



Dr. Hasan Hüseyin ÇALI

Polis Akademisi, GBF, Kamu Yönetimi Bölümü

Kamu Politikası Olarak Türkiye'nin Göç Politikası

Kamu yönetiminde yetkin ve başarılı bir süreç, iyi bir kamu politikasının geliştirilmesi ile oluşmaktadır. Bu konuda 'Kamu Politikası' biliminin etkisi oldukça büyüktür.

Bir bilim olarak Kamu Politikasını (Çevik ve Demirci, 2008) veya buna giden süreç olarak 'Kamu Politika Sürecini' (Kaptı, 2011) açıklamakta

kullanılan birçok yöntem, teori ve araştırma bulunmaktadır.

Peter ve Pierre'e göre (2006'dan akt.: Kaptı, 2011: 39), hedef politikaya veya uygulamaya göre kamu politika sürecini açıklamakta kullanılan yöntem ve teoriler de değişebilmektedir. Bu çalışmanın hedefi Türkiye'nin göç politikası olup, kamu politikası analizcilerine yol

Göç olgusunu geçmişte

yaşamış günümüzde yaşayan

ve gelecekte de yaşayacağı

konusunda şüphesi olmayan

Türkiye'nin, göç konusunda

kamu politikası geliştirmesi

bir seçenekten ziyade bir

zorunluluktur. Dolayısıyla bu

konu gerek devlet yetkilileri

gerekse akademisyenlerce

göz ardı edilmemeli, üzerinde

durulmalı ve gelecek adına

projeksiyonlar çizilmelidir.

gösterici olması amacıyla kaleme alınmıştır.

Türkiye'nin Göç Politikası

Türkiye hem iç göç hem de dış göçü yaşamış ve yaşayan bir ülke olarak kuruluşundan bu yana göç konusu ile ilgilenmek ve politika geliştirmek



zorunda kalmıştır. İçduygu ve Sirkeci (1999) Türkiye Cumhuriyeti'nin göç ile olan ilişkisini şu sözlerle ifade etmektedirler: "75 yıllık Cumhuriyet tarihi, iç ve dış göçlerin tarihi olarak da yazılabilir. Belki de, Cumhuriyet tarihi boyunca hiçbir başka toplumsal olgu Türkiye toplumunu dolaylı ya da dolaysız olarak iç ve dış göçler kadar etkilememiştir."

Türkiye'deki göç süreci kronolojik olarak dört bölümde incelenebilir (Sert ve İçduygu, 2010). İlk dönem 1923-1960 arasıdır. Bu dönemde göç olgusu, ulus-devleti oluşturmak amacıyla kullanılmıştır ve bu amaç doğrultusunda mübadeleler gerçekleşmiştir. İkinci dönem 1960-1980 arası dönemdir. Bu dönemde başta Almanya olmak üzere Batı Avrupa ülkelerine işçi göçü gerçekleşmiştir. Üçüncü dönem 1960-1990 arası dönemdir. Bu dönemde Türkiye dışı göç verirken aynı zamanda dışarıdan göç de almıştır. Son dönem ise 1980 ve sonrasıdır.

Bu dönemde Türkiye dışı işçi göçü vermiştir. Ancak bu sefer göç, Batı Avrupa ülkelerine değil Kuzey Afrika ve Orta Doğu (MENA) ülkeleri ile Sovyetlerin dağılması sonucu bağımsızlığını kazanan Türki Cumhuriyetlerine yönelik olarak (Commonwealth States) gerçekleşmiştir.

Bu çalışmada, Türkiye'nin göç politikası dört bölümde incelenecektir. Bu sınıflandırma yukarıdaki sınıflandırma ile benzeşmekle beraber farklıdır. İlk bölüm 1923-1960 arası dönemdir ve yukarıda da bahsedildiği gibi bu dönem ulus-devlet oluşturma sürecidir. İkinci dönem 1960-1980 arası dönemdir. Bu dönem ekonomik sebeplerle işçi göçünün gerçekleştiği dönemdir. Üçüncü dönem 1980-1999 arası dönemdir. Bu dönemde liberal ekonomiye geçilmiştir ve devlet ekonomiye müdahale etmemektedir. Devlet bu dönemde göç konusu ile fazlaca ilgilenmemektedir. Ancak Devlet Bulgaristan'da yaşanan

Türklere yönelik ayrılıkçı yaklaşım ve yönetim sonucunda gerçekleşen göç akımı konusunda da sessiz kalmaz. Son bölüm ise 1999 ve sonrasıdır. Türkiye'nin Avrupa Birliği adayı olması politikaları değiştirmiştir. Çünkü göçün bütün çeşitleri ile karşı karşıya olan Türkiye'nin, bu konuda politika geliştirmesi gerekmektedir ve itici güç de Avrupa Birliğidir.

1923-1960 Arası Dönem

Türkiye Cumhuriyeti 1923 yılında uzun süren savaşlar sonucu kurulan bir devlettir. Yeni bir devlet kurulmuş, rejim değişmiş ve yeni bir dönem başlamıştır. Cumhuriyetin kurulduğu dönem ulus-devletin popüler olduğu dönemdir. Gerek ulus-devletin popüler olması gerekse savaşlar döneminde Türk olmayan etnik gruplarla yaşanan sıkıntılar sebebiyle Türkiye Cumhuriyeti bir ulus-devlet olarak kurulmuştur. Ancak Türkiye kuruluş tarihi olan





1923'te tam anlamıyla bir ulus-devlet olarak nitelendirilememektedir. Türkiye'nin tam anlamıyla bir ulus-devlet olması için yapması gereken bir takım düzenlemeler vardı. Bunların başında etnik açıdan homojenliği sağlamak geliyordu. Homojenliğin sağlanması demek, ülke içindeki gayri-müslimleri gönderip Müslüman Türkleri kabul etmek anlamına gelmekteydi. Bu sebeple Türk-Yunan mübadelesi gerçekleşti. Türk-Yunan mübadelesi 1923 yılında Lozan Anlaşması'na ekli Yunan ve Türk Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol gereği yapılmıştır (Oran, 1993). Mübadelede etnisite faktörü etkili olduğu gibi din faktörü de etkili olmuştur. Türkiye'den Ortodoks Hristiyan Rumlar göç etmiştir. Ancak bunların arasında Hristiyan olmakla birlikte Türk olanlar da vardır. Aynı şekilde Yunanistan'dan Anadolu'ya gelenler arasında Müslüman olmakla beraber Rum olanlar da vardı. Dolayısıyla mübadele etnik olarak homojenleşmeyi sağlamakla birlikte dini açıdan da homojenleşmeyi sağlamıştır (Erdal, 2006). Mübade-

lede göç etmek zorunda olanlar sadece Türkler ve Rumlar değildi. Aynı zamanda Pomaklar, Gagavuzlar ve Arnavutlar da mübadeleden etkilenen etnik gruplardır (Budak, 2010).

Bu dönem yaşanan ulus-devlet olma çabalarını açıklayan en güzel örneklerinden birisi 1934 tarihli İskan Kanunu'dur. Kanuna göre etnik olarak Türk olan, ancak Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayanlar kolaylıkla vatandaşlığa alınabilmektedir. Etnik olarak Türk olmayanlar için vatandaşlık almak zor, Türk olanlar için kolaydır. Bu kanun 2006 yılında değişmiş olsa da zihniyet olarak farklılık yoktur.

Devlet bu dönemde göçü, ulus-devletleşme çabaları için kullanmıştır (Türkoğlu, 2012).

1960-1980 Arası Dönem

Yeni kurulan Cumhuriyet devlet olma sürecini tamamlamış ve ekonomik olarak da gelişimini tamamlama çalışmalarına başlamıştır. Bu anlamda ilerleme de kaydedilmiştir, ancak 1960 tarihli darbe bu çaba-

ya büyük bir darbe vurmuştur. Ekonomi yeni yeni gelişmeye başlamıştı ki darbe ile bu gelişmenin önünü kesmiş ve kötü olan ekonominin daha da kötü hale gelmesini sağlamıştır. İşsizlik artmıştır. Dolayısıyla işsizlik sorununu çözmek için bir şeyler yapılmalıydı. Dönemin hükümeti çözüm olarak yurt dışına işçi göndermeye başlamıştır. Bu bir devlet politikasıydı. 1962 yılındaki beş yıllık kalkınma planı göçü, yani işgücü ihracatını "işsizliği azaltma ve işçi döviz akışı sağlama" bağlamında gelişme politikalarından birisi olarak değerlendirdi. Türkiye bu politikayı gerçekleştirmek için Almanya ile 1961'de göç anlaşması imzaladı. Hükümetler arasında benzer anlaşmalar, örneğin göçün genel koşulları, iş ve ücret konularını da içerecek şekilde Avusturya, Hollanda ve Belçika ile 1964'te; Fransa ile 1965'te; İsveç ve Avusturya ile 1967'de imzalandı. Daha dar kapsamlı anlaşmalar İngiltere ile 1961'de; İsviçre ile 1971 'de; Danimarka ile 1973'te ve Norveç ile 1981'de imzaladı (İçduygu ve Sirkeci, 1999). Türkiye en çok işçiyi Almanya'ya göndermiştir. Ancak 1974'te patlak veren petrol krizi, işçi göçünü olumsuz etkilemiş ve duracak seviyeye getirmiştir. Giden işçiler orada kalmıştır, ancak yenisi gönderilmemiştir. 1973 yılında yurtdışındaki işçi sayısı, Türkiye'deki iş gücünün %5'i kadardır ve 735.363 kişidir. 1980 yılına gelindiğinde ise bu sayı 888.290'dır ve Türkiye'deki iş gücüne oranı % 4.98'dir (OECD, 2011).

Bu dönemde devlet göçü, işsizliği azaltmak ve ekonomiyi hareketlendirmek amacıyla kullanmıştır.



1980-1999 Arası Dönem

Türkiye 1980 yılında da bir askeri darbe geçirmiştir. Bu askeri darbe gerek ekonomik gerekse siyasi açıdan Türkiye'ye etkilemiştir. Darbeden sonra asker 'demokrasiye ayar vermiş' ve sonrasında yönetimi sivillere bırakmıştır. Seçimler yapılmış ve sandıktan Özal çıkmıştır. Özal dönemi Türkiye'sinin ekonomi politikaları liberal politikalarlardır. Devlet ekonomiye çok fazla müdahale etmemektedir. Artık 1960-1980 döneminde olduğu gibi devlet, işsizliği azaltmak ve ekonomiyi canlandırmak amacıyla yurtdışına işçi göndermemektedir. Devlet, yabancı yatırımı Türkiye'ye çekmek için girişimlerde bulunmaktadır. Yabancı yatırımlar desteklenmekte ve onlar için çeşitli kolaylıklar sağlanmaktadır.

Bu dönemi devlet için müdahalesizlik dönemi olarak adlandırmak yanlış olmaz. Devlet, 1980 öncesi dönemin yasal düzenlemelerine karışmamaktadır ve onları değiştirmez. Devletin, işçi göndermek gibi bir politikası da yoktur. Artık işçi göndermek özel şirketlerin çabaları ile olmaktadır. Bu dönemde işçi göçü daha ziyade Sovyet sonrası bağımsızlığını kazanan Türki Cumhuriyetlere, Kuzey Afrika'ya ve Orta Doğu Ülkelerine'dir. Özel şirketler, çalışacak işçiler için vize ve oturma

izni almakta, ayrıca işlerini ayarlamaktadırlar. Aynı zamanda yurtdışında işçi olmak isteyenler, kendi çabaları ile yurtdışındaki şirketlerle irtibat kurarak, göç etmişlerdir (İçduygu, 2009).

Devletin bu dönemdeki göç politikaları müdahalesizlik olarak nitelendirilebilir.

1999 ve Sonrası Dönem

Türkiye için 1999 yılı önemli bir yıldır, çünkü Avrupa Birliği üyeliği için görüşmelere başlanmıştır. Bu dönem sonrasında Türkiye, Avrupa Birliği'ne girmek için başta Kopenhag kriterleri olmak üzere üyelik gereklerini yerine getirmek zorundaydı. Göç konusu da Avrupa Birliği'ni en çok ilgilendiren konulardan birisiydi. Avrupa Birliği için Türkiye, hem transit hem de kaynak ülke olması sebebiyle önem arz etmekteydi.

Bu dönemde Avrupa Birliği'nin baskısıyla çeşitli gelişmeler gerçekleşmiştir. Ancak bu konuların en önemli iki tanesi sınır kontrol ve yabancılar konusudur. Avrupa Birliği kaçak göçü engellemek amacıyla Türkiye sınırlarının kontrol edilmesi için hem teknik hem de maddi anlamda destek sağlamıştır. Hatta sınır kontrolünün askerden alınıp başka bir organizasyona verilmesi konuşulmuştur ve Polis Akademisinde

Sınır Güvenliği Bölümü açılmıştır. İkinci konu olan yabancılar meselesi ile ilgili olarak 2013 yılında çıkması planlanan kanun, yabancılar hakkındaki dağınık düzenlemeleri toplu bir hale getirecek ve ayrımcı bir yapıda olan yabancılar sistemini daha demokratik ve daha insancıl hale getirecektir.

Bu dönemde devletin göç ile ilgili politikaları, göç ve yabancılar hukuku sisteminde demokratikleşme olarak nitelendirilebilir.

Sonuç

Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan beri göç olgusu ile yüz yüze kalmış ve bu olguya yönelik politikalar geliştirmiştir ve geliştirecektir. Bu politikalar farklı amaçlarla geliştirilmiştir. Kimi zaman milliyetçi duygular kimi zaman ekonomik sebepler kimi zamansa yabancı aktörlerin baskısı politika geliştirilmesi için sebep olmuştur.

Göç olgusunu geçmişte yaşamış günümüzde yaşayan ve gelecekte de yaşayacağı konusunda şüphesi olmayan Türkiye'nin, göç konusunda kamu politikası geliştirmesi bir seçenekten ziyade bir zorunluluktur. Dolayısıyla bu konu gerek devlet yetkilileri gerekse akademisyenlerce göz ardı edilmemeli, üzerinde durulmalı ve gelecek adına projeksiyonlar çizilmelidir.

KAYNAKÇA

Budak, Ömer (2010). Mübadele Meselsi ve Lozan'da Çözümü, Karadeniz Araştırmaları Dergisi, Yaz 2010, Sayı:26, s.129-142. / Çevik, H. Hüseyin., Demirci, Süleyman (2008). Kamu Politikası, Ankara: Seçkin Yayıncılık. / Erdal, İbrahim (2006). Türkiye ile Yunanistan Arasındaki Mübadele Meselesi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi. / İçduygu, Ahmet (2012). Ahmet İçduygu ile yapılan mülakat. / İçduygu, Ahmet (2009). International Migration System Between Turkey and Russia: The Case of Project-tied Migrant Workers in Moscow, CARIM Research Reports, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico de Fiesole / İçduygu, Ahmet ve Sirkeci, İbrahim (1999). Cumhuriyet Dönemi Türkiye'sinde Göç Hareketleri, s.249-268 içinde Yetmiş Beş Yılda Köyden Şehirlere, Editör: Oya Baydar, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları. / Kapı, Alican (2011). Kamu Politika Süreci: Teorik Perspektifler, Ankara: Seçkin Yayıncılık. / OECD (2011), Turkey and International Migration: SOPEMI Report for Turkey, İstanbul. / Oran, Baskın (1993). Balkan Müslümanlarında Dinsel ve Ulusal Kimlik, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt:48, sayı:1-4, s.109-120. / Sert, Deniz ve İçduygu, Ahmet (2010). Transnationalization, Migration and Transformation: Multi-Level Analysis of Migrant Transnationalism Country Report, Turkey, Transnet Project. / Türkoğlu, Oğuzhan (2012). Oğuzhan Türkoğlu ile yapılan mülakat.