

Türkiye'nin Mülteci Politikasının Evrimi: 1923'ten 2023'e Çok Yönlü Bir Yolculuk - N.Ela Gökalp-Aras



Türkiye'nin mülteci politikası, kuruluşundan bu yana önemli dönüşümler geçirmiştir. Bir asırlık yolculuk, farklı yasal ve kurumsal çerçevelere, ikili anlaşmalara, uluslararası işbirliklerine ve değişimlere sahne olmuştur. Değişen iç ve dış politika kaygıları ve jeopolitik, bu politika alanındaki yaklaşımı ve değişimleri önemli ölçüde etkilemiştir.

Siyasi, askeri ve sosyal açıdan çalkantılı bölgelerin kavşağında bulunan Türkiye, tarihsel olarak göç ve sığınma hareketleri adına önemli bir konuma sahiptir.

Stratejik jeopolitik rolü, göçmenler ve sığınmacılar için önemli hedef ülkelerden biri haline gelmesine neden olmuştur. Türkiye'nin mülteci politikasının evrimi, küresel dayanışma, güvenlik kaygıları ve ulusal birlik zemininde, ilerici açıklık, dönemsel tereddüt ve stratejik seçiciliğin karmaşık dokusunu yansıtmaktadır. Türkiye'de korumaya ilişkin söylemde "[ensar](#)" ve "[muhacir](#)" gibi İslami öğretilere dayalı ve mültecilere destek olmanın tarihsel süreçlerini vurgulayan, insancılık ve Anadolu'nun misafirperverliğine atıfta bulunan hegomonik bir söylem dikkat çekmektedir. Bu politikayı etkileyen en önemli faktörler arasında çatışmalar, siyasi istikrarsızlıklar ve ekonomik sıkıntılar nedeniyle Orta Doğu'dan gelen kitlesel göçler, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) üyelik süreci ve ülkenin değişen göç profili nedeniyle ortaya çıkan ulusal politika ihtiyaçları sayılabilir.

Türkiye'nin kökenleri Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküş sonrasına kadar uzanan ve her zaman dinamik olan mülteci politikası ve uluslararası koruma yaklaşımı, derin değişim ve dönüm noktalarına sahiptir. Yirminci yüzyılın başlarında, henüz yeni kurulan Türk Cumhuriyeti, mülteci politikalarının ilk standartlarını belirleyen büyük bir nüfus mübadelesiyle karşı karşıya kalmıştır. Sonraki yıllarda, Soğuk Savaş dönemi, yasal ve kurumsal çerçevelerin daha sistematik bir şekilde yapılandırılmaya başlandığı, Batı bloğu politikalarıyla uyumun sağlandığı bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. Politika mimarisi, özellikle komşu ülkeler Irak ve Suriye'de yaşanan çatışmaların tetiklediği kitlesel mülteci hareketleriyle önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Suriye İç Savaşı'nın ardından başlayan kitlesel göç, başta Türkiye olmak üzere göç alan tüm ülkeler için önemli sonuçlar doğurmuştur. Bugün dünyanın en büyük mülteci nüfusuna sahip olan Türkiye'de, bu yazının kaleme alındığı tarih itibariyle geçici koruma altında kayıtlı [3.2 milyondan fazla Suriyeli](#) ve uluslararası koruma statüsü altında kayıtlı [300.000'den fazla kişi bulunmaktadır.](#)

Mülteci Politikasının Önemli Dönüm Noktaları

Türkiye'nin mülteci politikasındaki tarihi dönüm noktaları üç ayrı dönemde ele alınabilir: 1923'ten 1990'a, 1990'dan 2011'e ve 2011'den günümüze. Her dönüm noktası, bu politika alanında önemli bir aşamayı temsil etmekte ve yüzyıl boyunca ülkenin izlediği rotayı etkileyen tarihi, jeopolitik ve insani hususları

yansıtmaktadır.

Erken Cumhuriyet dönemine damgasını vuran 1923 Türkiye-Yunanistan nüfus mübadelesi ve buna verilen yanıt, Türkiye'nin mülteci hareketleri ve azınlık nüfuslarını Batı politikalarıyla daha uyumlu şekilde yönetmeye dair ilk yaklaşımını yansıtmaktadır. Ancak dönemin en kritik dönüm noktası, [1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme'nin](#), mültecilik statüsünün yalnızca Avrupa'dan gelenlere tanınması şeklinde özetlenebilecek coğrafi kısıtlama ile onaylanması olarak görülebilir. Böylelikle, Türkiye'nin ilk dönem mülteci politikasının Avrupa merkezli eğilimi ortaya konulmuştur.

1990'dan 2011'e kadar bölgesel çalkantılar ve uluslararası baskılar nedeniyle Türkiye'nin göç profilinde önemli değişimler yaşanmıştır. 1991 Körfez Savaşı'nı takip eden kitlesel göçler, bu alanda düzenleyici bir yasal ve kurumsal çerçeveye olan acil ihtiyacı gözler önüne sermiş ve kitlesel göç hareketlerini düzenleyen [1994 Yönetmeliği](#) yürürlüğe girmiştir. Bu dönem aynı zamanda Türkiye'nin, Ortadoğu kaynaklı kitlesel göçlere dair ulusal güvenlik endişelerine ve AB'nin politika beklentilerini dikkate alan hassas bir dengeleme çabasına da tanıklık etmektedir. Bu dönemde, mülteci politikası ve uluslararası koruma rejimini AB standartlarıyla uyumlu hale getirmek için bazen dirençli de olsa önemli reformlar hayata geçirilmiştir.

2011'den itibaren Suriye'den gelen kitlesel mülteci hareketinin egemen olduğu bir dönem karşımıza çıkarken, bu kitlesel harekete yanıt verebilmek için geçici koruma rejimi uygulanmaya başlanmıştır. [Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu \(YUKK, 2013\)](#) ve [Geçici Koruma Yönetmeliği \(GKY, 2014\)](#) gibi hukuki araçlar ve [Göç İdaresi Başkanlığı'nın \(GİB- Eski Göç İdaresi Genel Müdürlüğü\)](#) kurulması, ulusal düzeyde uzun süredir ihtiyaç duyulan yasal ve kurumsal düzenlemelere yanıt verirken; Türkiye'nin mülteci sistemini uluslararası normlarla uyumlu hale getirme çabasını da yansıtmaktadır.

2015 yılında yaşanan Avrupa Mülteci Krizi'nin ardından 2016'da imzalanan [AB-Türkiye Mutabakatı](#), göçün dış politikada bir araç olarak kullanılmasına örnek

teşkil ederken, halen tartışmalı olan ve yeni koşullarla yenilenmesi beklenen bu uzlaş, mülteci politikaları bağlamında mülteci akışını yönetme ve Türkiye'deki mültecilerin yaşam koşullarını iyileştirmeye yönelik karşılıklı taahhütleri içermektedir.

Bu ilerlemelere rağmen Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki coğrafi kısıtlamasını halen sürdürmektedir. Avrupa Konseyi üye ülkeleri dışındaki ülkelerden gelenlerin sığınma taleplerini Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ile işbirliği içinde bir uygulama pratiğiyle değerlendiren Türkiye, 2018 yılında sürecin tamamını ulusal mekanizmaya devretmiştir.

2019 sonrası dönem, jeopolitik, insani ve güvenlik kaygıları gözetilen stratejik bir değişime işaret ederken; mültecilerin, özellikle de geçici koruma altındaki Suriyelilerin kendi ülkelerine geri dönüşlerine odaklanan bir yönelimi de ortaya koymaktadır. Günden güne artan "[geri dönüş](#)" söylemi, hem uluslararası koruma hem de kalıcı çözümler ve entegrasyon üzerinde olumsuz etkilere yol açmaktadır.

Yüzyıllık Değişimde Değişmeyen Unsur: Stratejik Geçicilik

Türkiye'nin mülteci politikası ve uluslararası koruma rejiminin yüzyıllık değerlendirmesi, özellikle son iki döneme ilişkin tutarlı bir ortak özellik olan "[stratejik geçicilik](#)" temasını ortaya koymaktadır. Geçicilik, mülteci hareketlerini kontrol etmek ve yönetmek için üretilmiş bir yönetim stratejisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yöntemsel tercih, mülteci politikası ve uluslararası koruma rejimi kapsamında kabul, koruma ve entegrasyona yönelik incelikli bir yaklaşıma dayalı yasal, kurumsal ve söylemsel stratejiler aracılığıyla ortaya konmaktadır.

Stratejik geçiciliğin yasal bileşeni "tabakalaşma ve farklılaştırılmış dahil etme" dir. Göçmen kategorilerinin ve göçmenlere atfedilen yasal statülerin çoğalması, yasal güvencesizliğe neden olmakta ve bir yönetim stratejisi olarak stratejik geçiciliğin özünü oluşturmaktadır. Toplumun çeşitli katman veya tabakalara

ayrılması gibi göçmen nüfusunun farklı kriterlere göre hiyerarşik bölümlenmesi olan tabakalaşmanın önemli bir bileşeni, haklarla ilgili resmi içerme ve dışlama araçlarının inşasıdır. Bu bağlamda hukuki kategoriler, devletlerin göçmenleri yeniden tanımlama, kontrol etme, yönetme, dahil etme veya hariç tutma yönündeki stratejik yaklaşımlarını kolaylaştırmaktadır. Sınırlar, hareketi kontrol etme ve vatandaşları yabancılardan ayırma işlevi üstlenirken; bu strateji, ülkede bulunmalarına izin verilen göçmenlere bazı kısıtlama ve engeller tanımlayarak yasal statüler aracılığıyla onları farklılaştırma ve ayırtırmaya devam etmektedir.

Türkiye'nin iltica rejiminde farklı hukuki statüler ve tabakalaşmalar dikkat çekmektedir. "[Mülteci statüsü](#)", Türkiye'nin 1951 Sözleşmesi kapsamındaki yükümlülüklerine dayanmaktadır; ancak Türkiye'nin coğrafi kısıtlaması nedeniyle bu statü yalnızca Avrupa Konseyi üyesi ülkelerden uluslararası koruma talep eden kişilere verilmektedir. Türkiye [Büyük Millet Meclisi Raporuna \(2018\) göre Türkiye'de kaç kişinin mülteci statüsüne sahip olduğuna dair net bir bilgi bulunmamakla birlikte](#), şu ana dek sadece 70 kişiye mülteci statüsü verildiği tahmin edilmektedir. Öte yandan, 1951 Sözleşmesi'nde belirtilen mülteci tanımına uyan ancak Avrupa dışındaki ülkelere gelen kişilere "[şartlı mülteci](#)" statüsü verilmektedir. Mülteci ve şartlı mülteci statüsü arasındaki en önemli fark, şartlı olarak tanınan statüye uzun vadeli yasal entegrasyon olanağı sunulmaması ve bu statüden yararlanan kişilerin aile birleşimi hakkından faydalanamamasıdır. Şartlı mültecilere, geçicilik vurgusuyla güvenli üçüncü ülkelere yerleştirilene kadar Türkiye'de kalma hakkı verilmektedir. YUKK ile güvence altına alınan üçüncü uluslararası koruma türü ise mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde ciddi tehditle karşılaşacak kişilere tanınan "[ikincil koruma](#)" statüsüdür.

Şartlı mültecilik gibi geçicilik üzerine kurgulu son hukuki statü ise 2014 yılından bu yana Türkiye'nin iltica rejimine hakim olan ve 28 Nisan 2011 tarihinden sonra Türkiye'ye gelen Suriyeliler, Suriye üzerinden gelen Suriye'de koruma altında olan mülteciler ve Suriye'den gelen vatansızlara tanınan "[geçici koruma](#)" dır. Bu statü, devletlerin geri göndermeme ilkesi çerçevesinde kitlesel göç durumunda ülke sınırlarına ulaşan kişilere, bireysel statü belirleme işlemleriyle vakit kaybetmeden koruma sağlamaktadır.

Türkiye'nin coğrafi kısıtlaması ve uluslararası koruma sistemindeki bu çok katmanlı hukuki statüler stratejik olarak geçiciliğe yol açmaktadır. Yasal, kurumsal, politik ve söylemsel çerçeveler, bu hukuki statülerde sürekli olarak geçicilik, güvencesizlik ve karmaşıklık yaratmaktadır. Hala uygulanan coğrafi kısıtlamanın sonucu olarak Türkiye'ye gelen uluslararası alanda yerinden edilmiş kişilerin çoğunluğunu oluşturan Avrupalı olmayan sığınmacılara mülteci statüsü verilmemektedir. Bu stratejik tercihin ardında, 1991'de Kuzey Irak'tan ya da 2011 Suriye'den gelen kitlesel göç hareketlerinde deneyimlendiği üzere, kriz benzeri durumlarda, entegrasyon seçenekleri de dahil olmak üzere tüm hakları sağlamak zorunda olan kalıcı bir sığınma ülkesi olmaktan kaçınmak görülebilir. Bununla birlikte, coğrafi kısıtlama nedeniyle mülteci ve şartlı mülteci statüleri arasındaki farklar, uluslararası koruma açısından ikili bir yapı ve çifte standarta neden olmaktadır. Ayrıca özünde geçicilik olan geçici koruma, halihazırda karmaşık olan koruma rejimine başka bir katman daha ekleyerek uluslararası korumaya ihtiyaç duyan zorunlu göçmenler için güvencesizlik yaratmaktadır. Geçici korumanın, asıl korumanın kendisi değil, toplu göç hareketleri gibi acil durumlarda sağlanan geçici bir tedbir olduğu ve uluslararası korumanın alternatif olmadığı unutulmamalıdır.

Cumhuriyet'in yüz yıllık yolculuğunda, iltica ve uluslararası koruma konularında önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Bu bağlamda, iltica ve adli itiraz prosedürlerine erişim gibi alanlarda önemli gelişmeler olmuştur. Türkiye, YUKK ve GKY aracılığıyla kapsamlı bir yasal çerçeve sunarak uluslararası standartlara uyum konusunda önemli ilerlemeler sağlanmıştır. Bu iki yasal düzenleme, Türkiye'nin uluslararası koruma rejiminin iki temel yapı taşı olan geri göndermeme ve sığınmacılara temel hakların (sağlık, eğitim, çalışma ve sosyal hizmetler dahil) sağlanması ilkesine uyumunu garanti etmektedir. Ancak görüldüğü üzere, "stratejik geçicilik" Türkiye'nin mülteci yönetiminin temel ve kapsayıcı bir özelliğidir. Türkiye, devam eden bölgesel çatışmalara ve küresel eğilimlere yanıt vermek için politikalarını dinamik şekilde güncellemeye ve mülteci politikasını iç ve dış politika öncelikleriyle alandaki değişimlere göre şekillendirmeye devam etmektedir.



Dr. N. Ela Gökalp-Aras- Swedish Research Institute in Istanbul

N. Ela Gökalp-Aras, İsveç Başkonsolosluğu Araştırma Enstitüsü'nde (Swedish Research Institute in Istanbul, SRII) kıdemli araştırmacı olarak görev yapmakta ve "GAPs: De-centring the Study of Migrant Returns and Readmission Policies in Europe and Beyond Project" isimli Avrupa Birliği Horizon Programı destekli araştırma projesinin baş araştırmacılığını yürütmektedir. Lisans eğitimini Ankara Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü (2000) ve yüksek lisansla doktora eğitimini ODTÜ Sosyoloji Bölümünde sırasıyla 2005 ve 2013 yıllarında tamamlamıştır. Avrupa Entegrasyonu, AB-Türkiye ilişkileri, dış politika ve uluslararası göç, karşılaştırmalı göç ve sığınma politikaları, sınır yönetimi, uluslararası örgütler, uluslararası insan hakları, araştırma yöntemleri ve proje yönetimi alanlarında dersler veren ve yayınları bulunan Gökalp-Aras, İnsan Hareketliliği Uluslararası Dergisi (IJHM)'nin editörlerindedir.

Bu yazıya atıf için: N. Ela Gökalp-Aras, "Türkiye'nin Mülteci Politikasının Evrimi: 1923'ten 2023'e Çok Yönlü Bir Yolculuk", Panorama, Çevrimiçi Yayın, 11 Aralık 2023, <https://www.uikpanorama.com/blog/2023/12/11/turkiye-multeci>

Telif@UIKPanorama. Çevrimiçi olarak yayımlanan yazıların tüm telif hakları

Panorama dergisine aittir. Aksi belirtilmediği sürece, yayımlanan yazılarda belirtilen görüşler yalnızca yazarına/yazarlarına aittir. UİK, Global Akademi, Panorama Yayın Kurulu ile editörleri ve diğer yazarları bağlamaz.