

Türkiye'ye Yönelen Göç ve Sığınma Hareketleri ve Politikaları Üzerine Brifing

No: 1 / 2009

Bu brifing Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Programı (MiReKoc) çalışanları Ahmet İçduygu, Deniz Sert ve Ayşem Biriz Karaçay tarafından Türkiye'ye yönelen göç ve sığınma hareketlerine dair olgulara ve politika önerilerine işaret etmek ve bu bağlamda Türkiye'de akademik çevre, politika üretkenler, uygulayanlar ve sivil toplum aktörleri arasında etkin bir tartışma alanı oluşturmak üzere kaleme alınmıştır.

Türkiye'ye Yönelen Göç ve Sığınma Hareketleri:

- Modern Türkiye tarihi Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana farklı dönemlerde, farklı şekillerdeki uluslararası göç ve sığınma hareketlerine sahne olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında gayri-Müslimlerin Türkiye'den, ülke sınırları dışında kalan Türk ve Müslüman kimlikli soydaşların ise Türkiye'ye göçü kurumsallaşmıştır.
- Bu yıllarda uygulanan göç, iskan ve nüfus politikalarıyla bir yandan nüfusu az olan Türkiye'de nüfusun mümkün olduğunca artırılması, diğer yandan ise ulus-devlet yaratılması amacıyla nüfusun türdeş hale getirilmesi öngörülmüştür. Böylece göç "modernleşme projesinde" ulus-devletin inşası sürecinde, yeni ve türdeş bir toplum yaratma vizyonunun en önemli aracı olarak belirmiştir.
- II. Dünya Savaşı sonrasında, Soğuk Savaş'ın da etkisiyle sınırlı sayıda sığınmacı ve mülteci hareketiyle karşılaşmış ve 1951 Mültecilerin Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü "coğrafi sınırlama" konularak imzalanmıştır. Böylece Türkiye Avrupa dışından gelen sığınmacılara mülteci statüsü vermeyeceğini resmileştirmiştir.
- 1920'li yılların başında ulus-devlet inşa projesinin bir parçası olarak Türk ve Müslüman kimlikli yabancı ülke vatandaşlarının Türkiye'ye göçü bir kenara bırakıldığında, ülkeye yönelen "yabancı"ların uluslararası göçü olarak nitelendirilebilecek bir nüfus hareketinin 1980'li yıllara kadar sınırlı kaldığı görülmektedir. Bu yıllardan itibaren, Türkiye'ye yönelen göç hareketleri nitelik olarak çok farklı nüfus hareketlerini içerir hale gelmiştir. Türkiye, bu yeni göç hareketlerine hazırlıksız yakalanmış, bu olgu ülke içinde önemli bir siyasal ve toplumsal tartışma yaratmamıştır. Öte yandan yabancıların göçüyle ilgili yapılan sınırlı ve geçici düzenlemeler ve uygulanan politikalar uluslararası toplumun sert eleştirilerine neden olmuştur.
- Türkiye bugün bir çok ülkeden, çeşitli nedenlerle gelen farklı din, dil ve ırka sahip yabancı göçmenin ve sığınmacının yollarının kesiştiği bir ülkedir. Bu çerçevede Türkiye sadece *göç alan* bir ülke değil, aynı zamanda başka ülkelere gitmek isteyen yabancıların kullandığı bir *"geçiş ülkesi"*dir.
- Bugün Türkiye'nin göç panoraması üçlü bir sınıflandırma içerisinde incelenebilir: 1) bavul ticareti, kayıtdışı (kaçak) işgücü göçü ve geçiş göçünü içeren *düzensiz göç*; 2) profesyoneller, iş adamları, öğrenciler ve son dönemde artan emekli göçünü içeren *düzenli göç* ve 3) zaman zaman düzensiz göç ile iç içe girebilen *sığınmacı* ve *mülteci göçü*.

1. *Düzensiz Göç*: Bu göç hareketi öncelikle, 1970'lerin sonundan itibaren bavul ticareti yapmak için İstanbul'a gelen Polonyalılarla başlamış, daha sonra SSCB ve Doğu Avrupa ülkelerinden gelenlerin katılımıyla devam etmiştir. Bunların dışında İran, Irak, Tunus ve Fas gibi Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkelerinden gelen yabancıların da bu ticarete katıldıkları görülmüştür. Komünist rejimlerin çökmesiyle birlikte, esnekleşen seyahat koşulları ve piyasa ekonomisinin sağladığı imkanlarla, bavul ticareti yoğunluk kazanmıştır. 1990'ların ortalarından itibaren ise bavul ticaretinde önemli bir azalma olmuştur. Buna paralel olarak, sözü edilen ülke vatandaşlarının Türkiye'de ev işleri, eğlence, fuhuş, tekstil, tarım ve inşaat gibi sektörlerde kayıtdışı olarak çalışmaya başladıkları gözlenmiştir. Son yıllarda, Türkiye'de işgücüne katılan kayıtdışı göçmenlerin geldikleri ülkeler arasında Moldova, Ukrayna, Rusya, Gürcistan, Ermenistan ve Romanya gibi ülkeler öne çıkmaktadır. Öte yandan genellikle İran, Irak, Afganistan, Pakistan, Bangladeş, Gana, Nijerya ve Somali gibi belirli Asya ve Afrika ülkelerinden gelen göçmenlerin Türkiye'yi bir geçiş ülkesi olarak kullanarak, Avrupa'ya ya da başka gelişmiş ülkelere gitmeye çalıştıkları bilinmektedir. Bu göçmenler çoğunlukla insan kaçakçılarının yardımıyla Türkiye'ye yasadışı yollarla girmekte ve benzer yollarla Türkiye'den ayrılmakta ya da ayrılmayı denemektedirler. Düzensiz göç hareketlerine dair hacim ve eğilimleri tespit etmeye yönelik yeterli ve güvenilir veri bulmak zordur. Türkiye'de güvenlik makamları tarafından düzensiz göçmen olmaları nedeniyle yakalanan kişilere ait rakamların değerlendirilmesiyle, bu tür göçün 1990'lı yılların ortalarından 2000'li yılların başlarına kadar hızla artarak yıllık 90 000 - 100 000 seviyesine geldiği görülmüştür. 2001 yılından başlayarak yakalanan düzensiz göçmen sayısının ara ara gözlemlenen yükselişlere rağmen genelde düşmeye başladığı, 2002 yılında 83 000 olan bu sayının, 2007 yılında 64 000 seviyesine indiği tespit edilmiştir.

2. *Düzenli Göç*: Özellikle son yirmi yıl içerisinde Türkiye'ye göç eden profesyoneller, iş adamları ve öğrencilerin sayısında artış olduğu bilinmektedir. 2000'li yılların başındaki resmi verileri göz önüne aldığımızda, yaklaşık 150 000 - 160 000 yabancı ülke vatandaşı Türkiye'de oturma izniyle bulunmaktadır. Türkiye'ye artan bir hızla yönelen düzenli göç dalgalarından biri de "uluslararası emekli göçü"dür. Bu göç dalgası içinde, başta Alanya olmak üzere Antalya'nın pek çok ilçe ve kasabası; Bodrum, Marmaris ve Didim gibi turizm merkezleri ve çevreleri önemli sayıda emekli Avrupalı göçmene ev sahipliği yapmaktadır. Güvenilir istatistiklere ulaşmak zor olsa da, şu ana kadar yapılan çalışmalar sadece Alanya'da büyük çoğunluğunu Almanlar ve Hollandalıların oluşturduğu 5000 - 7000 göçmenin yerleşik olduğunu göstermektedir.

3. *Sığınmacı ve Mülteci Göçü*: 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında Türkiye, çoğunluğu Ortadoğu'dan ve bazı Asya ve Afrika ülkelerinden gelen kaçak göç ve sığınma talepleriyle karşılaşmıştır. İlk büyük sığınma ve mülteci hareketi 1979 yılında İran'daki rejim değişikliğiyle gerçekleşmiştir. Bunu, İran-İrak Savaşı, Irak'ın Kuveyt'i işgali, Körfez Savaşı, Saddam rejimi politikaları ve 2003 Irak işgali sonrasında gelişen nüfus hareketleri takip etmiştir. Son yıllarda Asya ve Afrika kökenli sığınmacıların başvurularında da artış olduğu gözlenmektedir. Ancak, Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi sınırlama, çoğunluğunu Avrupa dışından gelenlerin oluşturduğu sığınmacıların durumunu güçleştirmektedir. Coğrafi sınırlama Türkiye'ye uluslararası kurumlardan ve çeşitli ülkelerden ciddi eleştirilerin yöneltmesine neden olmaktadır. Bir ara çözüm olarak, 1994 tarihli Yönetmelik çerçevesinde, Türkiye Avrupa dışından gelen sığınmacılara "geçici sığınma hakkı" vermiş, bu sığınmacılar arasında mülteci statüsü edinenler için üçüncü ülkelere yerleştirme sürecine girmiştir. Mülteci talepleri reddedilen sığınmacıların ülkelerine geri dönmeleri beklenirken, bunu yapmayı Türkiye'de kalmaları, kayıt dışı sektörlerde çalışmaları ya da Türkiye'den yasadışı sınır geçişiyle üçüncü bir ülkeye gitme çabaları düzensiz göçle sığınma hareketlerinin iç içe geçmesine neden olmaktadır. Son yirmibeş yıl içinde Türkiye'ye yönelen farklı göç dalgalarının toplam büyüklüğü göz önüne alındığında, sığınma ve mülteci hareketinin niceliksel olarak büyük bir ağırlığının olduğunu söylemek mümkün değildir. Ancak rakamlar küçümsenecek ölçüde de değildir. 1997 - 2005 yılları arasında Türkiye'ye yaklaşık 24 000 sığınma başvurusu yapılmıştır. Son yıllarda ise, Türkiye'ye yönelen sığınma başvurularında bir azalma kaydedilmiştir. 1990'ların sonunda sığınmacıların sayısı yıllık 6000 iken, 2000'li yılların ortalarına gelindiğinde bu rakam 4000'den azdır. 2007'de bu rakam yaklaşık 7000'e, 2008'de ise 13 000 civarına ulaşmıştır.

Türkiye'nin Göç ve Sığınma Politikaları:

Cumhuriyetin erken dönemine egemen olan ulus-devlet yaratma çabaları içinde, göç ve sığınma politikaları öncelikle "Türk soyu ve kültürü" taşıyan göçmenlerin Türkiye'ye yerleşmesi üzerine kurulmuştur. Bu anlayış, 1934 İskan Kanunu çerçevesinde (2006 yılında yeni bir şekil alsa da) Türkiye'nin uluslararası göç kurallarını halen belirlemektedir.

1980'lerden bu yana tarihinde ilk kez belirgin bir "yabancı göçü" ile karşılaşan Türkiye, erken Cumhuriyet döneminde kurgulanmış göç politikalarıyla bu yeni göç ortamını düzenlemekte zorlanmaktadır. Bu bağlamda, hem eski göç politika ve uygulamalarının yeni koşullara uyarlanması, hem yeni göç ortamının dünyada da egemen olan "güvenlik temelli" kaygılarla düzenlenmesi, hem de uluslararası göçün ekonomik ve demografik boyutlarının da değerlendirildiği yeni göç politikaları oluşturma süreçleriyle karşılaşmaktadır.

Son on yıl içinde Türkiye'nin uyguladığı "sistemsiz", "esnek" ve "geçici" düzenlemelerin yerini Avrupa Birliği (AB) uyum süreci etkisinde gelişen ve daha çok ulusüstü ve hükümetlerarası örgütlerin işbirliği (ve hatta baskısı) ile kurumsallaşmaya başlayan göç politikaları ve uygulamaları oluşturma süreci almıştır. Bu süreçte, bir yandan özellikle sığınma ve mülteci hareketleri üzerine odaklanan, diğer yandan daha çok düzensiz göç üzerine yoğunlaşan bir bakış açısı egemen olmuştur. *İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı* bunun bir ürünüdür.

Sonuç olarak, genel boyutlarıyla:

- Türkiye'nin ulusal çıkarları ile uluslararası toplumda kabul görmüş genel göç ve sığınma politikaları ve uygulamaları arasında bir uyum gözeterek, kapsamlı, ayrıntılı ve şeffaf göç politikaları üretmesi;
- Bu göç politikalarının,
 - ulus-devleti kurma kaygısını aşarak, günümüzün küresel değerlerini içine alan ve birey göçmeninin insan haklarına odaklanan bir anlayışta olması,
 - küresel yönetim perspektifinden, ilgili göçün paydaşı olan diğer devletler, uluslararası örgütler ve sivil toplum aktörleri ile "kültetin başkalarının omuzlarına yüklenmesi" değil "kültetin paylaşılması" anlayışıyla oluşturulması ve uygulanması,
 - göçü şemsiye bir kavram olarak değerlendirip, ülkenin farklı göç türleri (geçici / yerleşmeye dayalı göç, düzenli / düzensiz göç, işgücü göçü, aile birleşimi, sığınma ve mülteci hareketleri gibi) ile karşılaşılabileceği gerçeğini yansıtmaması,
 - göçmenlerin ülkeye girişi, oturma ve çalışma izinleri, vatandaşlık kazanma hakları ve diğer entegrasyon boyutlarını kapsayacak şekilde bir dizi farklı alandaki politikaları içermesi **gerekmektedir**.

Yine sonuç olarak, daha özgül boyutlarıyla:

- *İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı*'nin yukarıda belirtilen genel bakış açısında yeniden düzenlenmesi, göç olgusunun daha kapsamlı ele alınması ve iltica konusunun genel göç kavramı içinde değerlendirilmesi sonucunda planın "*Göç ve İltica Ulusal Eylem Planı*" olarak adlandırılması;
- Göç ve sığınmayla ilgili dağıntık politikaların ve uygulamaların gözden geçirilmesi ve bunların uluslararası standartlara uyumlu hale getirilmesine devam edilmesi;
- Göç ve sığınma alanlarında ilgili yasal düzenlemelerin (mevcut yasaların yeniden düzenlenerek ya da yeni yasalar yapılarak) oluşturulması, bu bağlamda özellikle yeni "yabancılar" ve "sığınma" yasalarının bir an önce çıkarılması;

- Göç ve sığınma alanlarında ilgili yasal düzenlemelerin idari anlamda tam olarak uygulanması, bu uygulamalarda yapılabilecek yeni idari değişikliklerin gerçekleştirilmesi (örneğin, 2004 tarihli Yabancıların Çalışma İzinleriyle İlgili Yasa'nın uygulanmasında ortaya çıkan ciddi idari sorunların ortadan kaldırılması);
- Türkiye'nin sığınma politikaları çerçevesinde uluslararası alanda en fazla eleştiri alan "coğrafi sınırlama"nın kaldırılması (bu konunun Türkiye'nin AB üyeliğinin gerçekleşmemesi durumunda, Avrupa ve sığınmacı üreten ülkeler arasında bir tampon bölge haline gelme endişesi anlaşılabilir olsa da, uluslararası hukukun uygulanması ve sığınma hakkının korunması bağlamında değerlendirilmesi);
- Göç ve sığınmayla ilgili yetkili kurum, kuruluş ve bakanlıklar arasında işbirliği, koordinasyon ve eşgüdüm eksikliğinin giderilmesi, bu doğrultuda teknik ve finansal kaynakların sağlanması, aynı zamanda kurumlar arası ve kurumlar içi personel eğitimine önem verilmesi;
- Merkezi yönetim, yerel yönetimler, ilgili uluslararası kuruluşlar ve ulusal ve uluslararası sivil toplum kuruluşları arasında işbirliği anlayışının geliştirilmesi;
- Göç ve sığınma konularının sorumluluğunu yüklenecek ayrı bir kamu kurumunun / organının oluşturulması (bu konuda İçişleri Bakanlığı bünyesinde yeni bir örgütlenme olsa da, henüz yeterli kurumsal etkinlik ve yetkinliği olmayan bu oluşumun güçlendirilmesi);
- Göç olgusunun, siyasi, ekonomik ve sosyal boyutları dışında insani boyutu olduğu unutulmadan, Türkiye'ye farklı nedenlerle gelen göçmen, sığınmacı ve yabancılara dair varolan önyargıları hafifletmek, artan yabancı düşmanlığını azaltmak ve bir arada yaşama kültürünü geliştirmek amacıyla çeşitli çalışmaların yapılması (örneğin, göç ve sığınma konularının okul müfredatlarında okutulması);
- Gelen göçmenlerin ve sığınmacıların uluslararası hukuk ve standartlar bağlamında insan haklarına dayalı temel hizmetlerden, özellikle barınma, çalışma, sağlık ve eğitim alanlarında faydalanması, bu göçmen ve sığınmacıların ülkeye entegrasyonu konularında gerekli çalışmaların yapılması (sığınmacılara ve hatta kaçak göçmenlere misafirhane düzenlemelerinde uluslararası hukuk ve standartlara uyulması);
- Türkiye'ye gelen göçmen, sığınmacı ve yabancıların, nicelik ve niteliklerini sağlıklı ve güvenilir bir biçimde belirleyecek bilgi ve veri değerlendirme sistemlerinin geliştirilmesi, konu ile ilgili faaliyet gösteren (bilgi toplayan) kurumlar arasında işbirliği ve eşgüdüm çalışmalarının artırılması **gerekmektedir**.



M i R e K o c

Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Programı (MiReKoc)

Rumeli Feneri Yolu 34450 Sarıyer İstanbul

Tel: +90 212 338 1635 Faks: +90 212 338 1642

www.mirekoc.com