



TC.

İSTANBUL AREL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı

TÜRKİYE’NİN GÖÇ POLİTİKASI VE BİRLEŞMİŞ  
MİLLETLER MÜLTECİLER YÜKSEK KOMİSERLİĞİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Murat KARACABEY

145151115

Danışmanı: Yard. Doç. Dr. Volkan TATAR

İstanbul, 2017



TC.

İSTANBUL AREL ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı

**TÜRKİYE’NİN GÖÇ POLİTİKASI VE BİRLEŞMİŞ  
MİLLETLER MÜLTECİLER YÜKSEK KOMİSERLİĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: **Murat KARACABEY**

## KABUL VE ONAY

Murat KARACABEY tarafından hazırlanan “Türkiye’nin Göç Politikası ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği” başlıklı bu çalışma, 23/02/2017 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak, jürimiz tarafından Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Yard. Doç. Dr. Volkan TATAR

Üye: Yard. Doç. Dr. Doğan Şafak POLAT

Üye: Yard. Doç. Dr. Seher CESUR KILIÇASLAN

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Ümit ATAMAN  
Enstitü Müdürü

## YEMİN METNİ

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Türkiye’nin Göç Politikası ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ahlak ve geleneklere uygun şekilde tarafımdan yazıldığını, yararlandığım eserlerin tamamının kaynaklarda gösterildiğini ve çalışmanın içinde kullanıldıkları her yerde bunlara atıf yapıldığını belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

23/02/2017

**Murat KARACABEY**

## ONAY

Tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının İstanbul Arel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

23/02/2017

**Murat KARACABEY**

## ÖZET

### TÜRKİYE’NİN GÖÇ POLİTİKASI VE BİRLEŞMİŞ MİLLETLER MÜLTECİLER YÜKSEK KOMİSERLİĞİ

**Murat KARACABEY**

**Yüksek Lisans Tezi, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı**

**Danışmanı: Yard. Doç. Dr. Volkan TATAR**

**Şubat, 2017 – 110 sayfa**

Türkiye’deki göç hareketleri, insanlığın oluşturduğu ilk medeniyetlerden beri önemli sosyal hareketlerden biri olmuştur. Göçü oluşturan dinamiklerin uluslararası bir hüviyet taşıması, sorunun bir ülke tarafından tek başına çözülmesini imkânsızlaştırmıştır. Bu nedenle teknoloji ve komünikasyonun ilerlemesiyle uluslararası iş birliği hız kazanmış, devletler uluslararası kuruluşlar vasıtasıyla bu sorunların çözümüne çaba sarf etmiştir. Kuşkusuz, göç hareketlerini düzenleyen kurallar dizayn edilirken, bu kuruluşların önceden öngördüğü kalıplara uyulmuştur. Birleşmiş Milletler’in (BM) en önemli alt kuruluşlarından biri olan Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği’nin (BMMYK), bütün üye devletlerin göç politikalarında yer alması bu şekilde mümkün olmuştur. BMMYK’nın amacı, dünyada göç hareketleri sonucunda insanların mağdur olmasını engellemektir. Türkiye’de üye ülkelerden olduğu için bu kuruluşun görevini tanımıştır. Türkiye’nin aynı zamanda 20. yüzyılın sonuna doğru artan göç hareketlerinin merkezinde bulunması BMMYK’nın Türkiye’deki faaliyetlerini artırmıştır. Dolayısıyla bu faaliyetlerin ne ölçüde Türk göç politikalarını etkilediğini anlamak önem iktiza eder. Bu etkinin daha iyi anlaşılabilmesi için Komiserliğin tarihçesi ve görevlerini irdelemek gerekmektedir. Türkiye’deki geçmişten günümüze göç hareketleri de bu ilişkiyi direk olarak etkilemiştir. Etkinin daha iyi ortaya konabilmesi için göç politikalarını düzenleyen kanun ve yönetmeliklerin değişimi analiz

edilmelidir. Eğer bu analizler doğru yapılırsa, daha verimli g politikalarının oluşturulması için teklifler sunulabilecektir.

**Anahtar Kelimeler:** G, Birleşmiş Milletler (BM), Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK).



## **ABSTRACT**

### **TURKISH MIGRATION POLICY AND THE INFLUENCE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER**

**Murat KARACABEY**

**Master's Thesis, Department of International Relations**

**Advisor: Assist. Assoc. Dr. Volkan Tatar**

**February, 2017 – 110 pages**

The migration flows in Turkey have been one of the most important social movements since humanity created the first civilizations. The international perspective of the dynamics created immigration has made it impossible for a single country to solve the problem alone. For this reason, as international cooperation has gained momentum with the progress of technology and communication, states have tried to solve these problems through international organizations. Of course, when designing the rules governing the migration movements, the regulations prescribed by these organizations were adhered to. It was thus possible for the United Nations High Commissioner for Refugees, one of the most important sub-agencies of the United Nations, to participate in immigration policies of all member states. UNHCR's goal is to prevent people from becoming victims of migration flows around the world. Turkey recognizes the duties of this organization as a member country. At the same time, Turkey's increasing presence in the center of the migration movements towards the end of the 20th century increased UNHCR's activities in Turkey. Therefore, it is important to understand to what extent these activities affect the Turkish immigration policies. In order to understand this effect better, it is necessary to examine the history and tasks of the UNHCR. The migration movements in Turkey from past to the present also directly affected this relationship. In order to demonstrate the effect, better the change in laws and regulations governing immigration policies should be analyzed. If these analyzes are performed correctly, proposals can be made for the creation of more efficient immigration policies.

**Keywords:** Migration, United Nations (UN), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)



## ÖNSÖZ

Bu çalışmada bana yol gösteren ve benimle sürekli ilgilenen kıymetli hocam Yard. Doç. Dr. Volkan TATAR'a, yardımlarını esirgemeyen ve beni her konuda destekleyen annem Feruze KARACABEY'e, her zaman yanımda bulunan Hürü BOZKURT'a ve eğitimime çok büyük katkısı olan babam merhum Hacı Arif KARACABEY'e, sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

**İSTANBUL, 2017**

**Murat KARACABEY**

## İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY .....	ii
YEMİN METNİ.....	iii
ONAY .....	iii
ÖZET .....	iv
ABSTRACT.....	vi
ÖNSÖZ .....	vii
İÇİNDEKİLER .....	viii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	x

### 1. BÖLÜM GİRİŞ

1.1. Problemin Tespiti .....	1
1.2. Çalışmanın Amacı .....	2
1.3. Araştırmanın Metodolojisi .....	2
1.4. Ünitelerin Planı.....	3
1.5. Araştırmanın Hipotezi .....	4
1.6. Araştırmanın Sınırlılıkları .....	4

### 2. BÖLÜM GÖÇ KAVRAMI

2.1. Tanım Olarak Göç .....	6
2.2. Düzenli Göç.....	9
2.3. Düzensiz Göç .....	12

### 3. BÖLÜM BMMYK’NIN NİTELİKLERİ

3.1. BMMYK Tarihi.....	14
3.2. BMMYK’nın Görev Tanımı.....	18
3.3. 1967 Protokolü ve BMMYK.....	18

3.4. Günümüzde BMMYK .....	20
3.5. BMMYK ve Ulusal Devlet İlişkileri .....	21

#### 4. BÖLÜM

### TÜRKİYE’NİN GÖÇ POLİTİKALARI

4.1. Göç Politikalarının Dönemsel Farklılıkları .....	35
4.2. Ulus-Devlet İnşasının Erken Dönemi (1923-1950).....	35
4.3. Ulus-Devletin Yerleştirilmesi Dönemi (1950-1980).....	37
4.4. Ulus-Devletin Belirginleşme Dönemi (1980- Günümüz) .....	39
4.4.1. 1994 İltica Yönetmeliği.....	41
4.4.2. 2004-2013 Arasındaki Reformlar .....	44
4.4.3. 2013 ve Sonrası .....	48
4.4.4. Düzenli Göç Uygulamaları .....	51
4.4.5. Düzensiz Göç Uygulamaları .....	56
4.4.6. Göç Kurum ve Kuruluşları.....	61
4.5. Türk Göç Politikasının Etkinliğinin Artırılmasının Yolları .....	68
4.6. BMMYK’nın Göç Politikasındaki Olası Etkileri .....	71

#### 5. BÖLÜM

### SONUÇ

KAYNAKÇA.....	82
BELGELER .....	82
KİTAPLAR.....	83
MAKALELER .....	84
EK .....	91
1994 İLTİCA YÖNETMELİĞİ .....	91

## KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin
BM	: Birleşmiş Milletler
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
GİGM	: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
MC	: Milletler Cemiyeti
PKK	: Kürdistan İşçi Partisi (Kürtçe: Partiya Karkeran Kürdistan)
UGÖ	: Uluslararası Göç Örgütü
UIÖ	: Uluslararası İş Örgütü
YUKK	: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

## 1. BÖLÜM

### GİRİŞ

#### 1.1. Problemin Tespiti

Göç hareketleri insanlığın başlangıcından itibaren toplumları etkileyen bir olgu olmuştur. Genelde kıtlık ve savaş gibi nedenlerden zuhur eden göç hareketlerinin dinamikleri ve altyapıları birbirlerinden oldukça farklıdır. İlk insanlar olarak kabul edilen tarih öncesi Neandertal insanları daha fazla yiyecek ve korunma bulmak için Afrika'dan Suriye ve Türkiye yolunu kullanarak Asya ve Avrupa'ya dağılmışlar ve yaklaşık yüz bin yıl sonra aynı yolu kullanan modern insanlar bütün dünyaya yayılmışlardır. Görüldüğü gibi göç etme ve yeni yerleşim alanlarını arama çok eskiden beri insan geleneklerinden biri olmuştur.

Türklerin Orta Asya'dan çıkarak Anadolu'ya, Gotların Rusya yolunu kullanarak Avrupa'ya, Vikinglerin açlık dolayısıyla İngiltere'ye göç etmeleri sadece bir yerden başka bir yere taşınan insanların oluşturduğu bir hareket değil, kadim imparatorlukları yıkan veya destabilize eden ve yerlerine yenilerini oluşturan toplumsal olaylar haline gelmiştir. Geçmişten günümüze göç olaylarının büyüklükleriyle doğru orantılı olarak ortaya çıkan sosyal ve politik sonuçlar da önem ihtiva etmiştir. Son yüzyılda meydana gelen dünya savaşları sonrasında insanlığın gördüğü en büyük felaketler yaşanmış, on milyonlarca insan hayatını kaybetmiş ve yüz milyonlarcası yerlerinden olmuşlardır. Bu hareketlilik, Osmanlı İmparatorluğu'nun haleflliğini sürdüren Türkiye Cumhuriyeti'nin de kuruluşundan beri yaşadığı en önemli sorunlardan biri olmuştur.

Ulus-devlet anlayışının zaman içinde bütün dünyada olduğu gibi daha liberal bir anlayışa evrilmeye başlamasıyla göç hareketlerinin oluşturduğu politikaların da değiştiği gözlemlenmiştir. Söz konusu değişimin yaşanmasında önemli rolü olan başka bir yapı da uluslararası kurum ve kuruluşlardır. Global dünyanın bir üyesi olan Türkiye'nin bu kuruluşlarla sahip olduğu ilişkiler, değişen düzenlemelerin oluşturulmasında yer yer etkili olmuştur. Fakat söz konusu etkinin şiddeti, derecesi ve

yönü hem iç hem de dış politikada sorunlara yol açmış ve egemenlik ilkesinin tartışılmasına dahi neden olmuştur.

Mevzu bahis ilişkilerin derinlemesine incelenmesi, bu tartışmaları daha sağlıklı bir boyuta taşıyarak gelecekte daha rasyonel ve verimli siyasaaların ortaya çıkmasına katkıda bulunacaktır.

## **1.2. Çalışmanın Amacı**

Bu çalışmada Türkiye Cumhuriyeti'nin son dönem göç politikalarının değerlendirilmesi yapılırken; göç olayları ve bunlara neden olabilecek sosyal ve ekonomik etmenler analiz edilmiş, ilgili kuruluşların tarihçeleri ve amaçları da değerlendirilmiştir. Bu kuruluşların en önemlisi olan Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) yerel politikaların üzerindeki etkisinin araştırılması çalışmanın en önemli amacını oluşturmuştur.

Bir devletin göç politikalarının sadece iki farklı kurumun etkileşimleriyle ortaya çıkmayacağı ortadadır. Burada dikkat verilmesi gereken husus, adı geçen kuruluşun devletin politikalarında rol sahibi olan tek yapı olmaması gerçeğidir. Bütünün resmini anlayabilmek için araştırma, literatürde en etkili kuruluş olarak görülen BMMYK'yı seçmiş ve tarihçesiyle birlikte devlet ve bu kurum arasındaki faaliyetlerin kesişimine odaklanmıştır. Çalışma bu şekilde hareket ederek, benzeri diğer etkileşimlerin de aynı minvalde politikaların üretilmesine neden olacağından hareketle aynı zamanda gelecek çalışmalar için teknik bir hareket planı da oluşturmayı amaçlamıştır.

## **1.3. Araştırmanın Metodolojisi**

Bu çalışma, birtakım olguların sonrasında ortaya çıkan dizinlerin, raporların, kitapların ve benzeri yayımların sadece yöntem olarak literatür taramasıdır. Bu amaçlarla kullanılan "Kütüphane Araştırması" metoduyla literatürdeki kitap ve

makaleler incelenmiş, ihtiyaç duyulduğunda ilgili kanun ve düzenlemeler elden geçirilerek tarihi bilgiler ışığında politika değişimleri gözlemlenmiştir.

#### **1.4. Ünitelerin Planı**

Araştırma öncelikle göç kavramını tanımlayarak çalışmanın ana hatlarını belirlemektedir. Göç olgusunun çoklu açıdan incelenmesi nedeniyle düzenli ve düzensiz göç kavramlarının ayrı şekilde tanımlanması gerekmektedir. Düzenli ve düzensiz göç tüm ülkeler ve bu ülkelerdeki göçmenler için farklı anlamlara gelmektedir. Evrensel bir anlamı olmayan bu kavramların tanımlanmasında Türkiye özelindeki değerlendirmeler esas alınmıştır. Bu bağlamda 2. bölüm bu iki tanımın açıklanması için gereken örnekleri de Türkiye’den almıştır. 2. bölüm aynı zamanda mülteci ve sığınmacı gibi kavramları da açıklayarak çalışmanın devamına ışık tutmuştur.

3. bölümde incelenecek olan kuruluşun tarihiyle ilgili bilgi verilerek Türkiye’nin göç politikalarında nasıl bir tesir oluşturabileceği anlaşılmaya çalışılmıştır. Bu kurumun yurtdışında girişmiş olduğu faaliyetler kısa bir şekilde değerlendirilmiştir. Bunun yanında kurumun vücuda getirilmesinde etkisi olan uluslararası faktörler hakkında da bilgi verilmektedir. İncelenen kurumun oluşturulmasında rol oynayan 2. Dünya Savaşı öncesindeki insan dramlarının durdurulmaya çalışılması ve başarısız uluslararası politikalar bu bölümde konu edilmiştir.

Araştırmanın hedeflediği etkileşimlerin ortaya çıkarılması için 4. Bölüm, kavramların Türkiye’de uğradığı değişimleri incelemiştir. Erken dönem uygulamaya ilişkin detaylar günümüze ışık tutacağı için değerlendirme sırasında önem taşımaktadır. Araştırmanın konusu bazı göç olaylarının detaylı incelemesini içermemektedir. Bu nedenle 4. bölüm zaman içinde meydana gelmiş ve göç politikaları üzerinde etki etmiş olayları sadece bu etkiler bakımından dikkate almıştır. Şimdinin politikalarının anlaşılabilmesi için son yüzyıla etki etmiş olaylar eşliğinde kanuni değişimler irdelenmiştir.

Sonuç bölümünde ise araştırmanın varsayımlarının ne kadar doğrulandığı tartışılarak etkilerin daha olumlu hale getirebilmesi için tavsiyeler verilmiştir. Kuruluşundan itibaren önemli bir devlet politikası olarak kabul gören göç siyasalarının sadece ülkemizde değil, en güçlü ve gelişmiş devletlerde dahi en önemli kamu politikalarından biri olduğu bir sır değildir. Bu politikaların geliştirilmesinde, diğer politikalarda olduğu gibi devletin içişlerine karışıldığı ve egemenliğinin tehlikeye düştüğüne dair kuşklar oluşması, toplum sözleşmesini zedeleyebilmektedir.

Kökü uluslararası alanda bulunan göç politikalarının ulusallaştırılması ve içselleştirilmesi ulus-devletler için değişik tehlikeler barındırmaktadır. Kamuoyuna doğru bir şekilde anlatılmayan politikaların ülke içinde kabul görmeyebileceği ve toplumda huzursuzluk kaynağı olabileceği görülmelidir. Buradan bakıldığında göç politikaları gibi oldukça önemli olan kamu mekanizmalarının oluşturulma ve geliştirilme süreçlerinin doğru anlatılması ve anlaşılması gerekmektedir. Uluslararası kuruluşların bu süreçlerde yer alması özellikle Orta Doğu'da bulunan devletlerde ulus-devlet mantığının yanlış kavranması sonucunda problemlere yol açabilmektedir. Bu nedenlerle BMMYK'nın Türk göç politikalarının oluşumundaki rolünün açıkça ve bilimsel yollarla anlatılması, toplum sözleşmesinin güvenilirliğinin artırılmasına katkıda bulunacaktır.

### **1.5. Araştırmanın Hipotezi**

Ülkelerin göç politikaları ülke içindeki dinamikler tarafından etkilenebileceği gibi, aynı zamanda da ülke dışında bulunan ve belli uluslararası politikaların benimsenmesini amaçlayan kuruluşlar tarafından etkilenebilir. Bu çalışma BMMYK'nın Türk göç politikalarına olumlu etkilerinin olduğunu varsaymaktadır.

### **1.6. Araştırmanın Sınırlılıkları**

a. Çalışma, göç ile ilgilenen çok sayıdaki ulusal ve uluslararası kuruluş yerine sadece BMMYK'yı incelemiştir. Bu kuruluş diğerlerini temsil edebilmesi



amacıyla seçilmiş olsa da bunun her anlamda mümkün olmayabilmesi araştırmanın dışsal geçerliliğini etkilemiştir.

**b.** Çalışma, bazı göç hareketlerini diğerlerine göre daha detaylı olarak ele almıştır. Örneğin 1991 Irak ve 2011 Suriye göçmen krizleri, bu olaylardan hemen sonra gerçekleşen kanuni düzenlemeleri açıklamak için kullanılmıştır. Araştırmanın diğer göç hareketlerini aynı ölçüde değerlendirmemesi ve aynı oranda yer vermemesi metotta seçicilik olarak değerlendirilebilir.

**c.** Ulusal politikaların oluşumunda etki eden grupların etkilerinin tam olarak ortaya konabilmesi mümkün olmamıştır; sosyal olayların fizikteki gibi tamamen soyutlanabilen etkilerini göstermek imkânsızdır. Sosyal bilimlerde etki-tepki ilişkilerinin yüzde yüz ispat edilebilmesi olası olmadığı için bu husus, çalışmanın başka bir sınırlılığını ortaya koymuştur.

Çalışmaya başlarken yapılan literatür incelemesinde, T.C. İstanbul Arel Üniversitesine ait elektronik kütüphanesinde bulunan eserler incelenmiştir. Değişik başlıklarla yapılan taramalarda bulunan kitap ve makaleler ile bu eserlerin kaynakça bölümlerindeki kaynaklar kullanılmıştır. Yazılı kaynaklar için ağırlıklı olarak T.C. İstanbul Arel Üniversitesi Kütüphanesi'nden faydalanılmıştır.

Çalışmada toplanan kaynaklar ayrı ayrı incelenerek konu ile ilgili bölümlerden faydalanılmıştır. Bu bulgular ışığında, baştaki sorulardan sapmadan göç politikaları ve BMMYK'nın ilişkileri incelenmiş, ayrıca yorum ve analizler eklenmiştir.

## 2. BÖLÜM

### GÖÇ KAVRAMI

#### 2.1. Tanım Olarak Göç

Türkiye toprakları, jeopolitik konumundan dolayı çağlar boyunca çeşitli boyutlarda yaşanmış göç olaylarına tanıklık etmiş bir coğrafyada bulunmaktadır. Farklı kültürlerin, ırkların, dinlerin ve inanç sistemlerinin günümüzde hala devam etmekte olan kozmopolitliği bu gerçekliğin önemli bir göstergesidir. En eski insan topluluklarının yaşadığı ve devlet sistemlerini oluşturduğu zamanlardan beri görülen göç hareketlerine karşı verilen tepkiler, devrin ve sosyokültürel şartların etkilerine göre değişkenlik göstermiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 12). Dolayısıyla her göç hareketine aynı tepkiler verilmediği gibi her göç olayının dinamikleri de benzer sonuçlar doğurmamıştır. Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşundan sonra yaşanan göç hareketlerini ve bu hareketlere karşı gelişen kamusal politikaları da bu doğrultuda değerlendirmek gerekmektedir (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 118; İçduygu, 2008: 6; Baklacioğlu, 2013: 5).

Türkiye Cumhuriyeti 20. yüzyılın ilk yarısının ortalarında ortaya çıkmıştır. Her ne kadar kurulan devletin insan ve toprak altyapısını oluşturan Osmanlı İmparatorluğunun mirası tamamen reddedilemese de ortaya çıkan devletin pek çok yeni ve modern unsuru bulunmaktadır. Bu nedenle kamu politikalarının oluşturulmasında farklı dinamiklerin gelişmesi ve modern dünyanın en önemli baskı unsurlarından biri olan uluslararası kuruluşların bu dinamikler arasında yerini alması oldukça normaldir (İçduygu, 2008: 5). Kaldı ki özellikle 20. yüzyıl ve sonrasında ortaya çıkan devletlerin gelişmiş veya geri kalmış durumda olmasına bakılmaksızın hepsinin oluşumunda ve gelişiminde uluslararası kamuoyunun yadsınamaz etkisinin bulunduğu belirtilmiştir (Baklacioğlu, 2013: 7). Genç devletin ekonomik, sosyal ve siyasal birçok uygulamasının yanı sıra göç politikaları da uluslararası kuruluşların çizdiği doğrultudan etkilenerek değişikliklere uğramıştır (Kıvılcım, 2013: 128; Goularas ve Sunata, 2015: 19; Balta, 2013: 173).

Göç hareketlerinin insan unsuru içermesi nedeniyle çok yönlü olarak sosyo-kültürel değişimleri tetiklemesi, her göç hareketinin farklı kamu politikalarını ve farklı

uluslararası tepkileri tetiklemesine neden olmuştur. Örneğin 1990'li yıllarda yaşanan Türk kökenli Bulgaristan vatandaşlarının büyük kitleler halinde Bulgaristan'dan Türkiye'ye geçmesiyle oluşan hareketlerin yarattığı sosyal ve ekonomik krizlerin niteliğiyle bundan neredeyse sadece yirmi yıl sonra yaşanan Suriye iç savaşı sonrasında Türkiye'ye gelen milyonlarca Suriye vatandaşının göçünün ulusal ve uluslararası ölçekte ortaya çıkardığı etki benzer değildir (Güleç, 2015). İlki sorun sadece iki ülke arasında meydana gelmiş küçük ölçekte bir kriz olarak değerlendirilirken, sonraki dünyadaki neredeyse bütün ülkelerin ve uluslararası kuruluşların çoğunun bir şekilde ilişkilendirildiği bir olaya dönüşmüştür (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 103; Kıvılcım, 2013: 130).

Yukarıda anılanlara ek olarak küreselleşmenin etkileri, özellikle uluslararası ilişkilere ve dış politikaya yönelik devlet politikalarının tekdüze bir şekilde yaşanması ve uygulanmasına neden olmaktadır (Gupta, 2002: 365). Başka bir deyimle farklı coğrafyalarda bulunan farklı kültürlerin hüküm sürdüğü devletler, uluslararası kuruluşların baskıları sonucunda benzer politikaları uygulamaya başlamaktadırlar (Keely, 1996: 1048; French, 2002: 137; Castles, 2002: 1166). Uluslararası ilişkilerde en önemli konuların başında gelen bu uluslararası kuruluş-bireysel devlet iş birliklerinin boyutu ve kalitesi, sonuçta ortaya çıkacak olan politikaların kapsamını ve biçimini belirlemektedir (Kıvılcım, 2013: 128). Dolayısıyla ulus devletin tamamen kendi egemenliğini kullanarak oluşturduğu siyasalar bir şekilde farklı devletlerin ve farklı uluslararası kuruluşların tesiri altında kalabilmektedir (Keely, 1996: 1049; Gupta, 2002: 364; Goularas ve Sunata, 2015: 17; Bwakira, 2001: 280). Bu tesirin niteliği çoğu zaman iç ve dış kamuoyunda tartışılmakta ve ulus-devletlerin egemenlik hakları tartışma konusu edilmektedir (Loescher, 2001: 55). Sistemsel açıdan bakıldığında kaçınılması mümkün olmayan bu tesirin sağlıklı bir şekilde değerlendirilmesi ve açıklanabilmesi, küreselleşmenin devletlerin egemenlik haklarına karşı olabileceği düşünülen hususlarını aydınlatmaya yardımcı olacaktır (Baklacioğlu, 2013: 14; French, 2002: 139; Castles, 2002: 1158; Zieck, 2010: 594).

Göç politikalarının birden fazla ülkeyi otomatik olarak ilgilendirmesi nedeniyle uluslararası kuruluşlar belirlenen ve belirlenecek olan siyasalara müdahil olabilmektedir.

Göç çalışmaları, Türkiye'nin göç politikalarının gelişimini ve bu gelişimin üzerindeki uluslararası kuruluşların etkilerini incelemelidir. Kuşkusuz bütün uluslararası kuruluşların incelenmesi ilgili çalışmaların kapsamını genişletebileceği için bu çalışmada Birleşmiş Milletler çatısı altında görev yapmakta olan Mülteciler Yüksek Komiserliği bir örnek olarak seçilmiştir.

BMMYK ve Türkiye Cumhuriyeti arasındaki ilişkiler bu kuruluşun Birleşmiş Milletler (BM) çatısı altında kurulmasına dayanmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ihdas edilen BM kuruluşlarından biri olan bu kuruluş Türkiye'nin Avrupa'ya geçişte önemli bir durak olduğunun bilincinden hareketle düzenli ve düzensiz göç konularında Türk Hükûmetine yardımcı olmayı amaçlamıştır (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 77).

Göç hareketlerini ortaya çıkaran nedenlerin farklılığı, farklı tür ve nitelikte göç hareketlerini doğurmaktadır. Bu nedenlerle bir yerden diğerine insan hareketlerini incelerken tek bir kalıp kullanmak mümkün değildir. Örneğin, Demirhan ve Aslan bu olguyu "Bir kişinin sürekli olarak yaşadığı yerden ayrılarak coğrafya üzerinde hareket etmesi" olarak tanımlamaktadır (Demirhan ve Aslan, 2015: 26). Başka bir tanıma göre göç "İnsanların çeşitli ölçeklerde yer değiştirmeleri" (Parlak ve Şahin, 2015: 66) olarak görülmüştür. Kısaca insanların bir nedenle buldukları yerden bir diğerine hareket etmeleri olarak tanımlanabilecek evrensel anlamda kabul görmüş göç tanımlarına göre göç; düzenli ve düzensiz olarak kabaca iki kısma ayrılmaktadır. Bunların her iki türü de coğrafyamızda görülmektedir. Göç politikalarının şekillenmesinde önemli olduğu için bu sınıflandırmalar eşliğinde analizlerin yapılması gerekmektedir.

Anadolu coğrafyasında hüküm sürmüş olan devletlerin istisnasız hepsi, tarihte büyük göç olaylarına şahitlik etmiştir (Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1008; Kalkınma Bakanlığı, 2014: 45; İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 81; Goularas ve Sunata, 2015: 16; İçduygu, 2008: 6; Balta, 2013: 165; Latif, 2002: 12; Demirhan ve Aslan, 2015: 25). Türkiye'nin maruz kaldığı göç hareketini gerçekleştiren insanlar göçmenler, transit olarak Türkiye'yi geçiş amaçlı kullananlar, mülteciler, kaçak çalışma amacıyla illegal olarak yurda girenler veya yurda legal yollardan gelerek illegal olarak kalmaya devam

edenler ile düzenli olarak çalışma, yaşama veya eğitim amacıyla gelenlerden oluşmaktadır (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 78).

Hem düzenli hem de düzensiz göç hareketlerinin hedefi olan Türkiye aynı zamanda bu tür göçlerin kaynağıdır. Bunların haricinde Türkiye'nin kendi içinde de küçük yerleşim birimlerinden büyük şehirlere ve doğu bölgelerinden batı bölgelerine doğru göç hareketlerine de rastlanmaktadır.

## **2.2. Düzenli Göç**

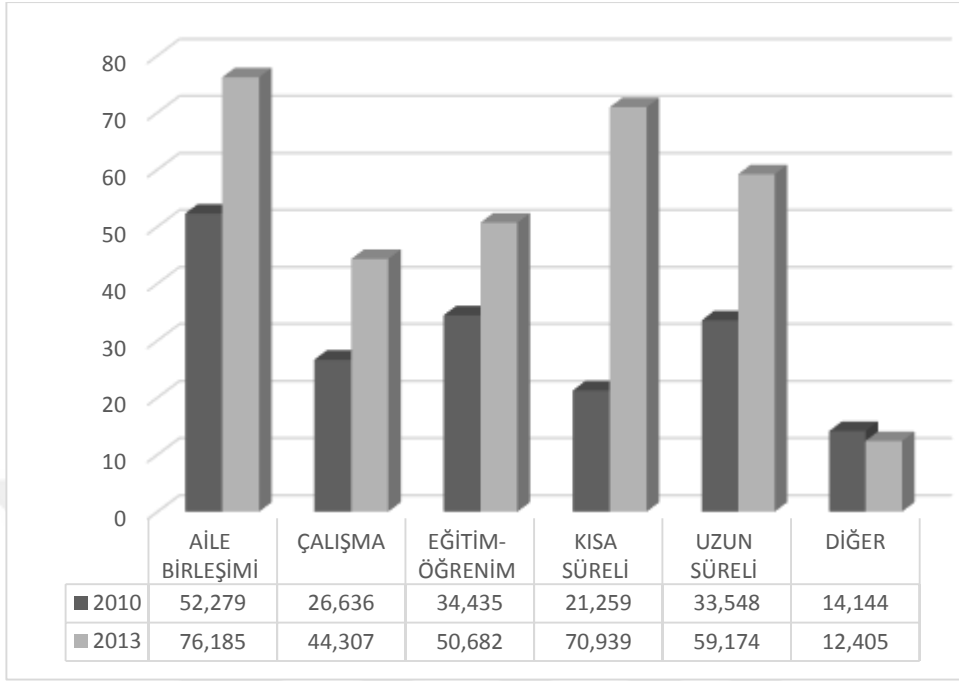
Düzenli göç (legal göç), bir yabancıнын vatandaşlığı bulunmayan bir ülkeye kanunlara uygun yollardan girerek, o ülkede kanunların izin verdiği şekiller ve kurallar altında yaşaması anlamına gelir. Bu anlamda düşünüldüğünde Türk göç politikalarında farklı bir uygulama bulunmamaktadır. Dünyadaki her ülkenin kendine özgü bir göç politikası bulunmaktadır ve bunların evrensel olarak kabul görmüş uygulamaları bulunmamaktadır. Bütün ülkelerdeki göç politikalarını tek tek değerlendirmek bu çalışmanın amaçları arasında yer almamaktadır. Çalışmanın kapsamını Türkiye'deki göç hareketleri oluşturmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayan bir yabancıнын, Türkiye'ye kanuni yollarla gelerek ilgili makamlardan gerekli izinleri alması sonucu gerçekleştirdiği oturma düzenli göçü oluşturur. Kanuni yollar, yabancıнын yurda giriş yaptığı kara, hava, ya da deniz yollarındaki kapılardan veya yabancıнын ülkesindeki Türk makamlarından alınan vizeleri ifade eder. Düzenli göç hakkını kullanan yabancıнын vizenin dikte ettiği kurallara uymaması durumunda düzenli göç düzensiz göç haline gelmektedir. Genelde gelişmiş ülkelerde düzensiz göç hareketleri aslında illegal sınır geçişleriyle değil, çoğunlukla düzenli göçmen gibi yurda girmiş insanların vizelerini ihlal etmeleriyle gerçekleşmektedir (Bouvier ve Gradner, 1986: 5) Dolayısıyla düzensiz göçün kontrol altına alınabilmesi için önemli faktörlerden biri iyi planlanan ve titizce uygulanan düzenli göç politikalarıdır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan 2000'li yıllara kadar düzenli göç konusunda güvenilir istatistikler bulunmamaktadır. Bununla beraber Cumhuriyetin ilk dönemlerinde imparatorluk kültüründen alınan mirasla bazı önemli bilim ve sanat insanların Türkiye'ye kalıcı oturma izinleriyle davet edildikleri bilinmektedir (Özdönmez ve Ekizoğlu, 1994: 15; Akdağ, 2008: 46). Ne yazık ki bu göçmenler hakkında bireysel olarak yapılmış çalışmalar bulunsada ilk dönem göçmenlerin genel istatistiklerine yönelik kümülatif bir araştırma bulunmamaktadır (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 77). Buna rağmen nakledilen çalışmalara bakıldığında davet edilen ve oturma verilen yabancıların genelde kendi ülkelerinde belli sebeplerle barınmadığı ve kendi alanlarında uzman kişiler oldukları görülmektedir. Bu ilk dönem misafir yabancıların sonrasında vatandaşlık kazandıkları ve Türkiye'yi ölene kadar terk etmedikleri de anlaşılmaktadır. Genç cumhuriyetin bilim, eğitim, sanat, teknoloji ve hatta askeri alanda yaptığı büyük atılımlarda bu yabancılar etkin rol almışlardır.

Özellikle Batı Avrupa ülkelerinden Türkiye'ye doğru gerçekleşen beyin göçünün devletin politikalarında yüksek faydası olmuştur. Günümüzde şikâyet edilen ve Türkiye'den yurtdışına doğru gerçekleşen beyin göçünün neredeyse bir asır önce ülkemize doğru gerçekleşmiş olması dikkat çekicidir. Bu göçmenlerden elde edilmiş faydanın kendi zamanı itibarıyla değerlendirildiğinde ne kadar önemli olduğu dikkate alınırsa, düzenli göç uygulamalarının küreselleşen dünyada ne anlama geldiği daha iyi anlaşılacaktır.

Günümüze gelindiğinde düzenli göçmenlerin artan oranda Türkiye'de bulunmaya devam ettikleri anlaşılmaktadır. Özellikle 21. yüzyılın başlangıcıyla beraber Türkiye'nin civarındaki ülkelere göre daha güvenilir bir ekonomiye sahip olmaya başlaması, ülkeyi daha az gelişmiş yerlerdeki yabancılar için bir cazibe merkezi haline getirmiştir. Genelde evlilik ve düşük seviyeli işlerde çalışma amaçlı yaşanan bu göç ile ilgili yıllara yayılmış bir istatistik çalışması Şekil 2.1'de ve Tablo 2.1'de yer almaktadır.



**Kaynak:** Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016

**Şekil 2.1.** Yabancıların Vize Çeşitleri ve Yıllar

Şekil 2.1’deki verilere göre aile birleşiminin, yani evliliğin en önemli düzenli göç nedeni olduğu ortadadır. Daha sonra gelen kısa süreli izinler 6 ay ile 1 yıl arasında isteyen yabancılara verilen izinlerdir. Bu izin çalışma izni anlamına gelmemesine rağmen en fazla suistimal edilen izin çeşididir. Genelde düzensiz göçün kaynağı olan izin türü de yine kısa süreli izinlerdir. Bu izin çeşidinin sıklığı ve diğer izinlere göre daha yüksek oranda alınması, düzensiz göçü artıran faktörlerden birisidir.

**Tablo 2.1.** Yıllara Göre Verilen Vize Sayıları

	2010	2011	2012	2013
<b>Toplam</b>	182.301	234.268	321.548	313.692

**Kaynak:** Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2016)

Tablo 2.1’de dikkat edilmesi gereken başka bir husus düzenli göçün oranındaki artıştır. En güncel rakam olan 313 bin miktarı Türkiye’deki çoğu şehirden büyüktür. Bu kadar yabancının düzenli olarak ikamet amaçlı ülkemizde bulunması katma değer üretimi açısından önemlidir. Kalkınma Bakanlığı verilerine göre son on yıllık dönemde iki milyon yabancı oturma izniyle Türkiye’de bulunmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 26; Demirhan ve Aslan, 2015: 24). Verilerin geleceği nokta incelendiğinde çok yakın bir gelecekte Türkiye’de her yıl yarım milyon yabancının değişik amaçlarla bulunacağı düşünülmelidir.

### **2.3. Düzensiz Göç**

Düzenli göç hareketlerine ters olarak düzensiz göç, bir yabancının kanuni olmayan yollarla vatandaşlığının bulunmadığı bir ülkeye girmesiyle veya bu şekilde girmemiş olsa dahi daha sonradan bu ülkede uyması gereken kurallara veya düzenlemelere uymaması halinde ortaya çıkmaktadır. Ülke sınırlarının yeterince korunmaması, ülke içinde yabancılara yönelik uygulaması zor olan veya yanlış olarak düzenlenmiş kanunlar ve kurallar, bir ülkede yaşanabilecek büyük çapta ve belli etnik grupları hedefleyen iç savaş ya da katliam olayları sonrasında yeni bir hayat kurmak isteyen insanların çokluğu gibi unsurlar düzensiz göç hareketlerini tetiklemektedir. Bunların yanında küreselleşmenin etkileşim ve mobilizasyonu artırmasıyla beraber daha iyi ekonomik koşullar isteyen yeni bir grup düzensiz göç dalgası da ortaya çıkmıştır.

Dünyada düzensiz göç insanlık tarihi kadar eski bir olgudur. Bütün semavi kitaplarda, ilk insanın belli sebeplerle gerçekleştirdiği bir göçten bahsedilir. Sonrasında yine bu dinlere göre insanlığın ikinci atası olarak bilinen Nuh Peygamberin etrafındaki insanlarla doğal bir afet nedeniyle bulunduğu yerden başka bir coğrafyaya göç etmesi konu edilir. Neredeyse bütün dini hareketlerin peygamberleri ve liderleri buldukları yerden çıkarılmışlar ve etrafındakilerle beraber bugün düzensiz göç kapsamına giren hareketleri gerçekleştirmişlerdir.

Düzensiz göç hareketlerinin ana özneleri mültecilerdir. Çalışmanın 3. ve 4. bölümlerinde daha detaylı olarak bilgi verilecek olan mülteciler ülkelerinden bir nedenle



ayrılmak zorunda kalmış olan insan gruplarını tanımlamak için kullanılır. Genelde savaş ve benzeri iç karışıklıkların tetiklemesiyle ortaya çıkan problemler nedeniyle can güvenliklerini sağlamak için başka ülkelere kaçan bu kişilerin bakımının ve güvenliğinin sağlanması ahlaki ve hukuki bir sorumluluktur. Sığınmacı kavramıyla sıklıkla beraber anılan mültecilerin düzenli bir şekilde iltica ettikleri ülkelerde entegre olabilmelerini sağlama amacıyla kurulan ulusal ve uluslararası kuruluşlar bulunmaktadır (Ergüven ve Özturanlı, 2016; 1010).

Sığınmacıların mültecilerden farkı iltica taleplerinin henüz misafir ya da diğer ülkelere kabul edilmemiş olmasıdır. Bir başka deyişle sığınmacılar potansiyel mültecilerdir. İltica talebinin kabul görmesi vatandaşlık anlamına gelmemektedir. Bunun haricinde ülkeler kendi sosyo-ekonomik yapıları ve kuralları çerçevesinde mülteci-sığınmacı tanımlamaları yapmaktadırlar (Ergüven ve Özturanlı, 2016; 1011). Çalışmanın özellikle 4. bölümünde Türkiye'nin bu tanımlamaları nasıl yaptığı ve zaman içinde tanımlamalardaki değişiklikler ve altında yatan nedenler değerlendirilecektir.

Çalışmanın bundan sonraki bölümünde bu tür hareketlerin kontrolünü sağlamak ve hareketler sonucunda insanların mağduriyetinin önüne geçilmesi amacıyla kurulan uluslararası kuruluşlardan bazıları irdelenmiştir. Düzenli göç hareketlerine benzer olarak düzensiz göç hareketlerinin de bütün dünyada bir kalıp olarak kabul edilebilecek tanımları ve biçimleri bulunmamaktadır. Dolayısıyla tanımlama yapmak yerine çalışmanın konusu olan Türkiye'nin hedef ya da kaynak olduğu göç hareketlerinin önemli olanları incelenmiş ve bu incelemeler çalışmanın sonrasında yapılan analizlerin temelini teşkil etmiştir.

### 3. BÖLÜM

## BMMYK’NİN NİTELİKLERİ

### 3.1. BMMYK Tarihi

Araştırmanın konusu BMMYK’nın tarihi veya organlarının çalışma şekli değildir. Bu çalışma kuruluşların devlet politikaları üzerindeki etkisini ölçmeyi amaçladığı için kısa da olsa BMMYK’nın geçmişi ve günümüzde sahip olduğu nitelikleriyle ilgili bilgi vermektedir. Sayılan nedenlerle yüzeysel olarak BMMYK tarihi ve basitçe çalışma usulleri bu bölümün konusunu oluşturmaktadır. BMMYK’nın tarihi aslında BM tarihiyle iç içe olarak gelişmiştir. Dolayısıyla bu geçmişin ilgili bağlamda değerlendirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Milletler Cemiyeti (MC) zamanında uluslararası ilişki kültürünün zayıflığı, yeni kurulmuş ulus-devletlerin daha önceki imparatorluklara göre daha zayıf ve kırılğan özellikler göstermeleri ve savaşın hemen sonrasındaki güvensizlik ve anarşi ortamı gibi etmenler nedeniyle göçmen ve mültecilere yönelik politikalar oluşturma çabaları genelde az sayıda ve direk olarak durumdan etkilenen ülkeler arasındaki anlaşmalar yoluyla çözülmek istenmiştir (UNHCR, 2011; BMMYK Türkiye Temsilciliği, 1998). Geniş katılımlı sözleşmelerin önü, güvene dayalı ilişkilerin yokluğu nedeniyle açılmamıştır. Ortak bir iltica ya da göçmen tanımının dahi yapılamaması MC’nin çoğu uluslararası anlaşmazlığın çözümü konusunda başarısızlığa uğramasına neden olmuştur. Uluslararası Mülteciler Komitesi (Intergovernmental Committee on Refugees) kurulması bile birçok göçmen sorununun çözümünde başarıya ulaşamamasına rağmen bu çalışmalar en sonunda BMMYK Tüzüğü ve ilintili ortak metin ve kuruluşların ortaya çıkmasında önemli rol oynamıştır (BMMYK, 2001; Goodwin-Gill, 1996: 57; Zieck, 2010: 595; Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1034).

Gerçekte, tarihte mülteciler için koruma statüsünün tanınmasını öngören ilk anlaşma 1919 yılında imzalanan Versay anlaşmasıdır. Birinci Dünya Savaşını kaybeden ülkelerle kazananların arasında imzalanan antlaşmaya göre mülteciler için bir komiserlik oluşturulmuş ve 1921’de MC’nin emriyle çalışmaya başlamıştır. Bu kurum için ilk

önemli önceliğinin iç savaş sonrasında Avrupa'ya dağılan Rus kökenli mültecilerin olduğu belirtilmektedir (Labman, 2010: 3). Komiserliğin ilk yöneticisi olan Norveçli Arktik gözlemci ve devlet adamı Fridtjof Nansen, sonradan kendi adıyla anılacak olan bir pasaportun bahsi geçen Rus mültecilere dağıtılmasını sağlamıştır. Nansen Pasaportu hamilinin bulunduğu ülkeden bir diğerine geçmesine imkân veriyordu. Pasaportun savaş sonrasında haklarının ülkelerce elinden alındığına inanılan diğer etnik gruplara da yayılması uzun sürmemiştir. 1924'te Ermeniler ve 1928'de Asuriler Osmanlı Devleti tarafından baskı altına alındıkları ve göç ettikleri için Nansen Pasaportu sahibi olmuşlardır. Rusların iltica statüsü MC'ye üye 54, Ermenilerinki 38 ve Asurilerin pasaportları 13 ülke tarafından kabul edilmiştir.

Nansen Pasaportları şimdiki anlamdaki mültecilik statüsü vermemiştir; bunun yerine belgeyi tanıyan ülkelerin ilgili insanları topraklarına kabul etmelerine ve diğer ülkeye şahısların geçmesine izin vermesi esasına dayanmıştır. 1924'te projeye işlerlik kazandırılması ve üye ülkelerin kabul oranını artırmak için komiserlik, Uluslararası İş Örgütünden (UİÖ) yardım istemiştir. İki uluslararası kuruluşunun iş birliği sonrasında Nansen Pasaportu sahiplerinin üye ülkeler tarafından kabul edilebilmelerini özendirmek ve kolaylaştırmak için bu şahısların işgücü özellikleri istatistiki bilgi haline getirilerek ülkelerle paylaşılmıştır. UİÖ ve komiserliğin birlikte çalışması sonucu 1925-29 yılları arasında yaklaşık elli bin göçmen bir işe veya ülkeye yerleştirilmiştir. 1933'te Hitler'in işbaşına gelerek Almanya'da bulunan Yahudilere karşı düşmanca tutumlar sergilemesi üzerine başlayan Yahudi göçü MC'nin komiserliğinin en önemli sorunlarından biri haline gelmiştir.

Yahudilere Nansen Pasaportu verilmesine diğer önemli siyasal ve ekonomik güçler olan İngiltere ve Fransa tarafından itiraz edilmiştir. İtirazın nedeni Hitler Almanya'sının bu uygulama sonrasında tahrik olabileceği ve uluslararası arenada güç kullanabileceği ihtimaliydi. 1938'de bu itirazların önünü alabilmek için MC, ardı ardına özel konvansiyon kararları yayımlayarak Alman vatandaşların diğer devletlere kabul edilebilmesine engel olarak sundukları bahaneleri ortadan kaldırmaya çalışmıştır. Birtakım başarılar gösterilerek Almanya kaynaklı göç sorunu çözülmeye çalışılsa da yeni bir dünya savaşının patlak vermesiyle bu çabaların büyük kısmı akim kalmış,

Nazilerin ve diğer totaliter rejimlerin milyonları etkileyen soykırımları durdurulamamıştır (Goldenziel, 2014: 20). Savaş boyunca sadece Avrupa ve Asya'da değil dünyanın hemen hemen her noktasında farklı nitelik ve sayıda göç hareketi yaşanmıştır. MC farklı kuruluşlar vasıtasıyla savaş sırasında özellikle Avrupalı göçmenlerin ABD, Kanada ve Avustralya gibi ülkelerde yerleştirilmesine ön ayak olsa da modern anlamda göçmenlik ve mültecilik mantığı henüz gelişmemiştir. Özellikle iltica eden kişinin zarar ve baskı göreceğinin kesin olduğu durumlarda geldiği ülkeye geri gönderilmemesi olarak basitleştirilebilecek geri gönderememezlik (non-refoulement) kuralının geliştirilebilmesi ve kurallaştırılabilmesi kurulacak yeni teşkilatlarla ortaya çıkmıştır (Suhrke, 2000: 69; Bwakira, 2001: 280).

BM'nin vücuda gelmesinde yer alan dinamikler MC örneğinde çöken uluslararası sistemden alınan dersler sayesinde farklı olarak ortaya çıkmıştır (Slaughter ve Crisp 2009: 15). Daha sert ve işlevsel bir sistemin hedeflendiği BM kurulumunda göç politikaları da daha ilk siyasalar oluşturulduğunda belirlenmeye çalışılmıştır (Loescher, 2001: 34). Geri gönderememezlik kuralı 1951'de üye ülkelerce imzalanan antlaşmayla evrensel hale getirilmiştir. Bu türden iddialı teklifleri sunan BM'nin icracı kurumları ise bugüne göre oldukça mütevazı bir bütçe ve personel tarafından oluşturulmuştur. 1951 yılının Ocak ayında BMMYK'nın 30.000 Amerikan Doları bütçesi ve 30 çalışanı bulunmaktaydı (Labman, 2010: 4; Goldenziel, 2014: 15; UNHCR, 2011).

BM'nin bütün bu çabalarına rağmen mültecilerin ve göçmenlerin hepsinin aynı oranda selamete kavuşturulması uluslararası dinamikler nedeniyle mümkün olmamıştır. Günümüzde de görülmekte olan bu politik farklılıklar nedeniyle 2. Dünya Savaşı mağduru olan Yahudiler ve Güney Doğu Asyalılar uluslararası arenada aynı tepkiyi çekmemişlerdir. Yahudilerin büyük çoğunluğu BM çatısı altındaki örgütlerin yardımına ulaşabilirken aynı durum Laos, Kamboçya, Tayland gibi ülkelerde yerlerinden edilen milyonlarca kişi için gerçekleşmemiştir. Dolayısıyla teoride uluslararası yardım, bütün insanlık için küresel anlamda kurtuluş manasına gelmesine rağmen pratikte güç savaşına devam eden farklı ülkelerin önceliklerinin hangi insan grubunu hedefleyeceğinin belirlendiği bir sistem olmuştur (Slaughter ve Crisp, 2009: 11). Doğu ve Batı bloğu olarak adlandırılabilir ve liderliğini ABD ve Rusya'nın yaptığı iki grup arasında

düşük veya yüksek yoğunluklu çatışmalarla devam eden savaş sonrası dönem, bu nedenle Soğuk Savaş olarak adlandırılmıştır. Dolayısıyla soğuk savaş sırasında öncelikleri değişen BM kurullarından biri de BMMYK olmuştur (Suhrke, 2000: 71).

ABD ve Rusya'nın bu süre boyunca mülteci kavramının tanımlanmasında bile politik davranarak kendi bloklarının istekleri doğrultusunda hareket ettikleri ve mültecilerin gerçek ihtiyaçlarının öncelik olarak kabul edilmediği bildirilmiştir (Goldenziel, 2014: 21). Bu ikiyüzlü davranışın hem uluslararası iltica politikalarını işlevsiz kıldığı hem de BMMYK'yı dev bir bürokratik engel haline getirdiği belirtilir (Slaughter ve Crisp, 2009: 3). Fransa, Güney Doğu Asya bölgesinde bulunan sömürgelerinde meydana gelen insan hakkı ihlallerinin iltica politikaları nedeniyle gün yüzüne çıkabileceğinin korkusuyla gönderememezlik kuralına uzun süre boyunca itiraz etmiştir. Benzer biçimde İngiltere dünya üzerindeki değişik yerlerdeki sömürgelerinde yaşanan büyük çaplı göç hareketlerine karşı liberal bir tutum sergilemekten kaçınmıştır. Türkiye, İtalya, Ürdün ve Lübnan gibi ülkelerde ise kendi sınırlarından transit şekilde geçmek isteyen göçmenlerin yoğunluk oluşturabileceği ihtimalinden dolayı sorumluluğun uluslararası alandan, bireysel devletlere kaymasından dolayı ekonomik problemlerin yaşanabileceği yönünde itirazlar yükseltmiştir. Görüldüğü gibi farklı devletler farklı çekincelerle uluslararası göç politikalarının uygulanmasına değişik tepkiler göstermiştir.

Soğuk savaş döneminde milyonlarca insanın etkilendiği göç olaylarının bazılarının BMMYK şemsiyesinden faydalanamaması bu anlaşmazlıklara bağlanır (Goldenziel, 2014: 19). Hâlbuki üye devletler tamamen haksız da değildir. Geri gönderememezliği kabul etmiş olan ülkelerin milyonlarca insan tarafından hedef haline gelmesi ve bu ülkelerin uluslararası fonlardan ve yardımdan mahrum olarak bu yükü kaldırabilmesi kolay değildir. Buna ek olarak günümüzde göçmenlerle bağlantılı olarak gelişen terör olaylarının güvenlik risklerini artırması özellikle gelişmekte olan ülkelerin BMMYK ile mutabık olarak kalmasını zora sokmaktadır. BMMYK'nın 1951'deki politikalarının niteliğinin iki kutuplu dünyadaki anlaşmazlıklar üzerine kurulması ve sonrasında farklı dinamiklerin ortaya çıkması da bu politikaların değişmesine yol açmıştır (Suhrke, 2000: 80).

### **3.2. BMMYK'nın Görev Tanımı**

Uluslararası arenada iltica ve göç gibi konuların ele alınması oldukça eski tarihlere dayalı olsa da iletişimin ve teknolojinin gelişimiyle hız ve önem kazanmıştır. Eski insan türleri yüzbinlerce yıl boyunca, ilk önce Neandertal insanlar ve sonrasında da bugünkü insan ırkları olarak Afrika kıtasından Asya, Avrupa ve hatta Amerika kıtalarına kadar göç etmişlerdir. Genelde büyük kuraklık ve savaş olaylarının tetiklediği bu göç olayları kimi zaman sosyo-ekonomik yapıyı kökünden değiştirecek olaylara yol açmıştır (Güleç, 2015: 81; Kıvılcım, 2013: 127). Ancak, teknolojinin yaygınlaşması ve iletişimin dünyayı küresel bir köy haline getirmesiyle uluslararası kuruluşlara ihtiyaç duyulması sonucu göç hareketleri gibi birden fazla ülkeyi ilgilendiren konularda da bir takım kurumlar görev almıştır (BMMYK Türkiye Temsilciliği, 1998; Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1010; UNHCR, 2011).

Göçmen toplulukların varlığı yukarıda anlatıldığı gibi insanlık tarihi kadar eski olsa da, bu durumu kontrol etmekle görevlendirilen uluslararası kuruluşlar modern çağların eseridirler (Labman, 2010: 4). Birinci Dünya Savaşından sonra kurulan MC ve İkinci Dünya Savaşından sonra neredeyse dünyadaki tüm devletlerin üye olduğu BM ve ilgili organları bu türden kuruluşlardır (BMMYK, 2001). Modern dünyanın sonuçlarından biri olan ulus-devletlerin bir araya gelerek gelecekte bütün dünyayı tehdit etmesi muhtemel tehlikelere karşı birleşik kararlar alabilmesini sağlayan bu kuruluşlardan biri de BMMYK'dır (Suhrke, 2000: 71; Balta, 2013: 173; Goularas ve Sunata, 2015: 37).

### **3.3. 1967 Protokolü ve BMMYK**

BMMYK 1951'de kurulduğunda göç hareketinden anlaşılan olgu, genelde Batı bloğuna ait olmayan ülkelerin otoriter tavırları sonucunda başka ülkelere kaçarak hayatını korumaya çalışan insanların mağduriyetiydi (BMMYK, 2001). 1960'larda kapitalizmin ve küreselleşmenin artmasıyla gelir farklılıkları bulunan bölgeler arasında başlayan göç hareketlerinin dinamiklerinin farklılığı sonucu BM'nin göç

politikalarındaki değişiklikleri zorunlu olarak gerçekleştirdiği ifade edilmektedir (Labman, 2010: 8). Farklılığın nedeni dünya savaşı sırasında ve sonrasında insanların hayatlarını kurtarmak için ülkelerini terk ederken, sonraki zamanlarda daha müreffeh bir hayat ve daha insanca yaşayabilme beklentisiyle gelişmiş ülkelere yapılan göçün değişik boyutlar barındırmasıdır. Özellikle, Afrika ve Asya’da bulunan yüz milyonlarca insan daha iyi hayat beklentisiyle buldukları ülkeleri terk ederek özellikle Avrupa ve Amerika’ya illegal olarak geçme çabasına girmişlerdir (UNHCR, 2011).

BMMYK’nın amacına ve politikalarına aslında uymayan bu yeni durum herhangi bir uluslararası mekanizma tarafından öngörülmediğinden sorumluluk otomatik olarak BMMYK’nın ve diğer bazı uluslararası kuruluşun üzerinde kalmıştır (Goldenzel, 2014: 55). Afrika’daki çoğu ülke ve Rusya’nın başını çektiği blok, BM’nin mülteci tanımının sadece batıdaki ülkelerin baskısıyla sürdürülen bir durum olduğunu ve coğrafî kısıtlamaların evrensel bağlamda iltica prosedürlerinin işletilmesini imkânsız kıldığından bahisle 1965’te Carnegie-Uluslararası Barışı Destekleme toplantısının yapılmasını sağlamıştır. Bu toplantıda BM üye ülkelerinin çoğu 1951’de kabul edilen iltica uygulamalarının güncellenmesi gerektiğini kabul etmiştir. 1967 protokolü olarak bilinen bu sözleşme coğrafî kısıtlamaları kaldırdığı için mültecilerin birtakım etnik farklılıklar nedeniyle mağdur edilmesinin önüne geçmeyi amaçlamıştır. Halen 147 ülkenin imzaladığı protokolün bütün BM üyelerince kabul edilmesi gerektiğine dair bir zorlama veya yaptırım bulunmamaktadır. Ekonomik gerekçelerle yapılan illegal göç hareketleri iltica kapsamında kesinlikle çıkabilmiş, fakat haklı nedenlerle ilticaya başvuranların geri gönderilemezliği evrensel olarak kabul edilmiştir (UNHCR, 2011).

1967 protokolü uluslararası ilişkiler alanındaki en önemli başarılarından biridir (Goldenzel, 2014: 29). Önemli küresel ve bölgesel güçlerin insan hakları çerçevesinde bir araya gelerek mülteci sorunlarını evrensel düzeyde ele alabilmeleri dünya barışına katkıda bulunmuştur. Görülenin aksine batılı ülkelerin bu protokolü imzalamasındaki motivasyonun mülteci haklarının korunması değil; kontrol altına alınması olduğu not edilmektedir (Loescher, 2001: 35). Çünkü anlaşmaya göre mültecilerin hangi ülkede yakalanırlarsa ya da yetkililerden yardım isterlerse o ülkede iltica işlemlerinin yapılacağı öngörülmektedir. Örneğin Pakistan’dan Almanya’ya kaçmak için İran ve Türkiye

üzerinden geçmeye çalışan göçmen, eğer bu iki ülkeden birinde veya daha ilerisinde yakalanması halinde, anlaşmaya göre transit olarak kullanılan bu ülkeler şahısların BMMYK onayı olmadan ilerlemesine izin veremeyecekleri gibi aynı zamanda geri dönmesini de isteyemeyeceklerdir. Yasa böyle okunduğunda mağduriyet yaşayacak olan ülkelerin hedef ya da kaynak ülkelerden ziyade jeopolitik olarak arada bulunan ülkeler olduğu görülmektedir (UNHCR, 2011).

Bunlara rağmen 1967 protokolü genel bir kabul görmüş ve buna ek olarak çoğu ülke BMMYK'nın iltica ve mülteci tanımlamalarını kendi kanunlarının arasına koymuşlardır. Türkiye'nin de arasında bulunduğu az sayıdaki ülkenin coğrafi çekince koymasına rağmen herhangi bir zorlama olmamasına karşın en gelişmiş ülkeler de dâhil olmak üzere çoğunluğun bu kabulleri, mülteci haklarının dünyada evrensel bir anlayışla karşılandığını göstermektedir. Ancak dünyanın sosyolojik durumu bu tarihten sonra da evirilmeye devam ettiği için BMMYK'nın görev alanı ve kapsamı değişmeye devam etmektedir (Suhrke, 2000: 78; Balta, 2013: 168).

### **3.4. Günümüzde BMMYK**

1951 konvansiyonu ve 1967 protokolü uzun yıllar süren mülteci sorunlarına büyük oranda çözüm sağlamasına rağmen, değişen zamanla beraber yeni ve daha önceden benzerinin görülmediği olaylar sonucunda ortaya çıkan göç hareketleri mülteci tanımının yeniden yapılması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu nedenler doğal afetler, açlık ve düşük yoğunluklu iç çatışmalardır (Goldenziel, 2014: 21). Gelişmekte olan ülkeleri tehdit eden diğer önemli bir husus, yüksek sayıdaki mülteci gruplarının aynı anda ülkeye gelmek zorunda kaldıklarında ortaya çıkan iaşe ve lojistiğin finansmanı sorunudur. BMMYK finansal çerçevede önemli oranda yapılan bağışlarla hizmetlerini sürdürebilmektedir. UNHCR (2016, 25) verilerine göre kurumun BM'den aldığı dolaysız bütçe, gelirinin sadece %1'ni oluştururken devletlerin bağışları %82 ve kişilerden alınan bağışlar %8 kadardır.

BMMYK'nın bir ülkedeki mültecilerin diğer ülkelere gidebilmesi veya kendi ülkesine geri dönebilmesi için kullanılabileceği ayrı bir seyahat bütçesi



bulunmadığından bu tür giderler bağışlar veya karşılıklı iyi niyet anlaşmalarıyla giderilmeye çalışılmaktadır. Göçmenlerin kalacakları yerlerdeki ihtiyaçlarına dair ev sahibi ülkelere verilen bir ödenek te bulunmamaktadır. Bu nedenle bağışların finansal olarak BMMYK'nın devamlılığını sağladığı söylenebilir (UNHCR, 2016). Bütün bunlara ek olarak, çok fazla mültecinin bulunduğu ülkelerde bulunan BMMYK çalışanı sayısı da yetersizdir. BMMYK'nın mülteciler üzerinde bulunan etkisi ev sahibi devletlerin izin verdiği kadardır; 1951 ve 1967 sözleşmeleri ev sahibi ülkeler üzerinde caydırıcı bir etkiye sahip değildir. Başka bir deyimle BMMYK'nın bazı vatandaşlarına eziyet eden ülkeler konusunda bir yaptırımını bulunmamakta ve de bu durum sorunların çözülmesini engellemektedir (Slaughter ve Crisp, 2009: 8).

Bu nedenlerle BMMYK özellikle hızlı gelişen büyük çaplı göç hareketlerinde etkisiz kalmakta ve insanların mağdur olmasına bazı durumlarda engel olamamaktadır. Bunun yanında göç problemlerinin iç savaşlar sonrasında ortaya çıkmasında göç edenlerin de arasında bulunduğu terörizm sorunu ve bu konuda nasıl bir tavır alınacağı konusunda evrensel kabul görmüş siyasaaların yetersizliği bu problemi derinleştirmektedir. Yine de daha önceki korkunç örneklerin tekrar yaşanmaması için bu kuruma duyulan güven ve destek giderek artmaktadır (UNHCR, 2011).

### **3.5. BMMYK ve Ulusal Devlet İlişkileri**

BMMYK'nın, Dünya Savaşı sonrasında meydana gelen ulus devletler tarafından oluşturulan zulüm politikalarının karşısında bir durum sergilemesi her zaman sevecenlikle karşılanmamıştır (UNHCR, 2011). Yukarıda değinildiği gibi Almanya'nın Yahudilere karşı giriştiği soykırım politikalarına karşı BMMYK'nın edindiği rol sadece Almanya tarafından değil, diğer gelişmiş devletler tarafından da eleştirilmiş ve hatta engellenmeye çalışılmıştır. Bunun ana nedenlerinden birisi, imparatorluk mirasından gelen gelenekle içselleştirilmiş olan tebaa beklentisinin devamını isteyen devletlerin özellikle farklı din ve etnik unsurlardan buna benzer beklentiler karşılanmadığında takılabilecekleri tavrın normal olduğunu düşünmeleridir (Loescher, 2001: 37).

Örneğin, Almanya'da yüzyıllar boyunca Yahudiler ve Almanlar arasında bir ayırım yapılmamış ve aynı imparatorluk kültürü içinde herkes tebaa olarak hayatını idame ettirmiştir. Oysaki ilk dünya savaşı sonrasında parçalara ayrılan ve ekonomik olarak küçülen Almanya'da bazı etnik grupların diğerlerine göre daha fazla maddi kazanım elde etmeleri toplumda problemler yaratmıştır. Oldukça benzeri bir durum, Türkiye'de ortaya çıkmış ve azınlıkta bulunan fakat göreceli olarak daha yüksek maddi konumda bulunan Rum, Yahudi ve Ermeni azınlıklara fazladan vergiler getirilerek bu maddi kazançların toplumda paylaşılması hedeflenmiştir. Neyse ki, Türkiye'de 1942'de uygulanan Varlık Vergisi uzun ömürlü olmamıştır.

Almanya'da ise maalesef durum çığırından çıkmış ve maddi dengeleme faaliyetleri katliama dönüşerek insanlığın yaşadığı en korkunç olaylardan biri gerçekleştirilerek milyonlarca insanın yakılarak öldürülmesiyle sonuçlanan olaylar zinciri başlamıştır. BMMYK'nın kuruluş dönemlerine tesadüf eden bu olaylar zincirinde Almanya ve civar devletlerin neden bu şekilde canavarca hislerle hareket edebildiği ve BMMYK'nın politikalarına engel olmaya çalıştığını anlayabilmek için tarihe bakmak ve ulus devlet mantığını anlayabilmek gerekmektedir.

Almanya'nın, Fransa'nın, Yunanistan'ın, İngiltere'nin ve hatta ABD'nin azınlıklara karşı uyguladığı baskıların altında yatan birçok sosyo-ekonomik sorunun en önemlisi geçmişten gelen imparatorluk gelenekleridir. Bu ülkeler parlak dönemlerinde önemli oranda zenginlik elde etmişler ve diğer devletleri boyundurukları altında bulundurmuşlardır. Bu durum günümüzde de devam etmekte ve az sayıdaki gelişmiş ülke, diğerlerini sosyal ve ekonomik anlamda baskı altında tutabilmektedir. Fakat özellikle dünya savaşları sonrasında daha küçük topraklara sahip olan ve etnik bakımdan heterojenliğini kaybetmiş daha homojen toplulukların ortaya çıkmasıyla ülke içinde kimin kararlarının uygulanacağı, değişik problemler doğurmuştur. BM gibi ulus devletlerin karar alma mekanizmalarını dahi etkileyebilecek organların kurulmasıyla ulus-devletlerin, eski imparatorluk reflekslerini kaybetmelerini kabullenmemeleri sonucunda, ülke dışında olmasa bile ülke içinde güç gösterisinde bulunma yeteneğinin kötü kullanımı ortaya çıkmıştır.

Bir zamanlar başka ülkelere dahi nizam veren yeni devletçikler, böylece güçlerini gösterebilecekleri yegâne alan olan iç politikada muhalif avına girerek bunları da etnik veya dini bakımdan farklı olanlardan çıkartma yoluna gitmişlerdir. BMMYK'nın politikalarının bazı devletler tarafından engellenmeye çalışılmasının ana nedeni de budur. Çünkü bu eziyet ya da zulüm gerçekleştiğinde koruma refleksiyle duruma el koymaya çalışan BMMYK, aslında devletin iç alanda güç gösterme girişimine engel olmaktadır (Loescher, 2001: 36).

Bahsedilen nedenlerle BMMYK'nın ulus devletlerle çakışan politikalarının çözümü yolunda gerçekleştirilebilecek tek tip bir mekanizma da bulunmamaktadır. Bu çalışmada BMMYK'nın Türkiye'yle yaşadığı problemlerin kaynakları ve çözüme yönelik olarak geliştirilen düzenlemeler aktarılmıştır. Bu düzenlemelerin ve çalışmaların sonuca ulaştırılarak bir daha sorun yaşanmaması için gereken politikaların yapılabilmesi için uzun bir süre gerekmektedir. Çünkü sorunlar devam etmekte ve sorunları oluşturan dinamikler de sürekli olarak değişmektedir.

#### 4. BÖLÜM

### TÜRKİYE'NİN GÖÇ POLİTİKALARI

Türk göç politikalarının oluşumunda rol oynayan en önemli faktörlerin başında yaşanan göç olayları gelmektedir. Bunun yanında göç olaylarının dinamikleri ve bu hareketleri ortaya çıkaran nedenlerin anlaşılması yoluyla geliştirilen politikaların mantığı daha doğru olarak ortaya konabilir. Eski dünyanın önemli kavşaklarından birinde coğrafi bir köprü durumunda bulunan Anadolu yarımadasının siyasi tarihiyle göç hareketleri tarihi, bu nedenle çoğu dönemde sıkı bir etkileşim halinde olmuştur. Dolayısıyla, göç politikalarını anlayan ve altında yatan nedenleri irdeleyen bu araştırmanın özellikle yakın tarihte meydana gelen göç olaylarına mercek tutması gerekmektedir.

Türkiye'nin düzensiz göçün hedef ülkeleri arasında yer alması çok eski asırlara dayanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu zamanında siyasi olarak güçlü bir konumda bulunan ve özellikle Müslüman topluluklar üzerinde bir vesayeti bulunan payitahtın başkenti İstanbul, tarihteki önemli göç hareketlerine sahne olmuştur. Örneğin İspanya'da 15. yüzyılda meydana gelen Yahudi Soykırımından kaçmaya çalışanlar bizzat Osmanlı Padişahı II. Bayezid'in davetiyle kurtarılmıştır. Yaklaşık beş asır evvel İstanbul'a gelen bu Yahudiler, şehrin en eski sakinleri olarak dini kimliklerini özgürce kullanmaya günümüzde devam etmektedir (Kirişçi, 2003). 15. yüzyıl Yahudi göçü kısa zamanda bütün Avrupa'ya yayılmış ve değişik ailelere bağlı birçok Yahudi Portekiz, Almanya, Macaristan ve Fransa gibi ülkelere göçe devam etmişlerdir (Latif, 2002: 13).

1870'lerde Habsburg İmparatorluğu (eski Batı Roma İmparatorluğu) iç çatışmalarından kaçan Macar ve Polonyalı milliyetçileri mülteci olarak kabul edilmiştir (Demirhan ve Aslan, 2015: 30). Rusların Kafkasya bölgesindeki soykırımları sonunda katliamdan kaçan bir milyonun üstünde Çerkez mülteci de yine önemli göç olaylarından biridir (Kirişçi, 2003). 20. yüzyıldaki en önemli göç olaylarından biri de Rumeli'de Sultan Reşat zamanında yaşanan toprak kayıpları sonrasında bağımsızlığını elde eden Bulgaristan, Yunanistan, Arnavutluk ve diğer Rusya destekli ülkelere birden

başlayan katliamlardan kaçan etnik olarak Türk olan insanların büyük kalabalıklar halinde Osmanlı'ya sığınmaları olmuştur.

19. yüzyılda meydana gelen bu göçlerin nedenlerinden birisi Tanzimat sonrasında Osmanlı Hükûmetinin 1857'de aldığı bir karardı. Buna göre Osmanlı Sultanına bağlılığını ilan eden ve Osmanlı sınırlarının içinde yaşamak isteyen yabancılar için açık kapı politikası uygulanacağı ilan edilmiştir. Kararda ayrıca sığınmacıların her türlü dini ve fikri özgürlüğe sahip olacağı da belirtilmiştir (Latif, 2002: 13). Avrupa'da çıkan çoğu anlaşmazlık sonrasında hayatını kurtarmak için Osmanlı'nın geçici koruma sağladığı sığınmacılar arasında 1709 yılında Ruslara yenilerek Osmanlı'ya sığınan İsveç Kralı 10. Charles, 1849'da taraftarlarıyla beraber Kütahya'da ağırlanan Macar Prensi Kosuth, 1848'de bir isyan sonrasında Anadolu'ya gelen Polonyalı liderler ve aileleri bulunmaktadır. Bu sığınmacılardan bazıları ülkelerine dönmemişler ve Osmanlı'nın son dönem askeri ve bilimsel atılımlarında rol almışlardır.

Balkan göçü 1. Dünya Savaşı boyunca sürmüştür. Osmanlı İmparatorluğunun hezimetleriyle sonuçlanan savaştan sonra verilen kurtuluş mücadelesinde Müslümanların Anadolu'ya kaçmaları hız kesmemiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu ve kurtuluşuyla sonlanan savaştan sonra 1923 yılında imzalanan Lozan Barışının en önemli maddelerinden biri hala göç etmemiş olan ve Balkanlarda iskâna devam eden Müslüman azınlık olmuştur. Buna karşın Lozan'da Türkiye'nin karşısında bulunan Yunanistan'ın talebi de Kurtuluş Savaşı sonrasında Türkiye topraklarında yaşamaya devam eden Yunanistan uyruklu vatandaşlardı. Görüldüğü üzere Osmanlı ve Türkiye Cumhuriyeti dönemlerindeki göç problemleri kesintisiz olarak devamlılık göstermiştir.

Savaştan sonra Yunan ve Türk tarafının talebi üzerine nüfus mübadelesi (değişim) yapılmasına karar verilmiş ve milyonlarca insan yerlerinden edilerek ülkeler arasında göçe zorlanmıştır. İçduygu, Erder ve Gençkaya mübadeleyi mümkün kılan motivasyonlardan birinin her iki ülkenin de millileşme ve milli bir kimlik oluşturma çabası olduğunu iddia eder (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 85). Aslında bu konu Balkanlardaki iç çatışmaların sonrasında aynı şiddette ve yoğunlukta devam etmiştir. Milliyetçilik akımlarının etkisi halen bu ülkelerde etkili ve önemlidir (Oran, 1993: 109). Bulgaristan'dan göçün devamlılığı ve Balkanlardaki benzeri olaylar uluslararası

politikada ve ulusal alandaki düzenlemelerde değişikliklere neden olmuştur (Sönmezoğlu, 1998: 490).

Toplumun millileştirilmesi 1920'lerde bağımsızlığını aşığı yukarı on yıldır süren ve bütün milleti bitkin düşüren savaşlardan sonra ancak kazanabilen bir ülke için oldukça önemliydi. Nüfusun azlığı, bitkinliği, yaygın cehalet vb. unsurlar herhangi bir yerden gelecek milli insan kaynağının önemini artırıyordu. Bu nedenle bu ilk dönemde gerçekleşen Balkan göçleri bir zayıflık oluşturmamış, tam aksine ülkenin kuruluş aşamasında ihtiyaç duyulan insan kaynağının sağlanması ve sosyolojik açıdan da milli bir kimliğin inşası konusunda yardımcı olmuştur (Latif, 2002: 22; İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 81).

Cumhuriyetin kuruluş döneminde dikkat çeken göç hareketlerinden bir diğeri de Avrupa'da yaşanan iç karışıklıklar ve zulümler sonrasında canlarını kurtarmak için kaçacak ülke arayan nitelikli kişilere Türkiye'de korunma sağlanmasıdır. Atatürk ve ilk dönemde gücü elinde bulunduran diğer devlet adamlarının titizlikle uyguladığı bu politika sonrasında Almanya, Rusya, Polonya, Fransa gibi birçok gelişmiş ülkede yaşayan ve gerek dini inançları gerekse politik görüşleri nedenleriyle baskıya maruz kalan kişiler Türkiye'ye getirilerek yeni devletin en fazla ihtiyaç duyduğu kalkınmanın temelleri oluşturulmuştur.

2. Dünya Savaşı sırasında Nazi işgallerinden kaçan on binlerce Yahudi'nin sığınma yeri yine Anadolu olmuştur. Savaş sırasında ayrıca Nazi işgalinden kaçan Müslümanlar ve hatta Yunan ve İtalyan uyruklu bazı şahıslar da Türkiye'ye göçmen olarak kabul edilmişlerdir. Bu şahısların çoğu savaştan sonra ya ülkelerine ya da başka coğrafyalara göç etmişlerdir (Demirhan ve Aslan, 2015: 32).

Savaşın sonrasında Avrupa'da yaşanan büyük yıkım neticesinde az gelişmiş ülkelerden niteliksiz işçi getirilmesi gündem olduğunda, akla gelen ülkelerden biri de Türkiye olmuştur. Savaştan etkilenmemesi ve nüfus kaybı yaşamamasının önemli rol oynadığı bu düzenlemeler sonrasında ülkemizden önemli sayıdaki göçmen Almanya, Fransa, Avusturya, İsviçre ve Hollanda gibi ülkelere göç etmiştir. Bu göç hareketlerini diğerlerinden ayıran özellik harekete katılan insanların bunu can korkusu yaşamaları nedeniyle değil, ekonomik saikler dolayısıyla yapmalarıdır (Deniz, 2014: 178). Bu

konudan dolayı devletin karşılaştığı ve çözmeye çalıştığı konular detaylı olarak çalışmanın 4.4. Ulus Devletin Belirgenleşme Dönemi bölümünde ele alınmaktadır. Göç almanın ötesinde göç veren ülke haline gelmek Lozan mübadelesinin ardından yaşanan önemli bir ilktir. Düzenli göç kapsamında yaşanan bu hareketliliğinin ekonomik ve sosyal sonuçları olmuştur (Danış, 2004: 184).

1955'lerde başlayan ve 1974'teki Kıbrıs Harekâtına kadar süren çatışmalar ve iki taraflı insan hakları ihlalleri, adadaki tansiyonu artırdığı gibi Türkiye ve Yunanistan arasında da gerginliklere neden olmuştur. Bu olayların sonucunda özellikle 1962'de Türkiye'de yaşayan ve daha önceki mübadelede Türkiye'ye sadık olmayı seçmiş olan Rum ve Yunan kökenli yurttaşlara yönelik zorunlu tehcir politikalarıyla çok sayıda vatandaş Yunanistan'a göç ettirilmiştir. Türkiye'deki askeri yönetimin baskılaması sonucunda çok fazla gündeme gelmeyen ve kamuoyunda tartışılmayan bu tehcir hareketi sonrasında Yunanistan'ın karşılık vermemesi, Türkiye'ye yönelik bir göç olayını engellemiştir (Şahin, 2015). Burada devletin bu şekilde hareket etmesinin altında ulus-devleti pekiştirme ve tebaanın etnik altyapısını saflaştırma çabası yer almaktadır.

Dünya savaşının sonrasında, merkezi devletin otoritesini genişleten ve yaygınlaştıran Rusya'dan milyonları bulan sayıda Müslüman azınlıktan Türkiye'ye göç edenler de bu dönemde yaşanan önemli göç olaylarından. Doğu ülkelerden gelen göçmenlere ayrıca 1978-79 yıllarında İran'da gerçekleşen dinci devrim hareketinden kaçanlar da eklenmiştir. Bir milyonun üzerinde İran vatandaşı ve eski rejimin destekçileri ilk planda Türkiye'ye, sonrasında da Avrupa'ya ya da Amerika Birleşik Devletlerine (ABD) göç etmişlerdir (Kara ve Korkut, 2010: 155). Türkiye bu olay sonrasında da açık kapı politikası uygulayarak İranlıları herhangi bir sınırlamaya tabi tutmamıştır. Bu nedenle zaman zaman uluslararası ilişkiler alanında krizler yaşanmış olsa da Türkiye bu mültecilere kapısını açmıştır. Bu hareketlerde Türkiye'nin açık kapı politikası uygulaması imparatorluk bakiyesinin devrine bağlanmış, fakat gelişmiş ülkelerdeki gibi bir entegrasyon politikasının sağlanmadığı ve uygulanmadığı bu göç hareketlerinde uzun yıllara yayılan problemlerin devam ettiği söylenmiştir (Latif, 2002: 15).

Balkan göçlerinin son halkası Bulgaristan'da Jivkov yönetiminin Türklere karşı başlattığı baskı rejimi sonrasında meydana gelmiştir. Yaklaşık 300 bin Türk ve Pomak kökenli insan Bulgaristan'dan tehcir edilmiş ve bu hareket 1989-1990 yılları arasında devam etmiştir. Bu göçmenlerden yaklaşık yüzde 30'u rejim değişikliği sonrasında Bulgaristan'a dönmüş olsa da diğerleri zaman içinde Türk Vatandaşlığına geçmişlerdir (Latif, 2002: 11). Türkiye'nin geçmişten beri uygulayageldiği açık kapı politikasının burada önemli bir etkisi olmuş ve Bulgaristan yönetimi bu politikayı istismar ederek faşizan emellerini hayata geçirmeye çalışmıştır.

1990'lardaki diğer büyük göç dalgası yine başka bir diktatör eliyle gerçekleşen bir katliamdan kaçan ve Türkiye sınırlarına dayanarak yardım isteyen Iraklı Kürtlerdi (Özdemir, 2016: 218). 1991 yılının Nisan ayında yaklaşık yarım milyon Irak vatandaşı Türkiye sınırlarında iltica amaçlı beklemekteydi. Kimyasal silahlarla tehdit edilen bu grubun geri dönmesi veya sınır kapılarında bekletilmesi oldukça önemli insani krizlere neden olabilirdi. Türkiye'nin diğer insani krizlerde gündeme getirmediği önemli çekincelerinden biri terör endişesiydi. Çünkü aynı tarihlerde ülke kamuoyunun en büyük problemlerinden biri Kürt etnik yapısına dayalı bir devlet kurma hayaliyle toplumu terörize eden Kürdistan İşçi Partisi (PKK) terör örgütüydü. Türkiye'nin sınırına dayanan bu grup arasında PKK teröristlerinin veya sempatizanlarının olabileceği şüphesi, grubun ülkeye kabul edilebilmesi konusunda önemli bir tereddüt oluşturmaktaydı.

Göç politikalarının tartışılacağı bir sonraki bölümde, kanuni açıdan daha değişik boyutlarıyla tekrar incelenecek olan bu kriz, Türkiye'nin iltica ve göçmen düzenlemeleri açısından önemli bir dönüm noktasını oluşturmuştur. ABD'nin ve diğer batı ülkelerinin askeri destek vermesi sonucunda bir tarafsız bölge oluşturulmasıyla sorun çözülmeye çalışılmıştır. Ne yazık ki uluslararası arenada sorunun çözümü için askeri birtakım tedbirlerin alınmasının haricinde bir çaba gösterilmemiş, ekonomik kriz içindeki Türkiye'nin göçmenlerin bakımını üstlenmesine rağmen kayda değer herhangi bir finansal yardımda da bulunulmamıştır. Başka bir deyişle, bu insani krizde de diğerlerinde olduğu gibi Türkiye yalnız bırakılmış ve soruna Irak ile Türkiye arasındaki bir anlaşmazlık gibi bakılmıştır. Türkiye'nin ısrarla uluslararası destek aramaya çalışması önemli bir destek görmemiştir. Sınırların açılıp Iraklı göçmenlerin Türkiye'ye



vatandaş gibi kabul edilmesinde ısrarcı olan batılı ülkeler aynı ısrarı uluslararası kuruluşların lojistik desteği vermesi için göstermemiştir (Latif, 2002: 22; Kirişçi, 1996: 293).

Türkiye'nin ısrarıyla BM tarafından kabul edilen 688 sayılı karar ile Irak'ın kuzeyinde oluşturulan güvenli bölgeye geri dönmesi istenen göçmenlerden bir kısmı bunu kabul etmemiş ve Türkiye'den ayrılmamışlardır. Türkiye'ye baskı yaparak bu göçmenleri kabul edeceğini belirten gelişmiş ülkeler ise yıllar süren araştırmaları sonucunda bu kişilerden çok azını ülkelerine kabul etmişlerdir. Irak'ta meydana gelen iç savaş nedeniyle zaten ekonomik olarak büyük kayıplar yaşayan Türkiye, ayrıca vatandaşı olmayan ve kültürel bir bağı da bulunmayan bu topluluğun lojistik ihtiyaçlarını da karşılayarak finansal külfet altına girmiştir (Özdemir, 2016: 220).

1991 sığınmacı krizi Türkiye'nin isteklerinin kısmi olarak uluslararası alanda kabul edilmesiyle sonuçlansa da, esasen işgal edilmiş ve bölünmüş Iraktan sonra en fazla zarar gören ülkenin Türkiye olmasıyla sonuçlanmıştır. Bir oldu-bittiyle ve uluslararası kurum ve kuruluşların sözleriyle açılan sınır kapısından geçmiş bulunan Iraklıların on binlercesi geri dönmemiş ve günümüzde Türkiye'de yaşamaya devam etmektedir. Özellikle kültürel olarak farklı olan büyük göç gruplarının ülkemize ne kadar fayda veya zarar getireceğinin anlaşılabilmesi için çok önemli bir ders olan bu krizin sonuçları maalesef yeterince çalışılmamış ve kamu politikalarının oluşturulmasında bir ders haline getirilmemiştir. Öncelikle, Türk kültürüne uzak insan gruplarının uzun yıllar boyunca entegrasyonu mümkün olmamıştır. Ayrıca, uçuşa yasak bölge oluştuktan sonra göçmenlerin geri dönmesinin mümkün olacağını belirtmesine rağmen Iraklıların çoğu Türkiye'de kalmaya devam etmiştir. 4.6 bölümde daha ayrıntılı olarak anlatılan Irak'ta kurulan kamplarda terörist varlığı ayrıca bir güvenlik sorunu oluşturmuştur. Yukarıda değinilen ekonomik krizin yanı sıra terörizmin bölgede etkili biçimde kontrol altına alınamamasına yol açmış olan kriz, uluslararası ilişkiler bağlamında da hala devam eden bir takım sorunlara kaynaklık etmiştir (Özdemir, 2016: 238). Devletin sürekliliğinin öneminin nispeten düşük olduğu coğrafyamızda, böylesine önemli bir dersin iyi anlaşılammış olması, maalesef daha sonraki insani krizlerde yol gösterici olamamıştır.

1990'lı yıllarda baş gösteren diğer bir düzensiz göç türü kaçak olarak çalışma veya yaşama amaçlı Türkiye'ye gelen yabancılardır. Rusya'nın komünist düzeninin dağılması ve Türkiye civarında bulunan ülkelerin ekonomik olarak krize girmesi sonucunda, nispeten daha iyi durumda bulunan Türkiye'ye illegal sınır geçişleriyle gelmeleriyle ortaya çıkan bu göç hareketlerine dair sağlıklı rakamlar bulunmamaktadır. 150 bin ile bir milyon arasında kişinin yıllık olarak düzensiz göçmen olarak Türkiye'de bulunduğu tahmin edilmektedir (Kirişçi, 2003). Bu kişilerden büyük bir kısmının küçük çaplı ticari girişimlerde bulunmasıyla beraber bazılarının fuhuş, kaçakçılık ve diğer bazı başka yasadışı işlerle iştiğal ettikleri düşünülmektedir.

Resmi rakamlara göre Türkiye'ye 1998-2014 yılları arasında kaçak yollarla gelen ve yakalanan yabancıların sayısı bir milyona yakındır. Bu şahısların çoğu Suriye, İran, Irak, Azerbaycan gibi yakın coğrafyadaki ülkelere ve bunun yanı sıra Pakistan, Myanmar, Nepal ve Bangladeş gibi sürekli insani kriz yaşayan kalabalık ülkelere ve Afrika'dan gelmektedirler (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016). Yakalanan illegal yabancıların sayısında sürekli bir artış görülmesi (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 12), duruma dair bütün gerçeğin rakamlara göre belirlenemeyeceğini hatırlamaktadır. Başka bir ifadeyle, yakalanan yasadışı yabancıların artışı yurtdışından gelen yabancıların artışına bağlanabileceği gibi aynı zamanda kolluk kuvvetlerinin konuya dair yeni çalışmalar başlatması nedeniyle de olabilir. Özetlemek gerekirse verilen rakamların illegal göçe dair gerçeğin ancak küçük bir kısmını yansıttığı ve yasadışı göçmen sayısının aslında çok daha fazla olduğu sonucuna ulaşılmaktadır (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 85).

2008 ekonomik krizinin Türkiye'yi de etkilemesi yasadışı yabancı göçmenlerin sayısını azaltmış olsa da özellikle İstanbul gibi metropollerde önemli miktarda yabancıların yaşadığı görülmektedir. Ekonomi odaklı problemlerden dolayı ortaya çıkan diğer bir problemi geçiş göçü teşkil etmektedir. Bu göç şeklinde Türkiye'nin ekonomik durumu önemli değildir; çünkü yasadışı göçmen Türkiye'yi hedef olarak değil, köprü olarak görmektedir. Özellikle iç Asya'dan ve Arap ülkelerinden gelen insanların Avrupa'ya geçebilmek için kullandığı en önemli rota Türkiye üzerinden gerçekleşmektedir. Rusya ve Ukrayna'nın soğuk ve seyahate elverişsiz olması

nedeniyle, kolaylıkla kullanılabilir geçiş güzergâhı üzerinde bulunan ülkemizde, İstanbul ve İzmir ili bu problemin merkez şehirlerini teşkil etmektedirler. İstanbul şehrinin kozmopolitliği ve kontrol edilemezliği yasadışı yabancılar için önemli bir avantaj sağlarken, benzer özelliklere sahip olan İzmir'in Yunanistan adalarına yakınlığı göçmenlerin bu bölgeleri hedef olarak seçmesinin nedenleri arasında yer almaktadır.

Geçiş göçü konusunda da güvenilir rakamlar elimizde bulunmamaktadır. 2000'li yılların başında yıllık yüz bin civarında olan rakamların (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 77) son yıllarda elli bin seviyesine düştüğü söylenirken, yıllık ortalama doksan bin rakamı da verilmektedir (Kirişçi, 2003). Kesin olan transit amaçlı olarak Türkiye'ye yasadışı yollarla gelen kişilerin yakalanarak geldikleri yerlere gönderilmeleri ve Avrupa Birliği (AB) sınırlarına sokulmamaları için AB'den gelen baskının var olduğudur.

Kalkınma Bakanlığı araştırmasına göre yasadışı yollarla Türkiye'de bulunan yabancıların kayıt dışı ekonomiyi artırması ve kontrolünün imkânsız olması, düzensiz göçün artmasına neden olmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 19). Kontrol edilemeyen ve kayıt altına alınamayan bu kaçak ekonominin büyümesi vergi ve gelir kaybının da büyümesi anlamına geldiği için kamu kaynaklarının verimsiz kullanılmasına neden olmaktadır. Türkiye'de hâlihazırda çalışanların yüzde otuzu kayıt dışı olarak çalışmaktadır. Bu nedenle kayıt dışı çalışmayı ve kamu kaynaklarının kaybedilmesini daha da artıracak olan bu göç türüne karşı devletin yeni tedbirler geliştirmesi gerekmektedir (İçduygu, 2008: 11).

1951 Konvansiyonuna imza koyan Türkiye 1970-1996 yılları arasında 13.500 kişiye mülteci statüsü vermiştir. Bu konuda daha önceki yıllara ait bir istatistik bulunmamaktadır. Uzun soğuk savaş yılları boyunca oluşan bu rakam diğer düzensiz ve düzenli göç rakamlarına bakıldığında oldukça düşüktür. 1992-1995 yılları arasında meydana gelen ve Yugoslavya'nın farklı ülkelere bölünmesiyle sonuçlanan iç savaş sırasında 20.000 Bosnalı, 1998-1999 yılları arasında Sırp'ların katliamına maruz kalan 18.000 Kosovalı geçici mülteci statüsüyle Türkiye'de korunmuş ve krizlerin ardından ülkelerine döndürülmüşlerdir. Bu dönemde değişik bölgelerde zulme uğrayan 17.000 Ahıska Türkü benzer iltica programlarından faydalandırılmıştır (Latif, 2002).

Cumhuriyet ve Osmanlı Dönemlerinde yaşanan bütün göç olaylarını hem büyüklük hem de nitelik bakımından gölgede bırakan hadise, Suriye iç savaşı sonrasında Suriye'nin komşu bulunduğu ülkelere doğru beş milyondan fazla insanın göç etmesiyle sonuçlanan mülteci krizidir. Ürdün ve Lübnan'la beraber en büyük insan grubunun sığındığı ülkelerden olan Türkiye, 1991 krizine benzer bir kargaşayı yeniden yaşamının tesiriyle ve uluslararası kuruluşların etkileşimleriyle bir göç politikası ortaya koymaya çalışmıştır. Her ne kadar ileri düzeyde sosyolojik ve ekonomik tetkikler uluslararası kuruluşların desteğiyle yapılmaya çalışılmış olsa da, günümüzde 3 milyon sınırına dayanan Suriyelilerin oluşturduğu krizin yönetilmesi oldukça güç olmaktadır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016).

1951 Konvansiyonuna göre Suriyelilerin Türkiye'ye kabul edilmesi bir mecburiyet olmamasına rağmen ülkeye girişlerinde açık kapı politikası uygulanmıştır (Dost, 2014: 30). Göç İdaresi verilerine göre 2016 Eylül itibariyle 2.780.000 Suriye vatandaşı geçici koruma altında bulunmaktadır. Son altı yılda 10 farklı şehirde 26 geçici barınma merkezi inşa edilmiştir. Bu merkezler çoğunlukla Suriye ile sınırı bulunan illerde bulunmaktadır. Suriyelilerin Türkiye'deki sınıflandırılmaları BM'nin ya da AB'nin hiçbir tanımlamasıyla örtüşmemektedir. Kanunen geçici korunma adıyla ikametleri düzenlenen bu şahıslarla ilgili eğitim, sağlık ve çalışma gibi problemler çeşitli düzenlemelerle yönetilmeye çalışılmaktadır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2016).

Suriyelilerin önemli problemlerinden biri kayıt altına alınmalarındır (Yonca, 2014: 28). Çalışmaya göre 2014 yılı itibariyle Suriye vatandaşlarının sadece yüzde 65'i kayıt altına alınabilmiştir. Açık kapı politikasıyla yurda sokulan bu insanların tamamının kimliklerinin bilinmemesi birçok probleme kaynaklık etmektedir. Öncelikle, kayıt altına alınmayan Suriyelilere göre politika geliştirmek mümkün olmamaktadır. Ayrıca bölgede etkin olan terör ve suç örgütleri düşünüldüğünde kayıtlı olmayan yabancıların hem sığınmacı grup için hem de ülkenin tamamı için bir güvenlik açığı oluşturması muhakkaktır. Çünkü kayıtlı olmayan Suriyelilerin nerede ne yaptıkları bilinmediği gibi kendilerine ulaşmak ve kayıtlı olmalarını sağlamak ta mümkün olmamaktadır.

BMMYK, Suriyelilerle ilgili diğer önemli bir problemin çocukların korunması üzerine olduğunu belirtir (Yonca, 2014: 30). Suriyelilerin yarıdan fazlasının çocuk

olması bu konuda ihtimalleri artırmaktadır. Çocukların istismar edilmesinin örnekleri çocuk evlilikleri, çocukların çalıştırılması, eğitimden uzak tutulması, doğum kayıtlarının yapılmaması ve kimsesiz çocukların sahipsiz kalması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Özellikle aile reisi olarak bir babanın eksik olduğu Suriyelilerin ekonomik problemlerin aşılmasında çocuklarına güvendikleri ve bu durumun da çocukların yukarıda sayılan şekillerde istismarına yol açtığı görülmektedir.

İlköğretim eğitiminden herhangi bir yolla uzak kalan yabancı bir çocuğun ilerleyen yaşında da topluma entegrasyonunu engelleyebilecek olan bu durumun engellenmesi gerekmektedir. Eğitimin çocuk yaşta alınmaması dilin öğrenilmesini de engelleyeceği için yabancının sürekli yabancı kalmasının yolunu açacaktır. Uzun yıllar süren ve çözümü de yakın olmayan Suriye'deki iç savaşın yakın gelecekte devam edeceği dikkate alınır, eğitimsiz bir yabancı olarak kalan göçmenlerin gençlik ve yaşlılık dönemlerinde daha büyük problemlere kaynaklık teşkil edecekleri yadsınamaz bir gerçektir.

Suriyelilerin entegrasyonunun zorlukları arasında konunun politik yönü de unutulmamalıdır. Muhalefetin itirazları arasında Suriyeli göçmenlerin özellikle zayıf işgücü oluşturması nedeniyle artan oranda işsizliğe yol açacağından duydukları endişe yer almaktadır. Göçmen problemine yabancı ülkelerdeki bakışta aslında bundan çok farklı değildir. Özellikle Suriye iç savaşı sonrasında gitgide artan derecede göçmenlere bakışın olumsuz bir hüviyet kazandığı görülmektedir. Nitekim Almanya gibi oldukça göçmen dostu olarak bilinen ülkelerde bile uzun yıllardır yaşayan göçmenlerin problemlerinin önemli bölümünün henüz sona erdirilememiş olması araştırmalara konu edilmiştir (Güllüpnar, 2016; 5).

Örneğin, Almanya'da son yıllarda yapılan yasa değişiklikleriyle vatandaşlık kazanabilmenin şartları oldukça ağırlaştırılmıştır. Bunun ana nedeni göçmenlerin hızlı bir şekilde topluma entegre olabilmelerinin önüne geçerek toplumun dokusunda geri döndürülemez değişikliklere yol açabileceğinden kaynaklanan şüphedir (Doğanay ve Keneş, 2016; 145). Türkiye'de benzer çıkarımları seslendiren kesimlerin iç politikada etkin bir rol oynadıkları ve liberal bakış açısının çok geçerli olmadığı söylenebilir. Fakat bu tür endişelerin tamamen normal olduğu ve toplumların kendilerini koruma refleksiyle

bu şekilde duygu ve davranışlar sergileyecekleri bilinmelidir. Dünyanın en gelişmiş ekonomisi olan Almanya, henüz 30 yıl kadar önce Doğu Almanya'yla yaşadığı birleşme sonrasında derin bir ekonomik kriz yaşamış ve bunun etkilerini yeni atlatabilmişken yeni göçmen krizlerinin aynı şekilde sonlanacağını tahmin edebildiği için tedirgin davranmaktadır. Bu korumacı politikalardan en fazla nasibini alanlar maalesef Türk uyruklu vatandaşlar olmuşlardır (Güllüpinar, 2016; 5).

Medya haberleri benzer bir tutum sergilemektedir. Kültürün bozulacağı, devlet bütünlüğünün yitirileceği, toplum dokusunun zarar göreceği korkularıyla halkın tepkileri olumsuz yöne kanalize edilmekte ve bunun sonucunda da yabancılara ve Suriyeli göçmenlere yönelik bir nefret sarmalı oluşmaktadır. Problemin bir sarmal haline gelmesinin nedeni; medyada olumsuz tepkiler sonucunda halkın reaksiyonlarının ve fikirlerinin olumsuzlaşması ve bunun sonrasında medyanın olumsuz tepkileri tekrar insanların kullanımına sunmasıdır. Kamu politikalarının açıkça halkla tartışılmaması ve Suriyelilerin entegrasyonu konusunda kanun koyucunun gizlilik içinde hareket etmesi ya da böyle bir hareket içindeymiş gibi yanlış anlaşılması da entegrasyonun ve Suriyeli göçmenlerin sorunlarının çözümünde engel olan hususlardan biridir. Şeffaf ve doğru ölçülmüş politikaların kamunun bütününe fikrini almasıyla oluşturulacak politikalar sorunun çözümünde en doğru yol olarak yer almaktadır (Doğanay ve Keneş, 2016; 150).

Sonuç olarak Türkiye'nin geçmiş zamanlardan beri düzenli ya da düzensiz göç aldığı görülmektedir. Bu göç hareketlerinin çoğu zaman ülkeye olumlu anlamda katkısı olmuştur. Birçok göç olayının gerek Osmanlı İmparatorluğu gerekse Türkiye Cumhuriyeti zamanında aşağı-yukarı planlı yapıldığı da anlaşılmaktadır. Örneğin, II. Bayezid İspanya'daki zulümden kaçan Yahudileri İstanbul ve İzmir'e getirirken, tamamen haklı nedenlerle (Ünver, 2013: 41) aynı düşüncüyü aynı yerde zulüm gören Müslümanlar için uygulamaya geçirmemiştir. Benzer şekilde Atatürk ve sonraki ilk dönem devlet başkanları, ikamet verilecek yabancılara davet ederken devletin elde edeceği faydaları ön plana koymuşlardır. Bu pragmatist felsefenin ön planda olmadığı 1991 krizinde, ülkenin girdiği göçmen darboğazından alınması gereken derslerin bundan sonraki olası krizler için yol gösterici olacağı düşünülmektedir.

#### **4.1. Göç Politikalarının Dönemsel Farklılıkları**

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu esnasında göçmen sorunları devam etmiştir (Latif, 2002: 11; Kirişçi, 2012: 63; İçduygu, 2008: 9). Yeni devletin savaşlarla yorulmuş olan nüfusunun daha üretken hale getirilebilmesi amacıyla milyonları etkileyecek olan politikaların uygulamaya konması uzun sürmemiştir. Bu bağlamda göç politikaları devletin inşa aşamalarıyla beraber değerlendirilmektedir (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 83). Bu nedenle göç politikalarının evrimi ulus-devlet inşasının erken, yerleşikleşme ve belirginleşme dönemleri adı altında üç safhada incelenmiştir. İlk dönem 1923-1950, ikinci dönem 1950-1980, son dönem ise 1980 sonrası düzenlemeleri ele almaktadır. Daha çok iç dinamiklerin başrol oynadığı anılan adlandırma stratejisi, bu çalışma için önemli bir perspektif sunmaktadır. Çünkü sonraki bölümde irdelenecek olan uluslararası etkinin daha iyi anlaşılabilmesi için dâhili etkilerin analiz edilmesi gerekmektedir.

#### **4.2. Ulus-Devlet İnşasının Erken Dönemi (1923-1950)**

Bu dönemde Türkiye'deki göç trafiği, önceki bölümde tartışıldığı gibi iki yönlüdür. Bu yönler, Kurtuluş Savaşı sonrasında küçülen Osmanlı topraklarında kalan ve yeni devletin koruyamadığı Türk kökenli Müslümanlar ve yeni devletin sınırları içinde kalmalarına rağmen kuruluş ideolojisine uymayan ve bağımsızlığını kazanan diğer yeni devletlerin etnik altyapısını taşıyan, istenmeyen vatandaşların yer değiştirmesi olarak özetlenebilir (Goularas ve Sunata, 2015: 17). Ulus-devlet inşasının mantığı ilk dünya savaşı sonrasında imparatorlukların yok olması sonrasında ortaya çıkmıştır. Esasen Fransız İhtilalinin yaygınlaştırdığı milliyetçilik akımlarının etkisinin olduğu düşünülen bu düşünceye göre etnik açıdan homojen olan devletlerin yıkılmasının daha zor olduğu varsayılmaktadır (Tolay, 2013: 78). Ulus-devlet inşa çabaları Türkiye'nin ilk döneminde ortaya çıkan iki yönlü göç hareketlerinin yanı sıra iç göç dinamiklerini de açıklamaktadır (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 85).

Bu arada hatırdan tutulması gereken önemli bir husus, yeni devletin bu politikayı uygularken yalnız olmadığıdır. Benzer homojen etnik altyapı oluşturma çabaları Yunanistan, Bulgaristan, Arnavutluk gibi Balkan devletleri tarafından da ortaya konmuştur. Dünya savaşı sırasında imparatorlukların içinde meydana gelen isyanlarda etnik olarak farklı olan toplulukların yer alması, savaş sonrasında ana omurgayı oluşturan çoğunluğun tekrar aynı tehlikelerle karşılaşmamak için böyle bir yola başvurduğu söylenebilmektedir (Kalantzis, 2004: 28). Bu nedenlerle yeni devlet, dini Müslüman ve uyruğu Türk olan kişilerin nerede bulunursa bulunsunlar vatana gelebilmeleri için politikalar üretmiştir (Demirhan ve Aslan, 2015: 28; Latif, 2002: 18; Güleç, 2015: 83).

Hem dışarıdan getirilen hem de yurdun içinde bulunan vatandaşların homojen bir millet oluşturmaları için verilen uğraşlara paralel olarak homojen bir kültürün meydana çıkabilmesi için de farklı politikalar uygulanmıştır (Vatandaş, 2004: 10-14). Asırlardır başka bir coğrafyada yaşamış ve aniden yaşadıkları yerleri terk ederek yurda dönen göçmenlerin kültürel intibakı hızla yapabilmesi için geliştirilen politikalar genelde başarılı olmuştur. Göç politikaları bağlamında düşünüldüğünde bu göçmenlere yabancı gözle bakılmadığı ve adeta toplumun bir parçası gibi davranıldığı anlaşılacaktır. Nitekim toplumsal entegrasyonun hızlandırılması için 1934 yılında çıkarılan İskân Kanunu bu durumun bir göstergesidir (Kirişçi, 2003; İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 93).

1934 sayılı kanuna göre “Türk soyundan olan ve Türk kültürüne bağlı olanlar” açıkça düzenlemenin hedef grubu olarak belirlenmiştir (TBMM, 1934). Kanun bu tür şahısların özgürce ve herhangi bir kısıtlamaya tabi olmadan Türkiye’ye gelebileceğini ve vatandaşlara benzer haklara derhal sahip olacağını belirtmektedir. Dil veya adetleri bilmeyen göçmenlerin asimilasyonunun artırılabilmesi için Türkiye içinde kültürün daha yoğun yaşandığı yerlerde ikamete zorlandıkları da görülmektedir. Etnik şuuru iyice yerleşmiş göçmenlerden bunu yayabilmeleri için doğu bölgelerine göç ettirilenler de olmuştur (Ülker, 2008).

İskân kanunu aynı değerleri benimsemiş ve aynı dili konuşan tek bir etnik grubun hâkimiyetini sağlamak için geliştirilmişti. Kanunda göçmenlerden Türk kültürünü



benimsemeyenlerin aynı koşullarda Türkiye'ye kabul edilmeyeceği ve göçmenlik konusunda seçici davranılacağı belirtilmektedir (TBMM, 1934). Göçmenlerin yerleştirilmesi konusunda ikametın sağlanacağı yerleşim yerleri ve yaşam şartları o kadar önemlidir ki göçmenlerin yönetiminden sorumlu olan bakanlık günümüzdeki gibi İçişleri Bakanlığı değil, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı olmuştur (Ülker, 2008). İlgili bakanlık sadece dışarıdan gelen ve yukarıda değınilen göç hareketlerini değil, aynı zamanda iç göçün koordinasyonunda da önemli bir rol oynamıştır.

İskân Kanununun 2006 yılına kadar yürürlükte kaldığı ve özellikle küçük yerleşim birimlerinde yabancıların ikametinde uygulandığı belirtilerek ulus-devlet inşa etme çabasının neredeyse devletin kuruluşundan sonra hiç bitmediğı ortaya konulmuştur (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 128). 1926 yılında yayımlanan 788 sayılı Memurin Kanununun devlet memuriyetini kazanmak için Türk olmayı şart olarak belirtmesinde de benzer bir amaç olduğu görülmektedir (Kirişçi, 2012: 75). Bu düzenlemelere ek olarak bazı meslekleri Türklere has kılan, ticareti millileştirme amaçlı başka kanun ve yönetmeliklerle toplum homojenleştirilmeye ve saflaştırılmaya çalışılmıştır (Güleç, 2015: 90; Demirhan ve Aslan, 2015: 34).

### **4.3. Ulus-Devletin Yerleştirilmesi Dönemi (1950-1980)**

Bu dönemin en önemli dinamiğı Türkiye'nin çok partili bir siyasi hayata kavuşması ve bununla paralel batı yönlü politikaların daha önde olduğu göç siyasalarının hayata geçmeye başlamasıdır. Ulus-devlet paradigmasının temellerini sarsacak cinsten göç hareketlerinin mevcut olmadığı bu dönemde de daha önceki gibi ulusun etnik birliğı ve bütünlüğü açısından gerekli görülen adımlar atılmıştır. Dönemin başlangıcı, son dünya savaşının sonuçlanması ve uluslararası barışın sürekli olarak tesis edilmesi amacıyla kurulan BM vb. kuruluşların yaygınlaşma girişimlerine sahne olmuştur. Yine de Türkiye'nin siyasi yapısının değışimi ulus-devlet çizgisini etkilememiştir. Göç politikalarının evrimi bunun açık bir göstergesini teşkil etmektedir (Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1053; Latif, 2002: 19; Güleç, 2015: 93).

BMMYK'nın temsilciliğinin Ankara'da açılması, mülteci ve göçmen düzenlemeleri açısından sadece dönemin değil, tüm Türk göç politikasının en önemli gelişmelerinden biridir. Bunun haricinde savaşın bitmesiyle özellikle gelişmiş ülkelerde ihtiyaç duyulan nitelikli veya niteliksiz işgücünün gelişmemiş veya gelişmekte olan ülkelere tedarik edilmesi üzerine Türkiye'den diğer ülkelere de göç gerçekleşmiştir (Kirişçi, 2012: 65). Bu göçün ulus-devlet konusunda bir risk sağlayıp sağlamayacağını tartışıldığı ve sonuçta döviz girdilerini artıracığı, işsizliği azaltacağı ve ulus-devletin eski tehlikeleri atlattığı değerlendirilerek göç vermenin uygun görüldüğü anlaşılmaktadır (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 148).

Saflaştırma çabalarının örneklerinden biri değişik tarihlerde ortaya çıkan Kıbrıs olayları akabinde yaşanan zorunlu tehcir hadisesiyle açığa çıkmıştır. 1955 ve 1962 tarihlerinde Rum ve Ermeni Türk vatandaşlarının zorla sınır aşırı ülkelere gönderilmeleriyle sonuçlanan bu elim hadiseler ulus-devlet inşa çabalarının her zaman canlı tutulduğunun bir göstergesi olmuştur (Demirhan ve Aslan, 2015: 36). Benzer şekilde İsrail'in 1948'de kurulmasıyla birlikte birçok Yahudi'nin Türkiye'yi terk etmesi, ülkenin henüz yabancıların rahatlıkla yaşayabileceği bir yer haline gelmediğini ve imparatorluğun yıkılışının verdiği psikolojik darbenin devlet yönetiminde hüküm sürdüğünü göstermiştir. Etnik kimliği farklı toplulukların herhangi bir nedenle ülkeyi terk etmesi, etnik homojenliği artırmış ve yabancılara yönelik misafirperverliği azaltmıştır.

1951 Konvansiyonunu imzalayan Türkiye'nin çok az ülkenin şerh olarak kayıt altına aldırıldığı coğrafilik şartını sürmesi bu mantıkla daha iyi anlaşılabilir. Coğrafilik şartı, diğer 147 BM üyesinin kabul etmesine rağmen, Madagaskar ve Lübnan'la beraber Türkiye'nin mülteciliğin ön şartı olarak kabul ettiği ve göçmenin mülteci olarak kabul edilebilmesi için Avrupa ülkelerinden gelmiş olması gerekliliğidir. Dolayısıyla Türkiye'ye Avrupa ülkeleri haricinde bir ülkeden gelerek iltica başvurusunda bulunmak mümkün değildir (Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1024; Latif, 2002: 25; Güleç, 2015: 92; Kalkınma Bakanlığı, 2014: 27). Yabancıların ülkeye zarar verebileceği şuurunun ön planda olması muhtemel bu hareket tarzının diğer bir nedeni,

özellikle toplumun benimsemeyeceğinin düşünöldüğü yabancıların bakımının ekonomik olarak yük oluşturmaları tehlikesi ile değeriendirilmesidir.

Coğrafilik kısıtlamasının 1967 protokolüyle kaldırılmasının Türkiye'nin de aralarında bulunduğı çok az ölkede tarafından uygulanmaması, ölkenin kendini büyük göç hareketlerine karşı kendini koruma refleksiyle açıklanmaktadır (Parlak ve Şahin, 2015: 70). Küreselleşen dünyada insan hareketlerinin artış göstermesi sonucunda miktarı ve boyutu yükselen göç dalgaları, Avrupa ve Asya arasındaki Türkiye'nin coğrafilik kısıtlamasını haklı çıkarmıştır. Geri gönderememezlik hükmünün Avrupa kıtasının dışındaki göçmenler için uygulanmaması zaman zaman problemler oluştursa da bu nedenlerle Türkiye bu kısıtlamayı hala kaldırmamıştır.

#### **4.4. Ulus-Devletin Belirginleşme Dönemi (1980- Günümüz)**

Göç politikalarının biçiminin 1980 sonrasında daha liberal bir hale girmesinden bahisle bir değışim arz ettiğı beyan edilmektedir (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 102). Dünyanın küresel anlamda liberalleşmesi ve hatta ölkemizde özelde 1980 askeri darbesi sonrasında neo-liberal politikaların egemen hale gelmesi, devletin başta ekonomi ve eğitim politikaları olmak üzere çoğı siyasasında değışiklik meydana getirmiştir. İnsani krizlerin ve göç hareketlerinin de değıştiğı bu dönemde daha önce aktarıldığı gibi ekonomik nedenlerle göç eden yasadışı göçmenler yoğunlaşmaya başlamıştır. Her ne kadar neo-liberal politikalar egemen olsa da ulus-devlet oluşumuna tehdit olabilecek unsurlara karşı kamu güçlerinin tepkileri değışmemiştir.

Liberal politikaların tesiriyle ilk yumuşatılan düzenleme, yurtdışına giderek çalıştığı ölkenin vatandaşlığını kazanan Türklere çifte vatandaşlık yolunun açılmasıdır. 1983 yılında birçok Türk'ün Avrupa ölkelerinde sosyal haklarını kaybetmemek için Türk vatandaşlığından çıkması oranındaki artışın ardından, ulus-devlet refleksinin aksine bu kişilerin Türk olarak kalmalarına imkân verilmiştir. Bu düzenlemenin köklü bir değışiklik olduğu bilinmektedir çünkü devlet ilk defa başka bir ölkenin vatandaşlığına sahip olan insanların kendi kimliğini de taşımasına müsaade ederek etnik homojenliğe

aykırı bir hususu kabul etmiştir (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 140). Çoklu kültüre izin verilmesinin bu tarihten sonra da birtakım izdüşümleri ortaya çıkmıştır.

Aktarılan liberal rüzgârların aksine hala yürürlükte olan İskân Kanununun ve 1967 protokolüne karşı geliştirilmiş coğrafi kısıtlamanın uygulanması problemlere yol açmaktaydı. Bu problemlerin başında sınırların korunamaması, terör olayları, artan mülteci sayısı ve geçmişte kalmış olan yasaların yeni ihtiyaçlara cevap verememesi sayılmaktadır (Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1019). Yasadışı yollarla Türkiye'yi hedef ya da transit olarak kullanmak isteyen Afganistan, İran, Pakistan, Somali ve Sri Lanka'dan gelen mültecilerin sayısının artması ve coğrafi kısıtlama nedeniyle bu şahısların geri gönderilmeye çalışılmasının küçük veya büyük çapta krizlere neden olabildiği belirtilmiştir (Demirhan ve Aslan, 2015: 32).

İran devriminin sonrasında devrim karşıtlarına karşı yapılan zulümden kaçanların sınırdan illegal geçerek Türkiye'ye sığındıklarını ve kanunlar gereği geri verilen bazı şahısların can güvenliklerinin bulunmamasının uluslararası alanda tepki çektiği aktarılmaktadır (Kirişçi, 2012). Gerçekten de bazı geri gönderme ve mülteci haklarını yok sayma uygulamaları bazıları uluslararası yetkiye sahip mahkeme kararlarıyla ortaya konmuştur (Zieck, 2010: 599). Buna karşın Türkiye'nin AB ve BM normlarına direnmesinin iyi düşünülmüş nedenleri de vardır. Bunlardan birinin Avrupa Kalesi oluşturma girişimine alet olunmama çabası olduğu gerçeğidir (Tolay, 2013: 80). Bu terim, AB'nin sınırlarının etrafındaki az gelişmiş ülkelere baskı uygulayarak kalabalık ülkelere gelen ekonomi nedeni göçlerin daha gelmeden durdurmasını ve düzensiz göç probleminin civar ülkelerde kalmasını amaçlayan politikaları ifade etmektedir.

Bir önceki bölümde ayrıntılarıyla anlatılan 1991 Göçmen Krizi, ulus-devletin geçmişten gelen refleksif mantalitesiyle liberal politikalarla değişen ulusal ve uluslararası arenanın baskısının çatışmasına neden olmuştur. Milyonlarca insanın oldukça rahatsız edici bir biçimde ve dünyanın gözleri önünde gerçekleşen bir katliamdan kaçabilmek için ülke sınırlarından mülteci sıfatıyla alınması ve binlerce insanın ölümüne neden olan bir terör örgütünün devlet rağmına güç kazanabilecek olması arasında kalan kamu zihninin paradoksu (Latif, 2002: 26) bu kriz sonunda yeni bir legal düzenlemeyle problemi çözmeye çalışmıştır (Güleç, 2015: 99).

#### 4.4.1. 1994 İltica Yönetmeliği

1994 İltica Yönetmeliği (Resmi Gazete, 1994) bu nedenlerle günümüze kadar gelen göç politikalarının oluşumunda önemli bir kilometre taşı olmuştur. Yasanın en önemli çıkarımlarından biri Türkiye'nin daha önce mülteci olarak kabul edilme şartı olarak çekince koyduğu coğrafilik kıstasını esnetmesidir (Latif, 2002: 18). Türkiye düzenlemeyle coğrafilik şartını tam olarak kaldırmamış fakat BMMYK'nın üçüncü bir ülke bulmaya çalıştığı göçmenlere, bu işlem gerçekleştirilene kadar geçici koruma statüsü verileceğini açıklamıştır (Demirhan ve Aslan, 2015: 29). Dolayısıyla 1967 protokolünde asla Avrupa ülkeleri dışında göçmen kabul etmeyeceğini deklare eden Türkiye, bir bakıma geri adım atarak kalabalık ve geri kalmış Asya ve Orta Doğu ülkelerinden gelen göçmenlere geçici olarak mülteci statüsünü tanımıştır.

Maalesef, bu yönetmelik beraberinde yeni sorunlar doğurmuştur. Öncelikle mültecilerin geçici korunmaya başvurulabilmesi için devletin öngördüğü beş günlük süre ve bu süre konusunda sığınmacılara bilgi verilmemesinin doğurduğu hak kayıpları yüzünden mağdur olan yabancılar, uluslararası arenada büyük bir problem teşkil etmiştir. Özellikle doğu bölgelerinde ve zor şartlar altında ancak hayatını kurtarmış olan ve daha yeni geldiği bir ülkede bu kadar kısa sürede başvuru yapması gerekliliğinin farkında olmayan yüzbinlerce yabancı, yönetmeliğe göre anında ve başka hiçbir gerekçe gösterilmeksizin sınır dışı edilebilmiştir. Bunun haricinde düzenleme ile yapılacak olan başvuru metninin, göçmenlerin anlayabileceği dillere çevrilmemesinin anlaşılabilirliğini imkânsız hale getirdiği belirtilerek verilen geçici koruma hakkının adeta gözlerden kaçırılarak göçmenlerin mağdur edildiği anlaşılmaktadır (Latif, 2002: 11).

Düzenlemenin olumsuzluk arz eden diğer bir hususu ise iltica prosedürleri üzerinde devletin üzerine aldığı bir sorumluluktur. Buna göre BMMYK sadece devletin uygun gördüğü kişilerin başka ülkelere yerleştirilebilmesi için gerekli başvuruyu değerlendirebilecekti. Yani, devletin uygun görmediği kişiler, şartlar ve yükümlülükler ne olursa olsun BMMYK'nın güvencesinden faydalanamayacak ve iltica hakkından yoksun bırakılacaktı. Devletin bu uygunluğu vermek için gereken kıstasları açıklamaması ve diğer kuruluşlarla paylaşmaması da önemli diğer bir problemdi. Bu

hususun devletin kendisinin dışında hiçbir kuruma güvenmemesinin sonucu olduğu ve birçok göçmenin bu şekilde mağdur edildiği ifade edilmiştir (Latif, 2002: 20).

1999'da artan uluslararası baskı nedeniyle beş günlük ilticaya başvuru süresi on güne çıkarılmıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) kararlarının arasında yer alan Jabari-Türkiye davasında, Türkiye'nin müracaat yükümlülüğünü mültecinin kendisine bırakarak hak ihlali yaptığına karar verilmesi hususu daha sonraki politikalar üzerinde belirleyici olmuştur (Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1023). 2005 yılı öncesi dönem adı verilen evrede gerçekleştiği söylenen 1994 Yönetmeliğinin en önemli nedenlerinden birinin AB üyelik sürecinin olduğu belirtilmektedir (Tolay, 2013: 89). Bu nedenle 1994 Yönetmeliğinin ana hatlarını AB ve ilgili uluslararası kuruluşlar oluşturmuşlardır. Ayrıca bu tür düzenlemeler makbul yabancılar için makul şartlar ve esnek politikalar doğururken istenmeyen göçmenler için bürokratik engeller ortaya çıkarmıştır.

Dolayısıyla bu yönetmeliği oluşturan AB'nin hedefinin bir Avrupa Kalesi kurmak ve bunu korumak olduğunu bilen Türkiye, bir Türkiye Kalesi kurmayı ve bunu korumayı amaçlayan bir yönetmelik oluşturmuştur. Bunun sonucu her ne kadar ulus-devlet reflekslerini yumuşatan bir düzenleme de olsa (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 77), aslında aynı amacın ekseninden çok ta uzaklaşmamıştır (Tolay, 2013: 93). Zaten bu nedenlerle AB ülkelerinin uzun ve şiddetli baskılarına rağmen coğrafilik şartının kaldırılması asla düşünülmemiş, devlet bu konuda geri adım atmaya yanaşmamıştır. Sonradan önemli problem olarak görülen bürokratik engellerin de bu çerçevede düşünülmesi ve pragmatik amaçlı olduğunu değerlendirmek gerekmektedir.

1994 Genelgesi önceki on yılın birikimiyle gerçekleşmiştir ve 1980 sonrası meydana gelen birçok göç olayı bunun müsebbibidir (Kirişçi, 1996: 301). Ulusal göç olarak değerlendirilebilecek Bulgaristan Türklerinin göçü, Avrupalı göçü olarak kabul edilen Bosnalıların göçü ve bunların haricinde Türkiye'nin coğrafilik çekincesine takılan Iraklıların 1991'den sonra başlayan göçü, bunların hepsini kapsayabilecek bir düzenlemenin gerekliliğini göstermiştir. Farklı göçmen kaynaklarına verilen farklı kamusal tepkiler eşitsizlik oluşturduğu gerekçesiyle eleştirilmiş ve ortaya bu genelge çıkmıştır.

Genelgenin BMMYK ve AB'yi yeterince memnun etmemesinin nedenlerinden biri yasa metninde Türkiye tarafından dile getirilen ve ülkenin güvenlik birimlerini iltica konusunda tek yetkili mercii yaparak BMMYK'nın ve ilgili kuruluşların yetkilerini kısıtlamasıdır. Genelgeye göre devlet hem BMMYK'nın kimleri mülteci olarak görebileceğini hem de kabul edilseler bile bu mültecilerin istediği ülkelere seyahat edebileceğini tek başına kararlaştırabilecekti (Kirişçi, 1996: 308). Iraklı mültecilerin oluşturduğu krizin diğer bir yönü uçuşa yasak bölge olarak belirlenen Kuzey Irak'ta PKK terör örgütünün desteklendiği ve örgütün hareketlerine serbestlik verildiği konusundaki istihbari duyumlardı. Gerçekte göçmenler ve PKK'nin bu bağlamda gözle görülür bir ilişkisi bulunmamaktaydı fakat uluslararası kuruluşları PKK konusunda daha fazla önlem almaya itmek için bu iki husus Türkiye tarafından birlikte konu edilmiştir.

1994 Genelgesinin normalden daha gelişigüzel hazırlandığını düşünenler bu olumsuzluğu düzenlemenin çok az yetkili tarafından hazırlanmasına ve devlet mahfillerinde çok fazla tartışılmadan yayımlanmasına bağlamıştır (Kirişçi, 1996: 311). Gerçekten de az sayıdaki İçişleri Bakanlığı yetkilisinin sadece Dışişleri Bakanlığındaki bazı görevlilere danışarak hızlı ve özensiz bir dille hazırladıkları genelgenin hukuki ve teknik açıdan eksiklikleri, Askeri Yargıtay üyesi bir hâkim tarafından da eleştirilmiştir (Kirişçi, 1996: 312). Elbette yukarıda da anlatıldığı gibi genelgenin istenmeyen yabancı karşıtı olan özensiz dili için bazı bürokratların eleştirilmesi, genelgenin kamudaki uluslararası ve ulusal baskıların endişesiyle hazırlanmış olması nedeniyle gereksizdir.

Düzenleme dört farklı göçmen kategorisi tanımlamaktadır. Bunların ilki 1951 ve 1967 sözleşmelerine göre iltica talep edenler, ikincisi başka bir ülkeye iltica edebilmek için geçireceği sürede beklemek için Türkiye'den ikamet talebinde bulunanlar, üçüncüsü büyük gruplar halinde iltica talebinde bulunanlar ve sonuncusu Türkiye'nin sınır kapılarına gelerek can güvenliklerinin bulunmadığı gerekçesiyle iltica talebinde bulunanlardır. Sığınma talebinde bulunan yabancılar ise Avrupa dışındaki bir ülkeden gelen ve 1951 Konvansiyonuna göre başvuruda bulunan göçmenler olarak tarif edilmiştir. Genelge iltica prosedürünün nihai kabul veya ret makamının İçişleri Bakanlığı olduğunu kurallaştırmıştır.

Her ne kadar genelgeye hâkim olan anlayış ulus-devletin korunması ile ilgili ögeler içerse de, o güne kadar ki en açık iltica düzenlemelerini içermekte ve 1967 protokolüne imza atılırken muallakta kalan unsurları kabaca bir düzene sokmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde düzenlemenin göçmenlerin lehine bir gelişme olduğu söylenebilir. Uygulamada yaşanan aksaklıklar zaman içinde BMMYK ile karşılıklı koordinasyon yoluyla halledilmeye çalışılmıştır (Kirişçi, 1996: 313). Genelgede bulunan ve BMMYK'nın direk ya da dolaylı etkisi bulunan maddeler bir sonraki bölümde daha ayrıntılı bir şekilde tartışılacaktır.

#### **4.4.2. 2004-2013 Arasındaki Reformlar**

1994 genelgesinin yol açtığı problemler AB ve BM nezdinde uyarılara yol açarken özellikle birbiri ardına gelen aleyhte AİHM kararları AB üyelik müzakerelerini sürdürmeye çalışan Türkiye'nin göç politikalarında ve mülteci rejiminde yeni düzenlemeler yapmasını zorlamıştır (Tolay, 2013: 98). AB müzakereleri sonucunda 2004 yılında TR02-JH-03 numaralı İltica-Göç Twinning Projesinin Danimarka ve İngiltere ile beraber başlatılmasının, Türkiye'nin göç politikalarının dönüm noktalarından biri olduğu iddia edilmektedir (Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1029). Projenin sonunda hazırlanan taslak *Sığınma ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı* adı altında 2005 yılında Bakanlar Kuruluna sunulmuştur. Aynı yılın Mart ayında kabul edilen plana göre birçok kanunda değişiklik yapılmış ve 2009 yılına kadar mültecilik tanımının uluslararası normlara uygunluğunun artırılması için gereken çalışmaların yapılacağını taahhüdü verilmiştir.

2005 yılında kabul edilen bu plan yukarıda verilen taahhütlerin yanı sıra coğrafilik şartının kaldırılacağını ve 2009 sonuna kadar bu konuda gerekli çalışmaların yapılacağını da deklare etmiştir. Türkiye'nin kendisine koyduğu şartlardan biri de mültecilerin ve sığınmacıların işlemlerinin sistematik bir şekilde yapıldığı ve bu işten sorumlu bir birimin oluşturulmasıdır. Şüphesiz hükümet bu türden politikaların birden kabul edilmesi nedeniyle ülke topraklarının mülteciler için bir hedef haline geleceğini ve



hatta bunun da ötesinde AB ülkelerinin istemediği yabancılara AB topraklarından atılarak ülke topraklarına bırakılacağını düşünmüştür.

Mülteci yoğunluğunun artması ile AB'nin öngördüğü ve yardım olarak destekleyeceği iltica fonunun finansal açıdan yeterli olmayacağını öngören yetkililer, AB'yi memnun edecek göç politikalarından kuşku duymuştur (Kirişçi, 2012: 64). Bunlar AB yetkilileriyle paylaşıldığında ve kanunların aceleyle getirilmeden belli bir geçiş süreci içinde zamana yayılarak uygulanmaya başlanması teklif edildiğinde, AB'nin Avrupa Kalesi fikrinin dayatılmaya çalışılması oldukça şaşırtıcı olmuştur. Çünkü Türkiye'nin mülteci ülkesi haline gelebilmesini sağlayacak olan Avrupa Kalesi kavramının sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması Türkiye'den beklenmiştir. Buna karşılık devletin kabul ettiği hareket planında (Sığınma ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı) özellikle coğrafilik kısıtlamasının kaldırılabilmesinden aşağıdaki şekilde bahsedilmektedir;

“1951 Cenevre Sözleşmesine uygulanan coğrafi kısıtlamanın kaldırılması konusu, 2003 yılı Türkiye Ulusal Programında, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım müzakerelerinin tamamlanmasına paralellik arz edecek şekilde sonuçlanması planlanmış ve iki koşulun tamamlanmasına bağlanmıştır. koşullar;

- Katılım aşamasında Türkiye'ye doğudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesi,
- AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermeleri olarak belirtilmiştir.”

Bu şekilde şartlar ileri sürülmesinin nedeni Türkiye'nin AB'ye ya da daha geniş çerçevede BM'ye güvenmemesi ve uluslararası arenanın Türkiye'yi bir mülteci deposu olarak kullanabileceği inancıdır. Yine bu amaç işaret edilerek Türkiye'nin coğrafilik çekincesini öne sürmesinin nedeninin devletin en başından beri uluslararası kurum ve kuruluşlara karşı beslediği güvensizliğin ortaya çıkması olarak nitelenmiştir (Parlak ve Şahin, 2015: 70). Aslında bu amaçların öncesindeki gerekçeler devletin gerçekten AB ve

BM'ye karşı hissettiği güven bunalımını yansıtmaktadır. Sığınma ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planında belirtilen gerekçe şu şekildedir;

“Coğrafi kısıtlamanın kaldırılması konusu Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarına zarar verilmeyecek şekilde çözüm bulunması gereken bir konudur. Zira Türkiye, 1980'li yıllarda tırmanmaya başlayan ve dünya konjonktürünü değiştirecek nitelik taşıyan toplu nüfus hareketlerinden oldukça fazla etkilenen bir ülke olmuştur.

Bu çerçevede;

- 1988 yılındaki İran-Irak Savaşı sırasında 51.542,
- 1992-1997 yılları arasında eski Yugoslavya'daki iç savaş ve bölünme ve Bosna-Hersek olaylarında 20.000,
- 1989 yılı Mayıs-Ağustos ayları arasında Bulgaristan'dan sınır dışı edilen 311.000 civarında ve ayrıca vizeli olmak üzere 34.000 olmak üzere toplam 345.000,
- 2 Ağustos 1990 ila 2 Nisan 1991 tarihleri arasında Körfez Krizi ve savaşından önce 7489 sonrasında da 460.000,
- 1999 yılında Kosova'da meydana gelen olaylar sonrasında 17.746,
- Ülkelerinden sürgün edilerek geniş bir coğrafyaya dağılan Ahıska Türklerinden Türkiye'ye yerleşmek üzere 32.577 kişi, olmak üzere toplam 934.354 yabancıya Türkiye'de çalışma hakkını da içeren ikamet izni verilmiş ve bugüne kadar da sürdürülmüştür. Aynı zamanda bu ailelerin Türkiye'de doğan çocukları da aynı haktan yararlandırılmıştır.”

Eylem planında yer alan yukarıdaki gerekçe Türkiye'nin yurtdışından gelen Türk soylu olan ya da olmayan bütün göçmenler konusunda hassasiyet gösterdiğini ve insan hakları ihlali olarak değerlendirilebilecek uygulamalardan uzak durduğunu, misafirperverlik konusunda gelişmiş ülkeler kadar ve hatta daha fazla çaba gösterdiğini savunmaya çalışmıştır fakat bu itirazlar yersizdir (Parlak ve Şahin, 2015: 74). Çünkü Cenevre Komisyonu ve AİHM kararlarının kabul edildiği bir ülkede coğrafilik kistasının açıkça bu kuruluşların kurucu metinlerine aykırı olduğu bilinmektedir. Ayrıca AİHM'nin onlarca kararı coğrafilik çekincesini ve devletin uluslararası sözleşmelerden doğan birtakım yükümlülüklerini yerine getirmemesini hak ihlali olarak

değerlendirmiştir (Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1031). Bunlara ek olarak kütleli göç hareketlerini coğrafiliik kıstasının haricinde göreceğini söyleyen devletin zaten bu çekinceden vazgeçmiş olacağı açıktır. Bu nedenlerle devletin eylem planının coğrafiliik kıstasını hala savunulabilecek bir argüman gibi algılaması hem hukuki hem de pratik zeminde uzun süreli uygulanabilecek bir politika olarak görülmemektedir.

Göç İdaresi verilerine dayanarak 2005 Göç Planına bağılı olarak değıştirilen veya yenilenen bazı mevzuatın listesi aşağıdaki gibi belirtilmektedir (Demirhan ve Aslan, 2015: 31);

“- Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik,

- Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliğı,

- Doğrudan Yabancı Yatırımlarda Yabancı Uyruklu Personel İstihdamı Hakkında Yönetmelik,

- Türkiye’de Oturan Yabancıların Nüfus Kayıtlarının Tutulması Hakkında Yönetmelik,

- Türkiye’de Öğrenim Gören Yabancı Uyruklu Öğrencilere İlişkin Yönetmelik,

- Doğrudan Yabancı Yatırımlar Kanunu Uygulama Yönetmeliğı,

- Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliğı,

- Kabul, Barınma ve Geri Gönderme Merkezleri ile İlgili Yönetmelik,

- Geçici Koruma Yönetmeliğı,

- 25/09/1968 tarihli ve 6/10733 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol,

- Geri Kabul Antlaşmasıyla İlgili Başbakanlık Genelgesi,

- Sınır Kapılarında Verilen Vizelerle İlgili Bakanlar Kurulu Kararı.”

Bu kapsamlı ve parça parça olarak ilgili kanun ve yönetmeliklerde yapılan değışiklikler, 2013 yılında yayımlanan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma

Kanunu (YUKK) sonrasında kesinleşmiş ve bu tür mevzuatı yürütmek için yeni bir kurum ihdas edilmiştir.

2004-2013 arasındaki yıllar Türkiye'nin hem AB müzakerelerinde bir yol kat etmeye, hem de geçmişten gelen kamusal kodlarını korumaya çalışması arasında bir yol bulma çabalarını içermektedir. Sürecin sonunda göç politikalarından sorumlu yeni bir kurumun hayata geçirilmesi, devletin bu konudaki ciddiyetini ve iyi niyetini göstermesi açısından hayati önem taşımaktadır. Zaten, yeni kuruluşun göreve başlaması uluslararası alanda olumlu tepki de toplamıştır.

#### **4.4.3. 2013 ve Sonrası**

Günümüze kadar gelen göç politikalarının değişimindeki en büyük rol, daha çok yakın zamanda yürürlüğe giren kanunlardadır. Bunların da en önemlisi kuşkusuz 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunudur. Kanun kendisinden evvel yayımlanmış düzenlemelerin tümünde YUKK'na aykırı hususları otomatik olarak kaldırmıştır. Çok hızlı bir şekilde yürürlüğe sokulmak istenen kanun, ilgili teşkilatın oldukça yetersiz olması nedeniyle uzun bir süre uygulanamamıştır. Yürürlüğe girmesi sürekli ileri tarihlere ötelenen kanunun bazı hükümleri 2015'e kadar uygulanamamıştır. Buna rağmen, göç politikaları konusunda devletin önümüzdeki yüzyılda önemli dönemeçlerinden ve yol göstericilerinden olacak olan söz konusu kanunun incelenmesi bu çalışmanın amaçları arasında yer almaktadır.

YUKK beş kısma ayrılmıştır. Üçüncü kısımda düzensiz göç ile ülkede bulunan sığınmacıların ve mültecilerin haklarına yönelik düzenlemeler bulunmaktadır. Diğer kısımlar düzenli göç, merkezi ve taşra teşkilatlarının görevleri, amaçları ve ulusal diğer politikalar üzerinedir. Yeni bir teşkilatın ve yeni görevlilerin düzenli ve düzensiz göç ile ilgili çalıştırılmaya başlaması bir zihniyet devrimi olarak değerlendirilmelidir. Aslında belki de en önemli gelişmelerden birisi bu yeni kurumun ortaya çıkması olmuştur.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM), İçişleri Bakanlığının altında düzenli ve düzensiz göç hareketlerini düzenlemek için kurduğu yeni bir teşkilattir. Taşrada da aynı

diğer müdürlükler gibi organize olan kurumun yapacağı işleri Emniyet Genel Müdürlüğü yerine getirmekteydi. Dolayısıyla ister iş yapmak ister evlenmek, isterse öğrencilik için Türkiye'ye legal yollardan gelerek legal yollardan ikamet isteyenler karşılarında resmi üniformalı ve silahlı güvenlik kuvvetlerini görmekteydi. Suç işlemiş veya değişik nedenlerle yasadışı konumuna düşmüş tüm yabancılar ve mültecilerin zaten polisle muhatap olarak sivil herhangi bir mercie ulaşamamaları AİHM ve ilgili kuruluşlara yapılan başvuruların ana nedenlerindendi (Çiçekli, 2003: 21). Özetle Türkiye'de yabancı olmak veya Türk Vatandaşlığını kazanmaya çalışmak, silahlı güvenlik kuvvetleriyle karşı karşıya kalmak anlamını taşımıştır. Bu bağlamda gelişmiş ülkelerin hiçbirinde bulunmayan böyle bir sistem, Türkiye'nin nitelikli göç alabilmesinin önündeki engellerden biri olmuştur.

Sivil çalışanların düzenli veya düzensiz göçle ilgili işlemlerde görev almasının bu çalışmada bir zihniyet devrimi olarak görülmesi tamamen psikolojik nedenlerdedir. Üniformalı ve silahlı görevlilerin eğitimleri ve psikolojileri vatani düşmanlardan ve suçlulardan koruma üzerinedir. Özellikle düzenli göç ile ülkeye gelen, dürüst biri olarak Türkiye'de yaşayarak ülke kanunlarına saygılı bir hayat süren ve bunun da ötesinde katma değer üreterek aslında ülkeye fayda sağlayan bir yabancıнын, kendisini ülkeye potansiyel bir tehdit olarak gören görevlilerce değerlendirilmesi göçmen dostu ülkeler arasında yer almak isteyen devletlerde görülemeyecek bir politikadır. Kaldı ki yasa dışı göçmenlere karşı tutumlarla ilgili olarak hâlihazırda uluslararası mahkemelerde bulunan birçok dava, polisin göç politikalarında aktif görev almasından kaynaklanmıştır. Açıkça kararlarda bu husus zikredilmese de güvenlik anlayışının hâkim olduğu bir kuruluşun göçmenlerle ilgili hususlarda görev yapması kararları etkilemiştir.

Sivil görevlilerin göçmenler karşısındaki anlayışının güvenlik temelli olması beklenemez. Ayrıca, Türkiye'dekine benzer bir yabancı rejimi olan ülke sayısı da azdır. Çoğu gelişmiş ülkede, özellikle düzenli göç unsurunun düzenlenmesinde esas olan yurtiçi teşkilatlar değil, yurtdışı teşkilatlardır. Bu ülkelerde legal olarak bulunmak isteyen kişiler başvurularını o ülkelere gittikten sonra değil, bizzat buldukları ülkelerde yapmaktadırlar. Polisin böyle bir uygulamayı gerçekleştirme imkânı olmadığı için ikamet vizelerinin yurt içindeki birimlerde ve bilhassa emniyet binalarında

hazırlanması adeta bir alışkanlık olarak devam edegelmiştir. YUKK prensip olarak yurtdışında başvuruyu öngörse de alışkanlığın devam ettiği ve vizelerin illerde açılan müdürlüklerde düzenlendiği anlaşılmaktadır. Bunun ana nedeni yine YUKK’da gizlidir. Prensip olarak ikamet vizesinde konsolosluk başvurusunu önceleyen kanun, 22. maddede yurtdışında başvuru yapabilmenin koşullarını daraltmamış tam aksine elden geldiğince genişletmiştir. Her şeyin ötesinde, yabancının ikamet iznini yenileyebilmesi için ülkeyi terk etmesi bile koşul olmaktan çıkarıldığı için bir kere yurda giren yabancıların uzun yıllar boyunca kendi ülkelerine veya başka bir yere gitmeden ülkede kalabilmelerinin yolu açılmıştır. Aynı müsamaha ilgili yönetmeliklerle vize ihlali yapmış yabancılar için dahi gösterilmiş ve düzenli göçün sınırları artırılarak düzensiz göç oluşumunun önüne geçilmeye çalışılmıştır. Yeni kuruluşun düzenli göçün düzenli olarak kalabilmesi için yurtdışı teşkilatlarını artırarak yurt içindeki faaliyetlerini sınırlandırması gerekmektedir.

YUKK’nun amacı yukarıda sayılan nedenlerle “yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları ve İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek” olarak belirlenmiştir. YUKK kapsamı “yabancılarla ilgili iş ve işlemleri; sınırlarda, sınır kapılarında ya da Türkiye içinde yabancıların münferit koruma talepleri üzerine sağlanacak uluslararası korumayı, ayrılmaya zorlandıkları ülkeye geri dönemeyen ve kitlesel olarak Türkiye’ye gelen yabancılara acil olarak sağlanacak geçici korumayı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını” barındırmaktadır. Bu haliyle bir başlangıç olarak görülebilecek olan YUKK, ilerde göç politikalarında yaşanacak olan gelişmelerin daha sivil bir şekilde irdeleneceğini ve perspektifin değiştiğini göstermektedir (Erten, 2015: 25).

Bu bağlamda değişiklikler kendini farklı biçimlerde göstermektedir. Öncelikle Pasaport Kanununda ve diğer başka düzenlemelerde parça parça tanımlanan yurda giriş-çıkışlar ve vizeler bu kanunda toplu olarak bir düzene konmuştur. Yurda geçerli bir pasaportla giren yabancıların Türkiye’de kalabileceği süreler belirlenirken daha önce Bakanlar Kurulu kararı olarak benimsenen 180’e 90 olarak bilinen kural kanun haline

getirilmiştir (Erten, 2015: 38). İlgili metin: “Türkiye’de doksan güne kadar kalacak yabancılar, vatandaşı oldukları veya yasal olarak buldukları ülkedeki konsolosluklardan geliş amaçlarını da belirten vize alarak gelirler. Vizenin veya vize muafiyetinin Türkiye’de sağladığı kalış süresi, her yüz seksen günde doksan günü geçemez” şeklindedir ve AB’nin uyguladığı Shengen sistemine oldukça benzer bir kural tanımlamaktadır.

Doksan günlük vize, çoğu ülke vatandaşının otomatik olarak kazandığı ve ikamet almasına gerek kalmadan Türkiye’de geçirebileceği süreyi belirtmektedir. Üç aylık süre kısa bir süre gibi görülebilmesine rağmen kolaylıkla suiistimal edilebilme ihtimalini de içermektedir. Bu vize sırasında çoğu bazı yabancıların çalıştıkları ve bazılarının da süre sonunda yurdu terk etmeden illegal duruma düştükleri ve yakalanana kadar da bu şekilde ülkeyi terk etmedikleri görülmektedir. Bu nedenlerle doksan günlük veya ülkesine göre altmış günlük otomatik vizelerin göçmen dostu bir ülke oluşturmak için faydalı olabileceği değerlendirilse bile sonradan büyük düzensiz göç dalgalarına yol açabileceği de düşünülmelidir. Nitekim polisten devralınan düzenli göç uygulamalarının bir kısmı bu duruma yol açabilme potansiyeline sahiptir.

#### **4.4.4. Düzenli Göç Uygulamaları**

Düzenli göç rejimine dâhil olabilmek için yabancıların iki izinden birini alması gerekmektedir. Bunların ilki Çalışma Bakanlığının ilgili birimlerinden alınan çalışma izni, diğeri yeni kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden alınan ikamet iznidir. Dolayısıyla herhangi bir şekilde çalışma izni alan yabancıların ayrıca ikamet izni almasına YUKK 27. madde (Resmi Gazete, 2013) sayesinde gerek kalmamıştır. Bu durum ülkeye katma değer sağlayan yabancı çalışanların ikamet işlemlerinde önemli bir kolaylık, bürokrasi için de tasarruf sağlamıştır. İkamet izinleri ise farklı şekillerde tanımlanmıştır ve daha önceden bulunmayan bazı ikamet çeşitleri oluşturulmuştur. Bunlar YUKK’da tek tek maddeler halinde sayılmıştır; Kısa dönem ikamet izni, aile ikamet izni, öğrenci ikamet izni, uzun dönem ikamet izni, insanî ikamet izni ve insan ticareti mağduru ikamet izni şeklindedir.

Her bir ikamet izninin kimler tarafından kullanılabilmesi ve yabancıların bu izinleri nasıl elde edebileceği YUKK'da belirtilmiştir. Buna göre Kısa Dönem İkamet izni olarak adlandırılan ikamet izni kapsamı en geniş olan ve neredeyse ülkeye bir şekilde legal olarak gelmiş bütün yabancılara verilebilecek olan izin şeklindedir. YUKK 31. maddede (Resmi Gazete, 2013) düzenlenen Kısa Süreli İzin özellikle turizm amacını belirterek yabancıların tümünü kapsayabilme kapasitesine sahip olmuştur. Aynı zamanda bu maddeden defalarca bu iznin uzatılabilmesi ve uzatma süresine herhangi bir limit konulmaması, Türkiye'de yaşayan yabancıların turizm amaçlı uzun yıllar boyunca varlığını öne çıkarmaktadır. Anılan izin türü, çalışmanın 2.1. bölümünde yer alan istatistiklere bakıldığında en fazla kullanılan 2. ikamet izni şeklindedir. Mantık olarak senelerce turizm maksadıyla bir ülkede yaşanabileceğini düşünmek mümkün değildir. Hatta turizm amacıyla geçirilecek bir yıl dahi kabul edilebilmekten çok uzaktır. Buna rağmen kanunun bu durumu öngörmemesi ve bu şekilde senelerce ülkede yaşayan yabancılara art arda aynı amaçla ikamet düzenlemesi kaçak çalışmayı ve ekonomik kayıpları hızlandıracaktır. Bu bağlamda suiistimale son derece açık olan bu hükümlerin süratle düzenlenmesi gerekmektedir.

YUKK 34. madde (Resmi Gazete, 2013) Türkiye'de en fazla sayıda talep edilen aile ikamet iznini düzenlemektedir. Aile ikamet izninin fazla sayıda olmasının nedeni sadece yabancı eşlerin değil aynı zamanda ailedeki yabancı çocukların da bu izni alması nedeniyledir. Bunun yanında çalışma izni bulunan kişilerin eşleri ve çocukları da bu izni almaktadırlar. Çocukların ikamet izni alabilmeleri için 18 yaşından küçük olmaları gerekir. Fakat YUKK bu yaş kistasının duruma göre değerlendirilebilmesini ve 18 yaşından büyük olmasına rağmen aileye bağlı olan bireylerin de bu izinden faydalandırılmasını gerektiğini belirtmiştir. Her ne kadar bu bağımlılığı tesis eden unsurlar kanunen açık olmasa da maddenin yerinde bir hususu dikkate sunduğu anlaşılmaktadır. Aile ikamet izninde diğer önemli bir husus bu izin sahiplerinin bir yılda 180 günden (6 ay) daha fazla yurtdışında kalmaları halinde bu izni kaybedeceklerinin düzenlenmesidir. Kanun koyucu bir yılın yarısından fazlasını yurtdışında geçiren yabancıların aile vasfını yitirecekleri düşüncesiyle böyle bir yargı oluşturmuştur.



YUKK 38. Madde (Resmi Gazete, 2013) birçok yabancınn kullandığı öğrenci ikamet izinlerini düzenlemektedir. Bu izin öğrencinin anne veya babası için herhangi bir ikamet izni hakkı vermemektedir. Herhangi bir eğitim kurumunda bulunan (ilk ve orta öğretim, lise, üniversite, yüksek lisans veya doktora) tüm yabancı öğrenciler gerekli şartları sağlamaları sonucunda bu izni edinebilmektedirler. Öğrenci izinleri okullardan alınacak öğrencilik belgesi sürelerince verilir. Ön lisans ve üstü seviyelerdeki öğrencilerin ayrıca çalışma hakları da mevcuttur. Fakat bu çalışma süresi bir haftada 24 saati geçemeyecektir. Bu düzenlemeler gelişmiş ülkelerdeki örneklerden esinlenerek hazırlanmıştır. Ülkemizde gelişmekte olan şehirlerde kurulan ve dünyanın dört bir tarafından öğrenci çeken eğitim kurumlarının daha istikrarlı bir oranda yabancı öğrenci barındırabilmesi için bu tür düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır.

YUKK 42. maddede (Resmi Gazete, 2013) uzun dönem ikamet izni düzenlenmiştir. Bu uygulama eskiden en fazla 5 yıla kadar ikamet izni sağlayan iznin geliştirilmiş şeklidir ve sahiplerine süresiz Türkiye’de ikamet imkânı verilmektedir. Dolayısıyla bu ikamete sahip olan yabancınn tekrar ikamet iznine veya herhangi bir vizeye başvurmasına gerek kalmadan vefat edene kadar Türkiye’de legal bir biçimde ülkede kalmasının yolu açılmıştır. YUKK bu konuyu düzenlerken ısrarla bu izni kullanacak yabancınn ekonomik durumuna ve Türkiye’de sahip olduğu geçmişe atıf yapmaktadır. Öyle ki; yabancınn son sekiz yılını Türkiye’de geçirmiş olması ve ekonomik yönden herhangi bir yardım almadan kendi gelirleriyle geçinmiş olmasını koşullaştırmıştır. Böylece uzun bir zaman boyunca Türkiye’de yaşamış ve Türkiye’de yaşamaya devam etmeyi kararlaştırarak buna göre hayatını ve işini kurmuş yabancıların bundan sonraki yaşayışını daha az bürokrasiyle devam ettirebilmesi amaçlanmıştır.

Yurtdışında da örnekleri görülebilecek olan bu uygulama özellikle kendini Türkiye’de yaşamaya ve çalışmaya adanmış yabancılar için önemli bir fırsat oluşturmakta ve nitelikli yabancıların hayatını kolaylaştırmaktadır. Düzenlemenin vatandaşlarla yabancı arasındaki çizgiyi iyice yakınlaştırdığı gözden kaçmamaktadır. Muhtemelen bu nedenle kanun koyucu YUKK 44. madde (Resmi Gazete, 2013) T.C. vatandaşlarıyla uzun süreli ikamet sahiplerinin farklarını tek tek sıralamış ve seçme-seçilme ve zorunlu askerlik gibi istisnaları belirttikten sonra bu yabancıların herhangi bir vatandaştan farkı

olmadığını belirtmiştir. YUKK’da kanun koyucunun gösterdiği bu tutum, AB sürecinde küreselleşen ve liberal politikaları içselleştiren bir ülkenin içine girdiği değişimin boyutlarını göz önüne sermektedir. Özellikle uzun süreli ikamet düzenlendiği maddelerin yazım biçimi İçduygu, Erder ve Gençkaya’nın altını çizdiği ve her kamu politikasının ekseninde bulunduğunu iddia ettiği ulus-devlet refleksinin değişmeye başladığının ve ulus-ötesi dönüşümlere doğru yol alındığının göstergesidir (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2009: 128).

YUKK 46. madde (Resmi Gazete, 2013) daha önce bulunmayan yeni bir ikamet izni olan insani ikamet iznini tanımlamaktadır. Bu izin diğer ikamet izinlerindeki gibi herhangi bir şarta tabi değildir. O kadar ki, bu izni alacak yabancının pasaport veya kimliğini ispat edecek herhangi bir belgeye dahi ihtiyacı yoktur. Kanun detaylı bir şekilde bu iznin nedenlerini ve verilecek kişileri aşağıdaki şekilde sıralamıştır;

“a) Çocuğun yüksek yararı söz konusu olduğunda

b) Haklarında sınır dışı etme veya Türkiye’ye giriş yasağı kararı alındığı hâlde, yabancıların Türkiye’den çıkışları yaptırılmadığında ya da Türkiye’den ayrılmaları makul veya mümkün görülmediğinde

c) 55. madde uyarınca yabancı hakkında sınır dışı etme kararı alınmadığında

ç) 53., 72. ve 77. maddelere göre yapılan işlemlere karşı yargı yoluna başvurulduğunda

d) Başvuru sahibinin ilk iltica ülkesi veya güvenli üçüncü ülkeye geri gönderilmesi işlemlerinin devamı süresince

e) Acil nedenlerden dolayı veya ülke menfaatlerinin korunması ile kamu düzeni ve kamu güvenliği açısından Türkiye’ye girişine ve Türkiye’de kalmasına izin verilmesi gereken yabancıların, ikamet izni verilmesine engel teşkil eden durumları sebebiyle diğer ikamet izinlerinden birini alma imkânı bulunmadığında

f) Olağanüstü durumlarda” (Resmi Gazete, 2013)

Buna göre kabaca iki sınıf bulunmaktadır; İlki bir suç işleyerek diğer ikamet izinlerine başvuramayanlar veya suçun niteliği nedeniyle ülkeyi terk edemeyenler, diğeri de herhangi bir nedenden dolayı zulüm ve baskı altında yaşayarak ülke içinde sığınmacı duruma düşenler. Burada dikkat edilmesi gereken husus YUKK tasarlanırken bu ikamet izninin iltica başlığı altında değil, diğer düzenli göç unsurları arasında yer almasıdır. Kanun düzensiz olarak adlandırılan göç hareketlerini de elden geldiğince kayıtlı hale getirebilmek için böyle bir tedbir almış olmalıdır. Ayrıca çocuklara ait bir hükmün bulunması büyük göç hareketleri sonrasında veya herhangi bir nedenle yabancı ebeveynlerini kaybeden yabancı çocukların kimsesiz ve sahipsiz kalmaması içindir. Elbette kanunun olması gerekenden hızlı bir şekilde kabul edilmesi ve yürürlüğe girmesi nedeniyle bu tür maddelerin uygulanmasında sorunlar yaşanmıştır. Çünkü maddelerin özellikle sığınmacı pozisyonunda bulunanlar için çok değişik şekillerde yorumlanması mümkündür. Ayrıca olağanüstü durumun, çocuğun korunmasının, makul ya da mümkün olmayan terk etmelerin ne olduğu konularının kanuni ve hukuki olarak daha açık düzenlenmesi gerekmektedir.

İnsani ikamet izni sahiplerinin eğitim, sağlık ve çalışma gibi hakları da düzenlemeye muhtaç diğer değişikliklerdendir. İnsani ikamet izni sahibi olan Suriyelilerin kayıt altına alınmasının iyi bir gelişme olduğu belirtilirken hayatlarını idame ettirmek için bu insanların eğitim ve çalışma gibi haklarının da kalıcı olarak düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir (Yonca, 2014: 39). YUKK bu konuda herhangi bir hüküm içermemesine rağmen sonradan birtakım yönetmeliklerle bu konuda iyileştirmeler yapılmışsa da İnsani ikamet izni sahiplerinin haklarının daha somut bir biçimde belirtilmesi gereken düzenlemelere ihtiyaç duyulduğu bir gerçektir.

YUKK 48. madde (Resmi Gazete, 2013) kanunun yabancıların edinebileceğini öngördüğü son izin çeşidi olan insan ticareti mağduru iznidir. İnsani ikamet iznine benzer şekilde bu iznin sahibi olacak yabancılarda herhangi bir belge aranmaz. Bu izni talep edecek yabancıların bir insan ticareti olayının mağduru olmaları ve bu suç konusunda yetkililere yardım edeceğini beyan etmesi gerekmektedir. Bu iznin bir suç sonucu oluşması ve mağdurlarının sıradan göçmenlerden sayılamayacağı nedenleriyle YUKK süreyi en fazla 6 ayla sınırlı tutmuştur. İlgili mercilerin değerlendirmesiyle

sadece 6 aylık periyotlarla uzatılabilmesi öngörülen insan ticareti mağduru izni aslında insani ikamet izninin bir maddesi olarak değerlendirilebilecek bir izin çeşididir.

Düzenli göçü düzenleyen yukarıdaki maddeler değerlendirildiğinde yeni bir kanuna göre YUKK'nun dikkatli bir hazırlıkla ortaya çıkarıldığı görülmektedir. Kanunun ülkeyi göçmen dostu bir ülke haline getirmeyi amaçladığını söylemek abartılı olmayacaktır. Ulus-devlet reflekslerinin geriye atıldığının görüldüğü maddeler, devletin en azından kamu güvenliği için risk oluşturmayacak ve katma değer sağlayacak yabancıları artık potansiyel bir tehlike görmediğini anlatmaktadır. Günümüzde çok gelişmiş olduğu varsayılan ülkelerde dahi belli menkul veya gayrimenkul yatırımları karşılığında oturma vizelerinin ve hatta vatandaşlıkların verildiği görülmektedir. Küreselleşen dünyada özellikle sosyal sermayenin en önemli yatırım kaynaklarından biri haline gelmesinden dolayı, düzenli göç bağlamında ulus-devletin korumacı reflekslerinin terkedilmesi doğal karşılanmalıdır.

#### **4.4.5. Düzensiz Göç Uygulamaları**

Düzensiz göç uygulamaları YUKK 61. madde (Resmi Gazete, 2013) ve sonrasında düzenlenmiştir. Düzenli göç aşamasında AB esintilerinin ve etkilerinin görüldüğü YUKK, düzensiz göç konusunda ise BMMYK etkisinde kalmış gibidir. Mülteci tanımını yapan YUKK tamamen BM 1951 ve 1967 anlaşmalarının mülteci tanımını kopyalamıştır. Dolayısıyla tanımda 1951 yılında öngörülmüş Avrupalı olma şartı da aynen metne geçirilmiştir. Bu yüzden mülteci tanımlanmasında coğrafilik şartı uzun yıllardır devam ettiği şekliyle korunmuştur. Başka bir deyimle Türkiye coğrafilik çekincesi yönündeki tavrını yeni kanunla değiştirmemiş ve Avrupa dışından gelen mülteciler için mülteci tanımlamasını yapmayacağını belirtmiştir. Bu durum sakınca doğurmaktadır çünkü bu uygulamanın sonucunda iltica edemeyen bu göçmenler düzenli bir hayat kuramamakta ve aynı zamanda geri dönemedikleri için adeta temel insani haklarının tanınmadığı bir ortamda yaşamaya zorlanmaktadırlar. Çekincenin diğer bir sakıncası da bu göçmenlere, insan haklarına uygun davranılmaması sonucunda uluslararası kuruluşlar nezdinde ülke itibarının zedelenmesidir.

Fakat ilerleyen maddelerde kanunun, coğrafilik kısıtlaması için yeni bir tanım geliştirdiği görülmektedir (Dost, 2014: 33). Şartlı mülteci ve ikincil koruma adında ve ulusal alanda fazla örneği olmayan yeni tip bir göçmen tanımıyla Avrupa dışından gelen göçmenlerin de geri gönderilme tehlikesi yaşamadan ülkede kalmalarının yolu açılmıştır. Her iki unsur kanunda aşağıdaki gibi tanıtılmıştır;

#### “Şartlı mülteci

MADDE 62 – (1) Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye’de kalmasına izin verilir.

#### İkincil koruma

MADDE 63 – (1) Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde;

- a) Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek,
- b) İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak,
- c) Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak,

Olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir” (Resmi Gazete, 2013).

Şartlı mülteci terimi Türkiye’nin tarafı olduğu uluslararası sözleşmelerde yer almamaktadır. Bu tanım 1994 yönetmeliğinde tanımlanan sığınmacı teriminin yeni adı olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun haricinde tanımın 1994 yönetmeliğine göre biraz

daha 1967 protokolüne yakınlaştığı görülebilir. Çünkü hem şartlı mülteci hem de ikincil koruma statüsünün yetkililerin takdirine bırakmadan verileceği açık edilmiştir. Başka bir ülkeye yerleştirme kararının diğer anlaşmalarla BMMYK tarafından yapılacağı önceden kararlaştırıldığı için burada devlet 1994 yönetmeliğindeki son karar verici durumunu BMMYK'ya devretmiş bulunmaktadır. BMMYK'nın başvuru süresinin uzunluğuna bakılmadan mültecilere ikamet izni ve legal göçmen haklarının verilmesi mülteciler adına önemli bir gelişme olmuştur.

İkincil koruma tanımlaması, iltica kapsamını bir adım daha ileri götürerek daha önce tanımlanması mümkün olmamış durumlarda ortaya çıkacak olan gelecekteki değişik göçmen durumlarına karşın bir önlem olarak geliştirilmiş ve tehlike altındaki göçmenin korunmasını öngörmüştür. Şüphesiz ilerleyen maddelerde bu statüde değerlendirilecek yabancıların suç işlememiş olmaları ve ülkelerinde herhangi bir zulüm ve işkence konusunun aktörü olmadığı belirtilmiştir. Detaylı bir şekilde kimlerin mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma sahibi olduğu belirtildikten sonra gelen maddelerde 1994 yönetmeliğinde olduğu gibi garip sayılabilecek bürokratik engellerden bahsedilmemiştir.

AİHM kararlarının ve BMMYK baskısının açık olduğu bu yeni usulde herhangi bir yabancının uluslararası korumadan faydalanabilmesi için gerekli olan başvuruyu yapabilmesi için bir süre şartı konulmamış ve bu şart yerine getirilmediğinde ilticanın iptal edileceği gibi bir düzenlemeden kaçınılmıştır. 1994 yönetmeliğine göre oldukça yumuşak ve şefkatli bu uygulamalar insan hakları ihlallerinin engellenmesi için yapılmış görünmektedir. Başvuru sırasında aile fertleri adına diğer aile bireylerinin başvuruda bulunabileceğini belirten hükümler, devletin yeni dönemde uluslararası alanda yeni davalar istemediğini göstermektedir.

Çalışmada şimdiye kadar bahsedilmeyen ve dördüncü uluslararası koruma biçimi olan geçici koruma YUKK 91. maddede (Resmi Gazete, 2013) düzenlenmiştir. Buna göre;

“Geçici koruma, MADDE 91 – (1) Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.

(2) Bu kişilerin Türkiye’ye kabulü, Türkiye’de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye’den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki iş birliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”

Geçici korunmanın tanımlanması da diğer iki yeni tanımlama gibi daha önce ulusal hukukta mevcut olmayan bir düzenlemedir. 1991 Iraklı mülteci krizinin sonrasında yaşanan gelişmelerin hafızalardaki kötü anlarının düşünüldüğünün belli olduğu bu maddenin düzenlenmesinde gerçek faktör, yirmi yıl evvel gerçekleşen krizden ziyade, Suriyeli göçmenlerin kanunun yapıldığı sırada yarattığı bunalımdı. 2011 yılında başlayan Suriye iç savaşının hemen sonrasında Suriye sınırlarında yaşanan insanlık dramı aynen YUKK 91. maddede (Resmi Gazete, 2013) yer aldığı gibi “ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılar” ortaya çıkarmıştır. Bu madde aslında coğrafi olarak geleceğin müstakbel mültecilerinin de belirleyicisidir. Çünkü ülkesinden kitlesel olarak ayrılabilmesi için yabancılardan Türkiye’nin sınırı bulunan Gürcistan, Ermenistan, Azerbaycan, İran, Irak (Kürdistan Özerk Bölgesi), Suriye, Yunanistan ve Bulgaristan’dan gelmesi gerekmektedir. Bu nedenle geçici korunmanın sadece bu ülke vatandaşlarına tanınmış bir durum olduğu söylenebilmektedir.

Buna ek olarak aynı maddenin 2. fıkrasında kanun koyucu bu türden korumaların sorumluluğunu ve yönetimini direk olarak Bakanlar Kuruluna bağlamıştır. Yani, valiliklerin veya diğer taşra birimlerinin inisiyatif alması öngörülmemiş ve uluslararası krize neden olabilecek böylesine bir durum dolaysız olarak merkezi yönetimin kontrolüne sunulmuştur. Bireysel olarak sınırı geçen yabancılardan diğer hükümlerden faydalanabilirken kitlesel olarak gelenlerin bir ayrıma tabi tutulduğu ve daha belirsiz bir duruma sokulduğu dikkatlerden kaçmamaktadır (Dost, 2014: 67). Burada devletin

başarmaya çalıştığı husus, büyük kitleler halinde ülkeye giren yabancıların kamu güvenliğini tehdit edebilecek bir boyuta ulaşabileceğini mümkün görmesi olmuştur.

Sayısı bir milyonu geçen Iraklı mültecilerin 1990'larda neden olduğu krizler henüz hafızalardayken günümüzde üç milyon sınırına dayanmış olan Suriyelilerin Türkiye'de mülteci ya da şartlı mülteci olarak değerlendirilmesinin yol açabileceği problemler iyi düşünülmelidir. Literatürde iki kriz arasındaki farklara dair yazılmış bir çalışma bulunmamaktadır. Kısaca belirtmek gerekirse 1991 krizi nitel ve nicel olarak 2011 krizine göre birçok açıdan daha küçük çapta bir mülteci krizidir. Birincisi, rakamsal olarak 2011'den sonra sınırları geçmeye başlayan Suriyeliler 1991'dekilerin iki katı ya da daha fazlasıdır. Bu sayı farklılığı tek başına krizin çapını oldukça büyüten nedenlerden biridir. İkinci olarak 1991 krizinde yurda girenlerin önemli bir bölümü birkaç yıl içinde Kuzey Irak'ta oluşturulan güvenli bölge sonucunda ülkelerine geri dönmüşlerdir. 2011 krizinde geri dönme neredeyse gerçekleşmemiş, sığınmacı sayısı sürekli bir artış göstermiştir. Üçüncüsü, 1991 krizinde gündemde olan terör kaygılarının 2011 krizinde çok daha fazla artmış olmasıdır. Hatta 1991'de tek bir terör örgütünün gölgesinde tartışılan güvenlik ve göç politikaları 2011 sonrasında farklı görüşlere sahip ve birbirleri arasında da rekabet halinde olan oldukça tehlikeli terör örgütlerini kapsamıştır. Dördüncüsü, 1991 krizi Irak'ta düzenin sağlanmasıyla birkaç yıl içinde sonlandırılırken, 2011 Suriye iç savaşı hız kazanarak devam etmekte ve yakın zamanda bir çözüm hiçbir ulusal ya da uluslararası kuruluş tarafından öngörülmemektedir. Sonucu ve en önemli husus ise göçmenlerin etnik farklılıklarıdır. 1991 krizindeki göçmenlerin de etnik altyapısı farklı olmasına rağmen Türkiye'de yer alan akrabaları ya da benzer dili konuştukları insanlar tarafından içselleştirilmeleri nispeten kolay olmuştur. 2011 krizinde Suriyeliler aynı dini paylaşıyorlar da tamamen farklı bir dilin ve kültürün yaşandığı ülkede zorlanmışlar ve zorlanmaya devam etmektedirler.

Mevcut farklılıklar göz önüne alındığında gelecek zamanlarda yaşanması beklenebilecek olan kitlesel göç olaylarının da oldukça farklı dinamikler içinde gerçekleşeceğini tahmin etmek zor değildir. Farklı dinamikler içinde gerçekleşen kitlesel göç hareketlerinin ne doğuracağını da bilmek mümkün olmadığı için böyle hadiseler karşısında karar verme sürecini merkezi mekanizmalara bırakmak ve olayların



yönetimini yine olayların spesifik çerçevesi içinde değerlendirerek bağlayıcı kurallar ihdas etmemek akıllıca ve pragmatist bir politika olarak görülmektedir. 1994 genelgesine benzer insan hakları ihlallerini doğurabilme ihtimali doğuran böylesine muğlak düzenlemeler, devletin güvenliği düşünüldüğünde göze alınabilir görülmekte birlikte geçici koruma maddesinde belirtildiği gibi bu kişilerin geri gönderilmemesinin garanti altına alınması onlar adına yeterli bir hak olarak değerlendirilmektedir.

Düzensiz göç politikalarının aldığı son biçim kamu politikaları açısından memnuniyet vericidir. Literatürde ısrarla üzerinde durulan ulus-devlet reflekslerinden kaynaklanan coğrafilik, geri gönderme, hak ihlalleri gibi hususların tamamı olmasa bile çoğu YUKK ile çözüme kavuşmuştur. Bunlar gerçekleştirilirken gelişmiş devletlerdekine benzer Kale oluşturma çabaları da dikkatlerden kaçmamaktadır. Türkiye bir yandan düzenli göçmenleri artırmaya ve bunlardan katma değer sağlamaya çalışırken, düzensiz göçmenlerin haklarını ihlal etmemeye de özen göstererek 21. yüzyılda dengeli bir göç politikası oluşturmayı hedeflemektedir. Güvenilir politikaların zaman içinde oluştuğu düşünülürse yakın gelecekte güçlü göç politikalara sahip olunacağı öngörülebilmektedir.

#### **4.4.6. Göç Kurum ve Kuruluşları**

YUKK ayrıca göç politikalarının yürütülmesinden ve düzenlenmesinden sorumlu kuruluşları da belirlemiştir. YUKK 103. madde (Resmi Gazete, 2013) ve sonrasında yer alan hükümler GİGM ve taşra teşkilatlarının kuruluşunu ve görevlerini belirlemektedir. 2013 öncesinde Emniyet Genel Müdürlüğüne bağlı bir daire başkanlığı (Yabancılar ve Hudut İltica Daire Başkanlığı) olarak hizmet vermekteyken, bu daire başkanlığı genel müdürlük seviyesine çıkabilmiş ve altında yeni daire başkanlıkları oluşturulmuştur. YUKK ayrıca İskân Kanununda ilgili bakanlığa verilen görevleri de üstlenmiş ve devletin kuruluşundan beri var olan bazı hükümleri değiştirmiştir.

YUKK sadece GİGM hakkında değil, daha üst bazı kuruluşlar hakkında da hükümler düzenlemiştir. Ulusal alanda en üst düzeyde bulunacak kurulların oluşturulmasını öngören 105. madde aşağıdaki gibidir;

“Göç Politikaları Kurulu, İçişleri Bakanının başkanlığında, Aile ve Sosyal Politikalar, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Dışişleri, İçişleri, Kültür ve Turizm, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ve Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme bakanlıkları müsteşarları ile Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanı ve Göç İdaresi Genel Müdüründen oluşur. Toplantı gündemine göre, konuyla ilgili bakanlık, ulusal veya uluslararası diğer kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri toplantıya davet edilebilir.

(2) Kurul, Kurul Başkanının çağrısı üzerine her yıl en az bir kez toplanır. Gerekli görüldüğü hâllerde Kurul Başkanının çağrısıyla olağanüstü toplanabilir. Toplantı gündemi, üyelerin görüşü alınarak Başkan tarafından belirlenir. Kurulun sekretarya hizmetleri, Genel Müdürlük tarafından yerine getirilir.

(3) Kurulun görevleri şunlardır:

a) Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek

b) Göç alanında strateji belgeleri ile program ve uygulama belgelerini hazırlamak

c) Kitlemel akın durumunda uygulanacak yöntem ve tedbirleri belirlemek

ç) İnsani mülhazalarla toplu hâlde Türkiye'ye kabul edilecek yabancılar ile bu yabancıların ülkeye giriş ve ülkede kalışlarıyla ilgili usul ve esasları belirlemek

d) Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının önerileri çerçevesinde, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu yabancı iş gücü ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının da görüşleri doğrultusunda tarım alanlarındaki mevsimlik işler için gelecek yabancılarla ilişkin esasları belirlemek

e) Yabancılarla verilecek uzun dönem ikamet iznine ilişkin şartları belirlemek

f) Göç alanında yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla etkin iş birliği ve bu alandaki çalışmaların çerçevesini belirlemek

g) Göç alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanmasına yönelik kararlar almak” (Resmi Gazete, 2013).

Kurul ülkede göç politikalarının yürütülmesinin en üst düzey sorumlusu olarak dizayn edilmiştir. İçişleri bakanının başkanlık ettiği kurula neredeyse tüm bakanlıkların müsteşarları katılmakta ve adeta Bakanlar Kurulu gibi bir ortam oluşturulmaktadır. Kurulun, yetkili görülecek diğer kişileri de çağırabilmesi ve bilgilerine başvurabilmesi kurumun bilgiye daha açık hale getirilmesini sağlama amaçlı olduğunu göstermektedir. Ayrıca kurulun her yıl en az bir kere toplanması hem göç politikalarından tüm bakanlıkların bilgi sahibi olmasını hem de diğer bakanlıkların yabancılarla ilgili işlemlerinden göç yetkililerinin bilgilendirilmesini sağlamaktadır. Bu açıdan bakıldığında kurulun görevinin oldukça önemli olduğu ve doğru kurulduğu anlaşılmaktadır.

Kurul, YUKK'nun bazı maddelerinde muğlak olarak ifade edilen hususların aydınlatılmasında ve düzenlenmesinde görev yapmaktadır. Örneğin kitlesel akınlar konusunda yapılacak çalışmalar bunlardan biridir. Dolayısıyla bir kitlesel akın karşısında bu kurul Bakanlar Kuruluna yardımcı olma görevini üstlenmektedir. Benzeri bir görev geçici koruma sağlanan göçmenlerin durumunun ayrıntılarının tartışılması ve yönetilmesi konusunda da kanuna yansımıştır. Kurul ayrıca uzun süreli ikamet izninin şartlarını ve yabancı işçilerin sınıflandırılmasının ülkenin menfaatine göre yapılmasından da sorumlu tutulmuştur. Bu husus, bir önceki bölümde belirtildiği üzere devletin pragmatist yaklaşımını sergilemektedir.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının önerileri ışığında göçmen işçi politikasının değişen ihtiyaçlara göre değişebileceğini gösteren bu madde, kurulun aslında diğerlerine ek olarak ekonomik bir amaç güttüğünü de göstermektedir. İlgili konuda daha fazla bilgisinin olduğunun varsayıldığı bu bakanlıklara ek olarak ekonomiyle ilgili bir bakanlığın daha ismen kanunda yer almasının faydaları ve zararları tartışılmalıdır. Günümüzde küreselleşme ile anlamını her geçen gün biraz daha yitiren devlet sınırları, özellikle nitelikli işgücünü geçirgen bir mahiyete sahip kılmalı ve bu konuda stratejiler geliştirmelidir. Yine de bu haliyle kurulun hem düzensiz hem de düzenli göç konularında yeteri kadar yetkilendirildiği ve düzgün çalıştırıldığı zaman devletin menfaatine hizmetler üreteceği açık görülmektedir.

GİGM'e bağılı daire başkanlıkları ve bunların görevleri YUKK'da açıkça belirtilmiştir. Aşağıda belirtildiğı gibi başkanlıklar merkezi kurumun altında ve taşra teşkilatlarının üstünde hizmet vereceklerdir. Buna göre YUKK 108. madde (Resmi Gazete, 2013) şu şekildedir;

“a) Yabancılar Dairesi Başkanlığı;

- 1) Düzenli göçle ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- 2) Düzensiz göçle ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- 3) 5543 sayılı Kanunda Bakanlığa verilen görevleri yürütmek,
- 4) Türkiye’de bulunan vatansız kişilerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek,
- 5) Düzensiz göçle mücadele edilebilmesi amacıyla kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, tedbirler geliştirmek, alınan tedbirlerin uygulanmasını takip etmek,
- 6) Türkiye’nin taraf olduğı geri kabul anlaşmalarının üçüncü ülke vatandaşları ile vatansız kişilere ilişkin hükümlerini yürütmek,
- 7) Genel Müdür tarafından verilen diğere görevleri yapmak.

b) Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı;

- 1) Uluslararası korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- 2) Geçici korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- 3) Menşee ülkelerle ilgili bilgileri toplamak ve güncellemek,
- 4) Genel Müdür tarafından verilen diğere görevleri yapmak.

c) İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı;

- 1) İnsan ticaretiyle mücadele ve mağdurların korunmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- 2) İnsan ticaretiyle mücadele ve mağdurların korunmasına ilişkin projeleri yürütmek,
- 3) İnsan ticareti mağdurlarına yönelik yardım hatlarını kurmak, işletmek veya işletletmek,
- 4) Genel Müdür tarafından verilen diğere görevleri yapmak.

ç) Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığı;

- 1) Göç alanında politika ve stratejiler belirlenmesine yönelik çalışmalar yürütmek ve belirlenen politika ve stratejilerin uygulanmasını izlemek ve koordine etmek,

- 2) Göç Politikaları Kurulunun sekretarya hizmetlerini yürütmek, Kurul kararlarının uygulanmasını takip etmek,
- 3) Göç alanına ilişkin projeleri yürütmek,
- 4) Kamu kurum ve kuruluşlarının göç alanına yönelik faaliyetlerinin programlanmasına ve projelendirilmesine yardımcı olmak, proje tekliflerini değerlendirmek ve onaylamak, yürütülen çalışma ve projeleri izlemek, bu çalışma ve projelerin uluslararası standartlara uygun şekilde yürütülmesine destek vermek,
- 5) Göç alanına ilişkin inceleme, araştırma ve etki analizleri yapmak veya yaptırmak,
- 6) Türkiye İstatistik Kurumuyla iş birliği hâlinde göç alanına ve insan ticaretiyle mücadele ve mağdurların korunmasına ilişkin istatistikleri yayınlamak,
- 7) Yıllık göç raporunu hazırlamak ve yayınlamak,
- 8) Genel Müdür tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

d) Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı;

- 1) Yabancıların toplumla olan karşılıklı uyumlarına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,
- 2) Genel Müdürlüğün görev alanıyla ilgili konularda kamuoyunu bilgilendirmek ve toplumsal bilinci artırmaya yönelik çalışmalar yapmak,
- 3) Basın ve halkla ilişkiler faaliyetlerini planlamak ve yürütmek,
- 4) Genel Müdür tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

e) Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı;

- 1) Genel Müdürlüğün görev alanıyla ilgili bilgi sistemleri kurmak, işletmek ve işlettirmek,
- 2) Bu Kanun kapsamındaki kişisel verilerin alınması, korunması, saklanması ve kullanılmasına ilişkin altyapı iş ve işlemlerini yürütmek,
- 3) Genel Müdürlük birimleri arasında haberleşmeyi yürütmek, elektronik evrakın kayıt, tasnif ve dağıtımını sağlamak, bilişim ve haberleşme ihtiyaçları ile bağlantılı yazılımları temin etmek, oluşturmak ve geliştirmek,
- 4) Genel Müdür tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

f) Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı;

- 1) Genel Müdürlüğün görev alanıyla ilgili konularda diğer ülkeler ve uluslararası alanda faaliyet gösteren kuruluşlarla iletişim ve iş birliğini yürütmek, gerekli bağlantıyı ve koordinasyonu sağlamak, yeni iş birliği alanlarına yönelik çalışmalar yapmak,
- 2) Genel Müdürlüğün görev ve faaliyet alanına giren konularda Avrupa Birliği ile ilişkilerin yürütülmesini sağlamak,

3) Genel Müdürlük personelinin yurt dışında geçici görevlendirilmeleriyle ilgili işlemleri yürütmek,

4) Genel Müdürlüğün görev alanıyla ilgili ülkeye gelen yabancı heyet ve yetkililerin ziyaretlerini programlamak, uluslararası toplantı, konferans, seminer ve benzeri faaliyetlerin düzenlenmesiyle ilgili çalışma yapmak, koordinasyonu sağlamak,

5) Genel Müdürlüğün görev alanına giren konularda yabancı ülkelerde gerçekleşen faaliyet ve gelişmeleri izlemek,

6) Türkiye'deki diplomatik temsilciliklerde göç konularında görev yapan yetkililerle temasları yürütmek,

7) Genel Müdür tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

g) Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı;

1) 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 22/12/2005 tarihli ve 5436 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 15 inci maddesi ve diğer mevzuatla strateji geliştirme ve mali hizmetler birimlerine verilen görevleri yapmak,

2) Genel Müdür tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

ğ) Hukuk Müşavirliği;

1) 26/9/2011 tarihli ve 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine göre hukuk birimlerine verilen görevleri yapmak,

2) Genel Müdür tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

h) İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı;

1) Genel Müdürlüğün insan gücü politikası ve planlaması ile insan kaynakları sisteminin geliştirilmesi ve performans ölçütlerinin oluşturulması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmak,

2) Genel Müdürlük personelinin atama, nakil, terfi, emeklilik ve benzeri özlük işlemlerini yürütmek,

3) Genel Müdür tarafından verilen diğer görevleri yapmak.

ı) Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı;

1) 5018 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde kiralama ve satın alma işlerini yürütmek, temizlik, güvenlik, aydınlatma, ısıtma, onarım, taşıma ve benzeri hizmetleri yapmak veya yaptırmak,

2) Genel Müdürlüğün taşınır ve taşınmazlarına ilişkin işlemleri ilgili mevzuat çerçevesinde yürütmek,

3) Genel evrak ve arşiv faaliyetlerini düzenlemek ve yürütmek,

- 4) Genel Müdürlüğün sivil savunma ve seferberlik ile afet ve acil durum hizmetlerini planlamak ve yürütmek,
  - 5) 9/10/2003 tarihli ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununa göre yapılacak bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru bir şekilde sonuçlandırmak üzere gerekli tedbirleri almak,
  - 6) Merkezler ve insan ticareti mağdurları sığınma evleri kurmak, işletmek veya işlettirmek,
  - 7) Genel Müdür tarafından verilen diğer görevleri yapmak.
- i) Eğitim Dairesi Başkanlığı;
- 1) Genel Müdürlüğün görev alanıyla ilgili eğitim faaliyetlerini planlamak ve uygulamak,
  - 2) Bilimsel nitelikli yayınlar yapmak,
  - 3) Seminer, sempozyum, konferans ve benzeri etkinlikler düzenlemek,
  - 4) Ulusal ve uluslararası yayın, mevzuat, mahkeme kararları ile diğer bilgi ve belgeleri izlemek, derlemek ve ilgili dairelere bildirmek,
  - 5) Genel Müdür tarafından verilen diğer görevleri yapmak” (Resmi Gazete, 2013).

Araştırmanın belki de en önemli noktalarından birini yukarıda aktarılan bölüm oluşturmaktadır. Çünkü bu birimler, uluslararası kuruluşların etkisini kısmen göstermektedir. Toplam 12 daire başkanlığı (hukuk müşavirliği dâhil) bulunan GİGM, kendi kendine yetebilecek kapasiteye sahip olabilmesi amacıyla birçok birim oluşturmuştur. Fakat bürokrasiye ve kamu israfına yol açmamak için bazı merkezi birimlerin görevlerinin ve yetkilerinin yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. Strateji üretmesi, düzenli ve düzensiz göçü yönetmesi, eğitim sağlaması ve benzeri faaliyetlerin yürütülmesi dikkatli bakıldığında birden fazla daire başkanlığına devredilmiştir. Bu bakımdan daha sonra büyük ve önlenemez bürokratik yapılara yol açmaması için daha yolun başında, GİGM yeni bir düzenlemeyle ilgili daire başkanlıklarının görevlerinin farklılıklarını daha açık olarak belirtilmeli veya kesişen görevlere sahip başkanlıkları tek bir daire altında toplayarak kamu israfını engellenmelidir. GİGM en yeni kamu kuruluşlarından biri olduğu için bu sadece göç alanında değil, tüm kamu sektöründe önemli bir gelişme olacaktır.

Yukarıdaki kurullar, merkezi ve taşra teşkilatlarının yanında Göç Danışma Kurulu, Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu, Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu adı altında üç yeni kurulun daha görevlendirilmesi düşünülmüştür. Ülkemizde danışma kurullarının çok sağlıklı hizmet verdiği ve çalıştırıldığı söylenemez. Danışma kurullarında yer alan kuruluşların sadece bürokratik zorunluluklarla bir araya gelmeleri ve usulen toplantılar yapmaları kamusal bir gelenektir. Bu nedenle gerekirse bu kurullara bir takım motive edici görevler verilmesi ve yeni fikirlerin özendirilmesi yararlı olacaktır.

#### **4.5. Türk Göç Politikasının Etkinliğinin Artırılmasının Yolları**

YUKK farklı kuruluşların fikirlerinin alınabileceği kurulların oluşturulmasını öngörerek, bu çalışmada önerilecek uygulamalardan birini başlatmıştır. Günümüzde herkesin ve her kurumun görüşlerinin alındığı danışma kurullarının oluşturulması ve fikirlerin bütüncül bakış açılarıyla değerlendirilerek şeffaf bir biçimde kamuoyuyla veya teşkilat içinde paylaşılması verimliliği artırmanın en kolay ve etkin yollarından bir olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda daha önceden de belirtildiği gibi YUKK üç farklı danışma kurulunun ihdasını öngörmüştür. Bunlardan ilki 114. maddede (Resmi Gazete, 2013) değerlendirilen Göç Danışma Kuruludur;

“Göç Danışma Kurulu, Bakanlık Müsteşarı veya görevlendireceği müsteşar yardımcısının başkanlığında, Türkiye İnsan Hakları Kurumu, Avrupa Birliği, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ve Dışişleri bakanlıklarının en az daire başkanı seviyesindeki temsilcileri, Genel Müdür, genel müdür yardımcıları, Yabancılar Dairesi, Uluslararası Koruma Dairesi, İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi, Uyum ve İletişim Dairesi ve Göç Politika ve Projeleri Dairesi başkanları, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilcisi, Uluslararası Göç Örgütü Türkiye Temsilcisi, göç konularıyla ilgili beş öğretim elemanı ve göç alanında çalışmalarda bulunan beş sivil toplum kuruluşu temsilcisinden oluşur. Kurul toplantılarına Başkan tarafından, yurt içi ve yurt dışından göç alanında uzman kişiler çağrılarak görüşleri alınabilir. Kurul yılda iki kez olağan olarak toplanır. Kurul, ayrıca Başkanın çağrısı üzerine her zaman olağanüstü toplanabilir. Toplantı gündemi, Başkan tarafından belirlenir.



(2) Öğretim elemanları ve sivil toplum kuruluşu temsilcileri, Bakanlıkça belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde seçilir.

(3) Kurulun görevleri şunlardır:

a) Göç uygulamalarını izlemek ve önerilerde bulunmak

b) Göç alanında yapılması planlanan yeni düzenlemeleri değerlendirmek

c) Göç politikaları ve hukuku alanında bölgesel ve uluslararası gelişmeleri değerlendirmek ve bu gelişmelerin Türkiye'ye yansımalarını incelemek

ç) Göçle ilgili mevzuat çalışmalarını ve uygulamalarını değerlendirmek.

d) Göç alanında çalışmalar yapmak üzere alt komisyonlar kurmak, komisyon çalışmaları sonrasında ortaya çıkacak raporları değerlendirmek

(4) Kurulun tavsiye niteliğindeki kararları, Genel Müdürlük ile kamu kurum ve kuruluşlarınca değerlendirilir” (Resmi Gazete, 2013).

BMMYK ve Uluslararası Göç Örgütü (UGÖ) Türkiye Temsilcilerinin de katılacağı Göç Danışma Kurulu, alanın en yetkili görevlileri olan merkezi göç yönetim teşkilatının en üst düzey görevlileri ve gerek görüldüğünde konusunda uzman kişilerin katılımıyla toplanmaktadır. Böylece, BMMYK ve devlet arasında iletişimin sürekliliği sağlanmış olmaktadır. Kurulun yılda en az iki kez toplanmasının öngörülmesi oldukça isabetli bir karardır çünkü zaman içinde yaşanan gelişmelerle ilgili tarafların fikirleri ve düşüncelerinin sürekli paylaşılmasından en fazla fayda elde edecek olan göçmenler ve dolayısıyla ülkenin kendisi olacaktır.

Bu kurulun diğer bir üstünlüğü de görülecek olan konuların keskin sınırlarla belirlenmemiş olmasıdır. Hem düzenli hem de düzensiz göç ile ilgili fikirlerin paylaşılabilmesi bu kurulda, BMMYK'nın sadece düzensiz göç ile veya uluslararası korumayla ilgili değil; devletin daha pragmatist yaklaştığı konularda da fikirlerine başvurulacağı anlaşılmaktadır. 1990'lı yılların başlarını sürütüşerek geçirmiş anılan kuruluşlar arasında kurulan bu ilişkilerin ileriki zamanlarda daha yetkin ve verimli politikaları ortaya çıkacağı muhakkaktır. Özellikle iltica konularının tartışılmasının hedeflendiği diğer bir danışma kurulu olan Uluslararası Koruma Değerlendirme

Komisyonu BMMYK'yı sürekli üyeler arasında saymıştır. 115. maddede bulunan kurulla ilgili hüküm aşağıdaki gibidir;

“Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu, Genel Müdürlük temsilcisi başkanlığında, Adalet ve Dışişleri bakanlıklarınca görevlendirilen birer temsilci ve bir göç uzmanından oluşur. Komisyona, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği temsilcisi gözlemci olarak katılmak üzere davet edilebilir. Genel Müdürlük merkez veya taşra teşkilatında, bir veya birden fazla komisyon kurulabilir. Genel Müdürlük temsilcisi ve göç uzmanı iki yıl, diğer üyeler ise en az bir yıl için asıl ve yedek olmak üzere belirlenir. Komisyon başkan ve üyelerine, görevleri süresince ek görev verilmez.

(2) Komisyonun görevleri şunlardır:

a) İdari gözetim kararları ve kabul edilemez başvurularla ilgili kararlar ile hızlandırılmış değerlendirme sonucu verilen kararlar hariç, uluslararası koruma başvuruları hakkında verilen kararlar ile başvuru ve uluslararası koruma statüsü sahibi hakkındaki diğer kararlara karşı itirazları değerlendirmek ve karar vermek

b) Uluslararası korumanın sona ermesi ya da iptaline yönelik kararlara karşı itirazları değerlendirmek ve karar vermek

(3) Komisyonlar, doğrudan Genel Müdürün koordinasyonunda çalışır.”

Bu kurulun oluşturulmasındaki farklılıklar dikkat çekicidir. İlk danışma kurulu gibi danışma amacı taşıyan bu kurula davet edilebilme ihtimali bulunan ve devlete ait olmayan tek kurum BMMYK'dır. Göç örgütü, üniversiteler ve diğer sivil toplum kuruluşlarının arasında yer almadığı bu kurul üyelerinin arasında yer alabilen tek devlet-dışı kuruluşun göç politikalarının uygulanmasında devletin BMMYK'ya verdiği önemi göstermektedir. Yine de bu durum mutlak değildir. Nitekim maddede belirtilen hususlara göre BMMYK bu kurula davet edilebilmektedir, yani BMMYK'nın davet edilip edilmeyeceği toplantının sekreteryasını yapan GİGM'ye bırakılmıştır.

Burada iki husus farklılığı oluşturmaktadır; ilki, uluslararası koruma sağlanacak yabancılar düzensiz göçün bir parçası olduğu için devletin bu tür bilgileri kendine saklamak için nedenleri olabilmektedir. İkincisi, bu kurulun oluşturacağı komisyonlar sürekli olarak ve ülkenin her yerinde görev yapmak üzere görevlendirilmektedirler.

Dolayısıyla burada görev alan tek uluslararası kuruluş olan BMMYK'nın ülkenin her yerinde meydana gelebilecek olan iltica ve uluslararası koruma problemini dolaysız olarak ve birebir görebilme ihtimali olacaktır. Bu aslında BMMYK'nın bugüne kadar elde edebildiği en önemli rollerden biridir. Böyle bir komisyonun kurulması, ülkeyi uluslararası alanda daha sonradan kötü duruma düşürmesi muhtemel durumlardan koruyabilecektir. Kısacası, BMMYK'nın Türkiye için geliştirdiği politikalarının hedefi olan göçmenlerin haklarının ellerinden alınmaması misyonunu geliştirebilmek için kanun koyucu zamanının ilerisinde mekanizmalar kurmuştur. Bu iş birliğinin göç politikalarını daha da verimli hale getireceği açıktır.

#### **4.6. BMMYK'nın Göç Politikasındaki Olası Etkileri**

Hukuki anlamda devletin BMMYK ile hukuki ilişkileri ve bu bağlamda evirilen göç politikalarının gelişimi 1951 Konvansiyonunun imzalanmasıyla başlamıştır. BMMYK, uluslararası anlamda mültecilerin koruma ve yeni bir hayat bulabilmesi için 1951 ve 1967 anlaşmalarının uygulanabilmesini amaçlamaktadır. Özmenek (2001: 55) ülkelerin iltica politikalarını dört farklı değişkenin belirlediğini anlatır; bürokrasinin uygulamaları, uluslararası ilişkiler, ev sahibi ülkenin güvenlik algıları ve gelen mülteci akınının ülke içinde eritilebilme kapasitesi. Bu değişkenler BMMYK'nın faaliyetlerine karşı dış tehditlerdir. Devletler sadece görevlendirdikleri kurumlar vasıtasıyla iltica konusundaki politikalarını belirlerler. Buna göre eğer devlet iltica yönetimi işini bir güvenlik teşkilatına havale ederse bu mültecilerin aleyhine, bir hayır kurumuna veya sivil bir teşkilata veriyorsa bu da mültecilerin lehine bir gelişme olmaktadır.

Uluslararası ilişkilerde bir devletin sahip olduğu yerin göç politikalarının oluşumunda önemli bir etmen olduğu dile getirilir (Özmenek, 2001: 59). Uluslararası arenadaki diğer bütün ülkelere düşman veya tehdit gözüyle bakan bir devletin göçmen akınlarına karşı müsamahakâr olması beklenemez. BMMYK için bu önemli bir problemdir. Çünkü devletin dış düşman algısının içine giren göçmen akınlarına yardım etmekle mükellef olan kuruluşun bizzat kendisi de bu suçlamalardan payını almaktadır. Bazı devletler, göçmen trajedilerinin yaşanmasının ardından o göçmenlere yardım

amaçlı bölgeye gelen BMMYK yetkililerini de düşmanca görebilmektedir. Bir devletin güvenlik algılamaları ve yurtiçinde var olan kötülüklerin nedenlerini dış tehditlere bağlamaları da BMMYK için olumsuz bir durum teşkil etmektedir.

1990'li yıllar bu bağlamda Türkiye'nin dış tehdit algısının geliştiği bir zaman dilimi olmuştur. 1983'te darbe sonrası reformlarla ekonomik olarak büyüyen ve gelişen ülkede hâkim olan liberal politikalar, yine aynı dönemde hız kazanan terör olaylarıyla gölgelenmiştir. Hızlı olarak yaşanan ekonomik büyüme sonrasında gelen krizler, dalgalı bir finansal rejimde fakir ve zengin arasındaki mesafeyi açmıştır. Terör olaylarının artması ve devletin ulus-devlet refleksiyle geliştirdiği tepki toplumsal sözleşmenin sınırları zorlamıştır. Tam bu zamanda meydana gelen mülteci krizleri sonrasında ülkeye gelen ve yerel kültüre yabancı olan göçmenler haliyle büyük bir tepki toplamıştır (Kirişçi, 1996). BMMYK görevi gereği 1991 sonrasında duruma müdahil olmaya çalıştığında, yukarıda açıklandığı gibi, kamu refleksinin hedefi haline getirilmiş ve güvenilmez bir uluslararası kuruluş olarak görülmüştür.

BMMYK'ya karşı duyulan tepkinin nedeni, Iraklı Kürtlerin PKK'ya destek verdiğinin düşünülmesi ve BMMYK'nın BM alt örgütü olarak emperyalist devletlerin emriyle teröre destek verdiğinin değerlendirilmesiydi (Özmenek, 2001: 60). BMMYK'nın Kuzey Irak'ta kurduğu Mahmur Kampı, 2014 yılında BMMYK'nın ve Türkiye'nin ortak talebiyle kapatılana kadar önemli bir sorun olarak kalmıştır. Kampın BMMYK gözetiminde olmasına rağmen değişik terörist örgütlerinin kontrolünde olduğuna dair sürekli istihbarat raporlarının düzenlenmesi bir güvensizlik ortamı oluşturmuştur. Buna rağmen 1994 yılında iltica yönetmeliğinin yayımlanması ve BMMYK'nın talebi olan değişikliklerin kısmen de olsa kabul edilmesi, BMMYK'nın Türk göç politikalarında yer aldığı rolü göstermektedir.

Bu olaylar gerçekleşirken BMMYK'nın durumu da parlak değildi. 1990'li yılların başında BMMYK hem finansal hem de insan kaynakları açısından oldukça kötü durumdaydı (Özmenek, 2001: 58). Çalışacak eleman bulma sıkıntısı yaşanması bir yana aktivitelerin yürütülmesi için gerekli kaynakların eksikliği de göze çarpıyordu. Bu dönemde BMMYK'nın en yoğun faaliyetlerinden birisi bağış arama çalışmalarıydı. Bunlara ilaveten kuruluşun eğitilmiş ve tecrübeli personel problemi de mevcuttu. Bir

şekilde iltica başvurusu yapmış insanlar aylarca bir mülakat için beklemiştir ve bu görüşmeler ve değerlendirmeler dahi düzgün bir şekilde yapılmamıştır.

Dolayısıyla Türkiye bir göçmen krizi yaşarken, BMMYK da örgütsel bir kriz yaşamıştır. Bunun üzerine medyada oluşturulan kötü algı ve bu algıyla uğraşmak için gereken kaynakların yetersizliği nedeniyle anlaşmazlıklar ortaya çıkmıştır. Türkiye insan hakları konusunda BM ve ilgili uluslararası kuruluşlar tarafından eleştirilmesi nedeniyle BMMYK'ya olan bakış açısını daha da sertleşmiştir. Buna rağmen Türkiye BMMYK'nın ülkedeki göçmenlerin iltica statüsünü değerlendirme işini engellememiştir. Yani bir yandan BMMYK'ya güvenmeyen devlet bu kurumla sürtüşme yaşarken bir yandan da BM'ye 1951 ve 1967'de verdiği imzanın gereğini yapmıştır.

1994 yönetmeliğine göre, coğrafilik çekincesinin devam etmesi ve bürokratik engellerle çoğu göçmenin gerçekte istenmediği için geri gönderilmek istenmesi de BMMYK ile kamu görevlilerini karşı karşıya getiren diğer bir husus olmuştur. Çünkü BMMYK üçüncü ülkelere göndermek için mülakat yapmak istediği yabancıların işlemlerini halledebilmek için 6 ayla 2 yıl arasında bir süreye ihtiyaç duymaktaydı. Bu süre içinde geri gönderilen ve sonradan da iltica hakkını kazanan göçmenlerin varlığı uluslararası alanda önemli bir probleme yol açmıştır. 1991'de Türkiye'ye sığınan göçmenlerin yoğunluğu ne Türkiye ne de BMMYK için beklenen ve hazırlıklı olunan bir durum olmuştur. AB'nin 14 milyon dolarlık yardım teklifi devlet tarafından reddedilmiştir çünkü bu yardımın sadece Türkiye'yi oyalamak ve mülteci kriziyle baş başa bırakmak için yapıldığına inanılmıştır (Kirişçi, 1996: 310). Bu esnada buzları eriten gelişme Bosna'da patlak veren katliam ve bu katliamdan kaçmak için Türkiye'ye sığınmak isteyen Türk soylu göçmenler için BMMYK'nın Türkiye adına devreye girerek on binlerce göçmenin hayatını kurtarması olmuştur. Kırklareli ilinde bulunan ve uzun süre BMMYK tarafından yönetilen bu kampın yönetiminde BMMYK'nın aldığı rol nispeten de olsa 1994 yönetmeliğine giden yolu açmıştır.

Her ne kadar Türkiye'de devam etmekte olan terör olayları ve sonrasında alınan sert güvenlik tedbirleri sonrasında Türk vatandaşlarının ülkeden kaçarak Irak'ta oluşturulmuş kamplara gitmesi sorun yaratmış olsa da karşılıklı iyi niyet gösterimi sonrasında göçmenlerin menfaatine olacak gelişmelerin yolu açılmıştır. 1990'li yıllar

Türkiye'nin olduğu kadar BMMYK'nın da göçmen politikalarında kaynaklarını geliştirdiği ve genişlettiği yıllar olmuştur (Özmenek, 2001: 59). Türkiye'ye göçmen girişinin artması BMMYK'nın da kaynaklarını ve operasyonlarını artırmıştır. Bu artış öyle bir seviyeye gelmiştir ki BMMYK, dünyada BM'nin en büyük iltica örgütü haline gelmiştir. 1999'da Kosovalıların başka bir katliam olayından yine Türkiye'nin girişimleri ve BMMYK'nın yardımcı olmasıyla kurtarılması bu ikili arasındaki ilişkilerin geliştirilmesine katkı sağlamıştır.

1994 genelgesinde BMMYK'nın ismen zikredilerek Türkiye'nin iltica prosedürleri konusunda bu örgütün otoritesinin kabul edileceği ve birlikte çalışacağına deklare edilmesinin, devletin ulus-devlet reflekslerine rağmen uluslararası dinamiklerin gerçekliklerine uyduğunu göstermektedir (Kirişçi, 1996: 299). Bu genelgede açıkça belirtilmeyen ve dolaylı olarak göçmen akınlarına geçici koruma sağlanacağına kabul edilmesi, 10 yıl sonra kanunlarda açıkça yazılı hale getirilmiştir. Dolayısıyla aslında devletin uluslararası kuruluşlara bir *inat* göstermesinin aksine bir takım reel kaygılardan kaynaklanan bir tutum içerisinde hareket ettiğini söylemek daha mantıklıdır. Genelgenin yayımlanmasından sonra aksaklıkların giderilmesi için BMMYK ve İçişleri Bakanlığı yetkilileri arasında yapılan toplantılarda koordinasyon daha da geliştirilmiş ve genelgenin daha iyi uygulanması sağlanmıştır.

Taraflar arasındaki fikir ayrılıkları bazı temel unsurların etrafında ortaya çıkmıştır. Örneğin, BMMYK geri gönderememezlik gibi maddeleri insan hakları arasında saymıştı (UNHCR, 1994). Daha önce aktarıldığı gibi bu husus BMMYK ve devlet görevlileri arasında önemli problemlere neden olmaktadır. Beş günlük başvuru süresinden haberi olmadan polise veya devlet makamlarına gitmeden Ankara'daki BMMYK ofisine gitmeye çalışan ve bunu yaparken devletin tanıdığı süreyi ihlal eden ve gönderilmesine karar verilen on binlerce göçmen yeni bir krizin doğmasına neden olmuştur. Böyle basit bir nedenle illegal hale gelen yabancılar yer altına çekilmişler ve böylece genelgenin çıkarılma amacının işlevsizleştirilmesi imkânsız hale gelmiştir (Kirişçi, 1996: 308).

Genelge konusunda kamu görevlilerinin hepsinin ayrıntılı bilgi sahibi olmaması BMMYK görevlileri tarafından dile getirilen başka bir husus olmuştur. Özellikle

genelgenin yeni yayımlandığı tarihlerde BMMYK görevlilerinin genelgeyi fotokopiyle çoğaltarak hükümlere aykırı davranan görevlilere vermeye ve onları ikna etmeye çalıştığı gözlemlenmiştir (Kirişçi, 1996: 310). Güvenlik görevlilerinin göç hareketlerinin yönetiminden sorumlu olması ve sivil görevlilerin görev aldığı bir teşkilatın henüz kurulmamış olması göçmenlerin aleyhine durumlar ortaya çıkarmıştır. Polislerin mantalitesinin farklılığı ve olumsuz göçmen algısı bir yana, sürekli tayinlerle yerlerinin değiştirilmesi ve yapmakla görevli oldukları işi tam anlamıyla öğrenmeden yerlerine daha tecrübesiz başka görevlilerin atanması, bu konudaki aksaklıkları artırmıştır.

BMMYK ve polis arasındaki problemlerin özellikle düşük nüfuslu ve yeterli görevlinin bulunmadığı yerlerde arttığı belirlenmiştir. Bunun nedeni polisin imkânlarının sınırlı olması ve yabancı dil yetersizliğidir (Kirişçi, 1996: 318). Özellikle yoğun göç olaylarının yaşandığı küçük ilçelerde ve köylerde, yerel görevlilerin inisiyatif almadan başkentten gelecek emirleri beklemeleri başka bir problem yaratmıştır. Doğu bölgelerinde BMMYK yetkilileri ve polis arasındaki anlaşmazlıklar bazen polisin mülteci statüsünü kabul ettiği göçmenlerin BMMYK tarafından reddedilmesiyle de yaşanmıştır. Bu arada artan göçmen sayısı ve terör olayları sonrasında artan güvenlik kaygıları 1990'lı yılları hem polis hem BMMYK görevlileri, hem de göçmenler için zorlu yıllar haline getirmiştir.

BMMYK'nın yaşadığı diğer bir problem örgütün ulusal iltica politikasında aldığı roldü. 1994 genelgesine kadar zaten problem olan ve çoğu güvenlik görevlisince yok sayılan veya sayılmak istenen iltica değerlendirme yetkisi, genelgeyle açıkça belirlenmeye çalışılmış fakat yine de muğlak olarak bırakılmıştır. Özellikle statünün belirlenmesinde BMMYK'nın memnun olmadığı bir yol izlenmiştir. Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi devlet mülteci statüsünün verilmesinde nihai karar organı olarak görev almayı seçmişti. Kirişçi, BM'nin 1967 anlaşmasına imza koymuş bir devlet olarak Türkiye'nin bunu direk olarak yapmadığını ve BMMYK'nın yetkisini açıkça elinden almadığını ancak BMMYK'nın iltica için mülakat yapabileceği herkesi önce devletin kontrolünden geçerek BMMYK'ya yönlendirdiğini ve BMMYK'nın istediği kişilerle görüşmesinin ve değerlendirmesinin bu şekilde engellediğini anlatmaktadır (Kirişçi, 1996: 311).

Bu iki aşamalı iltica değerlendirme süreci bürokrasiyi artırdığı gibi değerlendirme süresini de artırarak göçmenlerin mağduriyetine yol açmıştır. Bu bağlamda her ne kadar son sözü söyleyen merci BMMYK olsa da aslında kendisine verilen yetki kadarını kullandırılarak gerçek anlamda iltica belirleyici statüsünden uzaklaştırılmıştır. İki taraf arasında olması gereken koordinasyon, genelgenin hükmüne rağmen devletin egemenliğindeki bir karar alma mekanizmasının kurulmasıyla sonuçlanmıştır. BMMYK'nın iltica statüsü belirlemedeki rolünün pasifleştirilmesi coğrafilik çekincesinin uygulanmasının kolaylaştırılması için yapılmıştır (Kirişçi, 1996: 307).

İki aşamalı karar alma devletin baskısına rağmen her zaman istendiği sonuçları da doğurmamıştır. Bazı göçmenler bir şekilde BMMYK'ya ulaşarak iltica prosedürlerine başlamış ve sonradan devlet tarafından ilticaya başvurması uygun görülmemesine rağmen BMMYK tarafından mülteci olarak tanınmış ve bekleme programına alınmıştır. Bu nedenle iki başlı bir sistemden çıkan kararlar çoğu zaman birbirleriyle çelişmiştir. Elbette bu çelişkilerin sonrasında devlet istemediği yabancıları sınır dışı ederek BMMYK kararlarını uygulamaktan kaçınmış ve bunu yaparken de kamu güvenliği meselesini öne sürmüştür.

Bu tür problemler değerlendirildiğinde 1994 genelgesinin getirdiği çözümler kadar sorunlar da ortaya çıkardığı görülmektedir. BMMYK'nın varlığı tanınırken ve bunun ötesinde BMMYK'nın istediği tanımlar iç hukukta içselleştirilirken aynı zamanda da taraflar arasında, Ulus-devlet refleksiyle hareket eden görevlilerin BMMYK'nın varlığını ve bazı faaliyetlerini devletin içişlerine karışmak olarak değerlendirmesi sonucu birtakım anlaşmazlıklar yaşanmıştır. Devletin bağımsızlığına gölge düşürdüğü söylenen uygulama, BMMYK'nın bazı istenmeyen göçmenlere iltica hakkı tanınması ve ülkeden de bu hakkın tanınmasını istemesi şeklinde ortaya çıkmıştır.

YUKK bu konuda BMMYK ve devletin ilişkilerini daha ileri bir seviyeye taşımıştır. Her ne kadar mülteci statüsünün tanınması yine devlet kurumlarının yetkisi dâhilinde bırakılsa da kanun bu işlemlerin her safhasında BMMYK'nın bulunabileceğini ve iş birliğinin her aşamada sağlanacağını açıklayarak pratikte BMMYK kararlarını uygulayacağını işaret etmiştir. İlgili 92. madde (Resmi Gazete, 2013) şu şekildedir;



“Bakanlık, bu Kısımda yazılı uluslararası koruma süreçleriyle ilgili konularda, 5/5/1969 tarihli ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun çerçevesinde Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Uluslararası Göç Örgütü, diğer uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapabilir.

(2) Sözleşme hükümlerinin uygulanmasına nezaret etme görevini yerine getirmesinde, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğiyle gerekli iş birliği sağlanır. Bakanlık, bu Kanun çerçevesindeki uluslararası koruma, başvuru, değerlendirme ve karar süreçlerini belirlemeye, bu amaçla Dışişleri Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğiyle uluslararası anlaşma niteliği taşımayan protokoller yapmaya yetkilidir.

(3) Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş kişilere sınır kapıları da dâhil olmak üzere erişimi ve başvuru sahibinin de kabul etmesi şartıyla, başvurusuyla ilgili bilgilere erişimi sağlar. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, başvurunun her aşamasında görüşlerini yetkililere iletebilir” (Resmi Gazete, 2013).

Anlaşıldığı gibi devlet uluslararası koruma başvurusu bilgilerinin BMMYK ile paylaşılacağını taahhüt etmiştir. İlerleyen maddelerde BMMYK'nın da göçmenlere ait menşei bilgilerini devletle paylaşabilmesinin yolu açılmış ve YUKK'nun diğer maddelerinde göçmenlerin gözetim altında tutulmaları halinde dahi istedikleri zaman BMMYK yetkilileri ile hiçbir engelleme olmadan görüşebilme hakları tanınmıştır. Elbette bu değişiklikler 1994 yönetmeliğine göre BMMYK'nın daha önemli yükümlülükler alabilmesine ve dolayısıyla göçmenlerin daha çok uluslararası yardım alabilmesine imkân sağlamıştır.

BMMYK'nın merkezi yürütme komitesi olan ExCom (Executive Committee) ve bu kuruluşun 1995'te meydana getirdiği komite uluslararası alanda göçmen politikalarının daha sağlıklı yürütülebilmesi için tavsiyelerde bulunmaktadır. BMMYK'nın Türkiye özelindeki politikalarından daha bağımsız hareket eden ExCom esasen BM nezdindeki en önemli göçmen hakları organizasyonudur. Kurumun her ne kadar yaptırım gücü olmasa da verilen kararlar uluslararası kamuoyunda geniş yer bulduğu için devletlerin politikalarını şekillendirme konusunda rol sahibi olmaktadır.

Komitenin kararları, komiteye ilk üye olanlardan biri olan Türkiye üzerinde de etki sahibidir (Ağır ve Sezik, 2015, 97).

Zaten bu nedenlerle Türkiye'nin ve BMMYK'nın beraber çalışmasından daha doğal bir durum bulunmamaktadır. BMMYK sözcüsü Melissa Fleming'in YUKK'un yürürlüğe girmesinden hemen sonraki açıklamaları bunu doğrulamaktadır. Yasayı olumlu bir gelişme olarak değerlendiren BMMYK görevlisi, yasanın hazırlanması sırasında kurumun desteğinin alındığını belirtmiştir. Yeni kanunun uygulanmasında ve getirdiği değişikliklere kamu kurumlarının intibak edebilmesini sağlamak için yardımlarına devam edeceğini de bildirmiştir (UNHCR, 2013).

Görüldüğu üzere devletin göç politikalarının düzenli göçü düzenleyen hükümleri AB'ye dönük ve AB'nin istediği yönde iken, düzensiz göçe dair olanları daha çok BMMYK ile yaşanan çatışmalardan çıkan sonuçlara göre düzenlenmiştir. Elbette burada kesin bir sınır konularak hangi politikanın ne kadarının hangi etmeden daha çok etkilendiği veya bu düzenlemeler yapılırken iç politikanın ne kadar etkin olduğunun tam olarak tespit edilebilmesi mümkün değildir. Gerçek olan BMMYK ve devletin uzun zamandır aynı amaç etrafında politikalar ürettikleri ve uyguladıkları, zaman içinde her iki tarafın da birbirlerine birtakım pazarlıklar sonucu kendi önceliklerini kabul ettirmeye alıştıklarıdır. BMMYK iltica politikaları konusunda daha fazla söz sahibi olmaya çalışırken, devlet göçmenlerin yönetiminde son karar merci olmaya çalışmaktadır. Burada tarafların rasyonel olarak hareket ettikleri ve kasti olarak yekdiğerine zarar vermeye çalışmadıkları açıktır. Elbette dünyanın en güçlü ülkelerinin dahi oldukça zorlanabildiği Suriye iç savaşı benzeri krizlerin yönetiminde aksaklıklar ortaya çıkması ve bunun da farklı kurumlar arasında görüş ayrılıklarına yol açarak tartışmalar doğurması olağandır. Bütün bunlara rağmen BMMYK'nın göç politikalarında gitgide daha fazla söz sahibi olmaya başladığı görülmekte ve devletin bunu bir egemenlik problemi yapmadan göçmen problemlerinin çözümünde daha fazla görüş alma bağlamında değerlendirdiği görülmektedir. Kısaca, BMMYK ve devletin işbirliği artan oranda devam ederek göçmenlerin menfaatine gelişmektedir.

## 5. BÖLÜM

### SONUÇ

Çalışma, öncelikle göç olgusunun dinamiklerini ve altında yatan nedenleri açıklayarak göç sorununun daha iyi anlaşılmasını amaçlamıştır. Bu bağlamda düzenli ve düzensiz göç olguları tanımlanarak özellikle mülteci-sığınmacı gibi terimlerin ortaya çıkma sebepleri araştırılmıştır. Sonraki bölümde BMMYK'nın faaliyetlerini irdeleyerek kurumun kuruluş amaçlarını ve bu amaçları gerçekleştirebilmek için üye ülkelerden beklentilerini anlatmıştır. BMMYK 2. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan mülteci dramlarının tekrar yaşanmaması için dünyadaki neredeyse bütün devletlerin bir araya gelmesiyle oluşturulmuş bir kurumdur. Bu çerçevede BMMYK dünyanın vicdanıdır. BMMYK'nın kuruluş geçmişinde, kurulan benzeri kuruluşların bazı aksaklıklar yüzünden verimli hareket edememesi ve bunun sonucu olarak Yahudi Soykırımı gibi büyük insani trajedilerin yaşanması yatmaktadır. 1950'den sonra bu gibi olayların tekrar yaşanmaması BMMYK'nın yeni görevler edinmesine neden olmuştur. 1951 Cenevre Konvansiyonunun Avrupalı göçmenleri mülteci tanımıyla sonuçlanan sürecin sonrasında, dünyanın değişik yerlerinde oluşan göç hareketlerinde de göçmen mağduriyetlerinin sonlandırılması için mülteci tanımı geliştirilmiştir.

Soğuk savaşın en önemli insani yardım kuruluşlarından olan BMMYK ve BMMYK Ankara Ofisi, özellikle çoğu ülkenin herhangi bir çekince tanımadan imzaladığı ve zaman-mekân sınırı bulunmayan evrensel mülteci tanımını barındıran 1967 anlaşmasının şartlarını yerine getirmeye çabalamıştır. Değişik endişelerle bu ülkeler arasında yer almayan Türkiye, 1950'lerden sonra çalışmada gösterildiği gibi sosyal ve ekonomik olarak kabuk değiştirmiş, kuruluşundan sonra kamuoyuna ve devlet mantığına hâkim olan ulus-devlet refleksiyle çatışarak güvenlik kaygılarını zaman içinde daha olumlu politikalara yönelterek gelişmeye çaba göstermiştir. Ülkenin bu biçimde çatışmalar yaşaması, aynı coğrafyada bulunan diğer tüm ülkelerde de az yada çok yaşanmış ve sonuçta daha modern ve liberal politikalar üretilmeye başlanmıştır.

Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar sürekli büyük veya küçük çapta göç olayları yaşanmış, bu göç hareketlerinin hepsinin birbirinden farklı dinamikleri

olmuştur. Farklı göç hareketleri defansif güvenlik politikalarıyla değerlendirilmiş, 2000’li yıllara kadar yeni ve modern göç yasalarının oluşturulması düşünülmemiştir. Bunun nedeni öncelikle göç hareketlerinin bir dış tehdit olarak değerlendirilmesi ve savaş sonrasında oluşmuş olan devletin etnik merkezli politikalarının diğer bütün yasama faaliyetlerini etkilemesidir. Ülke içine, ülke içinde ve ülke dışına doğru olan farklı göç hareketlerinin bazen aynı anda bazen de büyük yoğunluklarla yaşanması devleti olaydan olaya değişen tepkiler geliştirmeye zorlamıştır.

Özellikle 1990’li yıllarda meydana gelen ekonomik problemler, terör olayları ve sayıca yüksek oranlı göçlerle beraber liberal politikaların uluslararası örgütleri siyasa mekanizmalarının içine sokması sonucu, devletin geçmişten gelen refleksleri biraz daha evirilerek modern dünyaya daha da yaklaşan bir yönetmelik ortaya çıkarmasına neden olmuştur. Büyük göç olaylarının arkasının kesilmemesi, artan uluslararası baskı ve ekonominin daha pragmatist bir hale gelmesi, küresel dünyada bir yer bulma çabası ile 2000’li yıllara gelen Türkiye Cumhuriyeti’ni geleceğe taşıyacak bir göç politikasını vücuda getirmeye zorlamıştır.

Çalışmada oldukça detaylı olarak incelenen göç kanunları ve modern bir anlayışla hazırlanmış olan YUKK, mülteci tanımlaması gibi unsurları ve ilticanın koşullarının belirlenmesi gibi faaliyetleri hala eski gelenekten gelen bir biçimde ele alsa da satır aralarında zamanının çok ilerisinde ve oldukça reformist bir yapı ortaya çıkarmıştır. Çalışma, yeni göç politikalarının uygulayıcılarından, uygulama usullerine kadar nasıl dizayn edildiğini ayrıntılı olarak ele alarak, bunun oluşturulmasında uluslararası kuruluşların ve araştırmanın konusu olan BMMYK’nın etkilerini tespit etmeye çabalamıştır. Özellikle son bölümde ortaya konan birçok unsur, BMMYK’nın devlet nezdindeki itibarının ve devletin göç politikalarının oluşumu ve gelişiminde BMMYK’ya verdiği değeri gözler önüne sermiştir.

Devletin oluşturduğu kanunlar ve kurduğu göç sisteminde önemli bir yere koyduğu BMMYK ile ilişkilerinin daha da iyileştirilebilmesi için YUKK’nun ilgili maddeleri dikkatlice açıklanmış ve birtakım metotlar öne sürülmüştür. Coğrafilik çekincesinin neredeyse artık kaldırıldığı ve başka mekanizmalar kullanarak daha ötesinde birtakım uygulamaların başlatılmasına rağmen yazılı metinlerde bunun hala

korunmasının sakıncaları aktarılmıştır. Muhtemelen yakın bir gelecekte bu maddenin de yeni bir düzenlemeyle değişilebilmesi olası görünmektedir. Bunların yanı sıra BMMYK'nın göç yönetiminde aldığı rollerin değerlendirilmesi yapılmış, bu gelişmelerin olumlu yanları açıklanarak YUKK'nun dizaynında oldukça dikkatli davranıldığına üzerinde durulmuştur. Buradan hareketle düzenlemenin gelişmeye açık olduğunun ve ilerleyen zamanlarda iki tarafın koordinasyonunun artmasının beklenmesinin altı çizilmiştir.

Göç politikaları, küreselleşen dünyada ülke olarak var olabilmenin önemli unsurlarındandır. İyi düşünülmemiş veya ihmal edilmiş kamu siyasetleri, milyonlarca insanı mağdur edebilmenin yanında ülkelerin yönetimini ve hatta geleceğini de tehlikeye atma potansiyeline sahiptir. Dolayısıyla, Türkiye gibi bölgesel bir gücün hem yakın hem de uzak göç tehditlerini değerlendirerek gelişmiş ülkelerin pragmatist politikalarını benimseyerek gelecekteki insan dalgalarını doğru incelemesi ve yönetmesi gerekmektedir. BMMYK ve diğer uluslararası kuruluşlar, bunların başarılmasında bir engel ya da rakip değil, bilakis bu politikaların daha iyi uygulanması ve verimliliğinin artırılması amacıyla değerlendirilmesi gereken unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Elbette sosyal bilimlerde etki ve tepkinin mutlak anlamda ortaya konması mümkün değildir, fakat bu çalışma BMMYK'nın Türk göç politikalarında bir tesirinin olduğu ortaya koymaya çalışmıştır. Kanunların, kurumların ve dolayısıyla politikaların oluşumunda BMMYK'nın belli miktarda ve olumlu etkisinin olduğu tespit edilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti özellikle 2000'li yıllarda AB ve diğer kuruluşların tavsiye ve yönlendirmeleriyle göç politikalarında düzgün ve tutarlı bir momentum yakalamış ve jeopolitik potansiyelini önemli bir avantaja dönüştürmüştür. Gelecekteki göç politikalarının hem ülke insanı hem bölge ülkeleri hem de uluslararası alanın istikrarı açısından dikkatlice oluşturulması ve ilgili kuruluşların yararlı görüşlerini barındırması yararlı olacaktır. Bu görüşleri sağlayabilecek olan kurumlardan biri olan BMMYK ve Türkiye'nin zaman içinde daha iyiye doğru evirilen ilişkileri, gelecek adına düzenli ve düzensiz göç politikalarının oluşturulması ve çalıştırılması konularında umut vermektedir.

## KAYNAKÇA

### BELGELER

BMMYK (2001) *Dünya Mültecilerinin Durumu*, Ankara.

BMMYK Türkiye Temsilciliği (1998) *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, Ankara.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2016) *Göç*, Ankara: Göç İdaresi Yayınları

Resmi Gazete (1994) *Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*. Government Regulation on Procedures and Principles to be Implemented to Asylum Seekers, 30, 7-11.

Resmi Gazete (2013) *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, 11.04.2013 tarih ve 28615 sayılı

TBMM (1934) 'İskan Kanunu', no: 2510, 14/06/1934, Düstur, Tertip: 3 (15), 1156-1175.

UNHCR (1994) *The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law*, Responseto the Questions Posedto UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR

1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, 09.01.2017 tarihinde <http://www.refworld.org/docid/437b6db64.html> adresinden erişildi.

UNHCR (2011) Turkey, Facts & Figures: Issue 3, [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/f&f\\_issue\\_03-eng\(1\).pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/f&f_issue_03-eng(1).pdf). (Erişim Tarihi: 02.02.2017)

UNHCR (2013) welcomes Turkey's new law on asylum, <http://www.unhcr.org/news/briefing/2013/4/5167e7d09/unhcr-welcomes-turkeys-new-law-asylum.html> (Erişim Tarihi: 02.03.2017)

UNHCR (2016) UNHCR Global Report 2015. Geneva: UNHCR, 01.03.2017 tarihinde <http://www.unhcr.org/574ed5574.html> adresinden erişildi.

## KİTAPLAR

Çiçekli, B. (2003) *Yabancılar ve Polis*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Goodwin-Gill, G. (1996), *The International Refugee in International Law*, New York: Oxford University Press.

İçduygu, A., Erder, S. ve Gençkaya Ö. (2009) Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları 1923-2023 Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi dönüşümlere, *TÜBİTAK SOBAG* Proje No: 106K291, Ankara; İçişleri Bakanlığı.

Sönmezoğlu, F. (1998) *Uluslararası Politika Yeni Alanlar Yeni Bakışlar*, İstanbul, Der: İstanbul.

T. C. Kalkınma Bakanlığı (2014) *Göç Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, ISBN 978-605-4667-57-4, Yayın No: 2858 - ÖİK: 712.

Vatandaş, C. (2004) *Ulusal kimlik: Türk ulusçuluğunun doğuşu*, Ankara: Açılım kitap.

## MAKALELER

Akdağ, Ö. (2008) Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Eğitim Alanında Yabancı Uzman İstihdamı (1923-40), *Uşak Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1 (1), 45-77.

Ağır, O., Sezik M., (2015) Suriye'den Türkiye'ye Yaşanan Göç Dalgasından Kaynaklanan Güvenlik Sorunları, *Birey ve Toplum Dergisi*, 5 (9), 95-122.

Baklacioğlu, N. (2013) *Borders, Boundaries, Migration in Turkey: Beyond The Fortress Paradigm At The Southeastern Borders Of The EU*, (Ed. Baklacioğlu, N. ve Özer, Y.), New York: Edwin Edgar Melen Press.

Balta, A. (2013) *The Role Of NGOs In The Europeanization Of The Asylum System In Turkey in Turkey: Beyond The Fortress Paradigm At The Southeastern Borders Of The EU*, (Ed. Baklacioğlu, N. ve Özer, Y.), New York: Edwin Edgar Melen Press.



- Bouvier, L. ve Gradner, R. (1986) Immigration to the US: the unfinished story, *Population Bulletin*, 41(4), 3-50.
- Bwakira, N. (2001). From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World, *International Migration Review*, 35(1), 278-283.
- Castles, S. (2002) Migration and Community Formation Under Conditions of Globalization, *International Migration Review*, 36 (4): 1143-1168.
- Danış, A. D. (2004). Yeni göç hareketleri ve Türkiye. *Birikim Dergisi*, 184-185.
- Demirhan, Y. ve Aslan, S. (2015) Türkiye'nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi, *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 23-62.
- Deniz, T. (2014). Uluslar Arası Göç Sorunu Perspektifinde Türkiye. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 181(181), 175-204.
- Doğanay, Ü., ve Keneş, H. (2016). Yazılı Basında Suriyeli 'Mülteciler': Ayrımcı Söylemlerin Rasyonel ve Duygusal Gereççelerinin İnşası. *Mülkiye dergisi*, 40(1), 143-184.
- Dost, S. (2014) Ulusal Ve Uluslararası Mevzuat Çerçevesinde Ülkemizdeki Suriye'li Sığınmacıların Hukuki Durumu, S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, 4 (1): 27-69.

Ergüven, N. ve Özturanlı, B. (2013) Uluslararası Mülteci Hukuku Ve Türkiye *AÜHFD*, 62 (4): 1007-1061.

Erten, R. (2015) Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XIX (I): 3-51.

French, D. (2002), The Role of the State and International Organisation in Reconciling Sustainable Development and Globalisation, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2(2), 135–150.

Goldenziel, J. (2014) Displaced: Toward a New International Legal Framework for Protecting Refugees and Human Rights, *Public Law Research Paper* 14-70, Boston University School of Law.

Goularas, G. ve Sunata U. (2015) Türk Dış Politikasında Göç Ve Mülteci Rejimi, *Hacettepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Kültürel Çalışmalar Dergisi*, 2(1): 12-40.

Gupta, J. (2002) Global Sustainable Development Governance: Institutional Challenges from a Theoretical Perspective, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 2(2) 361–388.

Güleç, C. (2015) Avrupa Birliği'nin Göç Politikaları ve Türkiye'ye Yansımaları, *Tesam Akademi Dergisi*, 2 (2). 81 – 100.

Güllüpnar, F. (2016). Almanya’da Göçmen Politikaları ve Türkiyeli Göçmenlerin Trajedisi: Yurttaşlık, Haklar ve Eşitsizlikler Üzerine, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 14 (1), 1-16.

İçduygu, A. (2008) Rethinking Irregular Migration in Turkey: Some Demo-Economic Reflections, *CARIM Analytic and Synthetic Notes* 72, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Kalantzis, G. (2004) Outcomes of the WWI in Southeastern Europe: Population Movements in Western Thrace during the Interallied Administration, *Etudes Balkaniques*, (3), 24-41.

Kara, P., ve Korkut, R. (2010). Türkiye’de göç, iltica ve mülteciler. *Türk İdare Dergisi*, 467(1), 153-162.

Keely, C. (1996) How Nation-States Create and Respond to Refugee Flows, *International Migration Review*, 30 (4): 1046-1066.

Kirişçi, K. (1996) Is Turkey Lifting the Geographical Limitation-The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey, *International Journal of Refugee Law*, 8 (3), 293-318.

Kirişçi, K. (2003) *Turkey: A Transformation from Emigration to Immigration*, <http://www.migrationpolicy.org/article/turkey-transformation-emigration-immigration>, (Erişim Tarihi: 02.01.2017).

Kirişçi, K. (2012). Turkey's New Draft Law on Asylum: What to Make of It?. *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities*, Edition HWWI, No. 5, urn:nbn:de:gbv:18-3-1187, 63-83.

Kivilcim, Z. (2013) Human Rights, Asylum And Migration In Turkey in *Turkey: Beyond The Fortress Paradigm At The Southeastern Borders Of The EU*, (Ed. Baklacioğlu, N. ve Özer, Y.), New York: Edwin Edgar Melen Press.

Labman S. (2010) Looking Back, Moving Forward: The History and Future of Refugee Protection, *Journal of International and Comparative Law*, 10 (1): 1-22.

Latif, D. (2002) Refugee Policy Of The Turkish Republic, *Turkish Yearbook of International Relations*, XXXIII, 10-27.

Loescher, G. (2001) The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy, *International Migration Research*, 35 (1): 33-56.

Oran, B.,. (1993). Balkan Müslümanlarında Dinsel ve Ulusal Kimlik (Yunanistan, Bulgaristan, Makedonya ve Kosova Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 48(1), 109-120.

Özdemir, E. (2016) Türk Dış Politikası Açısından Bir Kriz Örneği: I. Körfez Savaşı ve Türkiye'ye Gelen Iraklı Kürt Sığınmacılar (1991), *Bölgesel Çalışmalar*, 1 (1): 217-249.

Özdönmez, M. ve Ekizoğlu, A. (1994) Cumhuriyet dönemi ormancılığında katkısı olan yabancı uzmanlar. *Journal of the Faculty of Forestry Istanbul University (JFFIU)*, 44(1-2), 13-28.

Özmenek, E. (2001) UNHCR in Turkey, *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, 19(5): 54-61.

Parlak, B. ve Şahin, A. (2015) Türkiye İltica ve Göç Mevzuatının Coğrafi Kısıtlama Uygulaması Yönünden Analizi, *Tesam Akademi Dergisi*, 2 (2): 65-79

Slaughter, A. ve Crisp J. (2009) A surrogate state? The role of UNHCR in protracted refugee situations, *Research Paper No. 168*, Switzerland: Policy Development and Evaluation Service.

Suhrke, A. (2000) From one Crisis to Another: Organisational Learning in UNHCR in *Learning in Development Cooperation*, Jesper Carlsson and Lennart Wohlgemuth (ed.), Stockholm: Expert Group on Development Cooperation, 69-87.

Şahin, İ. (2015). Türkiye'ye Gerçekleştirilen Ortadoğu Kaynaklı Zorunlu Göçlerin Sosyo-Ekonomik Etkileri: 1979-2014 Arası. *TESAM Akademi Dergisi*, 2(2).

Tolay, J. (2013) The Legal Framework Of Asylum Policy In Turkey: Towards More Protection? in *Turkey: Beyond The Fortress Paradigm At The Southeastern Borders Of The EU*, (Ed. Baklacioğlu, N. ve Özer, Y.), New York: Edwin Edgar Melen Press.

Ülker, E. (2008). Assimilation of the Muslim communities in the first decade of the Turkish Republic (1923-1934). *European Journal of Turkish Studies*.

Ünver M. (2013) Osmanlı'nın Endülüs'e Doğrudan Yardım Edememesinin Nedenleri, *Karatekin Edebiyat Fakültesi Dergisi (KAREFAD)*, 2(1): 29-48

Yonca, A. (2014) Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye'deki Suriyeli Mültecilerin Durumu, *Suriyeli Göçmenlerin Sorunları Çalıştayı Sonuç Raporu*, Mersin Üniversitesi Bölgesel İzleme Uygulama Araştırma Merkezi, 26-34.

Zieck, M. (2010) UNHCR and Turkey, and Beyond: of Parallel Tracks and Symptomatic Cracks, *International Journal of Refugee Law*, 22 (4): 593–622.

## **EK**

### **1994 İLTİCA YÖNETMELİĞİ**

#### **TÜRKİYE'YE İLTİCA EDEN VEYA BAŞKA BİR ÜLKEYE İLTİCA ETMEK ÜZERE TÜRKİYEDEN İKAMET İZİNİ TALEP EDEN MÜNFERİT YABANCILAR İLE TOPLUCA SİĞİNMA AMACIYLA SINIRLARIMIZA GELEN YABANCILARA VE OLABİLECEK NÜFUS HAREKETLERİNE UYGULANACAK USUL VE ESASLAR HAKKINDA YÖNETMELİK**

Bakanlar Kurulu Kararının Tarihi : 14/9/1994 No: 94/6169

Dayandığı Kanunun Tarihi : 29/8/1961 No: 359

Yayımlandığı R.Gazetenin Tarihi : 30/11/1994 No: 22127

#### **BİRİNCİ BÖLÜM : Genel Hükümler**

##### **Amaç**

Madde 1 - Bu Yönetmeliğin amacı; Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi ile Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü gereğince ülkemize münferiden iltica eden veya başka ülkelere iltica etmek üzere ülkemizden ikamet izni talep eden yabancılar ile topluca iltica veya sığınmak amacıyla sınırlarımıza gelen yabancılar ve olabilecek nüfus hareketlerine uygulanacak usul ve esasların tesbiti ile görevli kuruluşların belirlenmesidir.

##### **Kapsam**

Madde 2 - Bu Yönetmelik, yasal veya yasal olmayan yollardan ülkemize gelerek münferiden iltica etmek isteyen veya başka ülkelere iltica etmek üzere izni talep eden yabancılar ile topluca iltica veya sığınma amacıyla sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılar ve olabilecek nüfus hareketlerine karşı alınacak tedbirleri, yapılacak işlemleri, müracaat, karar ve işbirliği yapacak makamlar ile bunların görevlerini ve yabancıların tabi olacakları esasları kapsar.

##### **Tanımlar**

Madde 3 - 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi ve Mültecilerin Hukuki Statüsüne ilişkin 31 Ocak 1967 tarihli Protokol ile diğer kanun, tüzük ve yönetmeliklerdeki tanımlar saklı kalmak üzere bu Yönetmeliğin uygulanmasında;

Mülteci; Avrupa'da meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da

uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ÷lke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı,

Sığınmacı: ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ÷lke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ÷lkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ÷lke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı,

Muharip Yabancı Ordu Mensubu: Ülkeye kabul edilen veya ÷lkede ele geçirilen, mensubu bulunduğu silahlı kuvvetlerin bir üçüncü ÷lke ile savaş veya silahlı çatışma halinde bulunduğu asker kişiyi,

Münferit Yabancı: Tek bir kişi veya anne, baba ve reşit olmayan çocuklardan oluşan bir aileyi,

ifade eder.

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılara Uygulanacak Usul ve Esaslar**

#### **Müracaat Makamları**

Madde 4 - (DEĞİŞİK MADDE RGT:27.01.2006 RGNO: 26062) Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ÷lkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden yabancılardan, Türkiye'ye yasal yollardan gelenler buldukları yer valiliklerine, yasal olmayan yollardan gelenler ise giriş yaptıkları yer valiliklerine gecikmeden müracaat ederler.

Makul olan en kısa süre içerisinde müracaat etmeyenler gecikme nedenlerini açıklamak ve bu konuda yetkili makamlarla işbirliği yapmak zorundadır.

#### **Müracaat Makamlarının Görevleri**

Madde 5 - (DEĞİŞİK MADDE RGT:27.01.2006 RGNO: 26062) Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ÷lkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden münferit yabancılardan valiliklerce;

- a) Kimlikleri tespit edilerek fotoğraf ve parmak izleri alınır.
- b) 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi gereğince mülakatları yapılır. Mülakat yapma veya karar verme yetkisi verilen valiliklerde mülakatı yapmak ve karar vermek üzere personel görevlendirilir.
- c) Mülakat evrakı ile birlikte mülakatçının görüşü ve 6 ncı maddeye göre verilen yetkiye istinaden başvuru sahibi hakkında verilen karar İçişleri Bakanlığı'na gönderilir.



d) İçişleri Bakanlığı'ndan bir talimat gelinceye kadar yabancı, İçişleri Bakanlığı'nca uygun görülecek bir merkez veya misafirhanede barındırılır veya İçişleri Bakanlığı'nca gösterilecek bir yerde serbest ikamete tabi tutulur.

e) İçişleri Bakanlığı'ndan alınacak talimata göre gerekli diğer işlemler yapılır.

### **Karar Makamı**

Madde 6 - (DEĞİŞİK MADDE RGT:27.01.2006 RGNO:26062) Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden münferit yabancıların talepleri, 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi ile Mültecilerin Hukuki Statüsüne ilişkin 31 Ocak 1967 tarihli Protokol ve bu Yönetmelik gereğince İçişleri Bakanlığı'nca karara bağlanır.

İçişleri Bakanlığı, karar verme yetkisini uygun göreceği hallerde valiliklere devredebilir.

Valilikçe veya İçişleri Bakanlığı'nca alınan karar valilikler aracılığıyla yabancıya tebliğ edilir.

Talebi kabul edilen yabancı, İçişleri Bakanlığı'nca uygun görülecek bir misafirhanede barındırılır veya İçişleri Bakanlığı'nca gösterilecek bir yerde serbest ikamet edebilir.

Talebi kabul edilmeyen yabancı bu karara karşı 15 gün içerisinde isterse ilgili valiliğe itiraz edebilir.

İtiraz süresi kararın daha hızlı verilebilmesi için gerekli görülen durumlarda İçişleri Bakanlığı'nca daha kısa olarak belirlenebilir.

Karara itiraz eden yabancı'nın bu konudaki ifadesi ve ifadesini destekleyen diğer bilgi ve belgeler valilikçe İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. İtiraz, İçişleri Bakanlığınca sonuçlandırılır ve nihai karar yabancıya tebliğ edilir.

İtirazları nihai olarak reddedilenlerin durumu, yabancılarla ilgili genel hükümler çerçevesinde değerlendirilir. Yabancılarla ilgili genel hükümler çerçevesinde de ikamet izni verilmesi uygun görülmeyen yabancılar idarece belirlenen süre içerisinde Türkiye'yi terk etmeleri gerektiği bildirilir. Ülkeyi terk etmeyen yabancılar, İçişleri Bakanlığının talimatı üzerine valiliklerce veya doğrudan karar verme yetkisinin valiliklere devredildiği hallerde, valilikler tarafından re'sen Türkiye'den çıkartılırlar.

### **İşbirliği Yapılacak Kuruluşlar**

Madde 7 - (DEĞİŞİK MADDE RGT:27.01.2006 RGNO:26062) İçişleri Bakanlığı, Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden münferit yabancılarla ilişkin işlemler ile barınma, iaşe, nakil, üçüncü ülkelere kabul, gönüllü geri dönüş, pasaport ve vize temini gibi hususlarda, diğer bakanlık, kurum ve kuruluşlar ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Uluslararası Göç Örgütü gibi uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri ile işbirliğinde bulunabilir.

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **Sığınmak Amacıyla Topluca Sınırlarımıza Gelen Yabancılarla ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Karşı Alınacak Tedbirler**

## **Sığınma Hareketinin Başlaması ve Yabancıların Sınırlarımıza Gelmesi Halinde Alınacak Tedbirler**

Madde 8 - Uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerimiz saklı kalmak koşuluyla ve aksine bir siyasi karar alınmadıkça, nüfus hareketinin arazi avantajları da dikkate alınarak sınırda durdurulması ve sığınmacıların sınırı geçmelerinin önlenmesi esastır. İlgili makamlarca bu konuda gerekli ve etkin tedbirler alınır.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **Sınırlarımıza Topluca Gelen veya Sınırlarımızı Topluca Geçen Mülteci ve Sığınmacıların Ülkemize Kabul Edilmeleri Halinde Yapılacak İşlemler ve Alınacak Tedbirler**

#### **Kimlik Tesbiti, Silahtan Arındırma ve Sevk**

Madde 9 - Mülteciler ve Sığınmacılar, önce askeri makamlar tarafından silahtan arındırılır. Bilahare sınırın uygun bir yerinde muharip yabancı ordu mensupları ve siviller birbirlerinden ayrılarak kimlikleri tesbit edilir. Bunlardan sivil olanlar daha sonra kurulacak olan kamplara sevk edilmek üzere ilgili polis veya jandarma makamlarına teslim edilir.

Muharip yabancı ordu mensupları hakkında 4104 sayılı Muharip Yabancı Ordu Mensuplarından Türkiye'ye İltica Edenler Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

#### **Himaye**

Madde 10 - Türkiye'den iltica talep edenler veya sığınmacılar ülkemizde buldukları süre içinde devletin himaye ve gözetimi altında bulundurulur.

#### **Kampların Kurulması**

Madde 11 - Mülteci ve sığınmacıların barınmalarına yönelik ileri toplama bölgeleri Genelkurmay Başkanlığı ile koordine edilerek, mümkün olduğu kadar sınıra yakın olacak şekilde, İçişleri Bakanlığı'nca tesbit edilir ve valiliklerce kurulur.

Toplama bölgeleri Genelkurmay Başkanlığı ile koordine edilerek İçişleri Bakanlığı'nca tesbit edilir ve valiliklerce kurulur.

#### **Yerleştirme ve Mülakat**

Madde 12 - Kara, deniz ve hava yoluyla sınırlarımıza gelen yabancıların, sınırlarımız önünde birikimlerinin önlenmesi ve güvenlik içinde geri bölgelere sevk edilmeleri için mülki makamlarca ileri toplama bölgeleri tesis edilir. Buralarda toplanan yabancılar toplama bölgelerine gönderilir.

Toplama bölgelerine gönderilen yabancıların kendi dilleri ile veya anladıkları bir dille mülakatları yapılır, deklarasyonları alınır. Bunlar mülakatları sırasında adlarını, soyadlarını, doğum yerleri ve tarihlerini, ülkelerinde buldukları statülerini, Türkiye'ye geliş sebeplerini, Türkiye'de ya da yurtdışında akraba ve yakınlarının olup olmadığını,

varsa adreslerini bildirmek zorundadırlar.

Ayrıca, mülteci ve sığınmacıların fotoğraf ve parmak izleri alınarak bunların milliyetlerine göre tasnifi yapılır; terörist, huzur ve güven bozucu, tertipçi ile casus ve sabotörlerin ayrılmasına özen gösterilir.

Mülteci ve sığınmacıların imkanlar ölçüsünde örf ve adetlerine uygun olarak yerleştirilmelerine özen gösterilir. Bunlara, muhafaza altına alan valiliklerce bir tanıtma belgesi verilir ve kimlikleri kütük defterine kaydedilir.

Uluslararası kuruluşlarca aranmakta olanların kayıtlarına dair belgeler talep edildiğinde Kızılay'a verilir.

### **Görevlendirilecek Personel**

Madde 13 - İleri toplama bölgeleri ile toplama bölgelerinde görevlendirilecek personel, İçişleri Bakanlığı'nın koordinatörlüğünde ilgili bakanlık ve kuruluşlar tarafından belirlenir.

### **Görev ve Yetki**

Madde 14 - İleri toplama bölgeleri ile toplama bölgelerinde kurulan kamplar buldukları il valiliği tarafından yönetilir. Valiler ileri toplama ve toplama bölgelerinin tesis edilebilmesi için bütün kamu kurum ve kuruluşlarına ait bina ve tesislerden geçici olarak yararlanabilir ve gerektiğinde özel kişilerden kiralama yoluna gidebilir.

Kampların yönetiminin sağlanması için gerekli araç ve gereç ilgili valilerin talebi üzerine görevli bakanlık veya kuruluşlarca sağlanır.

### **Muhafaza ve Disiplin**

Madde 15 - İleri toplama ve toplama bölgelerinde mülteci ve sığınmacıların muhafazası ve disiplini ile buna ilişkin diğer işlerin yapılması ve görevlerin yerine getirilmesi hususunda ilgili valiler her türlü tedbiri alırlar.

Yabancılar için, aksi gerekmedikçe İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanan Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği ile Mülteci Misafirhaneleri İç Hizmet Yönergesi hükümleri uygulanır.

Mülteci ve sığınmacıların buldukları kamptan kısa süreli ayrılmaları kampın bulunduğu yerin mülki amirinin iznine bağlıdır. Durumları uygun olanların yurt içinde serbest ikamet ve seyahatlerine ilgili bakanlık ve kuruluşların esasa ilişkin görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nca izin verilebilir.

### **Yabancı Devlet ile Uluslararası Kuruluş Temsilcilerinin Ziyaretleri**

Madde 16 - İleri toplama bölgeleri ve toplama bölgelerini ziyaret etmek isteyen devlet veya uluslararası kuruluş temsilcilerine Dışişleri Bakanlığı'nın uygun görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı'nca izin verilebilir.

Bu ziyaretler, askeri zaruretler ve milli güvenlik mühalazasıyla geçici olarak kısıtlanabilir.

### **Halkla Temas ve Ziyaretçi Kabulü**

Madde 17 - Mülteci ve sığınmacıların buldukları yöre halkı ile temasları veya kampa ziyaretçi kabul edilip edilmemesi hususlarına ilişkin esaslar ilgili valilerce belirlenerek uygulanır.

### **Dini Serbestlik**

Madde 18 - Mülteci ve sığınmacılar; ilgili valilerce belirlenen disiplin tedbirlerine uymak şartıyla, din ve mezheplerinin ibadet ve ayinlerini yapabilirler. Bu amaçla, ibadet ve ayinler için imkanlar ölçüsünde uygun mahaller tahsis edilir.

### **Sağlık Muayeneleri**

Madde 19 - Mülteci ve sığınmacılar için sağlık fişi tanzim edilir ve bunların preyodik sağlık muayeneleri yapılır. Bulaşıcı hastalık tesbit edildiğinde, ilgili valilikçe derhal tedbir alınır ve durum ilgili makamlara bildirilir.

Ağır bir hastalığa yakalanan veya durumları özel bir tedaviyi, tıbbi müdahaleyi veya hastaneye yatırılmalarını gerektiren yabancıların muayene ve tedavileri ile koruyucu aşıların yapılması devlete ait hastanelerde yapılır ve tedavi ücretleri genel hükümler çerçevesinde karşılanır. Organ nakli, protez, ortez, hemodiyaliz veya uzun süreli tedaviyi gerektiren kronik hastalıkların tedavisine ait ücret ve bedeller ise ilgili kişilerin kendileri tarafından karşılanır.

### **Ölüm ve Defin**

Madde 20 - Mülteci ve sığınmacılardan ölenler, ülkenin belirli mezarlıklarında ayrılacak bir yere veya buldukları mahalde varsa kendi mezarlıklarına, kendi din ve adetleri uyarınca yapılan merasimle defnedilir. Bu konuda ilgili valiler görevli kuruluşlarla işbirliği içinde bulunur.

Ölenlerin vatandaşı olduğu ülkenin bu konuda olabilecek talepleri Dışişleri Bakanlığı'nca uygun görüldüğü takdirde ve imkanlar ölçüsünde yerine getirilir.

### **Haberleşme**

Madde 21 - Mülteci ve sığınmacılara, mümkün olduğu ölçüde yakınları ile bedeli mukabilinde haberleşme imkanı sağlanır. Bunlara gelen veya bunlar tarafından gönderilecek her dildeki mektup, koli ve paketler görevlilerce incelenebilir.

### **Yardım Gönderilmesi**

Madde 22 - Mülteci ve sığınmacılara yurt içinden veya yurt dışından gerekli denetimi yapılmak koşulu ile posta ile veya başka yollarla gıda maddeleri, giyecek, ilaç, dini eğitim ve eğlence ihtiyaçlarını karşılayacak maddeler gönderilebilir.

Yabancı devletler ve uluslararası kuruluşlar tarafından yardım amacıyla gönderilen eşyalar valiliğin gözetiminde Kızılay Derneği tarafından mülteci ve sığınmacılara dağıtılır.

## **Muafiyet**

Madde 23 - Mülteci ve sığınmacıların vergi, resim, harç ve fonlardan muaf olup olmayacağı hususu ilgili mevzuata tabidir.

## **Koordinasyon Kurulları**

Madde 24 - Sınırlarımızdan vukubulacak toplu girişler ile ilgili işlemlerin yürütülmesi, gerekli işbirliği ve koordinasyonun sağlanması için Başbakan tarafından görevlendirilen bir Devlet Bakanı veya İçişleri Bakanlığı koordinatörlüğünde; Genelkurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı ile konusuna göre ilgili diğer bakanlık ve kuruluşlar ile Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı ve Türkiye Kızılay Derneği Genel Müdürlüğü temsilcilerinden oluşan geçici üst koordinasyon kurulu kurulur. Kurulun sekreteryaya hizmetleri koordinasyondan sorumlu bakanlıkça yerine getirilir.

İllerde de vali veya görevlendireceği vali yardımcısının başkanlığında benzer görevleri yapmak üzere ilgili kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinden oluşan bir alt koordinasyon kurulu teşkil edilir.

Üst koordinasyon kurulunun toplu girişlerle ilgili oy birliğiyle alacağı kararlar ilgili bakanlık ve kuruluşlarca kendi mevzuatları çerçevesinde öncelik ve ivedilikle yerine getirilir.

## **Türkiye Kızılay Derneği'nin Görevleri**

Madde 25 - Türkiye Kızılay Derneği;

- a) Kendi mevzuatına, uluslararası Kızılay, Kızıllaç anlaşma ilke ve kurallarına, mevzuat, uluslararası anlaşmalar ve yapılan protokol esasları çerçevesinde mevcut imkan ve kabiliyetlerini kullanmak,
- b) Dışişleri Bakanlığı'nın olumlu görüşü üzerine Uluslararası Kızılay-Kızıllaç Dernekleri Federasyonu ile diğer kuruluşlardan aynı ve nakdi yardım talep etmek ve sağlanan yardımın dağıtımını yapmak,
- c) Sağlık Bakanlığı ile işbirliği yaparak sağlık hizmetleri desteği sağlamak,
- d) Kampların kurulması sırasında gerek görülürse destek sağlamak, ile görevlidir.

## **BEŞİNCİ BÖLÜM**

### **Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Sınırlarımızı Topluca Geçen Mülteci ve Sığınmacılara Uygulanacak Ortak Hükümler**

#### **İade**

Madde 26 - Toplu sığınanlar ile topluca iltica eden mültecilerin; savaşın, silahlı çatışmanın veya krizin sona ermesi halinde uyruğunda buldukları devlete iade edilmeleri, Genelkurmay Başkanlığı ve Dışişleri Bakanlığı ile koordine edilerek İçişleri Bakanlığı'nca sağlanır.

Münferiden iltica edenlerin iadeleri İçişleri Bakanlığı'nca sağlanır.

### **Çalışma ve Öğrenim**

Madde 27 - Mülteci ve sığınmacıların ülkemizde kalacakları süre ile sınırlı olarak öğrenim görmeleri ve çalışmaları genel hükümlere tabidir.

### **İkamet İzninin Uzatılmaması**

Madde 28 - Başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden münferit yabancılara verilen ikamet izni, yabancıların makul bir süre içinde üçüncü ülkelere gidememesi halinde uzatılmayabilir. Bu durumdaki yabancı ülkeyi terke davet edilir.

### **Sınırdışı**

Madde 29 - Türkiye'de muntazam surette bulunan bir mülteci veya sığınmacı ancak milli emniyet veya kamu düzeni sebebi ile 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi hükümleri çerçevesinde İçişleri Bakanlığı'nca sınırdışı edilebilir. Sınırdışı kararına karşı onbeş gün içinde İçişleri Bakanlığı'na müracaat edilerek itiraz edilebilir.

İtiraz, daha önce sınırdışı kararını veren yetkilinin bir üstü tarafından incelenerek sonuçlandırılır ve valiliklerce ilgiliye tebliğ edilir.

### **Görevlendirme**

Madde 30 - (DEĞİŞİK MADDE ,DEĞİŞİK BAŞLIK RGT:27.01.2006 RGNO:26062) İçişleri Bakanlığı'nca, münferit yabancılar hakkında karar vermek ve yapılan itirazı değerlendirmek üzere, iltica-sığınma alanında eğitim almış yeteri kadar personel Bakanlıkta ve valiliklerde görevlendirilir. İçişleri Bakanlığı'nca, bu personelden Bakanlıkta görevli olanlar valiliklerde veya valiliklerde görevli olanlar, görevli oldukları il dışındaki illerde her seferinde onbeş iş gününü aşmamak üzere geçici olarak görevlendirilebilir.

Topluca sığınma veya nüfus hareketlerinde bu Yönetmeliğin uygulanabilmesi ve yeterli düzeyde personel ile desteklenebilmesi için ilgisine göre Genelkurmay Başkanlığı veya İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine ilgili bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşları, ileri toplama ve toplama bölgelerinde yeteri kadar personeli geçici görevle görevlendirirler. Geçici olarak görevlendirilen personelin, müstahak ise, harcırahları 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine göre ödenir.

### **Hukuki Dayanak**

Madde 31 - Bu Yönetmelik 29/08/1961 tarihli ve 359 sayılı Kanun ile onaylanan 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi ve 25/09/1968 tarihli ve 6/10733 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 31 Ocak 1967 tarihli Protokol hükümleri uyarınca hazırlanmıştır.

### **Yürürlük**

Madde 32 - Bu Yönetmelik yayımı tarihinde yürürlüğe girer.