

## Türkiye'deki Suriyeliler: Devlet Kapasitesi ve Meşruiyet Konusu

### Syrians In Turkey: A Case for State Capacity and Legitimacy

Özgür ÜZELAKÇİL 

#### Öz

Bu makale Suriyeli göçmenlere yönelik izlenen göç siyasetine Michael Mann'ın devlet kapasitesi kuramıyla bakarken; Chantal Mouffe'nin çatışmacı ve Jurgen Habermas'ın müzakereci demokrasi uygulamalarından hareketle, meşruiyet olgusunu da bu kurama ekleyerek katkı yapmayı hedeflemektedir. Makalenin temel savı, Türkiye'nin Suriyeli göçmenlere yönelik izlediği politikalarda yönetim ve meşruiyet açığı ile karşılaştığıdır. Bu iki boyutlu açık, toplumsal adalet ve eşitliğin bozulduğunun ve politik kararların zayıfladığının göstergesi olarak; devletin akut bir altyapısal iktidar eksikliğine işaret etmektedir. Dolayısıyla; Suriyeli göçmenlere yönelik izlenen siyasetin geçicilikten ziyade, kalıcılık üzerine yapılarak gerek yasal gerekse toplumsal rıza geliştirmek konularında, yeni politikalara ihtiyacı olduğu görülmektedir.

**Anahtar kelimeler:** Devlet kapasitesi, Altyapısal iktidar, Meşruiyet açığı, Yönetimsel açık, Geçici sığınma, Suriyeli göçmenlere yönelik politikalalar

#### Abstract

This article examines the migration policy towards Syrian immigrants with Michael Mann's theory of State Capacity; also, with Chantal Mouffe's confrontational and Jurgen Habermas's deliberative democracy applications, aims to contribute to this theory by adding the phenomenon of legitimacy. The main argument of the article is that governance and legitimacy in Turkey's policies towards Syrian immigrants is insufficient. This two-dimensional deficit, as an indicator of the deterioration of social justice and equality and weakened political decisions; indicates an acute lack of infrastructural power of the state. For these reasons, it has been observed that there is a need for a policy text with the minimum consent of all segments of the society for asylum seekers.

**Keywords:** State capacity, Infrastructural power, Legitimacy deficit, Governance deficit, Temporary protection, Policies towards Syrian immigrants

### 1. Giriş

Türkiye'nin insani bakış açısıyla sığınmacılara yaklaşımını yansıtan açık kapı politikası, önceleri uluslararası camiadan takdir toplasa da zamanla karşılaştığı maddi külfet nedeniyle, tartışılmaya

\* İstanbul University, E-posta: ozgur.uzelakcil@gelirler.gov.tr, ORCID: 0000-0003-1807-0413.

başlanmıştır. 18 Mart 2016 tarihli Türkiye-AB arasındaki mutabakat zaptıyla karşılıklı istekler sıralanarak bekleme stratejisi uygulanmıştır. Dolayısıyla, AB'nin dışsallaştırma yaklaşımıyla sığınmacıları uzakta tutma isteği ile Türkiye'nin vizesiz Avrupa ve tam üyelik için yeni fasıllar açma niyeti, dış politikadaki konumlarını belirlemiştir. Hal böyleyken, içerideki toplumsal sorunlar nedeniyle hem yönetim kapasitesi hem de sığınmacı politikalarına ilişkin meşruiyet sorgulanır olmuştur. En nihayetinde devlet kapasitesi ve meşruiyet sorununa dair veriler, nitel bir yaklaşımla, resmi söylemlerin yanı sıra Suriyelilere yönelik göç politikasına yön veren Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Türk Kızılay'ı ve Dışişleri Bakanlığı gibi kurumların yetkili kıldığı kişilerle yapılan yarı yapılandırılmış mülakatlarla ortaya konulmuştur.

Araştırmamızda ilk olarak, Mann'ın sunduğu "Devlet Kapasitesi" yaklaşımı, kapsamlı bir şekilde Mouffe ve Habermas tarafından geliştirilen "Meşruiyet Sorunu" ile ilişkilendirilerek tartışılmış, akabinde Suriyelilere yönelik siyasete etki eden iç ve dış gelişmelerin çerçevesi çizilmiştir. Daha sonra; 2011 – 2019 arası dönemde Suriyeli sığınmacılara ilişkin politikalar Mann'ın kuramsal çatısı altında toplumsal yapının ideolojik, ekonomik, askeri ve siyasi boyutlarıyla (İEAS) ele alınıp, yönetsel ve meşruiyet unsurlarıyla irdelenmiştir. Analitik ve taslak sonuçların özetlendiği son bölümde ise; Suriyelilere yönelik politikalarda gerek yasal mevzuat gerekse toplumsal rıza geliştirmeye yönelik kararlara duyulan ihtiyaç ortaya konulmuştur.

## **2. Kuramsal Yapı: Devlet Kapasitesi Kavramı ve Meşruiyet Meselesi**

Devlet, Mann'ın ifadeleriyle, etkin bir altyapısal güçle kurumları ve insanları yönetebilen unsur olarak tahayyül edilmiştir (Mann, 2012b, s. 64). Onu diğer güç yapılarından ayıran özellikler; kaynak yaratabilme, bunları yeniden dağıtabilme, topluma nüfuz edebilme ve politik kararları hayata geçirebilme becerisidir (Carbone, Memoli, 2015, s. 12). Böylece; oluşan altyapısal kapasiteyle, politik kararlar benimsetilebilecektir (Mann, 1986, s. 170; Dincecco, 2017, s.3). Çünkü altyapısal iktidarla kararlar müzakere edilerek, toplumsal yapının ideolojik, ekonomik, askeri ve siyasal (İEAS) boyutlarını etkileyecektir (Hawkins, 2014, s. 302; Moran, 1998, s. 161). Bu boyutlar içinde devlet, toplum üzerinde en büyük etkiye sahipken (Mann, 2012a, s. 21; Bayly, 2015, s. 331); zorlayıcı (askeri), teşvik edici (ekonomik) ve söylem (ideolojik) gibi siyasal araçları kullanarak para, insan ve bilgi gibi kaynaklara erişebilecek (Lindvall ve Teorell, 2016, s. 14) ve bu araçları kullanırken ulaşım-dağıtım, iletişim, örgütlenme ve teknolojik gelişmeler şeklindeki lojistik tekniklerle amaçlarını gerçekleştirecektir (Mann, 2012a, s. 15; Hawkins, 2014, s. 303). Özetle; Mann, toplumun kesişen ve birbiriyle örtüşen taleplerini, fikir ve inançlar anlamında ideolojik; savunma ve güvenlik anlamında askeri; refah ve zenginlik anlamında iktisadi; adalet ve düzen anlamında ise siyasi güç ağları içinde ele almıştır (Mann, 1986, s. 4; Chibber, 2013, s. 441; Brenner, 2006, s. 191). Bu ağların toplumsal çıktılarını ve önceliklerini vurgulayarak (Mann, 2010, s. 179) göç, savaş ve iklim değişikliği gibi küresel konuların müzakeresinde de bunların etkin olacağını söylemiştir (Wallerstein, Collins, Mann, Derlugian ve Calhoun, 2013, s. 86; Bayly, 2015, s. 340). Bu kapsamda çalışmamız sığınmacı sorununa, ideolojik olarak ulusal söylem, dini ve etnik unsurlar; ekonomik boyut olarak artan vergiler, işsizlik ve kayıt dışılık; askeri boyut

açısından güvenlik ve terör algısı, yasadışı göç, sınır güvenliği; siyasi boyut çerçevesinde ise hükümetin tutumu ve popülist söylemleri ile yasal ve siyasal kararların alınma şekli gibi unsurlar üzerinden bakacaktır.

Son zamanlarda, göçten etkilenen devletler çıkarlarını önceleyen toplulukçu bir yaklaşım sergilemiştir (Gelber, McDonald, 2006, s. 270). Toplulukçu felsefe; topluluğun bağlılığını sürdürmesi için bir arada olmayı sağlayan aile ve devlet gibi kurumları incelemesi ve düzeni bozacak durumlara karşı bir tepkiyi de içermesini sağlamıştır (Abbey, Taylor, 1996, s. 1). Bu nedenle toplumsal yapıda üretenler ile üretmeden faydalananlar arasında bedavacılık tartışmaları başlamıştır (Walzer, 1990, s. 16). Hâlbuki toplulukçu anlayışta insanlar; kimlik, aile, şehir ya da ulus bazında yaşayarak yaşamlarını anlamlandırmaktadırlar. Yoksa kamu yararına ilişkin çatışmalar nedeniyle bazı kesimler toplumdaki dışlanabilmektedir (Sandel, 1988, s. 62). Aslında klasik liberalizmin aşırı bireyselliğine karşı bir eleştiri olarak kişilerin farklı gruplarla aidiyetliklerini vurgulayan toplulukçular (Kymlicka, 1988, s. 181) kendi sınırlarını korumak istemeleriyle kozmopolitanlarca eleştirilmiştir. Zira AB ekseni popülist söylemler, sığınmacılar söz konusu olduğunda, evrensel haklardan ziyade ulus çıkarlarını incelemeye başlamıştır.

Hâlbuki kamusal alan içinde eşit şartlarla herkesin görüşlerini sunma imkânı olabileceğinden (Mouffe, 1997, s. 27) evrensel istekler, kozmopolitan dayanışmayla insan hakları noktasında birleşebilecektir (Fine, Smith, 2003, s. 470). Yoksa Habermas'ın vurgusuyla; demokrasi, değişimlere uyamayı meşruiyet krizi yaşayacaktır (Habermas, 1994; Plant, 1982; Lipset, 1959). Meşruiyet'e kamusal alanın işleyişinden bakan Habermas, kararlara karşı yüzeysel verilen onaylamalar nedeniyle demokratik kurumlarda krizin oluşacağını belirtmiştir (Habermas, 2006, s. 426). Ona göre; hayali gibi görünse de müzakere zemininde tartışılmadan alınan kararlar kamu yararını yansıtmayacaktır. Mouffe ise; toplumda antagonizm (düşmanlık) halini agonizm (karşı fikirlerin çatıştığı) durumuna dönüştürmenin, demokratik politikaların merkezinde bulunan muhaliflerle olacağını, özgürlük ve eşitlik için farklı söylemlerinin varlığıyla bir kazanan olmadan demokrasinin olacağını düşünmüştür (Mouffe, 2002, s. 78). Böylece, topluluklarındaki tartışma, müzakere yoluyla agonizme dönüşerek, siyaseti (politics) yaratabilecektir (Mouffe, 1999, s. 754). Sonuçta; ötekiler, muhalifler olarak kabul edilerek, agonizme dayalı işbirliği içinde olabileceklerdir (Hansen, Sonnichsen, 2014, s. 266). Dolayısıyla muhaliflerle kurulan empatiyle (Kanatlı, 2014, s. 126) farklı olanların talepleri makul görülebilecektir (Mouffe, 1992, s. 79).

Mann; Avrupadaki göç meselesini suç, barınma ve refah problemlerinden dolayı refah devletlerinde oluşacak ırkçı tepkilerle anlatmıştır (Mann, Hall, 2011, s. 69-70). Göç politikalarında devletin altyapısal gücünü sadece alanı kontrol etmesiyle değil ayrıca kimlik boyutu üzerinden yapacağı bir dışlama (yabancı-vatandaş, erkek-kadın, beyaz-siyah) politikasıyla görebileceğimizi belirtmiştir (Soifer & Vom Hau, 2008, s. 226). Ona göre; göç kriziyle bu hareketler, İEAS modeli üzerinden toplumsal yapıdaki çatlaklardan içeri girerek, toplumu dönüştürebilecektir (Mann & Hall, 2011, s. 80). Özellikle, Avrupalıların göçle yüzleşmesiyle, yükselen maliyetler ve düşen

devlet gelirlerinin yüksek vergileri doğuracağını ve bunun vatandaşlara yansmasıyla krizler gerçekleşeceğine değinmiştir (Mann & Hall, 2011, s. 151). O yüzden AB ülkelerinde göçmenlere karşı oluşan farklı vatandaşlık algısı, sosyal bir kapanma aracı olarak kullanılacaktır (Pierson, 2015, s. 181). Bu kuramsal çerçeveye, sığınmacılara yönelik politikaların yönetim ve meşruiyet açığı boyutları, nitel bir araştırma yaklaşımıyla durum çalışması temelinde değerlendirilmiştir.

### 3. Türkiye'nin Suriyelilere Yönelik Göç Siyasetine Etki Eden İç ve Dış Gelişmeler

AB'nin 1997'de Amsterdam Anlaşması'yla başlayan ortak sığınma sistemi niyeti, Türkiye'yi de yakından etkilemiş (Özer, 2011, s. 198) ve bu anlaşmayla sığınmayla serbest dolaşım ayrı ayrı ele alınmıştır (Koçak & Gündüz, 2007, s. 75). 2005 yılına kadar yapılan yasal değişiklikler ve 2005 Göçe Küresel Yaklaşım stratejisiyle "Koşulluluk" içinde geri kabul anlaşmaları ve sınır kontrolleri karşılığında, "AB Bölgesel Koruma Programı – Regional Protection Programmes, RPP" aracılığıyla, üçüncü ülkelerin mülteci barındırma kapasitelerinin artırılması hedeflenmiştir. 2008 tarihli Avrupa Göç ve Mülteci Paktıyla da ortak göç politikası içinde ikamet almış kişilerin topluma bütünleşmesi amaçlanmıştır (Koçak & Gündüz, 2007, s. 70). Sonuçta, ortak göç politikasının temel hedefleri olan refah, dayanışma ve güvenlik ilkeleri (Özer, 2011, s. 205), AB'nin işleyişini içeren 2009 tarihli Lizbon Anlaşması'yla yasallaştırılmıştır (Koçak & Gündüz, 2007, s. 69). Bunu takiben, 2011 Arap Baharıyla göç olgusuna kapasite üzerinden bakılmış ve "Avrupa Ortak Sığınma Yönetimi" revize edilmiştir (Bendel, 2017, s. 5). Yeni vizyonla "2010-2015 arası 3. Beş Yıllık Ortak Göç Politikası Oluşturma Süreci (Stockholm Programı)" sorunu kaynaktan çözmeyi içermiş, 24 Mayıs 2011 tarihli "Göç, Hareketlilik ve Güvenlik için Güney Akdeniz Ülkeleri ile Diyalog" bildirisiyle Yunanistan ve İtalya'nın sınır kontrollerini güçlendirecek somut adımlar atmıştır (The Library of Congress, 2016, s. 1). Böylece; 18 Kasım 2011'de AB "Göç ve Hareketliliğe İlişkin Küresel Yaklaşım" ile göç olgusu dış politika ve kalkınma yardımlarıyla birlikte yorumlanmıştır (Bendel, 2017, s. 15). Özetle, 13 Mayıs 2015'te "Göçe İlişkin Avrupa Gündemi" ile yirmi bin kişiye insani koruma ve acil yardım fonu sağlanması, üçüncü ülkelerle iş birliği, parmak izlerinin alınması, Frontex'in iyileştirilmesi ve mavi kart uygulaması gerçekleştirilmiştir (European Commission, 2015). Bu süreç uluslararası toplumun Suriye kriziyle beraber daha fazla güvenlik algısı içinde politikalarını şekillendirdiğini göstermiştir (Ferris & Kirişçi, 2016, s. 4).

Türkiye ise 2001'de Avrupa Komisyonu'yla imzaladığı "Katılım Ortaklığı Belgesi" çerçevesinde (Özer, 2011, s. 209) Türk Ceza Kanunu, Türk Vatandaşlığı Kanunu ve Yabancıların Çalışma İzinlerini Düzenleyen Yasa metinlerini çıkarmıştır (Göç İdaresi, 2015). Ayrıca 2003'te AB ile Katılım Ortaklığı belgesiyle vize rejiminin düzenlenmesi, düzensiz göçle mücadele, sınır kontrolü ve 1951 tarihli Cenevre sözleşmesine göre coğrafi sınırlamaların kaldırılması öngörülmüştür (Sağiroğlu, 2016, s.50). Akabinde AB'nin "2004 İltica ve Göç Eşleştirme Projesi" kapsamında mali, idari ve adli kapasitenin güçlendirilmesi niyetiyle güvenlik, adalet ve özgürlük alanına uyum amaçlanmıştır (Göç İdaresi, 2015). En nihayetinde Türkiye, 1951 tarihinde kurulan "Uluslararası Göç Örgütüne" 2004'te üye olmuş (Goularas & Sunata, 2015, s. 215) ve 25 Mart 2005 tarihinde

“Türkiye'nin Ulusal Eylem Planı” ilan edilmiştir. Bu planla, AB müktesebatına uygun bir kanun zaruri görülmüş (Örselli & Babahanoğlu, 2016, s. 2067) ve 15 Ekim 2008 tarihinde, hukuki ve idari işler için İçişleri Bakanlığına bağlı “İltica ve Göç Bürosu” kurulmuştur (Sağiroğlu, 2016, s. 51).

Anlaşmalara bakıldığında; AB, transit konuma gelen Türkiye'yi koşulsallık bağlamında müzakerelerin içine çekmiş ve göç politikasını bir kriter olarak öne çıkarmıştır (İçduygu, 2011, s. 6). Türkiye, Ekim 2011'de “Geçici Koruma Kanunu” ile Suriyeli, Filistinli ve devletsizleri geçici koruma kavramı içine alarak Cenevre Sözleşmesi'nin ön gördüğü mülteci tanımına yaklaşmıştır (Lambert, 2017, s. 737). Zira zorla geri göndermeme, mültecilerin kamplara alınması ve kayda geçirilmesi, geçici çalışma izinlerinin verilmesi gibi temel görevler devletin sorumluluğuna verilmiştir (Koca, 2016, s. 63-64). Dolayısıyla, devletlerin egemenliklerine dayanarak tek taraflı tasarrufta bulunabilmesini engelleyecek “Geri Göndermeme Prensibinin” kabul edilmesiyle hukuki güvence kazanılmıştır (Kim, 2017, s. 69). Fakat Türkiye, açık kapı politikasıyla beklemediği kadar büyük kapasite problemiyle karşılaşınca, yük paylaşımını defaatle vurgulamıştır (Aras & Mencütek, 2016). Gelineen noktada, geçici koruma statüsü kapsamındaki Suriyeli sığınmacılar, mülteci statüsü içinde alabilecekleri hakların çoğunluğuna sahip hale getirilmiştir.

#### **4. Bulgular: Suriyelilere Yönelik Göç Siyasetinde Yönetim Açığı “İdeolojik, Ekonomik, Askeri ve Siyasal” Boyutlarıyla**

Bir yönetimde kapasiteden bahsedebilmek için politik hedefler belirlenmeli ve kamu kaynakları fırsat eşitliğine zarar getirmeyecek şekilde yönetilmelidir (Holt & Manning, 2014, s. 718). Bunun için politikaların şeffaf şekilde planlanması ve hayata geçirilmesi gerekecektir (Robinson, 2008, s. 566). Çünkü yönetim kapasitesi, bürokrasinin artan nüfus gereksinimlerine cevap verebilmesini, mültecilerin getirdiği mal ve insan gücünün yönetilebilmesini ve artan güvenlik açığının karşılanmasını gerektirir (Jacobsen, 2002, s. 588). Bunu yaparken, kimseyi dışlamadan hizmet sunabilmek ve bedavacılık sorununu engellemek gerekecektir (Lee & Zhang, 2017, s. 218). Dolayısıyla; Mann bunu vurgulayarak, devletlerin kapasitelerinin değerlendirilmesinde vergi ve sosyal refah politikalarına dikkat çekmiştir (Weiss, 2006, s. 176). Bu çerçevede sığınmacılara verilen karşılıksız eğitim, sağlık ve sosyal yardımlar nedeniyle vatandaşların vergilerinden sunulan harcamalara ses yükseltilmiştir (Ferris & Kirişçi, 2016, s. 41). İşte sığınmacılara yönelik politikaların yönetim ve meşruiyet açığını içeren başlıkları, toplumsal yapının ideolojik, ekonomik, askeri ve siyasi boyutları üzerinden ele alınarak, aşağıdaki tablo yardımıyla değerlendirilmiştir.

**Tablo 1:** Politika tercihlerinin “İdeolojik, Ekonomik, Askeri ve Siyasal” boyutları.

İEAS Boyutlar	Hukuki Sonuçlar	Fiili Sonuçlar	Uygulama Açığı
<b>İdeolojik</b>	Açık Kapı Politikası	Misafir statüsü	Cenevre Sözleşmesi İhlali
<b>Ekonomik</b>	Sağlık Hizmetleri	Karşılıksız Sağlık Hizmeti	Vatandaşların şikâyetleri
	2013 tarihli Geçici Koruma Sağlananlara Yönelik Eğitim – Öğretim Hizmetleri Genelgesi	Kamplarda Geçici Eğitim Merkezlerinin Kurulması, Kamp Dışında Arapça Bilen Eğitici Açığı	Kamp Dışı Eğitime Katılım Düşüklüğü, Kamp İçi Eğitim Dilinin entegrasyonuna olumsuz etkisi
	2016 tarihli Geçici Koruma Sağlananların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik	Çalışma alanlarında %10'luk kota ve yasal çalışma prosedürlerin fazlalığı	Yasa dışı işgücü açığı ve çocuk işçiliğinin önlenememesi
<b>Askeri-Güvenlik</b>	2015 tarihli AB-Türkiye Ortak Eylem Planı	Yasa dışı göçün önlenmesi, Türkiye'ye finansman sağlanması	Mali ve ekonomik kapasitenin aşılması
	2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakat Zaptı	AB ile Türkiye Arasında Geri Kabul Anlaşmasının Uygulanmasına İlişkin Mali Destek Karşılığında Vize Serbestliği Tanınması	Geri Göndermeme İlkesine Aykırılık ve Taraflar arası Bağlayıcılığı Netleştirilmemesi ve Ahlaki açıdan eleştirilmesi
<b>Siyasi</b>	2011 Geçici Koruma Kanunu 2012 Geçici Koruma Statüsü	Türkiye Devletinin Hukuki Açığı Kapaması ve İnsani Yardım Açığını Karşılabilmesi	Yasa Dışı Göç ve İnsan Ticaretini Önlememesi
	2014 tarihli Geri Kabul Anlaşması	İnsan Hakları Yerine; Refah Politikasının Öne Çıkması	İnsan Hakları Temelinde “Kirlili Anlaşma” Olarak anılması
	2014 tarihli YUKK ve Geçici Koruma Yönetmeliği, Göç İdaresi Müdürlüğü ve Göç Danışma Kurulu	Karar Almada Katılımın Yetersizliği	Toplum Aleyhine Sonuçlar Doğacağı Algısı ve Meşruluk Sorunu

Kaynak: Sorumlu yazar

2013 yılında Türk-AB ilişkilerin bozulmasıyla, iç siyaset dış politikanın önüne geçmiş ve ılımlı siyaset tarzı yerine çatışan bir siyaset öne çıkmıştır. Bu anlayış, göç politikaları ekseninde de hukuki durum (de jure) ile fiili durum (de facto) arasında “uygulama açığı” oluşturmuştur (Düvell, 2018, s. 183). Görülen açık, Suriyeli göçmenlerin ekonomik sistem, yerleşik yasalar ve topluma entegre olma durumlarını kapsayacak şekilde, İEAS boyutları çerçevesinde tartışılmıştır.

#### 4.1. İdeolojik Boyut Çerçevesinde Yönetim Açığı

2011’de açık kapı anlayışıyla Suriyeli sığınmacılar önceleri misafir olarak görülmüş (Erdem, 2017, s. 334) ve Nisan 2018 itibariyle yaklaşık 3.5 milyon Suriyeli sığınmacı bu statü içinde ağırlamıştır (Danış & Nazlı, 2018, s. 4). Türkiye’nin bu anlayışı “Sui Generis – Nevi Şahsına Münhasır” bir durum içinde görülmüştür (Elitok, 2018, s. 2). Şöyle ki: sığınmacılar “misafir” olarak görülmüş ve dini-ahlaki bir görev üzerinden ele alınan bir topluluk olmuştur (Danış, Nazlı, 2018, s. 1). Dolayısıyla; misafir statüsü, entegrasyonun yerini tutmasa da Türkiye bu süreci uyumlaştırma kavramıyla yönetmeye çalışmıştır (Düvell, 2018, s. 190). Zira YUKK’un 96. maddesi entegrasyon

yerine uyum kavramını kullanarak, sığınmacılara ilişkin bakış açısını belirlemiştir (İçduygu & Şimşek, 2016, s. 62). Aslında misafirlik kavramını telafi edecek olan 2012 tarihli “Geçici Koruma Statüsü” ile hukuki ve insani açık kapatılmak istenilmiştir (Ulusoy & Çatır, 2017, s. 108). Öyle ki; misafir statüsünün AIHM'nin insan haklarına helal getirmeyen göç politikasına dair bir tanımlama olduğu kararı Türkiye'nin bu boşluğu nasıl doldurduğuna da iyi bir kanıt oluşturmuştur (Erdem, 2017, s. 334). Bu yüzden Avrupa dışından gelenlere 1994 tarihli “Geçici Sığınmacı Statüsü” ile misafir olarak bakılırken; Nisan 2012'de “Geçici Koruma Statüsü” çıkarılarak<sup>1</sup>, sığınmacıların geri dönmeye zorlanmaması, açık kapı politikasının devamı, bireysel statü belirleniminin yapılmaması, barınma ve diğer hizmetlerden yararlanılması güvenceye alınmıştır (Işıkcı, 2017, s. 33). Bu politika süreci, Suriyelilerin Türkiye'de kalıcı ya da geçici olarak nasıl görüldüğünü aydınlatamamıştır. Kızılay yetkilisi (KY) bu durumu şöyle ifade etmiştir: “Geçici olarak inşa edildi; ancak kalıcı olduğuna dair işaretler var. Vatandaşlık hakkı verilmesi gibi. Bu açıdan; geçici olduklarını kabul eden fakat kalıcı olabileceklerini de görmezden gelmeyen bir yaklaşım var”<sup>2</sup> demiştir. Bunun yanında Dışişleri Bakanlığı yetkilisi (DBY) : “3,6 milyon insan, Suriye istikrar sağlamadığı sürece geri gönderme olamaz. Zaten bu geri göndermeme ilkesine de aykırıdır. Ancak; gönüllülük varsa olur”<sup>3</sup> diyerek, Türkiye'nin izlediği politika anlayışının hukuki ve insani boşluğu doldurmanın yanı sıra Eylül 2020 tarihi itibarıyla 3.616.574 Suriyeli sığınmacıya daha yasal zeminde hak aranacak bir sistem yaratma niyetini de ortaya koymuştur.

Önce karar verilerek uygulanan açık kapı politikasına sonradan toplumdan destek alabilmek için dönemin Başbakanı Recep Tayyip Erdoğan: “Her şeyden önce açık bir şekilde Müslüman olmanın gereği olarak dini kardeşlerimize yardım, öncelikli görevdir... Suriyeli kardeşlerimiz aynı zamanda Esad rejiminin karşısında ezilen ve mağdur olan, çoğunluğu Sünni mezhebine haiz kardeşlerimizdir” demiştir (Lazarev & Sharma, 2015, s. 202). Bu söylemle, çoğunluğu sünni sığınmacıların mezhebine yapılan vurgunun Türkiye'deki toplumsal kabulü artıracığı düşünülmüş fakat toplumsal tabanda azınlık olan Alevi kesimin Suriye politikasına karşı eleştirilerinin nedenleri de gün yüzüne çıkmıştır (Lazarev & Sharma, 2015, s. 217). Kısaca; sığınmacılara yönelik politik karar ve eylemler toplumun düşünce ve inançlarına tam nüfuz edememiş olması nedeniyle ideolojik boyutta eksikliğe işaret etmiştir.

#### 4.2. Ekonomik Boyut Çerçevesinde Yönetim Açığı

Sığınmacı meselesinde, mültecilere ve onları kabul eden devletlere yardım konusunda yüklerinin paylaşılmasını ve BMMYK'ne daha fazla katkının verilmesini vurgulayan 19 Eylül 2016 tarihli BM New York Deklarasyonu, beklentileri karşılayamamıştır (Lambert, 2017, s. 732). Burcu Toğral Koca: “Wanted but not welcome-istenen ancak hoş gelmeyen” tabiriyle bunu vurgulayarak, hem

1 YUKK'a göre geçici koruma, ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma amacı ile kitlesel olarak sınırlara gelen veya sınırları geçen, haklarında bireysel uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılmayan yabancılara sağlanan korumayı ifade etmektedir.

2 Türk Kızılay'ı yetkilisi (KY), Ankara, 22.01.2019

3 Dışişleri Bakanlığı yetkilisi (DBY), Ankara, 27.12.2018



insani söylem üzerinden yardım politikası üretmek zorunda kalan hem de güveniksizleşme kavramıyla sınırlarını kapatan ülkelere gönderme yapmıştır (Eder & Özkul, 2016, s. 4). Türkiye ise açık kapı politikasıyla oluşan güvenlik açığını bertaraf etmek için, 9 Mart 2015'te Öncüpınar ile Cilvegözü sınır kapılarını kapatmış ve 8 Ocak 2016'da Suriyelilere vize uygulamasına geçmiştir (Kılıçaslan, 2016, s. 77). 2018 yılı itibarıyla de İstanbul'da Suriyelileri kayıt altına alma sonlandırarak, Suriye sınırına 764 km duvar örülmüştür (Heinrich Böll Stiftung Derneği, 2019, s. 14-15). Sığınmacılara yönelik değişen anlayış eğitim, sağlık ve çalışma hayatı gibi alanlarda kapasite açığıyla görünmüştür.

Çalışma hayatına bakıldığında; örneğin, sığınmacıların Türk işyerlerinde sadece %10 oranında çalışabilme şartının olmasının yanında güvensiz, düşük ücretli ve uzun mesaisi işlerde çalıştırılmıştır (İçduygu & Şimşek, 2016, s. 64; Elitok, 2018, s. 9). Öte yandan Suriyeliler tercih edilmeyen niteliksiz işlerdeki boşluğu kapatarak, ekonomiye katkı sağlamıştır (Jacobsen, 2002, s. 577). Özetle, sığınmacıların yaklaşık 1,2 milyonunun aktif iş gücü içinde değerlendirildiğini ve ortalama 150 ile 200 bin arasında (Suriyeli çocuk sayısı içindeki oranı % 15) Suriyeli çocuğun işgücü içinde yer aldığını görmekteyiz (Erdoğan, Çorabatır, 2019, s. 40). Fakat kayıt dışı sığınmacılar, vatandaşlara kıyasla vergisiz çalışma ve ucuz emek arzı yönünden haksız rekabet oluşturmuşsa da (Koca, 2016, s. 69; Duman, 2014, s. 189-190) özel sektör tarafından insan hakları göz ardı edilerek, çocuk işçiliği ve insan ticareti gibi yollarla kullanılmıştır (Goethals, Bardwell, Bhacker ve Ezzelarab, 2017, s. 335). Bu kapsamda; 2003 tarihli Yabancıların Çalışmasına Dair Kanuna katkı açısından; en az 6 ay geçici koruma kapsamındaki sığınmacıların ikamet izni alarak, oturdukları il kapsamında çalışma iznine başvurabilmesi, "2016 tarihli Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik" ile sağlanmıştır (İçduygu & Şimşek, 2016, s. 61-62). Bu mevzuata yönelik Dünya Bankası, İş-Kur ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ortaklığıyla, sığınmacılara mesleki eğitim verilerek emek talebinin piyasaya uyumuna çalışılmıştır (İçduygu & Diker, 2017, s. 27). Düzenlemelere rağmen, sığınmacıların çalışma izni konusunda yasal işgücüne katılım oranı beklentilerin aksine düşük gerçekleşmiş (İçduygu, 2015, s. 8) ve Mart 2019 tarihi itibarıyla 1.2 milyon Suriyeli işgücü içinden sadece 31.185 kişi çalışma izni almıştır (Erdoğan & Çorabatır, 2019, s. 38). İlaveten 2018 sonrası Suriyelilerin girişimcilik faaliyetlerine dönersek, UNHCR'ye göre ekonomiye 400 milyon dolar katkı sağlamışlardır (Erdoğan, 2020, s. 44). Bu çerçevede, 26 Şubat 2019 tarihi itibarıyla, ortaklardan en az birisi Suriyeli olan şirket sayısı 15.159 olarak görülmüştür (Erdoğan & Çorabatır, 2019, s. 40). Bu çerçevede vatandaş algılarına odaklandığımızda; Türkiye'nin mevcut %10 ile %12 arasında seyreden işsizlik oranları ve bunun sonucunda oluşan 3,5 milyonu aşan işsiz vatandaşın durumu, sığınmacıların rakip gibi görünmesini sağlamıştır (Erdoğan, 2016, s. 78). Özetle; Suriyelilerin ucuz ve esnek emek gücü, işverenlere katkı sağlarken; yerleşik işçileri olumsuz etkilemiş, emek arz ve talep piyasasında yasal ile fiili durum arasındaki farkı da artırmıştır (Düvell, 2018, s. 182). Bu düşünce; açık kapı politikasının, sığınmacıların emek piyasasını esnekleştirdiği ve ucuz emek gücü bulma kabiliyetini artırdığını üzerinedir. Sonuçta vatandaşlar artan işsizlik oranlarının kaynağını Suriyeliler olarak görmüştür (Tören, 2018, s. 21). Hâlbuki ORSAM ve TESEV işbirliği ile hazırlanan raporda, sığınmacılar vatandaşlarca tercih edilmeyen hazır giyim, demir-çelik ve



imalat sanayinde çalışarak vasıfsız işçi açığını kapatmıştır (Koyuncu, 2016, s. 111-112). Bu nedenle; sığınmacılar, çalıştığı alanlar ve kayıt dışı istihdam açısından, işsizlik oranını çok etkilememiştir (İçduygu & Diker, 2017, s. 28). Öyle ki sığınmacılar ekonomik hayatı canlandırmış ve misafir ülkenin piyasasına da katkı sağlamıştır (Ferris & Kirişçi, 2016, s. 42). Sonuç olarak ekonomik boyutta toplumda oluşan algının aksine olumlu sonuçların da olduğunu gözlenmiştir.

Eğitim konusuna baktığımızda ise, 1.6 milyon sığınmacıya Emergency Social Safety Net ile yardım edilmiş ve AB (Conditional Cash Transfer for Education) programıyla yaklaşık 494 bin çocuk okullara yönlendirilmiştir. Üniversite düzeyinde ise devlet okullarına harç alınmaksızın kayıt yaptırılmıştır (European Commission, 2019). Artan fiziki ve beşeri kapasiteyle, 2019-2020 eğitim döneminde yaklaşık 684.728 çocuk eğitime erişebilmiş olsa da yaş ilerledikçe eğitime katılma oranlarının düştüğü görülmüştür (Erdoğan, 2020, s. 35-36). Diğer taraftan okula başlayan Suriyeli bir çocuğun 1 yıllık eğitim maliyetinin, TÜİK verilerine göre, 8.111 Türk lirası olduğu ve toplamda yıllık 5.1 milyar TL kaynak gerekeceği, ilaveten 1189 okula ve yaklaşık 32 bin Öğretmene ihtiyaç olacağı hesaplanırsa da AB bu ihtiyacın sadece % 15,3'ünü karşılayarak 183 okulu yaptırabilmiştir (Erdoğan, Çorabatır, 2019, s.26-27). Bu maliyetlerle AB'nin eğitime destek için öngördüğü 300 milyon avro ile Türkiye'nin yaklaşık 873 milyon avro harcaması karşılaştırıldığında kapasite açığı net şekilde görülecektir (Erdoğan, 2020, s. 37). Sağlık hizmetlerinde ise 2019 yılı itibarıyla 4 milyona yakın sağlık danışmanı ile hizmet verildiği, 500.000 çocuğa aşıların yapıldığı (European Commission, 2019) ve ORSAM raporuna göre de sınır illerindeki kamu hastanelerinin kapasitelerinin yaklaşık %30 ile %40'ının Suriyelilere yönlendirildiği görülmüştür. Dolayısıyla, maddi ve beşeri kapasite yükü iller arasında eşit dağılmamıştır (Ulusoy & Çatır, 2017, s. 108). Bu sayılara bakıldığında, Türk halkının sağlık hizmetlerine etkin ve hızlı ulaşmanın maliyeti oldukça artmıştır. Hal böyleyken, sosyal tabanda karşılaşılan eleştirilere Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün yetkili temsilcisinin (GİGMY): "Göç Yönetilebilir" sloganıyla cevap verilebilir. Örneğin; sığınmacılar Türk vatandaşlarının istihdam edilmediği yerlerde çalıştırılabilir ya da katma değer yaratacakları yerlere yönlendirilebilir ve etkin yönetilebilirler"<sup>4</sup> demiştir. Kızılay yetkilisi (KY) ise "Kapasite sorunu muhtemeldir. Kızılay Kart ile nakit yardımı yapıyor. Ancak; 2 yıl sonra bu proje bitecek ve riskli boyutları var...Ekonomik olarak yük söylemleri var ama katkıları çok fazla. Antep, Kilis, Hatay' da Suriyelilerin doğrudan hayata etkisi negatif olabilir; ancak Türkiye'nin genelinde bu söylem doğru değil. Olumsuz söylemler genel olarak; sistemden memnun olmayanların ve suçlu olarak başkasını görenlerin yaptığını görüyoruz"<sup>5</sup> diyerek, mali yüke dikkat çekmiş, toplumda olumsuz eleştirilerin neden göz ardı edildiği de diğer bir soru olarak karşımıza çıkmıştır. Bunu Mouffe'nin "demokratik vatandaşlığın özünün, farklı sosyal grupların demokratik taleplerinin tanındığı kolektif bir yapıya bağlı olarak oluşabileceği ve insanların aidiyetliklerinin, kimliklerinin korunduğu, kişisel özgürlüğü öne çıkaran radikal demokratik vatandaşlar olarak kadınlar, işçiler, siyahiler, gayler, ekolojik veya farklı sosyal akımların siyasal taleplerini ifade edebileceği" (Mouffe, 1992, s. 79) vurgusuyla değerlendirilebilir ve eleştirel

4 Göç İdaresi Genel Müdürlüğü yetkilisi (GİGMY), Ankara, 13.12.2018

5 KY, Ankara, 22.01.2019

söyleme sahip kişilerin sistemden memnun olmayanlar olarak nitelendirilmesi durumunu, demokrasi açısından eksiklik haline işaret ettiğini söyleyebiliriz.

Hâlbuki sığınmacı politikalarında oluşan kapasite açığı, net olarak saptanmalı, toplumsal eleştiriler dikkate alınmalı ve uluslararası raporlar önemsenmelidir. Bu kapsamda; “2019 Avrupa Komisyonu Türkiye Raporu” AB yasal düzenlemeleriyle AİHM kararlarına uyulmasını sağlayacak müktesebatin hazırlanmasını (European Commission Turkey Report, 2019) Avrupa Sayıştay’ı ise insani yardımların kalkınma yardımına kaydırılmasını ayrıca STK’lar için çalışma ortamlarının iyileştirilmesini (European Court of Auditors, 2018, s. 6) istemiştir. Raporlardaki şeffaflık açısından, göç politikasına yönelik kamuoyu ile paylaşılmış bir harcama politikasının olup olmadığı eleştirisini, GİGMY: “2014 yılında Geçici Koruma Yönetmeliği ile harcamaların yetkisi AFAD’a verilmişti. Bu nedenle; 2011 ile 2014 arası yapılan harcamaların yetkisi Başbakanlığa verilmiş olabilir. Bu konuda çok yetki ve bilgimizin olmadığını söyleyebilirim. Harcamalarla ilgili kamuoyu açıklamaları daha çok Cumhurbaşkanıca yapılmaktadır”<sup>6</sup> şeklinde ifadesiyle anlatmıştır. KY ise: “Harcama politikasının olduğunu düşünmüyorum”<sup>7</sup> ifadesiyle harcama politikalarında şeffaflık prensibine dayalı eleştirileri hatırlatmıştır. Ek olarak DBY ise: “33 milyar dolardan fazla harcandı. Dünyada örneği yok. Bize yardım ise onda biri değil... Uluslararası toplum üzerine düşeni yapmamıştır... Külfet paylaşımı istiyoruz... Bu bir küresel olgudur. Bu sorumluluk bir ülkeye yıkılmamalıdır. Özellikle; krizin sebebi biz olmamıza rağmen”<sup>8</sup> ifadesiyle Türkiye’nin haklılığını vurgularken; kapasite sorununu Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan’ın “Mültecilere 40 milyar doların üzerinde harcama yapıldı” sözlerinden (Cumhurbaşkanı Erdoğan, 17 Aralık 2019) ve BM Genel Kurulunda yaptığı “AB’nin 3 + 3 milyar avro taahhüdü, proje şartlı. Buna rağmen 600.000’den fazla Suriyeli çocuk okula gidebiliyor ve kamplarda ücretsiz eğitim ve sağlık hizmetleri sunuluyor” (Cumhurbaşkanı Erdoğan, 25 Eylül 2018) konuşmalarından görebilmekteyiz.

Özetle, Suriye meselesi sadece güvenlik açığını değil, aynı zamanda maddi altyapısal ihtiyaçları da içeren bir hal almıştır (Şen & Özkorul, 2016, s. 114). Dolayısıyla; sosyal kabul ve meşruiyeti sağlamak için öncelikle vatandaşların artan ihtiyaçlar ve güvenlik endişeleri giderilmelidir (Jacobsen, 2002, s. 588). Her ne kadar bunun yönetilebilir olacağı yetkililerce belirtile de gelinen noktada şeffaflık ve bilgi eksikliği, iktidarı refah sorunları üzerinden kapasite açığıyla baş başa bırakmıştır.

### 4.3. Askeri (Güvenlik) Boyut Çerçevesinde Yönetim Açığı

Sığınmacılara yönelik politikalarda, güvenlik endişeleri sadece Türkiye’yi değil aynı zamanda Frontex, Eurosur, Schengen gibi sınır güvenliğine dair politika araçlarını işlevsel hale getiren AB’yi de etkilemiştir. Dolayısıyla artan güvenlik algısıyla, göç politikalarında güvenli üçüncü

6 GİGMY, Ankara, 13.12.2018

7 KY, Ankara, 22.01.2019

8 DBY, Ankara, 27.12.2018

ülke kavramı ve geri kabul anlaşmalarıyla ilerleyen bir süreç başlamış ve bu durum bazı ulus devletlerce kullanılmıştır. Örneğin; Macaristan ve Slovakya'nın mültecilere tutumları sert olurken; Amerika ile İngiltere sınırlı mülteci kabul edebileceklerini belirtmişlerdir. Türkiye, Lübnan, Ürdün ile Almanya ve İsveç ise daha çok kozmopolitan düşünceyle hareket etmiştir (Fakhoury, 2017, s. 681). Fakat Slovakya başbakanı Robert Fiko'nun: 'Göçmenlerin Tümü Teröristtir' ve Macaristan Başbakanı Viktor Orban'ın: 'Göçmenler Zehirdir' şeklindeki ayrıştırıcı ve popülist söylemleriyle karşılaşılmıştır (Lang, 2018, s. 512). Hâlbuki bu söylemler aynı zamanda AB anlaşmasının 2. maddesindeki "insan haysiyeti, özgürlük, eşitlik ve insan hakları" kavramlarını ihlal etmektedir. Türkiye ile AB arasında izlenen göç politikalarına etki eden bu süreci GİGMY şöyle tanımlamıştır: "FRONTEX ile yakın işbirliği göç politikasını olumlu etkiliyor... Düzensiz göçte kullanılacak araçlar hususunda işbirliği yapılıyor... 2014'te içinde olduğum geri kabul anlaşmaları toplantılarında uluslararası korumaya konu olabilecek herhangi bir yabancı'nın geri kabul anlaşmasına konu olamayacağı ifade edildi. 16 Aralık 2013'te geri kabul anlaşması AB-Türkiye 3. Ülke vatandaşları için uygulansaydı, sığınma başvurusu olan hiç kimse iade edilmeyecekti. Yani; AB'nin bize geri kabul yapması için kişinin Uluslararası Koruma başvurusu yapmaması ya da ret edilmesi gerekir. Bu nedenle; hukuki ilkelere aykırılık durumu olmamaktadır"<sup>9</sup> demiştir. Ülkelerin güvenlik eksikliğini politikalarına aracılık eden bu araçlar ulusal sınırları koruma algısıyla giderek ileri teknolojilere kavuşturulduğunu KY: "Bu araçlar; sınır güvenliği araçlarıdır. Güvenlik konulu toplantılar artık göç politikasının içine dahil olduğunu görüyoruz... Bu süreçler; göç yönetiminin teknikleşmesinin ve insansızlaşmasının aracı olarak görülebilir"<sup>10</sup> ifadeleriyle gösterirken "Kale Avrupası" oluşturan yasal gelişmeler Türkiye'yi de etkilemiştir.

Yukarıdaki açıklamalarla; Nisan 2014'de 6458 sayılı YUKK yasası ve Göç İdaresi düzenlemesiyle, AB standartları ve uluslararası koruma ilkesi öncelenmiştir (Şen & Özkorul, 2016, s. 94; Bakioglu, Artar ve İzmir, 2018, s. 10). Fakat 29 Kasım 2015'te Türkiye - AB zirvesinde, AB komisyonu tarafından üç milyar avro yardım parası taahhüt edilerek, "biz ödeyelim ve sen mültecileri tut" şeklinde, fayda temelli bir müzakere yapılmıştır (Ferris & Kirişçi, 2016, s. 67). Ayrıca; müzakereler kapsamında, Haziran 2016'ya kadar ilerlemeyen fasıllar ve Türk vatandaşlarının Schengen bölgesine girme niyeti karşısında mültecilerin AB dışında bırakılması tartışılmıştır (Nas, 2015, s. 183-184). Uluslararası alanda "Kırlı Anlaşma" olarak nitelenen bu karar sonrası, 18 Mart 2016'da Türkiye ile AB arasında yapılan üçüncü zirveyle Yunanistan'a giden kaçak göçmenlerin iadesi ve her iade edilen kişi karşılığında AB'nin Türkiye'den bir mülteci alabileceği belirlenmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı [TCDB], 2018; Özer, Ateşok, Özde ve Komsuoğlu, 2016, s. 147). AB geri kabul anlaşmalarını üyelik dışında kullanılabilir bir araç olarak görürken, bu durum Türkiye'nin külfet söylemi üzerinden, sığınmacılara neden hak temelli değil, hizmet temelli bir yaklaşım sergilediğini de göstermiştir (Yıldız & Uzgören, 2016, s. 199). Anlaşmayla AB'ye kabul edilebilecek mülteci sayısının 72.000'i aşmayacağı ve 6 milyar avroluk fon karşılığında vize muafiyeti sağlanabileceği öngörülmüştür (Işıkcı, 2017, s. 35; TCDB, 2018). 2001 yılından bu

9 GİGMY, Ankara, 13.12.2018

10 KY, Ankara, 22.01.2019

yana “Avrupalılaşıma” saikiyle başlayan süreç, önce Avrupa sonra da Türk kamu politikalarında değişimi kaçınılmaz kılarak, Türkiye’nin iktisadi, ekonomik ve siyasi alanlarda dönüşümünü sağlamıştır (İçduygu, Erder ve Gençkaya, 2014, s. 248). Bu değişimin yönünü GİGMY: “Şu anda bütüncül bir göç politikamız yok... Siyasi irade söylemi, politika sürecini de etkilediğini ve her an değiştirebileceğini söyleyebiliriz”<sup>11</sup> söylemiyle aslında 2015 yılına kadar artan sığınmacı akını sonucunda, AB ilişkilerinin nasıl karşılıklı beklentiler üzerinden kurulduğunu görebiliriz (Şen & Özkorul, 2016, s. 90). Koşulluluk ekseninde, AB çoğu zaman Türkiye’nin anlaşma şartlarını yerine getirmedeğini belirtmiştir. Türkiye ise 2017 Ekim ayına kadar Schengen bölgesine vizesiz girişi yinelemiştir (European Commission Turkey Report, 2019, s. 45-46). Sonuçta; AB ile işbirliği üzerinden sığınmacıları engelleyici bir tutum oluşmuştur (Jacobsen, 2002, s. 579). Ancak bu politikalar güvenleştirmeyi gerçekleştirememiş bilakis insani boyutlarda olumsuzlukları doğurmuştur. Bunu DBY: “Bu yapılandırmalar göçün sadece yönünü değiştirir. Etkisiz araçlardır. Bu insanları ticarete konu olmasına itiyor. Türkiye’nin önceliği insanidir. Yollar tıkanırsa, insanlar ölür”<sup>12</sup> sözleriyle özetlemiştir.

Sonuçta, uluslararası çevrede oluşan güvenlik açığı korkusu ister istemez Türkiye’de de görülmüştür. Bu konuda GİGMY: “Sivil toplum örgütleri, yerel yönetimler, üniversiteler ve diğer kamu kurumlarıyla çalıştık... Güvenlik odaklı düşünmek uyumun önündeki en büyük engeldir... Evet gerekli ihtiyaçlar var; ancak güvenlik politikası sadece göç politikasının bir parçasıdır. Göç politikamıza bakıldığında güvenlik ile uyum konusu arasında bir denge hali güdülmektedir”<sup>13</sup> demişe de bu görüşten daha keskin bir biçimde ayrılan KY: “ Türkiye’de göç yönetiminde önceliğin güvenlik, iktisadi ve en son kültürel olduğunu düşünüyorum. Uyum hususunda da sıkıntılar olduğunu düşünüyorum”<sup>14</sup> düşüncesiyle güvenlik boyutuna ayrı bir sayfa açmıştır. Gelinek nokta itibarıyla, uluslararası alanda yeşeren ve Türk toplumuna da sirayet eden güvenlik odaklı düşünme şekli yaşanmıştır.

#### 4.4. Siyasi Boyut Çerçevesinde Yönetim Açığı

Bir konunun siyasi olarak değerlendirilmesi, öncelikle kamusal zeminde tartışılabilir hale gelmesiyle olabilecektir. Bu sürecin yönünü çıkar temelli söylem sahipleri belirleyecektir. Buradan hareketle, sığınmacı sorunu kamusal sonuçları ve içerdiği toplumsal çatışmaları nedeniyle siyasallaşmış (İçduygu, 2017, s. 35) ve oluşan söylemlerle yukarıdan aşağıya doğru şekillenmiştir. Bu bağlamda, 2014 sonrası dört seçim sürecinde, sığınmacı sayılarının milyonlara ulaşması ve Cumhurbaşkanı’nın Temmuz 2016’da sığınmacılara vatandaşlık söylemi konuyu siyasal düzleme oturtmuştur. Özellikle dış politik arenada 2016 tarihli AB göç müzakerelerinde, Cumhurbaşkanı’nın “AB’nin sorumluluğunu yerine getirmedeği” vurgusu sığınmacı politikasının

11 GİGMY, Ankara, 13.12.2018

12 DBY, Ankara, 27.12.2018

13 GİGMY, Ankara, 13.12.2018

14 KY, Ankara, 22.01.2019

koşulluluk ekseninde siyasallaşmasına örnektir (İçduygu, 2017, s. 36-37). Bu açıklamalarla; siyasallaşan Türkiye'nin uyguladığı geçici koruma rejimi, iç ve dış politik gündeme oturmuştur.

Özellikle, dış politik sonuçlarına bakıldığında, geri kabul antlaşmasıyla AB'nin insan hakları ihlallerinden kaçınarak sığınmacıları nasıl dışarıda tutacağına ilişkin üçüncü ülkelerle yaptığı müzakereler görünür olmuş (Mat & Özdan, 2018, s. 37) ve "dışsallaştırma" siyaseti vücut bulmuştur (Goularas & Sunata, 2015, s. 27). Bu müzakere göç ve sınır yönetimi, kamu düzeni ve güvenlik, temel haklar ve belge güvenliği gibi dört ana hedef içinde 72 kriteri barındırmıştır (Nas, 2015, s. 181). AB'nin göçü dışsallaştırıcı amacı ile Türkiye'nin vize muafiyeti arzusunun keşiştiren bu süreç sonunda; Türkiye, tampon veya güvenli üçüncü ülke gibi tariflerle nitelendirilmeye başlanmıştır (Işıkçı, 2017, s. 34; Baklacioğlu, 2016, s. 173). Türkiye bir yandan üçüncü ülke muamelesi görünürken diğer yandan da "Avrupalılaştırma" kavramına uygun mülteci kavramının kabulü ile Avrupa kıtasından gelenlerin ve Türk soyundan-kültüründen olanların bu statüye sahip olabileceğine dair şartların değiştirilmesi talebiyle karşılaşmıştır (İçduygu, 2015, s. 2). Dolayısıyla, 1951 Cenevre sözleşmesinin ve 1967 tarihli Protokolün tanınması, müstakil bir göç mevzuatını hızlandırmıştır<sup>15</sup>. Fakat AB'nin Avrupalılaştırma hedefi için belirlediği yol haritasına uyum sağlamak aynı zamanda Türkiye'nin göç politikasını ve AB üyelik sürecini olumsuz etkilemiştir. Bu hususta GİGMY gelinen aşamayı şöyle ifade etmiştir: "Bizde "Kale Avrupası" tabirini eleştiriyoruz. Göç sadece insanları içeri almayarak yönetilecek bir konu değildir. Avrupalılaştırma noktasından uzaklaşmış durumdayız. Bu açıdan; uyum yasaları için kurumların adapte edilme süreci sekteye uğruyor. Fakat göç politikasının yapılması sürecinde, bunlar itici faktörler olmuştur. Fakat en önemli unsur değildir"<sup>16</sup> diyerek Avrupalılaştırma noktasından uzaklaştığımız açıkça söylene de bu yorumun tek taraflı olmadığını AB hedefinden uzaklaşmanın arka planında KY'nin ifade ettiği gibi: "Yükün kendisi Avrupalılaştırmanın kendisi zaten. Güvenikleştirme algısı Avrupa'nın yük paylaşımına yanaşmamasını gösteriyor. Ancak; buradaki asıl sorun Türkiye için güvenlik sorunu doğduğu aşıkardır"<sup>17</sup> düşünceleriyle anlayabiliriz.

Özetle her kurumda farklı algılanan sığınmacı politikası; vizesiz dolaşım, mültecilere yardım veya toplumla uyum hususları içinde sıkışmıştır. Örneğin; GİGMY bu ikilemi: "Türk göç politikası farklı kurumları kapsayan bir süreçtir. Vize serbestisi diyalogu, Geri Kabul Anlaşması'nın bir parçası olup Göç İdaresi'nin net bir şekilde politika kararı değildir. Siyasi iradenin bir konusudur. 72 kriterden biri olan vize serbestisi karşılığında geri kabul anlaşması siyasi irade ile olmaktadır"<sup>18</sup> şeklinde açıklamıştır. Ancak KY: "Türkiye'de vizesiz dolaşım hakkı kazanmak, mültecilere yardımdan daha önce geliyor. AB için ise; tampon ülke olmamız isteniyor"<sup>19</sup> sözleriyle konuyu başka bir boyuta taşımıştır. Bu hususta DBY ise göç siyasetine: "Türkiye'nin önceliği insanidir"<sup>20</sup>

15 Mültecilerin Hukuk Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü ile: "Sözleşme'deki tanımın kapsamına giren bütün mültecilerin, Ocak 1951 tarih sınırlamasına bakılmaksızın eşit hukuki statüden yararlanmalarının arzu edilir olduğu belirtilmektedir"

16 GİGMY, Ankara, 13.12.2018

17 KY, Ankara, 22.01.2019

18 GİGMY, Ankara, 13.12.2018

19 KY, Ankara, 22.01.2019

20 DBY, Ankara, 27.12.2018

ifadesiyle evrensel bir yaklaşım sergilemiştir. Anlaşılan o ki: mülteci meselesinin esas sorunu insan hakları olsa da vizesiz dolaşım gibi siyasi amaçların öne çıktığını ve aynı zamanda her kurumun önceliklerinin de farklılaştığını görebilmekteyiz.

### **5. Suriyelilere Yönelik Göç Siyasetinde Meşruiyet Açığı: “Müzakereci ve Çatışmacı Demokrasi” Boyutlarıyla**

Bir politika demokratik bir hazırlanma süreci geçirmesi (yasallık), değişim talebinin içeriden gelmesi (rıza) ve haklılığına ilişkin nedenlerinin olmasıyla (gerekçe) meşru olabilecektir (Gilley, 2006, s. 502; Roos & Lidström, 2014, s. 138; Morris, 2005, s. 322). Bu sebeple, Mann'ın neden savaş hali ve göç olgusunu altyapısal iktidar sorunu içinde gördüğünü anlayabiliriz (Thies, 2015, s. 168). O, modern devletlerde demokrasi bilinci zayıf kalmışsa etnik temizlik gibi krizlerin kaçınılmaz olacağını (Laitin, 2006, s. 330) ve bunun demokrasinin karanlık yüzünü ortaya çıkararak, aslında etnik temizliği artırabileceğini vurgulamaktadır (Mann, 2012c, s. 584; Breuilly, Cerini, Malesevici, Neubergerand ve Mann, 2006, s. 407). Bu açıdan; göç meselesine altyapısal iktidar noktasından baktığında, devletlerin karşılaşacağı suç, barınma ve refah problemleriyle oluşacak ırkçı tepkileri, demokrasinin engellemeyebileceğini belirtmiştir (Mann & Hall, 2011, s. 69-70). Hâlbuki Mann, göçle birlikte toplumsal yapılardan beliren kimlik temelli hareketlerin, toplumsal yapıdaki çatlaklara sızarak toplumu yeniden dönüştürebileceğini düşünmüştür (Mann & Hall, 2011, s. 80). Bu bakış açısı içinde göç konusuna İEAS güç ağırları içinden bakarak, müzakereye olan ihtiyaç vurgulanmıştır.

Mann, devletin göç politikalarında altyapısal gücünü sadece bölgelerin kontrolüyle değil; aynı zamanda kimlik boyutu üzerinden yapacağı bir dışlama politikasıyla da gösterebileceğini (Soifer & Vom Hau, 2008, s. 226) Türkiye örneğiyle açıklamıştır: “Türkiye son on yılda AK Parti hükümetiyle toplumsal iktidar alanını (İEAS) örgütleyerek, AB ile iyi ilişkiler oluşturmuş ve siyasi ağırları genişletmiştir. Ancak 2007’den itibaren iktidar, daha çok terörle mücadele, çevre ülkelerdeki savaş hali ve sivil bir anayasa çalışmalarıyla uğraşırken, toplumla arasında müzakere eksikliği oluşmuştur” (Mann & Hall, 2011, s. 12). Mann'ın ifadelerini sığınmacı politikamızla örneklendirirsek, 2014’te Hacettepe Üniversitesi Göç ve Araştırma Merkezi'nin (HUGO) araştırmasına göre; sadece Alevilerin muhalefeti değil aynı zamanda toplumun genel yargılarında da Suriyelilerle kültürel farklılığın derin olduğu görülmüş, geri gönderilmeleri istenerek, vatandaşlıklarına karşı çıkmıştır (Erdoğan, 2016, s. 78; Ferris, Kirişçi, 2016, s. 56). Bunun arkasında, vatandaşların Suriyelilere ekonomik ve sosyal hakların verilmesine karşı olumsuz algıları yatmaktadır (Yavcan, 2016, s. 6). Bu verilere rağmen Cumhurbaşkanı, 2 Temmuz 2016’da yaklaşık 2 milyon 733 bin Suriyeli sığınmacıya kademeli olarak vatandaşlık verilebileceği ifadesiyle, toplumsal rızanın sağlanmasına ket vurmuştur (Tören, 2018, s. 23). Yine, Cumhurbaşkanı 17 Aralık 2019 tarihli Küresel Mülteci Forumu’nda, siyasi irade olarak fikir değiştirmiş “Suriye kaynaklı göç probleminin çözüm yolu, mültecileri sınırlarımız içinde tutulması olarak görülemez. Mültecileri kendi topraklarında tutacak, olanları da tekrar vatanlarına döndürecek formüllerin devreye alınması gerekiyor” demiştir (Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı [TCCB], 17 Aralık 2019).



Burada vatandaşlık söylemiyle geri gönderilmelerine ilişkin formüller çatışmış, net olmama ve toplumsal hassasiyetleri dikkate almama hali görünür olmuştur. Dolayısıyla müzakereci ve çatışmacı demokrasi pratikleri işlemiştir (Erdem, 2017, s. 342). Ancak, demokrasi pratiklerinden uzaklaşma hali her kurumda aynı olmamıştır. Örneğin göç politikamızın gündeme gelmesi hususunda, sivil toplum etkisinin nasıl görüldüğünü GİGMY: "... Mecliste bu kanun (YUKK) muhalefetin reddine rağmen geçmiştir. Kurumsal anlamda sivil toplumla beraber çalışmanın önemi üzerinde her zaman durulmaktadır... Toplantılarda sivil toplumun iştirakinin olmasına büyük önem verilmektedir..."<sup>21</sup> diyerek, STK'ların önemi vurgulansa da devlet'in egemenlik yetkisini kullanması ile muhalefetin onayı olmadan karar alınması, sivil toplumun baskı değil yardımcı bir araç olarak görülmesi ve alınacak kararlara karşı daha çok yüzeysel bilgiyle katıldığı görüşü, müzakereci anlayış açısından kamusal alanın yetersizliğine işaret etmiştir (Habermas, 2006, s. 426). Ayrıca, STK'lar gibi farklı fikirleri olanların tali bir aktör olarak görülmesi, muhalif seslerin karar almadaki etkinliğini ortadan kaldıracak (Mouffe, 1997, s. 27-28) ve bu durum her iki demokrasi pratiğine olan uzaklığı yansıtabacaktır.

Oysaki sığınmacı politikaları çerçevesinde, GİGM, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ve Uluslararası Göç Örgütü (IOM) gibi kurumlarla işbirliği yapılmakta, özellikle AB üyesi ülkelere mülteci yerleştirme süreçleri bu paydaşlarla yürütülmektedir (Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu [ABTD], 2017). Özetle, STK'ların bireyleri koruduğu ve toplumda çatışan çıkarlar arasında uzlaşma sağlayabileceğini düşündüğümüzde (Aras ve Duman, 2019, s. 479), İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği (Mazlum-Der), İnsan Hak ve Hürriyetleri İnsani Yardım Vakfı (İHH), Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD), Helsinki Yurttaşlar Derneği gibi örgütler, barınma, sağlık ve eğitim konularında kamusal hizmetler sunmaları olağandır. Ayrıca; Dışişleri Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile taşrada Kaymakamlıklar bünyesinde yer alan Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları da etkin görevler üstlenmiştir. Fakat sığınmacı meselesinde yük altına giren yerel yönetimlere daha fazla değinmek gereklidir.

Yerel yönetimlerin vergi gelirleri, hükümet transferleri ve uluslararası bağışlar yoluyla hizmet sunumu zayıf kalmıştır. Örneğin; Hatay Su ve Kanalizasyon İdaresi'nin, Japon Uluslararası İşbirliği Ajansı (Japanese International Cooperation Agency-JICA) aracılığıyla yaptığı atık su arıtma tesisi ve Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi'nin UNDP'den aldığı 3 milyon dolar yardımın kapasiteyi artırdığını söyleyebiliriz (Esen, 2017, s. 24-25). İlaveten göç gibi meseleleri çözmek için Marmara Bölgesi'ndeki belediye temsilcilerini bir araya getiren Marmara Belediyeler Birliği iyi bir örnek oluşturmuştur (Woods & Kayalı, 2017, s. 16). Uluslararası zeminde de küresel sorunların "Mülteciler için Küresel İlkeler Sözleşmesiyle (Global Compact on Refugees - GCR)", zoraki göç edenlere ilişkin metin düzenlenmiş ve uluslararası işbirliği olmadan çözülemeyeceği belirtilmiş (Erdoğan, 2020, s. 19) ve yerel idareleri önceleyerek finansal yardım ve altyapının güçlendirilmesi vurgulanarak, bunlara 3RP ile ulaşılacağı öngörülmüştür. "Kapsamlı Mülteci Müdahale Çerçevesiyle de (Comprehensive Refugee Response Framework-CRRF)" üye devletler

21 GİGMY, Ankara, 13.12.2018



ve yerel yönetimler için eylem programı üretmiştir (Kale & Erdoğan, 2019, s. 225; United Nations, 2020, s. 13). Yine Aralık 2019'da Cenevre'de düzenlenen Küresel Mülteci Forumuyla hükümetler, uluslararası kuruluşlar, özel sektör ve STK'lar mülteciler için uzun vadeli somut çözümler aramıştır (The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], 2019). Ancak ülkemizde bazı ilçe belediyeleri, sığınmacılara ulaşmak için, vatandaşlara yönelik ihtiyaç temelli hizmetlerin ulusal veri tabanı olan, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın Sosyal Destek Veri tabanını (SOYBIS) kullanmış fakat 2016'dan sonra belediyelerin SOYBIS'e erişimi engellenmiştir. Dolayısıyla; Belediyelerin Suriyeliler için kendi ihtiyaç analizlerini yapmasının önemini öngören GCR'nin gerekliliği haklı çıkmıştır (Kale & Erdoğan, 2019, s. 230). Buradaki sorun, aktörlerin sığınmacıları 'misafir', 'muhacir' veya 'mülteci' gibi kavramlardan hangisine göre gördükleridir.

Bu kavramlar, hayırseverlik ve hak temelli yaklaşımlar üzerinden tartışılmıştır. Hayırseverlik söylemiyle, Suriyeliler muhacir kavramı içinde din kardeşlerimiz olarak görülmüş ve barınma, eğitim ve sağlık gibi hizmetler sunulmuştur (Mackreath & Sağnıç, 2017, s. 35). Diğer bir kesim ise; devlet tarafından kullanılan hayırseverlik söylemini, ansar ve muhacir arasında bir hiyerarşi oluşumuna benzetmiş ve muhaciri ansarın insafına bırakmadan hakların verilmesine değinmiştir (Mackreath & Sağnıç, 2017, s. 36). Ayrıca; ulusal ve uluslararası örgütlerin personel tedariklerinde sorunlar ortaya çıkmış ve devletin STK'ları tek bir yapıda ve denetlenebilir şekilde görme isteğinin yanında işbirliğinin faydalarına da vurgu yapılmıştır. Bu hususta KY: "STK'lar bu işin tedarik yönünü üstlendi. Davalarda ve Geri Gönderme Merkezlerinde STK'ların faaliyetleri çok önemli oldu"<sup>22</sup> şeklinde pozitif yaklaşım sergilerken; DBY: "Sivil toplum baskı değil; yardımcı unsurdur. Örneğin;...Kızılay gibi diğer kuruluşlar, devlet kapasitesini artırarak göç politikasına yardımları olmuştur. Sivil toplumun desteği olmadan olmaz. Göç politikası toplumun değil, devletin yetkili olduğu bir alandır. Egemenliğini kullandığı bir alandır"<sup>23</sup> söylemiyle, STK'ları ikincil öneme sahip kuruluşlar olarak tanımlamıştır.

Paydaşların kararlara dahil edilmeden bir katılım süreci gerçekleşmesi, sivil toplum kültürünün olmaması, aidaat ve bağış işlemlerinin gelişmemiş olması, göç alanında çalışan STK'ların kısıtlı olması, yerel yönetimlerin yasal boşlukları gibi nedenler, göç yönetişimi önündeki engeller olmuştur (Çelik & Pekküçükşen, 2018, s. 1281). Bunların yanında; hükümet tarafından, Government-Organized Non Governmental Organizations (GONGOs) şeklinde tanımlayabileceğimiz, kendi ideoloji ve söylemine yakın kuruluşları desteklediği eleştirilerini de görmekteyiz (Sunata & Tosun, 2018, s. 687). Bu kapsamda; mültecilere haklar verilmesi yerine ihtiyaç temelli anlayışın yaygınlaştırılması, mültecilerin durumunu geçicilikten kalıcılığa doğru gitmesini engelleyecek (Sunata & Tosun, 2018, s. 688) ve alınan kararların her an değişebilmesiyle tüm tarafların olduğu bütüncül bir göç politikası gerçekleşmeyecektir. Göç politikasının kimi zaman gecikmeli veya kimi zaman net olmama halinin politik bir araç olarak kullanıldığına dair kuşkuları da içerdiği görülecektir. Bu kuşkuyu GİGMY: "Göç politikasının kendi içinde net olmama durumu

22 KY, Ankara, 22.01.2019

23 DBY, Ankara, 27.12.2018

olduğunu düşünmüyorum. Burada net olmama değil; bilgilendirme ya da toplumun bilgiyi alamaması konunun anlaşılmasına engel oluyor. Toplumun bilgiyi alması noktasında eksiklikler olduğunu ve göç politikasını net görememe olgusu, bilgi kaynaklarına doğru ulaşılabilmesinden ve kullanılamamasından kaynaklanıyor<sup>24</sup> şeklinde belirtmiştir. Ancak KY ise: “4 milyon Suriyeli sığınmacıyı misafir yapan bir ülke olarak; 2011 – 2018 arası parametreler çok değişmiştir. 2016 sonrası; Açık kapı politikasının sıkılaştırıldığını görüyoruz. Bu aslında netsizlikten ziyade; geçicilik ve kalıcılık açısından netlik durumu vardır. Sınır kapatılması ise; güvenlik odaklı olduğu için netlik sorunu yoktur<sup>25</sup>” diyerek, sığınmacı politikasına yön veren konular arasındaki güvenlik boyutunun net olma halinin iç ve dış politik koşullara göre farklılaştığını belirtmiştir.

Bu net olmama politikasıyla tarafların iç politikalarda ellerini rahatlatmakta, dış politikada ise “Güvensizlik Stratejisi” sergilemekte olduğunu vurgulamak gerekir (Köse, 2015, s. 213). Dolayısıyla sığınmacı ve vatandaşları kapsayıcı politikanın eksikliğinin meşruiyet açığını tetiklediği söylenirse de meşruiyet tartışmasının olmadığına dair görüşlerde mevcuttur. Örneğin; GİGMY: “Kendi vatandaşlarımız açısından ise bu söylemi haklı bulmuyorum. Yapılmaya çalışılan; uluslararası göç hukukunu, insan hakları belgeleri ve Cenevre sözleşmeleri ile ulusal hukuku yerine getiriyorsunuz. Bu anlamda; ulusal ve uluslararası hukuk kurallarını insan haklarını sağlamak amacıyla yerine getirmek, bir meşruluk tartışması yaratamamalı<sup>26</sup>” şeklinde bir açıklama yaparken; KY ise: “Meşruluk sorunu olduğunu görmüyorum. Çünkü siyasi irade bunu yapıyor. Ancak; Meclis içinde tartışmalar daha şeffaf olabilirdi. 2011 sonrası yapılan politikalar, siyasi iktidarın seçimler sonucunda da iktidarını sürdürmesi, meşruluk sorununu kaldırıyor. Ancak; adalet – eşitlik konusunda sınır illerinde bir sıkıntı olduğunu görüyoruz. Yani; diğer illere de eşit dağılım yapılmalı<sup>27</sup>” sözleriyle göç politikasının meşruiyetinin tartışılmamasını, zira bunun egemenlik sorunu içinde seçilmiş bir siyasi irade kararı olduğunu vurgulamıştır.

Yukarıdaki açıklamalar; Mouffe'nun “Makul çoğunluğu (reasonable people) elinde tutanlar, iktidarlarını sürdürmek için kendi kurallarını onaylamayanları siyaset alanı dışına çıkartmak isterler” (Kanatlı, 2014, s. 122) sözleriyle yorumlanabilir. Oysaki ulusal ve uluslararası yasalara uygun şekilde yasallık boyutu resmedilse de eğer çıkarılan kurallar destek görmüyorsa, toplumun inancında bir noksanlık doğacak ve bu durum meşruiyet açığı yaratacaktır (O'Kane, 2013, s. 472). Sonuçta göç politikası kararlarının siyasi iradeye bağlı olarak her an değişebilmesi bundan etkilenen tüm paydaşların dışarıda bırakılabilmesine kapı açarak, göç politikasının gerekliliğine dair inancı ve dolayısıyla da içeride toplumsal rıza unsurunun kazanılmasını engelleyecektir.

24 GİGMY, Ankara, 13.12.2018

25 KY, Ankara, 22.01.2019

26 GİGMY, Ankara, 13.12.2018

27 KY, Ankara, 22.01.2019

## 6. Analitik Taslak ve Sonuçlar

Araştırmamızın sorunsalı; sığınmacı siyasetinde oluşan müzakere eksikliği, toplumsal adalet ve eşitliği bozmuş, politik kararları zayıflatmıştır. Zira bu durum yönetim ve meşruiyet açığı ile görünür olmuştur. Oluşan siyaset, toplumun düşünce ve inançlarına tam hitap edemediğinden, güvenlik ve refah açığı boyutlarıyla da toplumda şüpheleri artırmıştır. Dolayısıyla ekonomik boyut üzerinden meşruiyet zemini de zarar görmüştür. Fakat bunların öncesinde, açık kapı politikası kararı ile siyasi boyuta dair oluşan söylemler diğer tüm boyutları etkilemiştir. Bu boyutta var olan meşruiyet açığı aslında karar ve uygulamaların gerekliliğine, hukukiliğine ve toplumsal rızasına olan sorunları da beraberinde getirmiştir. Araştırmamızın izlediği yöntem ve sınırlılıkları açısından “Devlet Kapasitesi” ve “Meşruiyet” boyutları, Türkiye Devleti’nin merkezi yönetim uygulamaları çerçevesinde ele alınmıştır. Bu çerçevede, yönetimin genel meşruiyeti değil; sadece Suriyeli sığınmacılara yönelik politikasına ilişkin meşruiyet sorgulanmıştır. Bu çıkarımlara ulaşmak için Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Türk Kızılay’ı ve Türkiye Dışişleri Bakanlığı yetkileriyle Ankara’da farklı tarihlerde yarı yapılandırılmış mülakatlar yapılmıştır. Sonuç itibarıyla, çalışmamıza genelleme kapsamında değil; durum tespiti noktasından bakılmalıdır.

Yönetim boyutu açısından, Suriyelilere yönelik politikalar AB-Türkiye arasında yapılan geri kabul anlaşmaları ve bazı müzakere metinleriyle yönetilmiştir. AB, Türkiye’nin eksikliklerini bahane ederek vizesiz seyahat yapılması hükmünü geciktirmeye çalışmıştır. Schengen konusunun geciktirildiğini düşünen Türkiye, haklı olarak sığınmacı meselesini ağırdan alarak, bekleme politikası uygulamıştır. Aslında her iki taraf da iç politikada ellerini rahatlatırken, dış politikada duyulan şüpheli tavırları hayata geçirmişlerdir. Dolayısıyla; Türkiye, uyguladığı açık kapı politikası nedeniyle karşılaştığı kapasite sorununu yük paylaşımı söylemiyle yüksek sesle dile getirmiştir. Hal böyleyken, Türkiye’den hak temelli bir adım yerine neden hizmet temelli bir yaklaşım sergilediği sorusu ihmal edilebilir seviyeye indirgenmiştir. Nihayetinde, önce misafirlik anlayışıyla karşılanan Suriyeli sığınmacılar, içeride toplumsal, kültürel ve ekonomik boyutlarla, bütünleşme sorunun bir parçası haline gelirken; dışarıda ise AB temelinde izlenen politikalarda başat rol oynayacak bir konu olarak karşımıza çıkmış ve “Yönetim Kapasitemizi” hem içeride hem de dışarıda olumsuz etkileyecek bir durum oluşturmuştur.

Meşruiyet boyutuna döndüğümüzde, özellikle mülakatlarda meşruluk konusu seçimlere indirgenmiş ve sığınmacı meselesinde farklı sesler, sistemden memnun olmayanlar olarak görülmüştür. Bu süreçte STK’ların bağış toplama görevlisine dönüştürülmesi ve bazılarının ise devlete yakın olması eleştirilmiştir. Böylece; devlet, kimlerin yardım alacağına karar veren tek birim olurken; birçok Suriyeli Türkiye’de kayıt altına alınamadığı için, merkez tarafından dağıtılan maddi yardımdan faydalanamamıştır. Bu açıdan, sığınmacı politikasından etkilenen tüm paydaşlar ideolojik, ekonomik, güvenlik ve siyasi nedenlerle bir kapasite sorunu olduğunu kabul etmiştir. Yetkililer ise ideolojik ve siyasi boyutlar açısından kapasite ve meşruluk sorunu olmadığını belirtse de siyasi iradeye bağlı olarak, sığınmacı politikalarının her an değişebileceği endişesini yetkililerin de taşıdıkları görülmüştür. Çünkü göç politikası demokratik bir hazırlanma süreci geçirmemiş ve istikrarlı bir yapıda olamamıştır. Örneğin; kalıcılık üzerine olması gereken

hak temelli bir yaklaşım, yarattığı çatışmalar nedeniyle, seçimlerde tartışılır bir hale gelmiştir. Hatta sığınmacılara vatandaşlık verilmesi ile geri göndermelerine yönelik güvenli bölgeye dair iki farklı söylem, sığınmacıların politik bir araç olarak AB müzakerelerinde kullanılmasına yol açmıştır. Sonuçta; Mann'ın çizdiği altyapısal iktidarda, fiziki kapasite ve toplumsal kabulün birlikteliği kabul edildiğinden, sığınmacı politikaları da bu perspektifle değerlendirilmelidir. Bu anlamda; sığınmacı politikalarında, Habermas ve Mouffe'nin "farklılıkların kendini göstereceği ve daha iyi düşüncelerin kabul görmesiyle toplumsal yapıda bir iyileşme veya dönüşüm yaşanacağı fikri" henüz oluşmamıştır.

### Kaynakça

- Abbey R., Taylor, C. (1996). "Communitarianism, Taylor-Made: An Interview with Charles Taylor", *Australian Institute of Policy and Science, The Australian Quarterly, Autumn*, 68:1, 1-10. <https://doi.org/10.2307/20634713>
- Aras, B., Duman, Y. (2019). "I/NGOs' Assistance to Syrian Refugees in Turkey: Opportunities and Challenges", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 21:4, 478-491. [doi.org/10.1080/19448.953.2018.1530382](https://doi.org/10.1080/19448.953.2018.1530382)
- Aras, N. E. G. , Mencütek, Z. Ş. (2016). "From Assertive to Opportunist Usage of Mass Migration for Foreign and Asylum Policy: Turkey's Response to The Refugees from Syria", İ. Sirkeci and B. Pusch (ed.), *London: Transnational Press London, In Turkish Migration Policy*. 91-127. Erişim adresi: <https://www.ceeol.com/search/chapter-detail?id=586908>
- Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu. (2017). Türkiye'den Avrupa Birliği'ne 10.000 Suriyeli Mülteci Yerleştirildi, (26 Eylül). Erişim adresi: <https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/turkiyeden-avrupa-birligine-10000-suriyeli-multeci-yerlestirildi-6823>. (Erişim tarihi: 23 Eylül 2020).
- Bakıoğlu, A., Artar, F. ve İzmir, H. (2018). "Ankara'daki Suriyelilerin Mültecilik Deneyimleri: Göç, gündelik yaşam, geçim deneyimleri ve sosyal dışlanma", *Sosyoloji Derneği Yayını*, no:25, Eylül-Ankara. Erişim: <https://hdl.handle.net/20.500.12432/1972>
- Baklacioğlu, Ö. N. (2016). "Crossing No More!: Şiddet ve İstismar Arasında Türkiye'de Suriyeli mülteciler", *Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Forumlar Dizisi, Forum 7: "Can Pazarından Hayat Savaşına: Zorunlu Göç ve Sığınmacılar"*, Mart, *İ.Ü Siyasal Bilimler Fakültesi Dergisi*, 54, 172-180. Erişim adresi: [www.dergipark.gov.tr/download/artical-file/252936](http://www.dergipark.gov.tr/download/artical-file/252936). (Erişim tarihi: 06 Aralık 2017).
- Bayly, C. (2015). "Michael Mann and Modern World History", *Review Artical, The Historical Journal*, 58:1, 331-341. doi: 10.1017/S0018246X14000508
- Bendel, P. (2017). *EU Refugee Policy in Crisis: Blockades, Decisions, Solutions*. Politics for Europe 2017 Plus, A Project of The Friedrich Ebert Stiftung. Erişim adresi: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/13536.pdf>. 27 Temmuz 2018.
- Brenner, R. (2006). "From Theory To History: The European Dynamic' or Feudalism to Capitalism?", J. A. Halland and R. Schroeder (ed.), *An Anatomy of Power: The Social Theory of Michael Mann*, 189-232, Cambridge University Press.
- Erişim adresi: <http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/sociology/political-sociology/anatomy-power-social-theory-michael-mann?format=HB&isbn=978.052.1850001>. (Erişim tarihi: 10 Mayıs 2019)
- Breuilly, J., Cesarani, D., Malesevic, S., Neuberger, B. ve Mann, M. (2006). "Debate on Michael Mann's Dark Side of Democracy: Explaining Ethnic Cleaning", *Nation and Nationalism*, 12:3, 389-411. doi:10.1111/j.1469-8129.2006.00251.x

- Carbone, G., Memoli, V. (2015). "Does Democratization Foster State Consolidation? Democratic Rule, Political Order, and Administrative Capacity", *Governance*, 28:1, 5-24, January. doi.org/10.1111/gove.12056
- Chibber, V. (2013). "Michael Mann, the sources of social power volume III: Global empires and revolution, 1890-1945 and Volume IV: Globalizations, 1945-2011, The Ghost of Theories Past", *European Journal of Sociology*, 54:3, 439-449. doi.org/10.1017/S0003975613000234
- Cumhurbaşkanı Erdoğan. (25 Eylül 2018). BM 73. Genel Kurul Konuşması. <https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/98783/73-birlesmis-milletler-genel-kurulunda-yaptiklari-konusma>
- Cumhurbaşkanı Erdoğan. (17 Aralık 2019). Cenevre Küresel Mülteci Forumu, 2019. Erişim adresi: <https://tccb.gov.tr/haberler/410/113984/-turkiye-insani-yardimlarda-mill-gelire-oranda-dunyanin-bir-numarali-ulkesidir->.
- Çelik, V., Pekküçükşen, Ş. (2018). "Türkiye'de Sivil Toplum Kuruluşlarının Göç Konusundaki Çalışmaları Üzerine Bir Değerlendirme", *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53:3, 1273-1283. doi: 10.15659/3
- Danış, D., Nazlı, D. A. (2018). "Faithful Alliance Between The Civil Society and The State: Actors and Mechanisms of Accommodating Syrian Refugees in Istanbul", *International Migration*. doi/abs/10.1111/imig.12495
- Dincecco, M. (2017). *State Capacity And Economic Development: Present And Past*. Cambridge University Press, ISSN: 2398-4031. doi.org/10.1017/978.110.8539913
- Duman, Y. H. (2014). "Reducing the Fog? Immigrant Regularization and the State", *Politics & Policy*, 42:2, 187-220. doi/epdf/10.1111/polp.12065
- Düvell, F. (2018). "From Migration Transition To Integration Challenge". New Perspectives on Turkey and Cambridge University Press, No: 58, 179-200. doi.org/10.1017/npt.2018.5V
- Eder, M., Özkul, D. (2016). "Editors' introduction: precarious lives and Syrian refugees in Turkey", *New Perspectives on Turkey*, Volume 54, 1-8. doi.org/10.1017/npt.2016.5
- Elitok, P. S. (2018). "Turkey's Migration Policy Revisited: (dis) Continuity and Peculiarities", *Istituto Affari Internazionali Papers, Issue: 18/16*, October, Rome. doi:978-88-9368-083-7.
- Erdem, B. B. (2017). "Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilerin Sosyal, Siyasi ve Vatandaşlık Hukuku Bakımından Türkiye'deki Durumları", *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, 37:2, 332-351. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuhmhohb/issue/34702/383677>, (Erişim tarihi: 3 Ağustos 2018).
- Erdoğan, M. (2016). Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler ile Birlikte Yaşamın Çerçevesi. Prof. Dr. A. Esen, M. Duman (ed.), *Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler*, 69-88, Kasım. İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Vakfı, ISBN:978.975.7237-25-9.
- Erdoğan, M. (2020). *Suriyeliler Barometresi 2019: Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi*. Orion Kitabevi, ISBN 978.605.9524-82-7.
- Erdoğan, M., Çorabatır, M. (2019). *Suriyeli Mülteci Nüfusun Demografik Gelişimi, Türkiye'deki Eğitim, İstihdam ve Belediye Hizmetlerine Yakın Gelecekte Olası Etkileri*. UDRA Programme Research Panel, German Cooperation. [https://igamder.org/uploads/belgeler/QUDRA\\_TURKEY%20RESEARCHREPORT\\_TR.pdf](https://igamder.org/uploads/belgeler/QUDRA_TURKEY%20RESEARCHREPORT_TR.pdf)
- Esen, A. (2017). Irregular International Migration and Local Governments. Prof. Dr. A. Esen, M. Duman (ed.), *Syrians Under Temporary Protection in Turkey: Findings and Recommendations*, 11-43, Aralık. İstanbul: World Academy for Local Government and Democracy. ISBN:978.975.7237-27-3
- European Commission. (2015). *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. A

- European Agenda on Migration, Brussels, 13 May 2015, COM(2015) 240 final. Erişim adresi: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)
- European Commission Turkey Report. (29 May 2019). *Commission Staff Working Document: Turkey 2019 Report*, Brussel SWD 220 final. Erişim adresi: [https://www.europa-nu.nl/id/vkz1yldo4czm/commission\\_staff\\_working\\_document\\_turkey](https://www.europa-nu.nl/id/vkz1yldo4czm/commission_staff_working_document_turkey)
- European Court of Auditors. (2018). *The Facility for Refugees in Turkey: Helpful Support, But Improvements Needed to Deliver More Value for Money. Report no: 27*. Erişim adresi: [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_27/SR\\_TRF\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_27/SR_TRF_EN.pdf)
- Fakhoury, T. (2017). "Governance Strategies and Refugee Response: Lebanon in The Face of Syrian Displacement", *International Journal of Middle East Studies*, 49:4, 681-700. doi.org/10.1017/S002.074.3817000654
- Ferris, E., Kirişçi, K. (2016). *The Consequences of Chaos: Syrian's Humanitarian Crisis and The Failure to Protect*. Brookings Institutions Press, Washington D.C. ISBN: 978-0-8157-2952-5 (e-book). Erişim adresi: <http://library.oapen.org/handle/20.500.12657/30669>
- Fine, R., Smith, W. (2003). "Jürgen Habermas's Theory of Cosmopolitanism. *Constellations An International Journal of Critical and Democratic Theory*", 10:4, 469-487. doi/epdf/10.1046/j.1351-0487.2003.00348.x.
- Gelber, K., Mc Donald, M. (2006). "Ethics And Exclusion: Representations Of Sovereignty in Australia's Approach to Asylum-Seekers", *Review of International Studies*, 32:2, 269-289. doi.org/10.1017/S026.021.0506007029
- Gilley, B. (2006). "The Meaning and Measure of State Legitimacy: Results for 72 Countries", *European Journal of Political Research*, 45:3, 499-525. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2006.00307.x>
- Goethals, S., Bardwell, J., Bhacker, M. ve Ezzelarab, B. (2017). "Business Human Rights Responsibility for Refugees and Migrant Workers: Turning Policies into Practice in The Middle East", *Business and Human Rights Journal*, 2:2, 335-342. <https://doi.org/10.1017/bhj.2017.11>
- Goularas, G. B., Sunata, U. (2015). "Türk Dış Politikasında Göç ve Mülteci Rejimi", *Hacettepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Kültürel Çalışmalar Dergisi*, 2(1), 12-40 ISSN: 2148-970X. <https://doi.org/10.17572/mj2015.1.1240>
- Göç İdaresi. (2015). *Göç Strateji Belgesi*. Erişim adresi: [http://www.goc.gov.tr/icerik3/goc-strateji-belgesi\\_327\\_344\\_694](http://www.goc.gov.tr/icerik3/goc-strateji-belgesi_327_344_694). (Erişim tarihi: 10 Eylül 2018).
- Habermas, J. (1994). *Three Normative Model of Democracy, Constallations: An International Journal of Critical and Democratic Theory*, I(1), Blackwell Publishers, Cambridge, MA 02142, USA. doi/abs/10.1111/j.1467-8675.1994.tb00001.x.
- Habermas, J. (2006). "Meşrulaştırma Krizi", Rosen, Michael-Wolff, Jonathan (der.), *Siyasal Düşünce*, S. Çalışkan, H. Çalışkan (Çev.), 425-428, Dost Kitabevi.
- Hansen, A. D., Sonnichsen, A. (2014). "Radical Democracy, Agonism and The Limits of pluralism: An Interview with Chantal Mouffe", *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, 15:3, 263-270. doi.org/10.1080/1600910X.2014.941888
- Hawkins, J. R. (2014). Historicizing The State in Development Theory: Michael Mann's Model of Social Power. *Progress in Development Studies*, 14:3, 299-308. doi/pdf/10.1177/146.499.3414521333
- Heinrich Böll Stiftung Derneği. (2019). *Türkiye'deki Sığınma Mevzuatı Ve Politikalarına İlişkin Rapor*. Erişim adresi: <https://tr.boell.org/sites/default/files/2019-12/ASYLUM%20TR-S.pdf>



- Holt, J., Manning, N. (2014). “Fukuyama is Right About Measuring State Quality: Now What?”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institution*, 27:4, 717-728. doi.org/10.1111/gove.12109
- Işıkcı, M. Y. (2017). “Türkiye’de Kamu Politikası Olarak 2000 Yılı Sonrası Uluslararası Göç Yönetiminin Analizi”, *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 8, Sayı: 13, 25-47. doi: 10.17828/yalovasosbil.333885
- İçduygu, A. (2011). *Europe, Turkey and International Migration: An Uneasy Negotiation*. Presentation at the Migration Working Group, European University Institute, 1–25. Erişim adresi: <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2011/gennaio/icduygu-ue-turchia-migr.pdf>. (Erişim tarihi: 14 Ağustos 2018).
- İçduygu, A. (2015). *Syrian Refugees in Turkey: The Long Road A head*. Washington, DC: Migration Policy Institute. Erişim adresi: <https://www.migrationpolicy.org/research/syrian-refugees-turkey-long-road-ahead>. (Erişim tarihi: 14 Ağustos 2018).
- İçduygu, A. (2017). “Türkiye’deki Suriyeli Sığınmacılar: “Siyasallaşan” Bir Sürecin Analizi”, *Toplum ve Bilim*, Sayı:140, 27-41. Erişim adresi: [https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:YrZi-qlLTAAJ:scholar.google.com/&hl=tr&as\\_sdt=0,5](https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:YrZi-qlLTAAJ:scholar.google.com/&hl=tr&as_sdt=0,5). (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2018).
- İçduygu, A., Diker, E. (2017). “Labor Market Integration of Syrian Refugees in Turkey: From Refugees to Settlers”, *The Journal of Migration Studies*, 3:1, 12-35. Erişim adresi: <http://gam.gov.tr/files/5-2.pdf>. (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2018).
- İçduygu, A. Erder S.ve Gençkaya F. Ö. (2014). *Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere*. Mire Koç Proje Raporları 1/2014 TÜBİTAK 1001\_106K291, Eylül 2009, İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi.
- İçduygu, A., Şimşek, D. (2016). “Syrian Refugees in Turkey: Towards Integration Policies”, *Turkish Policy Quarterly*, 15:3, 59-69. Erişim adresi: [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/51728677/syrian-refugees-in-turkey-towards-integration-policies\\_en\\_2781-with-cover-page-v2.pdf?Expires=162.956.1705&Signature=AhXqv90163ZlFpCyyt4OioKcC2kVaHymSRHjfbSCXf2fYsIsC3TA72K4XDPPbggAvO9xO4lz3b-wpFpT~gG879lJW5HkSEdivU4blSMBdYs1UZM5SeX1wHnd91eIO00BMIOqgyTibNoqc50OqOi6ydPslX6ngrUL0nBRrqSY6kRZNNZ2IPHDl2TSgunEe75qXVYzcQR95sklsmPqBtvvqrENxVMHClPaQ9omGP5-UE5GoeiIa04zYoKXZ1hW1dDb5yv3-gNX4ecovarWuzYckKwI0miCpqe-cQMbfv75JGLuoalVDbk3ijsG9vigRIG-veS~rms3H91QKZv3wA0-XzA\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/51728677/syrian-refugees-in-turkey-towards-integration-policies_en_2781-with-cover-page-v2.pdf?Expires=162.956.1705&Signature=AhXqv90163ZlFpCyyt4OioKcC2kVaHymSRHjfbSCXf2fYsIsC3TA72K4XDPPbggAvO9xO4lz3b-wpFpT~gG879lJW5HkSEdivU4blSMBdYs1UZM5SeX1wHnd91eIO00BMIOqgyTibNoqc50OqOi6ydPslX6ngrUL0nBRrqSY6kRZNNZ2IPHDl2TSgunEe75qXVYzcQR95sklsmPqBtvvqrENxVMHClPaQ9omGP5-UE5GoeiIa04zYoKXZ1hW1dDb5yv3-gNX4ecovarWuzYckKwI0miCpqe-cQMbfv75JGLuoalVDbk3ijsG9vigRIG-veS~rms3H91QKZv3wA0-XzA__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA). (Erişim tarihi: 10 Ağustos 2018).
- Jacobsen, K. (2002). “Can Refugees Benefit The State? Refugee Resources and African State Building”, *The Journal of Modern African Studies*, 40:4, 577-596, December. doi.org/10.1017/S0022278X02004081
- Kale, B., Erdoğan, M. (2019). “The Impact Of GCR on Local Governments And Syrian Refugees in Turkey”, *International Migration*, 57:6. doi: 10.1111/imig.12658
- Kanatlı, M. (2014). “Chantal Mouffe’un Radikal Demokrasi Projesi Üzerine Bir Değerlendirme”, *TESAM Akademi*, 1:2, 115-136. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/download/article-file/137994>. (Erişim tarihi: 22 Mayıs 2019).
- Kılıçaslan, G. (2016). *Forced Migration, Citizenship, and Space: The Case of Syrian Kurdish Refugees in Istanbul*. New Perspectives on Turkey and Cambridge University Press, 54, 77-95. doi.org/10.1017/npt.2016.8
- Kim, S. (2017). “International Law and Practice: Non-Refoulment and Extra Territorial Jurisdiction: State Sovereignty and Migration Controls at Sea in the European Context”, *Leiden Journal of International Law*, 30, 49-70. doi.org/10.1017/S092.215.6516000625



- Koca, T. B. (2016). *Syrian refugees in Turkey: from "guests" to "enemies?"*. New Perspectives on Turkey and Cambridge University Press, No. 54, 55-75. <https://doi.org/10.1017/npt.2016.4>
- Koçak, O., Gündüz, R. D. (2007). "Avrupa Birliği Göç Politikaları ve Göçmenlerin Sosyal Olarak İçerilmelerine Etkisi", *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 7, sayı: 12, 66-91. doi: 10.17828/yalovasosbil.288377
- Koyuncu, A. (2016). Niyet mi? Külfet mi? Türkiye'nin Suriyeli Sığınmacıları ve Göç Ekonomisi Üzerine Bir Derkenar. Prof. Dr. A. Esen., M. Duman (ed.), *Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler*, 107-130. Kasım, İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Vakfı, ISBN:978.975.7237-25-9.
- Köse, A. M. (2015). "Geri Kabul Anlaşması ve Vizesiz Avrupa: Türkiye'nin Dış Politika Tercihlerini Anlamak", *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 3:2, 195-220. doi: 10.14782/sbd.201.521.6097.
- Kymlicka, W. (1988). "Liberalism and Communitarianism", *Canadian Journal of Philosophy*, Jun, 18:2, 181 – 203, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1080/00455.091.1988.10717173>
- Lang, G. I. (2018). "The European Union and Migration: An Interplay of National, Regional, and International Law", *Symposium on Framing Global Migration Law Part III*, AJIL, 111, 509-513. doi.org/10.1017/aju.2018.4
- Lambert, H. (2017). "Temporary Refugee from War: Customery International Law and The Syrian Conflict", *International and Comparative Law Quarterly*, 66, 723-745. doi.org/10.1017/S002.058.9317000124
- Laitin, D. (2006). Mann's Dark Side: Linking Democracy And Genocide. John A. Halland., Ralp Schroeder (ed.), *An Anatomy of Power: The Social Theory of Michael Mann*, 328-339, Cambridge University Press. <http://www.cambridge.org/us/academic/subjects/sociology/political-sociology/anatomy-power-social-theory-michael-mann?format=HB&isbn=978.052.1850001>.
- Lazarev, E., Sharma, K. (2015). "Brother or Burden: An Experiment on Reducing Prejudice Toward Syrian Refugees in Turkey", *Political Science Research and Methods*, 5:2, 201-219. doi.org/10.1017/psrm.2015.57
- Lee, M., Zhang, N. (2017). "Legibility and The Informational Foundations of State Capacity". *University of Chicago Press Terms and Conditions*, 79, 118-132. doi/pdfplus/10.1086/688053
- Lindvall, J., Teorell, J. (2016). "State Capacity As Power: A Conceptual Framework", *Stance Working Paper Series*. Lund: Department of Political Science, Lund University. <https://ces.fas.harvard.edu/uploads/files/Event-Papers/State-Capacity-as-Power-September-2016.pdf>.
- Lipset, M. S. (1959). "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *The American Political Science Review*, 53:1, 69-105. <https://doi.org/10.2307/1951731>
- Mackreath, H., Sağnıç, Ş. G. (2017). *Türkiye'de Sivil Toplum ve Suriyeli Mülteciler*. İstanbul: Yurttaşlık Derneği, Mart 2017. Erişim adresi: <http://mail.hyd.org.tr/attachments/article/216/turkiyede-sivil-toplum-ve-suriyeli-multeciler.pdf>.
- Mann, M. (1986). *The Sources of Social Power: Volume 1, A History Of Power From The Beginning to A.D. 1760*. Cambridge University Press. Erişim adresi: [https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=-diIuYb99GQC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Mann,+M.+\(1986\).+The+Sources+of+Social+Power:+Volume+1,+A+History+Of+Power+From+The+Beginning+to+A.D.+1760.+Cambridge+University+Press.&ots=2FbjLT1Cro&sig=QbgzavOtvQlhRtFCi4FZOo0Zf6U&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.tr/books?hl=tr&lr=&id=-diIuYb99GQC&oi=fnd&pg=PR7&dq=Mann,+M.+(1986).+The+Sources+of+Social+Power:+Volume+1,+A+History+Of+Power+From+The+Beginning+to+A.D.+1760.+Cambridge+University+Press.&ots=2FbjLT1Cro&sig=QbgzavOtvQlhRtFCi4FZOo0Zf6U&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false). Erişim tarihi: 5 Haziran 2018).
- Mann, M. (2010). "Explaining the world as a system: can it be done?", *The British Journal of Sociology*, 61, 177-182. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2009.01286.x>

Mann, M. (2012a). *İktidarın Tarihi: Başlangıcından MS 1760'a Kadar Toplumsal İktidarın Kaynakları*. E. Saraçoğlu, S. Torlak, E. Kolay ve O. Sevimli (Çev.), Ankara: Phoenix Yayınevi.

Mann, M. (2012b). *İktidarın Tarihi: Sınıfların Ve Ulus Devletlerin Yükselişi 1760-1914*. A. R. Güngen, G. Şaş, E. D. Ela, H. A. Sözen, S. Torlak, B. S. Savcı ve M. S. Türk (Çev.), Ankara: Phoenix Yayınevi.

Mann, M. (2012c). *Demokrasinin Karanlık Yüzü: Etnik Temizliği Açıklamak*. B. O. Doğan (Çev.), Ankara: Phoenix Yayınevi.

Mann, M., Hall, A. J. (2011). *Power in 21st Century*. E. Gerçek (Çev.), Polity Press, İstanbul: Açılım Kitap Yayınları.

Mat, T., Özdan, S. (2018). "AB ile Türkiye Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının İnsan Hakları Açısından Değerlendirilmesi", *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 24:1, 36-49. ISSN 2146-0590. <https://doi.org/10.33433/maruhad.445573>

Moran, J. (1998). "Two Conceptions of State: Antonio Gramsci And Michael Mann", *Liverpool John Moores University*, 18:3, 159-164. doi/pdf/10.1111/1467-9256.00073

Morris, W. C. (2005). "Natural Rights And Political Legitimacy". *Social Philosophy and Policy*, 22:1, 314-329, January. doi.org/10.1017/S026.505.2505041129

Mouffe, C. (1992). *Democratic Citizenship And The Political Community: Pluralism, Citizenship, Community*. The Miami Theory Collective (eds.), *Community at Loose Ends*, 70-82. Erişim adresi:

[http://novi.uciteljneznalica.org/PDF/arhiva%20autora/110\\_Democratic%20Citizenship%20and%20the%20Political%20Community%20-%20Chantal%20Mouffe.pdf](http://novi.uciteljneznalica.org/PDF/arhiva%20autora/110_Democratic%20Citizenship%20and%20the%20Political%20Community%20-%20Chantal%20Mouffe.pdf). (Erişim tarihi: 22 Mayıs 2019).

Mouffe, C. (1997). "Carl Schmitt And The Paradox of Liberal Democracy", *Canadian Journal of Law&Jurisprudence*, 10:1, 21-33. doi.org/10.1017/S084.182.0900000217

Mouffe, C. (1999). "Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism", *The Johns Hopkins University Press*, 66:3, 745-758. Erişim adresi: <https://www.jstor.org/stable/pdf/40971349.pdf?refreqid=excelsior%3A3ca634d26de6c53985afd7412ce6faf4>. (Erişim tarihi: 22 Mayıs 2019).

Mouffe, C. (2002). "Which Public Sphere for a Democratic Society?" *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*, 49:99, 55-65. <https://doi.org/10.3167/004.058.102782485448>

Nas, Ç. (2015). "Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul Ve Vize Serbestliği: Hareketliliğin Yönetimi", *Marmara Journal of European Studies*, 23:2. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/622352>

O'Kane, R. H. (2013). "Against Legitimacy", *Political Studies*, 41:3, 471-487. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1993.tb01650.x>

Örselli, E., Babahanoğlu, V. (2016). Türkiye'nin Göç Yönetimi ve Göç Politikalarının Gelişimi: Bir Kamu Politikası Analizi. *The Journal of International Social Research*, 9:43. <https://doi.org/10.17719/JISR.201.643.17771>

Özer, Y. Y. (2011). "Yasadışı Göçün Kontrolünde Destekleyici Düzenlemelerin Rolü: Avrupa Birliği Ve Türkiye Örnekleri. Örgütlü Suçlar ve Yeni Trendler", *Ankara: Polis Akademisi Yayınları*, 197-216.

Erişim adresi: <https://avesis.istanbul.edu.tr/yayin/b41af01f-acb6-4575-bf64-1c03a1128b1d/yasadisi-gocun-kontrolunde-destekleyici-duzenlemelerin-rolu-ab-ve-turkiye-ornekleri>. (Erişim tarihi: 4 Ekim 2018).

Özer Y. Y., Ateşok, Özde Z., ve Komsuoğlu, A. (2016). Türkiye'nin Göçmen Ve Mültecilere Yönelik Eğitim Politikalarının Dönüşümü. Prof. Dr. A. Esen, M. Duman (ed.), *Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler*. 145-169, Kasım. İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Vakfı, ISBN:978.975.7237-25-9.

Pierson, C. (2015). *Modern Devlet*. N. Kutluğ, B. Erdoğan (Çev.), Ankara: Chivi yazıları Yayınevi, 2. Baskı.

Plant, R. (1982). "Jürgen Habermas And The Idea of Legitimation Crisis", *European Journal of Political Research*, 10:4, 341-352. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1982.tb00029.x>

Robinson, M. (2008). "Hybrid States: Globalisation And The Politics of State Capacity", *Political Studies*, 56:3, 566-583, October. [doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00751.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2008.00751.x). Erişim numarası: 34168756.

Roos, K., Lidström, A. (2014). "Local Policies And Local Government Legitimacy". The Swedish case. *Urban Research&Practice*, 7:2, 137-152. [doi.org/10.1080/17535.069.2014.910920](https://doi.org/10.1080/17535.069.2014.910920)

Sandel, J. M. (1988). "The Political Theory of the Procedural Republic". *Revue de Métaphysique et de Morale, Janvier-Mars, 93e Année, No. 1, John Rawls Le Politique*, 57-68, Presses Universitaires de France, Erişim adresi: <https://www.jstor.org/stable/40902940>. (Erişim tarihi: 20 Temmuz 2021).

Sağiroğlu, Z. A. (2016). Türkiye'de Merkezi Göç Yönetimi. Prof. Dr. A. Esen, M. Duman (ed.), *Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler*. 43-68, Kasım, İstanbul: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Vakfı, ISBN:978.975.7237-25-9.

Soifer, H., Vom Hau, M. (2008). "Un Packing The Strength of The State: The Utility of State Infrastructural Power", *Studies in Comparative International Development*, 43: 3-4, 219-230. [doi:10.1007/s12116.008.9030-z](https://doi.org/10.1007/s12116.008.9030-z)

Sunata, U., Tosun, S. (2018). "Assessing the Civil Society's Role in Refugee Integration in Turkey: NGO-R as a New Typology", *Journal of Refugee Studies*, 32:4, 683-703. Oxford University Press, [doi: 10.1093/jrs/fey047](https://doi.org/10.1093/jrs/fey047)

Şen, F. Y., Özkorul, G. (2016). “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme”, *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2:2, 86-119, Temmuz-Aralık. Erişim adresi: [https://dergipark.org.tr/en/pub/gad/issue/43301/526468#article\\_cite](https://dergipark.org.tr/en/pub/gad/issue/43301/526468#article_cite)

The Library of Congress. (2016). *Refugee Law and Policy: European Union*.

Erişim adresi: <https://www.loc.gov/law/help/refugee-law/europeanunion.php#Measures>. (Erişim Tarihi: 27 Temmuz 2018).

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. (2019). *Turkey Fact Sheet*. 1-3. Erişim adresi: <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2019/11/UNHCR-Turkey-One-Pager-Fact-Sheet-Oct2019.pdf>.

Thies, G. C. (2015). “State Fiscal Capacity And State Failure”, *European Political Science Review*, 7:2, 167-187. doi.org/10.1017/s175.577.391400037X

Tören, T. (2018). “Syrian Refugees in The Turkish Labor Market”, *The International Center for Development and Decent Work, Working Paper*, No: 22, July, Kassel, Germany. doi: 10.19211/kup978.373.7604512

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı. (17 Aralık 2019).

<https://www.tccb.gov.tr/konusmalar/353/113993/kuresel-multeci-forumu-nda-yaptiklari-konusma>.

Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı. (2018). “Türkiye-AB İlişkilerine Genel Bakış”, Erişim adresi: <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerine-genel-bkis.tr.mfa>. (Erişim tarihi: 10 Eylül 2018).

Ulusoy, K., Çatır, V. (2017). Syrian Asylum-Seekers in Turkey: A Test Case For State Capacity. Prof. Dr. A. Esen, M. Duman (ed.), *Syrians Under Temporary Protection in Turkey: Findings and Recommendations*, 95-113, Aralık. İstanbul: World Academy For Local Government And Democracy ISBN:978.975.7237-27-3.

United Nations. (2020). *Regional Strategic Overview. 2020-2021*. Erişim adresi: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/73116.pdf>

Walzer, M. (1990). “The Communitarian Critique of Liberalism”, *Political Theory*, 18:1, 6-23, Sage Publications, Inc. <https://doi.org/10.1177/009.059.1790018001002>

Wallerstein, I., Collins R., Mann M., Derluquian, G. ve Colhoun, C. (2013). *Does Capitalism have a future*. Oxford Press. Erişim adresi: <http://digamo.free.fr/waller15.pdf>

Weiss, L. (2006). Infrastructure Power, Economic, Transformation, And Globalization. John A. H. R. Schroeder (ed.), *An Anatomy of Power: The Social Theory of Michael Mann*, Cambridge

University Press, 167-186.[https://www.researchgate.net/publication/235785057\\_Infrastructural\\_Power\\_Economic\\_Transformation\\_and\\_Globalisation](https://www.researchgate.net/publication/235785057_Infrastructural_Power_Economic_Transformation_and_Globalisation)

Woods, A., Kayalı, N. (2017). *Suriyeli Topluluklarla Etkileşim: İstanbul'daki Yerel Yönetimlerin Rolü*. İstanbul Politikalar Merkezi. Erişim adresi: <http://www.sosyalbilimler.org/wp-content/uploads/2017/03/Suriyeli-Topluluklarla-Etkilesim.pdf>. (Erişim tarihi: 10 Ocak 2020).

Yavcan, B. (2016). "On Governing The Syrian Refugee Crisis Collectively: The View from Turkey", *Near Futures Online*,1. Erişim adresi: <http://nearfuturesonline.org/on-governing-the-syrian-refugee-crisis-collectively-the-view-from-turkey>. (Erişim tarihi: 17 Aralık 2019).

Yıldız, A., Uzgören, E. (2016). "Limits to Temporary Protection: Non-Campsyrian Refugees in İzmir, Turkey", *Southeast European and Black Sea Studies*, 16:2, 195-211. [doi.org/10.1080/14683.857.2016.1165492](https://doi.org/10.1080/14683.857.2016.1165492)

# Syrians in Turkey: A Case for State Capacity and Legitimacy

Özgür ÜZELAKÇİL\*

In this article, Turkey's policy towards the Syrian refugees has been evaluated through Michael Mann's "State Capacity" theory. Our article also adds the "legitimacy" dimension to Mann's theoretical framework. Our main argument is that there are administrative and legitimacy gaps, in Turkey's immigrants policies of Syrian. These two-dimensional deficits showed disruptions in social justice and equality, weakened political decision-making, and also inadequate infrastructural power of state.

In the first part, Mann's "State Capacity" approach, discussed and evaluated within Chantal Mouffe and Jurgen Habermas's thoughts. In the second part, the framework of internal and external developments affecting Syrian migration policy contextualized. In the third part, theoretical framework of policies regarding Syrian migrants between 2011 and 2019 evaluated within the dimensions of managerial and legitimacy. In the last section analytical and draft results are summarized, reveals the need for new policies aimed at developing both legal and social consent in Syrian policies. In addition to the literature review, semi-structured interviews were conducted with the Directorate General of Migration Management on 13.12.2018, the Ministry of Foreign Affairs on 27.12.2018 and the Turkish Red Crescent on 22.01.2019. In this context, based on Mann's the ideological, economic, military, and political dimensions, the management gap and then the legitimacy gap were examined.

When we turn to institutional framework, state is a political union with the highest level of infrastructural power to manage institutions and people (Mann, 2012b: 64), and it independent of other class and power structures (Moran, 1998: 160). Therefore, the state alone has the ability to create and redistribute resources, penetrate society, and implement political decisions (Carbone, Memoli, 2015, p.12; Lindvall, Teorell, 2016, p.1; Gökçe, Gökçe, 2015, p.1; Bustikov, Huci, 2017, p.281). According to the Mann, the state will make political decisions with infrastructural capacity (Mann, 1986, p.170; Dinuccio, 2017, p.3; Garfias, 2018, p.346). These will form through negotiation and be effective in the ideological, economic, military, and political dimensions (IEMP) of the social structure (Hawkins, 2014, p. 302; Moran, 1998, p.161). When the state has highest influence over society (Mann, 2012a, p.21; Bayly, 2015, p.331) with coercive

---

\* Istanbul University, E-mail: ozgur.uzelakcil@gelirler.gov.tr. ORCID: 0000-0003-1807-0413.

(military-security), incentive (economic) and discourse (ideological), it will easily gain resources such as money, people, and knowledge (Lindwall, Teorell, 2016, p.14). While state do that, it will use with logistic techniques which are expressed as transportation-distribution network (supply), communication (literacy culture), organization (division of labor) and technological developments (Mann, 2012a, p. 5; Yilmaz, 2013, p.48; Hawkins, 2014, p.303; Bryant, 2006, p.74). Mann defined society's intersecting and overlapping needs as: ideological, military, security, and economic power (Mann, 1986, p. 4; Chibber, 2013, p. 441; Brenner, 2006, p.191). He emphasized that the effect and priority of each of these power networks are different (Mann, 2010, p.179), and stated that these networks can be used to solve global problems such as migration, war, and climate change (Wallerstein, Collins, Mann, Derlugian, Calhoun, 2013, p.86; Bayly, 2015, p.340). Mann has emphasized the necessity of be influence also over moral attributes of society, and not only control of physical resources. In this sense, the effectiveness of infrastructural power will be evaluated in its closeness to communitarian or cosmopolitan philosophies of administration. Just at this point, we followed the management philosophy behind Syrian immigration policy based on from Jurgen Habermas' deliberative and Chantal Mouffe's ideas of confrontational democracy.

States generally affected by migration either act with a cosmopolitan approach or a communitarian philosophy (Gelber, Mc Donald, 2006, p.270). Firstly, when we look at the communitarians, they believe those who do not come from the same ethnic, racial, and religious elements should not benefit from social spendings contrary to cosmopolitians (Alkan, 2015, p.755). According to the information given above, for instance, in Habermas' deliberative democracy, within an ideal public space and well-functioning communication process, other people's thoughts are valuable (Wheeler, 2001: p.178). In this public sphere, everyone can negotiate on equal terms and present their opposing views (Mouffe, 1997, p.27). So infrastructural power, related to the towards to migration policy, will change depending on which ideas is followed. Therefore, Universal, and national aspirations may merge with cosmopolitan solidarity under human rights, and coexist with patriotism (Wheeler, 2001, p.174; Fine, Smith, 2003, p.470). According to Mouffe, not everyone must be agreed with the same discourse. Important is that the keeping democracy alive (Mouffe, 2002, p.78). The state of quarrel in communities will form agonism through deliberations, and politics will take place (Mouffe, 1999, p.754). Thus, people who are qualified as others will not be considered as enemies and will envisage a system that aims to turn a legitimate enemy into agonism without eliminating (Hansen, Sonnichsen, 2014, p.266; Kanatlı, 2014, p.124). Therefore, the demands of those who see themselves differently will be recognized (Mouffe, 1992, p.79). The essence of the two discussed models is in how they provide communication. The public sphere they follow is where this is measured. Here, difference and solidarity manifest itself (Karppinen, Moe, Svensson, 2008, p.8). Within the framework of the theoretical given above; The governance and legitimacy dimensions have been dealt with qualitative research approach, followed by a case study strategy, and evaluated critically.

As a result, when looking at the deliberative capacity, not only the election size; at the same time, but cooperation with society should also be looked at. Thus, the existence of the state capacity can be mentioned. As a result, the political decisions taken for asylum seekers have damaged the



principle of social justice and equality and created a lack of governance and legitimacy. For these reasons, it has been observed that there is a need for a policy text with the minimum consent of all segments of the society for asylum seekers.