Toplam Iraklı Sığınmacılar: 6953

Barınma Merkezlerindeki Toplam Sığınmacılar: 233.064

Türkiye’de yaklaşık 3,3 milyon Suriyeli sığınmacı olduğu halde, barınma merkezlerinde 233 bin sığınmacının bulunması ciddi bir durum tespitidir. Bu durum göstermektedir ki, Suriyeli sığınmacıların %92’sinden fazlası kontrolsüz ve dağınık biçimde ülkenin değişik bölgelerinde yaşamaktadır. Barınma Merkezleri, çeşitli sınırlamaları ve yetersizlikleri nedeniyle Suriyeliler tarafından son çare olarak görülmekte, çeşitli kentlere plansız olarak dağılan yerleşen göçmenler de ekonomik, yönetsel, toplumsal, kültürel, mekânsal çok boyutlu sorunların kaynağını oluşturmaktadır.

2011 yılından bu yana, Türkiye sınırına gelmekte olan bütün Suriyelilerin girişlerine izin verilmiş, pasaportlarıyla giriş yapanların yanında, hiçbir belgesi olmadan gelenler de Türkiye tarafından kurulan geçici barınma merkezlerine kabul edilmiştir (Dinçer ve

diğerleri, 2013, s. 11). Suriye’den gelenlerin bir kısmının aynı zamanda Türkiye vatandaşı statüsü taşıdıklarını biliyoruz. Türkiye’ye gelen birçok Suriyelinin resmi evrakında eksiklikler bulunması nedeniyle gelenler ile ilgili güvenilir bilgiye ulaşılamamaktadır (AFAD, 2014, s. 16). Ülkemizde kontrolsüzce dağılmış bulunan 3,2 milyon Suriyeli sığınmacının gerek güvenlik gerekse de yeni ekonomik, sosyal, kültürel sorunların kaynağı olacağı bilinmektedir. Bu konuda önlem alınabilmesi için öncelikle hedef kitlenin (3,2 milyon Suriyeli sığınmacı) ülkede nerede, hangi koşullarda ve ne kadar süredir yaşadıklarının bilinmesi gerekir.

Türkiye’de bulunan Suriyeli mülteci sayısı 1 Aralık 2016 tarihi itibarıyla 3,2 milyona ulaşmıştır. Bu sayının 2.783.617’si “Geçici Koruma” (GK) altında olanlar, 300 bini ise ön kayıtları (ÖK) alınmış ve güvenlik kontrolleri nedeniyle GK statüsüne alınmayı bekleyen kişilerden oluşmaktadır. Suriyelilere ilaveten Türkiye, 2011 yılından bu yana 850-900 bin civarında da başta Afganistan, Irak, İran ve Pakistan olmak üzere çeşitli ülkelerden mülteci kabul etmiştir. Bu gruptakilerin yaklaşık olarak 500 bini 2014 ve 2015’te Avrupa’ya geçmiş, 300-350 bini ise Türkiye’de kalmıştır. Yani Türkiye’de bulunan mülteci sayısı Aralık 2016 itibarıyla 3,4-3,5 milyona ulaşmıştır. 87 yılda 1,8 milyon -çoğunlukla Türk soylu- mülteciyi alan ve bunları başından itibaren yerleştiren Türkiye Cumhuriyeti, 2011 yılından bu yana neredeyse 87 yılda aldığından iki katına varan sayıda mülteci almış, ancak gelenlerin “geçici” olduğundan hareketle herhangi bir yerleştirme yapmamıştır. Türkiye’deki mültecilerin %92’sinden fazlası kendi istek ve iradeleri ile Türkiye’nin her tarafına dağılarak “kent mültecileri” haline gelmiştir. Bu durum, göçlere alışkanlığına rağmen, Türkiye’nin 2011’den bu yana, daha öncekilerle hiçbir şekilde karşılaştırılmayacak ölçüde dev bir akımla karşı karşıya olduğunu ortaya koymaktadır (M. Erdoğan ve diğerleri, 2017, s. 16). Güvenli ve daha iyi bir yaşam umuduyla Türkiye’ye yönelen Suriyelilerin güvenlik, beslenme, sağlık gibi temel gereksinimlerini karşılama konusunda pek çok sorunla yüz yüze oldukları görülmektedir (Oytun ve diğerleri, 2014, s. 36). Nüfusun kayıt altına alınması gereği çok açık olmakla birlikte, bunun kadar

önemli diğer konu ise Suriyeli sığınmacıların insani ihtiyaçlarının karşılanmasıdır. 3 milyonu aşan sığınmacının insani bütün ihtiyaçlarını karşılayarak ülkede uyum içinde yaşamalarını sağlamak, sürdürülebilir bir göç politikasının en önemli amaçlarından birisi olmalıdır.

Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olan Türkiye, bu sözleşmeyi “coğrafi sınırlama” çekincesi ile kabul etmiştir. Cenevre Sözleşmesi'ne göre, yalnızca Avrupa'dan gelip iltica edenlere “mülteci” statüsü verilebilmekte, Avrupa dışından gelenler ise “geçici koruma” statüsü ile kabul edilmektedir. 2011'den itibaren Türkiye'ye gelen Suriyeliler, İçişleri Bakanlığı'nca 1994 Yönetmeliği'nin 10. maddesi gereği “geçici koruma” statüsüne alınmıştır. 30 Mart 2012 tarihli, 62 sayılı Türkiye'ye toplu halde gelen Suriye Vatandaşlarının Kabulüne ve Barındırılmalarına İlişkin Yönerge, Suriye vatandaşları için yapılan önemli bir düzenleme olup bu yönerge ile “geçici Koruma” altında oldukları kabul edilmiştir (Oytun ve diğerleri, 2014, s. 11). 2011 yılı Nisan ayından itibaren, Türkiye'ye gelen Suriyeli sığınmacılar, önce “misafir” şeklinde tanımlanmış; ardından 2012 yılının Nisan ayında Başbakanlık tarafından yayımlanan genelge ile “geçici koruma” altında oldukları kabul edilmiştir.

Türkiye'deki Suriyeli sığınmacıların %90'ından fazlası barınma merkezleri dışında yaşamaktadır. Bu nüfusun kontrol edilmesi ve kayıt altına alınması en önemli sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerine göre, Temmuz 2017 itibari ile Türkiye'de kayıtları alınarak kendilerine geçici koruma kimlik belgesi ve statüsü verilenlerin sayısı 3,1 milyonu geçmiştir. T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) verilerine göre; 8 Ağustos 2017'ye kadar ülkemizde, 224.750 bin Suriyeli bebek doğdu. AFAD Barınma Merkezleri'nde 80.742 bin çocuk eğitime kazandırıldı. Millî Eğitim Bakanlığı işbirliğiyle atılan adımlar neticesinde, anaokulundan lise son sınıfa kadar toplam 508.846 bin çocuk sokaklardan alınarak okula devam etmeleri sağlandı. Türkiye'de kayıtlı tüm Suriyelilere, sağlık hizmetleri ve ilaçlar Sağlık Bakanlığı iş birliği ile ücretsiz olarak sunuluyor. Bugüne dek Suriye ve Iraklı sığınmacıların tedavileri kapsamında 953.466 bin ameliyat gerçekleştirildi; 1.143.393 yatan

hasta ve 25.919.750 milyon poliklinik hizmeti verildi. AFAD Barınma Merkezleri'nde yabancı dil, bilgisayar okuryazarlığı, halı dokuma gibi çeşitli sertifika programlarında 225 bin Suriyeli eğitim kurslarına katıldı. Türkiye'de kayıtlı tüm Suriyelilere sağlık hizmetleri ve ilaçlar Sağlık Bakanlığı işbirliği ile ücretsiz olarak sunuluyor. AFAD barınma merkezlerinde yabancı dil, bilgisayar okuryazarlığı, halı dokuma gibi çeşitli sertifika programlarında, 225 bin Suriyeli eğitim kurslarına katıldı (AFAD, 2017b).

Büyük kentlerde yaşayan Suriyeli sığınmacıların çoğunun yaşamlarını sürdürmek için cami önlerinde, trafik ışıklarında bekleyen vatandaşlardan dilenmek zorunda kaldıkları görülmektedir. Barınma merkezlerinin dışında yaşayan Suriyeli sığınmacıların maddi kaynaklarının tükenmesi ile daha zor durumda kalacakları ve çeşitli yasadışı yollarla hayatlarını sürdürmeye çalışacakları öngörülebilir. Suriyelilerin yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli çalışma ve barınma koşullarına sahip kılınmaları gerekmektedir. Yeteneklerine uygun çalışma koşulları sağlanamazsa, dilencilik ya da daha farklı yollara yaşamlarını sürdürmeye mecbur kalacakları da unutulmamalıdır.

Barınma merkezleri dışında yaşayan Suriyelilerin çoğunun iş bulamadıkları, iş bulanların da düzensiz işlerde sigortasız olarak, çok düşük ücretlerle çalıştırıldıkları, yoksulluk içinde ve kentlerde terk edilmiş sağlıksız bölgelerde yaşadıkları görülmektedir. Ayrıca, çalışan Suriyeli sığınmacıların çoğunun çok düşük ücretlerle, sigortasız ve yasa dışı işlerde çalıştırıldıkları bilinmektedir.

## **5. Suriyeli Sığınmacılardan Kaynaklı Sorunlar**

Suriyeli sığınmacılar konusunda ülkemizdeki tablo, yukarıda özetlenmiştir. Bu tabloyla karşı karşıya olan Türkiye'de 3,2 milyonu aşan Suriyeli sığınmacılardan kaynaklı olarak başta uyum sorunları olmak üzere, ekonomik, siyasal, toplumsal ve diğer alanlarda olumsuz sonuçlar yaratan çok sayıda olay yaşanmaktadır. Bu sorunların çözümü için, öncelikli sorunların tespit edilmesi gerekir. Bu çerçevede, sorun alanlarındaki önemli başlıkları belirlemeye çalışacağız.

### 1.1. Suriyelilerin Uyum ve Eğitim

Suriyeli sığınmacıların ülkemizde yaşadığı en büyük sorunlardan birisi, eğitim ve uyum sorunlarıdır. Bir yandan dil sorunları, bir yandan toplumsal uyum sorunları ve eğitim olanaklarından tam olarak yararlanamama gibi sorunlar, Suriyelilerin vatandaşlarımız gibi ülkemizdeki insan haklarından yeterince yararlanamamaları sonucunu doğurmaktadır.

Türkiye'deki Suriyelilerin yaş grupları ve cinsiyet özellikleri de dikkat çekicidir. Türkiye'deki Suriyelilerin içinde 0-4 yaş grubunda yer alanlarının sayısı %12,3 yani 400 bindir. Suriyelilerin %50'si yani 1 milyon 600 bininden fazlası 18 yaşının altındaki çocuk ve gençlerden oluşmaktadır. Dikkat çekici bir husus ise, erkek nüfusun (%54,1) kadın nüfusundan (%45,8) oldukça fazla olmasıdır. Türkiye'de doğan Suriyeli bebek sayısı, AFAD'ın verilerine göre 224.750'dir. Aynı verilere göre, sadece 2016 içinde Türkiye'de 82.850 Suriyeli bebek doğmuştur. Bu da 2016'da ve 2017'de günde ortalama 227 Suriyeli bebeğin Türkiye'de doğduğu anlamına gelmektedir (M. M. Erdoğan ve diğerleri, 2017, s. 8). Bu durum, Suriyeli sığınmacılara verilecek hizmetler ve sığınmacıların uyumu konusunda eğitimin çok önemli bir yeri olduğunu göstermektedir.

Elite-Dialogue Araştırmasına göre; Türkiye'ye gelen Suriyelilerin eğitim durumları, eldeki verilere göre oldukça "olumsuz" bir tabloya işaret etmektedir. Buna göre, okuma yazma bilmeyen Suriyelilerin oranı %33,3 iken okuma yazma bilen ancak bir okul bitirmeyenlerin oranı %13'tür. Suriyelilerin %25,6'sı eğitim durumuna dair bir beyanda bulunmamıştır. İlkokul ve dengi eğitim seviyesine sahip Suriyelilerin oranı %16,5, ortaokul ve dengi okulları bitirenlerin oranı yüzde 6,5, lise ve üstü eğitim seviyesinde olanların oranı ise %5,6'dır. GİGM tarafından kayıt esnasında alınan bilgiler üzerinden oluşturulan bu verilerin gerçeği yansıttığı konusunda ciddi şüpheler bulunmaktadır. GİGM ile BMMYK iş birliğinde kayıtlarının yenilenmesi süreci de bunun bir göstergesidir. Mevcut verilere göre Türkiye'deki Suriyelilerin %33'ünden fazlası okuryazar bile değildir. %13 okula gitmeden okuma yazma öğrendiğini ifade etmiş, %26 ise hiçbir beyanda bulunmamıştır. Türkiye'deki Suriyeliler içinde

üniversiteye giden ya da mezun olanların gerçek oranı %2'nin altında görünmektedir. Bu durum, geleceğe yönelik projeksiyonlar bakımından da son derece önemlidir (M. M. Erdoğan ve diğerleri, 2017, s. 12). Doç. Dr. M. Murat Erdoğan'ın yürüttüğü "Elite Dialogue" araştırmasında, Suriyeli sığınmacıların eğitim sektöründeki durumları incelenmiştir. Projeye göre; Türkiye'de, birisi Suriye'deki öğrenimini kesmek zorunda kalan ve Türkiye'de eğitimine devam etmeye çalışan Suriyeli öğrenciler, diğeri ise Türkiye'de ilk kez üniversiteye başlayanlar olmak üzere iki tür öğrenci grubu bulunmaktadır. Suriyeli öğrenciler Türkiye'de bulunan toplam 108 bin uluslararası öğrenci içinde Azerbaycan'ın ardından ikinci sıraya çıkmışlardır. Türkiye'deki toplam uluslararası öğrenci içinde Suriyelilerin oranı %13,5 civarındadır. Suriyeli öğrencilerin Türkiye'deki toplam 7.1 milyon yükseköğretim öğrencileri içindeki payları %0,2'dir. Bu sayıların daha da artması beklenmelidir. Önümüzdeki seneye üniversiteye gitme potansiyelinde olan Suriyeli öğrenci sayısı 50 bin civarındadır. Muhtemelen 2018'de Suriyeli öğrencilerin sayısı 20 bini aşacaktır. Türkiye'deki Suriyeli üniversite öğrencilerinin yaklaşık yarısı Türkiye'den üçüncü bir ülkeye gitmeyeceğini ifade etmektedir. Geri kalan ise imkân bulursa gideceğini belli etmektedir. Gitmek isteyecekleri ilk yer ise Kanada olarak görülmektedir. Türkiye'de istedikleri statü ise şaşırtıcıdır. Buna göre, Türkiye'deki Suriyeli üniversite öğrencilerinin T.C. Vatandaşlık, çifte vatandaşlık, çalışma izni, ikamet izni seçenekleri içinde en az tercih ettikleri T.C. Vatandaşlığıdır. Bunda 3. ülkeye gidememe endişesi, halen var olunan bazı avantajların kaybedilmesi ve askerlik endişesinin etkili olduğu söylenebilir. En fazla istenen ise sürekli ya da uzun süreli oturma iznidir. Aslında bu tablo, eğer yeterince imkân yaratılmaz ise eğitilmiş Suriyelilerin Türkiye'den gitme eğilimini de ortaya koymaktadır (M. M. Erdoğan ve diğerleri, 2017, s. 14). Uyum sorununun çözülmesi için eğitilmiş Suriyelilerinin oranı artırılması gerekirken, eğitimlilerin ülkeyi terk etmesi, eğitimsizlerin ise kalıcı biçimde ülkede kalmak durumunda kalması nedeniyle uyum sorunlarında ciddi sorunlar yaşanması kaçınılmazdır.

Türkiye'de bulunan Suriyeli akademisyenler konusu da "Elite-Dialogue" projesinde ele alınmıştır. Türkiye'de yükseköğretimde

2017 itibari ile 72.349’u öğretim üyesi (Profesör, Doçent ve Yardımcı Doçent) olmak üzere toplam 153.221 öğretim elemanı bulunmaktadır. Uluslararası öğretim üye ve elemanı sayısı 1.062’si öğretim üyesi olmak üzere 2.856’dır. Yani toplam öğretim elemanları içinde uluslararası öğretim elemanlarının oranı %1,85’dir. Sayıları 392’yi bulan Suriyeli öğretim elemanlarının toplam uluslararası öğretim elemanları içindeki payı %13,7 gibi oldukça yüksek bir orandadır. Ancak Suriyeli akademisyenlerin Türkiye’deki toplam akademisyen içindeki payı %0,2’de kalmaktadır. Ülkemizdeki Suriyeli akademisyenlerin büyük bölümü Türk Yükseköğretim sistemi içine dâhil edilmiştir. Ancak üniversitelerde görev yapan 392 öğretim elemanına rağmen, halen çalışma imkânı bulamayan çok sayıda akademisyenin olduğu da bilinmektedir. Akademisyenlerin statü, dil ve denklik başta olmak üzere karşılaştıkları sorunlar, verimlerini olumsuz etkilemektedir. Türkiye’de halen bulunan akademik kadrolar içinde 13 Profesör, 15 Doçent ve 115 yardımcı doçent yer almaktadır. Bu grup dışında doktora ve daha üstü derecelere sahip Suriyelinin çok az sayıda olduğu ve ciddi bir bölümünün de imkân bulduğunda başka ülkelere gitme eğiliminde oldukları tespit edilmiştir. Suriye’nin diğer yetişmiş beyinleri gibi akademisyenlerin de önce Türkiye’ye gelseler de bir süre sonra üçüncü ülkelere gittikleri anlaşılmaktadır. Bu “sosyal sermaye” kaçışının önlenmesi için Suriyeli akademisyenlerin Türkiye’de kalmasını sağlayacak teşviklere ihtiyaç olduğu açıktır. Suriyeli akademisyenlerin en fazla şikâyet ettikleri konuların ise statüleri, kendi alanlarında çalışmamak, yoğun bürokrasi ve koordinasyonsuzluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Elite-Dialogue Projesi ekibinin 120’den fazla Suriyeli akademisyen ile yaptığı görüşmelerde, bu grubun Türkiye’ye müteşekkir olmakla birlikte çok da mutlu olmadıkları, İlahiyat, İslam Bilimleri, Arapça öğreticiliği dışındaki alanlardakilerin Türkiye’den gitme eğilimlerinin daha da fazla olduğu anlaşılmaktadır (M. M. Erdoğan ve diğerleri, 2017, ss. 20–21). Uyum sorununun giderilmesi ve Suriyeli sığınmacıların eğitilmiş kesiminin ülkeye daha fazla adapte olabilmeleri, ülkenin gelişimine katkıda bulunabilmeleri ve ülkenin olanaklarından daha çok yararlanabilmeleri için başta akademisyenler

olmak üzere Suriyeli mültecilerin iş yaşamı başta olmak üzere ülkenin ekonomik ve sosyal yaşamına daha çok adapte edilmesi gerekmektedir.

## 1.2. Suriyeli Sığınmacıların Ekonomiye Etkileri

AFAD'ın 2013 yılında Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar üzerine gerçekleştirdiği saha araştırmasında, kamp içinde yaşayan Suriyelilerin %51'i, kamp dışında yaşayanların ise %77'si olmak üzere Suriyelilerin büyük bir kısmının iş aradıkları kaydedilmiştir. İlgili araştırma; İşsizlik oranının %10 bandında seyrettiği Türkiye'de, kamp dışında hayatlarını sürdürmeye çalışan yaklaşık 2,2 milyon Suriyelinin büyük bir oranın işsiz olduğunu göstermektedir. Diploma denkliklerinin bulunmaması sebebiyle özellikle üniversite ve yüksek lisans mezunlarının, akademi, hastanelerde ya da okullarda mesleklerini icra edememeleri, yaşamlarını devam ettirebilmek için başka işlerde çalışmaları sorun yaratmaktadır (Ertekin, 2015). Diğer bir sorun Suriye'den gelenlerin önemli bir kısmının çocuk işçi olmasıdır. Türkiye'deki yaklaşık 2,5 milyon Suriyeliden ortalama 300 bininin çalıştığı ve bu sayının içinde "çocuk işçi" olarak nitelenebilecek yaşlarda olanların sayısının da oldukça yüksek olduğu belirtilmektedir. Suriye'den gelen ailelerin çocukları, yaşadıkları mağduriyetler sebebiyle çalışmak zorunda kalarak ailelerinin geçimlerine katkıda bulunmaktadırlar. Aileler, Suriye'de iken çocuklarını her şeyden sakınırken burada kendi elleriyle çalışmaya göndermekten mustarip olduklarını belirtmişlerdir (Belli, 2014). Suriyeli göçmenlerle ilgili istihdam sorunu, bir yandan ekonomik nedenlerden kaynaklı güçlükler taşısa da diğer yandan mevzuattan kaynaklı zorluklar da içermektedir.

Suriyeli sığınmacılardan pasaportla, yani resmi (regular/legal) yollarla giriş yapanlar ile belgesiz ya da kayıtsız (irregular/illegal) giriş yapanlar arasında çalışma hakları bakımından önemli farklar bulunmaktadır. Nisan 2011 sonrasında, Suriyeliler içinde pasaportu ile Türkiye'ye giriş yapan yaklaşık 80 bin kişi için çalışma izni verilmesi konusunda önemli kolaylıklar sağlanmış fakat pasaportsuz ya da "düzensiz/illegal" yollardan Türkiye'ye giriş yapanlara çalışma izni verilmemiştir. Mart 2013'te Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın yürüttüğü



çalışma çerçevesinde, Türkiye'ye gelen ve Emniyet Müdürlükleri'nin ikamet izni verdiği Suriye uyruklu yabancıların, çalışma izni de alabilmeleri imkânı sağlanmıştır. Ancak burada sözü edilen Suriyeliler, pasaportlarıyla giriş yapmış olanları yani sadece yaklaşık 80 bin kişilik bir bölümdür. Dolayısıyla bu dönemde Türkiye'deki Suriyelilerin yaklaşık olarak %95'inden fazlasını oluşturan ve Geçici Koruma Yönetmeliği ile kendilerine “geçici koruma” statüsü verilen Suriyeli sığınmacıların çalışma izinleri bulunmadığı gibi çalışmaları halinde de çeşitli yaptırımlarla karşılaşmaları söz konusu olmuştur (Murat Erdoğan ve Ünver, 2015). İşsizlik konusunda Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) tarafından 8 Mart 2014'te açıklanan verilere göre 2013 yılında hem iş piyasasını büyüten, yani işçi alımı yapan hem de aynı zamanda işsizliğin en fazla düştüğü üç il, Suriyeli sığınmacı sayısının en yüksek olduğu Gaziantep, Adıyaman ve Kilis'tir (Anadolu Ajansı, 2014). Bu durum ekonomi içinde Suriyeli sığınmacılardan kaynaklı olarak hem tüketim hem de üretim safhasında ciddi bir etkinin yaşandığını göstermektedir. Yaşanan bu gelişme Dünya Bankası raporlarına da yansımıştır (Del Carpio ve Wagner, 2015). Ancak ekonomistler bu durumun kalıcı olmayacağı ve kısa bir süre sonra durumun tersine dönerek bir düşüş yaşanacağı yorumunda bulunmuşlardır (Güven, 2016, s. 8).

Suriyelilerin gelişi ile birlikte Gaziantep kenti başta olmak üzere birçok kentte, ekonomik hareketlilik yaşanmıştır. Bunlara yapılan harcamalar ve ekonomik dengelerdeki bozulmalar, işçi ücretlerindeki ani düşüşler bunun örnekleridir. AFAD verilerine göre, Türkiye'nin Suriyeli göçmenler için bugüne kadar harcadığı 8 milyar ABD dolarına karşılık olarak, uluslararası toplum Türkiye'ye 55 milyon ABD doları katkıda bulunmuştur (AFAD, 2017b). Türkiye'nin Suriyeli sığınmacılar için milyarlarca dolar harcamasına karşın, uluslararası toplumdan gelen katkıların çok sınırlı olduğu görülmektedir. Ne var ki, bazı Suriyeli iş adamlarının Türkiye'ye yatırımlarını taşıyarak bazı katkılarda buldukları da görülmektedir. Suriyelilerin gelişi ile birlikte Gaziantep kenti başta olmak üzere birçok kentte, ekonomik hareketlilik yaşanmıştır. Sadece Mersin kentinde, göçün başladığı ilk zamanlarda, Suriyelilerin 4 milyar dolara yakın yatırım yapmış

oldukları, fabrikalarını Türkiye'ye taşıdıkları görülmüştür. 2013 yılında Suriyelilerin Türkiye'de kurdukları şirket sayısının önceki yıllara oranla üç kat arttığı gözlenmiştir (Oytun ve diğerleri, 2014, s. 16). Ekonomik durumları iyi olan Suriyeliler kentlerde yeni işyerleri açarak ekonomik hayata katkı sağlamaktadırlar (AFAD, 2013, s. 41).

Kasım 2011'de Türkiye ile Suriye arasında hızla gelişen ticaret hacmi, verilere göre 2,6 milyar dolara ulaşmıştı. Suriye'deki iç savaştan sonra Türkiye ekonomisi de bu durumdan olumsuz etkilenmiştir. Suriye'deki iç savaştan önce sınır ticaretinin net geliri bilinmemekle birlikte yalnız Gaziantep ve Hatay kentlerinin Suriye ile 2 milyar dolara yakın bir ticaret hacmi olduğu ifade edilmektedir (Dilan, 2013, s. 72). Suriye ile olan ticaret ilişkilerinin bozulması yanında Suriyeli göçmenlerin temel gereksinimlerinin karşılanması sorunu, Türk ekonomisine aşırı bir yük getirmiştir.

Suriyelilerin Türkiye'ye girişlerinden sonra özellikle sınır kentlerinde işçi ücretlerinin ciddi oranda düşmesi, işçiler için sorun yaratırken ucuz işçi çalıştırmak işverenlerin karlarını yükseltmiştir. Suriyelilerin yerleştiği pek çok kentte kira ve pazar fiyatlarının da artmış olması, yöre haklarının tepkilerine neden olmaktadır. Bu durum birçok kentte kiracıların ev sahipleriyle sorun yaşamasına neden olmaktadır (Oytun ve diğerleri, 2014, s. 16).

Göçmenlerin düşük ücretle çalıştırılması bazı sorunlara da yol açmaktadır. Bir gazete haberine göre; Şanlıurfa'da sebze halinde çalışan hamallar ile daha düşük ücretlerle çalışmakta olan Suriyeli hamallar arasında kavga çıkmış güvenlik güçlerinin araya girmesiyle gerginlik sona ermiştir ("Hamallar sopalarla Suriyelileri kovaladı", 2014). Göçlerden olumsuz etkilenen vatandaşlar, kimi zaman yetkililere, kimi zaman da durumdan habersiz Suriyeli sığınmacılara tepki göstermişlerdir.

Türkçe bilmeyen Suriyeli sığınmacıların toplumla iletişim kurması ya da sağlıklı çalışma koşullarına erişebilmesi de güçleşmektedir. Çalışma izni almanın uzun zaman, emek ve para gerektirmesi nedeniyle sığınmacılar başvuru yapmakta isteksiz davranmaktadır (Yılmaz, 2013, s. 11).

Suriye göçleriyle birlikte, çalışma koşullarının da hem sığınmacılar için hem de vatandaşlar için giderek zorlaştığı gözlenmektedir. Göçmenlerin zor durumda kalmalarını fırsat bilen işverenlerin bu tutumları, yaşama ve çalışma koşullarını olumsuz etkilemektedir.

### **1.3. Suriyeli Sığınmacılar, Uyum Sorunları ve Gerginlikler**

Ankara gibi büyük illerde Suriyeli sığınmacıların çoğunun yaşamlarını sürdürmek için cami önlerinde, trafik ışıklarında bekleyen vatandaşlardan dilenmek zorunda kaldıkları görülmektedir. Barınma merkezlerinin dışında yaşayan Suriyeli sığınmacıların maddi kaynaklarının tükenmesi ile daha zor durumda kalacakları öngörülebilir. Bu durum, uzak olmayan bir zamanda Suriyelilerden kaynaklanan suç oranlarında artışlar getirecektir.

Suriyeli sığınmacılar ve vatandaşlarımız arasında birçok nedenle gerilimler yaşanmakta, sığınmacıların bazı suç olaylarına karıştıkları gözlenmektedir. Göçmenlerin düşük ücretle çalıştırılması bazı sorunlara yol açmaktadır. Bunun örnekleri, Gaziantep, Kilis, Şanlıurfa ve Kahramanmaraş'ta yaşanmıştır.

Göçlerden olumsuz etkilenen vatandaşlar, kimi zaman yetkililere, kimi zaman da durumdan habersiz Suriyeli sığınmacılara tepki göstermektedirler. Gaziantep, Şanlıurfa gibi Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı illerde sığınmacılara karşı birçok protestolar gerçekleştirilmiştir.

2016 ve 2017 yıllarında yoğun olmak üzere, büyükşehirlerimizde ve Suriyelilerin yoğun biçimde yaşadığı Kahramanmaraş, Şanlıurfa, Hatay ve Kilis illerinde, Suriyelilerin karıştığı suç olayları nedeniyle halkın ciddi tepkiler gösterdiği olaylar yaşanmıştır. Görülmektedir ki, Suriyeli göçmenler kültürel farklılıkları, gelir seviyesi düşük olanların yetersiz istihdam olanakları ya da düşük ücretlerle çalıştırılmaları nedeniyle ekonomik açıdan Türk vatandaşlarıyla uyumlu birliktelik oluşturmada diğer bir ifadeyle bütünleşmeyi başarabilme konusunda çeşitli sorunlara yol açtıkları söylenebilir.

Barınma merkezleri dışında da çok sayıda Suriyeli sığınmacının, kentlere düzensiz ve plansız olarak dağılması, kentlerde nüfusu ve bu

duruma tepkileri arttırmış, kentsel yaşam kalitesinde çeşitli düzeylerde bozulmalara yol açmıştır. İstanbul'dan sonra en fazla Suriyeli sığınmacının yaşadığı Gaziantep kentindeki vatandaşların medyaya da yansayan tepkileri bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

Suriyeli sığınmacıların üniversitelere sınavsız kabul edilmesi, sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanmaları, vatandaşlarımızdan farklı olarak avantajlı burs ve sosyal yardımlardan yararlanması gibi ayrımcılıkların vatandaşlarımız tarafından tepkiyle karşılandığı görülmektedir. Bu konudaki tepkilerin azaltılması için iyi bir halkla ilişkiler çalışması yapılması ve sığınmacıların sorunları konusunda halkın daha iyi bilgilendirilmesi gerekmektedir.

Suriyeli sığınmacılar ile vatandaşlarımız yaşadığı gerginliklerin önemli bir nedeni, Suriyelilerden kaynaklı suçlar olmaktadır. Bu nedenle, "Suriyeliler, Suç ve Güvenlik Sorunları" konusunu ayrı bir başlıkta incelemekte yarar vardır.

#### **1.4. Suriyeli Sığınmacılar, Suç ve Güvenlik Sorunları**

2014 ve 2017 yılları arasında, özellikle sınır illerinde ve Suriyeli sığınmacıların yoğun yaşadığı bölgelerde, Suriyeli sığınmacılar ile bölgede yaşayan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları arasında birçok gerginlik yaşanmış, bu gerginliklerin bazılarında halkın ciddi tepkilerine neden olan gösteriler ve olaylar görülmüştür. Bu olayların çoğunun, Suriyeli sığınmacılardan kaynaklı suç olayları, hırsızlık, darp ve ticari ilişkilerden kaynaklandığı görülmektedir.

2014 yılından başlayarak gazete taramaları yaptığımızda, karşımıza Suriyeli sığınmacıların karıştığı çok sayıda suç haberi çıkacaktır. Örneğin, Büyük göç dalgası yüzünden nüfus yapısı değişime uğrayan Gaziantep'te, sığınmacılardan kaynaklı suç ve asayiş olaylarında artış görülmüştür. Suriyelilerin çoğu, kentin en büyük ilçesi olan Şahinbey'de yaşamakta olup ilçe nüfusu 900 bine ulaşmıştır. Gaziantep'te kira meselesi yüzünden yaşanan kavgalarla birlikte bıçaklı gasp ve borç ilişkileri nedeniyle Suriyeliler, suç oranında %4'lük bir paya sahiptirler. İlde, kiralık evlerle ilgili dolandırıcılık ve komisyonculuk gibi olaylar da artış göstermiştir ("Gaziantep'teki gerilimin ana sebebi kiralık

evler”, 2014). Gaziantep’te kadın pazarlama (çocuk yaştaki kızlar da dahil olmak üzere) ya da fuhuş olayları yaşandığı iddia edilmektedir. Ülkemizde Suriye’den gelen göçlerden sonra dilencilik ve adi suçlarda da artış görülmüştür. Suriye plakalı sigortasız araçların trafik kazalarına neden olduklarına ve bu kazalarda oluşan hasarları da Türk sürücülerin karşılamak zorunda kaldıklarına dair şikâyetler olmaktadır. Güvenlik güçleri ise Suriyeli sürücülere yaptırım uygulayamamakla birlikte Arapça yazılı plakaları okuyamamakta ve Suriye plakalı araçları izleyememektedir (Dinçer ve diğerleri, 2013, s. 35). Bu durum da kentsel alanlardaki güvenli ve huzurlu yaşamı büyük ölçüde tehdit etmekte, var olan kentsel sorunların katlanarak artmasına yol açmaktadır.

2017 yılı içinde Suriyelilerin karıştığı ‘kasten yaralama’ ve ‘hırsızlık’ gibi suçlar ön sıralarda yer alıyor. 50 bini aşkın Suriyeliye ev sahipliği yapan Gaziantep’te Suriyelilerin karıştığı suç sayısının, 2015’te 1926 olduğu bildirilmiştir. Gaziantep’te Suriyelilerin karıştığı suçlar şöyledir: Kasten yaralama: 238, İş yerinden hırsızlık: 44, Kapkaç: 14, Kasten öldürme: 7, Taksirle yaralama: 248, Şüpheli ölüm: 17, Tehdit: 59, Fuhuş ve küçük yaşta ilişki: 12, Evden hırsızlık: 30, Oto ve otodan hırsızlık: 21, Hürriyetinden yoksun bırakma: 30, Çocuk istismarı: 8, Cinsel taciz: 6. 85 bine yakın Suriyelinin kaldığı Kahramanmaraş’ta, Suriyelilerin karıştığı ve kayıtlara geçen suç sayısının 985 olduğu kaydedilmiştir. Bu suçlardan bazıları şunlardır: Kasten yaralama: 183, Taksirle yaralama: 241, Evden hırsızlık: 14, İşyerinden hırsızlık: 17, Açıkta hırsızlık: 28, Görevli memura mukavemet: 3, Cinsel suçlar: 9, Gasp: 11, Parada sahtecilik: 8, Kaçak sigara: 167. 34 bin Suriyelinin kaldığı Kilis’te ise Suriyelilerden kaynaklanan 3 bin 400 asayiş olayı meydana geldi. Suriyelilerden kaynaklanan suç oranının kentte %30’u bulunduğu (Ertürk, 2016) görülmektedir. Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı iller başta olmak üzere sığınmacılardan kaynaklı suç olaylarının artması, bölgede yaşayan vatandaşlarımız ile Suriyeliler arasındaki gerginlikleri ve husumeti arttırmaktadır. Bu durum, sığınmacıların topluma uyum sağlamasını güçlendirdiği gibi, ekonomik ve toplumsal yaşamda daha etkin yer almalarını da zorlaştırmaktadır. Bütün bunların sonucunda, Suriyelilerin belirli bölgelerde toplu olarak yaşamak, toplu olarak

hareket etmek, yasa dışı gruplar oluşturmak, yasal olmayan (informel) sektörler yaratmak gibi süreçler içine girmelerine kaynaklık etmektedir. Bu uyumsuzluğun devam etmesi durumunda Suriyeli sığınmacılardan kaynaklı mafyalaşma benzeri yapıların ortaya çıkması da kaçınılmaz olacaktır.

### **1.5. Suriyeli Sığınmacıların Sağlık Sorunları**

Türkiye'ye gelen Suriyeli ailelerin büyük bir kısmının savaşta yakınlarından bazılarını kaybettiği ya da yaralandığına bakıldığında, bu insanların büyük bir travmayla karşı karşıya kaldıkları anlaşılmalıdır (AFAD, 2013, ss. 35–36). Bu doğrultuda Türkiye, sığınmacıların temel gereksinimlerini karşılamaya yönelik çeşitli önlemler almaya çalışmalıdır.

Suriyeli sığınmacıların karşı karşıya bulunduğu diğer önemli bir sorun, sağlık hizmetlerinden yararlanma konusundaki yetersizliklerdir. Özellikle çocuklardan kaynaklı sağlık sorunlarının büyük olması, bu sorunun bulaşıcı hastalıklar biçimine dönüşmesi tehlikesini de beraberinde getirmektedir. 2012'de Türkiye genelinde 349 kızamık vakası görülmüşken, 2013 yılında bu sayı 4.172'ye yükselmiştir. 2013 yılına kadar Türkiye'ye giriş yaparken Suriyelilerin ülkelerinde aşılmadıkları için Türkiye'de kızamık hastalığına yakalandıkları görülmüştür. Bu durum, hastalığın Türk ailelerin çocuklarına da bulaşarak yayılmasına neden olmuştur. İlerleyen zamanlarda hem Suriyeli sığınmacıları hem de Türkiye'de yaşayanları ciddi sağlık sorunlarının bekleyebileceği anlaşılmaktadır. Bulaşıcı hastalıklar, kronik hastalıklar, gebe ve bebek izlenimlerinin tam yapılamaması, erken evlilikler ve gebelikler nedeniyle önümüzdeki dönemlerde ölümler beklenmektedir (TTB Sağlık ve Politika Çalışma Grubu, TTB Halk Sağlığı Kolu, Zencir ve Davas, 2014, ss. 52–73). Bu doğrultuda hükümetin göç politikasını oluştururken göçmenlerin sağlık durumlarına ilişkin de alınabilecek önlemlere yer vermesi önem taşımaktadır. Son dönemde bu sorunun aşılması için önemli çalışmalar yürütüldüğü görülmektedir.

İstanbul Tabipler Odasına göre; sokaklarda, soğukta, sağlıksız alanlarda yaşamak ve dilenmek durumunda kalan sığınmacı kadınların,

gebelerin, yaşlıların ve çocukların temel sağlık hizmeti ve eğitim gibi gereksinimleri sert kış koşullarında yeterli düzeyde karşılanamamakta; sığınmacılar, geçici, düzensiz ve güvencesiz işlerde günlük çok ucuza çalıştırılmakta, aynı şekilde daha da kötü şartlarda çalıştırılan çocuk işçilerin sayısı her geçen gün artmaktadır. Uygulamadaki farklı yaklaşımlar, özel hastalık koşulları, dil sorununun olması ve sığınmacıların durumunun uzun vadede belirsiz olması nedeniyle; özellikle sağlık hizmeti sorunu yaşamsal bir sorun olmaya devam etmektedir. Sığınmacılara yönelik çocuk felci aşı kampanyası dışında herhangi bir koruyucu sağlık hizmeti tedbirine rastlanmaması da bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Aşılama gibi ihtiyaçlar gerektiği gibi karşılanamamakta, ücretsiz ilaç temini belirsizliğini korumaktadır (İstanbul Tabip Odası İnsan Hakları Komisyonu, 2013). Sığınmacılara ülkemizde yaşama olanakları yaratılırken, ülke vatandaşlarıyla birlikte sağlık hizmetini de gerektiği gibi alabilmelerinin sağlanması gerektiği açıktır. Göçün uzun vadeli bir sorun olduğu düşünülerek sağlık konusu başta olmak üzere uzun vadeli çözüm önerileri sorumluların önceliği olmalıdır.

Ülkemizde plansız ve denetimsiz biçimde yaşamak durumunda bırakılan Suriyeli göçmenlerin yaşadıkları sorunlar; eğitim, uyum, güvenlik, istihdam ve sağlık sorunları ile sınırlı değildir. Bunların dışında yaşanan birçok sorunla baş başa olan sığınmacıların temel haklardan yararlanabilmesi ve ülkede uyum içinde yaşayabilmeleri için “Sürdürülebilir Yeni Bir Göç Politikasına” ihtiyaç duyulmaktadır.

## 6. Sürdürülebilir Bir Göç Politikasına Doğru

Uluslararası Göç Küresel Komisyonu, ülkelerin göç politikalarına katkı sağlamak üzere hazırladığı raporda, şu politika önerilerinde bulunmuştur (Koser, 2005, ss. 27–28):

Sürdürülebilir Göç Politikası, şu ilkeleri temel almalıdır;

- Düzensiz göçün sebepleri ve etkilerini göz önüne alan uzun dönemli bir yaklaşım
- Bireylerin hakları ile devlet egemenliğini uzlaştıran dengeli bir yaklaşım

- Hükümetin farklı birimleri, hükümet ile STK'ları ve sivil toplum arasında ve farklı ülke hükümetleri arasında diyalogu geliştiren bütüncül bir yaklaşım

Sürdürülebilir Göç Politikası, aşağıdaki unsurları kapsamalıdır:

- Önlemlerin ve yasal düzenlemelerin uygulanmasının denetimi
- Düzenli ve örgütlü göç programları
- Geri dönüş programları
- Göçmen/Sığınmacı kaçakçılığı ve insan tacirleri ile mücadele stratejileri
- Geniş göçmen/Sığınmacı hareketleri içinde sığınmacıların korunmasına yönelik özel programlar

Yukarıdaki ilkeler ve görüşler doğrultusunda, Türkiye, farklı ekonomik, toplumsal, kültürel özelliklere sahip göçmenler/sığınmacılar için sürdürülebilir bir göç politikasını yaşama geçirmelidir. Bunun için toplumsal ve ekonomik bütünleştirme çalışmaları başlatmalı ve sığınma ve göç hareketlerine yönelik uzun dönemli etkilerini öngörebilecek ve gerekli önlemleri zamanında uygulamaya koyabilecek bir program oluşturmalıdır. Bu doğrultuda, sığınmacıların/göçmenlerin sorunlarına yönelik olarak uluslararası örgütler, üçüncü ülkeler, farklı yönetim birimleri ve sivil toplum örgütleriyle iş birliğine gidilmelidir. Ülkenin göç politikaları her aşamada sınanmalı ve farklı etkenler göz önüne alınarak geliştirilmelidir. Göçmenlerin korunması amacıyla, göçmen kaçakçılığı ve insan tacirlerine karşı gereken önlemler bir an önce alınmalıdır. Bu doğrultuda göçmenlere meslek ve beceri kazandırma programları geliştirilmeli, uzmanlıklarına ve yeteneklerine uygun istihdam olanakları yaratılmalıdır.

Brettell ve Hollifield'in göç konusundaki çalışmaları, sürdürülebilir bir göç politikasının oluşturulması için rehber olabilir. Buna göre (Brettell ve Hollifield, 2008, s. 4); Suriye sığınmacılara yönelik başarılı bir göç politikası oluşturmanın gereklilikleri şunlar olabilir:

- Antropolojik açıdan; göçün kültürel değişimi ve etnik kimliği etkileme düzeyi,
- Demografik açıdan; göçün yerleşik nüfus yapısında nasıl bir değişime yol açtığı,



- Ekonomik açıdan; göç etmeye yol açan nedenlerin ve etkilerin ortaya konulması,
- Coğrafi açıdan; göçün mekânsal yöneliminin nedenleri,
- Tarihsel açıdan; göçmen deneyimlerini öğrenme yollarına ışık tutması,
- Hukuksal açıdan; göçü etkileyen hukuksal temeller,
- Siyaset bilimi açısından; devletlerin göçü kontrol etmekteki başarısızlıklarının nedenleri,
- Sosyolojik açıdan; bir topluluğa dahil olmak ya da dışarıda bırakılmaya yol açan nedenleri araştırmak, göç politikalarının oluşturulmasında yol gösterici olabilir.

Antropolojik açıdan; Suriye göçlerinin kültürel ve etnik yapıyı etkilemekte olduğu görülebilir.

Demografik açıdan; Suriye'den gelen üst gelir grubu da düşük gelir grubu da farklı düzeylerde sorunlara yol açmaktadır. Artan nüfusa paralel olarak konut talebindeki artış ya da trafik yoğunluğu ya da güvenlik sorunları gibi ilk aşamada görülen sorunlar, ülke vatandaşlarının da kentsel yaşam kalitesini olumsuz etkilemektedir. Coğrafi açıdan; Suriyeli göçmenler aynı coğrafyada bulunması ve kendilerini kabul etmesi nedeniyle ülkelerine komşu olan Türkiye'yi yerleşmek için tercih etmişlerdir. Buna karşılık kimi göçmenler de bir geçiş ülkesi olarak gördükleri Türkiye üzerinden Avrupa ülkelerine geçmenin yollarını aramaktadırlar. Tarihsel açıdan; zengin bir göçmen deneyimi bulunan Türkiye için Suriye göçleri de başarılı ve başarısız yansımaları bulunmakla birlikte öğretici olmuş, bu yöndeki zorluklar toplumsal, kültürel, ekonomik ve tüzel yapıyı, belki gelecekte yaşanabilecek yeni göçlere ışık tutarak, çeşitli açılardan etkilemiştir. Hukuksal açıdan; Suriye deneyimi, göçü yönetmeye yönelik olarak hukuksal düzenlemelere de katkı sağlayan bir süreci beslemiştir.

Siyaset bilimi açısından da hükümetlerin göç politikalarını ve yönetimini etkileyen/belirleye/dönüştüren bir süreç yaşanmaktadır. Sosyolojik açıdan ise, aynı dinsel kökenden gelmekle birlikte, farklı bir sosyal-kültürel yapıya mensup kitlelerin Türk toplumunun uyum sağlayabilmelerini sağlayacak bütünleştirici politikalar uygulanmalıdır.

### 1.1. Mevcut Durumun Tespiti:

1. Kısa sürede yaşanan yoğun göç/sığınma dalgasına karşı gereken kapsamlı düzenlemeleri oluşturma ve yaşama geçirme konusunda zor bir dönemden geçen Türkiye, Suriyeli sığınmacılardan kaynaklı krizi yönetme ya da kontrollü biçimde ülke geneline dağıtma konusunda planlı bir çalışma yürütememiştir.
2. Türkiye'nin halen sürdürülebilir ve ileriye dönük bir göç ya da sığınmacı politikası olduğu söylenemez. Özellikle sürdürülebilir bir göç ve sığınmacılar politikasının uygulanması konusunda hukuksal düzenlemelerde değişiklikler yapılması ve yetki çatışmalarının önlenerek bu konuda tek bir sorumlu birimin saptanması gerekmektedir.
3. Türkiye'deki Suriyeli sığınmacıların gelecekteki konumlarını, ülkede kalıp kalmayacaklarını ve hangi koşullarda yaşayacaklarını, sığınmacılar gibi göç ve sığınmacı politikalarını oluşturanlar da bilmemektedir.
4. Suriyeli sığınmacılar, ülkemizde temel insan haklarından eğitimsizlik, ekonomik yetersizlikler, mevzuat eksiklikleri gibi nedenlerle yararlanamamaktadırlar. Bunun sonucu olarak da sığınmacıların uyum sorunları ortaya çıkmaktadır. Uyum sorunları, Suriyeli sığınmacılar ile vatandaşlar arasında gerginlikler ve husumetlere yol açarak istenmeyen olaylara neden olmaktadır.
5. Suriyeli sığınmacıların yetersizlik, ilgisizlik ve mevzuat eksikliğinden kaynaklı olarak toplumdan, ekonomik ve sosyal yaşamdan dışlanmaları sonucunda hırsızlık ve şiddet gibi suç olaylarında artış görülmektedir. Bunun devamında ise Suriyeli sığınmacıların kendilerini topluluk içinde güvenceye alma refleksi geliştirerek mafyalaşma türü gruplaşmalara gitmeleri kaçınılmazdır. Bu önemli tespitler, sığınmacı sorunları konusunda önemli sorunların da kaynaklarındandır. Bu sorun kaynaklarının giderilmesi için ülke genelinde, etkili, planlı, uzun vadeli, geliştirilebilir, sürdürülebilir bir göç politikasının benimsenmesi ve uygulanması gerekmektedir.

### 1.2. Sürdürülebilir Göç Politikasının Temel Bileşenleri

Bu düşünceler ve gerçekler ışığında, Sürdürülebilir Göç Politikasının

Temel Bileşenleri şunlar olmalıdır:

- Acilen Suriyeli sığınmacılarla ilgili özel bir yasa çıkarılmalıdır.
- Sığınmacı sorunlarıyla ilgilenecek bağımsız bir Göç Bakanlığı'nın kurulmalıdır.
- Yukarıda açıkladığımız ilke ve nitelikleri kapsayan Güçlü ve Sürdürülebilir Bir Göç Politikası oluşturulmalıdır.
- Etkin işleyen Göçmen Takip Bürosu oluşturulmalı ve bütün Suriyeli göçmenler kayıt altına alınmalı, nerede yaşadıkları, ne iş yaptıkları bilinmeli, mekân hareketlilikleri disiplinli biçimde izlenmelidir.
- Suriyeli sığınmacıların toplumla uyumu için gerçekçi ve kapsamlı bir ekonomik, siyasi, toplumsal ve kültürel program oluşturulmalıdır. Bu programda eğitim, sağlık, toplumsal barış konularına önem verilmelidir.
- Göçmen politikasıyla uyumlu güvenlik politikaları ve diplomatik ilişkiler geliştirilmelidir. Suriyeli sığınmacıların bazı suç örgütleri tarafından kullanılmaları ve istismar edilmelerini engelleyen politikalar geliştirilmelidir.
- Suriyeli sığınmacıların ülkelerine geri dönmelerini kolaylaştıracak dış politika hamlelerine öncelik verilmeli, bu doğrultuda Suriye'nin toprak bütünlüğü desteklenmeli, Suriye'de yaşamlarına uygun bir siyasi-ekonomik yapının oluşumuna katkı sağlanmalıdır.

## Kaynakça

AFAD. (2013). Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacılar, 2013 Saha Araştırması Sonuçları. *T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*. 15 Eylül 2017 tarihinde [https://www.afad.gov.tr/upload/Node/3925/xfiles/syrian-refugees-in-turkey-2013\\_baski\\_30\\_12\\_2013\\_tr.pdf](https://www.afad.gov.tr/upload/Node/3925/xfiles/syrian-refugees-in-turkey-2013_baski_30_12_2013_tr.pdf) adresinden erişildi.

AFAD. (2014). Türkiye'deki Suriyeli Kadınlar. *T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*. 28 Haziran 2014 tarihinde [https://www.afad.gov.tr/upload/Node/3932/xfiles/turkiye\\_deki-suriyeli-kadinlar\\_-2014.pdf](https://www.afad.gov.tr/upload/Node/3932/xfiles/turkiye_deki-suriyeli-kadinlar_-2014.pdf) adresinden erişildi.

AFAD. (2017a, 8 Ağustos). Barınma Merkezlerindeki Son Durum. *T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*. 15 Ekim 2017 tarihinde [https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2374/files/Barinma\\_Merkezlerindeki\\_Son\\_Durum+6.pdf](https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2374/files/Barinma_Merkezlerindeki_Son_Durum+6.pdf) adresinden erişildi.

AFAD. (2017b, 8 Ağustos). Suriyeli Sığınmacılara Yapılan Yardımlar. *T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*. 15 Eylül 2017 tarihinde [https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2373/files/Suriyeli\\_Siginmacilara\\_Yapilan\\_Yardimlar+7.pdf](https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2373/files/Suriyeli_Siginmacilara_Yapilan_Yardimlar+7.pdf) adresinden erişildi.

Akgür, Z. G. (1997). *Türkiye'de kırsal kesimden kente göç ve bölgeler arası dengesizlik:(1970-1993)*. Ankara: T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları.

Anadolu Ajansı. (2014, 8 Mart). Gaziantep, Adıyaman ve Kilis ekmek kapısı oldu. 5 Aralık 2015 tarihinde <http://aa.com.tr/tr/ekonomi/gaziantep-adiyaman-ve-kilis-ekmek-kapisi-oldu/176436> adresinden erişildi.

Belli, B. O. (2014). Suriyeli Çocukların Büyük Yükü. 5 Aralık 2015 tarihinde <http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/suriyeli-cocuklarin-buyuk-Yuku> adresinden erişildi.

Brettell, C. B. ve Hollifield, J. F. (2008). Migration theory: Talking across disciplines. *Migration Theory* içinde . New York: Routledge.

Castles, S. ve Miller, M. J. (2008). *Göçler çağı: Modern dünyada*

*uluslararası göç hareketleri.* (B. U. Bal ve İ. Akbulut, Çev.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Del Carpio, X. V. ve Wagner, M. (2015). *The impact of Syrians refugees on the Turkish labor market.* World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/505471468194980180/The-impact-of-Syrians-refugees-on-the-Turkish-labor-market> adresinden erişildi.

Deniz, O. (2009). *Uluslararası Göçler ve Türkiye’ye Yansıması: Sığınmacılar, Mülteciler ve Yasadışı Göçmenler.* İstanbul: Çantay Yayınevi.

Dilan, H. (2013). Suriye İç Savaşı’nın Hatay İline Etkileri. *Suriye İç Savaşının Türkiye ve Hatay’a etkisi* içinde (ss. 64–77). Ankara: Türk Tabipleri Birliği Yayınları. [http://www.ttb.org.tr/kutuphane/fsayek2013\\_savas.pdf](http://www.ttb.org.tr/kutuphane/fsayek2013_savas.pdf) adresinden erişildi.

Dinçer, B. O., Federici, V., Ferris, E., Karaca, S., Kirişçi, K. ve Çarmıklı, Ö. (2013). Suriyeli mülteciler krizi ve Türkiye: Sonu gelmeyen misafirlik. <https://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2013/11/18%20syria%20turkey%20refugees/usakbrookings%20report%20final%20version14november13.pdf> adresinden erişildi.

Erdoğan, M. M., Erdoğan, A., Yavcan, B., Mohammad, T. H., Kavukçuer, Y. ve Sancı, G. (2017). Elite Dialogue: Türkiye’deki Suriyeli Mülteci Akademisyen ve Üniversite Öğrencilerinin Durumu, Sorunları ve Beklentileri Araştırması. <http://www.igamder.org/wp-content/uploads/2017/08/ELITE-DIALOGUE-07082017-TR.pdf> adresinden erişildi.

Erdoğan, M., Şener, B., Sipahioğlu, E., Kavukçuer, Y. ve Başçeri, Y. (2017). *“Kopuş”tan “Uyum”a Kent Mültecileri Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği.* İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları. [https://mmuraterdogan.files.wordpress.com/2017/03/mbb-kent-multecileri-raporu-2017\\_tr.pdf](https://mmuraterdogan.files.wordpress.com/2017/03/mbb-kent-multecileri-raporu-2017_tr.pdf) adresinden erişildi.

Erdoğan, M. ve Ünver, C. (2015). *Türk iş dünyasının Türkiye'deki Suriyeliler konusundaki görüş, beklenti ve önerileri*. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu.

Ertekin, S. (2015). 6 Aralık 2015 tarihinde <http://www.appsaljazeera.com/interactive/turkiyedeki-suriyeliler/issizlik.html> adresinden erişildi.

Ertürk, A. E. (2016, 15 Mayıs). Misafirler (!) suç makinesi gibi. *Sözcü Gazetesi*. <http://www.sozcu.com.tr/2016/gundem/misafirler-suc-makinesi-1230634/> adresinden erişildi.

Gaziantep'teki gerilimin ana sebebi kiralık evler. (2014, 18 Ağustos). *Habertürk*. <http://www.haberturk.com/gundem/haber/981018-gaziantepteki-gerilimin-ana-sebebi-kiralik-evler> adresinden erişildi.

Güven, E. (2016). Suriyeli Sığınmacıların Türkiye'deki Çalışma Durumları ve Türkiye Ekonomisine Etkileri. *İlem Blog*. <http://www.ilem.org.tr/blog/wp-content/uploads/2016/07/Bilgi-Notu-Esma-Gu%CC%88ven.pdf> adresinden erişildi.

Hamallar sopalarla Suriyelileri kovaladı. (2014, 8 Eylül). *Milliyet*. <http://www.milliyet.com.tr/hamallar-sopalarla-suriyelileri-gundem-1923213/> adresinden erişildi.

İstanbul Tabip Odası İnsan Hakları Komisyonu. (2013, 17 Aralık). Suriye'li sığınmacıların İnsanlık dramı devam ediyor! 28 Haziran 2014 tarihinde <https://www.istabip.org.tr/icerik/basuriyelisiginmacilar.pdf> adresinden erişildi.

Karpat, K. H. ve Sönmez, A. (2003). *Türkiye'de toplumsal dönüşüm: kırsal göç, gecekondu ve kentleşme*. Ankara: İmge Kitabevi.

Koser, K. (2005). Irregular Migration, State Security and Human Security: A Paper Prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. *Geneva: Global Commission on International Migration, 3*.

Oytun, O., Pirinççi, F., Erkmen, S., Maden, T. E., Kılıç, S., Duman, B. ve Özdemirci, A. S. (2014). *Suriye'ye komşu ülkelerde Suriyeli*

*mültecilerin durumu: Bulgular, sonuçlar ve öneriler* ( No: 189). Ankara: ORSAM. [http://www.orsam.org.tr/eski/tr/trUploads/Yazilar/Dosyalar/201452\\_189tur.pdf](http://www.orsam.org.tr/eski/tr/trUploads/Yazilar/Dosyalar/201452_189tur.pdf) adresinden erişildi.

T.C. Resmî Gazete. (2006, 26 Eylül). 16 Şubat 2016 tarihinde <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/09/20060926-1.htm> adresinden erişildi.

TTB Sağlık ve Politika Çalışma Grubu, TTB Halk Sağlığı Kolu, Zencir, M. ve Davas, A. (2014). *Suriyeli sığınmacılar ve sağlık hizmetleri raporu*. Türk Tabipleri Birliği. <http://www.ttb.org.tr/kutuphane/siginmacirpr.pdf> adresinden erişildi.

TÜİK. (2000). Ükelere göre yurtdışından gelen göç. 15 Eylül 2017 tarihinde [http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab\\_id=167](http://www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=167) adresinden erişildi.

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

Yılmaz, H. (2006). Türkiye' de Mülteci Hukuku ve Uygulaması: sorunlar ve çözüm önerisi. *Uluslararası Göç Sempozyumu Bildirileri* içinde . İstanbul: Zeytinburnu Belediye Başkanlığı.

Yılmaz, H. (2013). *Türkiye'de Suriyeli mülteciler -İstanbul örneği- tespitler, ihtiyaçlar ve öneriler*. İstanbul: MAZLUMDER İstanbul Şubesi. [http://istanbul.mazlumder.org/webimage/suriyeli\\_multeciler\\_raporu\\_2013.pdf](http://istanbul.mazlumder.org/webimage/suriyeli_multeciler_raporu_2013.pdf) adresinden erişildi.





# *An Alternative Design Framework for International Coordination of Banking and Financial Supervision*

**Deniz Kozanoğlu<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Yeditepe University, deniz.kozanoglu@yeditepe.edu.tr

---

41

## **Abstract**

Europe is in search of an optimal organization that will enable the efficiency of the surveillance of the banking and financial services industry by reforming the European Banking and Financial System. The purpose of this paper is to analyse some of the important issues concerning the prudential supervision of banks and financial institutions in the European Union and to discuss related concerns about regulation both at the European and international levels. We suggest that prudential rules and institutional arrangements could be further harmonized between Member States to limit the frequency and extent of individual bank or financial institution failures as well as those of systemic crises. Our results underline that the harmonization of rules, procedures, and institutional infrastructures of Member States and the implementation of a new institutional organization of coordination both at European and international levels could engender an increase in the quality of information exchanges between all actors.

## **JEL Classification**

G01; G21; G28.

**Keywords**

Financial regulation, financial supervision, financial crises, European banking and financial system, Europe

**Öz**

Avrupa, bankacılık ve finansal sistemini reforme ederek, bankacılık ve finansal hizmetler endüstrisinin denetiminin etkinliğini sağlayacak optimum bir organizasyon arayışı içindedir. Bu makalenin amacı, Avrupa Birliği'ndeki bankaların ve finansal kuruluşların ihtiyati denetimi ile ilgili önemli konulardan bazılarını analiz etmek ve hem Avrupa düzeyinde hem de uluslararası düzeyde düzenlemeyle ilgili endişeleri tartışmaktır. Münferit bankaların veya finansal kurumların başarısızlıklarının yanı sıra sistemik krizlerin sıklığını ve kapsamını sınırlandırmak için, ihtiyati kuralların ve kurumsal düzenlemelerin üye devletler arasında daha uyumlu hale getirilmesini önermekteyiz. Sonuç olarak, üye devletlerin kurallarının, usullerinin ve kurumsal altyapılarının uyumlaştırılmasının ve hem Avrupa'da hem de uluslararası düzeyde koordinasyonun yeni bir kurumsal düzeninin uygulanmasının, tüm aktörler arasındaki bilgi alışverişinin kalitesinde bir artışa neden olabileceğini vurgulamaktayız.

**Anahtar Kelimeler**

Finansal düzenleme, finansal denetim, finansal krizler, Avrupa bankacılık ve finansal sistemi, Avrupa

## 1. Introduction

The institutional scale of prudential mechanisms is an old principle that dates from the 1930s, when the implementation of prudential mechanisms began. At that time, prudential mechanisms were envisaged, created, and built by the establishment. However, the transformation of economic policies and financial globalization led to the evolution of prudential systems through multilateral agreements. The major financial crises brutally emphasized the role of regulations and underlined the importance of prudential coordination mechanisms among supervisors at national and international levels.

The regulatory platform for the banking industry of the Eurozone gathers harmonized rules with the specific rules of countries. The harmonized part of the platform, which was mutually known, includes—since the adoption of The First Banking Coordination Directive in 1977—most of the basic prudential measures developed in national systems over the years.

Effectively, this progress, based on a first flood of banking directives, was developed during more than twenty years of European experience. This first stage allowed for the creation of common principles that previously announced the emergence of the doctrine of *the level playing field*—that is, the genesis of an economic space conforming to harmonious and identical conditions of competition among Member States. From this period, the main principle of prudential supervision started to bear upon the search for intensified cooperation among national supervisors. However, at first glance, this principle declares itself as an answer to the incapacity of the national banking and financial peculiarities and to the competitive gap among Member States.

The non-harmonized part of the platform includes national specificities that are completely diversified. This non-harmonized part includes organizational measures for the conduct of banking supervision, tools used by banking supervisors, provisions for bankruptcy and the restructuring of banks, and the definition and legal protection of financial instruments and contracts. Nevertheless, the concept of a regulated and harmonized market is of a very limited scope because of the absence of

full financial integration in the EU (Kozanoğlu, 2007, p. 14).

At the moment, multilateral cooperation in Europe almost closes its eyes on the dialectic of the European monetary integration as if the unification of the financial markets and the creation of the single currency ensued from ill-assorted ideas and from diverse reasonings: the adoption of the Maastricht Treaty in 1991 anticipated the establishment of the principle of recognition of supervision by the home country for banks having cross-border activities within the EU. Then, the Treaty on the Organization of the Banking Supervision resulted from the subjective and imperfect circumstances of the National Central Banks (NCBs) facing prudential supervision of their banking and financial activities. The supervisor's role is no longer played by the central bank; rather, it is performed by an independent authority in the seven out of 15 states of Europe. In eight other states, its impact is strong and solid. Therefore, the European System of Central Banks (ESCB) essentially consists of central banks nearly fully responsible for the supervision of banks. Yet, the eventuality of a centralization of the banking supervision within the ESCB, according to the creative texts and the statements of the treaty of ESCB, is not sure and clear. Such a task of central and important organs like the ESCB or the European Central Bank (ECB) is not emphasized by the Treaty of Maastricht or by the founding texts of the ESCB.

To maintain the monetary and financial stability of the Eurozone, in the article 105(5), the Treaty of Maastricht (1992) emphasizes the role of prudential supervision mechanisms. The article 25-1 relative to the Statutes of the ESCB points out, in a more formal way, the assistance and help of the ECB, the Council, the NCBs, and the European Commission. Also, the article 105(6) of the Treaty of Maastricht and the article 25-2 of the Treaty of ESCB permit a possibility for the transfer of several prudential tasks (except insurance companies), according to the decision of the Ecofin Council and that of the European Parliament.

Consequently, the prudential system of the banking and financial services of the EU continues to ensue essentially from the principle of subsidiarity: a geographical separation among national authorities stipulating that they are completely responsible for the prudential

supervision, and that they are proper authorities at the national level. This geographical separation of the prudential control of the banking and financial institutions within the EMU turns out as a succession of the integration of the banking and financial services market. Therefore, the dominant logic about prudential coordination among national supervisory authorities is completely based on the geographical cooperation among Member States of the EU.

Additionally, The Treaty of Maastricht concretized European complexity relative to this geographical separation and strengthened the jealous national traditions respected by the supervisory agencies and the NCBs about the role of “lender of last resort” (LOLR). The delegation of the role of LOLR was realized by the Treaty without the decision-making contribution of the ESCB and was based on the hypothesis that the financial crises occur in a specific state where the effects are locked and isolated because most of the assets and banking commitments are in touch with the residents of this state. As a result, in Europe, the institutional *status quo* escapes problems of cooperation between national supervisory authorities and gives to states a full responsibility for the decision of the socialization of losses (Kozanoğlu, 2007, p. 15).

Concerning the supervision of banks, the ECB has no direct responsibility to oversee banks and to establish banking stability, but it has a vital interest in the stability of the banking and financial services industry because the main objective of the ECB is price stability. Moreover, the establishment of European financial stability is completely dependent on the efficiency of the supervision mechanism and on the maintenance of monetary stability. Therefore, the national supervisors and the ECB need clear and precise knowledge of the situation regarding the Eurozone’s banking and financial services, and certainly of the situation related to its main actors.

Indeed, the consolidation of cooperation between supervisors is a particular and complicated subject that has several aspects. First, different types of risk engender various implications in banking and financial markets. The means of prevention and their position in the safety net differs inside these markets. Second, financial globalization

boosted the growth of many cross-border financial groups that require the expansion of coordination at the international level. In addition, diverse companies belonging to the same financial group are subjected to separate and individual prudential constraints. This is why there is a strong need for consolidation of cooperative connections among different supervisory authorities at national and international levels.

An intense and effective information exchange between national authorities and the ECB would limit the effects of moral hazard and would help maintain it in a homogeneous degree inside the EMU. In this respect, it is important to know how it could be possible to establish an effective prudential coordination mechanism that would limit the effects of moral hazard, which would generate a better information exchange between national supervisory authorities, banks, financial intermediaries, and the ECB; and which would create an adequate harmonization of rules and procedures.

In this context, after the establishment of the single currency and considering the problems and existing deficiencies in the supervision of the monetary and financial system, Europe is in search of an optimal organization that will enable the efficiency of the surveillance of the banking and financial services industry by reforming the European Banking and Financial System.

In Europe, a new prudential doctrine appears to be emerging since new debates and discussions have taken place following the global financial crisis in spite of the continuity and preservation of the logic of geographical separation in supervision structures. Although certain natural benchmark models are supplied to the Eurosystem by the countries that apply the approach of separation, such as the UK and Germany, new prudential actions such as recent propositions of the European Commission, supported by the European Council, the Lamfalussy Framework, and, in particular, the de Larosière Report, confirm a division of supervision structures in a decentralized system to reach an ultimate centralization of EU's regulatory framework and seem more susceptible to making coordination between the supervisors of banking and financial institutions more effective.

Considering the directives that ensue from the European authorities, the European Central Bank and the Bank of International Settlements, the purpose of this paper is to analyse some of the important issues concerning the prudential supervision of banks and financial institutions in the EU and the related issues of regulation, both at the European and international levels.

This paper argues that the current prudential supervision framework of banks and financial institutions in the EU is largely concerned with the shortcomings of the institutional design of current prudential policy that result from a tension between the highly decentralized prudential framework and the ongoing progress in financial integration. We suggest that prudential rules and institutional arrangements could be further harmonized between Member States to limit the frequency and extent of individual bank or financial institution failures as well as those of systemic bank crises for minimizing the externalities of systemic risk. This paper then reviews the legal and regulatory framework of banking and financial supervision in the EU to illustrate some of the strengths and weaknesses of the European approach and suggests a possible institutional design for all the jurisdictions by also taking into account the impact of recent international initiatives in the area of banking and financial supervision, including some new proposals of the G20 and Basel Committee on Banking Supervision, such as BASEL III.

Finally, our results underline that the harmonization of rules, procedures, and institutional infrastructures of Member States and the implementation of a new mode of institutional organization of coordination both at European and international levels could engender an increase in the quality of information exchanges between all actors. Furthermore, it would allow for a reduction of the moral hazard in prudential supervision, thereby improving forecasting and enabling better prevention of systematic risks and contagion. An important proposition that this paper provides is that Europe's new harmonized institutional regulatory design must be in rapport with a new institutional design that could be constructed through the harmonization of prudential rules between G20 countries, and that both institutional designs can

lead to the creation of a highly coordinated international supervision mechanism for the intensification of international financial stability.

This paper is organized as follows: Section 2 describes the decentralized system of the prudential supervision in Europe. Section 3 reviews the centralized system of the prudential supervision in Member States. Section 4 handles the Lamfalussy Roadmap. Section 5 specifies the key points (5.1) and, in particular, the contribution of the de Larosière Report on the European supervisory structure design and global repair (5.2). Section 6 deals with policy options and measures on the regulatory repair for the supervision of cross-border institutions. Section 7 reviews the Basel III accord, and, following the recommendations of the de Larosière Report, the G20, and the Basel Committee on Banking Supervision, this section proposes an institutional integration model to enhance cooperation and coordination between the EU and the G20 (at the global level). Section 8 concludes the paper.

## **2. Decentralized system of prudential supervision in Europe**

The current system of prudential coordination within the EMU is based on the principle of geographical separation. This principle concerns two inseparable and complementary pillars: the principle of mutual recognition among national supervisory authorities, and the reaffirmation of the principle of control by the home country. These two principles allow all banks to be overseen by one of the Member States, and to exercise their activities everywhere in the EU, thanks to common consent. The existence of subsidiaries and branches within the EU is subject to enhanced supervision and to the information exchange between national supervisors.

In the Eurozone, the legislative platform of the banking sector, although it is little common and much diversified, does not seem to include inconsistencies that risk hampering the pursuit of systematic responsibility. Taking into account its regulatory side, it can be considered to be a light system.

As the execution of banking supervision is a national task, according to the distinction of Padoa-Schioppa (1999, p. 301), it consists of two



types of functioning: “the supervisor of the Eurozone,” which is the cooperative system of national supervisors; and the “central banker of the Eurozone.” The supervisor of the Eurozone can be considered a rather particular entity that consists of national agencies working in three modes: “autonomous,” “bilateral,” and “multilateral.” The autonomous mode is the one in which the supervisor runs exclusively in the national context (even local). The bilateral mode involves cooperation between two agencies of supervision. It is used for the supervision of the same type of financial institutions, such as credit institutions, or supervision of various types of financial institutions when they have cross-border activities or establishments in foreign countries. The multilateral mode is the one in which a group of supervisors works collectively in uniquely strengthened roles.

The Committee of Banking Supervision is one of the essential forums for multilateral cooperation. It comprises representatives of the banking supervision authorities of the EU’s Member States, such as central banks or other separate bodies. The main functions of the Committee of Banking Supervision are, on one hand, the promotion of a unified information exchange between the Eurosystem and the national authorities of supervision; and, on the other hand, cooperation among the EU’s supervisory authorities. However, within the framework of the Committee of Banking Supervision, a multilateral mode of prudential coordination among EU’s banking supervisors is very limited.

The maintenance of the geographical separation can be practical only so much as the European financial services market is not completely harmonious and uniform in the regulatory, accounting, or competitive domains. So, the regulatory difficulties related to the geographical separation result from the differences between EU Member States. However, a much decentralized mode is, in reality, the most effective, because it allows for the use of information that cannot be far away from the market where credit institutions work (Padoa-Schioppa, 1999, p. 302).

In addition to the defects regarding the current logic of geographical separation explained above, there are also three main deficiencies

affecting the efficiency of the European prudential coordination mechanism because of its multilateral nature. These deficiencies are as follows (Couppey-Soubeyran & Sessin, 2001, p. 147):

- *“The supervision of cross-border operations,*
- *The management of a spreading systemic crisis in the Eurozone,*
- *The regulation of cross-border banking groups and financial conglomerates.”*

Although the harmonization of prudential principles entails an extension of cross-border operations, the supervision of cross-border operations was not simplified in the supervision made by the home country. As such, the double supervision by the home country and the host country brings a solution to the supervision of cross-border operations. However, the double supervision increases the level of inconveniences, such as the costs of prudential supervision, although it strengthens the links inside the financial safety net.

---

50

As already discussed, the evolution of cross-border activities and services, and the integration of the activities and the actors inside the EMU, increase the probability relative to the occurrence of the systemic risk, from where an additional obstacle results: By reason of the existing organizational heterogeneousness that entails a process of institutional and regulatory harmonization, the therapeutic mechanism establishing the final financial stage of the safety net is less boosted than the prudential mechanism. The instructions for capital adequacy, the legitimization of internal controls, and the reform of the Cooke ratio contribute to this process of harmonization and to the adaptation of prudential principles in decentralized levels.

In light of this discussion, it is possible to suggest that the decentralization of the prudential coordination mechanism among supervisory agencies at the international level demonstrated its efficiency, and that decentralization is the optimal solution. However, a large number of economists are for centralization in order to increase the efficiency of the current prudential mechanism in Europe<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> These economists are Prati, Schinasi, Freixas, Schoenmaker, Véron, De Larosière, Couppey-Soubeyran, etc.

### **3. Centralized system of prudential supervision at the national level**

Leaning on the concept of “the submission of the regulator to a dialectical progress” of Kane (1981, 1989), the regulation is limited to progress in a temporary process of “creative destruction.” In other words, the periodic and common controls are required to limit the inadequacy of the regulation. The adequacies of the regulator for the progress of the institutional limits lead to the improvement of its method.

The behaviour of the regulator may provoke an expansion of the instability and uncertainty that it has as an objective to avoid. Also, there are additional difficulties with respect to coordination among supervisory authorities driven by the separation and decentralization of prudential systems. At present, coordination problems among different supervisory authorities at the national level are as complex as the problems of prudential coordination at the international level. In light of these obstacles, a centralized prudential system at the national level would allow for the application of the same prudential device to all financial intermediaries by a unique and independent institution.

The restoration of this unique authority would allow for the internalizing of the external progress undergone by the institutional structures: “Neither the waves of specialization, nor those of despecialization or universalization of institutions would alter the structure of a centralized prudential device.” Thus, the achievement of greater financial stability would lead to the stability of the banking and financial systems in the EMU.

Emanating from the reform of the Bank of England and the FSA, the British prudential mechanism clearly enlightens this logic, and it can be considered a model. At the end of this improvement, the British FSA will become the most integrated authority in Europe because the supervision of all the banking and financial activities in the country are made by this independent institution. However, the main reason for the establishment of this authority results essentially from the costs related to the antecedent prudential mechanism, which urged the British authorities to shrink their prudential mechanism by creating a unique authority, and from the recognition of the institutional centralization’s

efficiency. In this model, diverse systems of supervision reflect the powers of a legal, separate, and independent entity.

The Scandinavian countries of the EU, such as Denmark, Sweden, and Finland; as well as Belgium, France, and Germany, are the Member States that adopted this model. However, in Europe, in a large number of its countries, the separation between the banking supervision and the supervision of insurance companies continues to exist entirely while their activities become more and more integrated. As such, it is possible to suggest that the adoption of the Investment Services Directive (ISD) can be considered a triggering mechanism of an institutional centralization process of prudential mechanisms. It constitutes “a European passport” for investment companies similar to that of credit institutions, and it establishes the principles of the institutional centralization process. This centralization contributes to the implementation of fair competition, answering to the *level playing field* principle with the result being “same activities, same rules.” The institutional centralization does not only consist of the equalization of activities. The main objective of this system also focuses on the construction of the base of a prudential and regulatory device that would generate greater stability and efficiency.

Nevertheless, Plihon (2000, p. 19) argues that the establishment of a central and unique agency eliminates the competition between supervisory authorities. Accordingly, Lannoo (1998, p. 12) proposes that strong competition could help increase the efficiency when various agencies work together and collectively.

Belgium, and the Scandinavian countries, showed identical peculiarities resulting from the extension of their respective regulatory commissions’ responsibility and of their autonomy. *Finanstilsynet* in Denmark is incorporated into the Ministry of Industry and oversees all banking and financial systems, such as credit institutions as well as financial markets and insurance companies at the same time. It is also the case for Sweden, where the supervision of all financial intermediaries (credit institutions, pension funds, and also insurance companies) is assigned to a central authority built on the FSA model.

The responsibilities of the Finnish FSA in financial markets started

to expand to all market participants from the end of the 1980s<sup>2</sup>. Also, in Belgium, the responsibilities of the Banking, Finance and Insurance Commission (CBFA), which are at the heart of the banking sector, were gradually increased. The enlargement of the supervisory responsibility of the Commission for the Supervision of the Financial Sector (CSSF) in Luxembourg included credit institutions, other experts of the financial sector, collective investment schemes, stock exchanges, and financial markets.

As a result, it can be considered that at the national level, this centralized model of the prudential coordination between credit institutions, other financial institutions, clearinghouses, pension funds, and insurance companies does not seem to be homogeneous between Member States.

The decentralization and subdivision of prudential mechanisms at the national level entail difficulties about the plurality of supervisory authorities by multiplying the problems of coordination. So, a centralized mechanism managed by a central and unique authority, at least at the national level, would allow limiting coordination problems at both *intra- and international* levels. However, conversely, a decrease in prudential coordination would also occur by creating a central authority, rather than keeping the plurality of authorities, as in the case of a large number of countries in Europe.

The reduction of the coordination problems at the national level would allow for a calming of the international debate by focusing it on key issues connected with European prudential harmonization. So, the effects would be really positive because this central national authority would certainly allow for improving the quality of the information exchange between Member States' supervisory authorities at the European level. In addition, this centralized system would be totally suited to the regulation of cross-border financial institutions.

These arguments lead one to think that the conditions for a prudential coordination mechanism's greater efficiency could be achieved, thanks to a centralized prudential device at the national level rather than in

---

2 Except the insurance companies.

the current situation, which is based on institutional decentralization and subdivision, which remains in the majority of Member States. This proposition can be presented and considered as a reorganization of current national prudential mechanisms (Kozanoğlu, 2007, 21).

#### **4. The Lamfalussy roadmap**

The Lamfalussy framework is reinforced by a roadmap, adopted by the ECOFIN Council in December 2007, which aims to improve the functioning and operation of the current EU supervisory framework—more precisely, the functioning of the Committees of Supervisors (EC, 2007). Earlier evaluations of the Lamfalussy framework—by different EU institutions and forums—are considered by the Council in order to formulate its assessment. As the Lamfalussy framework is strongly supported by stakeholders, the Council decided to establish additional improvements at all levels of the framework without making a change to the inter-institutional balance between the European Parliament, the Council, and the Commission. As a result, the Ecofin Council's (as cited in Lawson, Barnes, & Sollie, 2009, p. 21) recommendations were about: "*a) the arrangements for regulation (Levels 1 and 2 of the Lamfalussy framework); and b) the institutional setting of the Level 3 committees.*"

Concerning the legislative level of the Lamfalussy framework (Level 1), recommendations about taking some limiting measures for the use of national options and discretion in EU directives and the implementation of legislation have been endorsed. In addition, the importance of establishing realistic transposition and implementation deadlines for Level 2 measures is also underlined by the Council. At last, open and transparent consultations with attracted stakeholders were to be supported.

Several suggestions, especially with respect to improvements to accountability and decision-making, have been made in order to enhance the Level 3 committees of the Lamfalussy framework, which are in charge of the information exchange, and the cooperation and convergence of supervisory practices:

— To enhance the political accountability of the committees, national supervisors should orient their work toward supervisory convergence and cooperation, which will let financial supervisory authorities take into account financial stability concerns in other Member States.

— To reinforce the decision-making processes of the committees, the introduction of qualified majority voting in their charters has been suggested with the obligation for those who do not disclose their decision.

— To clarify the role of the Level 3 committees and to enhance their work, the commission decided to make a revision to the Commission Decisions creating the three Committees of supervisors that are assigned clear-cut tasks such as mediation, planning recommendations, and guidelines; and a clear role to improve the analysis and responsiveness to risks to the EU financial system's stability.

## **5. The institutional design proposed by de Larosière**

This section handles the key points (5.1), and in particular, the contribution of the de Larosière Report on the European supervisory structure design and global repair (5.2).

### **5.1. Key points of the de Larosière report**

Although the de Larosière Report (2009) is mainly focused on EU regulatory supervision, it does include global features of the new reforms it introduces. The report indicates its posture in the global financial crisis, but it especially concentrates on financial stability oversight and supervisory repair, which constitutes its core elements and its strongest parts for various reasons: (i) this subject is not handled in details in other reports; (ii) the De Larosière report underlines the importance of early warning systems that should be revised; and last, (iii) the report provides a model of organization, or in other words, an institutional design of supervision of different financial functions by establishing a systemic risk regulator that will include all functions.

As regards the reasons for the global financial crisis, the report focuses on some points such as abundant liquidity as a result of the loose monetary policy in the US and the accumulation of large

global imbalances, failure of the governance of financial institutions, ineffectiveness, and rating agencies' modeling failures, etc. Concerning the regulatory reasons, the report touches on the issues of the malfunctioning of current capital requirements and the lack of any denoting global coordination mechanism among international agencies such as the IMF, the Financial Stability Forum (FSF), and G20, etc.

The report also points out the under-priced government guarantees, the opacity of securitization structures and credit derivatives, the gambling of Basel Capital Requirements, and the abnormal incentives of bankers. It also proposes the following solutions to current deficiencies that distinguish the de Larosière Report from other reports: prefunding of deposit insurance funds, which is lacking in many European countries, larger transparency for the shadow banking sector, a multiyear setting of bonus standards, greater responsibilities for chief risk officers in company governance, and the standardization of derivative contracts with centralized clearing.

Anyway, the report does not directly discuss the too-big-to-fail problem or the quantification and/or penalization of systemic costs generated by the growth and risk-taking behavior of large and complex financial institutions. Furthermore, the weakness of European banks in terms of overall capitalization compared with US banks is also not handled in detail.

## **5.2. European supervisory structure design and global repair proposed by the de Larosière Report**

The recommendations of the de Larosière Report endorsed a clear and well-designed three-tiered structural approach<sup>3</sup>:

1. The establishment of the European Systemic Risk Board (ESRB) as a systemic regulator at the “top,” a new body responsible for the macro prudential supervision of the EU financial system.
2. The creation of the European System of Financial Supervisors

---

3 The legislative proposals have been agreed to by the EU Member States, and they have also been approved by the European Parliament.



(ESFS), as practical regulators in the “middle,” including existing national supervisory authorities and the establishment of three new European Supervisory agencies such as the European Banking Authority (EBA), the European Insurance Authority (EIA), and the European Securities Authority (ESA) for related functions. Indeed, the establishment of these three agencies can be considered to be a result of the transformation of the three existing Level 3 committees.

3. At the “bottom,” national versions of the three practical regulators will rank.

The main task of the regulators in the middle and the bottom is to deal with each other, while that of national regulators is to coordinate daily supervision. The task of the European regulators is the coordination of overall supervision, macro-prudential supervision, and crisis-resolution actions. Last, the European Systemic Risk Board is in charge of the decision on the overall macro-prudential policy, as well as the use of risk warnings, which are considered as inputs to EU supervisors in the “middle,” and the Board gives them guidance built on comparisons across Member States.

Following the recommendations of the de Larosière report, it is possible to consider that the most important point is the coordination rather than centralization of all supervisory activities in one establishment. The report is original for three reasons:

- (i)* First, it proposes the creation of a supreme regulator at the top of the supervisory hierarchy, with a systemic outlook and larger responsibilities than other institutions.
- (ii)* Second, in fact, the de Larosière Report proposes a uniform decentralization at the national level in order to achieve an ultimate centralization of the prudential supervision mechanism at the European level.
- (iii)* Finally, the report can be seen as an important contribution to the global financial architecture with its recommendations for EU regulatory and supervisory reform and global coordination.

The report proposes a time frame of 2009–2012 to achieve the complete establishment of this institutional design.

## 6. Regulatory repair for the supervision of cross-border institutions

In order to limit the frequency and extent of individual bank or financial institution failures, as well as those of systemic bank crises, some policy options and several functional measures can be described as follows: (i) the strengthening of cooperation between home and host countries, (ii) the assignment of a lead supervisor for prudential supervision of cross-border financial groups, and (iii) the creation of a central agency that works in tandem with national supervisors (Schoenmaker & Oosterloo, 2007, p. 286).

- (i) *The strengthening of cooperation between home and host countries*: In the current system, the responsibility of the home country includes a bank or a financial group and its EU-wide branch network. The home country is also the consolidated supervisor. The host country has responsibility for a bank's or a financial group's EU subsidiaries and checks the stability of its financial system. Consequently, there should be cooperation between home and host countries for better financial supervision and greater stability. The de Larosière Report puts forth the establishment of global "colleges of supervisors" for the supervision of cross-border financial institutions.
- (ii) *The assignment of a lead supervisor for prudential supervision of cross-border financial groups*: This is to say that EU-wide operations, including both branches and subsidiaries, should be under the full responsibility of the home country authority of a pan-European financial group.
- (iii) *The creation of a central agency that works in cooperation with national supervisors*: It can be seen as a form of the European System of Financial Supervisors, including two different and fundamental forms: First, the creation of a pan-European central agency for the supervision of cross-border financial institutions with full responsibility for the EU-wide operations of pan-European financial institutions, including both branches and subsidiaries. Second, the consolidated supervisor should be responsible for the day-to-day supervision of cross-border financial groups.

In addition to these policy options, the introduction of home country supervision without implying the supervisory duplication by host countries, entailing different requirements or reporting forms, would help reduce the burden on European financial institutions, enhance cross-border enlargement in Europe, and encourage their competitive position vis-à-vis their counterparts in the US.

## **7. Enhancing cooperation and coordination between the EU and the G20**

Following the recommendations of the de Larosière Report (2009), the European Systemic Risk Board, which is considered to be the systemic risk regulator, is also supposed to play an important global role regarding the harmonization of various national regulations such as the Deposit Guarantee Schemes and their prefunding, the application of capital requirements, and the quality of supervision standards. The assessment and approval of any national exceptions are carefully performed by the Board.

The report proposes that all international relevant bodies such as the BIS, the FSF, and the IMF should be informed about macro-prudential risks that provoke a global dysfunction of monetary and financial systems. As the de Larosière Report emphasizes the importance of the coordination at both European and global levels, this proposed model of a central bank-based systemic risk regulator can coordinate international regulation at a global forum.

According to the report, the FSF would be the principal coordinating institution at the international level with the help of the BIS in establishing international standards, and with the IMF's assistance on early warning systems such as its Financial Sector Assessment Programme and on the improvement of a global early warning system for financial stability built on a "global risk map and credit register." Additionally, the report puts forth an adequate "tax" on aberrant jurisdictions involving activities to be subject to higher capital requirements. At large, the report underlines the important role of the EU, the IMF, and other international forums for the enhancement of global prudential coordination.

In addition to these propositions of the de Larosière Report, the approval of the Basel III accord on financial regulations during the G20 meetings in November 2010 in Seoul generated a strong recognition about worldwide harmonization of financial rules. The Basel III accord results from the tightening of the earlier requirements of the Basel Committee on Banking Supervision and aims to fill the gaps of Basel II and heal the dysfunctions it generated. The Basel III focuses more precisely on the prevention of liquidity risk but also introduces a macro-prudential regulatory aspect by distinguishing itself from both Basel I and II. Its most important requirements are as follows: (i) the minimum common equity requirement increases from 2% to 4, 5%, and (ii) in order to bear future periods of stress, banks are required to hold a capital conservation buffer of 2, 5%. Thus, common equity requirements will jump to 7%.

---

60

The Basel III accord generates a submission of global finance into a single rulebook by bringing minimum standards, despite the evident differences in regulatory, supervisory, and legal systems across countries. To achieve the ultimate harmonization of global finance, thanks to the application of Basel III standards as well as that of the harmonization of global financial regulation, requires enhanced coordination and cooperation among the EU, the G20, and all international relevant bodies such as the IMF, the BIS, and the FSF, as already discussed.

For this purpose, in as much as Larosière's institutional design is approved and is under construction within the EU, other members of the G20 should also be required to build their institutional design for the worldwide harmonization of financial rules. In this respect, two suggestions can be put forth: First, a multilateral financial charter can be designed across G20 national authorities: this international financial charter, built on commonly agreed principles and standards, would be responsible for the setup of Memorandums of Understandings as regards the information exchange, cooperation, and coordination, an important role that can be actually played by the International Organisation of Securities Commissions (IOSCO), which already has adequate rules to impede discretionary behaviours of its members and offers a sufficient

organizational structure (Spaventa, 2009). Second, a more rigid approach based on a World Trade Organization (WTO) design can be advanced. This WTO-style institution can be seen as the protector of a common rulebook built on compulsory requirements, negotiated by its members, with a serious penalization of aberrant jurisdictions. The first model could progressively transform into the second as the example of the transition from GATT to WTO (Spaventa, 2009).

In this point, our proposition bears upon the fact that this institutional model that could be built within the members of G20—except the EU—can be integrated or merged with de Larosière’s institutional design. The merger of these two different institutional designs can lead to the worldwide harmonization of overall financial and prudential rules by generating a sharp increase of coordination and cooperation at the global level.

Nevertheless, the integration of both the G20’s and de Larosière’s institutional designs does not lead to a proposal of one global financial regulator at the global level. Such a suggestion seems impossible because of the lack of a present common rulebook and of the differences between regulatory, supervisory, and legal systems across countries.

## **8. Conclusion**

In order to limit the frequency and extent of individual bank or financial institution failures as well as those of systemic bank crises; and to limit the externalities of systemic risk, prudential rules and institutional arrangements should be further harmonized at both the European and international levels. It is clear and evident that there is a strong need for an urgent and adequate harmonization of financial and prudential rules, procedures, and institutional infrastructures and for the establishment of a new model of institutional organization of coordination at both the European and international levels, which could generate an increase in the quality of information exchanges among all actors. Furthermore, it would allow for a reduction of the impact of moral hazard in prudential supervision, developing forecasting, and it would enable better prevention of systematic risks and contagion.

In practice, the current system of prudential supervision in Europe is built on a decentralized structure at the European level, while there is a strong tendency toward centralization at the national level. However, the endorsement of the de Larosière Report by European authorities brought about a theoretical basis for the establishment of an ultimate centralization at the European level, maintaining a uniform decentralization structure at the national level.

The de Larosière Report is an important contribution to future global financial architecture because the report underlines the importance of global coordination, including all relevant international bodies such as the IMF, the BIS, and the FSF. Additionally, the endorsement of the Basel III accord by the G20 highlights the strong intention for the submission of global finance into a single rulebook in order to achieve worldwide harmonization of financial rules. Herein, it is possible to suggest that the Basel III accord contributes to worldwide micro prudential harmonization, while the de Larosière Report brings insight about a European-based model for worldwide macro prudential harmonization.

An important proposition that this paper provides is that Europe's new harmonized institutional regulatory design must be in rapport with a new institutional design that could be constructed through the harmonization of prudential rules between G20 countries. and that both institutional designs can lead to the creation of a highly coordinated international supervision mechanism for the intensification of international financial stability. In this respect, a multilateral/international financial charter can be designed across G20 national authorities: This international financial charter would be responsible for the establishment of Memorandums of Understandings as regards the information exchange, cooperation, and coordination, an important role that can be actually played by the International Organisation of Securities Commissions (IOSCO), which already has adequate rules to prevent discretionary behaviors of its members and offers a well-designed organizational structure. In addition, a more rigid approach, based on a World Trade Organization (WTO) design, as the safeguard

of a common rulebook built on compulsory requirements with a serious penalization of aberrant jurisdictions, can be put forth. The first model can gradually change into the second model, as provided by the example of the transition from GATT to WTO.

Herein, our proposition touches upon the fact that this institutional model that could be built within the G20—except the EU—can be merged with de Larosière’s institutional design. The merger of these two different institutional designs can lead to the worldwide harmonization of overall financial and prudential rules by generating a sharp increase in coordination and cooperation at the global level and to the creation of a highly coordinated international supervision mechanism for the strengthening of international financial stability.

However, the integration of both G20’s and de Larosière’s institutional designs does not lead to a proposal of one global financial regulator at the global level. Such a suggestion seems impossible because of the lack of a present common rulebook and the differences between regulatory, supervisory, and legal systems across countries.

## References

Council of the European Communities. (1992). *Treaty of the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Coupepy-Soubeyran, J., & Sessin, T. (2001). Pour une autorité de supervision financière européenne. *Revue d'économie Financière*, 143–160.

De Larosière, J., Balcerowicz, L., Issing, O., Masera, R., McCarthy, C., Nyberg, L., ... Ruding, O. (2009). Report of the high-level group on financial supervision in the EU. *European Commission. Brussels*.

Kane, E. J. (1981). Accelerating inflation, technological innovation, and the decreasing effectiveness of banking regulation. *The Journal of Finance*, 36(2), 355–367.

Kane, E. J. (1989). *The S & L insurance mess: how did it happen?* The Urban Insite.

Kozanoğlu, M. D. (2007). *La Banque Centrale Européenne et la surveillance du système monétaire et financier en Europe* (M.A. Thesis). Grenoble University, Grenoble.

Lannoo, K. (1998). *From 1992 to EMU: the implications for Prudential Supervision* (Vol. 1998). Centre for European Policy Studies.

Lawson, J., Barnes, S., & Sollie, M. (2009). Financial market stability in the European Union: Enhancing regulation and supervision. *OECD Economic Department Working Papers*, (670).

Padoa-Schioppa, T. (1999). EMU and banking supervision. *International Finance*, 2(2), 295–308.

Plihon, D. (2000). Quelle surveillance prudentielle pour l'industrie de services financiers? *Revue d'économie Financière*, 17–32.

Schoenmaker, D., & Oosterloo, S. (2007). Crossborder Issues in European Financial Supervision. In *The Structure of Financial Regulation* (pp. 264–291). London: Routledge.



Spaventa, L. (2009). Reforms of the world financial system: Can the G20 deliver? Retrieved from <http://voxeu.org/article/reforms-world-financial-system-can-g20-deliver>



# *Electoral Rules, Political Representation and Advocacy Coalition Framework in Turkey*

**Özge Çopuroğlu<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>Yeditepe University, ozge.copuroglu@yeditepe.edu.tr

67

## **Abstract**

The aim of this research is to understand the impact of the electoral rules on the minority representation in culturally divided societies. The article tries to explore whether the Advocacy Coalition Framework might promote the political participation in decision making process in a restricted party competition. Using data from the Supreme Election Council of Turkey, analyses on elections in Mardin case reveal that issue-based coalitions can lead voters to reflect their ethnic and religious belongings more accurately.

## **Keywords**

Turkey, electoral rules, local elections, minority representation, Advocacy Coalition Framework

## **Öz**

Bu araştırmanın amacı kültürel olarak kırılmaları olan ülkelerde seçim kurallarının azınlıkların siyasal temsiline etkisini anlamaktır. Bu makale Destek Koalisyonu Çerçevesi'nin (DKÇ) siyasi partilerin rekabetçi ortamında karar alma sürecinde siyasi katılımı teşvik etmeye yeterli

olup olmadığını ortaya çıkarmayı hedeflemektedir. Türkiye Yüksek Seçim Kurulu'nun (YSK) verilerine dayanarak, Mardin örneğinde kısıtlı olarak bulgulanan koalisyonun, seçmenlerin dini ve etnik aidiyetlerini daha isabetli yansıtmasını sağlayıp sağlayamadığını analiz eder.

### **Anahtar Kelimeler**

Türkiye, seçim kuralları, yerel seçimler, azınlıkların temsili, Dava Koalisyonu Çerçevesi

## 1. Introduction

Ensuring political representation of ethnic diversities in national level decision making is one of the important challenges in ethnically divided societies. It has also been intensively studied in the literature<sup>4</sup> because, the ability of democratic institutions to represent ethnic divided society is seen as a key factor of the political stability and the conflictuality. Starting from this point, we hope that the questioning about the opportunities for a better political representation of ethnical and religious divisions in Turkey is important on the way to help solving the terror problem based on the ethnic cleavage in the country. Also, for a country which is seeking accession to the European Union (EU), it has to comply with basic EU standards which include also the protection of minorities and their political representation. The rights and freedoms of all minorities in Turkey are, therefore the essential elements in the country's EU candidacy.

The Justice and Development Party (Adalet ve Kalkınma Partisi, AKP) government has made the EU accession process as its priority when it first came into power in 2002. During the first years of its government, many taboos have been broken, especially regarding to the non-Muslim minorities like Armenians, Jews, Greeks and even the Muslim Kurdish community, who have long been treated as a danger to the unity of the state. Taking all of the reforms into consideration, Turkey has taken some significant steps towards meeting the Copenhagen criteria. On the other hand, despite these improvements, there are continuing restrictions led by the existing law and practice.

Observing the Turkish case, this article argues that if the political system is restricted by the law; parties prefer to form an alliance that which is called as "Advocacy Coalition" in a very concentrated and ethnically divided electoral district to the aim to surmount the national threshold. The purpose of this article is to draw and check an analytical

---

4 See Horowitz, D. L. (2003). Electoral systems: A primer for decision makers. *Journal of Democracy*, 14(4), 115–127.; Reilly, B. (2002). Democracy in divided societies: Electoral engineering for conflict management. *Journal of Democracy*, 13(2).; Norris, P. (2003). *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*. New York: Cambridge university press.

view for explaining this process of policy making strategy. And we'll try to do so by using the Advocacy Coalition Framework (ACF). To prove our hypotheses, first, we focus on the legal status and the electoral rules which effect the minority representation in Turkey by analyzing the Constitution of the Turkish Republic and the Political Parties Law (Siyasi Partiler Kanunu, 1983). After reviewing the related texts, we turn to the case of Mardin<sup>5</sup> district which occupied a special example in Turkey in the 2014 local elections. This case is special with its recently elected a Syriac<sup>6</sup> Christian co-mayor for the metropolitan municipality, in this predominantly Muslim habitants by forming a coalition to overcome the national threshold of 10%. In order to show whether the strategy of coalition making did really work, we studied the concerned data where parties offer candidates separately versus the regions where parties run together for the office. Later we'll try to see if the strategy to establish a coalition works as well.

- 
- 5 Mardin is a province and a city located in the Southeastern Turkey and is one of the oldest settled areas in the upper Mesopotamia with a diverse population composed by Turkish, Kurdish, Arabic and Assyrian/Syriac people. Assyrian Christians settled here during the 5th century, and then the Arabs occupied the city between the years of 640 and 1104. Afterwards, it had a succession of Seljuk Turkish, Kurdish, Mongol and Persian overlords until the Ottomans. In the early 20th century many of the Assyrian Christians were perished during the troubles, and in the last few decades many have emigrated. The province is divided into ten districts (sub-governorates) and possesses a population of around 750,000. Mardin is renowned for its mixed population of ethnic groups, mainly consisting of Kurds, Arabs, Turks and Syriacs (Syrian Orthodox Christians). Concerning the social and demographic qualities of the population in Mardin, the local authorities supply a structure based to the results of the 14th General census counted in 2000 according to 3 core points: gender, education, and disability. Ethnic and religious qualities are not mentioned in this research.
- 6 Also called Syrian Orthodox Christians or Syriacs, the language and practices of Assyrians originated in early Christianity. According to the United Nations Refugee Agency, their historical homeland in Turkey is in the provinces of Mardin and Hakkari in the south-east. A 1995 study estimates the number of remaining Assyrians to be around 15 000, the majority of whom live in Istanbul and around 2000-3000 of whom live in the south-east. Assyrians belong to the same ethnicity and speak the same language (Assyrian). They are divided into four main groups based on differences of theological interpretation and denomination, which are Assyrian, Nestorian, Khaldean and Maronite. The Assyrian Orthodox community in Turkey has four metropolises: Turabdin, Mardin, Adiyaman and Istanbul. Their patriarchate is in Damascus, Syria.

Here the technical problem encountered is the lack of census data in relation to ethnical belongings and native languages; due to the fact that no corresponding questions were posted after the 1965 census and major changes may have occurred since then. Therefore, the existence of minorities living in the districts (rural area) is built upon the derivations from the existence of the churches and the numerical data expressed by the secondary sources (Everi, 2012, p. 189). However, it is clear that the citizens with the Turkish origins constitute the majority in the country, while the largest minority groups are citizens with the Kurdish and Arabic origins. Smaller minorities are the Armenians, Jews, Greeks and several Circassians<sup>7</sup>.

## **2. Conceptual explanations and political background**

Kaya and Baldwin (2004, p. 5) define a minority first, as a group “based on objective criteria and it is not for a particular national government, or national Constitution, in order to state who is the real minority. The key determining factors whether a minority group exists or not are:

- A shared group identity, based on culture, ethnicity, religion, or language.
- Relative lack of power compared with the dominant group.

There are also subjective criteria. Both the group itself must desire to be seen as an ethnic, religious or linguistic group, and individuals have the right to a free choice as to whether they wish to be part of this group without suffering any detriment based on their choice. In Turkey, the national application of the term “minority”, in breach of international standards, has the effect of rejecting minority nomination to all groups except Armenians, Greeks and Jews. For instance; Syriacs including the Nestorians and Khaldeans have not been accepted as a minority group in the Lausanne Peace Treaty.

At this point, Turkey still refers to the Lausanne Peace Treaty signed in 1923 as the only source for the recognition and protection of minority groups. This treaty itself refers only to non-Muslim minorities apart from Article 39 which refers to minorities more generally. On the other

---

<sup>7</sup> The full list of minorities in Turkey is presented in Appendix 1.

hand, the definition of minorities in the Lausanne treaty was not based on an inclusive parameter of “religion”. Had the parameter of religion been accepted, whose religious practices are very different from Sunni Muslims, such as Alevis population formulating a specific community with its own religious practice and culture as well. In the political arena, the centrist parties took an unconvincing position. The Sunni-traditional block is opposed by secular-Alevi constituents. One common factor which links this heterogeneous constituency is their opposition to pro-Islamist parties. The Alevis have a consistent and continued pattern of voting for the Republican People’s Party (Cumhuriyet Halk Partisi, CHP). As argued by Ciddi (2009, pp. 115–131), Turkey’s Alevi population in the 1990s and present, continues to be its greatest electoral ally for the centre-left because the religiosity component was underestimated by centre-left in particular.

72

In addition to religiosity, electors’ predisposition to voting and party choice is also determined by their ethnic self-identification. Such a division exists most clearly in voters’ identifying themselves as Turkish or Kurdish. Having said this, the international system allows us to define a community as a minority which is different from the majority by race, religion or linguistic bias. Considering the Kurdish community in Turkey as a minority has been a complex issue because of the official rhetoric and practice, which has been used to refuse to recognize Kurds as a minority. On the other hand, ethnic tensions in Turkey persist after the PKK’s (Kurdish Workers Party) actions in Southeastern Turkey and it creates crucial problems on the road to democratic consolidation in the country. From an internal perspective, the sharp distinction between Turkish and Kurdish identities became sharper as a conflict in the South East became more acute by 1994. All of the parties formed by the Kurdish people one after another (HEP, HADEP, DEHAP, BDP, HDP<sup>8</sup>) have been regional fortresses in Turkey’s Southeast. They have been instrumental in raising the Kurdish issue, not only as a domestic

8 People’s Labour Party (Halkın Emek Partisi, HEP); People’s Democracy Party (Halkların Demokratik Partisi, HADEP); Democratic People’s Party (Demokratik Halk Partisi, DEHAP); Peace and Democracy Party (Barış ve Demokrasi Partisi, BDP); Peoples’ Democratic Party (Halkların Demokratik Partisi, HDP).



problem relating to minority rights, but also as an international debate, acting as a barometer of how far Turkey has gone down the road towards democratic consolidation (Ciddi, 2009, p. 91).

It should be noted that due to the monolithic concept of nation which was employed in the early days of the Republic and reinforced in Laws written by the subsequent military interventions, these communities are considered as part of the integrity of the nation. In this perspective, the current Turkish Constitution accepted after 1980 coup d'état, does not refer especially to ethnic or religious minorities. The only relevant provision in the Constitution is Article 10 that guarantees all individuals 'equality before the law', without any discrimination, irrespective of language, race, color, sex, political opinion, philosophical belief, religion and sect, or other such considerations<sup>9</sup>.

On the other hand, 5 months after the civil rebellion known as Gezi Park Protests, and only 3 months before the 2014 Local Elections, the initiation of the anti-corruption investigation on 17<sup>th</sup> December 2013 turned the political agenda upside down in Turkey and it comes naturally before than ethnic minority representation. PM Erdoğan's AKP succeeded in receiving 43.4 percent of the total votes to the CHP's 25.6 percent in the March 2014 local elections by stoking protests, politically utilizing the anti-corruption investigation (Cop, 2016). AKP and Erdoğan defined the Gülen movement followers who were staffed in judicial institutions and security forces as the "parallel state", a "betrayal organization" and a "terrorist group," refusing the charges alleged to them by Gülen movement followers by taking a firm stand and the AKP was able to identify and formulate a new enemy in the eyes of his voters. Anticipations that the allegations of corruption would affect the outcome of the elections turned out to be premature misjudgments. AKP received almost the 45 percent of the votes in the local elections held in March 2014. Due to the politically polarized atmosphere, analyses show that local dynamics did not play a major role in determining the outcome of the 2014 Local Elections. Table 1

---

9 See the Article 10, "Equality before the law", Constitution of the Republic of Turkey, 1982.

below shows that local parties failed to increase their votes, and once again Nationalist Action Party's (Milliyetçi Hareket Partisi, MHP) and CHP's votes remained more or less at the same rates<sup>10</sup>.

**Table 1. Results of Recent General and Local Elections<sup>11</sup>**

|                  | General Elections | General Elections | Local Elections  | General Elections |
|------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| Million          | Nov. 1st, 2015    | June 7th, 2015    | March 30th, 2014 | Oct. 12 th, 2011  |
| Voters           | 55.36             | 54.5              | 52.7             | 52.8              |
| Total votes cast | 48.52             | 47.2              | 46.9             | 43.9              |
| Valid votes      | 47.83             | 45.9              | 45.1             | 42.9              |
| Ak Parti         | 23.66             | 18.7              | 20.5             | 21.3              |
| CHP              | 12.1              | 11.4              | 12.5             | 11.1              |
| MHP              | 5.69              | 7.5               | 6.9              | 5.5               |
| HDP/BDP          | 5.14              | 6                 | 2.7              | 2                 |
| Other            | 1.22              | 2.1               | 2.4              | 2.4               |

In these elections, different fractions of Kurdish politics united to enter the election as a party for the first time under HDP. However, whether HDP could pass the electoral threshold or not was quite critical for the outcome of the election for all parties in the parliament, as it could change the outlook in the political spectrum drastically.

### **2.1. Figure out of the problem: Aspects of Electoral Engineering in Turkey and Its Impact on the Political Representation in Mardin District.**

In the political mechanism, electoral rules have a major impact on the inclusion of minorities in political life (Horowitz, 2003, p. 115). This part of the study highlights the impact of the electoral laws in Turkey and their political consequences on the quality of the minority representation. Our starting point is based on the question of: How

<sup>10</sup> See Elections report prepared by scientific research company (KONDA, 2014).

<sup>11</sup> This table was prepared in light of the official results declared by the Supreme Electoral Council. See the official webpage of the Supreme Electoral Council, <https://sonuc.ysk.gov.tr/> (last checked on May 19th, 2016).

do electoral rules apply in Turkey affect the representation of ethnic minorities with a specific focus on the diversified population living in a concentrated territory as Mardin?

In order to discuss this, we'll try to examine the impact of the electoral system on the representation of minorities according to two points: concerning the discussion of the first step, we analyze the main instruments of electoral systems that are relevant for the representation of ethnic minorities, and their consequences. This step sheds light on electoral laws if they encourage the election of multiethnic parties. For this, we'll also clarify the SPK and the Constitution of 1982 with a focus on possibilities of the representation of ethnic minorities in the parliament whether these rules give place to a restricted electoral competition requiring an ethnically based identification of voters, parties or candidates.

After briefly reviewing the related legislation, we turn to the case of Mardin example and we prefer the local elections in this context since they provide more clues. Mardin is a province located in the Southeast Anatolian region and has a long border with Syria. The province is divided into ten district sub-governorates and possesses a population of around 750,000. Mardin is particularly well-suited to apply our framework, as the city reflects the panorama of many different ethnic and religious minority groups as well. The largest remaining and numerically stable minorities are Arabs and Kurdish residents. Both groups live territorially concentrated in the Mardin metropolitan city. The Arabs mainly live in Nusaybin and Artuklu districts and they are socially better integrated into society. The Syriacs and Yezidi-Kurds are very small in number, live as dispersed in the region and mainly in cities. Originally Kurdish people live mainly in the districts of Nusaybin, Kızıltepe and Midyat and dominate the economic and political life.

In Mardin case, when the last local elections are analyzed, it's observed that ethnical and religious minorities have elected Februniye Akyol and Ahmet Türk from Mardin district as the co-mayors. As a result, in this region where Arabs, Yezidis, Kurds and Soreanics are commonly seen; Februniye Akyol was selected as the first Soreanic

Mayor in Turkish history. In the light of this, the question then has to be answered whether there are common properties about this voting behaviour; such as preventing the ethnical and religious distinctions. If it is seen as an example in voting for the minority representation, then it would be possible to talk about the effect of the ACF as being the subject to a kind of structural outsiderism. We summarize these expectations in two testable hypotheses with focus on the minority representation according to the ethnic homogeneity of the district. Borrowing the hypothesis of Bochsler (2007, p. 153); we understand that if the system is restricted, minorities represent themselves better in a small magnitude. Pursuing this path:

Hypothesis 1: If minority parties are restricted by the system, minorities are doing better when they run with a proper candidate in a small homogenous district.

Hypothesis 2: In ethnically mixed districts, minorities are represented by establishing a coalition and running with a joint candidate to surmount the national threshold.

From this point of view, as expressed by Zollinger and Boschler (2012, p. 611), ethnic homogeneity in this case selected appears as a key variable of our hypotheses. According to them, if minority parties are banned, minorities might either seek access to the mainstream (not ethnically defined) parties and run with non-partisan candidates or give emphasis to local elections and seek to use non-partisan electoral lists of local citizen groups in ethnically homogenous districts.

### **3. Advocacy coalition framework (ACF)**

It's crucial to understand how the advocacy coalition framework is used to analyze the process the policy change regarding the collective action. As showed by Kübler (2001, p. 623), the ACF argues that actors perceive the world and process information according to a variety of cognitive biases which provide heuristic guidance in complex situations. The ACF names several potential 'guidance instruments' which are at the disposal of advocacy coalitions: changing rules to alter budgets and legal objectives, changing the incumbents of various governmental

positions within elected bodies or administrative agencies, affecting public opinion via the media, altering target group behaviour (e.g. via demonstration or boycotts), altering the perceptions of policy-relevant actors by producing knowledge and information (e.g. through research and expertise). Beliefs in the secondary aspects are assumed to be more readily adjusted in the light of new data, experience, or changing strategic considerations.

Within a subsystem, the ACF assumes that actors can be aggregated into a number (usually one) of advocacy coalitions each composed of actors from various governmental and private organizations who both share a set of normative and causal beliefs and engage in a non-trivial degree of coordinated activity over time. The belief systems of each coalition are organized into a hierarchical, tripartite structure with higher/ broader levels constraining more specific beliefs. At his level, the deep core of the shared belief system includes basic ontological and normative beliefs, such as the relative valuation of individual freedom versus social equality, which operate across all policy domains. The ACF assumes that policy core beliefs are the fundamental glue of coalitions because they represent basic normative and empirical commitments within the domain of specialization of policy élites. Sabatier and Jenkins-Smith (1999, p. 117) had drawn their hypotheses concerning coalitions as well. The ACF defines coalitions as consisting of members who share policy core beliefs and engage in a non-trivial degree of coordination.

Among the assumptions, the ACF explicitly identifies beliefs as the causal driver for political behavior. At the top of the belief system lies deep core beliefs, which are the broadest and most stable among the beliefs and are predominately normative. Examples include liberal and conservative beliefs, and relative concern for the welfare of present versus future generations that are applicable across many subsystems. In the middle of the belief system hierarchy is policy core beliefs, which are of moderate scope and span the substantive and geographic flexibility of a policy subsystem. The subsystem specificity of policy core beliefs makes them ideal for forming coalitions and coordinating

activities among members. Policy core beliefs are resistant to change but are more likely to adjust in response to verification and refutation from new experiences and information than deep core beliefs. At the bottom of the belief system is secondary beliefs. In comparison with the policy core beliefs, secondary beliefs are more substantively and geographically narrow in scope, and more empirically based. The ACF predicts that secondary beliefs, compared to deep core and policy core beliefs, are the most likely to change over time. Based on these premises, the ACF requires that conflicting strategies from various coalitions are normally mediated by third group actors, “here termed “policy brokers”, whose principal concern is to find some reasonable compromise that will reduce intense conflict” (Sabatier, 1998, p. 98).

In this light, it is interesting to use the advocacy coalition framework to understand such a process of policy change, drawing on social movement theory to overcome shortcomings of the ACF regarding collective action. We argue that the recent history in the field of minority representation in Turkey can plausibly be presented as a competition between coalitions advocating belief systems regarding problems and policy.

### **3.1. Mobilization and the political opportunity for a coalition**

Within the belief systems, the ACF of Sabatier and Jenkins-Smith (1999) considers the policy process as a competition between coalitions of actors who advocate beliefs about policy problems and solutions and this competition identifies three structural categories: a deep core of fundamental normative and ontological axioms that define a vision of the individual, society and the world, a policy core of causal perceptions, basic strategies and policy positions for achieving deep core beliefs in a given policy subsystem, and a set of secondary aspects comprising instrumental considerations on how to implement the policy core. The analysis collaborates the idea that coalition behaviour is strongly framed by the openings in the political opportunity structure. At the highest/ broadest level, the deep core of the shared belief system includes basic ontological and normative beliefs, such as the relative

valuation of individual freedom versus social equality, which operate across virtually all policy domains. It is assumed that these structural categories of belief systems show decreasing resistance to change, with the deep core displaying the most, and the secondary aspects the least, resistance. The ACF argues, from around beliefs, and particularly around core beliefs (Kübler, 2001, p. 623).

Another contributor to Sabatier's proposition, Schlager (1995, p. 243) defined the ACF as 'people from various governmental and private organizations who both (1) share a set of normative and causal beliefs and (2) engage in a non-trivial degree of coordinated activity over time'. Therefore, Schlager hypothesizes that to emerge an advocacy coalition and for its persistence, the coalition's members must have addressed collective actions problems that are the distribution of costs involved in a strategy and the prevention of free-riding.

#### **4. Electoral participation and the partisan system in Turkey**

According to the election system in Turkey defined by the Constitution of 1982, elections are theoretically held according to a proportional representation system in a single stage in accordance with the principles of general, equal, secret and direct voting, universal suffrage of the votes<sup>12</sup>. There are 81 provinces in Turkey. Each province constitutes an electoral district due to its large population (Cop, 2016, p. 213).

Horowitz (2003, p. 115) mentioned that the nature of an electoral system is to aggregate preferences and to convert them into electoral results, so every electoral system has biases built into its mechanisms of decision, which then feed back into the structure of choices confronting voters, constraining and changing choices that they might have made under other systems. Consequently, not only is there imperfect reflection of voter preferences in the first instance, but voter preferences

---

12 The Turkish Assembly is made up of 550 seats, with seats distributed to electoral districts according to population. Istanbul, which is divided into three electoral districts, gets 85 seats, while Ankara, the capital, receives 31. Seats are awarded on the basis of proportional representation, with each party gaining a number of seats in each district based on its share of the local vote. The d'Hont formula applies for the distribution of deputies among the parties according to the election results.

themselves are shaped by the electoral system. Preferences do not and cannot exist independently. Legal bans or *de facto* obstacles against parties or organizations might occur also liberal democracies, for instance if national legal thresholds are so high that a minority group could impossibly pass. There are explicit or implicit administrative obstacles for all kinds of minorities to form their own parties and to run and campaign in elections (Bogaards, Basedau, & Hartmann, 2010, p. 599; Moroff, 2010, p. 618).

In Turkey, a 10% nationwide threshold is practiced in elections. Those political parties failing to receive at least 10% of the valid votes throughout the country in general elections, and throughout an electoral milieu in by-elections, cannot be represented in the parliament.<sup>13</sup> On the other hand, neither national nor local threshold applies to independent candidates. After failing to clear the 10 percent threshold in the 1995, 1999 and 2002 elections, pro-Kurdish parties eventually decided to show independent candidates. As a result, 23 and 35 pro-Kurdish independent candidates were elected in 2007 and 2011 respectively, and they formed their party's parliamentary group afterwards (Cop, 2016, p. 224). Bacık (2008, p. 356) defined that small parties have developed different strategies to overcome the hurdle of the 10% threshold. One is to nominate independent candidates. Another way is to negotiate electoral coalitions or party mergers to counterbalance the AKP. The Democratic Leftist Party (Demokratik Sol Parti, DSP), for example, concluded a coalition agreement with the CHP such that the

13 As mentioned by Türk (1993, p. 16), the constituency threshold has an interesting history in Turkey. It was introduced for the first time in 1961, as the Constituent Assembly which drafted the Constitution of 1961 adopted the system of proportional representation. Four years later, it was abolished in favor of the national remainder system pooling the waste votes at national level to make the countrywide results of the elections more proportional. In 1968 it was reintroduced, while the system of national remainder dropped. But this time Constitutional Court declared the constituency threshold is actually unconstitutional and void, as being incompatible with principles of free elections and multi-party democracy. Twelve years later, as a reaction to the longstanding government crises which occurred frequently during the period of the Constitution of 1961, the constituency threshold has been reintroduced again, together with the new Election Law of 1983 which is one of the pillars of the political order regulated by the Constitution of 1982.



DSP did not participate in the election in 2007. An attempted electoral coalition between The True Path Party (Doğru Yol Partisi, DYP) and the Motherland Party (Anavatan Partisi, ANAP) ultimately failed.

### **5. Political inclusion of minorities through competitive elections**

Schedler (2006, p. 3) defines that democracies allowing some political plurality but ban or limit parties of ethnic minorities are manifested as a result of the restricted party competition called as a hybrid regime. In this kind of system, for all parties in the scale, personal network is relevant to obtain political power than the party structure. The countrywide threshold is designed to hinder the entry of very small and marginal parties into parliament. The strength of the parties has to reach a certain degree of intensity at the country. Such a restriction might be the result of spatial rules of party registration (a party, in order to be registered, needs to have a considerable number of members in several or most provinces of a country), of high national legal thresholds in the electoral law, or spatial electoral thresholds which require a party to win votes from several regions. Even if it's difficult to talk about a polarized pluralism; but there is a kind of moderate pluralism in terms of Sartori<sup>14</sup>. As a mass party in Turkey, the AKP in this point prevent

<sup>14</sup> Polarized pluralism is a description applied to a two-party or multi-party political system which is seen as overly polarized and therefore as dysfunctional. It was originally described by Sartori to define a system where moderate views are replaced by polarized views. Sartori thought that both the one-party and the multi-party categories were more complex than Duverger had at first realized. Sartori went on to improve Duverger's taxonomy. He did so by breaking down the one-party category into three subcategories (one-party system, hegemonic party system and predominant party system) and by breaking down the multiparty system category into two subcategories (moderate pluralism, polarized pluralism) (Pelizzo & Stapenhurst, 2004, p. 53). Sartori (2005, p. 230) refined the multiparty category because he had realized, contra Duverger, that not all multiparty systems are alike. Some multiparty system (moderate pluralism) function like two party systems (and this is why they are said to have a bipolar dynamics), while other multiparty systems function very differently from the two-party dynamics and it was true in the case of polarized pluralism. He broke down the one-party category into three sub-categories: the one-party category, the hegemonic party category and the predominant party category. Having said this, a party system is 'one-party' if only one party exists and is allowed to exist. Sartori (2005, p. 41) noted that 'one-party systems' could be then characterized as totalitarian, authoritarian or pragmatic

to total slide to ethnical based parties and the ethnic homogeneity is gradually transformed by the socio-economic traits<sup>15</sup>. There was an also frequent irregularity in the electoral process, for example registering and running of the Turkish citizens living in other countries. Due to the last modifications in 2008, they are granted the right of voting in Turkish embassies and consulates beginning from the 2014 presidential election (Umit, 2015).

The right to the association and a peaceful assembly are guaranteed by the Turkish Constitution. However, the Association Law includes a restrictive clause, which has also implications in practice. Article 5 of the law states that an association cannot be established to carry out activities against the national security, public order and general security, public good, general morals and the protection of general health; or destroy the national and territorial indivisible integrity of the state<sup>16</sup>. In January 2003, the provision which prohibited founding an association aiming: “to protect, develop or expand languages or cultures other than the Turkish language or culture or to claim that they are minorities based on racial, religious, sectarian, cultural or linguistic differences” was removed according to the Copenhagen Criteria including the political criteria based on the stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and the respect for and protection of minorities<sup>17</sup>.

Article 10 of the Turkish Constitution guarantees all individuals' equality without any discrimination before the law, irrespective of language, race, colour, sex, political opinion, philosophical belief,

---

depending on the party's ideological connotation. Sartori formulated the asymmetry in power between the hegemonic party and its satellites A party system should be considered as 'hegemonic' if the party in power does not allow real competition and the “other parties are permitted to exist but as second class, licensed parties”.

15 It should be noted that for Sartori, it was quite clear that neither 'one-party systems' nor 'hegemonic party systems' were consistent with competitive, democratic politics. However, Sartori (2005, p. 175) added that 'predominant party systems' are instead competitive party systems and they are consistent with democratic politics.

16 See Article 5 of the 1982 Constitution of the Republic of Turkey.

17 For further information, see also European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations.

religion and sect, or any such considerations. The article states that: ‘No privilege shall be granted to any individual, family, group or class. State organs and administrative authorities shall act in compliance with the principle of equality before the law in all their proceedings<sup>18</sup>.’ Article 40 of the Lausanne Treaty requires the same treatment and security in law and guarantees: ‘the equal right to establish, manage and control at their own expense, any charitable, religious and social institutions, any schools and other establishments for instruction and education, with the right to use their own language and to exercise their own religion freely therein<sup>19</sup>. On the other hand, the Article 81 of the SPK on the ‘Prevention of the Creation of Minorities’ prohibits political parties from claiming: ‘that minorities exist in the Turkish Republic based on national, religious, confessional, racial or language differences’. The SPK attempts to prevent the use of minority language in politics. Article 81(b) of the Law prohibits using a language other than Turkish: ‘in writing and printing party statutes or programs; at congresses; at meetings in open air or indoor gatherings; at meetings and in propaganda; in placards, picture, phonograph records, voice and visual tapes, brochures and statements<sup>20</sup>’.

Consequently, if the system is restricted by electoral law and political parties law, minorities might either access mainstream (not ethnically defined) parties, run with non-partisan candidates, or in local elections occasionally also with non-partisan electoral lists of local citizen groups (Zollinger & Bochsler, 2012, p. 617). Not all conditions are equally favourable for these forms of minority representation. As expressed by Schedler (2006, p. 37) there are different ways how elections (in semi-democracies) can be restricted. These kinds of regimes play the game of multiparty elections by holding regular elections for the chief executive and a national legislative assembly. In ethnically divided

---

18 See Article 10 of the 1982 Constitution of the Republic of Turkey.

19 See Article 40 of the Lausanne Peace Treaty, “Turkish nationals belonging to non-Moslem minorities shall enjoy the same treatment and security in law and in fact as other Turkish nationals (....)”.

20 See Article 81 of the Political Parties Law (Siyasi Partiler Kanunu, 1983), On the prevention of the creation of minorities.

dominant-power systems, restrictions often affect the participation or the political representation of minority groups. Limited suffrage for some ethnic groups restricts the political rights of minorities most directly, but other restrictions are more frequent, and keep the façade of pluralistic elections). In this situation, this is called the “Restricted party competition of ethnic minorities” (Zollinger & Bochsler, 2012, p. 630).

Bochsler (2007, p. 154) stresses that, even the parties are under the national threshold, if they were spread homogenously in a small district as a potential, then they will get a serious majority of votes. Parties of ethnic minorities (usually) subject to the same electoral rules as other small parties, but they often have the advantage that their electorate is concentrated in a small territory. This makes a crucial difference. In this case, the party wins (almost) all its votes in one or a few electoral districts. Even if the party’s national vote share is low, the party’s voting potential is large in a few districts, and it might even win a majority of the votes in the districts in which its voters reside. This allows parties with a territorially concentrated electorate to win seats even in restrictive electoral systems, such as plurality or majority vote or the proportional representation with small districts. Returning to the hypothesis provided by Bochsler (2007, p. 157) ; if the system is restrictive, ethnic communities are better represented with independent candidates in small heterogeneous regions.

Norris (2003, p. 7) detailed that the PR with large district magnitude aims to develop the power-sharing on representation in plural societies allowing political parties of minorities to gain access to parliament. On the other hand, the majoritarian or preference-ranked voting systems are also proposed for the inter-ethnic cooperation. Electoral systems that produce proportional results may or may not foster interethnic conciliation (Horowitz, 2003, p. 127). In this point, one way to think about electoral systems and interethnic conciliation is to ask whether a given system provides politicians with electoral inducements for moderate behavior, that is, for compromises with members of other ethnic groups for the sake of electoral success. Reilly (2002, p. 28)

examines the use of preferential option that encourages politicians in divided societies to campaign not just for first-preference votes from their own community, but for the second-choice votes from other groups as well providing parties and candidates with an incentive to “pool votes” across ethnic lines. The picture is refined by the argument plurality or majority parliament, similar as PR with large districts, if their electorate is clustered in a small area. This literature, however, largely relies on the assumption of an unrestricted party system, where minority parties can be created, and they succeed in elections if the voters want so and the structure of the electoral districts allows it.

Where minorities can only access parliaments through mainstream parties, they rely on the willingness of the mainstream party leadership to recruit minority members on the electoral lists. On the other hand, in ethnically homogenous electoral districts, plurality or majority voting systems offered minorities the possibility to run with independent candidates (Zollinger & Bochsler, 2012, p. 641). If elections are competitive and if several mainstream parties try to get the minority votes, then the best ‘offer’ can be selected by the ethnic minorities: Voters who are keen to increase the representation of the ethnic minority can vote for the party with most minority candidates on the most promising list positions, and with the most minority-friendly program. This is not the case if competition is limited, and due to the lack of any reliable alternative, the mainstream party can easily favor members of the ethnic majority in the recruitment process. This might leave the minority being represented symbolically at best, with candidates on low-ranked places of the electoral ballot or in small numbers.

Under a restrictive system, such as plurality or majority vote (“winner takes it all”), only large parties can survive, and the party system usually consists only of two (or very few) parties (Bochsler, 2007, p. 158). Many of the contributors<sup>21</sup> on the consequences of electoral systems for ethnic minorities and their parties have relied on the distinction between more restrictive and more permissive systems. That’s why, the proportional representation system brings a less restrictive system in comparison  
21 (Horowitz, 2000, pp. 291–333; Norris, 2003; Reilly, 2002).

to the majoritarian system in terms of the participation of minorities in the political life. In light of this, minorities are better represented in homogeneous electoral districts, this implies that small electoral districts might be more favourable to the minority than large ones.

Having enough scientific data to confirm such a belief, in Turkish case, it's observed that minorities are better represented in heterogeneous districts when independent candidates are supported through the collaboration. In Mardin case, several minorities create an alliance between them to cross the threshold of 10% and also counterbalance the AKP in the government. In homogeneous regions, each minority presented its own candidate and in homogeneous regions, minorities have nominated a common candidate to run for the offices. During the local elections held on March 2014, the co-mayor elected supported by minorities had 52,2% in opposition of the AKP in the government which gained 32% of the votes by the two main parties of the central opposition; the MHP gained 9% and the CHP 9% of the votes. For many voters and parties alike, this election was a clear forecast for the presidential election to follow in five months' time (Umit, 2015, p. 173).

In mixed-ethnic environments, in line with political and economic inequalities, local elites consist mainly of the ethnic majority. In clientelistic systems, this reinforces the tendency that in multi-ethnic electoral districts, minorities have lower chances of getting elected within the mainstream party. While parties might renounce to present local candidates, and run instead with candidates from other regions, we believe that this is difficult in ethnically homogeneous districts, especially if outside candidates do not speak the minority language.

Political rights of ethnic minorities are restricted when some political parties are banned, and since there are problems in the conduct of elections in minority regions. The mixed electoral system applied for local elections offer the needed variation to test our hypotheses, while holding the political context stable. As Kaya and Baldwin (2004, p. 30) mentioned as in south-eastern Turkey, about 3 million people abandoned their homes and some were forcibly removed because they rejected becoming 'village guards'. Return to most of the villages is still

banned and the Turkish state has not developed a stable policy, or the social and economic conditions to facilitate their return. Additionally, even where the authorities have permitted people to do so, they have been prevented from returning by village guards who have been controlling and benefiting from the evacuated properties. The village-city (köy-kent) project of the state to return the villagers to specially created ‘villages’ has been criticized for not granting people the right to return to their own homes.

### **5.1. The local vote**

Ninety-eight percent of 52.6 million voters; joined to the local elections done in 30th March 2014<sup>22</sup>. As a result; the highest rate of participation occurred for the last 20 years time. The most important reason for this participation is; the highest tension in election campaign between the Government and opposition parties; and therefore, election turning into a matter of consideration.

Plurality and majority systems and proportional representation with small districts are considered as restrictive, because they reduce the number of serious competitors to two or very few parties within electoral districts. In a plurality or majority system, a party needs up to half of the votes in order to win a seat. In PR systems with small districts, only the largest parties have a chance to win seats. As a consequence, such restrictive electoral rules exclude small social groups and their parties, which do not have enough supporters to pass the de facto threshold of up to half the votes, from parliamentary representation (Bochsler, 2007, p. 172).

Our analysis focuses on the second level of administration in Mardin, which means the municipalities. In Mardin, there is a metropolitan municipality and 10 district municipalities within the metropolitan area. Some modifications in Law have been done according to the harmonization with the European Charter of Local Self-Government<sup>23</sup>.

22 <https://sonuc.ysk.gov.tr/module/.jsf>, Last checked on 28th of January 2018.

23 The Metropolitan Municipality Law No. 5216 date 10.7.2004; the Special Provincial Administration Act based on the Law No. 5302 date 22.02.2005 and the Municipal Law No. 5393 date 03.07.2005 were enacted.

Due to these modifications, Artuklu Municipality has been created as a new district municipality within the newly established Mardin Metropolitan Municipality and replaced the former central settlement of the Province. A recently issued act <sup>24</sup> has enlarged the metropolitan boundaries up to the provincial boundaries of the related cities in 2013 by changing the status of the villages to the quarters of the related district and metropolitan municipalities. Therefore, the people living in even the most remote villages have gained the right of voting and demanding services from both of the related district and metropolitan mayors.

Observing 2014 local elections figures for the four most populated district municipalities of Mardin and the Mardin Metropolitan Municipality (Artuklu, Kızıltepe, Midyat, and Nusaybin) the results indicate that the centre-right vote share in Midyat district is relatively high in comparison to the pro-Kurdish line of parties. In other words, it is apparent that voters who are the most sensitive to socio-cultural change have shown an increasing preference for pro-Kurdish line of parties. This is a clear indication of voter de-alignment, where the last advantaged of Turkish rural society in Southeast fail to identify with centrist parties. The Table 1 is indicative of a voting pattern that is highly unstable. A new party titled as Peace and Democracy Party (Barış ve Demokrasi Partisi – BDP) is deliberately formed for the 2014 local elections in Turkey and has gained most of the municipalities in the southeastern region, in terms of mayors and the members of the municipal assemblies. BDP appealing especially for Kurdish voters; entered to the 2014 local elections as; HDP in the West, BDP in the East and with independent candidates in Mardin. As it is seen generally in Turkey, the hope of getting particular increase in votes; with the help of this peace period couldn't become real. It only got stronger as a regional party, in the East side of southeastern Anatolia and in the south cities of Eastern Anatolia.

Moreover, the idea of co-mayor has been introduced in the region by

<sup>24</sup> Metropolitan Municipalities Law (The Law No. 6360), dissolves the legal entity of villages and special provincial administrations in 13 cities and establishes 26 new boroughs. For related articles of Law, see Articles No: 21 and 22.



the BDP where the co-mayors should be of different genders. Also, in Mardin, the BDP candidates entered the local elections by campaigning to promote local initiatives and demanded (and obtained) votes from all the people living in the province, indifference of the ethnic origins. As a result, currently the names of the municipalities are written in four languages (Turkish, Kurdish, Arabic and Armenian) on the faces of the Municipal buildings. The Table 1 shows that, the BDP candidates have won the elections in the districts where overwhelmingly the non-Muslim population is settled. Whereas some of the minorities are represented in the mainstream parties, like the case of Midyat. Midyat is a town which accommodates the largest Syriac population in the province, but its mayor is from AKP. The table shows that Artuklu and Mardin Metropolitan Municipalities have been gained by the BDP candidates with tiny differences, which can be attributed to the people with Kurdish and Arabic origins living in their rural areas.

By analyzing the maps and the number of churches active in them, Nusaybin, Savur and Dargeçit districts are interpreted as originally the non-Muslim settlements<sup>25</sup>. Small groups of Syriacs are still living there. Through cooperating with the other ethnic groups living in the rural areas BDP candidates has won the elections.

As it is seen from the Table 2, if the minorities form a group in a district, then the political representation through a mainline party prevails. Otherwise, where the group formation lacks, and co-habitation exists then the people choose to elect an independent candidate.

According to Law No. 5216 Metropolitan Municipalities Act, citizens have to vote separately for the mayors of the metropolitan and district municipalities during the local elections<sup>26</sup>. Table 2 shows that 8 out of 10 districts in Mardin the BDP candidates have won the local elections and became mayors. In the metropolitan municipality, official results showed that an independent candidate has gained the elections.

---

25 One of the available maps signing the non-Muslim places, monasteries, Christian sites are not mentioned and abandoned or ruined monasteries, is collected by Hollerweger (1999, pp. 56–57).

26 Law No: 5216, Metropolitan Municipal Law, Article 3 and Article 6 on the Participation of the Greater City Municipality, Date on enactment: 2004.

Table 2 also shows that; the highest minority votes have appeared in Nusaybin (79.67%) and Derik (64.42%). Nusaybin district is located at the south and the Nusaybin town is adjacent to the Syrian border facing to the Syrian city of Kamışlı. It is the center of an area of rich cultural aspects such as historical mosques, churches, monasteries, and other shrines. Local people expresses that its population is composed of Muslims, Christians and Yezidis of possibly Arab origins. The highest voting percentage in Nusaybin can be interpreted as a success of a pro-Kurdish party's convincing its policies to the other minority groups in the region. On the other hand, Derik is located at the western edge of the province of Mardin and in a mountainous environment. Therefore, as a district and town it is less accessible and less developed in comparison to Mardin's other districts. Although the Armenians were in majority before 1930's, today most of the population are known as of Kurdish origin which has been reflected as the second highest score on the local elections.

Following remarkable votes are seen in Mazıdağı (61.71%) and Kızıltepe (61.27%), Mazıdağı is another least developed district of Mardin due to its topographical disadvantages and location far from the major roads. It is reasonable to come up with votes against the mainstream parties in the local elections. Whereas, Kızıltepe appears to be the most developed district of Mardin in terms of industry, services, and urbanization. Located in the middle of a vast plain and on the junction of major transportation routes it has a population higher than the metropolitan centre i.e. Artuklu. Because of its economic vitality it has attracted some migration from Mardin's hinterland and has mixed population of Turkish, Kurdish, and Arabic origins, some locals expressed the Kurdish weight.

Artuklu is the newly established district name for the previous Mardin Municipality and it currently shares the same building facilities with Mardin Metropolitan Municipality. It stands for the Mardin central settlement with a mixed population of all ethnicities and religions valid in the Province. Electoral results present a very incremental gain of BDP (35.84%) against the governing party of AKP (35.02 %). Quite high

score of the third party i.e. Felicity Party (Saadet Partisi, SP) with 24.81 % explicitly shows how high the election campaign was preceded on religious bases. Dargeçit (60.74%), Savur (53.03%) and Ömerli (41.52%) are the historical settlements in the Tur Abdin region of the Syriac culture. Currently they are small towns as the centres of their districts.

Tablo 2 also shows that the AKP which has formed the cabinet had won two municipalities in Mardin at the 2014 local elections, namely Midyat and Yeşilli with 43.58% and 66.90% respectively. The result is surprising for Midyat due to its well-known town of Syriac culture. Currently, a considerable non-Muslim population is still living in the district with a number of active churches. The district also holds some churches (active or vacant) and a large monastery. Whereas Yeşilli is a district located at the outskirts of Mardin city centre and a recently established district and town by connecting a number of villages. Such a score of 66.90 % for the AKP should be attributed to the lack of an historical background and the personal effectiveness in small settlements. On the other hand, it is thought that, on small settlement units, the acts of the chief of the family and the chairman of the tribe has an effect over the regional voting behavior.

As stated above, voting for the mayor of the Mardin Metropolitan Municipality was implemented parallel to the related district mayor and an independent candidate has won the seat. However, it is also mentioned that such an independent outlook was due to some delicate arrangements and the winning party has been the BDP with the 52.07% of votes. Table 2 also presents the determined implementation of the co-mayors among the BDP gained municipalities with one of them would be woman.

Distribution of the municipal assembly members among the parties might have given a clearer idea. But unfortunately, the party distribution of the municipal assembly members is not available in the web pages of municipalities. Secondly, it should be noted that unlike the separately elected metropolitan mayor, its assembly members are designated by the districts' municipal assemblies according to population weights of the districts within the metropolitan area and also the party distribution of

the members. Moreover, all of the district mayors are legally considered as the natural members of the metropolitan assembly. It is quite hard to trace their ethnic identities and it would be misleading without any face-to-face survey. However, in the absence of available data, it is still possible to assume that a somehow fair minority representation has been reflected to the municipalities in Mardin through independent candidates.

**Table 2. Party performance and electoral results of the 11 municipalities in 2014 local elections**

| Parties <sup>1</sup>                    | Candidates                   | Total Vote | Vote Share |
|---|------------------------------|------------|------------|
| <b>Mardin Metropolitan Municipality</b> |                              |            |            |
| Independent candidate                   | Februniye Akyol & Ahmet Türk | 167.483    | %52.07     |
| AKP                                     | Mehmet Vejdi Kahraman        | 120.755    | %37.54     |
| SP                                      |                              | 8.642      | %2.68      |
| HUDAPAR                                 |                              | 6.456      | %2.00      |
| BTP                                     |                              | 4.671      | %1.45      |
| BBP                                     |                              | 3.144      | %0.97      |
| <b>Artuklu</b>                          |                              |            |            |
| BDP                                     | Emin Irmak & Sevinc Bozan    | 25.895     | %35.84     |
| AKP                                     | Serdal Yay                   | 25.306     | %35.02     |
| SP                                      | Şakir Nuhoğlu                | 17.927     | %24.81     |
| HUDAPAR                                 |                              | 1.026      | %1.42      |
| CHP                                     |                              | 728        | %1.00      |
| BBP                                     |                              | 484        | %0.66      |
| <b>Dargeçit</b>                         |                              |            |            |
| BDP                                     | Zeynep Sipçik & Sinan Akan   | 7.184      | %60.74     |
| AKP                                     | Mehmet Dursun                | 3.961      | %33.49     |
| HUDAPAR                                 |                              | 499        | %4.21      |
| CHP                                     |                              | 66         | %0.55      |
| MHP                                     |                              | 65         | %0.54      |
| SP                                      |                              | 52         | %0.43      |
| <b>Derik</b>                            |                              |            |            |

|                    |                                      |        |        |
|--------------------|--------------------------------------|--------|--------|
| BDP                | Sabahat Çetinkaya & Abdülkerim Erdem | 18.086 | %64.42 |
| AKP                | Hasip Necimoğlu                      | 9.137  | %32.54 |
| HUDAPAR            |                                      | 370    | %1.31  |
| CHP                |                                      | 207    | %0.73  |
| MHP                |                                      | 92     | %0.32  |
| BBP                |                                      | 62     | %0.22  |
| <b>Kızıltepe</b>   |                                      |        |        |
| BDP                | İsmail Ası & Leyla Salman            | 62.464 | %61.27 |
| AKP                | Cibrail Dinler                       | 32.479 | %31.85 |
| HUDAPAR            |                                      | 2.272  | %2.22  |
| BGMZ1 <sup>2</sup> |                                      | 1.473  | %1.44  |
| CHP                |                                      | 1.004  | %0.98  |
| BBP                |                                      | 827    | %0.81  |
| <b>Mazıdağı</b>    |                                      |        |        |
| BDP                | Necla Yıldırım & Ali özkan           | 8.790  | %61.71 |
| AKP                | Abdurrahman Önen                     | 3.809  | %26.74 |
| HUDAPAR            |                                      | 1.243  | %8.72  |
| CHP                |                                      | 208    | %1.46  |
| MHP                |                                      | 91     | %0.63  |
| HAKPAR             |                                      | 64     | %0.44  |
| <b>Midyat</b>      |                                      |        |        |
| AKP                | Şehmus Nasıroğlu                     | 19.178 | %43.58 |
| BDP                | İlhan Bayar                          | 13.820 | %31.41 |
| SP                 |                                      | 9.853  | %22.39 |
| HUDAPAR            |                                      | 732    | %1.66  |
| MHP                |                                      | 202    | %0.45  |
| DYP                |                                      | 112    | %0.25  |
| <b>Nusaybin</b>    |                                      |        |        |
| BDP                | Sara Kaya & Cengiz Kök               | 37.493 | %79.67 |
| AKP                | Mehmet Ali Tekin                     | 7.366  | %15.65 |
| HUDAPAR            |                                      | 1.010  | %2.14  |
| MHP                |                                      | 349    | %0.74  |
| CHP                |                                      | 322    | %0.68  |

|                |                                     |       |        |
|----------------|-------------------------------------|-------|--------|
| SP             |                                     | 171   | %0.36  |
| <b>Ömerli</b>  |                                     |       |        |
| BDP            | Süleyman Tekin & Ipek Günes         | 2.914 | %41.52 |
| AKP            | Yılmaz Altındağ                     | 2.504 | %35.67 |
| SP             |                                     | 1.366 | %19.46 |
| CHP            |                                     | 95    | %1.35  |
| HUDAPAR        |                                     | 73    | %1.04  |
| MHP            |                                     | 35    | %0.49  |
| <b>Savur</b>   |                                     |       |        |
| BDP            | Mehmet Aydın Alökmen & Gurbet Tekin | 6.492 | %53.03 |
| AKP            | Nezir Yıldız                        | 4.813 | %39.31 |
| CHP            | Seyfettin Hamidi                    | 624   | %5.09  |
| HUDAPAR        |                                     | 219   | %1.78  |
| SP             |                                     | 47    | %0.38  |
| MHP            |                                     | 45    | %0.36  |
| <b>Yeşilli</b> |                                     |       |        |
| AKP            | Hayrettin Demir                     | 4.786 | %66.90 |
| BDP            | Nilüfer Elik Yılmaz                 | 2.071 | %28.95 |
| HUDAPAR        |                                     | 140   | %1.95  |
| MHP            |                                     | 56    | %0.78  |
| SP             |                                     | 40    | %0.55  |
| CHP            |                                     | 32    | %0.44  |

## 6. Discussion and Conclusion

Political power often relies on some ethnic groups, while other ethnic groups (usually the numeric minorities) are not equally represented. Ethnic party bans do not fully exclude minorities out of the representation process as there are alternative ways of minority representation. If there is not any other reliable alternative, the mainstream party can easily favor members of the ethnic majority in the recruitment process and this might leave the minority being represented symbolically at best, with candidates on low-ranked places of the electoral ballot or in small numbers (Zollinger & Bochslers, 2012, p. 640). It means that in multi-

ethnic big cities, minorities have lower chances of getting elected within the mainstream party.

The results of the 11 municipalities where elections were held allow us to test our two hypotheses on policy making process put forward by the ACF: we expect that if minority parties are restricted by the system, minorities are doing better in ethnically homogenous districts. (Hypothesis 1): If minority parties are restricted by the system, minorities are doing better when they run with a proper candidate. And secondly, our results confirm the importance the democratic procedures: In ethnically mixed districts, minorities are represented by establishing a coalition and running with a common candidate to surmount the national threshold.

In the light to the case analyzed here, it becomes clear that consequence of outsiderism feeling provides the political opportunity to create the dynamics of coalition (Hypothesis 2). Observing 2014 local elections figures in Mardin indicate that minorities have decided to create alliances in search of the general interest. We are able to identify one major coalition policy that became strongly influenced by the principle of outsiderism that entered into the public policy subsystem in search of the general interests. Based on ACF model, we tried to understand the possibilities of the participation of representatives of all significant communal groups in the political decision-making process. The independent candidate strategy worked well, especially for the ethnically homogenous districts. On the other hand, the independence strategy and the electoral coalitions showed that the 10% threshold designed to keep the minority representatives out of the system, no longer works.

The fact that the Parliament is composed by four political parties after 2007 and 2011 elections doesn't mean that the electoral rule doesn't force the bi party system. Therefore, one of these four parties, the BDP had participated to the elections by forming an independent candidate strategy because of the national threshold. On the other side, the Kurdish issue as the existence reason of the BDP has a mirror effect on the vote of the MHP to promote its vote share and reinforces the

representation of the MHP in the Parliament. Briefly, although the electoral rule reinforces a bi party system; four parties are represented in the Parliament with a locked electorate because of the coercion in mind and the volatility become more difficult. We can anticipate that the main party of the opposition CHP received a lower share of the votes in Mardin in comparison with the total number of voters in the region. The real focus of the centre-left's electoral problem lies in its failure to adapt and change in a non-democratic fashion to accommodate voting determinants when it comes to evaluating cultural cleavages. In this point, the AKP seems to have achieved what the main opposition parties could not: to propose an ethical ideological front in Kurdish issue (Ciddi, 2009, p. 147). This is based on the government admission that Turkey's real agenda is to solve the rising terrorism within the logic of building a consensus for sustainable development. On the other hand, accepting the fact that the sincerity of the BDP's democratic opening plan has yet to be confirmed, it's still the case that in terms of policy implementation, the analyzed results show us that the BDP has broken ties within the past after the 2014 local elections.



## Appendix 1. Minorities in Turkey

| Ethnic group               | Religion  | Stream  | Location   | Problems   | Size          |
|----------------------------|-----------|---|--|--|---------------|
| Armenians                  | Christian | Mainly Orthodox, about 4,000 Catholics, 3,000-4,000 Protestants | Istanbul   | 1. Legal status of Patriarchate<br>2. Religious training institutions<br>3. Properties<br>4. Educational establishments<br>5. Election of the Patriarch                  | 50,000-93,000 |
| Greeks                     | Christian | Orthodox  | Istanbul and the two islands of Imroz and Tenedos, off the western entrance to the Dardanelles | 1. Legal status of Patriarchate<br>2. Religious training institutions<br>3. Properties<br>4. Educational establishments<br>5. Election of the Patriarch                  | 3500          |
| Assyrians                  | Christian | Assyro-Chaldean   | Istanbul, southeastern Turkey (vicinity of Mardin and Midyat)                                  | 1. Not recognized as minority under the Lausanne Treaty<br>2. Have no legal status as a community<br>3. Denied the right to their own social and charitable institutions | 25000         |
| (Have Patriarche)          |           |   |  |  |               |
| Balkan immigrants (Pomaks) | Muslim    | Sunni/Alevi (minority)  | Western provinces and Edirne   |  | 75000         |

|                           |           |                           |  |  |        |
|---------------------------|-----------|---------------------------|--|--|--------|
| Sunni Arabs               | Muslim    |                           | Provinces of Urfa, Mardin, Siirt, Hatay (Alexandretta) | To use Arabic outside of private sphere, e.g. in schools |        |
| Alevi Arabs or Nusayri    | Muslim    | Alevis (Alawi or Alawite) | Hatay  | Turkicization  | 200000 |
| Christian Arabs (Nasrani) | Christian | Orthodox and Melkite      | Hatay  | Turkicization  | 10000  |
| Georgians                 | Christian | Orthodox                  | Artvin province (northeast)                            |  | 10000  |
| Georgians                 | Muslim    | Sunni                     | Artvin province (northeast)                            |  | 80000  |
| Azeri Turks               | Muslim    | Ithna'ashria Shi'i        | Northeast border area around Kars, Ardahan and Artvin  |  | 75000  |

(Source: Karimova & Deverell, 2001)

## References

Bacık, G. (2008). The parliamentary elections in Turkey, July 2007. *Electoral Studies*, 27(2), 356–390.

Bochsler, D. (2007). Electoral rules and the representation of ethnic minorities in post-communist democracies. *European Yearbook of Minority Issues*, 7(2007/8), 153–180.

Bogaards, M., Basedau, M., & Hartmann, C. (2010). Ethnic party bans in Africa: an introduction. *Democratization*, 17(4), 599–617.

Ciddi, S. (2009). *Kemalism in Turkish politics: the Republican People's Party, secularism and nationalism*. New York: Routledge.

Constitution of the Republic of Turkey. (1982). Retrieved March 27, 2016, from [https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution\\_en.pdf](https://global.tbmm.gov.tr/docs/constitution_en.pdf)

Cop, B. (2016). The June 2015 legislative election in Turkey. *Electoral Studies*, 41, 213–224.

Everi, N. (2012). *Mardin: güneş ülkesi*. İstanbul: Everest Yayınları.

Hollerweger, H., Palmer, A., Brock, S. P., & Gülçur, S. (1999). *Turabdin: lebendiges Kulturerbe : wo die Sprache Jesu gesprochen wird*. Linz, Österreich: Freunde des Tur Abdin.

Horowitz, D. L. (2000). *Ethnic groups in conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.

Horowitz, D. L. (2003). Electoral systems: A primer for decision makers. *Journal of Democracy*, 14(4), 115–127.

Karimova, N., & Deverell, E. (2001). *Minorities in Turkey*. Stockholm: The Swedish Institute of International Affairs. Retrieved from <http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.pdf?type=pdf&serial=1101210931437>

Kaya, N., & Baldwin, C. (2004). Minorities in Turkey: Submission to the European Union and the government of Turkey. *Minority Rights Group International Report*, 5–36.

KONDA. (2014, April 16). 30 Mart yerel seçimler sonrası sandık ve

seçmen analizi. Retrieved May 25, 2016, from [http://konda.com.tr/wp-content/uploads/2017/02/KONDA\\_30Mart2014\\_YerelSecimAnalizi.pdf](http://konda.com.tr/wp-content/uploads/2017/02/KONDA_30Mart2014_YerelSecimAnalizi.pdf)

Kübler, D. (2001). Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy. *Journal of European Public Policy*, 8(4), 623–641.

Lausanne Peace Treaty. (n.d.). Retrieved March 15, 2015, from [http://www.mfa.gov.tr/lausanne-peace-treaty-part-i\\_-political-clauses.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/lausanne-peace-treaty-part-i_-political-clauses.en.mfa)

Moroff, A. (2010). Party bans in Africa—an empirical overview. *Democratization*, 17(4), 618–641.

Norris, P. (2003). *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*. New York: Cambridge university press. Retrieved from <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/APSA2003%20Electoral%20Engineering.pdf>

Nüfus. (n.d.). Retrieved March 26, 2015, from <http://www.mardin.gov.tr/english/tarihi/nufus.asp>

Pelizzo, R., & Stapenhurst, R. (2004). Tools for legislative oversight: An empirical investigation. *Research Collection School of Social Sciences*. Retrieved from [http://ink.library.smu.edu.sg/sooss\\_research/44](http://ink.library.smu.edu.sg/sooss_research/44)

Reilly, B. (2002). Democracy in divided societies: Electoral engineering for conflict management. *Journal of Democracy*, 13(2).

Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98–130.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The advocacy coalition framework: an assessment. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117–166). Boulder, CO: Westview Press.

Sartori, G. (2005). *Parties and party systems: A framework for analysis*. ECPR press.

Schedler, A. (2006). Electoral authoritarianism: The dynamics of unfree competition.

Schlager, E. (1995). Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 28(3), 243–270.

Siyasi Partiler Kanunu, 2820 § Azınlık yaratılmasının önlenmesi (1983). Retrieved from <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2820.pdf>

SKLI. (n.d.-a). Law on Metropolitan Municipalities. Retrieved April 27, 2016, from [http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/Law5216\\_EN.pdf](http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/Law5216_EN.pdf)

SKLI. (n.d.-b). Law on Special Provincial Administration. Retrieved April 27, 2016, from [http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/Law5302\\_EN.pdf](http://projects.sklinternational.se/tuselog/files/2013/07/Law5302_EN.pdf)

Türk, H. S. (1993). *Electoral Systems and Turkish Experience*. Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi. Retrieved from <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/299/2803.pdf>

Umit, R. (2015). The 2014 presidential election in Turkey. *Electoral Studies*, (39), 173–177.

Zollinger, D., & Bochsler, D. (2012). Minority representation in a semi-democratic regime: the Georgian case. *Democratization*, 19(4), 611–641.

### **(Footnotes)**

- 1 Party names in Table 2 are; Free Cause Party (Hür Dava Partisi – HÜDAPAR), Independent Turkey Party (Bağımsız Türkiye Partisi – BTP), Grand Unity Party (Büyük Birlik Partisi - BBP) and Rights and Freedoms Party (Hak ve Özgürlükler Partisi – HAKPAR)
- 2 BGMZ1 is used for “one independent candidate”.



# *Mülteci Kampları ve Yerleşim Alanlarında Sürdürülebilir Tasarım*

**Zerrin İnan<sup>1</sup> ve Bengi Korgavuş<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Yeditepe Üniversitesi, zinan@yeditepe.edu.tr

<sup>2</sup>Yeditepe Üniversitesi, bdemirkan@yeditepe.edu.tr

## **Öz**

Türkiye, gerek devlet kademesi gerekse sivil toplum örgütleri aracılığıyla Suriye krizinin başından beri, “açık kapı politikası” izlemekte ve Suriye halkını misafir etme konusunda yeni yaklaşımlar geliştirmektedir. Bu çalışmada, özellikle mülteci kampları üzerinde durulacaktır.

Haziran 2017 itibarıyla, Türkiye’de 260 bin kişi toplam 22 kampta yaşamaktadır. Ülkedeki kamplar normatif bir planlama yapısına ve uluslararası standartlara uygun olarak yönetilmektedir ama Türkiye’nin maliyeti ne kadar karşılayabileceği hakkında soru işaretleri bulunmaktadır. Sözde geçici kampların beklenenden daha uzun süre kalmaları gerekebileceğinden, uzun vadeli sürdürülebilir site planlama ilkeleri ve bina teknolojisinden çok, sürdürülebilir peyzaj tasarım ilkeleri ve sosyal sistemler üzerinde düşünülmesi gerekmektedir.

Bu çalışmada, mülteci kampları için acil durumlar ve doğal afetlere müdahale rehberleri değerlendirilmiştir ve kamplar için alan seçimi, yerleşim organizasyonu ve alan planlaması ile ilgili temel standartlar ele alınmakta ve bu standartlar Türkiye’deki kamplar ile karşılaştırılmaktadır. Ayrıca, sürdürülebilir tasarım ilkelerine dayanan ekolojik yerleşimler ve mülteci kampı tasarımıyla ilgili bazı örnekler

ve alternatif yaklaşımlar ele alınmaktadır.

### **Anahtar Kelimeler**

Türkiye'deki mülteci kampları, Mülteci kampları, Kamp Planlaması, Kamp Standartları, Sürdürülebilir Kamp Alanları

### **Abstract**

In Turkey, the Government has from the beginning, taken full leadership of the response to the Syrian refugee crisis with an evolving institutional structure and approaches. This paper will focus specifically on refugee camps from these settlements.

In Turkey, the population of Syrian refugees is estimated to be around 260.000 live in the 22 camps, as of June 2017. The camps in Turkey are very close to a normative planning structure to emerge but there is a question about how long Turkey can sustain the cost. And, as so-called temporary camps may have to remain much longer than expected, long term sustainable site planning principles and social systems should take into consideration.

The paper will evaluate the handbooks for emergencies and disaster response for refugee camps and concentrate on basic standards and guidelines about site selection, site planning and settlement organization based on the sustainable design principles.

### **Keywords**

Refugee Camps in Turkey, Refugee Camps, Site Planning, Basic Camp Standards, Sustainability of Refugee Camps.



## 1. Giriş

Ülkemizde mülteci ve sığınmacı kavramı az bilinen ya da karıştırılan önemli kavramlar arasındadır. BM'nin tanımı (UNHCR, 1967) ile mülteci diye tanımlanan kişi; “ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulüm göreceği konusunda haklı bir korku taşıyan ve bu yüzden ülkesinden ayrılan ve korkusu nedeniyle geri dönmeyen veya dönmek istemeyen kişi” dir. Mültecilik, hukuki bir statüdür. Sığınmacı, mülteci olduğu iddiasıyla ülkesini terk eden ama mültecilik statüsü başvurusu sonuçlanmamış kişiyken, mülteci sığınma başvurusu kabul edilen kişidir.

Zorunlu göçün sıfatlandığı sığınmacı ve mülteci statüsündeki bireylere, tarih boyunca ülkelerin farklı politikalar ile yardım elini uzattığını görmekteyiz. Bunların bir kısmı, kendi ülkesinin ekonomik ya da siyasi politikasına katkı sağlamak amacıyla yapılmıştır. Örneğin 2. Dünya Savaşı'ndan sonra doğan işgücü ihtiyacı ile Avrupa ülkelerinin mülteci girişine sıcak bakması bu duruma örnektir. Bir kısmı da tamamen insani yaklaşımla yapılmıştır; Afrika'daki iç savaşlar ve kıtlık sebebiyle yine yoksul denilebilecek 3. Dünya ülkelerinin komşu ülkelere gelen mültecileri barındırması gibi (Eyiñç, 2015, s. 1).

Herhangi bir bölgeye sığınan mülteciler farklı şekillerde yerleştirilmektedirler. Sıklıkla, boş bir alanda yoğunlaşan bir ‘kamp’ alanı planlanır ve yerleştirilirler; geniş bir alana yayılan kırsal yerleşim birimleri kurarlar ve bazen de “açık durum” olarak da adlandırılan kırsal veya kentsel yerel topluluklar tarafından barındırılırlar. Bu yazıda, özellikle bu yerleşimlerden mülteci kampları üzerinde durulacaktır.

Günümüzde, Dünya çapındaki mülteci sayısı ve buna paralel olarak mülteci kamplarının sayısı ve büyüklüğü önemli ölçüde artmaktadır. BM'nin mülteci örgütü olan UNHCR (2017) tarafından yayınlanan Küresel Eğilimler 2016 Raporu'na göre son rakamlar, mültecilerin sayısının 10,4 milyondan (2011) 22,5 milyona (2016) yükseldiğini göstermektedir. Önümüzdeki yıllar içindeki beklentiler ise siyasi çatışmalar ve doğal felaketler nedeniyle kriz olaylarının sayısının düşüşten ziyade artacağına işaret etmektedir.

Mülteci kabulü konusunda Türkiye, UNHCR'nin hazırladığı 2016

yılı raporuna göre, dünyada en çok mülteciye ev sahipliği yapan ülke konumundadır. Türkiye’den sonra sırasıyla Pakistan, Lübnan ve İran gibi ülkeler gelmektedir (UNHCR, y.y.-a). Dünya ev sahipliği listesinde en üst sırada yer almasının sebebi de hiç kuşkusuz insani yardım ajansları, medya ve dünya siyasetini 2011 yılından bu yana meşgul eden Suriye savaşından kaçıp gelen insanlara açık kapı politikasıyla yardım edip onlara ‘misafir’ statüsüyle ülkemizde yaşama hakkı tanınmasıdır.

Mülteci kampları, aslında amaçlanan geçici statülerin aksine, genellikle uzun vadeli yerleşim alanlarına dönüşen ve barındırdıkları 25.000’den 100.000’e varan ve hatta aşan nüfuslarıyla kimi kentlere eşit yerleşimler gibi görünmektedir. Bu mülteci kamplarının birçoğu, standart ilkelere göre planlanan geçici yerleşim olarak tasarlanmaktadır. Bu tasarım ilkeleri, UNHCR (Handbook for Emergencies 3rd Edition), Sphere (The Sphere Project Handbook:Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response) ve ülkemizde AFAD’ın (Geçici Barınma Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi ve İşletilmesi Hakkında Yönerge) hazırladığı teknik şartnamelere göre belirlenmiştir.

## **2. Uluslararası Kurumların Mülteci Kamplarına Yaklaşımları ve Temel Standartlar**

### **2.1. UNHRC Mülteci Kampı Kapasite ve Tipoloji Önerileri**

Türkiye’de adı Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) olan uluslararası terminolojide United Nations Human Rights Council (UNHRC) olarak geçen kurum, 14 Aralık 1950 tarihinde kurulmuş ve kurulduğu tarihten bu yana mültecilerin tüm haklarının korunmasında ve uygun yaşam koşullarının sağlanmasında çalışan en önemli kurum olmuştur. UNHRC, sağlık, psikolojik destek, insan haklarının korunması gibi geniş bir yelpazede hizmetler vermektedir ancak çalışmamız kapsamında barınma ile ilgili olgulara bakıldığından, kuruluşun bu bağlamdaki yaptıkları ve yayımları ele alınmıştır.

Bugüne kadar kurulan bütün kamp alanları bu kuruluşun önderliğinde gerçekleşmiştir. 2015 yılı verilerine göre en fazla sayıda insan barındıran ve en köklü olanları; 1992’de kurulan ve 5 kamp alanı ve

toplam 254.126 kullanıcıdan oluşan Kenya'daki Dadaab Mülteci Kamp Kompleksi, 2012'de kurulan Ürdün Zaatarı'deki 77.781 nüfuslu kamp alanı, yine 2012 yılında kurulan 70.331 nüfuslu Güney Sudan'daki Yida Kamp alanı ve 1972'de kurulan 66.416 nüfuslu Tanzanya Katumba Mülteci Kampları'dır (UNHCR, y.y.-b). Bu kamplardaki yerleşim ve mimari özelliklerine bakıldığında farklılıklar göze çarpmaktadır. Bunun en önemli sebebi de UNHRC'nin yerel ekonomiyi destekleyen yerel malzemelerin kullanılmasını teşvik stratejisidir.

UNHRC, kamp kapasitelerinin büyüklüğü ile ilgili bir sayısal standart belirlemiştir: Belirlenen ölçek kapasitelerine göre, bir aile ortalama 4-6 kişiden oluşur, kapasite arttıkça yerleşim ölçeği de büyür. Yani 1 blok yerleşimde, 4 zondan oluşan köy denilebilecek alanlar olur ve bu alanların her birinde gerekli hizmet birimleri de yer alır. Okul ya da hastane gibi çok kapasiteli birimler ise, 1 bloğa ya da birkaç bloğa yetebileceğinden her birimde ayrı ayrı olmasına gerek yoktur (UNHCR, y.y.-c). Bu kapasite verilerini yerleşime uyarlandığında aşağıdaki arazisel büyüklükler belirlenmiştir.

**Küme:** 16 ailelik bir yaşama alanı ortalama 3200-3800 m<sup>2</sup> olmalıdır. Hizmet birimleri olarak da; merkezi bir toplanma ve çöp toplama ve merkezi bir sanitasyon alanı bulunmalıdır. (3-4 duş, çamaşırhane, temiz su üniteleri)

**Mahalle:** 16 kümelik bir mahalle, ortalama 48000 m<sup>2</sup> (220 m x 220 m) olmalıdır. Mahallenin içerisindeki her bir kümede yine aynı hizmet birimleri yer almalıdır.

**Kasaba:** Ortalama 4 mahalleden ve 5000 kişiden oluşan yerleşim 200.000 m<sup>2</sup> olmalı, merkezi genel toplanma alanı, 2 vardiyalı eğitim veren bir ilkokul, genel market, hizmet dağıtım alanı ve dini yapı birimlerini içermelidir.

**Kamp modülü:** 4 kasabadan oluşan kamp, ortalama 20.000 kişinin barınmasını sağlamalı ve en az 900.000 m<sup>2</sup> bir arazide yer almalıdır. Kamp yönetimi birimleri (ofis ve depo), genel market, spor zemini ve kültür merkezine sahip olmalıdır. Farklı dine mensup bireylerin yaşadığı kamplarda, aynı dinden olanların beraber yaşamaları ve ortak dini mekânı paylaşmaları akılcı olacaktır. Yerleşimin içinde ya da dışında

ekilebilir tarım arazileri tasarlanmalı, toplanan ürünler bireylerin günlük yiyecek ihtiyacına katkıda bulunmalıdır. Mental bozuklukları gidermek için doktor ve klinik hizmeti sağlanmalıdır (Birkeland, Vermeulen ve Vagli, 2004).

## 2.2. Sphere ve Mülteci Kampı Standartları

Sphere projesi, Sphere Humanitarian Charter tarafından 1997 yılında ortaya atılan, afet ve savaş sonrası acil durum yerleşke planlanması için minimum düzeyde gerekli olan teknik detayların anlatıldığı kılavuz bilgiler kitidir. Bu enformasyon projesi tarihte ilk değildir ancak bugüne kadarki yardım kılavuzları içinde en kapsamlısıdır. Literatüre baktığımızda, daha önce 1859 yılında, International Committee of Red Cross'un hazırladığı standartlar daha sonra, UNHRC'nin aktörlüğünde 'Acil Durum Elkitabı' (UNHRC Emergency Handbook) hazırlanmıştır (UNHCR, 2000).

Sphere, acil durum yerleşkeleri planlanırken esas alınması gereken noktaları çerçeveleyen bir bildiri; barınak ve konut prensiplerini, güvenlik krizini, yerleşke planlama esaslarını yayınlamıştır. Barınma ve yerleşim anlamında olması gereken standartlar, 5 ana başlıkta toplanmıştır (Greaney, Pfiffner ve David Wilson, 2011, ss. 211–230):

**Standart 1 - Stratejik planlama:** Acil durum yardımına ihtiyacı olan kimselerin eğer ihtimal dâhilinde ise kendi ülkelerine ve yaşadıkları yerlere dönmelerini, ihtimal yok ise diğer yaşama alanı seçeneklerinin desteklenmesini hedeflemektedir. Konutlar ya da yerleşim alanlarının savaş ya da çatışma riskleri olan bölgelere güvenli bir mesafede planlandığından emin olunmalıdır. Yerleşim yeri, şehir plancılarının ve alt yapı kurumlarının ortak bilgisi dahilinde, temiz su, sanitasyon servislerinin sağlanabildiği lokasyonda, sağlık birimi, okul ve rekreasyon alanı ile birlikte afet-savaş öncesi ve afet-savaş sonrası fiziksel ve mental olarak uçurumun azaltılmasına yönelik entegre destek hizmetleri doğrultusunda planlanmalıdır.

**Standart 2 - Yerleşim planlama:** Yerleşim yerine, bütün konutlara/barınaklara ve diğer hizmet birimlerine ulaşım güvenli olmalıdır ve doğal çevrenin tahribatını azaltmak için daha önceden herhangi bir amaçla kullanılmış arazilerle konumlanmalıdır. Yangın güvenliği açısından her

300 metre yapılaşma alanı arasında en az 30 metre, her barınak/konut arasında ise 2 metre mesafe bırakılarak tasarım yapılmalıdır.

**Standart 3 - Kapalı yaşama alanı:** Yaşama alanları, hane halkı bireylerinin günlük kullanımı için yeterli büyüklükte olmalıdır. Kişi başı düşen kapalı alan 3,5 m<sup>2</sup> olmalıdır. Yaşama alanlarında optimum ısı konfor ve temiz hava sağlanmalı, dış ortam koşullarına karşı dayanıklı, mahremiyet, güvenlik ve hijyen normlarına uygun mekânlar yaratılmalıdır. Barınma ya da diğer fonksiyon üniteleri (yapım teknikleri ve yapı malzemeleri), kullanıcı popülasyonunun yaşam biçimine benzer bir şekilde sosyal ve kültürel olarak kabul edilebilir, çevresel bakımdan da sürdürülebilir olmalıdır.

**Standart 4 - Yapım:** Sığınmacılar ve bina yapım sektörü ile ilgili yerel uzmanlar, yapım sürecine dâhil edilmeli, güvenli ve sürdürülebilir yerel malzemeler olabildiğince kullanılmalıdır. Yapım ile ilgili aktivitelerin sürdürülmesi için bilgisi, kapasitesi ya da fırsatı olmayan sığınmacılara, sürece dâhil olmaları için gerekli teknik bilgi asistanlık hizmeti verilmelidir.

**Standart 5 - Çevresel etkiler:** Barınak ve yerleşim alanı çözümlenmeleri, mimarlar ve şehir plancılar gözetiminde çevre dostu yapı malzemeleri ve yapım teknikleri ile inşa edilmelidir. Kalıcı ya da geçici yaşama alanları, mevcut yerel doğal kaynakların genişliği göz önünde bulunarak planlanmalıdır. Planlanan yerleşim alanındaki bitkilendirme ya da ağaçlar, tasarımın bir parçası olarak kabul edilmeli, bitkilerin gölgelendirme ve drenaj özelliklerinden faydalanacak şekilde arazi planlaması yapılmalıdır (Greaney ve diğerleri, 2011, ss. 211–230).

### 2.3. AFAD ve Mülteci Kampları Standartları

Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı veya kısa adıyla AFAD; Türkiye’de doğrudan Başbakanlık’a bağlı olarak çalışan, afet ve acil durum yönetimi kurumudur. Afet öncesi hazırlık ve zarar azaltma, afet esnasında yapılacak müdahale ve afet sonrasındaki iyileştirme çalışmalarının yönetim ve koordinasyonunu gerçekleştirmek, kurumun temel görev ve amacıdır. Ayrıca, mültecilerin barınma merkezleri ve bu merkezlerde verilen hizmetlerin koordinasyonu AFAD tarafından sağlanmaktadır.

AFAD tarafından yayınlanan rehberde (2015), UNHCR ve Sphere'dekine benzer kriterler yer almaktadır. Bu kriterler; su kaynağı, yerleşimin büyüklüğü, erişilebilirlik, lokasyon, topografya, toprak cinsi, bitkilendirme, ekoloji, kültür ve çevresel etkilerdir. Bu kriterlere göre (AFAD, 2015);

**Yer Seçimi ve Alt Yapı Standartları:** Geçici barınma merkezleri, dışarıdan gelebilecek olası tehlikelere karşı, sınırdan yeterince uzakta ve koordinasyonun kolayca sağlanabileceği yerleşim alanlarına mümkün olduğu kadar yakın olmalıdır. Nüfusun artmasına karşı, geçici barınma merkezi alanı, kapasite genişletmeye uygun seçilmelidir. Geçici barınma merkezlerinin kurulacağı alan seçilirken, tarıma elverişli olmayan alanların seçilmesi ve yağmur mevsiminde birikmesi beklenen yağmur, su havzasından en fazla 3 metre yüksek, %2 ile %6 oranında meyilli arazi olması esas olmalıdır. Ayrıca çadır kent yer seçiminde, hâkim rüzgâr unsuru dikkate alınmalıdır.

**Genel Planlama Esasları:** Yerleşim alanları; altyapı, sosyal tesisler, barınma alanları da dâhil, kişi başına en az 45 m<sup>2</sup> düşecek şekilde planlanmalıdır. Hizmet Gruplarını da içeren yönetim binası, emniyet, lojistik ve dağıtım, seyyar hastanenin yerleri barınma merkezinde yaşayan insanların kolayca ulaşabileceği yerlerde olacak şekilde planlanmalıdır. Barınma merkezlerinde kurslar ve spor faaliyetleri için en az 10.000 m<sup>2</sup>'lik alanlar oluşturulmalıdır. Eğitim kurumları için en az 1.500 m<sup>2</sup> büyüklüğünde alanlar ayrılmalıdır.

İç ulaşımın ve lojistiğin kolay sağlanabilmesi için geniş giriş kapıları, en az 15 metre genişliğinde olan anayollar ve en az 10 metre genişliğinde ara yollar yapılmalıdır. Belirlenecek uygun sayıdaki konteyner veya çadırlardan mahalleler kurulmalıdır. Her bireyin ihtiyaçları ile yakından ilgilenebilmek için her biri en fazla 2.500 kişilik mahalleler oluşturulmalıdır. Mahalleler arasında en az 10 metre genişliğinde, mahalle içinde de 10 metre genişliğinde ana yollar ve 6 metre ara yollar yapılmalıdır. Konteynerlerde ve toplu çadırlar dışındaki çadırlarda, tek bir ailenin barındırılması esastır. Yemekhane, yatakhane ve buna benzer alanlar prefabrik inşa edilebilir. Kamp alanlarının girişine güvenlik kontrolü için nizamiye konulmalı ve giriş çıkışların kontrol altına alınmalıdır.

**Konteyner ve Çadır Standartları:** Kişi başına düşen ortalama kapalı alan 3,5 – 4,5 m<sup>2</sup> olmalıdır. Barınma merkezinde bulunan çadır/konteynerler arasında 2 metre, çadır/konteyner kümeleri arasında 6 metre yangın önleyici boşluklar bırakılmalıdır. Sıcak ve nemli iklimlerde bulunan konteyner ve çadırlarda yeterli hava akışı sağlanmalı ve direkt güneş ışığından korunmalıdır. Sıcak ve kuru iklimlerde bulunan çadırların malzemesi, yüksek ısıya dayanıklı, üstü çift kat veya yalıtkan bir malzemedir yapılmalıdır. Soğuk iklimlerde bulunan konteyner ve çadır malzemeleri optimum yalıtım sağlamalıdır. Konteynerlerin yerden yüksekliği en az 30 cm olmalıdır ve yangına dayanıklı malzemedir imal edilmelidir (AFAD, 2015).

Yukarıda bahsettiğimiz UNHCR, Sphere ve AFAD'ın hazırladığı gibi hazır kılavuzları gözden geçirdiğimizde ise; rehberlerde kampların coğrafi konumu ve yerleşim düzenini oldukça sınırlı çevresel verileri değerlendirerek ele aldığı görülmektedir ve atık yönetimi, emisyon kontrolü ve kaçınma yolları, yeşil altyapı, su tutma ve atık su dönüşümü gibi sürdürülebilirlik konularının ve gıda planlaması gibi kişiye bağlı hizmetlerde eksik ya da yetersiz kaldığı ortaya çıkmaktadır.

Kamp alanlarının yer seçiminde çoğunlukla arazi ve eğiminin uygunluğu, erişimin iyi olması, su olanakları, iyi drenaj ve yeterli sağlık koşulları gibi çevresel boyutlar göz önüne alınmaktadır. Bununla birlikte, yeni mülteci kampları için bir çevresel etki değerlendirmesi yapılması gerekmektedir. Genel olarak sürdürülebilirlik ilkeleri, mülteci kamplarının planlanması ve yürütülmesinde oldukça sınırlı uygulanmakta ya da hiç uygulanmamaktadır. Mülteci kampında yaşayanlarla ilgili çalışmalar değerlendirildiğinde ise; çoğunlukla tecrit edilmeleri, doğa ve rekreasyonel değerler sağlayan açık alanların yetersizliği, mesleki amaçsızlık, sosyal etkileşim eksikliği ve dış desteğe bağımlılık duygusundan şikâyet etmektedirler. Bu yüzden mülteci kamplarını kaynak verimliliği, iklime dayanıklılık, toplumsal açıdan kapsayıcı, esnek ve kendi kendini yenileyici hale getirecek yeni tasarım ilkelerinin belirlenmesi gerekmektedir.

Sürdürülebilirlik ilkelerinin mülteci kampı tasarımına getirilmesinin, yalnızca 'geçici çözümler' sunma yaklaşımını engelleyeceğinin

farkındayız. Her şeyden önce, yaşam koşullarının iyileştirilmesi, Mültecileri kalıcı kılmaya özendirileceği iddia edilebilir. Fakat sürdürülemez kamplarla ortaya çıkabilecek çevresel ve sosyal etkilerin yükü, sağlık ve gıda güvenliği riskleri, mültecilerin hem kendi aralarında hem de ev sahibi ülkenin vatandaşları arasındaki ekonomik ve sosyal gerilimlerin artmasının daha ağır bedelleri olabilir. Bunun yerine, ağırladığımız insanların evlerinin hem geçici hem de sürdürülebilir olmasını sağlamamız gerekmektedir.

### **3. Kamp Tasarım Rehberlerinin Sürdürülebilirlik Açısından İrdelenmesi**

Bir mülteci kampını yerleştirme ve tasarlama zorluklarıyla karşı karşıya kalan çoğu profesyoneller, UNHCR'nın Acil Durumlar El Kitabı ve/veya Sphere'in Afet Anında Asgari Standartları'na başvurumaktadırlar. Bu "tek tip hepsine uyar" tarzı kılavuzlar, kişi başına ihtiyaç duyulan barınak alanının asgari hesabından, kamp içinde gerekli olan yangın emniyet şeridi genişliğine kadar her şeyi belirler. Bu yönergelere göre, bir kamp planlayıcısı uygun arazi için metrekare belirleyebilir ve belli sayıda nüfusa yönelik bir düzen tasarlayabilir. Bununla birlikte, sıklıkla, bir iki yıl içinde kampın zaten kalabalık olduğu gerekçesiyle, hayatlarını sürdürmek ve insanca yaşama koşullarına sahip olmak isteyenlerin yaşam standartlarının düşmesine ve şikâyetlerinin artmasına neden olur.

Gerçek şu ki, bir mülteci kampının ortalama ömrü yedi yıla yakın olmaktadır ve bazı Filistinli Mülteci kampları hala orijinal yerleşim alanlarında 50 yılı aşkın bir süredir var olmaktadır. Bir kampın ömrü asla doğru olarak tahmin edilemediğinden plancılar, uzun vadeli planlama düşünmeli ve kampın gerektiğinde genişleyebileceği bir perspektiften bakmalıdırlar. Her iki Acil Durum Rehberi de, mülteci kamplarında yıllık % 3-4 oranında bir nüfus artış oranını tahmin etmekle birlikte, sonuçlar her zaman bu tahmine uymamaktadır. UNHCR'nin el kitabı (2000), kamp sakinleri için ekonomik işletmelerin kurulmasını önermektedir; ancak bu kılavuzlardaki alan hesaplarında atölyelere, ev tabanlı işletmelere, tahıl ambarı veya saklama/depolama alanlarına yer verilmemektedir. Tüm sakinlerine saygınlık sağlayan ve kılavuzlarda



belirtilen asgari standartlara uymak için uzun yıllar devam edecek bir kamp oluşturmak için, kullandıkları sayısal formüllerin yeniden değerlendirilmesi ve uyarlanması gerekmektedir.

UNHCR Rehberi'nde (2000, ss. 210–211), 20.000 kişilik bir kamp için 900.000 m<sup>2</sup>'lik bir alan öngörülmüştür. Bu, sebze bahçesi için bir arsa da dâhil olmak üzere kişi başı 45 m<sup>2</sup> açık ve kapalı /toplam alan tavsiye eder. Bununla birlikte, yangın emniyet şeritleri, barınaklar arasındaki konut olmayan binalar (sosyal ve hizmet tesisleri) ve tampon bölgeleri için gerekli olduğu düşünülen alan dikkate alındığında, 45m<sup>2</sup> hızla kaybolmaya başlamaktadır. Ne Sphere ne de UNHCR, okullar, klinikler, depolar, idare büroları ve toplum merkezleri gibi konut olmayan binalar tarafından ne kadar alanın ele alınması gerektiğine ilişkin herhangi bir sayısal kılavuz önermemektedir (UNHCR El Kitabı genel bir kılavuz sağlar ancak gerçek metrekaşe önerileri yoktur).

J. Kennedy'nin hesaplarına göre (2004), yılda %4 oranında büyüyen bir kampın başlangıçta 20.000 mülteci olması durumunda teorik olarak bir ailenin beş üyeden yedi üyeye ulaşması ve toplam nüfusun 29.605'e büyümesi dokuz yıl (tüm kampların ortalama ömründen sadece iki yılı daha fazla) sürmektedir. Birinci yılda kamptaki kişi başına ortalama kapalı alan 4,5 m<sup>2</sup>'lik iken, dokuzuncu yılın sonuna kadar kişi başına düşen minimum kapalı alan 3,2 m<sup>2</sup>'ye düşürülecektir. Bu alanın yalnızca bir metrekaresi ev tabanlı bir işletme için araç veya malzeme depolaması olarak ele alınırsa, barınak alanı bir mülteci veya sığınmacı için, yatma ve uyku için yeterli alana sahip olmadığı noktaya inmektedir.

Rehberdeki gereksinimlerin sayısal tutarsızlığı ve nüfus genişlemesi baskısı arasında dolaşan kamp planlamacısının farklı bir yaklaşıma ihtiyacı vardır. Bunun çözüm yolu ise, en küçük bileşenlerden en büyüğe ve en aşağıdan yukarıya doğru hesaplamalar yapılmasıdır.

Kılavuzun evrensel uygulanabilirliği hakkındaki çekinceleri bir kenara bırakırsak ve UNHCR el kitabında öngörülen 4,5 m<sup>2</sup>'lik (Sphere'in daha katı standartlarına göre 3,5 m<sup>2</sup>) sığınma evinin kişi başına yeterli olduğunu varsayarsak, beş kişilik bir aile için gerekli sığınma alanı 22,5m<sup>2</sup> olmalıdır. Ancak zamanla ailenin yedi üyeye kadar genişleyebilmesi için gerçekte bu 31,5 m<sup>2</sup> olarak hesaplanmalıdır. Bu aileler 80 kişiden oluşan

topluluklarda gruplandırılırsa (yine UNHCR kurallarına uyarak), her topluluk bloğunun da önerilen aile sayısı ise, rehberde önerildiği gibi 16 aileden ziyade sadece 11 aileden hesaplanmalıdır.

Bir sonraki hesapta ise, Rehberlerde yeterli sayıda yer almayan klozet, duş, açık hava pişirme alanları, su kaynağı ve atık dönüşümü için gerekli ekstra dış tesisler için yeterli alan eklenmelidir. Orijinal UNHCR kuralları uyarınca 16 ailelik topluluk alanı ise, en az 400 m<sup>2</sup> daha fazla hesaplanmalıdır.

Yollar ve yangın emniyet şeritlerinin yeri eklendikten ve sekiz konut bloğuna konut dışı ortak tesis eklendikten sonra, dokuzuncu yılın sonunda kamp genelinde kişi başı nihai alan 61 m<sup>2</sup> olacaktır. Bu, kamptaki potansiyel nüfus artışı da hesaba katıldığında, kişi başına 89 m<sup>2</sup>'lik ilk hesaplamayı gerektirir - neredeyse UNHCR önerisinin iki katı ve Sphere'in üç katı daha fazladır. Bu hesapta bile, ev tabanlı işletmeler için alan ihtiyacı ve kamp yapımı için önerilen arazinin belirli bir yüzdesinin bazen dik eğim, taban suyu düzeyi veya diğer fiziksel engellerden dolayı inşaat için kullanılmayan atıl alanlar hesaba katılmamaktadır.

Kampların çoğunda binalar ve alanlar sadece iki farklı boyutta olmaktadır: Tek bir aile arsası/barınma yeri ve genellikle kampın ön girişine yakın bir yerde konumlandırılan biraz büyükçe konut dışı binalar. Binaların fonksiyonuna göre yapılan bu yerleşim deseninde, kampın kenarına doğru yaşayanlar dışlanmış hissetmekte ve sosyal istikrarsızlık ortaya çıkmaktadır. Ortak binaların bulunduğu açık alanlara doğrudan bakan yerleşim bölgelerinin kenarlarında yaşayanlar ise, kliniklerin, okulların veya idari ofisleri çevreleyen kamusal alanların arasında geçiş alanı ve tampon alanlar bulunmaması nedeniyle - bu yoğun alanlara yakınlığı yüzünden birtakım avantajlar elde ettikleri halde-, mahremiyet ve güvenlik açısından önemli derecede zarar görmektedirler.

Boş bir düzlem üzerine bir dizi fiziksel yapı yerleştirerek bir kamp planlamak yerine, planlayıcı, kamp bütünü, birbirine kenetlenen birbirinden bağımsız alanların organizasyonu olarak düşünmeye başlamalıdır. Bu alanlardan bazıları kesinlikle özel ve bazıları tamamen kamusal olmalı ve birçoğu ikisinin birleşimini içermelidir. Her ne kadar bazı alanlar içerdikleri binalar tarafından tanımlanmaya devam edilecek

olsa da çevresinde daha sonra sosyal etkileşim ve geçim ihtiyaçları için doldurulacak boş alanlar olacaktır.

Özel ve kamusal alanlar birbirine fazla bitişik ve aralarında büyüklük açısından fazla farklılıklar olmamalı ve ikisi arasında daima geçiş bölgeleri bulunmalıdır. Bu tampon bölgeler sayesinde, yerleşim bölgelerinin bitişğinde daha fazla mahremiyet ve daha fazla güvenlik olacaktır. Mahalle birimlerinin içinde parklar ve küçük açık alanlar tasarlandığında ise mahalle sakinleri, alan kullanımları ve yaşadıkları mekânı biçimlendirme konusunda daha fazla söz sahibi olacaklar ve bu nedenle özel alanlarına ve kampa daha fazla bağlılık duyacaklardır.

İnsani Yardım Topluluklarını ve ev sahipliği yapan hükümet yetkililerini fazladan bir %100-150 arazi gerekliliğine ve bu alanın barınaktan ziyade birkaç yıl boyunca düşük yoğunluklu kullanım için ayrılması gerektiğine ikna etmek oldukça zordur ama bu yaklaşımla, UNHCR'in kalıcı çözümlerinin ve Sphere'in haysiyetli barınmasının felsefesi, daha başarılı ve sürdürülebilir olacaktır.

Sürdürülebilirlik için gerekli kişi başı minimum metrekarenin belirlenmesinin yanı sıra; Sürdürülebilir Peyzaj Tasarımı yaklaşımı, etkin enerji kullanımı, en az su tüketimi ve bakım masrafı ile sürdürülebilir bir dayanım gücüne sahip, yaşanabilir bir dış çevre oluşturma süreci olarak tanımlanabilir. İyi bir peyzaj tasarımında bütün canlı organizmaların sağlığı korunur, iyileştirilir ve doğal olayların fayda ve zararları bir bütün olarak değerlendirilir. Başarılı bir tasarım, bölgeyi, ülkeyi, hatta dünyayı etkileyen daha büyük çevresel sorunları dikkate almak zorundadır (Melby ve Cathcart, 2002, ss. 11–22).

Bu süreç kapsamında, tasarım ortamındaki bütün canlı organizmaların yaşamı korunarak, bölgesel koşullara uyum sağlanır ve doğal olaylardan yararlanır, mevcut peyzaja en az zarar verilir, dönüşümlü ve bölgesel malzemeler kullanılır ve sağlıklı bir çevre oluşturulması hedeflenir. Bu yaklaşımla geliştirilen sürdürülebilir peyzaj tasarımı, sadece belirgin bir peyzaj alanı değil, aynı zamanda daha büyük çevresel sorunların çözümü için de yararlı olur. En az sorun ve zararlar çevresel bütünlüğün korunabilmesi için, bölgesel olanakların kullanımı ve mevcut peyzajın en az tahribi ve onarımı gibi temel sürdürülebilirlik yaklaşımlarının

benimsenmesi gerekir (Seçkin, Seçkin ve Seçkin, 2011, ss. 11–12).

**Bölgesel olanakların kullanımı** öncelikli olduğunda her bölgenin iklim koşulları (sıcaklık sınırları ve dönemleri, mevsimsel güneş açıları, rüzgâr yönü ve şiddeti, yağış miktarları ve tipleri, güneşli günlerin sayısı ve nemlilik durumu gibi) tanımlanır ve barınaklar ve diğer mekânların boyutu, konumu ve yönü bu koşullardan etkilenir. Sürdürülebilir peyzajda kullanılan malzemelerin çoğu, mümkün olduğu kadar bölge içinde üretilmeli ya da bulunmalıdır. Mevcut malzemelerin çoğu, dönüşümlü malzemelerden elde edilmeli ve/veya tekrar kullanılabilir olmalıdır (Seçkin ve diğerleri, 2011, ss. 20–21).

Enerji Yönetimi söz konusu olduğunda ise fosil yakıtların tüketiminden çok, yenilenebilir enerji kaynaklarının planlama sürecinin ilk aşamalarından itibaren detaylı enerji planlamasına dâhil edilmesi gerekmektedir (Hart, 1993, ss. 71–76).

Su kaynakları yönetiminde suyun tasarruflu kullanılması konusunda bilinçlendirme sağlanmalı ve tuvalet ihtiyacı, bitki sulama gibi kullanımlarda yağmur suyu ve arıtılmış su olanakları değerlendirilmelidir (Hart, 1993, ss. 79–83).

Atık Yönetimi ve Geri Dönüşüm konularında ise atık miktarını minimize edecek ve doğada çözülebilecek ürünler kullanmak ve alanda kullanılan kâğıt, plastik, cam, metal, organik ürünlerin geri dönüşümünü sağlayan sistemler oluşturmak önemlidir. Ayrıca kompost tuvaletleri, aerobik ve anaerobik atık işleme gibi özel atık işleme teknolojilerinden yararlanmak gerekmektedir (Hart, 1993, ss. 87–93).

**Mevcut peyzajın en az tahribi ve onarımı** yaklaşımında ise; sürdürülebilir tasarımda doğal koşullar mümkün olduğunca az değiştirilmelidir. Bu da mevcut ağaçların ve diğer önemli bitkilerin, doğal drenaj sistemlerinin ve yaban hayatı ortamlarının korunması, en az ölçüde kazı ve dolgunun yapılması ve toprağın iyileştirilmesi anlamına gelmektedir.

#### 4. Türkiye'deki Mevcut Durum

Suriye'de yaşanan iç karışıklıklar sonucu ülkemize girişler 29 Nisan 2011 tarihinde, 252 Suriye vatandaşının Cilvegözü Sınır Kapısı'ndan

geçmesiyle başlamıştır. Suriyelilerin ülkemizde misafir edilebilmesi için harekete geçilerek, barınma merkezleri oluşturulmuştur (AFAD, 2014a).

Suriyeliler ilk etapta sınıra yakın noktalara kurulan çadır kentlere yerleştirilmiştir. Ülkemize giriş yapan ilk gruplar, Türkiye-Suriye sınırına yakın olan Hatay ilini yoğun olarak tercih etmişlerdir. Ancak, Suriye krizi zamana yayıldıkça ve gelen Suriyeli sayısı günden güne arttıkça Hatay iline ek olarak, Kilis ve Gaziantep illerine de barınma merkezleri kurulmuştur (AFAD, 2014b).

Ağustos 2017 itibari ile Türkiye, AFAD'ın koordinasyonunda 10 ilde kurulan 22 geçici barınma merkezlerinde, 233 binin üzerinde Suriyeliye ev sahipliği yapmaktadır. Adana, Adıyaman, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Mardin, Osmaniye ve Şanlıurfa illerinde 10'u çadır kent ve 12'si konteyner kent bulunmaktadır. Toplam 31.860 çadır ve betonarme bölme ile 30.898 konteyner, ülkelerinden kaçarak ülkemize gelen Suriyeli mültecilerin kullanımına sunulmuştur (AFAD, 2017).

Ülkedeki kamplar normatif bir planlama yapısına ve uluslararası standartlara uygun olarak yönetilmektedir ama Türkiye'nin maliyeti ne kadar karşılayabileceği hakkında soru işaretleri bulunmaktadır. Sözde geçici kampların beklenenden daha uzun süre kalmaları gerekebileceğinden, uzun vadeli sürdürülebilir site planlama ilkeleri ve bina teknolojisinden çok, sürdürülebilir peyzaj tasarım ilkeleri ve sosyal sistemler üzerinde düşünülmesi gerekmektedir.

Yukarıda bahsettiğimiz faktörler gösteriyor ki, mülteci yerleşim yeri planlaması bütüncül bir stratejiye sahip olmalıdır. Bireylerin hayatta kalmaları için yeterli, kapalı ve korunaklı fiziksel mekânı sağlarken, onların diğer sosyal ve toplumsal ihtiyaçları da gözetilmeli, ekonomik hayata katılımları sağlanmalı ve işe yarayan bireyler haline gelmeleri için fiziksel ve kuramsal entegrasyon sağlanmalıdır.

Öte yandan, Suriyeli sığınmacıların Türkiye'ye etkileri düşünüldüğünde, mülteci yükünün sınırlı sayıda şehir üzerine yüklenmesi nedeniyle, Suriyelilere tepkiler oluşmaktadır. Zaten kısıtlı kaynaklara sahip şehirler, Suriyelilerin yarattığı sosyo-ekonomik etkilerle baş etmek durumunda bırakılmamalıdır. Bu nedenle, sınır

illeri üzerindeki yükün Türkiye geneline daha dengeli dağıtılması ve kiralardan aşırı yükselmesi gibi sorunlara karşı, yoğun sığınmacı ağırlayan şehirlerde yeni imar alanları açılması sorunun çözümüne katkı sağlayabilir.

## 5. Sonuç ve Öneriler

Mülteci kamplarında geçici çözümler sunulması ve kalıcı yerleşimlerin yapılmaması üzerinde durulmasına rağmen, birçok mülteci kampı yıllarca devam etmekte ve istikrarlı bir şekilde yerleşik nüfus artmakta ve bu durum, bölgesel sürdürülebilirlik üzerinde ciddi etkilere neden olmaktadır.

Bu etkiler doğal ve tarımsal arazilerin kaybedilmesiyle önemli arazi kullanımı değişiklikleri, toprak sıkışması ve erozyon, su tüketimi ve kirlilik, trafik-lojistik-ısıtma ve enerji tüketimine bağlı sera gazı emisyonları, yüksek nüfus yoğunluğu ve açık alan eksikliği nedeniyle sosyal tecrit ve çatışmalar, istikrarsız gıda tedarik zincirleri, gıda güvensizliği ve gıda atıkları ve sağlık, eğitim ve yaşam kalitesi standartlarının düşmesi şeklinde sıralanabilir.

Ayrıca bu kampları işletmek, gün geçtikçe artan bir maliyet gerektirdiğinden, krizin uzun sürmesi ve yerleşimcilerin sayısının artması kampların sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir. Bu durum mülteciler, ev sahibi ülkeler, yardım kuruluşları gibi taraflar için önemli bir sorun olarak görülse de mülteci kampı oluşmasına ve genişlemesine eşlik eden dinamik ve hızla ortaya çıkan yarı kentleşme süreçleri, mülteci kampları için bir dizi sürdürülebilir tasarım ilkesinin uygulanması olanağını da sunmaktadır.

Günümüzde fosil yakıtlara son derece bağımlı olan, kendine yeten ve kaynak verimliliği yüksek ve kapsayıcı toplumsal yapılardan yoksun olan pek çok şehir, geleceğin sürdürülebilirlik standartlarını karşılamada büyük zorluklarla karşı karşıyadır. Daha önce kurulmuş mevcut şehirlerin hem yönetim ve organizasyon yapıları hem de mevcut alan kullanımı ve altyapıları, onları sürdürülebilirlik hedefleri açısından oldukça düşük performans sergilememektedirler. Öte yandan mülteci kampları, gelecekte sürdürülebilir şehirlerin prototip kurulumunun

geliştirilmesi için eşsiz fırsatlar sunabilir. Sıfırdan tasarlanmış, çevre açısından iyi seçilmiş konumlarda bulunan ve stratejik çevre planlaması ve karar verme avantajına sahip, özel ve son derece profesyonel küçük ekipler tarafından yönetilen örnek alanlara dönüşebilir.

Bu amaçla çeşitli disiplinlerden bir araya gelen ekipler, yeni kentsel yaşam sistemlerini keşfetmek ve geliştirmek için bir dizi bilimsel kavram geliştirmektedirler. Delft Teknoloji Üniversitesi, Massachusetts Teknoloji Enstitüsü ile birlikte Hollanda Wageningen Üniversitesinin ortak geliştirdiği Metropolitan Çözümler Konsepti'nde, Mülteci Kamplarının çevresel ve sosyal etkilerini önemli ölçüde azaltabilmeleri, döngüsel ekonomi, doğa tabanlı çözümler, ekosistem hizmetleri gibi sürdürülebilir tasarım ilkelerini benimseyerek geçici statülerini koruyabilmeleri hedeflenmektedir (de Rooij, Wascher ve Paulissen, 2015, ss. 26–31).

Mülteci kamplarının belirgin yönetim süreçlerine baktığımızda, bu alanların sanitasyon, atık yönetimi, altyapı, gıda zinciri tasarımı, su yönetimi ve enerji üretimi gibi konuların döngüsel ekonomi (kısaca geri dönüşüm yaparak doğal kaynakları daha az kullanmak ve ekonomik kazanç elde etmek) kurallarının uygulanması için oldukça nitelikli oldukları anlaşılmaktadır. Bu; kampların kaynak akışlarının daha yüksek değer zincirleri ve ekonomik faydalar hedefleyerek geri dönüştürülmesi ve yeniden kullanımı yönünde yönlendirilmesi gerektiği anlamına gelmektedir.

Böyle bir yaklaşımda; çatılarda, yol kenarlarında ve yeşil alanlarda kurulan yiyecek yetiştirme amaçlı alanlar - besin üretiminin yanı sıra - mikro iklimin iyileştirilmesine katkı sağlayabilir. Akuaponik <sup>27</sup> sistemleri balık ve sebze üretmeye yardımcı olabilir; biyolojik rafineriler biokütleyi enerji ve daha değerli ürünler haline getirebilir; su temizleme ve depolama tesisleri su tüketimini azaltabilir; ayrıca insan katı atıkları değerli besin kaynağı olabilir.

Metropolitan Çözümler Konseptinde altı genel prensip bulunmaktadır

---

27 Geleneksel Akuakültür (akuatik canlılardan olan balık, kerevit, karides üretimi) ile Hidroponik Sistem'in (topraksız tarım/bitkilerin su ve besin eriyikleri ile beslenmesi) birleşmesi ile sürdürülebilir gıda üretim sistemi alternatiflerindedir.

(de Rooij ve diğeri, 2015, ss. 26–31):

1. Alanın genel peyzaj yapısı ile bağlantılı olan ekosistem işlevlerine dayalı yenilikçi yaklaşımlar geliştirerek, yaşanabilir ve sağlıklı mülteci kampları yaratmak,
2. Fosil olmayan enerji, LED ışık sistemleri, akıllı şebeke tesisleri ve biokütle enerjisi teknolojisini, tercihen tutumlu yenilikçi yöntemleri kullanarak iklim değişikliklerine uyumlu mülteci kampları geliştirmek,
3. Sektör içi ve sektörler arası bütünleşme sağlayarak, Mülteci Kamplarının kaynak verimliliğini arttırmak,
4. Tarım arazisine ve etkili dağıtım servislerine erişim sağlama, kamp içinde üretim ve gıda işleme birimleri geliştirme, sürdürülebilir ve istikrarlı gıda zincirleri oluşturma yoluyla mülteci kamplarının gıda güvenliğinin sağlanması,
5. Kampların içindeki ve dışındaki işlerin yanı sıra; mülteciler, yardım organizasyonları ve ev sahibi ülkeyi içeren üçlü sarmal süreçlere dayanan yeni yönetim modelleri oluşturmak,
6. Kampın içindeki ve dışındaki kentsel metabolizma süreçlerini izleyerek ve verileri tüm ortakların kullanımına sunan şeffaf bir politika izlemek.

Diğeri herhangi bir şehirde olduğu gibi, sürdürülebilir tasarım ilkelerinden yararlanarak Mülteci Kamplarında da iş imkânları yaratılabilir, üretilen ürünlerle para kazanılabilir, kamp alanındaki ve çevresindeki doğal kaynakları fazla tahrip etmeksizin gıda güvenliği sağlamak yoluyla ekonomik büyüme teşvik edilebilir. Yardım organizasyonlarının, araştırmaların ve hükümetlerin desteğiyle kamp sakinleri kendi içlerinde yaratıcılık ve yenilikçi çözümler için bir ortam oluşturabilirler ve kamp yönetimine katılabilirler.



**Kaynakça**

AFAD. (2014a). Suriyeli Misafirlerimiz Kardeş Topraklarında. *T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*. 15 Ekim 2017 tarihinde <https://www.afad.gov.tr/upload/Node/3493/xfiles/suriyeli-misafirlerimiz.pdf> adresinden erişildi.

AFAD. (2014b). Suriye'den Türkiye'ye nüfus hareketleri: kardeş topraklarında misafirlik. *T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*. 15 Eylül 2017 tarihinde <https://www.afad.gov.tr/upload/Node/3931/xfiles/webformatisuriyedenturkiyeyenufushareketleri.pdf> adresinden erişildi.

AFAD. (2015, 11 Nisan). Geçici Barınma Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi ve İşletilmesi Hakkında Yönerge. *T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*. 15 Ekim 2017 tarihinde [https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2310/files/Gecici\\_Barinma\\_Merkezlerinin\\_Kurulmasi\\_Yonetimi\\_ve\\_Isletilmesi\\_Hakkinda\\_Yonerge.pdf](https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2310/files/Gecici_Barinma_Merkezlerinin_Kurulmasi_Yonetimi_ve_Isletilmesi_Hakkinda_Yonerge.pdf) adresinden erişildi.

AFAD. (2017, 8 Ağustos). Barınma Merkezlerindeki Son Durum. *T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı*. 15 Ekim 2017 tarihinde [https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2374/files/Barinma\\_Merkezlerindeki\\_Son\\_Durum+6.pdf](https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2374/files/Barinma_Merkezlerindeki_Son_Durum+6.pdf) adresinden erişildi.

Birkeland, N., Vermeulen, E. ve Vagli, T. (2004). Camp Management Toolkit. *Norway: Norwegian Refugee Council/Camp Management Project*. <http://cmtoolkit.org/chapters> adresinden erişildi.

de Rooij, L. L., Wascher, D. M. ve Paulissen, M. (2015). *Sustainable Design Principles for Refugee Camps*. Wageningen Environmental Research.

Eyiñç, S. S. (2015). *Tasarım Yoluyla Mülteci Barınma Sorununun Yönetimi: İzmir'deki Suriyeli Mülteciler Örneği*. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul.

Greaney, P., Pfiffner, S. ve David Wilson, D. (2011). *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response*.

Southampton, United Kingdom: The Sphere Project. [www.sphereproject.org/handbook/](http://www.sphereproject.org/handbook/) adresinden erişildi.

Hart, L. S. (Ed.). (1993). *Guiding principles of sustainable design*. Denver, Colo.: U.S. Dept. of the Interior, National Park Service, Denver Service Center.

Kennedy, J. (2004). *Towards a rationalisation of the construction of refugee camps*. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Katholieke Universiteit Leuven (ASRO).

Melby, P. ve Cathcart, T. (2002). *Regenerative design techniques: Practical applications in landscape design*. John Wiley & Sons.

Seçkin, N. P., Seçkin, Y. Ç. ve Seçkin, Ö. B. (2011). *Sürdürülebilir peyzaj tasarımı ve uygulama ilkeleri*. İstanbul: Literatür Yayınları.

UNHCR. (1967). Convention and protocol relating to the status of refugees. 15 Temmuz 2017 tarihinde <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf> adresinden erişildi.

UNHCR. (2000). Handbook for emergencies. 15 Temmuz 2017 tarihinde [www.aidworkers.net/resources/unhcr-handbook.html](http://www.aidworkers.net/resources/unhcr-handbook.html) adresinden erişildi.

UNHCR. (2017, 19 Haziran). Global trends forced displacement in 2016. <http://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf> adresinden erişildi.

UNHCR. (y.y.-a). Statistical Yearbooks. 15 Eylül 2017 tarihinde <http://www.unhcr.org/statistical-yearbooks.html> adresinden erişildi.

UNHCR. (y.y.-b). The World's 10 Largest Refugee Camps. *Esri: GIS Mapping Software, Spatial Data Analytics & Location Platform*. 15 Ekim 2017 tarihinde <http://storymaps.esri.com/stories/2016/refugee-camps/> adresinden erişildi.

UNHCR. (y.y.-c). Camp planning standards (planned settlements). 15 Eylül 2017 tarihinde <https://emergency.unhcr.org/entry/45582/camp-planning-standards-planned-settlements> adresinden erişildi.

# *Administrative and Institutional Capacity Building in the Framework of Turkey's Changing Migration Paradigm*

**Kemal Eker<sup>1</sup>**

<sup>1</sup>National Defense University, keker@msu.edu.tr

123

---

## **Abstract**

Migration, redirected to Anatolia with the decline of the Ottoman Empire, went on for many years as a result of the early Republican policy to increase the population suffering from countless wars. Apart from these migrants and temporary asylum-seekers, Turkey was hardly deemed as a “receiving country”; on the contrary, it was rather in a “sending country” position exporting migrant workers to various European countries in the aftermath of the World War II.

Regarding “irregular migration” movements emerging after the end of the Cold War, Turkey was a “transit country” for a long period of time. In recent years, however, it has remarkably become a “receiving country” after the Arab Spring and the situation in Syria, maintaining its position as a transit country as well. Nevertheless, the Turkish administrative and institutional infrastructure and the overall public perception are built on the paradigm of “transit country”. The evolution of this paradigm into “receiving country” is a new phenomenon. Therefore, it is required to adopt a new outlook aligned with this new paradigm and develop a diversified set of policies in the upcoming period.

**Keywords**

Irregular Migration, changing paradigm, administrative capacity building, Syrian asylum-seekers, Directorate-General of Migration Management

**Öz**

Osmanlı İmparatorluğunun çöküş sürecine girmesi ile Anadolu'ya yönelen göç, Cumhuriyetin kurulmasından sonra da savaşlarla azalan nüfusu artırmak maksatlı politikanın sonucu olarak uzun yıllar sürmüştür. Söz konusu göçmenler ve geçici sığınmacılar dışında Türkiye “hedef ülke” olarak görülmemiş; aksine İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'nın çeşitli ülkelerine göçmen işçi gönderen “kaynak ülke” konumunda olmuştur.

Soğuk Savaştan sonra ortaya çıkan “düzensiz göç” hareketleri bakımından ise Türkiye uzun bir dönem “transit ülke” pozisyonunda olmuştur. Ancak son yıllarda Arap Baharı ve Suriye'deki gelişmelerden sonra transit ülke konumunu korumakla birlikte dikkate değer derecede “hedef ülke” konumuna gelmeye başlamıştır. Bununla birlikte, Türkiye'nin idari ve kurumsal altyapısı ile kamuoyundaki genel algı “transit ülke” paradigması üzerine kurulmuştur. Bu paradigmanın “hedef ülke” konumuna doğru evrilmesi yeni bir olgudur. Bu nedenle önümüzdeki dönemde değişen paradigmayla uyumlu bir bakış açısının ve çeşitli politikaların oluşturulması gerekmektedir.

**Anahtar Kelimeler**

Düzensiz göç, paradigma değişimi, idari kapasite artırımı, Suriyeli sığınmacılar, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

## 1. Introduction:

In terms of international migration, countries are usually categorized into three groups. Countries of emigration are called “source country”. In this regard, “*the country which is the source of migration flows (regular or irregular) (country of origin)*” or “*the country which people leave to settle overseas permanently or temporarily (sending country)*” are also the terms having the same meaning (Perruchoud & Redpath-Cross, 2013, pp. 38, 57, 63). Countries of immigration are called “country of destination” and defined as “*destination country for migration flows (regular or irregular)*”. Receiving country, host country or state of employment are similar terms (Perruchoud & Redpath-Cross, 2013, pp. 30, 41, 49). The country(ies) used as a transit route between source and target countries is/are called “country of transit”, defined as “*country within which migration flows (regular or irregular) passes*”, or “state of transit”, defined generally as “*a state within which a person passes while traveling to the country of destination*” (Perruchoud & Redpath-Cross, 2013, pp. 85, 86).

At any period of time, one country may be among any and all of these three categories. Turkey, for instance, has occasionally or concurrently become a source, destination and transit country throughout its history. Its geographical standing and the political and economic developments occurring within its vicinity or domestically have been the factors determining Turkey's situation vis-a-vis international migration movements.

This paper studies domestic migration flows starting with the period of Ottoman decline and continuing throughout the Republican period, its transformation into a “source country” from 1960's until 1980's, and its swift retransformation into a “transit country” and ultimately “receiving country” in the context of new migration flows post World War II. The migration management policies implemented since the late Ottoman period to this day as well as the latest migration practices are discussed so as to determine what steps could be taken against potential issues arising from the mentality of a “source country” and the securitization of migration in Turkey, which received Syrians in the recent period.

## **2. Immigration and Migration Policies during the Ottoman and Republican Eras:**

### **2. 1. Immigration during the Ottoman Era:**

A study of Ottoman migration flows points to the asylum of tens of thousands of Jews arriving from Spain since 1492 as the first major domestic migration movement. During this period, 36,000 Jews are estimated to have come to Istanbul only. Together with those coming from the West and Central Anatolia and those settled in former Ottoman territories such as today's Serbia, Greece and Iraq, the figure is estimated to reach as high as 56,490 in 1535 (Shaw, 1991, p. 37). The number of Sephardic (Spanish) Jews, who, after displaced from first Spain to Portugal and then from Portugal, sought refuge in the Ottoman Empire is known to be around 90,000. During the Ottoman period, not just Sephardic Jews, but also Jewish communities from Central and Eastern Europe and from Russia and Caucasus, mainly Ashkenazi Jews, sought asylum in the Ottoman Empire. With the weakening and territorial decline of the Ottoman Empire, Jewish communities living in the ceded territories migrated to remaining Ottoman territories along with the Turks and Muslims (Güteryüz, 2015, pp. 64-69).

On the other hand, political developments in Europe caused many political asylum-seeking movements during the Ottoman era. As the 1697 Battle of Zenta between the Ottoman Empire and Austria resulted in Ottoman defeat, the Prince of Transylvania and King of Hungary Imre Thököly and nearly 2,000 people sought asylum (Arat, 2017, p. 27), as well as Charles XII of Sweden and nearly 4,000 people in 1709 (Arat, 2017, p. 126), and Ferenc Rakoczi the Second, leader of the Hungarian independence movement, in 1917 (Kaynak et al., 1992, p. 13; Arat, 2017, p. 34). After failing in his fight against the Tsarist Russia, Prince Adam Czartorski, a leader of 1830 Polish revolution, continued to fight outside the country and established a bureau in Istanbul in 1841. In an attempt to unite the military and political figures outside Poland, he established what is known as Polonezköy today (formerly, Adampol), and placed those coming from Poland into this settlement (Kaynak et

al., 1992, p. 14). Following suppression of the Hungarian liberation movement in 1849, the first group of Hungarian migrants composed of 1,120 people, mostly military figures, took refuge in the Empire on 23 July 1849, followed by the asylum of the Hungarian President Lajos Kossuth and his retinue on 23 August 1849 and a group of 2,000 people three days later (Kaynak et al., 1992, p. 13).

Following the 1771 Russian invasion of Crimea, Crimean Tatars began to emigrate in 1772. The number of the first group of migrants is estimated to be around 100,000 (McCarthy, 1995, p. 15). Starting with the 1783 Russian annexation of Crimea, migration of Crimean Tatars continued through 1792-1793, 1802-1803, 1812-1813 wars and 1830s; and more than 10,000 people migrated as the allied British, French and Ottomans armies pulled out after the Crimean War of 1853-1856, followed by 200,000 people during 1860-1861, tens of thousands of people in 1874, 1890 and 1902 migration flows and 10,000 people during starvation period of 1921-1922 in the Soviet Russia (Arat, 2017, pp. 344–347). McCarthy (1995, p. 18) states that at least 300,000 Nogais and Tatars took refuge in the Ottoman Empire, while Karpat (2010, p. 163) argues that 1,800,000 people immigrated into the Ottoman Empire during 1783-1922. During the period of Ottoman collapse, 1821-1922, more than five million Muslims were displaced from Crimea, the Caucasus, and the Balkans. Five and a half million Muslims either perished in war or died of hunger or as a refugee (McCarthy, 1995, p. 1).

It is estimated that, during the period of 1859-1879 following the Russian conquest of the Caucasus, around 2,000,000 people composed mainly of Circassians left the Caucasus, but only around 1,500,000 survived and settled in the Ottoman lands. In addition, 500,000 Circassians and other Muslims migrated from Russia (Kazan and the Urals) between 1881-1914 (Karpat, 2010, p. 170). Stating that the census of Tatar, Circassian, Abkhaz etc. Muslims in Russian-conquered territories was not taken meticulously, McCarthy (1995) argues that around 1,200,000 Caucasians left the Caucasus to emigrate, and only around 800,000 would survive and be resettled in the Ottoman territories. Of these, 600,000 came during 1856-1864 and 200,000 in the following

this period of time (McCarthy, 1995, pp. 37–38). Another research puts forward that the number of Crimean and Caucasian people emigrating from Crimea and the Caucasus to the Ottoman lands was 1,000,000 to 1,200,000, including those perishing on the road, with death rate of the migrants being around 25-30% (Saydam, 1997, p. 91).

In the Balkans, the 1875 Herzegovinian rebellion and the Austrian invasion of Bosnia-Herzegovina following the 1876-77 Ottoman-Serbian and 1877-89 Ottoman-Russo Wars (the latter known as the War of '93) triggered a migration flow from this region. The number of Bosnian immigrants to Ottoman lands between 1878-1912 (including Turks and Albanians) is estimated to be between 80,000-100,000 (Karpát, 2010, pp. 261, 278). Gündüz (2012, p. 140) argues, based on Bosnian sources, that 140,000 – 160,000 people might have migrated during 1878-1912 and that the rate of unauthorized migrants among these is quite high.

During and after the War of '93, i.e. between 1877-1879, more than 1 million Muslims were displaced from what is Bulgaria today. Some of these were Circassians and Tatars displaced by Russians from their homelands. Some returned later; around 262,000 perished in the following three years, and nearly 515,000 people settled in remaining Ottoman territories (McCarthy, 1995, pp. 109–110). Karpát (2010, p. 184) estimates that around 262,000 people died in this period and nearly 1.5 million people emigrated. Şimşir (1986, p. 201) states that around 1 million Turks migrated in this period, 500,000 people were killed or died. With respect to migrations during the War of '93, İpek informs that nearly 500,000 people residing in Tuna and Edirne provinces were massacred or died of starvation or illness and calculates that around 1,230,000 people survived this massacre and had to emigrate. Of these immigrants, 150,000 gathered in the Western Thrace and Rhodope, 200,000 in Shumen, 300,000 in Macedonia, and 387,804 in Istanbul (İpek, 1999, pp. 40–41).

Mass migration from the Balkans (Bulgaria, Romania, Greece, Serbia and Montenegro) continued well after 1879. For instance, the Bulgarian statistics show that, even during the decade of peace between



1893-1902, more than 70,000 people immigrated to Turkey. Migration from the Balkan countries resurged between 1908-1909 and hit the peak during the 1912-13 Balkan Wars. Migrations from this region continued throughout the World War I (Karpat, 2010, pp. 184–185). Of the total of 2,315,293 Muslims living in 1911 in the territories ceded to Greece, Bulgaria and Yugoslavia during the Balkan Wars, only 870,114 Muslims remained after the end of the war. The difference of 1,445,179 people (62% of the total Muslim population) was either killed or forced out. Of these, 632,408 died, and 413,922 of the surviving 812,771 came to Turkey between 1912-1920 and followed by 398,949 who immigrated between 1921-26 as part of Turkish-Greece exchange of population (McCarthy, 1995, pp. 190–192).<sup>28</sup> According to Bıyıklıoğlu (1987, pp. 92–93), a total of 440,000 Turks migrated, including 200,000 Turks from Bulgarian-invaded West Thrace and 240,000 from Macedonia. Şimşir (1986, p. 207) takes into account immigrants coming from the Balkans in the same period and calculates that around 1 million people left their homeland and nearly 200,000 of these died during the war. A document of 23 October 1912 issued during the war shows that the number of people applying to Directorate-General of Migration for resettlement reached as high as 180,993. Of these, 115,883 and 65,000 came respectively from the lands under Bulgarian and Greek invasion (Halaçoğlu, 1995, p. 63).

Additionally, the number of people who settled in the Northeast and East Anatolia coming from the South Caucasus following the dissolution of the Tsarist Russia and establishment of the Soviet Union during the World War I was reported to be 272,704 (McCarthy, 1995, p. 262). On the other hand; as the White Army (Voluntary Army) fought against and was defeated by the Red Army in the civil war which broke out in Russia after the 1917 Bolshevik Revolution, around 250-300 thousand White Russians<sup>29</sup> came to the Ottoman lands in 1919-1920 (Bakar, 2012, pp. 310–311).

28 The Joint Exchange Commission composed of Turkish and Greek representatives, registered 388,146 people coming from Greece to Turkey (McCarthy, 1995:191).

29 The term “White Russian” originates from the White Army and is not related to modern-day Belarus (White Russia).

Ultimately; McCarthy, who provides the most cautious figures, informs that 5,381,000 Muslims, including 2,100,000 domestic migrants and those who came under Turkish-Greek exchange of population, immigrated into Turkey from Crimea, the Caucasus and the Balkans, during the period between 1821- the year when the Greek uprising began- and 1922 (3,801,000, excluding domestic migrants and exchanges of population) (McCarthy, 1995, p. 374). According to Karpat (2010, p. 331), who provides the most generous estimation, the number of people immigrating into the remaining Ottoman lands between 1860-1914 is 5 to 7 million.

## **2.2. Immigration during the Republican Era:**

The first major migration flow of the Republican Era was the forced exchange of the Greek-Orthodox population of Turkish nationality who were resident in Turkish territory except Istanbul and the Muslim population of Greek nationality who were resident in Greek territory except West Thrace, beginning as of 1 May 1923 under the “Agreement and Protocol Regarding Turkish-Greek Exchange of Population” signed in Lausanne on 30 January 1923 (Ari, 1995, p. 1). The number of people immigrating into Turkey as part of the exchange of population varies across sources. While Geray (1970, p. 13) argues this number to be 384,000 (See: Table 1), McCarthy (1995, pp. 190–192) reports it to be 388,146, based on the Joint Exchange Commission records and 398,849 by his own calculations. Ari (1995, p. 92), on the other hand, argues this number to be 456,720 based on the State Statistics Institute data and to be 499,239 based on the Resettlement Yearbook, and estimates the number of the exchange people to be more than 500,000 when adding around 50,000 people who fell under the exchange scheme but took refuge in Turkey before the exchange. Another source (as cited in Yıldırım, 2006, p. 153) adds to the number found by the Joint Exchange Commission the round number of 130,000 migrants who came from Greece after the Balkan Wars and from the West Thrace and Aegean Islands during the Turkish-Greco War, and reaches 518,146 .

**Table 1: Immigration into Turkey from the Balkans and the Caucasus (1923-1997) (İçduygu & Biehl, 2012, p. 12).**

| Country/Year | 1923-1939      | 1940-1945     | 1946-1997      | Total            |
|--------------|----------------|---------------|----------------|------------------|
| Bulgaria     | 198,688        | 15,744        | 603,726        | 818,158          |
| Greece       | 384,000        | -             | 25,889         | 409,889          |
| Romania      | 117,095        | 4,201         | 1,266          | 122,562          |
| Yugoslavia   | 115,427        | 1,671         | 188,600        | 305,698          |
| Turkestan    | -              | -             | 2,878          | 2,878            |
| Other        | 7,998          | 1,005         | 8,631          | 17,634           |
| <b>Total</b> | <b>823,208</b> | <b>22,621</b> | <b>830,990</b> | <b>1,676,819</b> |

Bulgaria constitutes one of the major source countries during the Republican era. To punish Turkey for its involvement in the Korean War and its membership to NATO, 152,000 to 156,000 Turks were forced by Stalin's order to emigrate from Bulgaria between 1950-52 (Karpas, 2010, p. 414). 154,393 people immigrated to Turkey in 1950-51, at the peak of this migration movement, as well as another 130,000 between 1969-78 who immigrated as part of the limited migration agreement of 22 March 1968 aiming to unite separated families (Şimşir, 1986, pp. 227, 379, 384). In 1989, as a result of the policies aiming to force Turks to emigrate, such as forced name-changing, 340,000 people migrated to Turkey from Bulgaria (Karpas, 2010, p. 408). Another source states the number of migrants to be 310,000 (Toğrol, 1989, p. 25). Some of the migrants returned to Bulgaria following the collapse of the communist regime, and more than 240,000 became Turkish nationals (Özgür Baklacioğlu, 2006, p. 321).

Another major source country during the Republican era is the former Yugoslavia. Scholars offer different figures as to the number of migrants from Yugoslavia.<sup>30</sup> Between 1923-1940, a total of 116,487 people came as resettled and free migrants (Özgür Baklacioğlu, 2015, p. 198). The most intense flow of migrants from Yugoslavia came between 1952-1960, reaching 151,812 people (Geray, 1970, p. 14). Recently,

---

30 For details on this topic, see: (Özgür Baklacioğlu, 2015, pp. 197–204).

during the break-up of Yugoslavia; 1992 20.000<sup>31</sup> Bosnians immigrated during the 1992-95 Bosnian War, and 17,746 Kosovars took refuge in Turkey during the 1998-99 Kosovo War (Özgür Baklacioğlu, 2015, p. 197). The most intense flow of immigration from Romania took place between 1934-1938, with the number of migrants to Turkey reaching 45,000-50,000 (Karpát, 2010, p. 235).

In response to the latest developments in the surrounding countries; more than 1 million people took refuge in Turkey following the 1979 Iranian revolution. While the number of the Iranians reached 2 million at one point, the wealthy Iranians migrated to U.S. and the West Europe, some returned to Iran and a small portion stayed in Turkey (Arat, 2017, pp. 367–368). From Iraq, 51,542 and 467,489 people sought asylum in Turkey in 1988 and 1991 respectively (Kaynak et al., 1992, pp. 45–49). In response to the recent developments in Syria, 3,128,074 immigrants have come from Syria as of April 2011, according to official figures (GİGM).

### **3. Republican Migration Policies and Evolution of Migration Paradigm in Turkey**

From the foundation of the Republic until 1960, there existed a tendency to increase the population (Arı, 2003, p. 28). At the end of the Independence War, the nation was consisting mainly of women, the elderly and the children. The number of men who could be conscripted in case of a war, and the rate of men among the population (lower than 40%) made immigration from outside the country a necessity (Özgür Baklacioğlu, 2015, p. 216). As a result of immigration, immigrants made up 22.8% of the population growth during 1923-1927. During the period of 1927-1935, this rate decreased to 9.17%, and later to %2 during the period of 1940-1950, which includes World War II. Again, this rate went up to an average 6.6% between 1923-1960, an increase helped by immigrants coming from Bulgaria after 1950 (Geray, 1970, p. 18). What played a critical role in building a nation- state was the

31 In this period, more than 60,000 Herzegovinans sought asylum in Turkey, and most of them returned after the establishment of peace (Arat, 2017, p. 390).

fact that immigration flows during this period were composed mostly of Turks and Muslims who came from neighboring countries built on former Ottoman territories (Balkır & Bianca, 2015, p. 223).

After 1960s, the policy to increase population was gradually abandoned. Five-year development plans would cover the issues such as “population and family planning”, and fast growth of population would be considered among priority issues (Balkır & Bianca, 2015, p. 223). As Turkey put in place its first Five-Year Development Plan (1962-1967), “need for workforce” was among the planned targets. The assumption by the planners was based on sending unskilled workers abroad and having them meet the need for skilled labor when they return (Abadan-Unat, 2002, p. 43). The First Five-Year Development Plan stated that *“Another aspect of the employment policy is export of excess workforce to Western European countries in need of workforce. However, Turkey is a country with excess workforce, but in need of high-skilled labor... ”*, establishing a strategy based on finding a remedy for population growth and unemployment. In this matter, workers’ savings played a determining role (Abadan-Unat, 2015, p. 262).

As a consequence of this policy, a Labor Agreement was signed with Germany in 1961. And similar agreements were made with Austria, Belgium and the Netherlands in 1964, with France in 1965, and with Switzerland in 1967 (Abadan-Unat, 2002, pp. 42–43). After the 1973 oil crisis, the Western Europe halted labor import from Turkey. In response, Turkish workers redirected themselves to the Middle Eastern countries and Australia in 1970s, the Russian Federation and the Commonwealth of Independent States in 1980s and 1990s (İçduygu, 2012, pp. 13–14).

As the globalization ongoing as of 1980s brought about the desire for free movement of labor, just like ideas, goods, technology and capital, and as the political and economic developments occurring in the neighboring countries over the last 30 years gave rise to the desire to move to safer and more developed countries, immigrant flows to Turkey started to consist of non-Turk and/or non-Muslim “foreign” migrants (İçduygu & Aksel, 2013, pp. 175–176). Erder interprets “irregular migration” flows emerging in this period to be an inescapable result of economic and

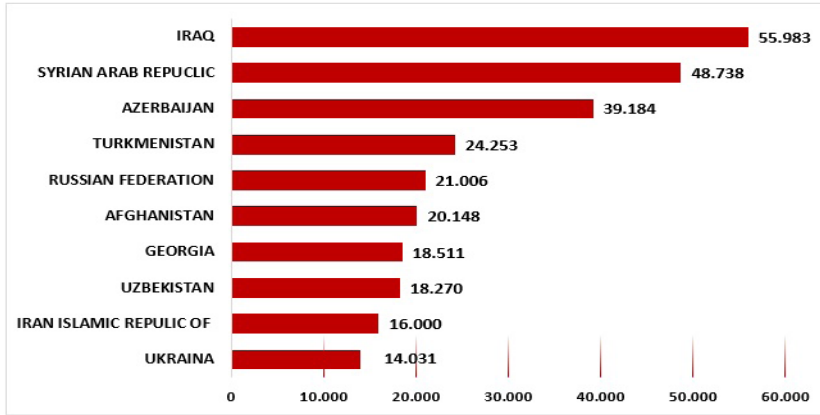
political disruptions caused by globalization as well as “the response by ordinary people to globalization”. Also, he underscores that the migration flows bringing transit and permanent immigrants and refugees into Turkey are not just on the south-north axis, but rather represent a global population movement (Erder, 2015b, pp. 78–83). As of the end of the Cold War in 1989, not just the south-north axis, but also the east-west axis has grown in importance (Abadan-Unat, 2015, p. 271).

Turkey is a transit country as it geographically bridges Asian, European and African continents and has critical sea routes for immigration into developed countries. Also, immigrants often try to obtain residence and work permit in the status of an international student or pensioner so as to work in Turkey if they manage to find a job. This turned Turkey, formerly known as a “sending” country, into a “receiving” and “transit” country. Recently, Turkey has been receiving immigrants of various ethnic and religious backgrounds from a broad variety of countries, who are rather categorized as “foreign” (İçduygu, 2014, pp. 222–223).

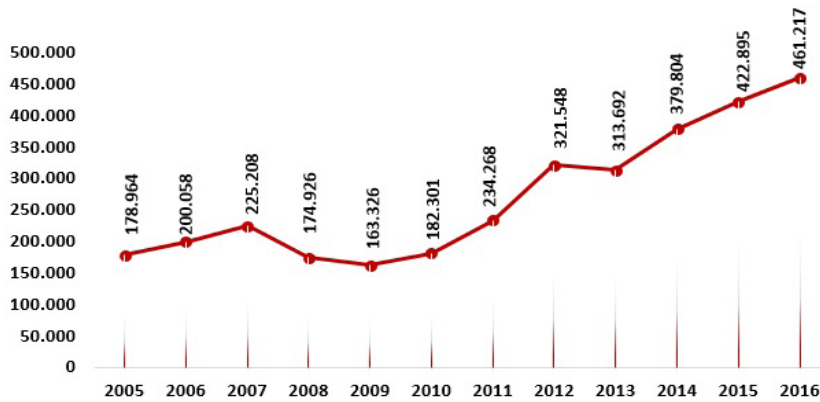
This immigration flow toward Turkey consists partly of regular immigrants and partly of irregular immigrants. Irregular immigrants include European Union citizens, professionals, pensioners and students seeking education in Turkey (Erder, 2015a, pp. 89–90) (İçduygu, 2015, p. 287). As may be inferred from the following graphs, foreign population in Turkey<sup>32</sup>, has been following a constant upwards trend (Figure-1, Figure-6).

---

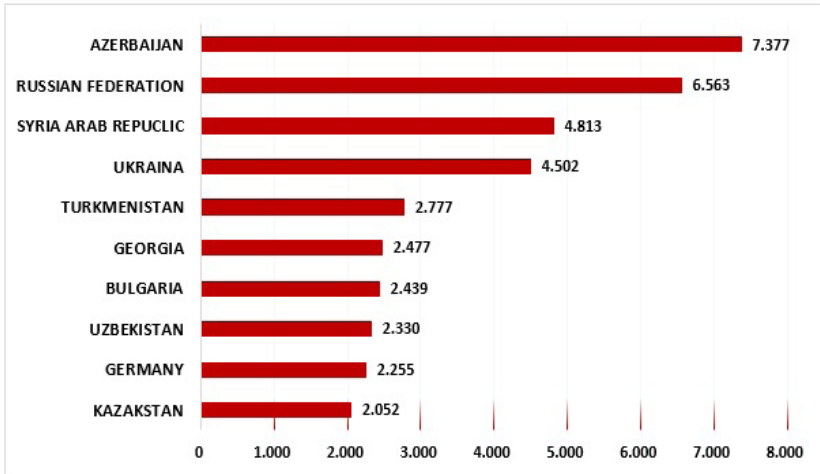
32 TÜİK defines foreign population as “foreigners who are registered with the Address-Based Civil Registry System with the intention of staying in Turkey (registration is sufficient); foreigners whose residence permit with at least six-month validity that is still effective in the reference year” and “persons who waived their Turkish citizenship and remain in the country by declaration of address” (Balkır ve Kaiser, 2015:224).



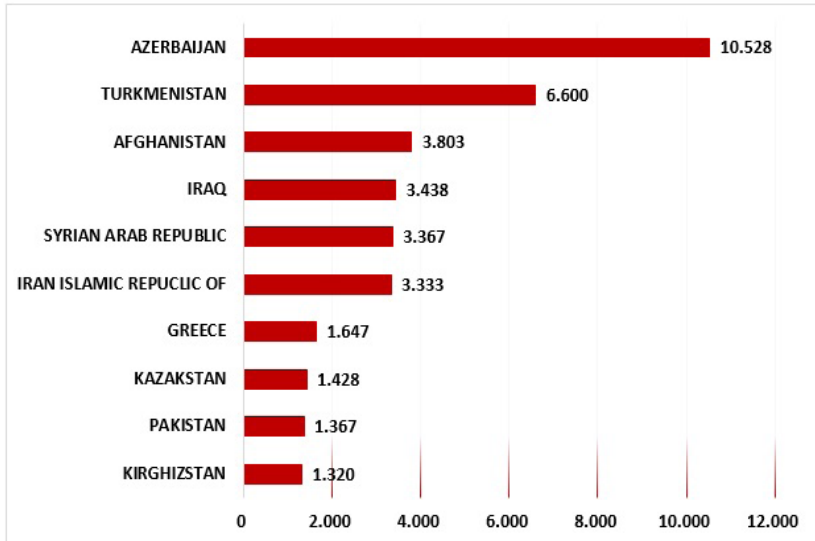
**Figure 1:** *Number of foreigners with residence permits in Turkey in 2016 (Top 10 nationalities) (GİGM, 2017c)*



**Figure 2:** *Number of residence permit granted to foreigners per year (GİGM, 2017c)*

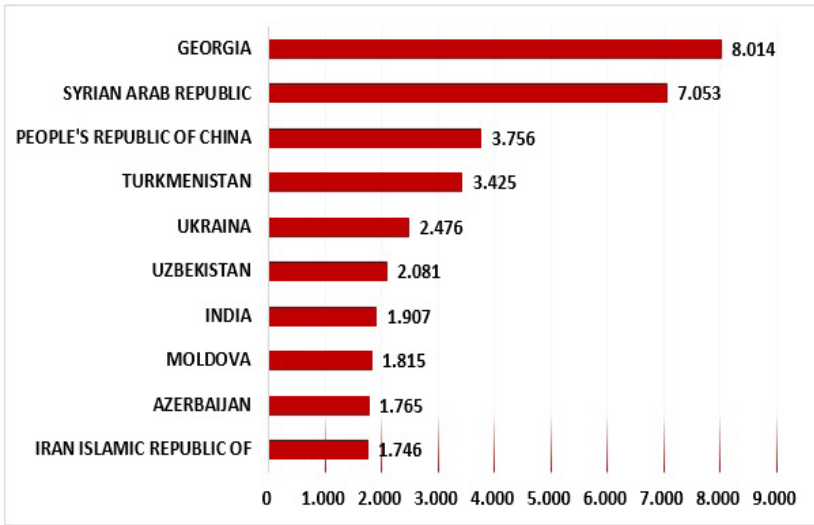


**Figure 3:** *Number of foreigners with family residence permits in Turkey in 2016 (Top 10 nationalities) (GiGM, 2017d).*

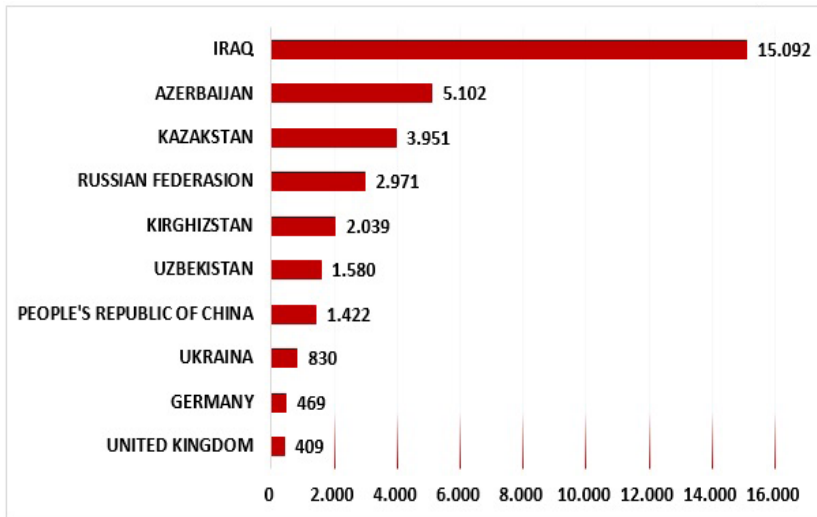


**Figure 4:** *Number of foreigners with student residence permits in Turkey in 2016 (Top 10 nationalities) (GiGM, 2017d).*





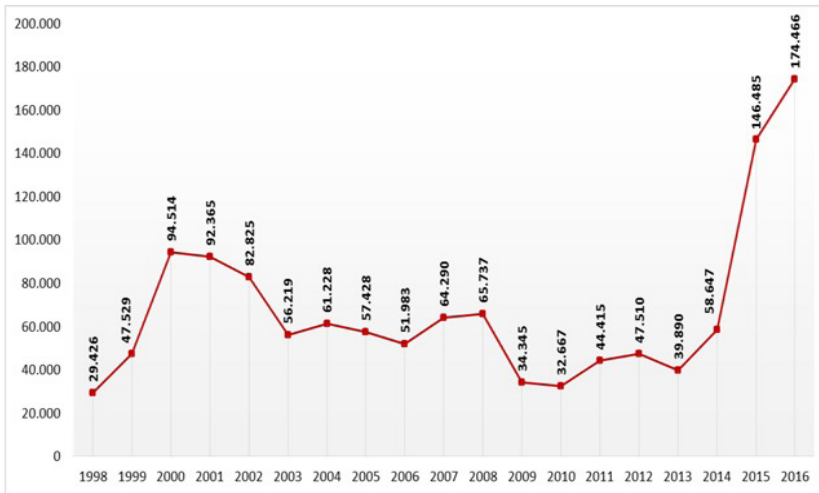
**Figure 5:** *Number of foreigners with work permit residence permits in Turkey in 2016 (GİGM, 2017d).*



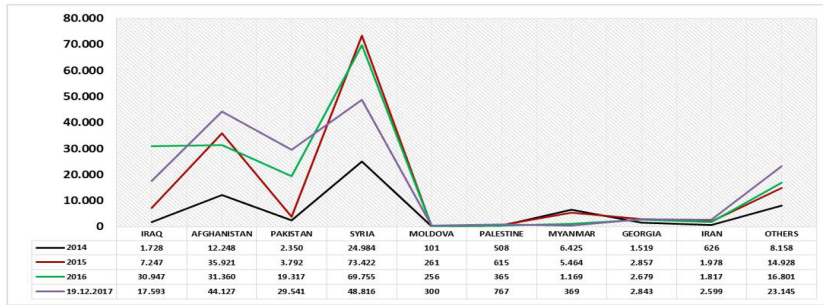
**Figure 6:** *Number of foreigners with other residence permits in Turkey in 2016 (Top 10 nationalities) (GİGM, 2017d).*

Categorizing the history of irregular migration in Turkey into “*emergency period*” in 1979-1987, “*maturation period*” in 1988-1993, “*saturation period*” in 1994-2000/2001 and “*institutionalization period*” from 2001 to this day, İçduygu groups irregular migrants in Turkey into three. These include irregular transit migrants using Turkey as a point of passage to West, mainly Europe, irregular migrant workers who arrive at Turkey to live or work without valid documentation, and asylum-seekers who do not leave Turkey although their asylum applications have been refused and they are expected to depart (İçduygu, 2015, pp. 281-283).

As may be seen in Figure 7, the number of irregular migrants caught in Turkey has increased significantly over the last few years. The irregular immigrants caught in Turkey are composed mostly of those coming from Syria, Afghanistan, Iraq, Pakistan, Moldova, Palestine, Myanmar, Georgia and Iran (Figure 8).



**Figure 7:** Number of irregular migrants apprehended in Turkey per year (GİGM, 2017c).

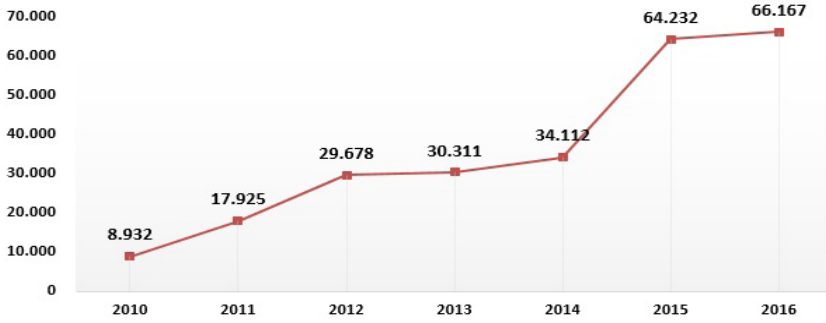


**Figure 8:** *Distribution of irregular migrants by citizenship by year (GİGM, 2017c).*

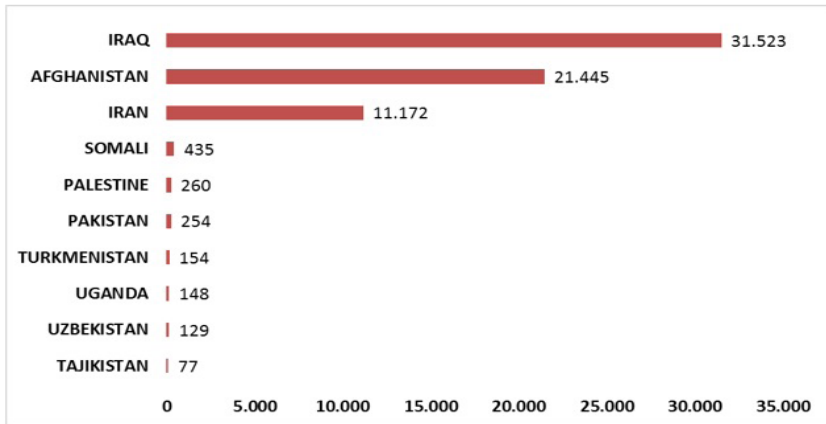
On the other hand; among all of the irregular migrants, the rate and number of the irregular migrant workers coming to Turkey to work have decreased significantly in the recent period. While the annual number of irregular migrant workers was around 30,000 in early 2000s, their numbers decreased to fewer than 10,000 in 2010. Instrumental in this decrease was heavy punishments introduced for human trafficking and smuggling, implementation of effective border controls, as well as the right to free movement in EU which has been given to East European migrants who had previously selected Turkey as their country of destination. Also; despite the geographical restrictions implemented by Turkey, asylum applications by those coming from non-European countries such as Syria, Afghanistan, Iran and Iraq are co-handled by Turkish Ministry of Interior and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Therefore, many asylum-seekers are able to stay in Turkey under state-provided temporary protection<sup>33</sup> until receipt of refugee status and resettlement to a third country. Consequently, the refugee procedure itself makes Turkey a transit country for asylum-

<sup>33</sup> **“Temporary Protection:** “The protection provided to foreigners who are forced to leave their country, may not return to their country of departure, have arrived at our borders en masse or individually at times of mass flows to find urgent and temporary protection, or who have passed our borders but whose demand for international protection may not be processed individually. See: The Regulation on Temporary Protection issued by the Decision of the Cabinet of Ministers no. 2014/6883 dated 13 October, issued based on the Law on Foreigners and International Protection no. 6458 dated 4 April 2013 (Official Gazette, 22.10.2014, No: 29153).

seekers who earn the refugee status and wait for resettlement (İçduygu & Aksel, 2013, pp. 26–28).

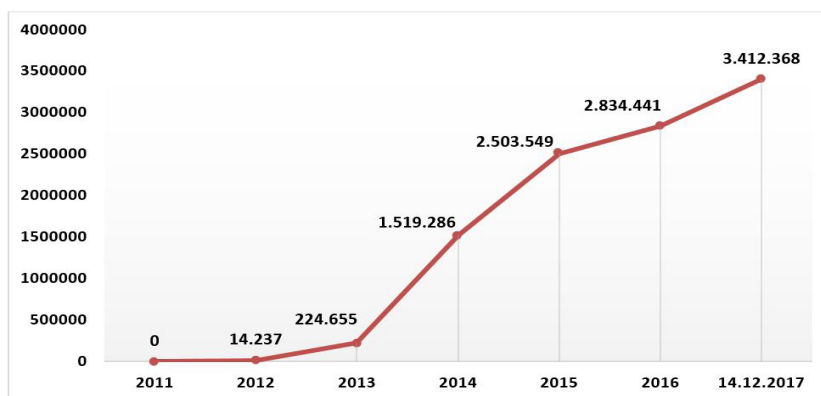


**Figure 9:** *Number of international protection application per year (GİGM, 2017b)*



**Figure 10:** *Number of international protection applications in Turkey in 2016 (Top 10 nationalities) (GİGM, 2017b)*

As can be observed in Figures 9 and 10, applications in Turkey for international protection have increased tremendously. Most of these applications are made by those coming from Iraq, Afghanistan and Iran. Syrians in Turkey may not apply for international protection as they are under temporary protection. Annual increase of Syrians under temporary protection in Turkey is provided in Figure-11.



**Figure 11:** *Distribution of Syrian refugees in the scope of temporary protection by years (GİGM, 2017e).*

In recent years, migrants have become more likely to stay in Turkey for longer periods and continue their lives in Turkey by working in various industries. It is a fact that African irregular migrants, who used to have markedly transit characteristics, have become increasingly likely to stay in Turkey and work permanently.<sup>34</sup> Also, more and more asylum-seekers and refugees, particularly Syrian asylum-seekers, are participating without registration in the Turkish labor market. (İçduygu, 2015, p. 285). These developments ignite the debate on “economization” and accordingly “securitization”<sup>35</sup> of migration in Turkey.

34 In Istanbul only, the estimated number of West, Central, and other sub-Saharan African migrants ranges between 35,000 – 70,000 (Şaul, 2015, p. 112).

35 According to the Copenhagen School (Buzan, Wæver, & Wilde, 1998, pp. 23–24), **Securitization** takes place through “*presentation of an issue as an existential threat that requires urgent measures and justifies practices falling outside usual political practices*”.

#### 4. Perception of Migrants and Securitization of Migration in Turkey:

In Europe, perceiving migration as a security threat dates back to end of the Cold War. This threat perception peaked in the aftermath of September 11, 2001. Despite many arguments highlighting benefits of migration, the discourses underscoring the cost of migration in Europe has become more popular, particularly in the wake of the 2008 financial crisis (İçduygu, 2015, p. 289). The most significant factor exacerbating concerns about migration was the fact that most of the terrorists having attacked the World Trade Center and the Pentagon on September 11, 2001 (15 of 19) had used forged or falsified documentations – commonly used methods in irregular migration-, or committed visa abuse, as they entered the U.S. (Koslowski, 2004, pp. 3–4). After September 11 attacks; as the migrants then-resident in the respective country were involved the terror incidents on 11 March 2004 in Madrid and 7 July 2005 in London<sup>36</sup> gave rise to louder backlash not just against irregular migrants but all kinds of them. In response, many racist attacks took place against migrants, and discrimination and xenophobia exacerbated (Akçapar Köşer, 2012, p. 567). With these developments, the securitization of the phenomenon of migration reached completion.

In Turkey, following acceptance of full candidacy to EU membership, the discussion started on securitization of migration, particularly of “transit migration”. This was caused by EU’s request from Turkey to securitize migration on its border. In other words, the discussion in Turkey as to the phenomenon on transit migration began after it was conceptualized and problematized in Europe. What should also be taken into account is the fact that migration in Turkey had been “economized” by this period of time. Irregular migrants (circular migrants), especially from the Commonwealth of Independent States and the Eastern Europe, were employed in low-skill jobs required by the urban middle class, such as housework, babysitting, caretaking, while transit irregular migrants and asylum-seekers entered labor market to survive and

---

<sup>36</sup> Said attacks were not covered one by one, as they become more frequent over the recent years and still continue.

continue their migration travel, thus economizing the migration. There are arguments that securitization of transit migration in the framework of EU harmonization laws not just had positive impacts, like punishment for human trafficking and migrant smuggling, but also led to shifting of EU's migration control load to peripheral countries like Turkey, as can be noted in the case of the Readmission Agreement <sup>37</sup> (İçduygu, 2015, pp. 290-292).

While these developments were unfolding, more than 3 million Syrians -by official figures- sought asylum in Turkey in the aftermath of the developments in Syria in 2011, further deepening the country's migration issue and making migration a key item of the national agenda. Initially seen as a "guest", Syrian refugees gradually became an "issue" with louder discussions and as the civil war in Syria dragged on. The situation of Syrians in Turkey is becoming permanent. The longer they stay in Turkey, the more likely they are to become permanent. As Syrians find new paths of like in Turkey in proportion to their length of stay, their return becomes even more difficult even if they want to leave. Affecting Turkey economically, socially and particularly in terms of security, this situation is expected to continue for a longer period of time (Erdoğan, 2015, p. 320). In this context, it may be argued that the process of securitizing migration in Turkey with a mentality of "receiving" country has come to the forefront after it has become clear that Syrians will become permanent. Recently, many field studies and academic assessments were carried out to understand how the society views Syrian refugees. A selection of these studies is provided in the following.

In October 2014, a study by the Center for Economy and Foreign Policy Studies (EDAM, 2014) informed that 86% of the respondents said receiving of Syrian refugees should stop, while 29.7% said they should be made to return to their country.

A study conducted in February-April 2014 by the Hacettepe University Center for Migration and Policy Studies (HUGO) informed that the many respondents said that Syrians must return to their countries

---

<sup>37</sup> For a detailed analysis on this matter, see (Akkaraca Köse, 2014).

as soon as possible, no more Syrian should be received, Syrians should be concentrated in camps away from urban centers, Syrians are not adaptive, do not take care of their hygiene, are lazy, do not keep their promise, make a lot of noise and are rude.

The statements in the survey “*Turkish economy is harmed by refugees*” was supported by 70.7% of respondents; “*Syrians are taking our jobs*” by 56.1% across Turkey and 68.9% in the region’s provinces; “*There will be big problems if Syrians stay in Turkey*” by 76% across Turkey and 81.7% in the region’s provinces; “*We (and Syrians) are culturally different*” by 70.8%. 62.3% of the population (two times in the region’s provinces) thought that *Syrian refugees disrupt the public morality and peace by committing violence, theft, smuggling and prostitution in where they live*. Granting citizenship to refugees is strongly rejected with a disapproval rate of 81.7%. In his assessment of the results, Erdoğan, who conducted the study on behalf of HUGO, highlights that the region’s people, while initially welcoming of Syrians, are gradually shifting to what could be defined as “xenophobia” as Syrians’ length of stay and number increase, with a future risk of turning into otherization, hate and even violence (Erdoğan, 2015, pp. 330–340).

In this framework, another study conducted by the research firm BAREM and published on 25 February 2016 found out a positive perception of 29% and a negative perception of 64% against migrants in Turkey (Uslu, 2016).

## **5. Institutional and Administrative Organization in Migration Management from Past to This Day:**

### **5.1. Migration Management Institutions in the Late Ottoman Period:**

Although the Ottoman Empire had to deal with migration affairs since the end of the 18th century, no dedicated organization was established neither by Selim the Third (1789-1807) and Mahmud the Second (1808-1839), with then-existing administrative organs handling resettlement of migrants. A number of offices in charge of these affairs were



established under the Ministry of Interior, but they did not have the capability to organize mass migrations. After the Crimean War, it was the Ministry of Commerce which was responsible for resettlement and provisioning of refugees who came in huge numbers after 1856. In this period; the Municipality, founded in 1854, worked with the Ministry of Commerce to resolve the issues facing migrants. The responsibility of the Municipality, however, was limited to Istanbul as well as the meeting of basic needs and overseeing transfer of those who would be sent to the Anatolia or Rumelia. Another institution which handled various affairs of migrants who came to Istanbul was the Ministry of Police. Resettlement affairs in the provinces were carried out by provincial administrators, under the supervision of the Ministry of Commerce (Saydam, 1997, pp. 101–103).

This situation continued well until 1859; and as uprisings started in the Balkan Peninsula and migration into the Ottoman lands increased tremendously, the Municipality and the Ministry of Police became insufficient to resolve migrants' issues (Kocacık, 1980, p. 158; Saydam, 1997, p. 104). In response, the Imperial Decree of 5 January 1860 was issued, ordering the establishment of the Migrants Commission. While initially subordinated to the Ministry of Commerce, the Commission became independent in July 1861 (Saydam, 1997, p. 106). Karpat (2002, p. 322) states that this was the first institution in the Islamic world by which the state became directly involved in social planning in a future-planning, a long-term and rational fashion, and it was also the first in the world as an institution that regulates migration and plans resettlement policies. The Refugees Commission set the places in which migrants would resettle, redirected migrants to these places, and compiled many statistics. The Commission played a vital role in preparing the legal and economic framework which would enable refugees to resettle peacefully and developed a list of uncultivated lands in various provinces, redirecting refugees to these lands (Karpat, 2014, p. 129).

In this period; an “Officer for Resettlement of Migrants” was appointed in almost every central area, and sub Migrants Commissions

were established in key centers where migrants would be predominantly settled, including Trabzon and Samsun (Saydam, 1997, p. 111). As the number of migrants decreased in 1865, the staff of the Commission was reduced by a large number and the Commission was subordinated to Supreme Council of Justice. However, the staff of the Commission increased again in response to soon-following Circassian and 1867 Abkhaz migrations. The Commission, operating under the Council of State as of 1867, was reduced in size on 10 March 1875 and subordinated to the Ministry of Police in the form of an office (Saydam, 1997, p. 118; Kocacık, 1980, p. 158).

As the Ottoman-Russo War broke out in 1877-1878 and the local Muslim population left their homes and came to Istanbul in waves, said institution was re-established under the name “the General Commission for Administration of Migrants” (İpek, 1999, p. 69). In June 1878, a Migrants Directorate was established in every province and was subordinated to the Istanbul-based General Commission for Administration of Migrants. Also, another Commission called “Commission for Aid to Migrants” was formed. The task of this new commission was to organize aid to migrants coming to Istanbul, assessing the situation and needs of migrants, registering incoming migrants and their places of resettlement in different books, and finding a job for migrants with a trade. The Commission for Aid to Migrants was reporting its activities to the General Commission for Administration of Migrants, and all of its costs were covered by the General Commission (Kocacık, 1980, pp. 159–160).<sup>38</sup>

Established in 1878 and reorganized occasionally, the General Commission for Administration of Migrants was abolished in 1894 due to reduced number of migrants, and its duties were transferred to the Ministry of Interior. This new practice, however, lasted only three years;

<sup>38</sup> On 22 January 1878, a dedicated organization called “the Committee on Aid to International Migrants” was formed under chairmanship of the Austrian-Hungarian consul. The committee consisted of eighty-three members, all of them foreign nationals. This committee operated until 9 April 1879, and secured a considerable degree of aid, particularly from abroad. With the income it received, it operated 14 bakeries to distribute bread to migrants and opened 9 hospitals with a total bed capacity of 770 (İpek, 1999, pp. 76–77).

and as the Ottoman-Greco War caused new huge waves of migrants to come from the Balkans in 1878, the Commission was reinstated under the name High Commission for Migrants. The commission was chaired by the sultan (Kocacık, 1980, p. 161). This organization continued to operate until 1908 (Halaçoğlu, 1995, p. 106).

According to the 1911-13 Ottoman annuals, the relevant organization operating in the period of Balkan Wars was the “Directorate of Management of Migrants”, subordinate to the Ministry of Interior. As resettlement of many tribes alongside migrants was on the agenda of the Union and Progress government in 1913, the organization was renamed to the Directorate-General for Tribes and Migrants in 1914. And the Resettlement Law was enacted in 1934, with the Minister of Interior Şükrü Bey (Kaya) appointed as the Director-General. In 1917-18, the organizational reach of this directorate-general was expanded (Ağanoğlu, 2012, pp. 165–166; Halaçoğlu, 1995, pp. 106–107).

As has been touched upon hitherto, the late Ottoman period was marked by forced migrations from lost territories. In this period, the administrative organization in charge of handling migration had an element of continuity, despite occasional, short-lasting abolitions or shrinkages at times of reduced migration. Underscoring that the level of institutionalization for migration and resettlement policies is significant in that it indicates the Ottoman Empire’s capability to implement administratively- and managerially-sophisticated policies even during the period of dissolution, Kale (2015, p. 159) argues that it was intended through these migrations to increase the population which dwindled by wars, to boost agricultural production and tax incomes by cultivating formerly-uncultivated lands.

## **5.2. Migration Management Institutions from the Foundation of the Republic to This Day:**

The intense migrant flows that occurred during the Balkan Wars, the World War I and the National Independence Struggle continued through the early Republic era and occasionally created thorny resettlement issues (Geray, 1970, p. 8). The first major challenge of the Republic

was the exchange of population between Turkey and Greece. 1 million and 250 thousand Greeks left Turkey, and half a million Turks came to Turkey as exchange (Ari, 1995, pp. 8, 92), and the resettlement of the latter required tedious efforts. Until the establishment of the Ministry of Exchange, Urban Planning and Resettlement on 13 October 1923, the duty to resettle the exchange was assigned to the Directorate for Settlement, subordinate to the Ministry of Health and Social Aid, and the Ministry of Finance was tasked with handling properties of the exchange Greeks, called “abandoned assets”. With the concern that said directorate and ministry would be overwhelmed by these duties and the problems would only grow bigger after the arrival of the exchange, all these duties including the issue of abandoned assets were reassigned to the newly-established Ministry of Exchange, Urban Planning and Resettlement (Ari, 1989, p. 695; *İskân tarihçesi*, 1932, pp. 13–17).

Mustafa Necati Bey was the first Minister of the Ministry of Exchange, Urban Planning and Resettlement, which was shut down on 11 December 1924 as resettlements were not performed as intended and due in particular to a conflict of powers. The reasons why the Ministry failed to attain the desired efficiency may be explained as follows: public servants transferred from other ministries had insufficient knowledge, bureaucratic progress proved quite slow despite urgency of the situation, most of the exchange Greeks’ properties were at unusable condition or occupied, some exchanges departed from their place of resettlement as they were not resettled in accordance with their agricultural knowledge and they moved to regions where their relatives or other migrants from their hometown lived, and class characteristics were not paid attention (Macar, 2015, pp. 182–183). With the Law no. 529 dated 11 December 1924 on Abolition of the Ministry of Exchange, Urban Planning and Resettlement and Transfer of Its Duties to the Ministry of Interior; the Ministry of Exchange, Urban Planning and Resettlement was abolished and its duties were transferred to the Directorate-General for Resettlement, subordinate to the Ministry of Interior (*Mübadele İ’mar ve İskân Vekâletinin Lağvıyla Vezâifinin Dâhiliyye Vekâletine Devri Hakkında Kânun*, 1925).

With the Law no. 1624 dated 19 May 1930 on the Central Establishment and Duties of the Ministry of Interior, the Section One under the Directorate-General for Civil Affairs was tasked to determine place of resettlement for nomads, tribes, and international migrants, to handle their transportation, to ensure that they would become producers, to distribute land to landless peasants and compile statistics. The same Law tasked the Section Four of the Directorate-General for Security Affairs with handling affairs involving foreigners (Dahiliye Vekâleti Merkez Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanun, 1930). The Resettlement Law no. 2510 of 14 June 1934 assigned the duty of “admitting migrants and refugees” to the Ministry of Interior, and the Central Resettlement Commission formed under the Ministry of Interior was tasked with administering resettlement affairs (İşkân Kanunu, 1934).

With the Law dated 18 November 1935 on Amendment of Certain Articles of the Resettlement Law no. 2848, many aspects of resettlement affairs were co-assigned to the Ministry of Interior and the Ministry of Health and Social Aid (İşkân işlerinin Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekilliğine Devrine ve Ayrı Bir Bütçe ile İdare Olunmasına Dair Kanun, 1935). With the Law no. 2849 on Transfer of Resettlement Affairs to the Ministry of Health and Social Aid and Its Administration with a Separate Budge, a Directorate-General for Resettlement was established and subordinated to the Ministry of Health and Social Welfare (İşkân Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, 1935). These amendments caused all resettlement affairs to be tasked to the Ministry of Health and Social Welfare, while matters relating to security and policymaking were assigned to the Ministry of Interior, a situation that caused a dual structuring in administrative organization for migration and resettlement (Emek İnan, 2014, pp. 91, 100).

The administrative organization for resettlement end of migration management evolved in the way as described in the following. On 24 March 1950, the Directorate-General for Social Aid, then subordinate to the Ministry of Health and Social Aid, was merged with the Directorate-General for Land Affairs, then-subordinate to the Ministry

of Agriculture, and they were reorganized into the Directorate-General for Land and Resettlement Affairs under the Ministry of Agriculture. As the workload of the Ministry of Agriculture became heavier with resettlement of migrants coming from Bulgaria as of 1950, the Directorate-General was subordinated to the Prime Ministry. On 9 May 1958, it was subordinated to the newly-established Ministry of Urban Planning and Resettlement. The Directorate-General for Land and Resettlement Affairs continued to operate under the Ministry of Rural Affairs and Cooperatives as of 16 July 1964, and under the Ministry of Agriculture, Forestry and Rural Affairs as of 14 December 1983. As of 17 January 1985, resettlement affairs would be carried out by the Directorate-General of Rural Affairs, subordinate to the same Ministry. This Directorate-General was abolished in 2005, and the principle was adopted to handle resettlement affairs under the Ministry of Public Works and Resettlement. On 22 April 2005, this duty was transferred to the Directorate-General for Disaster. With the 2011 establishment of the Ministry of Environment and Urbanization, resettlement affairs for migrants were assigned to the Section of Resettlement by State, Department of Resettlement, and Directorate-General for Construction Affairs (Emek İnan, 2014, pp. 92–93, 95–98). This latest arrangement is still in effect today (CSB, n.d.). As can be concluded; in response to the number of migrants admitted to Turkey, the resettlement activity is carried out at the level of section today, while it was carried out at ministerial level in the early Republican era.

Under the Law no.3152, dated 14 February 1985, on the Establishment and Duties of the Ministry of Interior, “performing actions relating to admission as migrant” was listed among the duties of the Directorate-General for Civil Registry and Citizenship Affairs (İçişleri Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK ile 176 Sayılı KHK’nın Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun, 1985). The Department of Foreigners, Borders and Asylum, subordinate to the Directorate-General for Security, carried out the activities relating to security dimension of migration. Formerly a Department with 4 sections, it was expanded to 7 Sections on 29 October 2003. As per the

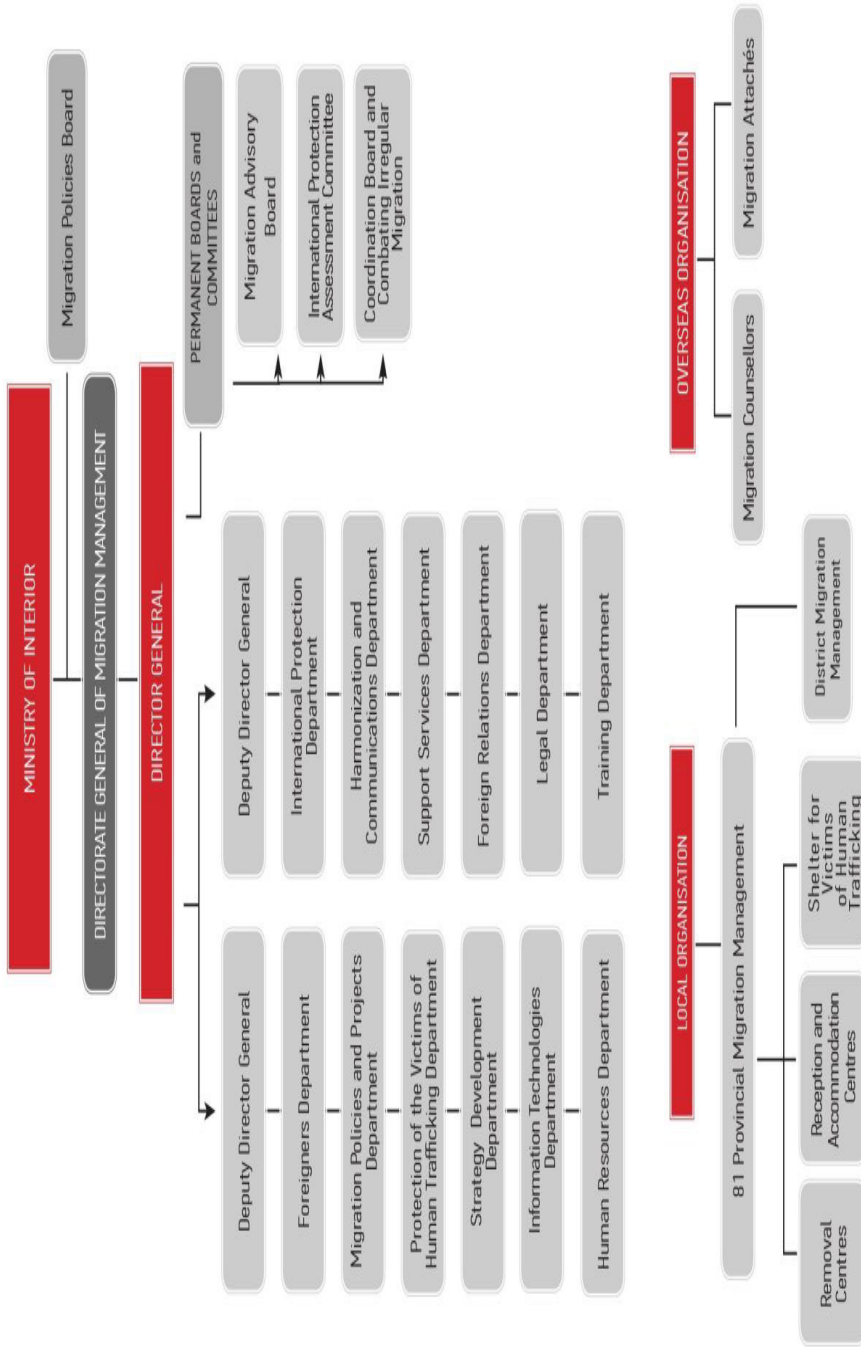


Figure 12: GIGM Organisation Chart (2017a)

Decision of the Cabinet of Ministers on 28 May 2010, the Department of Foreigners, Borders and Asylum's Passport Section was turned into the Department of Passport, while it was reorganized on 26 August 2010 into a department composed of *Administrative Bureau, Section of Strategy Development and Support, Section of Border Disputes, Section of Border Gates, Section of Asylum, Migration and Citizenship, Section of Foreigners, Section of Fight against Illegal Migration and Human Trafficking, Section of Deportation, Section of Work Permits, and Section of Visa*. A part of the duties of the Department of Foreigners, Borders and Asylum was transferred as of 10 April 2014 to the Directorate-General for Migration Management (GİGM) as per the Law no. 6458 on Foreigners and International Protection, which took effect by the publication in the Official Gazette no. 28615 dated 11 April 2013 (EGM, n.d.-b). Following this reorganization, the Department of Foreigners, Borders and Asylum was renamed to the Department of Border Gates, and the Section of Illegal Migration and Human Trafficking was elevated to departmental level (EGM, n.d.-a).

GİGM was established under the Law no. 6458 on Foreigners and International Protection so as to develop and implement an effective migration management strategy and latest policies, and provide a competent institutional organization equipped with qualified staff and robust infrastructure. GİGM aims to organize in 148 countries, 81 provinces and abroad, implements migration-related policies and strategies, ensures coordination between relevant institutions and agencies, and carries out the affairs and actions relating to entry and exit of foreigners from Turkey, their exit or deportation from Turkey, international protections, temporary protections, and protection of human trafficking victims. The purpose in establishing GİGM, a civilian agency, is to ensure that migration is managed by specialized, open-to-change, internationally-cooperative, informed, and dynamically-adaptive mechanisms (GİGM, 2015). As seen in Figure 12, GİGM sub-units include new offices and councils as well as those formerly at the level of section under the Department of Foreigners, Borders and Asylum (Department of Foreigners), Directorate-General for Security.



At this point, migration-related security and policy-setting have been separated, and thus a dual-structure has been adopted.

GİGM emerged as a necessity in response to the arrival of Syrian refugees in what will be the most wide-scale migrant flow in Turkey with a permanent impact. This expansion of migration-related administrative and institutional organization was caused by the facts that Turkey was suddenly faced with a mass migration, which is half the number of migrants received in the later Ottoman period and two times the number of migrants received in the Republican era, that new migrant flows emerged in the region that includes Turkey as well as on a global scale after the Cold War, and that migration policies have become securitized. With regards to security dimension of migration, it is noteworthy that an organization which merely started at the level of section under the Ministry of Interior grew to the level of department and ultimately to the level of “Directorate-General” alongside the Department of Fight against Illegal Migration and Human Trafficking<sup>39</sup> under the Directorate-General for Security (EGM, n.d.-a). Many international organization agencies, government agencies, aid organizations etc. have a migration-related sub-unit in their organizational chart.

One of the key indicators in Turkey relating to improvement of administrative and institutional capacity for migration is the improvement of academic works both in quantity and quality. Sirkeci and Yüceşahin (2014, p. 1) highlight that even a simple search on electronic databases shows a markedly increased number of studies as well as a markedly broadened diversity of academics contributing to the field and the literature over the last years. The number of Centers for Migration Studies founded under the universities to deal with these matters has also increased significantly (almost 20 currently). In addition, a commission called “Center for Migration Studies” was founded under the Training Department, Directorate-General for Migration Management. GİGM planned the Commission to include national and foreign academics and experts from relevant

---

<sup>39</sup> As stated above, this department was formerly a section subordinate to the Department of Foreigners, Borders and Asylum.

government institutions and agencies, universities, non-governmental organizations, international organizations (GAM, n.d.). Recently, new non-governmental organizations have been established to operate in the field of migration studies, including Center for Asylum and Migration Studies (İGAM)<sup>40</sup> and Foundation for Migration Studies (GAV)<sup>41</sup>.

The issue of migration has become a major item in the public discussion, particularly after the arrival of Syrian refugees. Some experts, however, claim that the media interest in the issue remained very limited, demonstrating a third-page-news approach over a specific incident (Erdoğan, 2015, p. 341). It is noteworthy that the majority of social media posts over the issue argue for deportate or deportation of Syrians with concerns over “security”, “public order”, sharing of economic resources with refugees, race and religion, national interests and costs caused by migrants (Ünal, 2014, pp. 77–82). In short, the issue has gone beyond “emergency disaster management” into a situation requiring mental and institutional change (Erdoğan, 2015, p. 345).

## 6. Conclusion:

A study of the history of Turkey in the 18th century reveals that that was almost a “history of migrations”. During the period of collapse of the Ottoman Empire, it received what is calculated to be 5 to 7 million migrants from the ceded territories. The interwar period after the World War I, known as the period of dissolution of empires, witnessed many forced migrations (Abadan-Unat, 2002, pp. 32–33); and the Republic of Turkey continued to receive migration from former Ottoman territories since the day it was founded. Likewise, the period from the second half of the 20th century to this day is globally called “the age of migration” (Castles & Miller, 2008). The migrations received by the Republic of Turkey were also seen as a part of the nation-building process and of the policies aiming to increase the population, which dwindled by wars. After 1960s, policies to increase the population were slowly abandoned, and migrant workers were sent to many developed European countries,

---

40 See: <http://www.igamder.org/>; (15.08.2017).

41 See: <http://gocvakfi.org/>; (13.08.2017)

particularly Germany. After the 1973 oil crisis, outgoing migrant workers redirected themselves to oil-rich countries.

Particularly after the end of the Cold War, a new east-west axis has been added to then-existing south-north axis of global migration. With an accelerated globalization and increased regional conflicts and wars, migration and asylum flows saw a markedly upwards trend. The security dimension of migration became more highlighted, especially in European countries, and restrictions were applied on the movement of persons to fortify the European Fortress, resulting in irregular migrations. Turkey, geographically a “passage route”, has become the center of “transit irregular migration” flows. As Turkey-EU relations reached a certain level and its application for full membership was admitted, Turkey was asked to harmonize its migration-related policies with those of EU and started to securitize the migration phenomenon, particularly with regards to circular migration flows. On the other hand, irregular migrant workers arriving through circular migration flows as well as asylum-seekers started to stay for longer periods and enter the labor market in Turkey. It is this period that saw increased flows of “regular migration” -by those coming as students, professionals and EU citizens wishing to spend their pensioner days in Turkey. As a result of these developments, Turkey’s migration paradigm evolved from a transit country into a target country. With the 2011 arrival of Syrian migrants in numbers unprecedented in the Turkish history, the phenomenon of migration became a key item in the national agenda of Turkey, which is housing more “foreign” migrants that has ever been in previous periods.

Initially considered “temporary” and “guest”, Syrians have turned out to be “permanent” for many more years as the likelihood for a solution to Syrian civil war becomes thinner. This was a factor accelerating otherization of migrants and refugees in Turkey, mainly Syrians. The question of migrants and refugees is increasingly treated in the context of security, and is becoming associated with the concept of “xenophobia”.

Boasting a deep history and experience of migration, Turkey started to respond to these issues by calmly implementing the kind of

legal and administrative practices for migration management which prioritizes the human aspect of migration. Most important steps to this end include the establishment of the Directorate-General for Migration Management as per the Law on Foreigners and International Protection and the regulations including the Regulation on Temporary Protection. On the other hand, it is critically important to note that we are going through a period which may not be managed by usual crisis management processes. As emphasized by Erdoğan, the actual determining element in the process of such massive migration flows is the perception and level of acceptance by the public, while state-led regulations are effective in the short-term. In this regard, the level of public acceptance is critically significant in migration management and related government policies. This is directly proportional to securing of public support (Erdoğan, 2015, pp. 320, 342). It is essential to maintain an approach that is turning from situational awareness into institutional awareness.

As detailed in the fifth section, Turkey boasts a deep institutional know-how of migration, from the past to this day. The attention which must be paid to the issue of migration is demonstrated by the fact that the Commission for Migrants, the first of its kind in the World, was at one point headed by the Ottoman Sultan. On the other hand, what should be meticulously studied in the context of causality is the fact that, during the Republican era, the resettlement dimension of migration was reduced from the level of ministry to the level of section, while the security dimension was elevated to the level of directorate-general from the level of section. In order to avoid succumbing to xenophobia and racism, as observed in modern Western societies, more efforts should be shown by the bureaucracy and the academic circles. It may be an option to establish our bureaucratic organization, maybe at the level of Ministry, in a way to handle the issues facing the Turkish diaspora, especially those in Europe, and to cover all migration-related areas (prevention of brain drain, attaining brain gain), including fighting against “xenophobia”. It should be noted that the multi-dimensional nature of migration makes migration management a race against time

requiring coordination among many institutions, agencies and non-governmental organizations.

Another noteworthy step is to develop the kind of authentic and practicable policies that are befitting of the lands we live in, and to ensure public support from all circles. As accurately emphasized by Abadan-Unat, "The nation-state still persists despite the new societal texture created by today's migration flows and the new challenges it brings with. Today's challenge is to use a human rights-sensitive and equalist policy to combine these new trends with the challenges of the nation state which have changed in form and substance." (Abadan-Unat, 2015, p. 271). To this end, it is highly important to make proper use of and encourage the interest shown by the academics in this field and the academic studies which grow in number day by day, and to have scientists from different disciplines meet at the common ground.

In this regard, what should also be considered is the option of transforming the GİGM's Center for Migration Studies into a Migration Institute, which would make proper use of the academic know-how in the country and provide the training needed by the field employees of any institution, agency or non-governmental agency. Finally, what should also be considered is to establish a Migration Agency, based on the fact that providing the right information at the right time in an accessible manner is the best way to prevent the occasional flow of public misinformation offered through printed, visual and social media.

## References

Abadan-Unat, N. (2002). *Bitmeyen göç: konuk işçilikten ulus-ötesi yurttaşlı*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Abadan-Unat, N. (2015). Türkiye'nin son elli yıllık emek göçü: Yorum, eleştiri, öngörü. In M. M. Erdoğan & A. Kaya, *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler* (Vol. 14, pp. 259–276). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Ağanoğlu, H. Y. (2012). *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Balkanlar'ın makûs talihi göç*. İstanbul: İz Yayıncılık.

Akçapar Köşer, Ş. (2012). Uluslararası Göç Alanında Güvenlik Algılamaları ve Göçün İnsani Boyutu. In Ş. Akçapar Köşer & N. A. Ş. Öner (Eds.), *Küreselleşme çağında göç: kavramlar, tartışmalar* (pp. 563–577). İstanbul: İletişim Yayınları.

Akkaraca Köse, M. (2014). *Güvensizlik sarmalında AB göç politikalarına uyum: Türkiye'nin dış politika tercihlerinde rasyonalitenin sınırları*. İstanbul: Derin Yayınları.

Arat, E. (2017). *Türklere güvendiler: tarih boyunca Türk topraklarına sığınanlar*. İstanbul: Tarihçi Kitabevi.

Arı, K. (1989). Yunan İşgalinden sonra İzmir'de 'Emval-i Metruke ve 'Fuzuli İşgal' Sorunu. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, V(15), 691–706.

Arı, K. (1995). *Büyük Mübadele Türkiye'ye Zorunlu Göç (1923–1925)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Arı, K. (2003). Cumhuriyet'in Nüfus Politikası. *Toplumsal Tarih Dergisi*, (119), 28–31.

Bakar, B. (2012). *Esir şehrin misafirleri: Beyaz Ruslar*. İstanbul: Tarihçi Kitabevi.

Balkır, C., & Bianca, K. (2015). Türkiye'de Avrupa Birliği Vatandaşları. In *Türkiye'nin göç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye'ye göçler* (pp. 221–241). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Bıyıklıoğlu, T. (1987). *Trakya'da Milli Mücadele* (Vol. I). Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Buzan, B., Wæver, O., & Wilde, J. de. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Boulder; London: Lynne Rienner.

Castles, S., & Miller, M. J. (2008). *Göçler çağı: Modern dünyada uluslararası göç hareketleri*. (B. U. Bal & İ. Akbulut, Trans.). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

CSB. (n.d.). Yapı İşleri Genel Müdürlüğü teşkilat şeması. Retrieved October 9, 2017, from <http://www.csb.gov.tr/db/yapiisleri/ustmenu/ustmenu10.pdf>

Dahiliye Vekâleti Merkez Teşkilât ve Vazifeleri Hakkında Kanun, 1624 § (1930). Retrieved from <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1501.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1501.pdf>

EDAM. (2014). Türk kamuoyunun Suriyeli sığınmacılara yönelik bakış açısı. Retrieved December 8, 2017, from <http://edam.org.tr/wp-content/uploads/2014/01/EdamAnket2014.1.pdf>

EGM. (n.d.-a). Birimlerimiz. Retrieved October 8, 2017, from <https://www.egm.gov.tr/Sayfalar/EGM-Birimler.aspx>

EGM. (n.d.-b). Hudut Kapıları Dairesi Başkanlığı. Retrieved October 8, 2017, from <http://www.hudutkapilari.pol.tr/Sayfalar/YABANCILAR%20HUDUT%20C4%B0LT%C4%B0CA%20DA%C4%B0RES%C4%B0%20BA%C5%9EKANLI%C4%9EI.aspx>

Emek İnan, C. (2014). Türkiye'de iskân siyaseti: iskâna yönelik örgütsel yapı üzerinden bir inceleme. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 12(22), 82–102.

Erder, S. (2015a). Düzensiz göç, göçmen korkusu ve çelişen tepkiler. In *İstanbul bir kervansaray (mi?): göç yazıları* (pp. 87–100). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Erder, S. (2015b). Sıradan İnsanların Küreselleşmeye Cevabı:

“Düzensiz” Göç. In *İstanbul bir kervansaray (mı?): göç yazıları* (pp. 77–85). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Erdoğan, M. M. (2015). Türkiye’ye kitlesel göçlerde son ve dev dalga: Suriyeliler. In *Türkiye’nin göç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye’ye göçler* (pp. 317–347). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

GAM. (n.d.). Hakkımızda. Retrieved December 8, 2017, from <http://www.gam.gov.tr/tr/hakkimizda.aspx>

Geray, C. (1970). Türkiye’de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, III(4), 8–36.

GİGM. (2015, February 2). About us. Retrieved November 9, 2017, from [http://www.goc.gov.tr/icerik/about-us\\_912\\_956](http://www.goc.gov.tr/icerik/about-us_912_956)

GİGM. (2017a, October 11). Organisation Chart. Retrieved August 14, 2017, from [http://www.goc.gov.tr/icerik6/organisation-chart\\_911\\_925\\_955\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/organisation-chart_911_925_955_icerik)

GİGM. (2017b, December 27). International protection. Retrieved November 9, 2017, from [http://www.goc.gov.tr/icerik6/international-protection\\_915\\_1024\\_4747\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/international-protection_915_1024_4747_icerik)

GİGM. (2017c, December 27). Irregular migration. Retrieved November 9, 2017, from [http://www.goc.gov.tr/icerik6/irregular-migration\\_915\\_1024\\_4746\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/irregular-migration_915_1024_4746_icerik)

GİGM. (2017d, December 27). Residence Permits. Retrieved November 9, 2017, from [http://www.goc.gov.tr/icerik6/residence-permits\\_915\\_1024\\_4745\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/residence-permits_915_1024_4745_icerik)

GİGM. (2017e, December 27). Temporary protection. Retrieved November 9, 2017, from [http://www.goc.gov.tr/icerik6/temporary-protection\\_915\\_1024\\_4748\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/temporary-protection_915_1024_4748_icerik)

Gülyüz, N. A. (2015). Geçmişten günümüze Anadolu’ya Yahudi göçü. In *Türkiye’nin göç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye’ye göçler* (pp. 47–63). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.



Gündüz, T. (2012). *Alahimanet Bosna: Boşnakların Osmanlı topraklarına göçü, 1879-1912*. İstanbul: Yeditepe Yayınevi.

Halaçoğlu, A. (1995). *Balkan harbi sırasında Rumeli'den Türk göçleri, (1912-1913)*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

İçduygu, A. (Ed.). (2012). *Kentler ve Göç: Türkiye, İtalya, İspanya*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

İçduygu, A. (2014). Türkiye'ye yönelen uluslararası göç hareketleri. In *Türkiye'nin uluslararası göç politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet oluşumundan ulus-ötesi dönüşümlere* (pp. 222–264). İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmalar Merkezi.

İçduygu, A. (2015). Türkiye'ye yönelen düzensiz göç dalgaları içinde “transit göç.” In *Türkiye'nin göç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye'ye göçler* (pp. 277–294). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

İçduygu, A., & Aksel, D. B. (2013). Turkish Migration Policies: A Critical Historical Retrospective. *Perceptions, XVIII*(3), 167–190.

İçduygu, A., & Biehl, K. (2012). Türkiye'ye Yönelik Göçün Değişen Yörüngesi. In *Kentler ve Göç: Türkiye, İtalya, İspanya* (pp. 9–72). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

İçişleri Bakanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK ile 176 Sayılı KHK'nın Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun, 3152 § (1985). Retrieved from <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18675.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18675.pdf>

İpek, N. (1999). *Rumeli'den Anadolu'ya Türk göçleri, 1877-1890* (Vol. 73). Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

İskân işlerinin Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekilliğine Devrine ve Ayrı Bir Bütçe ile İdare Olunmasına Dair Kanun, 2848 § (1935). Retrieved from <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3162.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3162.pdf>

İskân Kanunu, 1624 § (1934). Retrieved from <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2733.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2733.pdf>

İskân Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, 2849 § (1935). Retrieved from <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3162.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/3162.pdf>

*İskân tarihçesi.* (1932). İstanbul: Hamit Matbaası.

Kale, B. (2015). Zorunlu göçün 19. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu üzerindeki etkileri. In *Türkiye'nin göç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye'ye göçler* (pp. 154–169). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Karpat, K. H. (2002). Muslim migration. In K. H. Karpat (Ed.), *Studies on Ottoman social and political history: selected articles and essays* (pp. 311–326). Leiden: Brill.

Karpat, K. H. (2010). *Osmanlı'dan günümüze etnik yapılanma ve göçler.* (B. Tırnakçı, Trans.) (Vol. 22). İstanbul: Timaş Yayınları.

Karpat, K. H. (2014). *Osmanlı modernleşmesi: Toplum, kuramsal değişim ve nüfus.* (C. Elitez, Trans.). İstanbul: Timaş Yayınları.

Kaynak, M., Yinanc, R., Şahin, C., Tomanbay, M., Safran, M., Süzal, N., ... Aytaç, F. (1992). *Iraklı sığınmacılar ve Türkiye: 1988-1991.* Ankara: Tanmak yayınları.

Kocacık, F. (1980). Balkanlar'dan Anadolu'ya Yönelik Göçler (1878-1890). *Osmanlı Araştırmaları*, 1(1), 137–190.

Koslowski, R. (2004). Possible steps towards an international regime for mobility and security. *Global Migration Perspectives*, 8.

Macar, E. (2015). Yunanistan'dan Anadolu'ya göç: Nüfus mübadelesi. In M. M. Erdoğan & A. Kaya (Eds.), *Türkiye'nin göç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye'ye göçler* (pp. 173–190). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

McCarthy, J. (1995). *Ölüm ve Sürgün, cev.* (B. Umar, Trans.). İstanbul: İnkilap Yayınevi.

Mübâdele İ'mâr ve İskân Vekâletinin Lağvıyla Vezâifinin Dâhiliyye Vekâletine Devri Hakkında Kânun, 529 § (1925). Retrieved from <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/81.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/81.pdf>

Özgür Baklacioğlu, N. (2006). Dual citizenship, extraterritorial elections and national policies: Turkish dual citizens in the Bulgarian-Turkish political sphere. In O. Ieda (Ed.), *Beyond sovereignty: from status law to transnational citizenship* (pp. 319–358). Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University.

Özgür Baklacioğlu, N. (2015). Yugoslavya'dan Türkiye'ye göçlerde sayılar, koşullar ve tartışmalar. In *Türkiye'nin göç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye'ye göçler* (pp. 191–220). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Perruchoud, R., & Redpath-Cross, J. (Eds.). (2013). *Göç terimleri sözlüğü* (Vol. 31). Geneva: International Organization for Migration (IOM). Retrieved from [http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31\\_turkish\\_2ndedition.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf)

Şaul, M. (2015). Geçmişten bugüne Siyah Afrika'dan Türkiye'ye göçler: kölelikten küresel girişimciliğe. In *Türkiye'nin göç tarihi: 14. yüzyıldan 21. yüzyıla Türkiye'ye göçler* (pp. 75–117). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Saydam, A. (1997). *Kırım ve Kafkas göçleri, 1856-1876*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

Shaw, S. J. (1991). *The Jews of the Ottoman Empire and the Turkish Republic*. London: Macmillan.

Şimşir, B. N. (1986). *Bulgaristan Türkleri: (1878-1985)*. Ankara: Bilgi Yayınevi.

Sirkeci, İ., & Yüceşahin, M. M. (2014). Editörden: Türkiye'de göç

çalışmaları. *Göç Dergisi*, 1(1), 1–10.

Toğrol, B. (1989). *112 yıllık göç (1878-1989): 1989 yazındaki üç aylık göç'ün tarihi □ perspektif içinde psikolojik incelemesi* (Vol. 464). İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.

Ünal, S. (2014). Türkiye'nin Beklenmedik Konukları:” Öteki” Bağlamında Yabancı Göçmen ve Mülteci Deneyimi. *Zeitschrift Für Die Welt Der Türken/Journal of World of Turks*, 6(3), 65–89.

Uslu, N. (2016). Mülteciler sorunu dünyayı böldü. Retrieved August 15, 2017, from <http://www.barem.com.tr/multeciler-sorunu-dunyayi-boldu/>

Yıldırım, O. (2006). *Diplomasi ve Göç, Türk-Yunan Mübadelesinin Öteki Yüzü*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

# *Atina’da Yaşayan İstanbullu Rumların Göç Hafızasıyla Beslenen Kimlik İnşaları*

Özgür Kaymak<sup>1</sup>

<sup>1</sup>kaymakoz@gmail.com

*Her daim hasret var yahu... (E, 68)*

165

## **Öz**

Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda kentten kalabalık gayrimüslim azınlık grubunu ve İstanbul’un tarihinde, kentli gündelik yaşamın ve kentin sınıfsal yapısının çok önemli bir parçasını oluşturan Rumlar, bugün itibari ile yaklaşık 3.000 kişilik bir nüfusa sahiptirler. Rumlar nüfusunun neredeyse hemen hepsini göçlerle kaybetmiştir. Bu çalışmada, 1960’lı yıllardan 1990’ların ortasına kadar olan dönemde İstanbul’dan Atina’ya göç eden Rumlar mercek altına alınacaktır. Farklı dönemlerde Atina’ya göç eden farklı yaş gruplarından ve cinsiyetten İstanbullu Rumlarla 2015’den itibaren belirli aralıklarda sözlü tarih ve derinlemesine mülakat görüşmeleri gerçekleştirilmektedir. Devam etmekte olan bir projenin parçası olan bu çalışmada yapılan saha çalışmasına dayanarak, Atina’ya göç eden/etmek zorunda kalan İstanbullu Rumların geride bıraktıkları kentleri ile kurdukları ilişki mekân-kimlik bağlantısı temelinde ele alınacak ve İstanbul’dan Atina’ya duygusal bir miras olarak taşıdıkları kolektif-bireysel belleklerdeki travmalarda gözlenen süreklilik-kırılmalar analiz edilmeye çalışılacaktır. Saha çalışmasından elde edilen niteliksel veriler bellek, kimlik ve göç ile ilgili literatürden teorik çerçeve ile desteklenerek analiz edilecektir.

**Anahtar Kelimeler**

Rum, göç, bellek, Atina, İstanbul

**Abstract**

Istanbul Rum community constitute a very important part of the city's urban culture, everyday life and class structure. Rums has a population about 3.000 today and they are living in Istanbul. Istanbul Rum community lost majority of its population through migrations. In this study, the Rum community migrated from Istanbul to Athens during the period from the 1960s to the mid-1990s will be examined. This study, which is an ongoing project, is based on oral history and in-depth interviews conducted from different ages, social classes and gender. In this paper, the relationship that the Rums, who have to migrate Athens, have established with their city they left behind will be addressed on the basis of space-identity. The continuities and the breaking points observed in the traumatic collective-individual memory that they carried as an emotional heritage from Istanbul to Athens will be tried to be analyzed. The conceptals of the relevant literature, migration and identity, will be used as analytical tools in order to analyze the qualitative data of the field.

**Keywords**

Greek Orthodox, migration, memory, Istanbul, Athens

## 1. Giriş

Bu çalışmada 1960'lı yıllardan 1990'ların ortasına kadar olan dönemde kendi kentlerinde uğradıkları siyasi-sosyal-ekonomik baskılar ve ayrımcı-eşitsiz vatandaşlık pratikleri sonucunda İstanbul'dan Atina'ya göç eden/etmek zorunda kalan Rumların bireysel-kolektif belleklerdeki travmalar ve geride bıraktıkları kentleri ile kurdukları ilişki mercek altına alınmaktadır. Cumhuriyetin kurulduğu yıllarda kentin en kalabalık gayrimüslim azınlık grubunu ve İstanbul'un tarihinde, kent kültürünün, kentli gündelik yaşamın ve kentin sınıfsal yapısının çok önemli bir parçasını oluşturan Rumlar bugün itibari ile yaklaşık 3.000 kişilik bir nüfusa sahiptirler. İstanbul Rum cemaati nüfusunun neredeyse hemen hepsini göçlerle kaybetmiştir ve nüfusun büyük çoğunluğu bugün Atina'da yaşamaktadır.

Bu çalışmada kolektif bellek kavramı Olick ve Robbins'in (1998, s. 112) ifade ettiği gibi, “...İki farklı kültür konseptinden bahsetmek gerekiyor; bir tanesi kültürü insanların aklında yer alan anlamların sübjektif bir kategorisi olarak ele alıyor, diğeri de toplumda nesnelleştirilen kamusal sembollerin kalıpları olarak ele alıyor. Birincisi kültür ve belleğin kesişim noktasındaki bireyselliğe diğeri de sosyal-kolektif belleğe referans vermektedir”, toplumların geçmişi nasıl hatırladıkları, anlamlandırdıkları ve tespit ettikleri şeklinde kullanılmaktadır. Belleğin kolektif karakteri sadece olayların toplum-cemaat içinde paylaşılmasından öte olaylara yüklenen anlamların paylaşılması ve kuşakların hatırlanan bu olayları nasıl yorumladıklarıyla ilgilidir. Esra Özyürek'e (2012, s. 9) göre de belleğin en mahrem alanları bile ancak toplumun geçmişi, sembolleri, dili ve coğrafyasıyla ilişkilendirildiği zaman anlam kazanmaktadır; bellek birey ve toplum arasındaki kesişme noktasında durmaktadır.

Vamık Volkan'a göre, bir grup atalarının diğer bir grup tarafından mağduriyete uğratılmış olduğunu düşündüğünde, bunu *seçilmiş travma* olarak algılayıp söz konusu olguyu, kimliğinin bir bileşeni olarak geleceğe taşımaktadır (1993). Hem doktora tezim kapsamında İstanbul'daki Rumlarla yaptığım<sup>42</sup> hem de Atina'daki proje kapsamında

42 Kaymak, Ö. (2016). *İstanbul'daki Rum, Yahudi ve Ermeni Cemaatlerinin Sosyo-*

orada yaşayan Rumlarla yaptığım görüşmelerde ortaya çıkan önemli sonuçlardan biri, farklı sosyal sınıftan, kuşaktan ve cinsiyetten, Rumların *seçilmiş travmasını* 1955 Pogromu, 1964 Sürgün'ü<sup>43</sup> ve 1974-80 arası dönemde, Kıbrıs krizi nedeniyle yaşanan sıkıntıların oluşturduğudur. Hirsch'in (2012) "postmemory" (post-bellek) olarak adlandırdığı kavrama göre, travma belleği olayın gerçekleştiği zamanda ve mekânda bulunmayan kişilere de transfer edilebilmekte ve o kişinin ve/veya o grubun kolektif kimliğinin bir parçası haline gelebilmektedir. Günümüzde hem İstanbul'da hem Atina'da yaşayan Rumlar, yaşları gereği bu tarihsel olayları doğrudan deneyimlememiş ve tanıklık etmemiş olmalarına karşın, aile ve cemaat içi bellek aktarımında paylaşılan hikayeler, resimler, anılar, duygular ve davranış biçimleri, fotoğraflar, popüler kültür ve medya aracılığı ile, Hirsch'ün kavramsallaştırdığı post-belleğe sahip olmakta, bu *seçilmiş travmalara* sahip çıkmaktadır.<sup>44</sup> Hirsch'e (2012, s. 85) göre post-belleğin gücü, aktarılan kuşaklarda bu belleğin sahip olduğu pozitif-negatif, bütünlüklü olmayan, çatışmalı, parçalı ve dağınık bellek katmanlarından oluşmasında yatmaktadır. Bu bahsedilen tarihsel travmalar, görüşme yapılan İstanbul'da yaşayan birinci ve ikinci kuşak Rumların ve Atina'da yaşayan birinci kuşak Rumların<sup>45</sup> bireysel ve kolektif belleklerdeki en baskın travması olarak seçilmiştir ve kolektif belleğin oluşumunda ve aktarımında da belirleyici rolü oynamaktadır. Bu çerçevede,

- Rumların İstanbul'dan Atina'ya bir duygusal miras olarak taşıdıkları bireysel ve kolektif belleklerdeki göçe dayalı travmalar,
- Atina'ya taşınan bu bireysel-travmatik kolektif bellekteki süreklilikler ve kırılmalar,

*Mekânsal İnşası.* (Yayımlanmış doktora tezi). İstanbul Üniversitesi.

43 1964 zorunlu göçünü "Sürgün" olarak adlandırmamın nedeni görüşmecilerimin bu göçü bir zorunlu yerinden edilme olarak tanımlamalarıdır.

44 İkinci ve özellikle üçüncü kuşak olan en genç yaş grubundan görüşmecilerimde geçmişe ait travmatik belleğin hafiflediğini gözlemledim. Hem İstanbul'da hem de Atina'da yaşayan ikinci ve üçüncü kuşaklarda post-belleğin nasıl yeniden şekillendiği, anıların nasıl bir anlam değişikliğine uğradığı, uzlaş ve inkâr alanları, saha çalışmamın bundan sonraki safhasında karşılaştırmalı olarak ele alacağım konu başlıklarından birini oluşturmaktadır. O yüzden genç Rumlarda post-belleğin nasıl kurulduğuna burada daha detaylı girmiyorum.

45 1960 ve sonrası Atina'ya göç eden kuşak.



- Travmalardan oluşan belleğin kimliğin inşasındaki rolü,
- Rumların geride bıraktıkları kentleri ile kurdukları ilişki ve İstanbul'un kimliklerindeki kurucu rolü;
- Gündelik hayatlarında "İstanbul Rumluğunu" yaşatma pratikleri ve temsilleri,

görüşmecilerin anlatılarına dayanılarak analiz edilmeye çalışılacaktır.

Bu çalışmada, sözlü tarih ve derinlemesine mülakat görüşmeleriyle toplanmış anlatıların bir kısmı, 2012-2016 yılları arasında doktora tezim kapsamında gerçekleştirdiğim, İstanbul'un Rum, Yahudi ve Ermeni cemaatlerinin epos kimlik algılarına yönelik geniş ölçekli bir saha çalışmasına dayanmaktadır. Halen Atina'da sürdürülmekte olan bu proje kapsamında farklı yaş gruplarından, sosyo-ekonomik sınıflardan ve cinsiyetlerden Rumlarla görüşülerek çalışmanın sonunda şu sorulara cevap aranmaya çalışılacaktır: Göç belleğinin, travmatik kolektif/bireysel belleğin, aile içinde alt kuşaklara aktarımı nasıl işliyor?, bellek aktarımında uygulanan açık ve örtülü stratejiler nelerdir?, kuşaklar arasında bellek nasıl bir anlam değişikliğine uğramaktadır?, post-bellek kuşağında, 2. ve 3. kuşakta, bugünün değerleri ile kendi ebeveynlerinin kolektif hafızası arasında bir gerilim var mı, var ise nelerdir?, genç kuşaklar Rumluk-Yunanlılık ikileminde nasıl bir kimlik inşa ediyorlar?, ebeveynlerinin nostaljik belleği ile karşılaştırıldığında İstanbul ile ne tür bir ilişki kuruyorlar? Atina'da yürütülmekte olan saha çalışmasının bir bölümünü ele alan bu çalışmada elde ettiğim verileri bireysel-kolektif bellek (özellikle travma belleği), kimlik-mekân, göç sosyolojisi ve kuşak ilişkisi literatüründeki teorik tartışmalar ışığında analiz edeceğim.

Türkiye'de özellikle son 15 yıldır, gayrimüslim azınlıklar üzerine yapılan çalışmalarda anlamlı bir artış olmasına karşın, azınlıkları gündelik yaşam sosyolojisi ve toplumsal cinsiyet perspektifinden ele alan çalışmalar son derecede sınırlıdır. Atina'daki "İstanbullu Rumlar"<sup>46</sup>

46 Görüşmeciler kimlik-benlik algılarını ifade ederken kendilerini "Yunan, Atinalı, Atina'da yaşayan Rum, Rum Ortodoks" olarak değil, "İstanbullu Rum" olarak tanımlamışlardır. "İstanbullu Rum" olmak demek, Patrikhane'nin bulunduğu İstanbul'da en az dört kuşak köklerinin bulunması, İstanbul'un en eski yerleşik toplumlarından "Romeos"lara ait olmak, kentli yaşam kültürüne ve neredeyse kutsallaştırılan bu mirasa ve etnik bir bilince sahip olmayı işaret etmektedir. Kimliğin bu türden isimlendirilmesi ayrıca Atina'da Rum kimliğinin nasıl bir

özelinde niteliksel metodlarla yapılan çalışmalar da literatürde mikro bir alan kapsamaktadır.<sup>47</sup> Özellikle göçle birlikte oluşan travmatik kolektif bellekteki kırılmaları-süreklilikleri ve bu travmatik belleğin kimliğin inşasındaki rolünde kuşak, sınıf ve ilerleyen zamanlarda toplumsal cinsiyetin belirleyiciliğini sorgulamayı deneyen başlangıç aşamasındaki bu çalışma ile azınlık literatüründe kolektif bellek, postbellek, nostaljik bellek, göç-kuşak çalışmalarına bir katkı sunabilmeyi umuyorum.

Çalışmanın bundan sonraki kısmında sırasıyla Rumların Atina'ya göçünün arka planında yer alan tarihsel ve siyasi sürece göz gezdirildikten sonra saha çalışmasının analizi ilgili literatürdeki analitik araçlarla ve teorik tartışmalarla ele alınacak ve genel bir değerlendirmeye sunulacaktır.

## 2. Rumların Atina'ya Göçünün Tarihsel-Siyasi Arka Planı Hakkında

İstanbul Rum cemaati nüfusunun neredeyse %99'nu göçlerle kaybetmiştir. İstanbul Rumlarının Cumhuriyetin inşasından itibaren göçlerle demografik yapısında meydana gelen alt üst oluşun izleri günümüzde mekândaki varlıklarının büzüşmesiyle kristalleşmektedir (Kaymak, 2017).

24 Temmuz 1923'de imzalanan Lozan Barış Antlaşması'yla (Lozan) “azınlık” statüsünü elde eden üç büyük azınlık grubu, Rumlar, Yahudiler ve Ermeniler, Lozan'dan kaynaklanan haklarını kullanmada, özellikle ülkenin siyasi açıdan istikrarsız olduğu dönemlerde, hak ihlallerine maruz kalmışlardır. Rumların Anadolu topraklarından

korunmaya alındığının da ispatıdır. Bu çalışmada görüşmecilerin kendi kimlik-benlik algıları onların seslerinden yansıtılmaktadır.

- 47 Örs, R. İ. (2006). Beyond the Greek and Turkish dichotomy: the rum polites of Istanbul and Athens. *South European Society & Politics*, 11(1), 79–94.; Yücel, H. (2016). *Rum olmak Rum kalmak*. İstanbul: İstos.; Mēllas, A. (2013a). *Hala hatırlıyorum = Ακόμα θυμάμαι = I still remember*. İstanbul: Adalı Yayınlar.; Mēllas, A. (2013b). *Büyükada: Prinkipo, Ada-i kebir*. İstanbul: Adalı Yayınlar.; Turan, Ç., Pekin, M. ve Güvenç, S. (Ed.). (2010). *Hasretim İstanbul: İstanbul Rumlarının göç öyküleri ve özlemleri = Polē, nostalgia mou : prosphygikes histories kai hē nostalgia tōn rōmiōn tēs polēs*. İstanbul: Lozan Mübadilleri Vakfı.; Karaosmanoğlu, K. (2010). *Kimlik hayaleti: İstanbul Rumlarını ararken. Muhafazakar Düşünce/Conservative Thought*, 6(24), 194–204.; Halstead, H. (2012). *Heirs to Byzantium: Multidirectional Narrative and Identity Amongst the Istanbul-Greek Migrant Community in Greece*. (Yayımlanmamış doktora tezi). University of York.; Benlisoy, F., Aslanoğlu, A. M., Rigas, H. ve Syndesmos Apophoitōn Zōgrapheiou (İstanbul, T. (2012). *İstanbul Rumları: bugün ve yarın*. İstanbul: İstos.

tasfiyesine yönelik en büyük adım 30 Ocak 1923'de Lozan'da Türkiye ve Yunanistan arasında imzalanan “Yunan ve Türk Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme” ile oldu. Nüfus Mübadelesi ile yaklaşık 1.200.000 Rum gitmiş, yerine 450 ile 500 bin arasındaki bir Müslüman nüfus Anadolu'ya gelmişti (Arı, 2012, s. 53).<sup>48</sup>

1923'den itibaren Devlet merkezli modernleşme projesiyle birlikte azınlıklara yönelik farklı ekonomik ve siyasi projeler de devreye sokulmuştur. Bu ekonomik projelerden biri olan 1942 Varlık Vergisi, Lozan sonrası gayrimüslimlerin iktisadi alandaki etkinliklerini azaltan Türkleştirme politikalarının sonuncusu ve en büyük hamlesi olarak kabul edilir (Bali, 2005, s. 424). 1950'li yıllara gelindiğinde ise azınlıklara yönelik olumsuz politikalarından en çok etkilenen azınlık grubu İstanbul'daki Rum cemaati olacaktır. İstanbullu Rumların kaderini 1950'lerden itibaren Türk-Yunan ilişkileri, özellikle de Kıbrıs meselesi belirleyecektir. Bir görüşmecinin “her çıkan krizde buradaki azınlık çekiyor.. Türkiye ile Yunanistan'ın arası iyi olunca “oh be” diyoruz” (E, 67) sözlerinde görüldüğü gibi 1950'li yıllardan itibaren İstanbullu Rumlar Türk-Yunan ilişkilerinde bir “koz” olarak kullanılacak, Yunanistan ile yaşanan her gerginlikte “rehine” olarak ortaya konulacaklardır. Bu “koz-rehine” konumunun önemli örneklerinden biri 6/7 Eylül 1955'de İstanbul'da gerçekleşen azınlıklara yönelik pogromdur. 6/7 Eylül'ün en önemli sonucu hafızalardan silinmeyecek bir travma yaratması ve gayrimüslim toplumlar nezdinde içinde yaşadıkları topluma ve devlete karşı oluşan büyük güven kaybı ve kırılganlık olacaktır. 1963'te Kıbrıslı Türkler ve Rumlar arasında yaşanan çatışmaların 1964'de Türkiye ile Yunanistan arasında bir krize dönüşmesi, Yunanistan ile bozulan ilişkilerin acısının yine Rum azınlık cemaatinden çıkarılmasına neden olacaktır. Kıbrıs'ta siyasi alanda çözüm arayışları sonuçsuz kalınca Atatürk ve Venizelios arasında 1930'da imzalanan, “İkamet, Ticaret ve Seyrisefain Antlaşması” Türkiye tarafından tek taraflı olarak 16 Mart 1964'de feshedilmiş; İstanbul'un Yunan uyruklu Rumları sınır dışı edilmiştir (Aktoprak, 2010, s. 40).

48 Keyder, Türkiye'nin nüfus kompozisyonundaki bu dönüşümü şöyle özetlemektedir: “1913'te, bugün Türkiye'yi oluşturan topraklar üzerindeki her beş kişiden biri gayrimüslimdi, 1923 sonunda ise bu oran kırk kişide bire inmişti” (2013, s. 105).

1964'e kadar uğradıkları ayrımcılıkları sineye çeken İstanbullu Rumlar için, 1964 artık sonun başlangıcı gibiydi. Rum toplumunda nüfus erimesi, 1964'de Yunan uyruklu vatandaşların ve onlarla birlikte gitmek zorunda kalan ailelerinin ki çoğunluğu İstanbullu Rum'du (Türk vatandaşı Ortodoks dinine mensup olan Rumlar), sınır dışı edilmesi ile gerçekleşmişti. 1974'de Türkiye'nin Kıbrıs'a yönelik askeri müdahalesine kadar Rum azınlıklar Kıbrıs sorununda "koz-rehine" konumunda kalmaya devam etmişlerdir. Türkiye'nin Kıbrıs'a müdahalesinden sonra 1990'lara kadar olan dönemde toplum-bürokrasi-devlet nezdinde gördükleri dışlanma ve ayrımcılıklar, belleklerinde yer eden korku ve güvensizlikler, "eşit vatandaş" olarak görülme umutlarının kaybedilmesiyle birlikte Rumların ülkeyi terk edişini hızlandırmıştır.

Nüfus sayımları, Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren Lozan Mübadelesi ve ardından gayrimüslim azınlıklara yönelik yıllara yayılan ayrımcı uygulamalar ve dışlama politikaları sonucu, Rum cemaatinin demografik yapısındaki radikal erimeyi ve Rumların İstanbul kent mekânında nasıl büzüştüğünü ispatlar niteliktedir. 1927 yılında yapılan Türkiye'nin ilk nüfus sayımına göre ülkenin toplam nüfusu 13,5 milyon civarındaydı. Lozan Mübadelesi'nin ardından yapılan sayım sonuçlarına göre Türkiye'de, Rum Ortodoks azınlığa mensup yaklaşık 110.000 kişi olduğu söylenebilir (Akgönül, 2007, s. 65; İçduygu, Toktaş ve Ali Soner, 2008, ss. 368–369). Ortodoksların sayısı 1960 yılında 106.612 iken, 1964 Sürgün'ünden sonra 1965 yılında 73.625'e düşmüştü (Akgönül, 2007, s. 293). 1965 yılından itibaren nüfus sayımlarında etnik yapıya ilişkin sorular sorulmadığından dolayı, günümüzde İstanbul'da yaşayan Rum sayısını kesin olarak ortaya koymak mümkün değildir. 2013-2016 döneminde tez çalışması kapsamında yaptığım sözlü tarih ve derinlemesine mülakatlarda Rum Vakıf yöneticileri tarafından bugün İstanbul'da yaklaşık 2.500-3.000 kadar Rum'un, yaklaşık 1.500 kişisi Antakya kökenli Ortodoks, yaşadığı belirtilmiştir.

Bu bağlamda, göçün en fazla çekim alanı olan Atina'da İstanbullu Rumların anlatılarındaki bireysel-kolektif bellekteki göçün sebepleri ve travmalar, bellekteki travmaların zaman içinde geçirdiği değişim ve

dönüşümler, Rumların göç hafızasıyla beslenen kimlikleri, İstanbul'un kimlik-benlik algılarındaki önemi gibi tekrar eden temalar üzerinden hareket edeceğim. Çalışmanın devamında yöntem hakkında özet bir bilgi verdikten sonra, çalışmanın sorunsallarını destekleyebilmek amacıyla saha çalışmasının niteliksel sonuçlarını analitik araçlarla birlikte analiz edeceğim.

### 3. Yöntem Hakkında

Bu çalışmada yapılacak olan analizler 2014-2015 yıllarında Atina'da 12 kişi ile yapılan derinlemesine mülakat ve sözlü tarih çalışmalarına dayanmaktadır. Görüşmeler kartopu örnekleme yoluyla gerçekleştirilmiştir. Görüşmecilerden on iki kişinin sekizi erkek dördü kadındı. Dokuz kişi 53-68 yaş arasındayken üç kişi 36-38 yaşlarındaydı. Bir kadın görüşmeci evkadını, biri avukat, biri THY'da orta kademe yönetici diğeri de hemşiredir. Erkek görüşmeciler doktorluk, mühendislik, serbest gazetecilik ve en genç olan görüşmeci özel sektörde faaliyetlerini sürdürürken, diğer erkek görüşmeciler emeklidir. Görüşmecilerin hepsi orta sınıf mensubudurlar. Cinsiyet dağılımına bakıldığında sadece dört kadınla görüşebilmeyi çalışmanın bir açmazı olarak değerlendirirken, Prof. Uzunoğlu bunun bir tek benim çalışmama özgü bir durum olmadığını belirtti.<sup>49</sup> Uzunoğlu bu durumun Rum cemaatinin halen çok içine kapalı yaşamasına, göçe sebep olan travmalar ve korkular nedeniyle konuşmaktan çekinilmesine bağlı olduğunu; Atina'daki İstanbullu Rum cemaati üzerine yapılan başka anket çalışmalarında da özellikle kadınlara ulaşmakta zorluk çekildiğini ifade etti. Bu kapalılığın en fazla çalışmayıp evde oturan, geniş toplumla bağlantısı erkeklere göre daha sınırlı olan kadınlarda rastlandığının altını çizdi. Psikiyatri alanında yapılan birçok çalışma, göçe sebep olan zorunlu bir ayrılık sonrasında verilen tepkilerin başında patolojik olarak yaşanan depresyon ve melankolinin geldiğini vurgulamaktadır (Bellelli ve Amatulli, 2008, ss. 211–215). Çalışmamın Atina'da devam edecek olan safhasında, farklı sosyo-ekonomik sınıflardan, yaştan ve cinsiyetten kişilerle yapmaya çalışacağım görüşmelerde, bu durumun

49 Prof. Uzunoğlu ile 11 Kasım 2104 tarihinde Atina'da gerçekleştirilen görüşme.

süreklilik gösterip göstermediğini tespit etme şansını yakalayacağım.

Konunun hassasiyeti gereği, görüşmecilerin isimleri metinde açık bir biçimde kullanılmamıştır. Niteliksel çalışmalarda sıkça kullanılan kodlama yöntemi tercih edilmiştir. Metin içinde anlatıların yanına parantez içinde görüşmecinin, yaşını ve cinsiyetini belirten bir kategorizasyon şeması kullanılmıştır (33 (Yaş), K/E (Cinsiyet). Derinlemesine mülakat görüşmeleri, yarı yapılandırılmış soru yönergesiyle ve konu odaklı gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler, genelde katılımcının evinde gerçekleşmiştir; ortalama 1.5-3.5 saat arası sürmüştür. Çalışmanın datasını katılımcıların profilleri, görüşmelerin deşifasyonu ve saha notları oluşturmaktaydı. Kayıt cihazına kaydettiğim görüşmeleri gizlilik ilkesinden dolayı kendim deşifre ettim. Her bir deşifryonda çalışmada kullanacağım, yukarıda bahsedilen, ana temaları tespit ettim. Bu çalışmada Atina'da yaşayan İstanbullu Rumlarla ilgili mutlak bir temsil biçimine ulaşmak söz konusu değildir ve bu çalışmanın böyle bir iddiası bulunmamaktadır. Epistemolojik açıdan önem taşıyan bu noktayı belirtmekte fayda görüyorum.

Tezin genelinde üç İstanbullu gayrimüslim cemaatten sadece Atina'ya göç eden İstanbullu Rumlarla görüşülmesinin başlıca nedenlerinden biri Atina'daki görüşmeleri gerçekleştirilmemesi vesile olan ve her türlü bağlantıyı benim için sağlayan Büyükdalı çok eski bir Rum aile dostumuzun varlığıdır. Bu iletişim sayesinde cemaatin içine girebilme şansı buldum ve görüşme yapacağım kişilerle belki daha uzun bir sürede sağlanacak ya da hiç sağlanamayacak olan güven bağı çok kısa bir sürede oluştu. Bu hem bana projemde zaman kazandırdı hem de yolumda güvenle ilerlemem büyük bir motivasyon oldu. Atina'da geçirdiğim ilk bir haftada Atina'nın belirli bölgelerinde yaşayan, (Falio, Kalamaki, Vula, Patisya, Glifada), İstanbullu Rumlarla organize bir şekilde görüşme şansını yakalayabilmem ve lojistik olarak Atina'nın İstanbul'a yakınlığı bu çalışmanın gerçekleşmesini kolaylaştıran bir diğer faktörü oluşturuyordu. Görüşmecilerin çoğunun İstanbul'da veya Ada'larda hali hazırda evlerinin bulunması ve sık sık ziyarete gelmeleri nedeniyle İstanbul ile sürekli ve kopmayan bir bağlantılarının olması "Atina'da yaşayan İstanbullu Rumların göç

hafızasıyla beslenen kimlik inşalarını” incelemek için çok verimli bir altyapı oluşturmaktadır. Bu proje kapsamında İstanbul dışında, yurtdışında yaşayan Rumları ele almak istememin bir diğer nedeni de doktora tezim kapsamında araştırdığım diğer iki gayrimüslim cemaat olan Yahudi ve Ermenilerden farklı olarak Rumların belirli dönemlerde masif göçlerle büyük bir nüfus kaybına uğramaları, demografik olarak erimeleri, mekânda büzüşmeleridir. Sonuç olarak da, Cumhuriyet’in kuruluşunda en kalabalık gayrimüslim cemaat iken, şu an en mikro azınlık cematini oluşturmalarıdır. Bu durum, Rum cemaati içinde diğer ikisinden farklı yapıda bir kolektif travmatik bellek kurmaktadır.

#### 4. Saha Analizi

Atina’da yaşayan İstanbullu Rumlarla yaptığım sözlü tarih ve derinlemesine mülakat görüşmelerine dayanan ve azınlık literatüründe “kolektif bellek-kimlik-göç sosyolojisi-kuşak” çalışmaları alanına katkı sunulması umulan bu çalışmada, Rumların göç hafızasıyla beslenen kimlik algılarını bireysel ve cemaatsel kolektif bellekteki travmalar, göç edilen yerde bellekte yaşanan süreklilikler-kırılmalar, İstanbul’un bir hafıza mekânı olarak Rumların kimliklerindeki baskın rolü ve İstanbul’un gündelik hayat pratiklerindeki yeri, gibi tekrar eden temalar üzerinden sorgulayacağım.

Kolektif bellek kavramı ilk defa sistematik olarak 1920’lerde Fransız sosyolog Maurice Halbwachs tarafından kullanılmıştır. Halbwachs’ın bu alanda çığır açan çalışmasında vurguladığı asıl nokta insanların hatırlamaları için olayları yaşamaları gerekmediği, ancak olayların hatırlanabilmesi ya da unutulmaması, unutturulmaması için insanların bir araya gelmeleri gerektiğidir. Toplumda yaşayan insanların anılarını yerleştirebilecekleri ve dilediklerinde yeniden bulabilecekleri tek bellek toplumsal bellektir ve bu belleğin ana üreticileri aile, sosyal sınıflar ve dini cemaatlerdir (Halbwachs ve Coser, 1992, ss. 17–22). Kısaca, birey ve sosyal grup arasında dialektik bir ilişkiye tanık olmaktadır. Rus psikolog Lev Vygotsk de Halbwachs gibi ergen belleğinin oluşumunun bir topluma ve cemaate bağlı olduğunu vurgulamıştır (Pennebaker ve Banasik, 2008, s. 4). Halbwachs’ın önemli ardıllarından biri olan Barry Schwartz da

grupların kültürel temsillerle inşa ettiği belleğe, bireylerin neleri nasıl hatırladığının sosyal ve kültürel karakterine dikkatleri çekmiştir: “... Kolektif bellek bireylerin geçmişe dair neye inandıkları ne hissettikleri ve ne bildikleridir.” (Corning ve Schuman, 2015, ss. 9–15). Connerton da (2014) özellikle akrabalık, dinsel ve sınıfsal bağlantılar yoluyla edinilen anıların bellekte daha iyi yer edindiğini vurgulamaktadır (2014, s. 65). Kolektif bellek çoğunlukla, insanların hayatlarında belirgin, uzun dönemde önemli değişimleri yaratan olaylardan oluşmaktadır (Pennebaker ve Banasik, 2008, s. 17). Doktora tezim kapsamında gerçekleştirdiğim ve sonrasında Atina’da devam etmekte olan saha çalışmasında kolektif belleğin kimlik inşasının açıklanmasında önemli araçlar sunduğunu tespit ettim. Bu çalışmada “kolektif bellek” kavramı ile bir dini-etnik grup olarak grup üyeleri tarafından ortak bir geçmişe ve belleğe sahip olan İstanbullu Rum kadın ve erkeklerin “cemaat belleği”ne referans verilmektedir. Bireyler ait oldukları topluluklarla kendi kimliklerini tanımlama eğilimindedirler; yani geçmişin anlamlandırılması değerler ve inanışlarla içiçe geçmiştir. Kolektif bellek bir çok insanın kimliği için bir arka plan, çerçeve sağlamaktadır (Pennebaker ve Banasik, 2008, s. 17). Bu tartışmalar ışığında 1955 Pogromu, 1964 Sürgün’ü, 1974-80’ler Kıbrıs krizi nedeniyle yaşanan sıkıntılar, dışlanmalar, ayrımcılıklar özellikle birinci ve ikinci kuşak Rumların bireysel belleklerdeki ve kendilerini ait hissettikleri cemaatin kolektif belleğindeki en baskın travmaları olarak seçilmiştir; bu acı hatıralar Rum kimliğinin inşasında önemli bir role sahiptir ve de kolektif belleğin oluşumunda ve aktarımında da en belirleyici rolü oynamaktadır. Bu travmatik kolektif belleğin bir alt kuşaklara iletilmesinde kullanılan açık ve örtülü stratejiler, post-belleğin nasıl işlediği ise saha çalışmasının bundan sonraki safhalarında irdelenecek başlıklar arasındadır.

**5. Göçün ana sebepleri-travmaların kaynağı: 1964-1990 arası dönem**  
Atina’ya göç eden birinci kuşak İstanbullu Rumlarla yapılan görüşmelerde 1980’li yıllara kadar Rumlara yönelik uygulanan ayrımcı politikalara rağmen (Vatandaş Türkçe Konuş kampanyası, ekonomik boykotlar, Varlık vergisi, 1955 Progromu, 1964 Sürgün’ü, Rumların



belirli mesleklerden men edilmeleri, mülk satma ve edinmede bürokratik zorluklar, toplumda hissedilen ve yaşatılan ayrımcılık ve dışlamalar-  
aşağılanmalar), Rumların İstanbul'da kalmak için direndikleri fakat 1980'li yıllarda özellikle Kıbrıs meselesinden dolayı toplum içinde büyük baskı gördükleri, ticaretle uğraşan kesimin Rum olmalarından dolayı boykot edildikleri için işlerinin bozulduğu, psikolojik olarak gördükleri baskılara ekonomik baskılar da eklenince çocuklarının geleceğini güvence altına almak için göç etmek zorunda kaldıkları, tespit edilmiştir. Görüşmecilerimin hemen hepsi 70'ler Kıbrıs krizinin yaşandığı dönemden itibaren belirli aralıklarla Atina'ya göç etmişlerdir. Dolayısıyla bu çalışmada kullanılan anlatıların ağırlığını bu döneme ait travmalar, bellekteki baskın anılar oluşturmaktadır.

### ***1974-80'ler Kıbrıs krizi döneminde Rumların yaşadığı toplumsal dışlanma***

Rumlar toplum içinde en büyük baskı ve ayrımcılığı 1970-80'lerde Kıbrıs krizi nedeniyle görmüşlerdir. Bir erkek görüşmecim özellikle 1974 Kıbrıs krizi sırasında Anadolu'dan gelen iç göçlerle birlikte oturdukları semtte (Üsküdar) sosyal profilin değişmesiyle ağır bir mahalle baskısı gördüklerini ve kısa zaman içinde göç etmeye karar verdiklerini aktarmıştır. Bu örnekte, Anadolu'dan İstanbul'a göçlerle gelen ve yıllar boyunca "köylü-kentli" dikotomisi üzerinden ayrımcılığa uğrayan, horlanan göçmenlerin kızışan siyasi ortamla birlikte benzer bir ayrımcılığı "din-milliyetçilik" üstünden gayrimüslimlere uyguladıkları tespit edilmiştir. Bu tip, Yunanistan-Türkiye'nin siyasi açıdan gergin olduğu dönemlerde yükselen toplumsal ayrımcılığın, Rumlara yönelik artan toplumsal baskılar ve dışlamaların, psikolojik ve ekonomik faktörlerle birlikte göçün ana sebeplerini oluşturduğu görüşmeler sırasında tespit edilmiştir.

*1974'de Üsküdar'daydık. "Kıbrıs çıkartması" oldu maalesef. Eylül'de o kadar korkmamıştık (1955 pogromu). Fakat 74'de bu Anadolu'dan gelen göçmenler, komşular evimizden geçerken bazı hakaretler sarf etmeye başlamışlardı. Evin duvarlarına akşamları gelip Rumlara karşı "gidin sizi istemiyoruz", "iş birliği yapıyorsunuz*

*Kıbrıs'la'' diye yazı yazıyorlardı. Buna benzer bazı sıkıntılar oldu. Bizi Kıbrıslı Rumlarla aynı sepetin içine koyuyorlardı. Ben Kıbrıs'da Rum yaşadığını lisede tarih kitabında öğrendim, ondan önce bilmiyordum bile. İlgimiz de yoktu ki. Bir de politikacıların kışkırtmalarıyla... İyileri de vardı fakat bazıları kışkırtıyordu. Ayrım, bir soğukluk çoktu. O zaman şirkette de bize karşı bir soğukluk olmuştu. Eski samimiyetimiz kalmadı. Bazıları da bizden mal almamaya başladı. Bu durumdan korktum ben. O dönem annemlerin buraya gelmeye niyetleri yoktu ama ben tedirgen olmuşum. Bizi toplumda istememezlik olmuştu. (E, 68)*

*Ben askerden 1974 Ekim'de terhis oldum ve "artık burda kalamam" dedim. 1975 Ocak'ında Almanya'ya gittim. Durum öyle bir hal aldı ki antiiazınlık, antiRum bir hava vardı ki insan kendisini serbest hissedemiyordu. Annemler de 74'den sonra gelmeyi düşündü (Atina'ya). (E, 68)*

### ***Travmanın sürekliliği: kırgın ve kızgınlar!***

Kolektif bellek, insanların hayatlarında uzun dönem belirgin değişimler yaratan olayları barındırmaktadır (Pennebaker ve Banasik, 2008, s. 17). İstanbul'dan Atina'ya göç eden birinci kuşak Rumların bireysel-kolektif belleği de travmalarla beslenmektedir. Atina'ya göç ettikten sonraki süreçte de bu travmatik deneyimlerin uzun seneler boyunca canlılığını koruduğunu, insanların hayatında derin yaralar açtığını, kimliklerinin şekillenmesinde kuvvetli bir etkiye sahip olduğunu gözlemledim. Birinci kuşak Rumların bu kolektif belleği oluşturulan "mazlum" kimliğini sabitleştirip bunun üzerinden bir varoluşun da temellerini atmaktadır (Kaymak, 2016). Topraklarını terk etmek zorunda bırakılan insanlar, uzun yıllar bu kırgınlık yüzünden tekrar bu topraklara adım atmamışlardır.

63 yaşındaki bir erkek görüşmeci '74 Kıbrıs krizinin yaşandığı dönemde aşırı milliyetçiler tarafından evlerinin içine girilip harap edilmesinin kendisinde ve ailesinde büyük bir travma yarattığını, o olaydan sonra artık İstanbul'da kalamayacağına karar verdiğini ve ailesiyle Atina'ya göç ettiğini aktarmıştır. Evine, özel alanına,

mahremine girilmesi ve şiddet uygulanması görüşmecide kırgınlığı, kızgınlığı, güvensizliği uzun seneler devam edecek, bellekte açık kalacak bir travma yaratmıştır. Görüşmeci İstanbul'a seneler sonra, ancak 2007 yılında, ziyaret amaçlı geri gelebilmiştir.

*Ben 74'de ayrıldım İstanbul'dan, İngiltere'de doktora yaptım, 76'da geldim buraya (Atina). Aile de o zamanlar geldi buraya. Bizim damlayı taşıran şey 20 Temmuz 74'de Kıbrıs'da savaşın başladığı gün bizim eve bir saldırı oluyor Bozkurtlar tarafından. Adresi tam olarak bilmiyorlar ama "burda bir Rum evi var" diyorlar. Aşağıdaki öğretmen komşu bunlarla çatışıyor. Ben İngiltere'deydim. Bu artık limitti. Kalmak imkânsızdı. 2007'de ilk İstanbul'a gittim. Gitmek istemiyordum. Haksızlığın şeyi vardı. Bana soruyorlar "nostalji var mı?" diye, yapılan haksızların infiali var. Tek ayrımcılık görmediğim yer İTÜ'de öğrenciyken, o zaman sol çok kuvvetliydi tabi. Ben 73'de bitirdim okulu, 74'de 2 ay için döndüm ülkeye, o zaman bile kitlesel propaganda ile arkadaşlarım etkilenmişti. Bizi Kıbrıs'ın sebebi görüyorlardı. (E, 63)*

### ***Rumların "koz"- "rehine" olarak tutulmaları***

Özellikle 1964 ve sonrasındaki 10 sene boyunca Kıbrıs ile yaşanan gerginliklerde başta medya olmak üzere siyasi elitler tarafından İstanbullu Rumların "koz" olarak gösterilmeleri ve işaretlenmeleri toplumdaki kutuplaşmayı tırmandırmış, birçok Rumda "biz artık burada barınamıyoruz" duygusu yaratmıştır. O dönemde 50'li yaşlarında olan Rumlar, o güne kadar kurdukları düzenlerini, hayatlarını, kentlerini istemeyerek de olsa geride bırakıp, din ortaklığı dışında bir paylaşımlarının olmadığı, hiç bilmedikleri bir ülkeye doğru yola çıkmışlardır. Bu bağlamda Rumların yıllara yayılan göçünü etno-politik sebeplerden kaynaklanan bir çeşit "yerinden edilme" olarak yorumlamak yanlış olmayacaktır. Rumlar gönüllü bir biçimde değil uğradıkları etno-politik baskılar sonucu göçe zorlanmışlardır.

*1965 Kıbrıs olaylarından sonra ablamlar da babamlar da o sıralar gitmeyi düşünüyordu. Bir akşam babam yürüyerek eve geliyordu*

*işten, bir köşede üç Türk vatandaşı pantolonunu indirdiler ve donla bıraktılar ki eve gelsin diye. Ben kapıyı açtım, babam ağlıyordu, beni hemen odama gönderdiler. Sonra da babam “gidecez” dedi. Babam 58 yaşındaydı. “Ne iş yapıcım bu yaştan sonra?” diyordu. Hiç istemiyordu gitmeyi. (K, 50)*

Rumların Kıbrıs krizi dışında yukarıda bahsettiğimiz seçilmiş travmalarından birini oluşturan 1955 Pogromunun çoğu görüşmecinin zihin haritasında sanki dün yaşanmışçasına bütün berraklığıyla ve detaylarıyla yerini koruduğunu tespit ettim. 1955 pogromundan sonra devletin tazminat ödemesi, Patrikhanenin tavrı ve Yunanistan’ın zayıf ekonomik durumu gibi sebeplerden dolayı masif bir göç gerçekleşmemiştir. Fakat, 1955 sonrası Rum cemaati iyice içine kapanmış ve “kırgın bir biçimde”, “tedirgin bir halde” İstanbul’da gündelik hayatlarına devam etmişlerdi. Rumlar 1955 Pogromundan sonra İstanbul’da kalmaya devam etmiş olsalar da seneler boyunca biriktirdikleri ayrımcılık ve dışlanma pratikleri, göçe sebebiyet veren travmatik kolektif belleğin tek tek unsurlarını oluşturmuştur.

*Ben korkudan, 9 yaşındayım tuvalete gidiyordum devamlı. Epey kırdılar. Babam “bari aşağı iniyim” dedi, eski evler bunlar, evin girişinde portmanto vardı. Oraya yedek subay kıyafetini astı, anlasınlar diye. Buna rağmen camı kırıp kasap bıçağı attılar içeri. Kırgınlık ve korku. Başladık düşünmeye... Yurtdışına çıkmaya, o zaman Yunanistan’ın durumu da pek iyi değildi, harptan çıktı filan. Sonra kaldık. Gittiğimizde ben 44 yaşındaydım. E. da (oğlu) 12 yaşındaydı. (E, 67)*

### **Sürgün travması<sup>50</sup>**

Cumhuriyet tarihi boyunca yaşadıkları travmatik deneyimler sonucu göçe zorlanan Rumlarda unutulmuşluk ve terk edilmişlik duygusu kalanlardan öte gidenlerin kimliğinde ayrı bir yara açmıştır. 1964

50 Bu konuda 2016 yapılan bir belgesel için Bkz. [http://www.rumvader.org/Page/1638/76/“kayıp\\_vatan”\\_belgesel\\_filminin\\_ilk\\_gosterimine\\_.html](http://www.rumvader.org/Page/1638/76/“kayıp_vatan”_belgesel_filminin_ilk_gosterimine_.html).

Sürgünü ve 1974-90 arası dönemde yaşanan ayrımcılık ve dışlanma pratikleri gerek İstanbul'daki gerekse de Atina'daki Rumların kolektif belleğindeki en ağır yükü oluşturmaktadır; çok baskın travmalardır. 66 yaşındaki bir erkek görüşmeci, 1964 Sürgünü'nü Yunan uyruklu babasının bir hafta gibi kısa bir zaman içinde ülkeyi dönmek üzere terk etmek zorunda kalmasıyla tecrübe etmiştir. Babası 1964 kararnamesi ile sınır dışı edilince, Türk tebaası olan annesiyle doğup büyüdüğü Büyükada'dan Atina'ya göç etmek zorunda kalan görüşmecide, ülkesini bu zorunlu terk ediş durumu “sürgün travması”na sebebiyet vermiştir.

Büyük toplumsal olaylar farklı yaşlardan bireyleri farklı şekillerde etkilemektedir. Literatürde bu alanda yapılan çalışmalar genel olarak 12-25 yaş arasında, büyük ulusal-toplumsal olayları tecrübe edenlerin bunlardan en fazla etkilenen yaş grubu olduğunu vurgulamaktadır (Pennebaker ve Banasik, 2008, s. 17). 1964'de çocuk yaşlarında olan görüşmeci Büyükada'da evlerini terk ettikleri günü, eşyaların yerinden mutfaktaki yemeklere kadar belleğinde yıllarca sakladığı detaylarıyla görüşme sırasında ince ince aktarmıştır. Görüşmeci için 1964'deki göçün gerçekleşme şartları, zorla göç ettirmek zorunda bırakılmaları, ilk gittiklerinde Atina'daki hayat şartlarının zorluğu, orada uzun süre iş bulamamaları ve yaşam standartlarının bir anda alt üst olması uzun yıllar içinde biriktireceği bir kırgınlık ve öfkeye sebep olmuş; uzun süre geri dönecekleri umuduyla yaşamaları ve bunun gerçekleşmemesi ise ağırlığını uzun yıllar taşıyacağı bir travmaya sebebiyet vermiştir. Görüşmeci yaşadığı travmanın ardından ancak seneler sonra, içindeki kırgınlık ve öfke azalınca, Büyükada'ya geri gidebildiğini belirtti.

*1964'de maalesef babam Kıbrıs meselesi nedeniyle Büyükada'dan kovulan ilk Yunan tebaalıdır. Sabah işe giderken Türk arkadaşları diyor ki “Hristo, maalesef ismin yazılı bugün (gazetede). Babam eve geliyor ağlıyarak. Hiç beklemiyordu bunu babam. Gidenler bile geriye döneceğini sanıyordu. Ondan sonra biz de gittik Büyükada'dan. Devamlı annem ağlıyordu. Herkesin beyninin bir köşesinde ‘bunlar bu seneliktir geri döneceğiz’ vardı. Ada'yı bırakmak çok fenaydı... Yavaş*

*yavaş yıllar geçince umudumuzu kaybettik. Çok özledik. Gelemiyorum... Oraya (Atina) gittiğimiz zaman çok zorluk çektik. Annem burda 3 ay çalışıyordu. Oraya gittiğimizde bir terzi kadının yanında çıraklık yaptı. Babam sabahtan akşama kadar çalışıyordu, hayatında o kadar çalışmadı Büyükada'da. Ben 15 yaşında çalışmaya başladım. Hepimiz eve para götürmeliyiz yaşamamız için. 64 olayı için çok kırgınım, çok... Bir günden bir güne size de söyleseler 'bir çantayla gideceksin diye'? Felaket bir şey. (E, 60)*

Görüşmecilerin anlatılarında Atina'daki ilk yıllarında hayatlarını ekonomik olarak geçindirebilmek için ve topluma uyum sağlamaya çalışırken yaşadıkları zorluklar, kırgınlık, öfke, kırgınlık, bir o kadar da geride bıraktıkları şehirlerine duydukları hasret gibi ortak duygular dile getirilmiştir. Avukat olan kadın görüşmecim duygularını şöyle aktarmaktadır:

*Benim babam burda çok büyük bir ustaydı. Fakat Atina'ya gittiğinde 58 yaşında kaldı ortada. Babam süpürgeyle temizlik yapıyordu. Sonra da eve gelip ağlıyordu. Her cuma günü otobüs geliyordu İstanbul'dan, Adalıları getiriyordu. Herkes oraya gidiyordu ki tanıdık görebilmek için. (K, 50)*

### ***Belleğin Sessizleştirilmesi***

Strateji, kimlik çalışmalarında anahtar bir kavramdır. Strateji, kişinin iradesi dışında trajik olaylarla baş edebilmek için seçtiği yolu ifade eder; zamanla da bir sonraki kuşaklara devredilir. Saha çalışması sırasında, çalışmanın burada ele alınan ana sorunsallarından birini oluşturmamasına rağmen, çoğu görüşmecinin belleklerdeki acı anıları, Atina'ya göç etmelerine sebep olan travmatik tarihsel olayları çocuklarına aktarmadıklarını, çocuklar sormadıkça sessiz kalmayı tercih ettiklerini gözlemledim.

66 yaşındaki bir erkek görüşmeci Yunan tebaalı eşinden olan oğluna geçmişte yaşanan olumsuz olayları özellikle 1964 yılında yaşadıkları travmayı ve öfkeyi, kin aşılammamak, içinde buldukları toplumda

daha mutlu ve huzurlu yaşayabilmek, mutlu bir gelecek kurabilmek amacıyla aktarmadığını ifade etti. Bunun gibi birçok anlatıda kuvvetle bastırılan bir belleğe, etnik hafızaya tanık olmaktadır.<sup>51</sup>

*Düşününün bir çocuk için? Büyük travma. Çoğumuz çocuklarımıza aktarmadık bunu! Herkes herşeyi biliyor ama üstü kapalı anlattık, kini aktarmamaya çalıştık. Çok az kişi var çok kini olan, “malım helal olmasın bir daha hayatta gitmem Türkiye’ye” diyen. Çoğu da sınır dışı edilenlerin çocukları. Daha serttir onlar. (E, 66)*

*Biz yaşanan olayları çocuklara aktarmadık ama aktarmaya da niyetim yok. Sorduklarında cevap veriyoruz, sormadıkları zaman konuşmuyoruz. (E, 68)*

Bir diğer taraftan çoğu görüşmecinin ebeveynleri için göç edene kadar Yunanistan hayatlarında gitmedikleri, bilmedikleri bir ülkedydi. Birinci kuşaktan birçok görüşmecinin Yunanistan ile hiçbir duygusal bağının olmaması, istemeden, gönülsüz olarak kentlerinden ayrılmaları bu insanların hayatlarını kaybedene kadar çok yoğun bir travma yaşamalarına sebep olmuştur. Bazı görüşmeciler ebeveynlerinin Atina’ya gittikten sonra hayatlarını kaybetmelerini göçün sebep olduğu ağır travma ve üzüntüyle ilişkilendiriyorlardı.

*Babam 59 yaşında öldü, 50 yaşına kadar Yunanistan’ı bilmiyordu. Kalmak istemiyorduk. Evlerimiz, mezarlığımız, dostlarımız burada (İstanbul). Babam kahroldu, 2-3 sene daha yaşadı ve öldü. (E, 67)*

*64’den sonra gidenler 10 sene içinde hasta olup üzüntüden öldüler. Kanserden öldü babam da. Babam ‘ben buraya geldim ölücem’ diye*

51 Sosyal bellekteki kolektif travmatik olaylarla baş edebilme yöntemi olarak unutkanın ve bastırmanın önemine vurgu yapan bir çalışma için Bkz. Marques, J., Paez, D. ve Serra, A. F. (2008). Social sharing, emotional climate, and the transgenerational transmission of memories. J. W. Pennebaker, D. Páez ve B. Rimé (Ed.), *Collective memory of political events: social psychological perspectives* içinde. New York; London: Psychology Press.

*diye 3 sene sonra kanserden öldü (ağlamaya başlıyor). 55 yaşında gitti Atina'ya, 59 yaşında öldü. (K, 50)*

### **1980'lerde göçün “moda” olması**

Yukarıda belirtilen psikolojik ve ekonomik faktörlerin yanısıra bir kadın görüşmecimin ifade ettiği gibi 1980'lerin sonunda Atina'ya göç etmek İstanbul Rum cemaati içinde “moda” haline gelmişti. Görüşmeler sırasında 80'li yılların sonuna doğru Atina'ya göçü etkileyen diğer etkenler arasında, erkek çocukların askerlikte sıkıntı çekmemesi için Atina'ya gitmelerinin aile içinde teşvik edilmesi, Kıbrıs sorunundan dolayı Rum liselerinde yaşanan eğitimsel sıkıntılar, gençlerin Atina'da daha iyi bir üniversitede okuma ve kamuda iş bulma şanslarının olması ve kız çocuklarının Yunanlı biriyle evlilik şansının yüksek olması, gibi faktörler sıralanmıştır.

*Kamuda bizimkilere iş yok. Bunları düşünerek de bazı gençler kalktı gitti. Oraya gidiyor fırsat var. E.'ya (oğlu) kimse demiyor ki burada (Atina) 'vay sen Türkiye'densin burda çalışamazsın', ama Türkiye'de böyle değil. (E, 67)*

*Son zamanlarda mecbur olduk çünkü okullarda (Rum liseleri) hocalar gelmemeye başladı. Bizim gelmemiz Atina'ya 1989'da oldu. Oğlanın ilkokulu bitirmesini istedik. T. (eşi) çok istiyordu, ben istemiyordum. T.'nin işi biraz bozulmuştu. Ben alışmadım hiç buraya. Oğlanın okulu için geldik buraya. Biraz da moda gibi oldu. Ben çok direndim ama o ara İstanbul da çok karışıkta. Bize karşı Ecevit zamanında bir nefret vardı. İyi dönemler değildi o zamanlar. (K, 63)*

### **“Atina”: gençler için özgürlük alanı**

Bugün 35-40 yaş aralığında olan ikinci kuşak Rumlar Atina'ya ergenlik yaşlarında aileleriyle birlikte veya liseden sonra tek başlarına baskılardan uzak daha özgür bir yaşam kurabilmek için gelmişlerdir. Saha çalışmam sırasında ikinci kuşak Rumların ya İstanbullu bir Rumla evlenip göç ettiğini ya da Atina'da bir Yunanlıyla evlendiğini



gözlemledim. 36 yaşındaki kadın görüşmecim 90'lı yıllarda üniversite okumak için İstanbul'dan Atina'ya gelenlerdendi. F.'nin göç kararında çarpıcı olan nokta İstanbul'daki cemaatin kendi içine çok kapalı, tutucu olması sonucu bundan dolayı hissettiği sıkışmışlık duygusu idi. Kadın görüşmecinin burada cemaate içeriden yönelttiği eleştirel bir bakış söz konusudur. İstanbul'daki cemaatin kapalı ve tutucu yapısı 90'lı yıllarda Rum gençlerin göç kararında, kendi ailelerin sorunsallarından farklı olarak, etken bir faktör olarak öne çıkmaktadır. Diğer taraftan, Atina'daki sosyal hayatın İstanbul'a göre çok daha özgür olması ve üniversitede daha iyi eğitim alabilme şanslarının olmasının da gençlerin Atina'ya gelmesinde baskın bir faktör olduğunu belirtmek gerekmektedir.

*İstanbul'dan buraya gelenler benim yaşımda çoğu okumak için geldi... Yunanistan çok hür bir ülke. Ben çok yolculuk ettim gördüm, Yunanistan'daki gibi rahat bir ülke gerçekten çok az. Bu önemli bir etken bizim için. Biraz daha... O kadar çok kapalı yaşadık ki İstanbul'da... Bütün negatifleriyle burası daha cazipti. Okumak için geliyorsun ama istediğin şey daha çok özgür bir hayat yaşamak. (K, 36)*

### **“İstanbul”: Atina'daki Rumlar için başat bir kimlik kaynağı**

İstisnasız bütün görüşmecilerde, yukarıda belirtilen bu alanda yakın zamanda yapılmış saha araştırması verilerinin de desteklediği gibi mekân, bu çalışmada İstanbul veya doğduğu yer olan Büyükkada-Burgazada, Rumların kimliğinin kurucu unsuru olarak ortaya çıkmaktadır. Rumlar için İstanbul ve semtleri sadece yaşanılan bir mekân olmanın ötesinde kimlik verici bir unsurdur. İstanbullu olmak Rumlar için benzersiz ve övünülecek bir şey. İstanbul çok büyük bir aidiyetle bağlı oldukları, dini-etnik kimliklerinin temelini oluşturan kiliseleriyle, okullarıyla, dernekleriyle Rumluklarını üzerine inşa ettikleri bir şehirdir. Bu özellik, Bizans ve Osmanlı'ya dayanan uzun bir geçmişle ilintilidir (Kaymak, 2016). Romain İlay Örs de Atina'da gerçekleştirdiği etnografik çalışmasında İstanbul kentinin Rumların kültürel anlamda ortak paydasını oluşturduğunu, her İstanbullunun paylaştığı ortak kimliğin kentin kozmopolitliğiyle yakından ilgili olduğunu vurgulamaktadır (Örs,

2009, s. 116). Kısaca İstanbul, Rumlarda başat bir kimlik kaynağıdır; bir diğer ifade ile “vatan İstanbul’dur”.

*Benim yurdum Türkiye. Belki Rumca konuşuyorum daha serbest yürüyorum ama benim memleketim Türkiye. Biz oraya (Yunanistan) yabancı gibiyiz. Ben ısınamadım oraya (Atina) hiç. Şu an sorsan bırakıp giderim. (K, 63)*

*Benim kimliğimde Büyükkadalı yazar. İstanbul bile yazdırmadım. Atina’da buranın hayalini kuruyoruz. (K, 50)*

*Ben vatan olarak İstanbul’u görüyorum ne Türkiye ne Yunanistan diyemiyorum. Ben İstanbulluyum diyorum. Derine inersen... Ben Türkiye diyince İstanbul’u düşünüyorum. (K, 36)*

İstanbul’un-Burgazada’nın-Büyükkada’nın Rumların kimliklerindeki baskın rolünü bir kadın görüşmecim çok net bir biçimde betimlemiştir. Bu Rum aile İstanbul’dan Atina’ya 1990’lı yıllarda göç etmiştir ve bütün yazlarını en az 2 ay Burgazada’da geçirmektedirler. Aktarıcı Atina’da kiliseye çok seyrek gittiklerini fakat yazları geldikleri Burgazada’da her pazar ve özellikle dinsel günlerde mutlaka gittiklerini vurguladı. “Kiliseye gitmek” gündelik anlamında dindarlık düzeyini gösterirken, belki de daha önemlisi kültürel aidiyet, İstanbul’a ve geçmişlerine bağlılık açısından sembolik bir önem de taşımaktadır. Kilise’nin ve Patrikhane’nin varlığı İstanbullu Rumlar için hem kutsaldır hem de yaklaşık 2.500 kişilik nüfuslarının İstanbul’daki tarihlerinin, mevcudiyetlerinin temsiliyetine ve devamlılığına bir referans oluşturmaktadır (Kaymak, 2017, s. 118).

### **“İstanbul”: Atina’da yaşayan Rumlar için bir hafıza mekânı**

Saha çalışmasında Rumların terk etmek zorunda kaldıkları kentlerini Atina’da yoğun bir biçimde yaşadıklarını ve bir duygusal miras olarak da çocuklarına aktardıklarını tespit ettim. İstanbul mekân olarak geçmişleriyle bağlantıyı kuran bir köprü işlevi görmektedir ve Atina’da

gündelik hayat pratiklerini şekillendirmektedir. Bu insanlar İstanbul'a karşı kültürel, duygusal ve ruhsal olarak bir aidiyet geliştirmişlerdir; “ev” onlar için İstanbul'dur. İstanbul, Pierre Nora'dan ödünç alarak kullanırsak, bir hafıza mekânı işlevi görmekte, geçmişte kalan ve bir daha sahip olamayacakları hayatlarını sembolize etmektedir. Şimdiye kadar görüşülen birinci ve ikinci kuşak Rumlar için İstanbul, doğdukları toprakları, evi, kimliklerinin kaynağını, tarihi, duygusal anlamda bağlı oldukları yeri temsil etmektedir.

Görüşmecilerin Atina'da kamusal alandaki sosyalizasyonları çoğunlukla İstanbul'dan giden Rumlar arasında gerçekleşmektedir. Birçoğu Atina'da kurdukları dernekler aracılığıyla İstanbul'daki lise arkadaşlıklarını devam ettirmektedirler. Atina'ya göç ettikten sonra da İstanbullu Rumların kurdukları dernek aktivilerinde vakitlerinin büyük bir bölümünü geçirmektedirler. Bu dernekler, “bellek aracılığı” (mediators of memory) görevi üstlenmektedir. Kleiner nostaljiyi “idealize edilen, şu an sahip olunmayan geçmişe sahip olma arzusu” olarak tanımlamaktadır (Bellelli ve Amatulli, 2008, s. 209). Hobsbawm ve Ranger ise nostaljiyi, geçmişe olan bağlılıktaki kaybolma duygusunun yerine tekâmül eden icat edilmiş bir gelenek olarak, tarif etmektedirler (Radstone, 2007, s. 113). Rum toplumunun Atina'daki faaliyetleri de bu bağlamda İstanbul'u nostaljik bir biçimde anarak ve göç eden bir toplumun hayal gücü olarak işlevselleşmektedir. Bu anlamda Atina'daki Rumlarda nostalji, Svetlana Boym'un (2009, ss. 15–16) ifade ettiği gibi: “Nostalji, nostos (eve dönüş) ve algia (özlem), nostalgia, artık var olmayan veya hiç var olmamış bir eve duyulan özlemdir. Parçalanmış bir dünyada sürekliliğe duyulan bir özlem vardır. İlk bakışta nostalji bir mekan özlemidir, ama aslında farklı bir zamana (çocukluk zamanımıza) duyulan hasrettir; geçmişin gerçekleşmemiş düşlerine duyulan özlem...”

Atina'daki İstanbullu Rumlar evlerinde Türk kanallarını izlemekte, Türkçe ve Rumca karışık biçimde konuşmaktadırlar; böylece dil aracılığıyla İstanbul ile aralarında duygusal bir bağ kurmaktadırlar. Burada ironik olan durum ise İstanbul'da Rumca konuştukları için bu kuşağın baskıya uğramış olması ve kamusal alanda Rumcayı bastırmak

zorunda kalmış olmalarıdır. Gündelik hayatta Rumcayla birlikte Türkçenin de kullanılması Rum kültürünün Atina’da sürekliliği ve devamına işaret etmektedir. Görüşmecilerin evlerinde duvarlar İstanbul ve Ada resimleri ile doludur. Kadın görüşmeciler, Burgazada pazarından 3-4 aylık alışverişlerini yapıp Atina’ya taşıdıklarını belirtmişlerdir. Türk kanalları ve sosyal medya aracılığıyla Türkiye’deki gündemi çok sıkı takip etmektedirler. Görüşmecilerin çoğu senede en az iki kere İstanbul’a ve Adalara geldiklerini ifade etmişlerdir. Dört görüşmecinin Adalar’da evi bulunmaktadır. Görüşmecilerin hepsi, içlerinde geçmişte yaşanan olumsuzluklardan dolayı artık bir kırgınlık kalmadığını, İstanbul’a özlemin her zaman ağır bastığını vurgulamışlardır. İstanbul’un kimliklerindeki baskın yeri ve şehre aidiyetleri burda belirleyici bir rol oynamaktadır. Bu bağlamda bellekteki travmaların tamamen silinmesine de ağırlığının hafiflediği gözlenmektedir.

*Evde Rumca-Türkçe konuşuyoruz, ama televizyon Türkçe hep. Rum televizyonu seyretmiyoruz. Bütün Türk dizilerini seyrediyoruz. (E, 67)*

*Bizim bütün çevremiz burda İstanbullu Rumlar. Yunanlı dostlarım da oldu. Kültürlü olanlarla. Kaç kere bana kilisede ‘a sen Türk müsün’ diyorlar. Ben ‘İstanbuluyum’ diyorum. Burda ‘küçük İstanbul’ var. Burda ordaki kültürünü yaşıyor. Hepimiz böyleyiz. Ben burda Türkçe konuşuyorum. Evin içinde Türkçe kelimelerle konuşuyorum. Bütün İstanbul’dan gelenler Türkçe kelimeler konuşuyorlar. Biz evde hep Türk kanalları izliyoruz, günde 30 posta İstanbulla konuşuyoruz. Mutfaktaki bütün malzemeler İstanbul’dan ya da Burgaz’daki pazardan (gülerek). (K, 63)*

*Bana sorduklarında ‘İstanbullu Rum’um’ diyorum. Türkiye’de de aynı cevabı veriyordum (gülerek). Yunanlı arkadaşlarım da var ama İstanbullularla daha çok görüşüyorum. Dernek aktivitelerine hep katılıyorum. (E, 68)*

*Mesela Rumlarla konuşurken kullandığım şive ile Yunanlılarla konuştuğum şive değişiyor. Hem şive hem de bilerekten Türkçe*

*kelimeler kullanıyorum çünkü hoşuma gidiyor, çünkü bu benim... Bu benim kimliğim. (K, 36)*

*Çocukluk anıları olduğu için kuvvetli oluyor. Kendini koparmak istesen bile koparamıyorsun. Çoğumuzun kendi aramızda ilişkisi var. Kendi toplumumuz içinde daha rahat hissediyoruz. (E, 53)*

Aşağıdaki anlatıda görüşmeci Atina'daki Rum toplumunun kendi içine kapalılığına vurgu yaparak, bu kapalılığın birinci kuşağın uzun bir süre Yunan toplumuna entegrasyonun önündeki engellerden biri olduğunu aktarmaktadır. Bu içe kapalılık ağırlıklı olarak korku, kızgınlık, üzüntü ile dolu olan travmatik göç hafızasından kaynaklanmaktadır. Halbwachs nostaljiyi efektif bir bellek olarak tanımlamaktadır. Bu nostaljik belleğe tutunarak bireyler içinde buldukları sosyal ortamın kısıtlamalarından, baskılarından kaçabilmektedir ve kaybedilen, artık sahip olunmayan geçmişteki hayat daha çekici bir hal alabilmektedir (Bellelli ve Amatulli, 2008, s. 217). Atina'ya göç eden, ekonomik ve psikolojik sıkıntılarla baş etmek zorunda kalan ilk kuşak Rumlar uzun bir süre zorla terk etmek zorunda kaldıkları Şehir'lerinin nostaljik imgesine sarılmış; Yunan toplumunun sosyal ve kültürel ortamına adapte olmakta direnç göstermişlerdir. Bu kapalılık aynı zamanda cemaatsel davranış pratiğinin de bir devamı niteliğindedir. İstanbul'da da bir azınlık cemaati olarak kendi içinde kapalı olarak sosyalleşen Rum cemaatinin, bu sosyal habitusunu, özellikle birinci-ikinci kuşağın, Atina'da sürdürmekte olduğunu gözlemek mümkündür. İlk kuşak göçmen Rumların uzun bir süre boyunca Yunan toplumuna entegrasyonlarındaki isteksizliğin bir başka unsuru olarak, Rumların Yunanlıları sosyokültürel açıdan ayrıştırılmaları da gösterilebilir. Bu durum uyumsuzluk olarak değil daha çok Şehirli-İstanbullu olma özelliklerini koruma kaygısından kaynaklanmaktadır (Yücel, 2016, s. 142). İstanbullu Rumlar kendilerini “kentli, modern, kozmopolit<sup>52</sup>”

52 İlay Romain Örs'ün İstanbullu Rumlar bağlamında İstanbul'da kozmopolitan olmanın ne anlama geldiğini ele alan çalışması için Bkz. İlay Romain Örs, “İstanbullu Rumlar, Eski İstanbullular”, 10-11 Nisan 2009 tarihlerinde Osmanlı Bankası Müzesi'nde düzenlenen “Eski İstanbullular, Yeni İstanbullular” başlıklı

mitik bir anlatım üstünden kurarak, hiyerarşik olarak Yunanlıları sosyal tabakalaşmada alt sıralara yerleştirmiş, kendilerini toplumsal konumda üste koymuşlardır. Günümüzde gerek birinci kuşak gerekse de genç kuşaklarda Yunan toplumuna entegrasyon probleminden bahsetmek mümkün gözükmemektedir. Fakat şunu da belirtmek gerekir ki birinci kuşak Rumlar entegre olmalarına rağmen asimile olmamaya gayret etmişlerdir.

*Burda Yunan toplumuna entegrasyon olmadı. Ben Yunan şirketinde çalıştığım için benim Yunan arkadaşlarım vardı. Bu karakterle de alakalı. Genelde Rumlar entegre olmadılar, çünkü gene o eski kapalılık burda devam etti. Ben geniş topluma açılan ender kişilerden biriyim. (E, 72).*

## 6. Değerlendirme

Bu çalışmada, 1960'lı yıllardan 1990'ların ortasına kadar olan dönemde kendi kentlerinde uğradıkları siyasi, sosyal, ekonomik baskılar ve ayrımcı-eşitsiz vatandaşlık pratikleri sonucunda, İstanbul'dan Atina'ya göç etmek zorunda kalan Rumların, bireysel-kolektif belleklerindeki travmalar, bu travmaların göç hafızasıyla beslenen kimliğin inşasındaki rolü, geride bıraktıkları kentleri ile kurdukları ilişki ve İstanbul'un kimliklerindeki kurucu rolü, Atina'da "İstanbul Rumluğu"nu yaşatma pratikleri, mercek altına alınmaya çalışılmıştır.

1923 Mübadelesi'nden sonraki en büyük göç, 1964'de Yunan uyruklu olanların sınır dışı edilmesi sonrası aileleriyle birlikte yaklaşık 40 bin Rumun İstanbul'dan gönderilmesi ile yaşanmıştır. 1950'lerden itibaren 80'li yılların sonuna kadar İstanbul Rumları, Kıbrıs gerilimine endeksli hak ihlalleri ve tacizler yaşamışlardır. İstanbul Rum cemaati yaşanan bu tarihsel olaylara bağlı olarak nüfusunun neredeyse hepsini göçlerle kaybetmiştir ve İstanbullu Rum nüfusun büyük çoğunluğu bugün Atina'da yaşamaktadır. Atina'da halen sürmekte olan saha çalışmasına dayanan ve çalışmanın ilk tespitlerinin paylaşıldığı bu çalışmada,

1. İstanbul Sempozyumu'nda sunulan tebliğlerden oluşmuştur, Yay. Haz. Murat Güvenç, Ofset Yapımevi, İstanbul.

Atina'daki birinci ve ikinci kuşak, ağırlıklı orta sınıfa mensub, kadın/erkek Rumların bireysel ve kolektif belleklerinde *seçilmiş travma* olarak yer alan, belleklerinde derin yer tutan, cemaatlerinin İstanbul'dan Atina'ya zorunlu göçlerine sebebiyet veren nedenleri şu şekilde sıralayabilirim: 1955 Pogromu, 1964 Sürgün'ü, 1964'den itibaren özellikle Kıbrıs krizi döneminde akrabalarının/arkadaşlarının/eş-nişanlılarının gitmiş olması sonucu doğan huzursuzluk- güvende hissetmeme-kırgınlık hali, gündelik hayatlarında sağcı muhafazakar kesim tarafından gördükleri tacizler, ekonomik açıdan işlerinin bozulması, gençlerin daha iyi bir eğitim almak tercihi ve İstanbul'daki cemaatin azalan demografik yapısı karşısında bir Rum/Yunan ile evlenme talepleri.

2012-2016 yılları arasında İstanbul'daki gayrimüslimleri ele alan doktora çalışmamda hem de halen sürmekte olan Atina'daki proje kapsamında orada yaşayan Rumlarla yaptığım görüşmeler sırasında 1955 Pogromu, 1964 Sürgün'ü ve 1974-80 arası dönemde Kıbrıs krizi nedeniyle yaşanan sıkıntıların bireysel ve cemaatsel kolektif bellekteki *seçilmiş travmaları* oluşturduğunu gözlemledim. Bu bahsedilen tarihsel travmalar görüşme yapılan İstanbul'da yaşayan birinci ve ikinci kuşak Rumların, Atina'da yaşayan birinci kuşak Rumların bireysel ve kolektif belleklerdeki en baskın travması olarak seçilmiştir ve kolektif belleğin oluşumunda ve aktarımında da belirleyici rolü oynamaktadır. Saha çalışmamın bugüne kadar olan kısmında ikinci ve özellikle üçüncü kuşak olan en genç yaş grubundan görüşmecilerimde geçmişe ait travmatik belleğin tamamen silinmese de hafiflediğini tespit ettim. Hem İstanbul'da hem de Atina'da yaşayan ikinci ve üçüncü kuşaklarda post-belleğin nasıl yeniden şekillendiği, anıların nasıl bir anlam değişikliğine uğradığı, saha çalışmamın bundan sonraki safhasında daha detaylı bir biçimde yukarıda bahsedilen metodolojik yöntemler ve analitik araçlarla karşılaştırmalı olarak ele alacağım konu başlıklarından birini oluşturmaktadır. Çalışmamın diğer bir sınırlılığını da görüşme yaptığım kişilerin cinsiyet dağılımı ve sosyal sınıfsal konumları oluşturmaktadır. İlerleyen safhalarda kartopu örnekleme yöntemiyle daha fazla kadınla ve farklı sosyal sınıftan Rumla görüşerek belleklerdeki travmaların

kuşaklar arası aktarımının nasıl işlediğini, bu travmatik belleğin nasıl bir anlam değişikliğine uğradığını, geride bıraktıkları kentleri ile kurdukları ilişkiyi, göç hafızasıyla beslenen kimliklerde kuşaklar arasındaki süreklilik ve kırılma noktalarını, etno-dinsel kimlik algılarını ve toplumsal cinsiyet rollerini, yaş, cinsiyet ve sosyal sınıf değişkenleriyle birlikte analiz etmeyi hedefliyorum.

Bu tespitlerle birlikte bu çalışma, kendi içinde birtakım sınırlılıklara sahip olduğu gibi tamamlandığında alana da katkıda bulunmayı hedeflemektedir. Giriş bölümünde de belirtildiği gibi, gayrimüslim toplumları niteliksel araştırma yöntemleriyle yapılmış, onları gündelik hayat sosyolojisi içinden inceleyen çalışmalar Türkçe yazında henüz mikro seviyededir. Son yıllarda akademik-yarı akademik alanda görülen gelişmelere karşın etno-dinsel azınlıkları gündelik hayatları içerisinden anlamaya yönelik olan başlangıç aşamasındaki bu çalışma aracılığı ile travmatik kolektif bellek, post-bellek, nostalji belleği, göç sosyolojisi/kuşak ilişkisini ve toplumsal cinsiyeti birer analiz kategorisi olarak ele alarak literatüre katkıda bulunmayı amaçlıyorum.



## Kaynakça

Akgönül, S. (2007). *Türkiye Rumları: ulus-devlet çağından küreselleşme çağına bir azınlığın yok oluşu süreci*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Aktoprak, E. (2010). *Bir “Kurucu öteki” olarak: Türkiye’de gayrimüslimler*. Ankara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, İnsan Hakları Merkezi.

Arı, K. (2012). *Büyük Mücadele Türkiye’ye Zorunlu Göç (1923–1925)*. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Bali, R. N. (2005). *Cumhuriyet yıllarında Türkiye Yahudileri bir türkleştirme serüveni: (1923-1945)*. İstanbul: İletişim Yayınları.

Bellelli, G. ve Amatulli, M. A. C. (2008). Nostalgia, Immigration and Collective Memory. J. W. Pennebaker, D. Páez ve B. Rimé (Ed.), *Collective memory of political events: social psychological perspectives* içinde. New York; London: Psychology Press.

Benlisoy, F., Aslanoğlu, A. M., Rigas, H., Syndesmos Apophoitōn Zōgrapheiou (İstanbul, T. (2012). *İstanbul Rumları: bugün ve yarın*. İstanbul: İstos.

Boym, S. (2009). *Nostaljinin geleceği*. (F. B. Aydar, Çev.). İstanbul: Metis Yayınları.

Connerton, P. (2014). *Toplumlar nasıl anımsar?* (A. Şenel, Çev.) (C. 2). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Corning, A. ve Schuman, H. (2015). *Generations and collective memory*. Chicago: The University of Chicago Press.

Halbwachs, M. (1992). *On collective memory*. Chicago; London: University of Chicago Press.

Halstead, H. (2012). *Heirs to Byzantium: Multidirectional Narrative and Identity Amongst the Istanbul-Greek Migrant Community in Greece*. (Yayımlanmamış doktora tezi). University of York.

Hirsch, M. (2012). *The Generation of postmemory: writing and*

*visual culture after the Holocaust*. New York: Columbia University Press.

Hirsch, M. (2014). *Family frames: photography narrative and postmemory*. London: Harvard University Press.

İçduygu, A., Toktaş, Ş. ve Ali Soner, B. (2008). The politics of population in a nation-building process: emigration of non-Muslims from Turkey. *Ethnic and Racial Studies*, 31(2), 358–389.

Karaoşmanoğlu, K. (2010). Kimlik hayaleti: İstanbul Rumlarını ararken. *Muhafazakar Düşünce/Conservative Thought*, 6(24), 194–204.

Kaymak, Ö. (2016). İstanbul'daki Rum, Yahudi ve Ermeni Cemaatlerinin Sosyo-Mekânsal İnşası. (Yayımlanmış doktora tezi). İstanbul Üniversitesi.

Kaymak, Ö. (2017). İstanbul'da az(ınlık) olmak: gündelik hayatta Rumlar, Yahudiler, Ermeniler. İstanbul: Libra Yayınevi.

Keyder, Ç. (2013). Türkiye Demokrasisinin Ekonomi Politikası. C. Irvin, E. Schink ve E. A. Tonak (Ed.), *Geçiş Sürecinde Türkiye içinde*. İstanbul: Belge Yayınları.

Marques, J., Paez, D. ve Serra, A. F. (2008). Social sharing, emotional climate, and the transgenerational transmission of memories. J. W. Pennebaker, D. Páez ve B. Rimé (Ed.), *Collective memory of political events: social psychological perspectives içinde*. New York; London: Psychology Press.

Millas, A. (2013a). Hala hatırlıyorum = Ακόμα θυμάμαι = I still remember. İstanbul: Adalı Yayınlar.

Millas, A. (2013b). Büyükada: Prinkipo, Ada-i kebir. İstanbul: Adalı Yayınlar.

Olick, J. K. ve Robbins, J. (1998). Social memory studies: From “collective memory” to the historical sociology of mnemonic practices. *Annual Review of sociology*, 24(1), 105–140.

Örs, R. İ. (2006). Beyond the Greek and Turkish dichotomy: the rum polites of Istanbul and Athens. *South European Society & Politics*, 11(1), 79–94.

Örs, R. İ. (2009). *İstanbul Rumlar, Eski İstanbullular*. İstanbul: Ofset Yapımevi.

Özyürek, E. (2012). Türkiye'nin toplumsal hafızası: hatırladıklarıyla ve unuttuklarıyla. İstanbul: İletişim Yayınları.

Pennebaker, J. W. ve Banasik, B. L. (2008). On the Creation and Maintenance of Collective Memories: History as Social Psychology. J. W. Pennebaker, D. Páez ve B. Rimé (Ed.), *Collective memory of political events: social psychological perspectives* içinde. New York; London: Psychology Press.

Radstone, S. (2007). *The sexual politics of time: confession, nostalgia, memory*. New York: Routledge.

Turan, Ç., Pekin, M. ve Güvenç, S. (Ed.). (2010). *Hasretim İstanbul: İstanbul Rumlarının göç öyküleri ve özlemleri = Polē, nostalgia mou: prosphygikes histories kai hē nostalgia tōn rōmiōn tēs polēs*. İstanbul: Lozan Mübadilleri Vakfı.

Volkan, V. D., (1993). *Politik psikoloji*. Ankara: Ankara Üniversitesi Rektörlüğü yayımları.

Yücel, H. (2016). *Rum olmak Rum kalmak*. İstanbul: İstos.



## WRITING GUIDE

1. Articles not published or submitted for publication elsewhere are accepted in either Turkish or English.
2. Manuscripts should be prepared according to APA style, 6<sup>th</sup> ed., except for the additional requirements of numbering the sections, as described below:

Manuscript should be divided in to clearly defined and numbered sections. Subsections should be numbered 1.1. (then 1.1.1., 1.1.2., ...), 1.2., etc. (the abstract is not included in section numbering). This numbering should also be used for internal cross-referencing: do not just refer to 'the text'. Any subsection may be given a brief heading. Each heading should appear on its own separate line.

3. Page layout requirements:

- 2,5 cm left, top, right and bottom margins,
- Each paragraph should have the first line intended (1.25 cm),
- The text should be justified
- Manuscripts should be consistently spaced throughout with 1.5x line spacing between the lines. However, single spacing is used for:
  - Centered or side-margin subheadings of two or more lines,
  - Direct quotations,
  - Table and figure titles of two or more lines,
  - Within each reference or note of any type.
- Manuscripts should be typed with 12 point font Times New Roman. Except:
  - Title of the manuscript should centered and typed with 14 point bold font,
  - Footnotes and references should be typed with 10 point font.

4. The first page should include:

- the title of the manuscript,
- the name(s) of the author(s),
- institutional affiliation(s) of the author(s),
- e-mail(s) of the author(s),
- abstract of not more than 150 words,

- field codes if available,
  - keywords.
5. The list of references should only include works that are cited in the text and that have been published or accepted for publication. All references should be cited in the text (not in footnotes), and consistent with the following examples:
- ...exhibits increasing returns to scale as in Romer (1989).
  - ...developed by Pagano (1993) is presented ...
  - ...technique is observed in latest studies (Choong et al., 2010; Azman-Saini et al., 2010; Kyaw and Macdonald, 2009) for its...

Reference list entries should be alphabetized by the last names of the first author of each work. Order multi-author publications of the same first author alphabetically with respect to second, third, etc. author. Publications of exactly the same author(s) must be ordered chronologically.

6. Equations should be displayed on a new line and numbered consecutively using Arabic number in parenthesis near the right margin.
7. All tables should appear as close as possible to corresponding text. The title "Table" should be placed above the corresponding table, flushed left, followed by an Arabic numeral. A table title should appear flush left on the next line, Title Case, italicized.
8. Figures include all types of illustrations (i.e., graphs, maps, charts, photographs, drawings, etc.). A figure should be labeled "Figure" and appear flush left below the figure, followed by an Arabic numeral and period, all in italics. The caption and/or legend, a concise explanation of the figure and/or the symbols used, appears after the figure label, flush left.
9. References should appear in the Reference list in the following formats:

**Books:**

Barro, R. and X. Sala-i-Martin (1995). *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.

**Periodicals:**

Barro, R.J. (1991). Economic growth in a cross-section of countries. *Quarterly Journal of Economics*, 100(2), 407-443.

Gourinchas, P.O. and O. Jeanne (2013). Capital flows to developing countries: The allocation puzzle. *Review of Economic Studies*, 80(4), 1484-1515.

Choong, C.K., Baharumshah, A. Z., Yusop, Z. and M.S. Habibullah (2010). Private capital flows, stock market and economic growth in developed and developing countries: A comparative analysis. *Japan and the World Economy*, 22(2), 107-117.

**Articles in edited books:**

Romer, P. (1989). Capital accumulation and the theory of long-run growth, in R. Barro, Ed., *Modern business cycle theory*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.

**Online sources:**

To cite an entire website, include the full URL in text:

Central Bank of Republic of Turkey (<http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tcmb+en/tcmb+en>)

To cite a page or a particular document on a website, use the following example:

Gotter, A. (2017, April 20). How to Conduct a Social Media Audit [Blog Post]. Retrieved from <http://www.socialmediaexaminer.com/how-to-conduct-social-media-audit/>

To cite online reference without an author and date:

Available Deposits and Withdrawals – Turkey (2017, May 17). Retrieved from <https://spectrocoin.com/en/bitcoin-in-Turkey.html>

**Other sources:**

Favara, G. (2003). An empirical reassessment of the relationship between finance and growth. *International Monetary Fund Working Paper Series*, WP/03/123, 1-46.

Gheeraert, L. and J.M. Mansour (2005). On the impact of private capital flows on economic growth and development. *CEB Working paper 05/003*, Centre Emile Bernheim, Research Institute in Management Sciences.



## YAZIM KILAVUZU

1. Dergiye gönderilen makalelerin daha önce yayımlanmış ya da başka bir dergide yayımlanmak üzere değerlendirme aşamasına girmiş olmaması gerekmektedir. Dergide sadece Türkçe ve İngilizce makalelere yer verilmektedir.

2. Makaleler, bölümlerin numaralandırılmasına ilişkin ek gereklilikler dışında APA'nın 6. baskısına göre, aşağıda gösterildiği şekilde, hazırlanmalıdır:

Makaleler, açıkça tanımlanmış ve numaralanmış şekilde bölünmelidir. Alt başlıklar 1.1. (sonra 1.1.1., 1.1.2., ...), 1.2., vs. (özet, bölüm numaralarına dahil değildir) şeklinde numaralandırılır. Bu numaralandırma metin içi atıflar için de gereklidir: sadece 'metin' referans gösterilemez. Herhangi bir alt konu kısa başlıkla verilebilir. Her başlık kendisine ait farklı satırda yer almalıdır.

3. Sayfa düzeni:

- 2,5 cm sol, üst, sağ ve alt kenar boşlukları kullanılmalıdır.
- Her paragrafın ilk satırında 1.25 cm girinti yer almalıdır.
- Metin iki yana yaslanmış olmalıdır.
- Metnin tamamı 1,5 satır aralığı kullanılarak yazılmalıdır. Aşağıdaki durumlarda tek satır aralığı kullanılır:
  - Ortalanmış, veya iki ve daha fazla satırı bulunan alt başlıklarda
  - Doğrudan alıntılarda
  - İki veya daha fazla satır uzunluğunda tablo ve şekil isimlerinde
  - Kaynakça ve dipnotlarda
- Makaleler Times New Roman karakterinde 12 punto olarak yazılmalıdır. Aşağıda belirtilenler dışında:
  - Makalenin ana başlığı ortalanmış ve 14 punto, kalın font kullanılarak yazılmalıdır.
  - Dipnotlar ve kaynakça 10 punto kullanılarak yazılmalıdır.

4. Birinci sayfa şunları içermelidir:

- Makalenin başlığı,
- Yazar(lar)ın isim(ler)i,
- Yazar(lar)ın kurum bilgileri,
- Yazar(lar)ın e-posta adres(ler)i,

- 150 kelimedenden fazla olmayacak şekilde öz/abstract
  - Varsa JEL kodları,
  - Anahtar kelimeler.
5. Atıf yapılmayan eserler kaynakçada kullanılmamalıdır. Atıf yapılan kaynak yayınlanmış veya yayınlanmak için kabul edilmiş olmalıdır. Bütün atıflar metin içinde kullanılmalıdır (dipnotlarda değil) ve aşağıdaki örneklerdeki gibi olmalıdır:
- ... Romer'da (1989) olduğu gibi, ölçeğe göre artan gelirler sergilenmiştir.
  - ... Pagano (1993) tarafında geliştirilen...
  - ... bu teknik, son araştırmalarda (Choong ve diğerleri, 2010; Azman-Saini ve diğerleri, 2010; Kyaw ve Macdonald 2009) şunun için...
- Kaynakçadaki eserler, çalışmanın ilk yazarının soyadına göre sıralanmalıdır. Birden fazla yazarlı yayınlarda, ilk yazar aynı kişiye ikinci, üçüncü vb. diğer yazarların soyadları dikkate alınmalıdır. Aynı yazara ait yayınlar tarih sırasına göre sıralanmalıdır.
6. Denklemler yeni bir satırda, birbirini izleyen numaralarla, sağ kenara hizalanmış parantez içinde sayı kullanılarak verilmelidir.
7. Bütün tablolar mümkün olduğunca ilgili metne yakın yer almalıdır. "Tablo" başlığı ilgili tablonun üzerinde yer almalı, sayfanın sol kenarına hizalanmalı ve numaralandırılmalıdır. Tablonun başlığı bir sonraki satırda sola hizalanmış olmalı ve tablo ismi italik olarak yazılmalıdır.
8. Şekiller bütün örneklemeleri içerir (örneğin; grafikler, haritalar, tablolar, fotoğraflar, çizimler vb.). Şekiller, "Şekil" olarak etiketlenmeli ve şeklin altında sola hizalı, numaralandırılmalı, ve hepsi italik olmalıdır. Altyazı ve/veya gösterge girdisi, kullanılan figürün ve/veya sembolün kısa bir açıklaması etiketten sonra, sola hizalı olmalıdır.
9. Kullanılan eserler, kaynakçada şu şekilde yer almalıdır:

**Kitaplar:**

Barro, R. and X. Sala-i-Martin (1995). *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.

**Sürelî yayınlar:**

Barro, R.J. (1991). Economic growth in a cross-section of countries. *Quarterly Journal of Economics*, 100(2), 407-443.

Gourinchas, P.O. and O. Jeanne (2013). Capital flows to developing countries: The allocation puzzle. *Review of Economic Studies*, 80(4), 1484-1515.

Choong, C.K., Baharumshah, A. Z., Yusop, Z. and M.S. Habibullah (2010). Private capital flows, stock market and economic growth in developed and developing countries: A comparative analysis. *Japan and the World Economy*, 22(2), 107-117.

**Editörlü kitaptaki makaleler:**

Romer, P. (1989). Capital accumulation and the theory of long-run growth. R. Barro, (Ed.), *Modern business cycle theory* içinde. Harvard University Press, Cambridge, Mass.

**Çevrimiçi kaynaklar:**

İnternet sayfasının tamamına referans vermek için, tam URL verilmelidir:

Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (<http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/tcmb+en/tcmb+en>)

Bir sayfaya veya internet sitesinin bir kısmına referans verirken, örnekteki şekilde kullanılmalıdır:

Gotter, A. (2017, 20 Nisan). How to Conduct a Social Media Audit [Blog Yazısı]. 5 Ekim 2017 tarihinde <http://www.socialmediaexaminer.com/how-to-conduct-social-media-audit/> adresinden erişildi.

Yazar ve tarih bilgisi olmayan çevrimiçi kaynağa referans vermek için:

Available Deposits and Withdrawals – Turkey (2017, 17 Mayıs). <https://spectrocoin.com/en/bitcoin-in-Turkey.html> adresinden erişildi.

**Diğer Kaynaklar:**

Favara, G. (2003). An empirical reassessment of the relationship between finance and growth. *International Monetary Fund Working Paper Series*, WP/03/123, 1-46.

Gheeraert, L. and J.M. Mansour (2005). On the impact of private capital flows on economic growth and development. *CEB Working paper 05/003*, Centre Emile Bernheim, Research Institute in Management Sciences.