

TÜRKİYE’NİN GÖÇ VE
UYUM POLİTİKASININ
KURUMSAL BOYUTU
ÜZERİNE BİR İNCELEME:
SURİYE MÜLTECİLER
ÖRNEĞİ

Ömer Çağrı TECER



FMSC

Forced Migration Studies Centre

www.fmstudies.org



**TÜRKİYE’NİN GÖÇ VE UYUM POLİTİKASININ
KURUMSAL BOYUTU ÜZERİNE BİR İNCELEME:
SURİYE MÜLTECİLER ÖRNEĞİ**

**A STUDY ON INSTITUTIONAL DIMENSION OF TURKEY'S
MIGRATION AND INTEGRATION POLICY: SYRIAN
REFUGEES EXAMPLE**

دراسة حول البعد المؤسسي لسياسة الهجرة والاندماج التركية:
مثال للاجئين السوريين

Özet

Bu çalışmada, göç ve göçmen kavramları, 2011 yılı itibariyle Türkiye'nin karşı karşıya gelmiş olduğu mülteci krizi ve ilerleyen süreçte ise uyum sorunu tartışma konusu haline getirilecektir. Bu yapılırken disiplinler arası bir tutum benimsenerek, göçün Türkiye'nin yasal ve kurumsal yapısına yönelik doğurduğu sonuçlar inşacı yaklaşım bağlamında ele alınacaktır. Bunu gerçekleştirirken, 2011 yılına kadar uluslararası göç yolları çerçevesinde transit ülke konumundan, hedef ülke konuma hızlı bir geçiş yapan Türkiye'nin içinde bulunduğu mevcut mülteci krizinden kaynaklı benimsemiş olduğu sosyal uyum ve özelde yabancılara yönelik kurumsal politikalar incelenecektir.

Abstract

In this study, the concept of migration and migrant, the refugee crisis that Turkey has been facing as of 2011 and the cohesion issues that followed the process will become the subject of discussion. Migration and its consequences for Turkey's legal and institutional structure will be discussed in the context constructionist approach. In doing so, an interdisciplinary attitude will be adopted. While achieving this, the institutional policies towards foreigners and social cohesion policies embraced by Turkey, who has rapidly transformed from a transit country to a destination country within the framework of international migration routes since 2011, will be examined due to their current refugee crisis.

ملخص

في هذه الدراسة ، سيصبح مفهوم الهجرة والمهاجرين وأزمة اللاجئين التي تواجهها تركيا اعتباراً من عام ٢٠١١ وقضايا التماسك التي أعقبت العملية موضوعاً للنقاش. ستنتم مناقشة الهجرة وعواقبها على الهيكل القانوني والمؤسسي لتركيا في نهج بناء السياق. عند القيام بذلك ، سيتم تبني موقف متعدد التخصصات. أثناء تحقيق ذلك ، سيتم فحص السياسات المؤسسية تجاه الأجانب وسياسات التماسك الاجتماعي التي تتبناها تركيا ، والتي تحولت بسرعة من بلد عبور إلى بلد مقصد في إطار طرق الهجرة الدولية منذ عام ٢٠١١ ، نظراً لأزمة اللاجئين الحالية.

* Mülteciler ve Sığınmacılarla Yardımlaşma Dayanışma ve Destekleme Derneği, Kıdemli Gözlem ve Değerlendirme Sorumlusu (MSYD), Abant İzzet Baysal Üniversite Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı, Doktora Öğrencisi.

Giriş

Türkiye tarihsel süreç içerisinde karşılaştığı önemli dış göçlere vermiş olduğu tepkiler ve bunun sonucunda oluşturmuş olduğu yasal çerçeve(ler) sonucunda göç¹/göçmen²/mülteci³ politikasının şekillendiği görülmektedir. Bu diyalektik içerisinde ortaya çıkan göç politikasının Türkiye'nin dönem dönem karşı karşıya kaldığı kitlesel ve/ya bireysel göçlere yönelik hak ve özgürlük temelinde bir göç politikası oluşturmaktan ziyade güvenlik merkezli yaklaşımları ele alarak politika ürettiği söylenebilir.

Sosyal bilimlerde inşacı yaklaşımın temel elementlerinden olan toplumsal amillerin, karşılıklı olarak toplumsal yapı içerisindeki kurum, kuruluşların ve bunları oluşturan yasa ve yönetmeliği oluşturduğu varsayımından hareketle, Türkiye'nin göç/göçmen politikasının ele alınması somutlaşmayı da beraberinde getirecektir. Bu somutlaşmadan kasıt, transit ülke konumunda hedef ülke konumuna geçiş yapan ve kitlesel göç akınlarının hedefi haline gelen Türkiye'nin hukuki ve kurumsal anlamda vermiş olduğu cevaplar üzerinden, göç politikasının somut dinamikleri ortaya çıkarılmış olacaktır.

İnşacı yaklaşım ve Göç/Uyum Politikası

Sosyal ilişkileri anlamlı kılmayı amaçlayan sosyal inşacılık yaklaşımın kendini konumlandığı ontolojik ve epistemolojik konumu 1980'lerde ortaya çıkan büyük tartışmaların içerisinde (üçüncü yol) orta yol olarak konumlandırılmaktadır.⁴ Orta yoldan kastedilen ise, sosyal yapıların, sosyal ilişkiler ve yapıların, bağımsız olarak var ve verili olarak yer aldığını belirten rasyonalist ve pozitivist teorilerden farklı olarak karşılıklı bir etkileşim sonucu olarak ele almasıdır. Yani, rasyonalistlerin maddi dünyanın (yapının) insan

¹ Bir kişinin veya bir grup insanın uluslararası bir sınırı geçerek veya bir Devlet içinde yer değiştirmesi. Süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketleridir. Buna, mültecilerin, yerinden edilmiş kişilerin, ekonomik göçmenlerin, aile birleşimi gibi farklı amaçlarla hareket eden kişilerin göçü de dâhildir (Göç Terimleri Sözlüğü: IOM).

² Göçmen terimi ise, "kişisel rahatlık/uygunluk" amacıyla ve dışarıdan herhangi bir zorlama unsuru olmaksızın hür iradesiyle göç etmeye karar veren kişileri ifade etmektedir (Göç Terimleri Sözlüğü: IOM).

³ 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesine göre mülteci, "ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen, yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen şahıslar" (BM Cenevre Sözleşmesi, 1951) olarak tanımlanmıştır.

⁴ Lapid, Yosef (1989). "The Third Debate: On the Prospects of International Theory in the Post Positivist Era". International studies Quarterly. Vol. 33, No. 3.

faaliyetlerince şekillendirildiği iddiasını reddetmemekte ancak, var olan maddi güçlerin nedensel olarak merkezi konuma yerleştirmemektedir⁵ (Adler, 1997: 324). Bu yanı ile de post-pozitivist ve post-modern yaklaşımların radikal tutumlarına yönelik, sosyal ilişkilerin anlamlı kılınması için üçüncü bir yol olarak karşımıza çıkar.

Her şeyden önce inşacı yaklaşımın ayırt edici yönü, her düzeydeki (sistem-devlet-birey) sosyalliğe yapmış olduğu vurgudur. Ontolojik açıdan bakıldığında, birey dışında olan ve aynı zamanda onu içeren yapının oluşumuna dair bir yaklaşımdır. Bu sebeple, her türden sosyal ilişkinin anlaşılması için yararlanılabilecek bir kuramdır. İnşacı yaklaşım, insanın sosyal bir yaratık olduğu fikrine dayanmaktadır. Bizi insan yapan şeyin sosyal ilişkilerimiz olduğu varsayımında hareketle, bu ilişki sürecinin de belirli bir sosyal yapılar içerisinde ve birtakım kurallara bağlı olarak, amiller ve kurumlar aracılığıyla gerçekleştiğini belirtmektedirler.

İnşacı yaklaşım bağlamında, yapı içerisindeki kuralların oluşturucu ve düzenleyici bir özelliğinin olduğu belirtilir. Kuralların sosyal yapıları oluşturmasının yanı sıra, ortaya çıkan sosyal yapıların düzenlenmesi de sağladığının altı çizilir.⁶ Oluşturucu kuralların çatışma önleyici, iş birliğini teşvik edici özelliği olabileceği gibi, ortaya çıkan yapı içerisinde çatışmanın ortaya çıkmasına da neden olabilecek nitelikte de olabilir.⁷ Belirli bir sosyal yapı ve kurallar bütünü içerisinde gerçekleşen faaliyetler kurumları meydana getirmektedir.⁸ Bu faaliyetlerin yürütülmesinden ise amiller sorumludur. Kuralların kendilerine verdikleri yetki ve sınırlılıklar dahilinde faaliyetlerini yürütürler. Amiller, faaliyetleri ile maddi dünyayı etkileme kapasitesi olan (genellikle) gerçek insanlardır (Gould, 1998: 81). Belirli kural ve toplum ölçeğinde, statü, görev ve role sahip birey ve/ya bireyler olarak da tanımlanabilir.

Bu noktada, amel-kural ilişkisi ele alınacak olursa, bu iki kavramın arasında yakın bir ilişki olduğu görülmektedir. Bu öyle bir ilişkidir ki, kurallar amilleri, amiller de kuralları oluştururlar. Sosyal bir gerçekliğin oluşturulması noktasında kuralların büyük bir rolü vardır. Oluşturulmuş olan sosyal gerçeklik içerisinde faaliyetlerin yürütülmesinden de amiller sorumludur. İnşacı yaklaşım bağlamında, amiller ile kurallar arasında ontolojik ilişkinin

⁵ Adler, Emanuel (1997). *"Seizing the Middle Ground: Constructivism in the World Politics"*. European Journal of International Relations. Vol. 3 No. 3. S. 374.

⁶ Onuf, Nicolas (1998). *"Constructivism: A User's Manual"*, International Relations In a Constructed World. Vendulka Kubalkova, Nicolaas Onuf and Paul Kowert (Ed.), New York: M.E. Sharpe, s. 68.

⁷ Ruggie, John Gerard (1998). *"What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and The Social Constructivist Challenge"*. International Organization. Vol. 52 No. 4 ss. 871, 879.

⁸ Onuf, Nicolas, a.g.e., s. 60,74.

bulunduğu açıktır. Bu ilişki amillerin kurallar bütünü içerisinde gerçekleştirilen faaliyetler kapsamında oluşan kurumları da kapsayan sınırlılıkları ortaya çıkarmaktadır. Bu sınırlılık kurallar uyma sınırlılığıdır.

Sosyal yapı/sistem olarak ele alınan şeyin, dışarıdan bakıldığında açık bir şekilde tanımlanabilen bir kurallar, kurumlar ve tercihler örüntüsü olduğu belirtilebilir. Yani, sosyal yapı kurumların ve amillerin içinde faaliyet yürüttüğü şeydir⁹. Ancak inşacı yaklaşımın ele aldığı bu yapı kavramı, yukarda altı çizilen rasyonalist ve pozitivist yaklaşımların ele aldığı verili durumdan kendisini farklı bir konuma yerleştirmektedir. Bu, amillerin kurallar bütünü içerisinde yürütmüş olduğu faaliyetler sırasındaki karşılıklı ilişkiden kaynaklı oluşmuş bir yapıdır. Yani süreç içerisinde birbirini karşılıklı inşa eden unsurlardır. Yani bu süreç içerisinde amiller hem yapıyı etkilemekte hem de ondan etkilenmektedirler.¹⁰

Türkiye'nin Göç kapsamında sahip olduğu kurallar bütünü içerisinde aşağıda tartışılacak olan göç-uyum politikasında mevcut nokta, sosyal inşacı paradigmadan ele alındığında amillerin uygulamalarına sınırlılıklar getirdiği görülmektedir. Bu durumun, göç ve uyum politikalarına yansması ise sınırlılıkların tartışılmaya açılmasını beraberinde getirmektedir. Dünden bugüne ulaşan süreçte, mevcut yapı içerisinde ele alınan göç/göçmen kavramlarının, amiller tarafından kurallar ve onların oluşturduğu kurumlar vasıtasıyla yürütmüş olduğu politikada güvenlik merkezli yaklaşımlarla ele alındığı görülmektedir. Bu da amillerin sisteme etkileme boyutunun, kurallar bütünü bu yönde sosyal bir yapı ve gerçeklik ortaya çıkarması nedeniyle güvenlik merkezli yaklaşımın yapıya hâkim olmasına sebebiyet verdiği görülmektedir. 2011 yılı itibariyle, Türkiye'ye yönelen göçün boyut değiştirmesi, mevcut yapının cevap verememesine sebebiyet vermiştir. Bu nedenledir ki, 2013 ve 2014 yıllarında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Geçici Koruma Yönetmeliği yürürlüğe konulmuş, ayrıca Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün tesisi bahsi geçen sosyal inşacı yaklaşımın, oluşturulan göç rejiminin (yapısının) incelememize imkân veren örüntüler barındırdığını bize göstermektedir.

Göç ve Uyumun Hukuki Boyutu

Türkiye'de yabancılara ilişkin temel kanun metni, 2013 yılında yürürlüğe girmiş olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'dur. Bu Kanunun amacı; yabancıların Türkiye'ye

⁹ Wendt, Alexander (1992). *"Anarchy is What State Make of It: the social Construction of Power Politics"*. International Organizations, Vol. 46, No 2, p. 391-425.

¹⁰ Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory: Structuration*. Cambridge: Polity Press.

girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir. Bu Kanun, yabancılarla ilgili iş ve işlemleri; sınırlarda, sınır kapılarında ya da Türkiye içinde yabancılarının münferit koruma talepleri üzerine sağlanacak uluslararası korumayı, ayrılmaya zorlandıkları ülkeye geri dönemeyen ve kitlesel olarak Türkiye’ye gelen yabancılara acil olarak sağlanacak geçici korumayı da kapsamaktadır.¹¹

6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu üç çeşit mülteci/sığınmacı kategorisi ortaya koymaktadır. Bunlar; i) mülteci, ii) şartlı mülteci ve iii) ikincil koruma statüsüdür. Bu sınıflandırmada, mülteci statüsünün (madde 61) 1951 yılındaki tanım ve coğrafi kapsam düzleminde ele alındığı ve korunduğu görülmektedir. Bu sebeple şartlı mülteci (Madde 62)¹² ve ikincil koruma statüleri çekinceiden kaynaklanarak oluşturulmuş mikro ölçekli statülerdir. Ancak sağladı imkân ve haklar çerçevesinde ele alındığında uluslararası koruma statüsü içerisinde aynı rolü oynadıkları görülür.¹³ YUKK’nın 62. Maddesinin altını çizdiği temel husus, ilgili kişinin üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar ülkede kalmasına izin verilmesidir. Burada zamansal bir sınırlılığın altı çizilmektedir. Diğer yandan, madde 63¹⁴ ikincil koruma statüsü ele alınmaktadır.

Yabancılara yönelik verilen ikamet izinleri belirli ikamet süreleri ile sınırlanırken mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statülerindeki süre kısıtlaması ilgili kişinin hassasiyeti yüksek bireyler olmaları ve mağdur kişinin yüksek yararının gözetilmesi çerçevesinde düzenlenmiştir. Şartlı mülteci üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar ülkede kalmasına izin verilirken, bu durum ikincil koruma statüsü ve ondan kaynaklı geçici

¹¹ <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>, 06.10.2019 tarihinde erişildi.

¹² “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.”

¹³ A. Erdem & T. Ömer Çağrı (2018), “Uluslararası Göç Rejimi İtibarıyla Türkiye’nin Değişen Konumu: Kurumsal Yaklaşımlar ve Kuramsal Açılımlar”, ViraVerita E-Dergi: Disiplinlerarası Karşılaşmalar / Sayı 8, Kasım, 2018, s. 44-66.

¹⁴ “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.”

korumada süresizdir. İkamet süresi ise ilticaya sebep olan siyasal ve askeri tehlikenin ortadan kalkması, gönüllü geri dönüş ve belirli sınır-dışı etme prosedürleri ile sona ereceği ve ayrıca ikincil koruma ve geçici koruma altındaki kişilerin ülkede kaldıkları süre dikkate alınarak verilen uzun dönemli ikamet izni hakkının dışında oldukları 42(2)'de sınırlandırılmıştır.

2014 yılında yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği¹⁵, Suriye'de baş gösteren krizin derinleşmesi ve giderek artan bir şekilde Türkiye'ye yönelik kitlesel göçlerin artması sonucunda Avrupa Birliği müktesebatı içerisinde yer alan geçici koruma direktifi baz alınarak oluşturulmuştur. Bu durum Türkiye'nin kurumsal ve yasal kapasite eksikliği ve ayrıca baş gösteren sorunun belirli bir süre sonra sona ereceği varsayımından hareketle oluşturulmuştur. Ancak baz alındığı AB geçici koruma direktifinin sağlamış olduğu bütüncül insancıl hukuk yaklaşımından farklı özellikler taşımaktadır. Her şeyden önce 1951 sözleşmesi ve bu sözleşmeye ek protokollerle düzenlenmiş mülteci/koruma statülerinin ana mantığı ile çelişmektedir. Hak ve yükümlülükler anlamında eksiklikler içermektedir. Herhangi bir süre sınırının olmaması, bu statüye sahip olan bireylerin gelecek hakları ve kalıcı çözüme ulaşmaları önünde engel teşkil etmektedir. AB geçici koruma direktifinde sağlanan hakkın üç yıl ile sınırlandırılması ve sonrasında bahse konu olan durumun son ermesi ile sağlanacak olan hakların net bir şekilde belirtilmiş olması hakların güvence altına alınmasını sağlamaktadır. Ancak Türkiye'de Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun (YUKK) 91. maddesine dayanılarak yönetmelik olarak düzenlenmiş olmasının ana sorunu teşkil etmesinin yanı sıra, bu statünün süresiz olarak verilmesi bahsi geçen yasal korunmanın belirsizliğini ortaya çıkarmaktadır.

Bu belirsizlik Türkiye'nin imzacısı olduğu, 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme ve bu sözleşmeye ek protokoller (coğrafi kısıtlılığını sürdürmesine rağmen), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi gibi sözleşmelerden kaynaklı yükümlülükleri ile ters düşmektedir. Uluslararası sözleşmelerden kaynaklı, bütüncül bir insancıl (mülteci) hukuku yaklaşımının gereği olarak ele alınması gereken göç politikasının kalıcı çözüm odaklı olması gerekmektedir. Sözleşmelerden kaynaklı

¹⁵ Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan, 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 91 inci maddesi çerçevesinde, uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayanlara sağlanabilecek geçici koruma işlemlerinin usul ve esasları ile bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemleri, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirleri ve ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğiyle ilgili hususları düzenlemektir (<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/3.5.20146883.pdf> erişim tarihi 06.10.2019).

yükümlüklerde bu kalıcı çözümün altını çizmektedir. Bu kalıcı çözüm, mevzu bahis kişilerin süreç içerisinde kalıcı statülere ve bunlardan kaynaklı kalıcı haklara sahip olmaları ile ilgilidir. Kalıcı hakların sağlanması bütüncül bir hukuki düzenlemenin sağlanması ile gerçekleştirilebilir. Bu hukuki statünün sağlanması ise kamu kurum ve kuruluşlarının mevcut durum ve süreçlere cevap verecek yönetmelik ve yapılanmaların gerçekleştirilmesi hayat bulacaktır. Daha açık ifade etmek gerekirse, YUKK ile sağlanan statülerin ve bunlardan kaynaklanan hakların, GKY ile uygulanan işlemleri kapsayıcı bir hale getirilmesi gerekmektedir.

İlgili kanun ve bu kanun kapsamında uygulanan yönetmelik, geçici koruma altındaki Suriyelilere yönelik kalıcı, planlı bir politika oluşturmamaktadır. Bu durumun varlığı ise, Göç idaresi Genel Müdürlüğü'nün paylaştığı olduğu yaklaşık 3 milyon 600 bin Suriyeli için uygun uyum politikalarının gerçekleştirilmesinin önünde engel teşkil etmektedir. Göç politikasının uygun ve bütüncül hukuki bir temel oturtulması, uygulanacak olan uyum politikalarının çerçevesini belirleyecektir. Ayrıca, bu uyum politikalarının muhatabı olan hedef grup içerisinde de teşvik edici bir unsur olacaktır. Hukuki statü ve gelecek kaygısı içerisinde olan bireylerin, devletin yürütmüş olduğu uyum politikası ve uygulamalarına ilişkin belirsizliğin ortadan kalkması, uyumun en önemli ayaklarından biri olan yerel toplum nazarında da etkili olacaktır.

Yukarıda bahsi geçen geçici koruma statüsünün süresiz bir şekilde sağlanması, Türkiye'de bulunan Suriyeli geçici koruma altında yer alan kişilere yönelik uyum politikalarının YUKK kapsamında coğrafi kısıtlılık gereği Avrupa dışından gelen kişilere yönelik sağlanan şartlı mülteci, ikinci koruma statülerinin usulen dışında bırakmaktadır. Çünkü hem entegrasyon/uyumun gereği olan kalıcı statünün geçici koruma ile verilemeyeceği görülmektedir. Gerekli olan aşamaların, yine GKY ile oluşturulmuş istisna yüzünden askıya alındığı görülmektedir. Normal şartlarda Geçici Korumanın (GK), diğer mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma statülerinin ikamesi olmaması gerekmektedir. Yine altı çizilmelidir ki, GK olağanüstü/kitlel göçlere verilen otorite tepkisinin süreli olarak düzenlenmesinden ibarettir. Yine, GK bu süreçte kişilerin insancıl hukuk bağlamında belirli temel hakların (barınma, sağlık, eğitim vb) hizmetlerin sağlanmasını, devletler için kayıt altına alma ve süreç içerisinde güvenlik ve haklar dengesi gözetilerek göçün kontrol altına alınmasını sağlayan bir dönemi ifade etmektedir. Uluslararası koruma statüsünün kazanılmasından sonra kazanılacak olan mülteci ve ayrıca Türkiye'de YUKK kapsamında düzenlenmiş olan şartlı mülteci ve ikincil koruma statülerine hazırlık aşamasını da ifade etmesi gerekir.

Bu bütüncül yaklaşımın yoksunluğu, bireylerin haklar nazarında kayba uğramasını ifade etmesinin yanında, bu statülerin devletleri yüklediği yükümlülükler konusunda da belirsizlik yaratmaktadır. Bu yükümlülükler bağlamında, GK kapsamındaki Suriyelilerin, entegrasyon/uyum, üçüncü ülke yerleştirmesi ve geri dönüş seçeneklerinden birine dahil olması süreçlerinde de hak ihlallerinin ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir. Özellikle entegrasyon/uyum süreci, gelecek belirsizliği olan bireyler üzerinde beklenen etkinin oluşmasını engellemektedir. Diğer yandan, uyum muhataplarından olan yerel toplum nazarın da karşılığını bulmamaktadır. Bahsi geçen statü belirsizliği *yerel uyumun* sağlanmasının önündeki en önemli engellerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumun ortadan kaldırılması için, geçici korumaya sebebiyet veren olay ve/ya olaylarda uzun süre değişim yaşanmaması durumunda, bundan mustarip olan ve başka bir ülkeye sığınmış olan bireylerin statüleri konusunda kalıcı çözümlerin oluşturulması gerekmektedir. Uluslararası sözleşmeler ve bu sözleşmelerden kaynaklanan yükümlülükler kapsamında, geçici korunan kişilerin, ana koruma statülerine geçişi sağlayan düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Böylelikle statülerinde kalıcı düzenlemelere kavuşan bireylerin tamamlayıcı uyum politikaları içerisinde sağlıklı bir şekilde entegrasyonu sağlanmış olacaktır.

Uyumun hukuki boyutunu ihtiva eden durum, geçici koruma altındaki kişilerin kalıcı yasal statüye erişimlerinin önünün açılmasıdır. Türkiye’de süresiz ve belirsiz bir statü altında ikamet eden Suriyelilerin belirli şartlar ve süreler sonucunda, ana korunma statülerine erişimlerinin önü açılması (şartlı mülteci ya da ikincil koruma), bundan kaynaklı olarak da uzun süreli ikamet izinlerinin sağlanması gerekmektedir. Bu süreç, hukuki anlamda kazanılacak olan hakkın, YUKK kapsamında düzenlenmiş olan ikamet süreleri bağlamında vatandaşlık hakkını da ilerisi için güvence altına alacaktır. Yerel uyum sürecinin hukuki boyutunun eksik kalması, uyumun yerel toplum içerisinde karşılık bulmasını da etkileyecektir.

Diğer yandan, YUKK kapsamında düzenlenmiş olan uluslararası koruma statülerine bakıldığında, yerel uyum sürecine perçinleyecek olan hakların sağlanmadığı ve/ya bu konuda açık ifadelerin yer almadığı görülmektedir. Şartlı mülteci ve ikincil koruma kapsamında yer alan bireylerin uzun süreli ikametlerinin sağlanmadığı, ayrıca bundan kaynaklı sağlanacak olan vatandaşlığın ise açık bir şekilde düzenlenmemektedir. Böylece, yerel entegrasyon önünde GKY neden olduğu hukuki sorunların, YUKK’da da sürdürüldüğü görülmektedir.

Yerel uyumun sağlanmasında en önemli unsur bunun bir süreci yayılmasıdır. Uyum çok kutuplu ve katmanlı bir yapı olarak değerlendirildiğinde bunun süreç içerisinde tüm tarafları kapsamıyla sağlanacağını altı çizilmelidir. Bütün tarafların içermesi ise bir sürecin sonucudur. Bu süreç ise GK'dan ana koruma statüleri olan şartlı mülteci ve ikincil koruma statülerini ifade etmektedir. Her bir sürecin muhatap birey üzerinde sosyal içermeyi sağlayacağı ve kazandığı haklar nazarında yerel toplum içerisinde var olacaktır. Yerel düzenlemeler, uygulamalar, kültür, dil ve haklar konusunda uyumlaşan bireyin nihayetinde şartları belli bir kalıcı çözüme yani vatandaşlığa ulaşması sağlıklı bir süreç olacaktır. Ancak Vatandaşlığa ilişkin düzenlemelerin istisnai yollarla gerçekleştirildiği görülmektedir. Bu durumun, temel kıstasının toplumsal yarar ve tanınmış kişiler olarak belirtilmesi, kanunda geçen tabiri ile olağanüstü yarar gözetilerek yapılan vatandaşlık işlemlerinin olağanlaştırılması, toplumsal uyumu sekteye uğratabilecek sonuçlara yol açabilir.

Göç ve Uyumun Kurumsal Boyutu

Türkiye'nin göç alanına ilişkin kurumsallaşmasında önce, yasal anlamda ülkesel göç politikasının ortaya çıkmasını sağlayacak düzenlemelerin geçmişi üzerinde durulmalıdır. Bu tartışmaya konu edilen göç/göçmen politikası yani yapının amillere faaliyet alanı oluşturacak zemini sağlayacaktır. Kurum ve kurallar bütünü içerisinde hareket eden amillerin, göç/göçmen alanında yasal çerçevelere sahip olması 2000'li yıllar ile başlamıştır. Küreselleşmenin ve bölgesel çatışmaların artması sonucunda giderek artan insan hareketlerinin kontrolü devletler için eskisine göre daha karmaşık problemlerin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir.

Cumhuriyet kurulmasıyla birlikte gerçekleştirilen nüfus mübadelesi hareketlerinden 1980'li yıllara kadar, göç hareketleri olarak değerlendirilebilecek bir göç dalgası ile karşı karşıya kalmamıştır. 1980'li yıllar ile birlikte komşu bölgelerde meydana gelen çatışma ve gerginlikler nedeniyle göç hareketleri açısından transit ülke konumunda yer almaya başlamıştır. 1990'lı yıllarda ise körfez savaşı, Irak'ta ve daha uzak bölgeler olan Afganistan'da yaşanan gelişmeler Türkiye'nin transit ülke konumundan yavaş yavaş hedef ülke konumuna gelen sürecin başlangıcı olmuştur. Özellikle, Sovyetler Birliği'nin yıkılması ve akraba topluluklardan Türkiye'ye göç hareketlerinin artmasına sebebiyet vermiş, özellikle iş gücü piyasası artan bir eğri ile Orta Asya ve Kafkasya bölgelerinden göç hareketlerine maruz kalmıştır. Bu göç hareketleri içerisinde düzenli göç hareketleri olmakla birlikte, düzensiz göç hareketlerinin önemli bir bölümü kapsadığı da söylenebilir.

Halbuki, coğrafi konumu itibariyle göç yolları üzerinde bulunan Türkiye'nin, 2000'li yıllara gelinceye kadar bu konuda etkin bir politika izleyememiştir. Nitekim yabancıların ülkeye girişi, çıkışı, ülkede kalış süreleri, sınır dışı edilmeleri, vize ve ikamet izni, Türkiye'de sahip oldukları hak ve yükümlülükler gibi mevzular bu zamana gelinceye kadar 1950 tarihli ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun ve 5682 sayılı Pasaport Kanunu ile düzenlenmiştir.¹⁶

2000'li yıllar ile birlikte ortaya çıkan durum ve Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) ile katılım ortaklığı sürecine girişi, göç ve düzensiz göç hareketlerine ilişkin yasal düzenlemeleri yerine getirmesi ve var olan düzenlemelerin uyumlaştırılması sürecine beraberinde getirmiştir. Özellikle 11 Eylül saldırılarından sonra, göç kaynaklı suçlar ile mücadele kapsamında, uluslararası kaçakçılık, insan ticareti ve terör ile mücadele kapsamında devletlerin kısıtlayıcı önlemler aldıkları görülmektedir. AB'nin de bu süreç içerisinde birliğin güvenliğinin sağlanması ve özellikle Türkiye üzerinden AB ülkelerine yönelik düzensiz göç akımlarının kontrol altına alınması için Türkiye'nin katılım ortaklığı sürecinde şart olarak koştugu maddelerden bir tanesi de göç politikası ve yasal düzenlemelerine ilişkin olmuştur. Bu kapsamda, Türkiye'nin göç üzerine yapmış olduğu düzenlemeler ve almış olduğu önlemler AB mevzuatı ile uyumlu bir süreç göstermiştir.

Ancak, Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne yönelik koymuş olduğu coğrafi sınırlılık nedeniyle, Türkiye'de bulunan, Avrupa dışından gelen ve sığınma talebi olan yabancıların Mülteci statüsü altında değerlendirilmediği için gerekli mevzuat ve düzenleme bulunmaması nedeniyle yasadışılığın artmasına sebebiyet vermiştir. Yasadışılık, sığınma talebi olan ancak yerleştirilecek ülke bulamayan ve geri gönderilemeyen kişilerin ülkede statüsüz ve kaçak bir şekilde kalması güvenlik açığı oluşmasına da neden olmuştur. 2013 yılına kadar gelen süreçte, Türkiye'nin göçmenlere ilişkin mevzuatı oldukça dağınık bir şekilde varlığı korumuştur. Bu dağınıklığın, kurumsallaşma ve aktörler (amiller) arasında da çok başlılığa neden olmuştur.¹⁷ Ülkeye giriş yapan yasadışı göçmenlerin kontrol altına alınması, ikamet edecekleri merkezlere yerleştirilmesi, gerektiğinde sınır dışı edilmesi gibi konularla İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü'nün Yabancılar Şubesi ve Valilikler birlikte faaliyet göstermişlerdir. Bu nedenledir ki, AB müktesebatına uyum göç

¹⁶ İŞIKÇI, Yasemin MAMUR. (2017). "Türkiye'de Kamu Politikası Olarak 2000 Yılı Sonrası Uluslararası Göç Yönetiminin Analizi", Yalova Sosyal Bilimler Dergisi, YIL: 8, SAYI: 13

¹⁷ Örselli & Babahanoğlu, (2016). "Türkiye'nin Göç Yönetimi ve Göç Politikalarının Gelişimi: Bir Kamu Politikası Analizi", Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 9 Sayı: 43, s.2066.

politikasının yürütüleceği ve uygulamalardaki çok başlılığın ortadan kaldırılması sağlayacak kurumsallaşmaların elzem olduğu belirtilmiştir.

Bu çerçevede, Türkiye 2003 yılındaki Ulusal Programı doğrultusunda hazırlanan İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı¹⁸ 25 Mart 2005 tarihinde hazırlanmıştır. Bu eylem planında geçen noktaların gerçekleşmesi ise 2011 yılında itibaren karşı karşıya kalınmış olan Suriye ve Irak üzerinden ülkemize ulaşan kitlesel göç hareketleri sonucunda olmuştur. Bu kapsamda, YUKK ve Geçici Koruma Yönetmeliği, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün oluşturulmasına dair adımlar atılmıştır.

Sonuç

Türkiye'nin 2011 yılı itibariyle giderek artan göç akımlarına maruz kalması hem transit hem de hedef ülke olma konumunu güçlendirmiştir. Bunun bir sonucu olarak, kurumsal ve yasal düzenlemeler de bunu takip etmiştir. Yukarıda da bahsedildiği üzere, tarihsel süreç içerisinde Türkiye'nin maruz kaldığı göç akımlarından farklı olarak, statü ve göç edenlerin sayısındaki farklılık bu süreçte Türkiye'nin vermiş olduğu cevap ve tepkilerin farklılaşmasına neden olmuştur. Özellikle Suriyeli mültecilere yönelik verilmiş olan Geçici Koruma statüsü konusunda bir çıkış planının oluşturulması hem Türkiye'yi hem de bu statüye sahip olan ve bundan kaynaklı hakları kullanan kişilerin gelecek öngörülerini ve güvenliğini garanti altına alacaktır. Sosyal uyumun önündeki en önemli engellerden biri olarak ortaya çıkan Geçici Koruma'nın süresiz olması ve geçici koruma sonrasında kişinin ne haklara sahip olacağı konusunda yasal belirsizlik olarak durmaktadır. Statünün ulaşması gereken noktadaki belirsizlik, devlet tarafından yürütülen sosyal uyum çalışmalarının ve ortaya konulan girişimlerin geniş göçmen gruplara yansımalarının önünde engel teşkil etmektedir.

¹⁸ (1) Göç ve iltica alanında bir ihtisas biriminin oluşturulması, oluşturulacak yapının içerik yönünden güçlendirilmesi, (2) İltica ve göç alanında çalışacak personelin istihdamı ve eğitiminin sağlanması, (3) İltica ve göç alanında yeni yatırım ve eşleştirme projelerinin gerçekleştirilmesi, (4) Menşe ülke ve iltica bilgi sisteminin tesis edilmesi, (5) Kabul ve barınma merkezleri ile geri gönderme merkezlerinin tesis edilmesi, (6) Gelecekte nüfus hareketlerini etkileyecek ekonomik, sosyal ve politik değişimler göz önünde tutularak iltica ve göç politikalarının gözden geçirilmesi gibi hedefler öngörülmüştür (ORSAM, 2012: 21).



FMSC

Forced Migration Studies Centre
www.fmstudies.org