



Geliş Tarihi:  
26.10.2022  
Kabul Tarihi:  
06.11.2022  
Yayımlanma Tarihi:  
11.11.2022

Kaynakça Gösterimi: Kaya, A. (2022). Türkiye’de entegrasyon tartışmaları: aktörler ve rolleri. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi Türkiye’nin Göç Siyaseti Özel Sayısı, 21*(Özel Sayı), 335-359. doi:10.46928/iticusbe.1194893

## TÜRKİYE’DE ENTEGRASYON TARTIŞMALARI: AKTÖRLER VE ROLLERİ

### *Araştırma*

Ayhan Kaya  

Sorumlu Yazar (Correspondence)

İstanbul Bilgi Üniversitesi

[ayhan.kaya@bilgi.edu.tr](mailto:ayhan.kaya@bilgi.edu.tr)

Ayhan Kaya, İstanbul Bilgi Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler ve Siyaset Bilimi Bölümü öğretim üyesidir. Halihazırda 2019 yılında başlayan ve 2023 yılında bitecek olan ve Avrupa’da gençler arasında radikalleşme konulu bir Avrupa Araştırma Konseyi çalışması yürütmektedir. 2011 yılı itibariyle Avrupa Birliği Komisyonu tarafından Jean Monnet Profesörü olarak ödüllendirilmiştir. 2016-2017 Akademik yılında Floransa’da bulunan European University Institute içinde Jean Monnet Fellow olarak araştırmalarını yürüten Kaya’nın araştırması Avrupa’da Yükselen Aşırı Sağ hareketler ve Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler konusundadır. Kaya’nın diasporalar, kimlik, uluslararası göç, etnisite, milliyetçilik, çokkültürcülük, yurttaşlık, ulusaşırı alan, mülteciler, popülizm ve sürdürülebilir kalkınma gibi konular hakkında kitap, makale ve tercümeleleri bulunmaktadır. Kaya, 2013 Yılında Aziz Nesin Profesörü olarak Almanya’da Viadrina Avrupa Üniversitesi’nde ve 2011 yılında da Willy Brandt Profesörü olarak İsveç’te Malmö Üniversitesi’nde araştırmalarına devam etmiş ve dersler vermiştir. Kaya, 2003 yılı Sosyal Bilimler Derneği Araştırma ödülü ile 2005 yılı Türkiye Bilimler Akademisi Ödülüne layık görülmüştür. Kaya, Bilim Akademisi üyesidir.

# TÜRKİYE’DE ENTEGRASYON TARTIŞMALARI: AKTÖRLER VE ROLLERİ

Ayhan Kaya  
[ayhan.kaya@bilgi.edu.tr](mailto:ayhan.kaya@bilgi.edu.tr)

## Özet

Bu makale, Türkiye’de göçmenlerin uyumu alanında Osmanlı’dan günümüze ortaya çıkan farklı uyum modelleri hakkında ikincil kaynaklara ve yazarın kendi alan çalışmalarından elde ettiği bulgulara referansla değerlendirmeler yapmaktır. Etno-kültürel ve dinsel farklılıkların siyasal yönetişimi konusunda Osmanlı’dan gelen çokkültürcü gelenek ile cumhuriyet dönemiyle birlikte ortaya çıkan cumhuriyetçi modelin Türkiye’de son yıllarda iç içe geçtiği görülmektedir. Geçtiğimiz on yılı aşkın sürede yaşanan kitlesel Suriyeli göçü ile birlikte ortaya çıkan entegrasyon tartışmalarını teorik, tarihsel, hukuksal ve kurumsal yanlarıyla tartışmak ve entegrasyon süreçlerinde rol oynayan aktörlerin rollerini ele almak bu makalenin asıl amacıdır. Çalışmada entegrasyon ve uyum kavramları eş anlamlı olarak kullanılacaktır.

**Amaç:** Kitlesel Suriyeli göçü ile birlikte ortaya çıkan entegrasyon tartışmalarını teorik, tarihsel, hukuksal ve kurumsal yanlarıyla tartışmak ve entegrasyon süreçlerinde rol oynayan aktörlerin rollerini ele almak bu makalenin birinci amacıdır.

**Yöntem:** İkincil kaynaklardan ve yazarın kendi alan araştırmalarının bulgularından faydalanarak daha çok betimsel bir çalışma yapmak.

**Bulgular:** Günümüzde cumhuriyetçi ve çokkültürcü modelin göçmenlerin entegrasyonu süreçlerinde iç içe geçmiş bir şekilde kullanılıyor olduğunu göstermek; ve 2015 ve 2020 yılları arasında Türkiye’nin geçici koruma altındaki Suriyelilerin eğitim ve sağlık hizmetlerine erişim ve yurttaşlık gibi alanlardaki uyum prosedürlerine büyük bir ilerleme kaydettiği saptamasını yapmak.

**Özgünlük:** Göçmenlerin uyumu konusunda uluslararası literatürden de faydalanarak Türkiye’nin tarihsel olarak hangi uyum modellerine daha yakın olduğu konusunda bilimsel bir değerlendirme yapmak.

**Anahtar Kelimeler:** Uyum, Çokkültürcülük, Cumhuriyetçi, Ayrımcılık, Farklılıklar, Toplumsal Katılım

**JEL Sınıflandırması:** R23

## **DEBATES ON INTEGRATION IN TURKEY: MAJOR ACTORS AND THEIR ROLES**

### **Abstract**

This article analyses different integration models that have emerged from the Ottoman period to the present in the field of immigrant integration in Turkey. To do so, the author benefits from the secondary sources as well as from his own field studies. The main premise of the article is that the debates on migrant integration in Turkey benefit from both multiculturalist and republican models of integration. Based on the theoretical, historical, legal and institutional aspects of migrant integration in Turkey as well as the role of the actors in this process, the main purpose of this article is to discuss the integration debates that have emerged with the mass migration of Syrians over the past ten years. In the study, the concepts of integration and harmony (uyum) will be used synonymously.

**Purpose:** The primary purpose of this article is to discuss the integration debates that emerged with the mass migration of Syrians to Turkey and the role of various actors in the integration processes.

**Methodology:** Doing a more descriptive study by making use of secondary sources and the findings of the author's own field studies.

**Findings:** To demonstrate that today the republican and multicultural models are used intertwined in the integration processes of immigrants; and to determine that between 2015 and 2020, Turkey made great progress in compliance procedures for Syrians under temporary protection in areas such as access to education and health services and citizenship.

**Originality:** To make a scientific analysis of the integration models Turkey has historically been closer to, by making use of the international literature on the integration of immigrants.

**Keywords:** Integration, Multiculturalism, Republicanism, Differentialism, Diversity, Social Participation

**JEL Classification:** R23

## GİRİŞ

Türkiye, etno-kültürel ve dinsel farklılıkların siyasal yönetişimi konusunda yakın tarihi itibarıyla ilginç birtakım özellikler taşımaktadır. Çokkültürcü ve cumhuriyetçi modellerin her ikisinin de yakın zamanda uygulandığı ve toplumsal bellekte yer edindikleri bilinmektedir. Osmanlı İmparatorluğu'nda uygulanan "millet sistemi", çokkültürcü yönetim modelinin tarihsel arka planını oluştururken modern Türkiye Cumhuriyeti devleti ise, etno-kültürel ve dinsel farklılıkları yönetebilmek için cumhuriyetçi retoriği benimsemiştir (Tunaya, 1960; Mardin, 1981, 1997; Keyder, 1997; Mardin, 1997; Zürcher, 2003; Ülker, 2007; Barkey, 2008). Dolayısıyla, Anadolu toprakları kısa zamanda hem çokkültürcü hem de cumhuriyetçi modeli uygulayan ender örneklerden biridir. Bu makalenin amacı kitlesel Suriyeli göçü ile birlikte ortaya çıkan entegrasyon tartışmalarını teorik, tarihsel, hukuksal ve kurumsal yanlarıyla tartışmak ve entegrasyon süreçlerinde rol oynayan aktörlerin rolleri ele alınacaktır. Çalışma, göç ve mülteci araştırmaları çerçevesinde ortaya çıkan teorik tartışmalardan, ikincil kaynaklardan ve yazarın alan çalışmalarından yola çıkarak elde ettiği bulgulardan ve gözlemlerden yararlanmaktadır. Çalışmada sırasıyla farklı ülke örneklerinde entegrasyon modellerinin nasıl uygulandığı, Osmanlı'dan günümüze Türkiye'deki entegrasyon yaklaşımları, günümüz Türkiye'sinde göçmen entegrasyonu süreçlerinde karşılaşılan kavramsal ve kurumsal çerçevenin ayrıntıları, entegrasyon süreçlerinde yere alan aktörlerin rolleri ve son olarak Entegrasyon Politikalarının Türkiye'deki normatif çerçevesi ele alınmaktadır. Batıda daha çok entegrasyon kavramı kullanılırken Türkiye'deki tartışmalarda "uyum" kavramının yoğunluklu olarak tercih edildiği görülmektedir. Çalışmada entegrasyon ve uyum kavramları eş anlamlı olarak kullanılacaktır.

## LİTERATÜR TARAMASI: AYRIMCI ÇOKKÜLTÜRCÜ VE CUMHURİYETÇİ UYUM MODELLERİ

Neoliberal ve kültüralist yönetim biçimlerinin egemen olduğu günümüzde, özellikle Avrupa Birliği ülkelerinde göçmenlerin entegrasyonu linguistik ve kültürel asimilasyonla paralel olarak anılmaktadır. Örneğin, göçmenlerin öncelikli olarak buldukları ülkenin resmi dilini konuşmaları ve ülkenin kültürel kodlarını özümsemiş olmaları gerekir. Uyumu linguistik ve kültürel öğelerin benimsenmesine indirgeyen bu yaklaşım, günümüzde oldukça yaygındır (Schinkel, 2017, 2018). Göçmenlerin uyum öncelikli olarak sosyo-ekonomik, siyasal ve yapısal düzeylerde gerçekleşmesi beklenen bir süreçtir. Bu çerçevede, iş piyasalarına, eğitime, sağlık hizmetlerine, siyasal kaynaklara eşit erişim hakkı, uyum süreçlerinin bileşenleri şeklinde karşımızda çıkmaktadır (Kaya, 2012).

"Entegrasyon" kavramı hakkında tartışmalar devam etmektedir. Göçmenlerin entegrasyonu toplu düzeyde değil, birey düzeyinde ölçülür. Etimolojik olarak, entegrasyon sözcüğünün kökeni Latince "*integer*" kavramında türetilmiştir ve "bütün" anlamına gelir. Ancak, bir bireyin toplumsal açıdan entegre olup olmaması, diğer bir deyişle var olan bütüne eklenmesi tek başına bir şey ifade etmez. Entegrasyon kavramı ifade ettiği anlam açısından, mevcut bütüne herhangi yeni bir parçanın

eklenmesi durumunda bütünsel yapının tamamıyla değişeceğini ifade eder (Schinkel, 2017, s. 101). Dolayısıyla entegrasyon aslında toplumsal bütünün ve yeni gelen unsurun karşılıklı olarak birbirlerinin değişimine yol açar. Bütün statik değildir, dinamiktir, değişkendir. Yeni gelen ister istemez bu değişimi yeniden başlatır ve kendisiyle birlikte bütünün de dönüşümüne neden olur. Bu nedenle, sık sık “entegrasyon tek taraflı değil, çift taraflı bir süreçtir” ifadesi konuyu çalışanlarca kullanılır ve bu yersiz kullanılan bir ifade değildir. Entegrasyon kavramı özü itibariyle toplum ve yeni gelenlerin karşılıklı değişimini ifade eden bir kavram olduğu için kavramın kullanılması bir sakınca yaratmamalıdır. Tüm bu ilkesel tartışmaların yanı sıra, entegrasyonun sınıfsal bir boyutunun da olduğu unutulmamalıdır. Gündelik hayatta entegrasyon bağlamında yapılan tartışmalarda varsıl, kozmopolitan, orta veya üst sınıflardan gelen ve çok dilli göçmenlerin çoğunluk toplumuna entegre olmaları şeklinde tartışmalara pek rastlanmadığı görülürken daha çok yoksul, işçi sınıfına ait olan veya işsiz olan göçmenlerin çoğunluk toplumuna entegre olmaları beklenmektedir (Schinkel, 2018).

Entegrasyon süreçlerinin linguistik ve kültürel olana ilişkin tanımlandığı günümüzde, çoğunluk toplumlarına ait aktörlerin göçmen kökenli insanların toplumla bütünleşemedikleri, dil öğrenmek istemedikleri ve kültürel kodları benimsemedikleri şeklinde bazı şikâyetleri dillendirdikleri bilinmektedir (Bauböck ve Joppke, 2010). Entegrasyon sadece kültür, tarih ve dile ilişkin konularda çoğunluk toplumuna benzeşmekle mi ilgili bir konudur? Linguistik ve kültürel bağlamda göçmenlerin ve onların çocukları çoğunluk toplumu tarafından istenilen düzeye geldiklerinde sosyo-ekonomik, psikolojik ve siyasal açılardan da buldukları topluma gerçekten uyum sağlamış olurlar mı? Bu durumda, kurumsal ayrımcılık, ırkçılık ve yabancı düşmanlığı gibi sorunların üstesinden gelebilirler mi? Bu soruların yanıtlarını henüz bugüne değin uygulanan dışlayıcı, cumhuriyetçi ve kültüralist uyum modelleri verebilmiş değil. Bu nedenle, bu çalışmada interkültüralist bir perspektifi benimseyen ve entegrasyonun çift taraflı bir süreç olduğunu, diğer bir deyişle göçmen toplulukları değiştirirken aynı zamanda ev sahibi çoğunluk toplumunu da dönüştüren karşılıklı bir etkileşim süreci olduğunu iddia edilirken, aynı zamanda son yıllarda entegrasyon sürecinde rol oynayan aktörlerin analizi yapılacaktır.

Etno-kültürel ve dinsel farklılıkların yönetimi konusunda üç farklı siyaset anlayışından bahsetmek mümkündür: *Ayrımcı-tecrit edici model (segregationist model)*, *çokkültürcü çeşitlilik içinde bütünlük modeli (unity-in-diversity)* ve *cumhuriyetçi çeşitlilik-üstü-bütünlük modeli (unity-over-diversity)* (Schnapper, 1998, 2004). Genel olarak bakıldığında, *ayrımcı/dışlayıcı model*, yakın zamana değin Almanya’da görülen “misafir işçi” (*gastarbeiter*) uygulamasında tecrübe edildiği üzere, göçmenleri çoğunluk toplumunun dışında tutmaya çalışan, göçmenler ile ev sahibi toplumun üyelerinin karşılıklı etkileşime girmelerini arzu etmeyen ve göçmenleri geçici olarak kabul eden anlayıştır. Bu modelin bugün itibariyle küresel dünyada pek uygulanma ihtimalinin olmadığı açıktır. Kaldı ki, Almanya bu modeli 2000 yılı itibariyle terk etmiştir (Kaya, 2012).

Batılı olmadığı düşünülen toplumsal grupların ‘çokkültürcülük’ ideolojisi çerçevesinde oluşturulan ve fonlanan kuruluşlarda kendilerini temsil edebilmelerinin sağlanması, söz konusu kültürler ile “ev

sahibi” kültür arasında yer aldığı düşünölen sınırların derinleşmesine neden olduğu iddiası çokkültürcölük ideolojisinin soldan eleştirisi anlamını taşır. Çokkültürcölük ideolojisi, kültürleri, birbirlerinden ayrı kompartımanlar şeklinde tanımlama eğilimindedir. Kùltürleri kendilerine özgü tözsel ve statik yapılar olarak gören bu anlayış, kültürleri etnik gruplara ait birer meta olarak tanımlama eğilimindedir. Bu bağlamda, etno-kültürel azınlıkların “folklorik” ve “egzotik” niteliklerini ön plana çıkaran ‘çokkültürcölük’ anlatısının, pek çok olumsuzluğu beraberinde getirdiği ifade edilebilir. John Russon (1995) çokkültürcölük anlatısının genellikle olumlu bir anlatı olarak görüldüğünü söylerken, çokkültürcölük ideolojisini hayata geçiren kurumların ‘ötekine’ ait kültürleri çoğunluk toplumunun üyesi olan bireylerin gözünde daha da ‘ötekileştirdiğini’ ve “egzotik” kıldığını iddia etmektedir. Benzeri bir eleştiriyi Renato Rosaldo (1987) ve Olaf Radtke (1994) ve Willem Schinkel (2017, 2018) gibi yazarlar da farklı zamanlarda ve farklı bağlamlarda yapmışlardır.

Aslında, batılı-olmayan çeşitli kültürlerin müzik, plastik sanatlar ve seminerler aracılığıyla temsil edilmesi “batı ve geri kalanı” şeklindeki sınıflandırmanın pekiştirilmesinden başka bir şey değildir. Bu “egzotik ötekilerin” kültürel oluşumlarının çokkültürlü alanlarda temsili, “ayrık” olduğu söylenen kültürler arasındaki sınırları derinleştirir. Çokkültürcölük ideolojisi kültürleri kompartımanlara ayırma eğilimindedir. Bunun yan ısıra, kültürleri etnik gruplara bağlı, kendi içinde tutarlı, birleşik ve yapısal bütünlükler olarak kabul eder. Çokkültürcölük, kültür kavramını bir etnik grubun mülkiyeti olarak tözselleştirerek, kültürleri bağımsız birimler olarak şeyleştirme ve farklılıkları aşırı vurgulama riskini taşır.

Öte yandan çokkültürcölük model, birey hakları üzerinden değil de grup hakları üzerinden inşa edilen bir model olduğundan, göçmen kökenli bireyleri kendi etno-kültürel veya dinsel grupları içine hapseden ve dolayısıyla bireysel anlamda özgürleşmenin yolunun tıkayan bir etki de yaratmaktadır. Bu yönüyle göçmen kökenli grupları etno-kültürel ve dini sınırlar içine iten çokkültürcölük model söz konusu grupları siyasal, toplumsal ve iktisadi hak arayışlarından da uzaklaştırdığı görölmektedir (Kaya, 2000, Russon, 1995, Rosaldo, 1987). Çokkültürcölük modelde altı çizilmesi gereken bir diğer sorun da, ev sahibi siyasal otorite karşısında söz konusu cemaatleri temsil ettiğini ileri süren ve bu durumdan sembolik ve/veya maddi çıkar sağlayan aracı (*broker*) kişilerin ortaya çıkıyor olması gerçeğidir. Olaf Radtke (1994) ortaya çıkan bu durumu “çokkültürcölük klientalizm” olarak tanımlamıştır. Buna göre, bu tür lider olarak ortaya çıkan kişilerin çıkarları, cemaatin sınırlarının daima güçlü tutulmasına ve dolayısıyla göçmenlerin toplumsal açıdan daha da marjinalleşmesine neden olduğu görölmektedir (Kaya, 2012).

Diğer yandan *cumhuriyetçi entegrasyon modeli*, farklılıklar-üstü bir şekilde dil, ırk, din ve cinsiyet farklarını gözetmeksizin kendince benimsediği yurttaşı milli eğitim müfredatını kullanarak yoluyla yaratmaya çalışır. Söz gelimi, Fransız Cumhuriyetçi geleneği, ulusal değerleri benimseyen herkesin Fransız yurttaşı olabileceği varsayımı üzerine kuruludur. Cumhuriyetçi gelenek, yurttaşlık kurumunun vatana, devlete ve cumhuriyete sadakat anlamına geldiğini düşünür. Siyaset felsefesinde

cumhuriyetçi anlayış, çeşitlilik-üstü-bütünlük (*unity-over-diversity*) şeklinde formüle edilebilir. Cumhuriyetçiler, etno-kültürel ve dinsel gruplara bir takım ayrıcalıklı hakların (grup hakları) verilmesini yanlış bulurlar. Cumhuriyetçiler, grup-merkezli çokkültürcü yaklaşım yerine bireysel hakları önceleyen bir yaklaşımı savunurlar. Ancak, günümüzde Fransız cumhuriyetçi idealin retorik düzeyde kaldığı, uygulamaların daha çok asimilasyoncu hale büründüğü gözlemlenmektedir (Schinkel, 2017; Kaya, 2012).

## **LİTERATÜR TARAMASI: OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZ TÜRKİYE'SİNİN FARKLILIĞININ YÖNETİMİ**

Anadolu, bir yandan çokkültürlü demografik niteliği ve diğer yandan cumhuriyetçi bir anlayışla etno-kültürel ve dinsel farklılıkları yönetmiş olması açısından oldukça ilginç bir coğrafyadır. Çokkültürcü Osmanlı geleneğinden Türkiye Cumhuriyeti'ne geçiş olmasına rağmen, millet sisteminin pek de değişmediği görülmektedir. Millet sistemi, dini farklılıklar üzerinden bir yönetim modeli oluşturma anlamına gelirken, cumhuriyetçi sistem ise eşit yurttaşlık kurumu üzerinden bir yönetim modeli benimsemiştir. Çokkültürcü model grup hakları üzerinden hareket ederken, cumhuriyetçi model ise birey hakları üzerinden hareket etmektedir (Mardin, 1981; Keyder, 1997; Yıldız, 2001; Ülker, 2007; Barkey, 2008).

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana ülkedeki yabancılara ilişkin çok sayıda hukuki düzenleme gerçekleştirilmiştir. Cumhuriyet tarihi boyunca uygulamada olan Yurttaşlık Kanunu, çalışma hayatını düzenleyen kanunlar ve diğer ilgili kanunlar genellikle Türk etnisitesinden ve İslam dininden olmayanların dışlanmasına yönelik birtakım maddeler içermiştir (Yıldız, 2001; Keyman ve İçduygu, 2005; İçduygu ve Korfalı, 2014). Türkiye'de yurttaşlık rejiminin küreselleşme süreçleriyle ortaya çıkan demografik ihtiyaçları karşılamak yerine, etno-kültürel ve dinsel sınırları yeniden üreten bir çerçeve çizdiği görülmektedir. Türkiye'nin erken dönem göç ve yurttaşlık politikaları ulus-devlet yaratma süreci içinde şekillenirken Türk soyundan ve kültüründen olan başka ülke yurttaşlarının ülkeye gelişleri ve entegre olmaları mümkün olmuştur. 1990'lı yıllarla birlikte "Türk ve Müslüman" olmayan farklı kategorideki göçmenlerin Türkiye'ye gelmeye başladıkları görülmektedir (İçduygu ve Korfalı, 2014). Bu çerçevede, Türkiye göç alan bir ülke olarak ilgili politikalarını da değiştirme sürecine girmiştir. Son on yıl içinde, vize koşullarından ikamet ve çalışma izinlerine, sığınma ile ilgili düzenlemelerden uyum ve yurttaşlık düzenlemelerine kadar birçok konuda ilgili yasal ve idari mevzuatta değişikliğe gidilmiştir. Bu açıdan, 2013 yılında çıkarılan ve 2014 Nisan ayında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK), Türkiye'nin resmi olarak göç alan bir ülke olduğunun kabul edilişi olarak değerlendirilebilir.

Yukarıda genel hatlarıyla anlatılan ayrımcı model, göçmenleri dışlayan ve uyum konusunda hiçbir şey söylemeyen bir model olduğundan göz ardı edilebilir. Çokkültürcü yaklaşım, her ne kadar kültürler arasında eşitliğe vurgu yapsa da etno-kültürel-dinsel azınlıkların ve göçmenlerin kültürleri ile çoğunluğun kültürü arasındaki sınırların derinleşmesine neden olur. Çokkültürcü uyum modeli

ister istemez kültürel, etnik ve dini gettoların oluşmasına ve bu tür gettolarda yaşayan insanların sosyo-ekonomik ve siyasal kaynaklardan eşit bir şekilde pay almalarına olanak tanımayacaktır. Çokkültürcü uyum modeli, kültürler arasında eşitliğe vurgu yaparken kültürlerin birbirleriyle karışmaması gerektiğini savunmaktadır. Azınlıkların ve göçmenlerin kültürlerini egemen toplumun kültüründen uzak tutan çokkültürcülük ideolojisi, azınlıklara kültürel ve dini kimliklerini rahatlıkla yüceltmeleri imkanını verirken bu tür grupları siyasal ve toplumsal kaynakların paylaşımı süreçlerinden büyük ölçüde uzak tutabilmektedir. Öte yandan, Fransa’da olduğu üzere maddi uygarlık söylemi üzerine inşa edilen cumhuriyetçi yaklaşım ise, göçmenlerin egemen toplumun uygarlık normlarına, değerlerine ve diline asimile olması gerektiğinin altını çizer. Cumhuriyetçi yaklaşım her ne kadar teoride devletin, dinsel ve etnik farklılıklara eşit mesafede olduğu üzerinden bir söylem inşa etse de, pratikte kültürler arasında bir hiyerarşinin var olduğunu var sayar ve çoğunluk toplumunun kültürünü bu hiyerarşinin en üstüne yerleştirir. Bu nedenle, her iki yaklaşım da gettolar, paralel toplumlar ve dışlanmış kitleler oluşturur (Kaya, 2012). Bu açmazdan kurtulmak için, göçmen kökenli insanların iş piyasalarına, eğitim ve sağlık hizmetlerine, siyasal alana ve yerel siyasete erişimleri için gerekli yasal düzenlemeleri yapmak ve yerel düzeyde göçmenlerin uyumları için merkezi devlet, yerel yönetim, ilgili sivil toplum kuruluşları, uluslararası örgütler ve göçmen grupların temsilcileriyle ortaklaşa çalışmalar yürütmek gerekmektedir.

Göçmen kökenli insanların içinde buldukları ülkenin toplumsal, siyasal, iktisadi ve kültürel yaşantısına entegre olabilmeleri için pek çok farklı model geliştirilmiş ve bu bağlamda farklı kavramlar kullanılmıştır. Bu bağlamda, eritme potası, çokkültürlülük, çoğulculuk, çeşitlilik, uyum, entegrasyon, kaynaşma, birlikte yaşamak, hoşgörü, saygı, tanıma ve benzeri pek çok kavram üretilmiştir (Kaya, 2013). Bir göç ülkesi haline gelen Türkiye’de getto tarzı göçmen topluluklarının oluşmasını engellemek ve dolayısıyla göçmenlerin çoğunluk toplumu tarafından dışlanmalarını ve yaftalanmalarını engelleyebilmek için çoğunluk toplumuyla göçmenlerin birbirleriyle etkileşime girebilecekleri alanların ve imkânların yaratılması gerekmektedir (Meer and Madood, 2009; Wood, 2010; Schinkel, 2018).

## **KAVRAMSAL VE KURUMSAL ÇERÇEVE: TÜRKİYE’DE GÖÇMEN ENTEGRASYONU**

1990’lı yıllarda başlayan ve günümüze kadar devam eden süreçte Türkiye, çevresinde yaşanan konjonktürel gelişmeler ve ülkenin sergilediği ekonomik büyüme nedeniyle uluslararası göçmenlerin tercih ettikleri bir coğrafya haline gelmiştir. Ülkeye yasal ve yasal olmayan yollarla giriş yapan insanların Türkiye için birtakım fırsatlar ve tehditler sunduğu bilinmektedir. Bir yandan ülkeye giriş yapan kalifiye insanların sayısında artış olurken, diğer yandan ülkede bulunan düzensiz göçmenlerin ve geçici koruma altındaki Suriyelilerin sayısı hızla artmıştır (Erdoğan ve Kaya, 2015). Bu tür göç dinamiklerine 2011 yılı itibariyle sayıları hızla artan ve 2022 yılı ortası itibariyle yaklaşık 4 milyon olan Suriyeli toplulukların Türkiye’ye yerleşmesi ile birlikte Türkiye’nin göç ve uyum olguları ile



imtihamı giderek daha karmaşık bir hal almıştır. Son yıllarda sayıları hızla artan ikâmet talebinde bulunan göçmenlerin, geçici koruma altındaki göçmenlerin ve uluslararası koruma talebindeki göçmenlerin varlığı nedeniyle Türkiye'nin göç yönetim süreçleri de giderek karmaşık bir yapıya bürünmek durumunda kalmıştır.

Değişen küresel ve bölgesel koşullar nedeniyle Türkiye'de geçici veya daimi ikâmet talebinde bulunanlar ile birlikte geçici koruma ve uluslararası koruma talebinde bulunanların sayıca artıyor olması göç ve uyum konusundaki kavramsallaştırmalarımızın da farklı ihtiyaçlara yanıt verecek şekilde yeniden gözden geçirilmesi ihtiyacını da beraberinde getirmektedir. Bu çerçevede uyum konusunda da yeniden bir kavramsallaştırmaya ihtiyaç duyulmuştur. Göç İdaresi Başkanlığı'nın uyum konusundaki hassasiyeti de bu ihtiyacın bir ürünüdür.

Göç İdaresi Başkanlığı (GİB) tarafından başta Türkçe olmak üzere İngilizce ve Almanca da hazırlanan Türkiye ve Göç Kitapçığında, Türkiye'nin nasıl bir göç ülkesi haline geldiği tarihsel referanslarla anlatıldıktan sonra Türkiye'de göçmenler, mülteciler ve geçici koruma altında yaşayanlar hakkında bilgi verilmektedir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)<sup>1</sup> hakkında da ayrıntılı bilgilendirmenin yapıldığı bu kitapçıkta uyum konusuna da bir sayfanın ayrıldığı görülmektedir.<sup>2</sup> Bu sayfada yer alan bilgiler aynen aşağıdaki gibidir:

“Uluslararası Kanunda ve Genel Müdürlüğümüz çalışmalarında öngörülen uyum, ne *asimilasyon ne de entegrasyondur*. Göçmenle toplumun *gönüllülük* temelinde birbirlerini *anlamalarıyla* ortaya çıkan *harmonizasyondur*. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, yabancıların ve uluslararası koruma başvurusu ve statüsü sahibi kişilerin toplumla *karşılıklı uyumu* için yapılacak çalışmalara imkân tanımıştır. Uyum stratejileri oluşturulurken çok taraflı ve iki yönlü aktif bir etkileşim ile *göçmen odaklı* bir yaklaşım benimsenmiştir. Uyum çalışmalarımız aşağıdaki içerikleri kapsamaktadır. Yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştıracak etkinlikler yapmak; ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırmak; yabancılar için, ülkenin siyasi yapısı, dili, hukuki sistemi, kültürü ve tarihi ile hak ve yükümlülüklerinin temel düzeyde anlatıldığı kurslar düzenlemek; kamusal ve özel mal ve hizmetlerden yararlanma, eğitime ve ekonomik faaliyetlere

---

<sup>1</sup> Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu toplam 11 dilde yayınlanmıştır: Türkçe, İngilizce, Almanca, Fransızca, İtalyanca, Arapça, Rusça, Bulgarca, İspanyolca, Yunanca ve Farsça. Göç İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen tanıtım materyallerini indirebilmek için bkz., [http://www.goc.gov.tr/icerik6/kurumsal-tanitim-materyalleri\\_564\\_565\\_4608\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/kurumsal-tanitim-materyalleri_564_565_4608_icerik)

<sup>2</sup> Geçici Koruma altında bulunan insanların kendilerini toplumsal, iktisadi, siyasi ve hukuki açıdan yeterince güvende hissetmedikleri ve dolayısıyla Geçi Koruma halinin söz konusu sığınmacılara yeterince güçlü bir statü verilmediği konusu Türkiye kamuoyunda ve bilimsel çevrelerde fazlasıyla tartışılmaktadır. Bu konuda daha ayrıntılı etnografik bir bilimsel çalışma için bkz., Biner (2016).

erişim, sosyal ve kültürel iletişim, temel sağlık hizmeti alma gibi konularda kurslar, uzaktan eğitim ve benzeri sistemlerle tanıtım ve bilgilendirme etkinlikleri yapmak; kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlamak; kendi kültürel kimliklerinden vazgeçmek zorunda kalmadan ev sahibi topluma uyum sağlamalarını desteklemek; ve toplumda uyum sürecine karşı farkındalık ve anlayış ortamı oluşturmak” (s.25).

Bu alıntıda GİB'nın uyum kavramından ne anladığı konusunda bazı ipuçları elde edilebilmektedir. Uyum kavramının ne asimilasyon ne de entegrasyon anlamına geldiğine vurgu yapan bu metin belli ki, Avrupa Birliği ülkelerinde yaşayan Türk göçmenlerin ve onların çocuklarının buldukları ülkelerde muhatap oldukları uyum modellerinin Türkiye’de yarattığı birtakım olumsuz çağrışımların beraberinde getirdiği kaygılarla kaleme alınmıştır. Asimilasyon kavramının ne denli sorunlu bir kavram olduğunu tartışmaya gerek yok. Bu noktada asimilasyon sürecinin sadece devletin zorlamasıyla gerçekleştirilen bir süreç olmayabileceğini, bazı durumlarda da göçmenlerin sosyo-ekonomik ve politik anlamda kendi kariyerlerini ve çıkarlarını düşünerek bilerek ve isteyerek asimile olmayı tercih edebileceklerini hatırlatmakta fayda olabilir (Kaya ve Kentel, 2005; 2008).

Öte yandan “entegrasyon” kavramı konusunda ortaya çıkan olumsuz algı da, göçmenlerin Avrupa Birliği ülkelerinde tecrübe ettikleri uyum süreçlerinde yaşanan zorluklar ve bu süreçlerin bir türlü istenilen sonuçları vermemesinin yol açtığı olumsuz çağrışımlarla alakalı olsa gerek. Özellikle 11 Eylül 2001 tarihinde New York’taki İkiz Kulelere yapılan terör saldırılarından sonra Batı dünyasında ve AB ülkelerinde giderek yükselen entegrasyon tartışmaları ve bir türlü bitmek bilmeyen İslamofobi, ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve popülizm tartışmalarının, Türkiye’deki bürokratik çevreler ve karar alıcıların entegrasyon kavramı konusunda eleştirel bir tavır almalarına neden olabilmektedir.

Bu metin içerisinde dikkati çeken diğer kavramlar ise “gönüllülük”, “karşılıklılık”, “harmonizasyon” ve “göçmen odaklılık” şeklinde belirlemektedir. Her bir kavram, bu kitapçıkta teorik ve pratik örneklerle açıklanan farklı uyum modelleri açısından son derece önemlidir ve retorik düzeyde GİB ekibinin göçmenlerin uyumu konusunda dikkat ettikleri öncelikli hususları sergilemektedir. “Gönüllülük” kavramıyla uyum sürecinin zorla olamayacağını, gönüllülük esasında olabileceğini ifade eden bu yaklaşım, aynı zamanda “karşılıklılık” kavramıyla da uyum sürecinin tek taraflı değil iki taraflı bir süreç olduğunun altını çizmek suretiyle bu süreçte göçmenlerle birlikte ev sahibi toplumun da bir dönüşüm sürecine tabi olduğunun altını çizmektedir. Söz konusu bu dönüşüm süreci kültürel ve toplumsal değerlerin karşılıklı “harmonizasyonunu” beraberinde getirecektir şeklinde bir beklentinin karar alıcılar arasında yaygın olduğu görülmektedir. Birlikte, birbirine uyma, katılma gibi anlamlara gelen harmonizasyon, Yunanca kökenli bir kelimedir ve daha çok müzik alanında kullanılır. Genellikle farklı tonları hoş bir şekilde bir araya getirerek etkileyici bir ses yaratmayı ifade etmek için müzikte kullanılır. Harmonizasyon, yani uyum kelimesinin özellikle seçilmesinin nedeni

de çeşitlilikleri (dil, din, kültür gibi farklılıkları gibi) bir ahenk içinde bir araya getirerek hoş bir bütünlük yaratma beklentisi olmalıdır.

Harmonizasyon kavramının içeriğinde iki tarafın uyumu, müzakeresi ve değişimi söz konusu olduğundan uyum sürecinde “karşılıklılık” ilkesine vurgu yapıldığı düşünülebilir. Ayrıca, bu metinde dikkati çeken bir diğer önemli kavram ise “göçmen odaklılık” kavramıdır ve uyum sürecine ilişkin politikalar ve uygulamalar hayata geçirilirken göçmenlerin ihtiyaçlarının ön planda tutulacağı yönünde bir önermeyi içinde barındırmaktadır. Uyum konusunda dile getirilen bu tür kavramlar ve verilen sözler retorik düzeyde oldukça olumlu bir başlangıcın GİB tarafından yapıldığını göstermektedir. Burada hiç şüphe yok ki, merkezi devlet aktörleri, uluslararası örgütler, yerel yönetimler, bilim çevreleri, göçmen kuruluşları ve ilgili sivil toplum kuruluşları arasında 2000’li yılların başından bu yana devam etmekte olan karşılıklı istişare, danışma ve diyalog süreçlerinin göç politikalarının oluşumu sürecinde etkili olmuştur. Ancak, retorikte yer alan bu ve benzeri temennilerin gerçek hayatta karşılık bulup bulamayacağı başka bir tartışmanın konusudur.

6458 sayılı YUKK kapsamında, Türkiye’deki yabancı kişilere yönelik hâlihazırda uygulanan uyum faaliyetleri gönüllülük esasına dayanmaktadır. Mümkün olduğunca gruplar arasında ayırım yapmadan, her statüden yabancının uyum etkinliklerine katılımı desteklenmektedir. Yine GİB yetkilileriyle yapılan görüşmelerde aktarıldığı kadarıyla ifade etmek gerekirse, göçmenlerin toplumsal kabulü ve uyumunun yerelde başlayan bir olgu olduğu kabulünden yola çıkılmaktadır. GİB yetkilileri ayrıca başta yerel yönetimler olmak üzere, kamu, STK, üniversiteler ve gerektiğinde Uluslararası Kuruluşlarla iş birliği içinde bulunulması gerektiğine de inanmaktadırlar. GİB’nın uyum konusundaki ön kabulleri ve varsayımları aşağıda daha ayrıntılı tartışılacak olan ve uyum sürecini çift yönlü bir kaynaşma pratiği olarak tanımlayan kültürlerarası uyum modeliyle benzerlikler taşıdığı iddia edilebilir. Retorik düzeyindeki bu benzerliğin pratik düzeyde de gerçekleşip gerçekleşmeyeceği zaman içinde görülecektir.

### ***Uyum Süreçlerinin Yönetimi: Devlet Aktörleri, Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütlerinin Süreçlerdeki Roller***

Türkiye’de uyum süreçleri diğer Batılı ülkelerde olduğu gibi çok katmanlı bir şekilde yönetilmektedir. Başta GİB ve İl Göç İdaresi Müdürlükleri olmak üzere merkezi devlet aktörleri ve onların yereldeki uzantılarıyla birlikte yerel yönetimler, ilgili STKlar, bilim çevreleri ve medya göçmenlerin entegrasyonu süreçlerinin şekillenmesinde önemli roller oynamışlardır.

#### ***GİB Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı***

Göç alanında bütüncül, uzun vadeli politika ve stratejilerin geliştirilmesine yönelik mevzuat eksikliğini gidermek amacıyla 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ile uyum konusuna hukuksal düzlemde resmi bir başlık ve içerik kazandırılmıştır. 11 Nisan 2014 tarihinde tüm hükümleriyle yürürlüğe girmiş olan ilgili kanunun 96. maddesi gereğince yabancıların toplumla olan karşılıklı uyumlarını sağlama, kamuoyunu bilgilendirme ve toplumsal bilinci artırma

ve Basın ve Halkla İlişkiler faaliyetlerini planlama ve yürütme alanlarında görevleri gerçekleştirmek üzere GİB bünyesinde Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur.<sup>3</sup> 6458 sayılı YUKK'un 96. maddesinde uyum sürecinde gönüllülük esasına uygun bir şekilde iki yönlü aktif bir etkileşim hedeflenmekte ve göçmen odaklı bir yaklaşım benimsenmektedir.

İçişleri Bakanlığı bünyesinde çalışmalarını yürüten GİB Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğü, göçmenlerin uyumu sürecinde ilgili bakanlıklarla ve kamu kuruluşlarıyla istişare etmek suretiyle uyum konusunda önemli adımlar atmaktadır. Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğü, göçmenlerin yoğun olduğu illerde göçmenlerin, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının, yerel yönetim temsilcilerinin, ilgili sivil toplum kuruluşlarının ve akademinin temsilcileriyle bir araya gelmek suretiyle uyum politikaları oluşturma süreçlerinde çok farklı aktörün bir araya gelmesini sağlamaktadır. Merkezi ve yerel düzeyde düzenlenen toplantılarda ve yürütülen projelerde ilgili bakanlıkların temsilcileri, sivil toplum kuruluşları, göçmen örgütleri, Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR), Uluslararası Göç Politikası Geliştirme Merkezi (ICMPD), Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF) ve Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu gibi uluslararası kuruluşların temsilcileri ve akademik çevreler bir araya gelerek istişare etmekte ve uyum politikalarının oluşumuna katkıda bulunmaktadırlar.

#### *Diğer Devlet Aktörleri*

Göçmenlerin uyumu konusunda politikalar oluşturulurken bakanlıklar ve kamu kuruluşları önemli bir rol üstlenirler. Göçmenlerin iş piyasalarına, eğitime, sağlık hizmetlerine, barınma hizmetlerine, sosyal hizmetlere eşit bir şekilde erişimlerinin sağlanması konusu ilgili bakanlıkların öncelikleri arasında yer alır. Uyum konusu, hiç şüphesiz GİB'nin koordinasyonunda gerçekleştirilebilecek süreçlerin içinde ele alınabilecek bir konudur. Bu çerçevede, bakanlıklar ve kamu kurumları GİB Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğü ile eş güdüm içerisinde çalışmak suretiyle göçmenlerin sosyal uyumu konusunda çalışmalarını yürütmek durumundadırlar. GİB'nin internet sayfasından erişilebilecek olan ve özellikle Suriyelilerin entegrasyonu gibi konuların kamuoyunda yarattığı tedirginliğin yol açtığı oy kaygıları nedeniyle uzun süre kamuoyu ile paylaşılmadığı bilinen "Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı 2018-2023" adlı belgede Bakanlıklar ve taşra teşkilatları gibi devlet aktörlerinin uyum konusunda nasıl işbirliği içerisinde olmaları gerektiği konusunda gerekli iş planları sergilenmiştir.<sup>4</sup>

#### *Yerel Yönetimler ve Belediye Kanunu*

Kent yönetimlerinin küresel yönetim süreçlerinde artan oranda bir öneme sahip oldukları görülmektedir. Gerek Uluslararası kapitalizm, gerek Uluslararası siyaset ve gerekse mülteci ve göç

<sup>3</sup> GİB Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğü'nün idari yapılanması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.goc.gov.tr/uyum-ve-iletisim-genel-mudurlugu>

<sup>4</sup> Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı 2018-2023 için bkz., <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/Yayinlar/UYUM-STRATEJI/Uyum-Strateji-Belgesi-ve-Ulusal-Eylem-Plani.pdf>

hareketliliği gibi süreçlerde kentlerin artan rolünü detaylı şekilde aktaran bilimsel bir literatüre rastlamaktayız. Sözelimi, Saskia Sassen, *The Global City* (Küresel Kent, 1990) adlı kitabında küreselleşen kentlerin uluslararası kapitalizm içinde giderek artan bir öneme sahip olduğunu anlatır. Benjamin Barber ise, *If Mayors Ruled The World* (Dünyayı Belediye Başkanları Yönetiyor Olsaydı, 2013) başlıklı kitabında büyük küresel kentlerin belediye başkanlarının sergiledikleri pragmatik yönetim anlayışının mevcut problemlerin daha etkin bir şekilde çözüme kavuşturulması konusundaki görüşlerini dile getirir. Uluslararası ilişkilerde kentlerin artan önemine ilişkin literatürde görülen artış aynı şekilde göç araştırmaları ve mülteci araştırmaları gibi alanlarda da görülmektedir. Tiziana Caponio and Borkert (2010), Peter Scholten and Rinus Penninx (2016) ve Ricard Zapata-Barrero vd. (2017); Petra Bendel vd., 2019. Tiziana Caponio vd. (2019) gibi yazarlar göç ve entegrasyon yönetim süreçlerinde son yıllarda yerel aktörlerin daha fazla rol oynamaya başladıklarını ifade etmektedirler. Göç araştırmaları, mülteci araştırmaları ve entegrasyon araştırmaları gibi alanlarda yerel yönetimlerin ve aktörlerin göç yönetimi sürecine aktif bir şekilde katılıyor olmalarını vurgulayabilmek için “local turn” (yerele dönüş) kavramı dahi üretilmiştir.<sup>5</sup> Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları doğrultusunda yerel yönetimlerin ve aktörlerin ülkemizde göç ve entegrasyon yönetimi süreçlerinde etkin bir rol oynamaya başlaması, aynı zamanda 18 Mart 2016 tarihinde yürürlüğe giren Türkiye - Avrupa Birliği Mülteci Mutabakatı’yla birlikte derinlik kazanmıştır.<sup>6</sup>

Göçmenlerin buldukları yere entegrasyonu süreçlerinde yerel aktörlerin ve yerel yönetimlerin yaklaşımlarının belirleyici olduğu gerçeğinin altını çizmekte fayda olacaktır. Belediye Kanunu’nun 13. Maddesinde yer alan “Hemşehrilik Hukuku” ilkesinin zaten kentlerde yaşayan her türlü insanın gündelik ihtiyaçlarının karşılanması konusunda belediyelerin görevlendirilmiş oldukları gerçeğinin altını çizmekte fayda var.<sup>7</sup> Söz konusu maddede görüldüğü üzere hemşehri hukuku, kültürel anlamda Hemşehrilerin karşılıklı etkileşimini özendirmek ve desteklemek için Belediyelere sorumluluk yüklerken öte yandan yurttaş olsun olmasın belediye sınırları içinde yaşayan bütün hemşehrilere haklar ve sorumluluklar vermektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin de göçmenlere dönük sosyal destek ve yardım faaliyetlerinde buldukları görülmektedir. Bu faaliyetlerin yasal temellerine bakıldığında, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14’üncü maddesinde, sosyal hizmet ve yardım uygulamalarına yer verildiği görülmektedir. Nitekim yasanın “Belediyenin giderleri” başlıklı 60’ncı maddesinin “i” bendinde, “dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar” sayılmaktadır. Bunun dışında, Kanun’un, “hemşehri hukuku” başlıklı

<sup>5</sup> “Local turn” kavramı hakkında daha ayrıntılı bir tartışma için bkz. Scholten ve Penninx (2016)

<sup>6</sup> AB-Türkiye Mülteci Mutabakatı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.,

[https://www.ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/18\\_mart\\_2016\\_turkiye\\_ab\\_zirvesi\\_bildirisi\\_.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf) Erişim tarihi 23 Nisan 2022.

<sup>7</sup> 5393 sayılı ve 3 Temmuz 2005 tarihli Belediye Kanunu metni için bkz. <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/07/20050713-6.htm> Erişim tarihi 23 Nisan 2022.

13'üncü maddesine göre, "herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrısı" olarak tanımlanmış olup, "Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları" olduğu kaydedilmiştir. Aynı madde kapsamında, "yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması"nın zorunlu olduğu da hüküm altına alınmıştır. Öte yandan, Kanun'un "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38'inci maddesinin n fıkrasına göre, belediye başkanının, "bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak" şeklindeki göre ve sorumluluğu bulunmaktadır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda da "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7'nci maddede, "sağlık hizmetleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmet" in yürütülmesi, geliştirilmesi "ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak"tan söz edilmektedir. Bu yasa kapsamında da 24'üncü maddede, "dar gelimli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar" belediye giderleri arasında sayılmıştır. Ancak, 5393 sayılı Belediye Kanunu, her ne kadar, 13. Madde ile belediye sınırları içinde yaşayan herkese eşit hizmet sunulması ilkesini benimsemiş olsa da bazı tutarsızlıkları da içinde taşıdığı görülmektedir. Sözgelimi, Madde 14'de yer alan "Belediye hizmetleri, yurttaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulmaktadır.

Öte yandan, Belediye Kanunu'nun 13. Maddesi ile 14. Maddesi arasında tezat bir ilişki olduğunun altı çizilmelidir. Kanuna bir yandan Hemşehrilik ilkesi uyarınca yurttaş olsun olmasın herkese eşit hizmet sunulmasını şart koşarken diğer yandan da merkez idareden belediyelere ayrılan ödeneklerin sadece söz konusu belediyenin sınırları içerisinde ikamet eden yurttaşların sayısına göre yapıldığı, dolayısıyla çok sayıda geçici koruma altında göçmen bulunduran belediyelerin dezavantajlı durumda kaldıkları görülmektedir. Bu durumda, merkezi idarenin sorumlulukları yerel yönetimlere devrederken mali destekte bulunmaması konusu ayrıca tartışılmayı hak edecek kadar önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

### *Sivil Toplum Kuruluşları*

1999 Marmara Depremi sırasında ve sonrasında Türkiye'deki sivil toplum kuruluşlarının yaşadığı örgütlenme becerisi, Suriye krizi ile ortaya çıkan kitlesel göç süreçlerinde yaşanan birtakım sorunların da hızla çözülmesinde belirleyici olmuştur. Bir yandan, deprem sonrasında doğal afetlerle ilgilenen Sivil Savunma Genel Müdürlüğü, Afet İşleri Genel Müdürlüğü ve Türkiye Acil Durum Yönetimi Genel Müdürlüğü gibi farklı kamu kuruluşların yerini alan tek bir kuruluş olan AFAD'ın kriz çözme ve yönetme becerisini geliştirdiğine tanık olurken, diğer yandan sivil toplum kuruluşlarının sergiledikleri benzeri beceriler ülkedeki Suriyelilerin sosyal uyumu konusunda da yol gösterici olmuştur. Kayıtlı STK'ların sayısı, Suriyelilerin gelişini izleyen beş yıl boyunca artış göstermiştir. Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü'nden alınan resmi rakamlar gösteriyor ki, Ankara,

Gaziantep, İstanbul ve İzmir gibi şehirlerde kayıtlı STK sayısı artmış olsa da, ülkenin güneydoğu sınır bölgelerindeki artış en belirgin düzeyde yaşanmıştır (Macreath ve Sağnıç, 2017).

STK'lar, bazı alanlarda merkezi idare ile güç paylaşımında bulunurken özellikle göç ve göçmenlerin uyumu konusundaki çalışmalarıyla ve özellikle geçici koruma altındaki Suriyelilere ilişkin faaliyetleriyle insani değerleri yerleştirmeyi veya devam ettirmeyi amaç edinmektedirler. Konu itibarıyla çalışmalarda bulunan STK'lar incelendiğinde yerel kuruluşlar yanında Hayata Destek Derneği, İHH İnsani Yardım Vakfı, Mazlum-Der, Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD), Helsinki Yurttaşlar Derneği, İltica ve Göç Araştırma Merkezi (İGAM) ve Uluslararası Mavi Hilal Vakfı gibi sivil toplum kuruluşlarıyla karşılaşılırken bu kuruluşların barınma, sağlık, eğitim gibi alanlarda hizmet sunmaya çalıştığı görülmektedir.

Türkiye'de ayrıca özellikle sayıları Suriye Krizinden sonra artan çok sayıda uluslararası sivil toplum kuruluşunun bulunduğu ve projeler geliştirdiği bir ülke haline gelmiştir. Danimarka Mülteci Konseyi (*Danish Refugee Council*), International Medical Corps (*IMC*), Mercy Corps, GOAL, International Rescue Committee, CARE (*Cooperative for Assistance and Relief Everywhere*), Save the Children International gibi izin alabilen kuruluşlar özellikle Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı şehirlerde göçmenlerin uyumu sürecinde büyük katkılar sunmuşlardır (Çelik ve Pekküçükesen, 2018; Macreath ve Sağnıç, 2017).

Kuruluşundan bu yana, diğer kamu kuruluşları, farklı bakanlıklar, sivil toplum kuruluşları, akademik çevreler, göç araştırma merkezleri, göçmenler ve onların oluşturdukları örgütsel yapılanmalar, uluslararası göç örgütleri ve benzeri pek çok kişi, kurum ve kuruluş ile istişare ve ortak çalışmalar yapan GİB, bu çerçevede çok başarılı bir çizgi çizmeye devam etmektedir. Bu çerçevede İl Göç İdaresi Müdürlüğü personeli de, GİB tarafından tecrübe edilen bu başarılı çizgiyi örnek almak suretiyle benzeri işbirlikleri ve istişare süreçlerini hayata geçirmektedirler. Bu süreçlerin, demokratik karar alma, sorunlar ve tehditler hakkında açıkça fikir beyan etme, ilgili tarafların aynı konu etrafında fikir alış-verişinde bulunma, sorumlulukların mümkün olduğunca eşit şekilde paylaşımı ve yerelde sorunlara çözüm bulma gibi konularında çok belirleyici olduğu bilindiğinden İl Göç İdaresi Müdürlüğü personelinin bu çizgiyi devam ettiriyor olması uyum süreçlerinin başarılı şekilde hayata geçirilmesine önemli katkı sağlayacaktır.

#### *Akademi*

Disiplinlerarası bir nitelik sergileyen göç araştırmaları, o denli kapsamlı bir hal almıştır ki, 1980'li yıllardan bu yana Mülteci Çalışmaları adı altında yeni bir araştırma alanı daha ortaya çıkmıştır. Türkiye'de de Göç Çalışmaları alanı tarihsel olarak köklü bir araştırma alanıdır ve özellikle 2000'li yılların başlangıcından bu yana büyük bir sıçrama göstermiştir. Nermin Abadan Unat ile başlayan uluslararası göç literatürü, ülke içindeki insan hareketliliğini sosyolojik yaklaşımlarla çalışan Mübeccel Kıray, Bahattin Akşit ve İlhan Tekeli gibi araştırmacılar tarafından derinleştirilmiştir. Çağlar Keyder'in kapitalizmin değişen çehresi hakkındaki çalışmaları ve Sema Erder'in

gecekondukların oluşumunu betimleyen çalışmaları Göç Çalışmaları alanına büyük bir zenginlik katmıştır. Sonraki yıllarda Kemal Kirişçi, Ahmet İçduygu, Nuray Ekşi, Neşe Özgen, Helga Tılıç, Bianca Kaiser, Canan Balkır, Murat Erdoğan, İbrahim Sirkeci, Ayşe Güveli, İlkay Südaş, Didem Daniş, Ulaş Sunata, Deniz Sert, Ayşem Biriz Karaçay, Besim Can Zırh, Doğu Şimşek, Saime Özçürümez, İlke Şanlıer Yüksek, Onur Unutulmaz, Gülay Göksel, Meral Açıkgöz, Neva Övünç Öztürk, Fulya Memişoğlu, Nermin Aydemir, Ezgi Haliloğlu Kahraman ve Lülüfer Körükmez gibi isimlerin çalışmaları çok farklı disiplinlerin getirdikleriyle birlikte büyük bir canlılık getirmiştir alana.<sup>8</sup>

Özellikle 2000’li yılların başlangıcından itibaren Bilim çevreleri göç ve uyum politikalarının oluşturulması sürecinde aktif rol oynamışlardır. Gerek YUKK’un hazırlanması sürecinde sundukları katkılarla gerek daha sonraki süreçlerde Göç İdaresi Başkanlığı’na, bakanlıklara, Kalkınma Planlarının oluşumuna, yerel yönetimlere, ulusal ve uluslararası nitelikteki sivil toplum örgütlerine, IOM, UNHCR, ILO, UNICEF ve ICMPD gibi uluslararası kuruluşlara ve göçmen kuruluşlarına sundukları bilimsel katkılarla bilim insanları uyum politikaları oluşturulması konusunda önemli katkılar sunmuşlardır. 2000li yıllar itibariyle pek çok üniversitede Göç Araştırmaları Merkezi açılmıştır. Bu araştırma merkezlerinden bazılarını şu şekilde sıralamak mümkün olabilir. İstanbul Bilgi Üniversitesi Göç Araştırmaları ve Uygulama Merkezi, Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi (Mirekoç), Hacettepe Üniversitesi Nüfus Etüdüleri Enstitüsü (HÜNEE), Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi (HUGO), Anadolu Üniversitesi Yurt Dışı Türkler Uygulama ve Araştırma Merkezi, Bahçeşehir Üniversitesi Göç ve Kent Çalışmaları Merkezi (BAUMUS), Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Göç Politikaları Uygulama ve Araştırma Merkezi, Celal Bayar Üniversitesi Nüfus ve Göç Uygulama ve Araştırma Merkezi, İstanbul Üniversitesi Göç ve Göçmen Politikaları Uygulama ve Araştırma Merkezi, Sakarya Üniversitesi Diaspora Araştırmaları Merkezi, Yıldız Teknik Üniversitesi Balkan ve Karadeniz Araştırmaları Merkezi (BALKAR) ve Gaziantep Üniversitesi Göç Enstitüsü şeklinde sıralanabilecek çok sayıda Göç Araştırma Merkezi konu hakkında önemli ulusal ve uluslararası araştırmalar yapmış ve alana katkı sunmuşlardır.<sup>9</sup> Bu tür bilimsel kuruluşların yanı sıra, TESEV, USAK, SETA, ORSAM, TASAM, İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi (IGAM), Göç Araştırmaları Derneği (GAR), Göç Araştırmaları Vakfı (GAV) gibi düşünce tankı kuruluşlar da göç ve uyum araştırmaları konusunda önemli bilimsel katkılar sunmuşlardır (Göksun, 2016).

---

<sup>8</sup> Burada verilen isimler göç araştırmaları, mülteci araştırmaları ve entegrasyon araştırmaları gibi alanların tamamını kapsamaktadır. Bu makalenin konusu daha çok uyum olduğundan, aşağıda sıralanan isimlerin özellikle uyum konusunda çalışmaları yaptıklarını ifade etmekte fayda vardır: Bianca Kaiser, Canan Balkır, Saime Özçürümez, İlkay Südaş, Didem Daniş, Besim Can Zırh, Doğu Şimşek, İlke Şanlıer Yüksek, Onur Unutulmaz, Meral Açıkgöz, Neva Övünç Öztürk, Fulya Memişoğlu ve Nermin Aydemir.

<sup>9</sup> Türkiye’de Yükseköğretim kurumlarında yer alan Göç araştırmaları alanında uzmanlaşan merkezlerin listesi için bkz., <https://goc.bilgi.edu.tr/tr/baglantilar/4/universite-arastirma-merkezleri/>



2019 yılı sonu itibarıyla Yüksek Lisans ve Doktora Programlarına bakıldığında göç araştırmaları alanından yeterince program olmadığı görülmektedir. İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyoloji Anabilim Dalı içinde yer alan Göç Çalışmaları Tezli YL Programı ilk açılan programlardan biridir. Programda Türkiye’de Göç Çalışmaları, Göç Sosyolojisi, Uluslararası Göç Hukuku, Coğrafya Tarih ve Göç ve Sınır Aşan Göçler gibi dersler sunulmaktadır.<sup>10</sup> Göç araştırmaları alanında bir diğer Yüksek Lisans Programı ise Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi tarafından açılan Göç Politikaları ve Araştırmaları Yüksek Lisans Programıdır. Programda Uluslararası Karşılaştırmalı Göç Politikaları, Kentleşme ve Nüfus Hareketleri, Göç, Uyum ve İletişim, Yurttaşlık Hukuk ve Göç Sosyolojisi gibi dersler verilmektedir.<sup>11</sup> Ankara TED Üniversitesi tarafından açılan bir diğer program olan Göç Çalışmaları İngilizce Tezli/Tezsiz YL Programında ise Göç Teorileri, Uluslararası Göç Politikaları, Küreselleşme, Çokkültürlülük ve Göç, Din ve Göç, Göç ve Bellek, Göç Ekonomisi, Göç Hukuku ve Göç ve Toplumsal Cinsiyet gibi dersler verilmektedir.<sup>12</sup> Düzce Üniversitesi, Gaziantep Üniversitesi ve Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi tarafından da programların verildiği bilgisine erişilse de bu çalışmanın yapıldığı sırada (Mart 2020), programların açık olmadığı bilgisine erişilmiştir. Ancak, farklı üniversitelerdeki akademisyenleri deneyimlerinden hareketle her ne kadar yeni Yüksek Lisans programları açılması yönünde bir istek olsa da Yüksek Öğretim Kurulunun Yüksek Lisans Programı açma mevzuatındaki herhangi bir programda kayıtlı bulunan öğretim üyelerinin yeni bir program açılması yönünde geliştirilen başvurularda gösterilemeyeceği şeklindeki kriterler nedeniyle, yeni programların açılması pratik açıdan mümkün olamamaktadır.

### *Medya*

Medya, pek çok ülkede göç ve göçmenler konusunda belirginleşen olumsuz algıların oluşumunda önemli bir rol oynamaktadır. Sosyal medya başta olmak üzere gazeteler, televizyonlar, radyolar, internet portalları, bloglar ve benzeri medya araçları da göçü klişelerle gösterirken göçün ulusal, toplumsal, kültürel ve çevresel güvenliği tehdit eden bir unsur olarak algılanmasına neden olabilmektedir. Göçmenler genellikle medya tarafından toplumun “homojenliğini bozan”, “kaynaklarını kurutan”, “işlerini çalan” ve “garip” gelenekler ve dinler getiren hayali bir düşman olarak sergilenmektedir (Hall, 1997). Türkiye’de göçmenler konusunda medyada ve özellikle sosyal medyada üretilen ayrımcı söylemler, ev sahibi toplumla göçmen toplulukların birbirinden uzaklaşmasına neden olmaktadır (Özerim ve Tolay, 2021).

Medyada temsil edilme biçimleri göçmenlerin içinde yaşadıkları toplum ve ülkeyi algılama biçimini belirler ve toplumsal uyum konusunda görüşlerin oluşmasına etki eder. Bu nedenle, uyum konusunda

<sup>10</sup> İstanbul Üniversitesi Göç Çalışmaları YL Programı hakkında detaylı bilgi için bkz., [http://cdn.istanbul.edu.tr/FileHandler2.ashx?f=go%CC%88c%CC%A7\\_lisansu%CC%88stu%CC%88kitapc%CC%A7ik\\_web.pdf](http://cdn.istanbul.edu.tr/FileHandler2.ashx?f=go%CC%88c%CC%A7_lisansu%CC%88stu%CC%88kitapc%CC%A7ik_web.pdf) (Erişim tarihi 17 Mart 2020) Erişim tarihi 17 Mart 2022.

<sup>11</sup> Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Göç Politikaları ve Araştırmaları YL Programı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., [https://aybu.edu.tr/gpm/content\\_detail-336-557-goc-pol-ve-ara-yukse-lisans-programi-ders-programi.html?src=0&src=0](https://aybu.edu.tr/gpm/content_detail-336-557-goc-pol-ve-ara-yukse-lisans-programi-ders-programi.html?src=0&src=0) Erişim tarihi 17 Mart 2022.

<sup>12</sup> Ankara TED Üniversitesi Göç Araştırmaları YL programı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., <https://www.tedu.edu.tr/tr/course-descriptions/migs> Erişim tarihi 17 Mart 2022.

medyaya önemli bir sorumluluk düşmektedir. Medya sektöründe yer alan gerek kamu kuruluşları gerekse özel medya kuruluşlarının, göçmen kadın ve erkeklerin toplumsal uyumları ve katılımları konusunda özel çaba harcamaları gerekmektedir. GİB tarafından oluşturulacak etkin bir iletişim stratejisinin gereği olarak medya paydaşları (prodüktörler, planlamacılar, geliştiriciler, sanat direktörleri, senaristler), gerçekleştirilecek düşünce atölyeleri kapsamında, televizyon için yenilikçi programların hazırlanması konusunda öncü olabilir. Bu atölyeler kapsamında yazılı ve görsel medyada göçmenlerin nasıl olumlu temsillerinin gerçekleştirilebileceği konusu ayrıntılı şekilde tartışılabilir ve ortaya somut projelerin çıkması sağlanabilir.

Göçmenler genellikle medya tarafından kolektif kimlikleri ön plana çıkarılarak ve birtakım basmakalıp önyargıların kullanılması suretiyle resmedilirler. Göçmenlerin buldukları toplumla kaynaşabilmeleri için medyanın bireysel göçmen hikâyelerini insani boyutları ön plana çıkararak resmetmesi gerekmektedir. Medya, göçmenlerin sadece ilgiye ve şefkate ihtiyaç duyan edilgen kişiler olmadığını, bazı başarı hikâyelerini aktarmak suretiyle kamuoyuna anlatabilmelidir (Sunata ve Yıldız, 2018). Göçmenlerin kendilerini güçlü hissetmeleri kendi problemlerini çözebilmeleri için gerekli olan beceriyi geliştirmelerine de katkı sunabilir.

Bu çerçevede, medyada göçmenlere yönelik olarak kullanılan dilin olumsuz ve damgalayıcı öğeleri barındırmaması ve göçmenlere dair doğru terminolojinin kullanılması için çalışmalar yapılması gerekmektedir. Bu konuda GİB, önemli bir rol oynayabilir. Ayrıca, medyada kültürel ve dini çeşitliliğin yansıtılması ve yansıtılan farklı grupların homojen bir kitleymiş gibi algılanmaması için çalışmalar yapılması, grup hakları kadar bireysel hakların da vurgulanması gerekmektedir (Özerim ve Tolay, 2021). Unutulmamalıdır ki, kamuoyu denilen şey önceden var olan ve hep aynı kalan verili bir unsur değildir. Kamuoyu dediğimiz şey inşa edilir. Siyasetçiler, entelektüeller ve medya bu anlamda belirleyici bir rol oynarlar. Göçmenlere ve etno-kültürel-dinsel açıdan farklı olana ilişkin geliştirilecek toplumsal refleksi olumluya veya olumsuzla çevirmek büyük ölçüde eylemleriyle ve söylemleriyle belirleyici olan aktörlerin elindedir (Doğanay ve Keneş, 2016).

## **TARTIŞMA: ENTEGRASYON POLİTİKALARININ NORMATİF ÇERÇEVESİ**

Günümüzde göçmenlerin entegrasyonu konusunda Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi, AGİT, IOM, UNHCR, ICMPD gibi pek çok uluslararası kurum tarafından birtakım çerçeveler çizilmiştir. Bu çalışma bağlamında özellikle AB tarafından hazırlanan ve yürürlükte olan çerçeve metninin daha kapsayıcı olması nedeniyle kullanılması uygun görülmüştür. Avrupa Birliği Adalet ve İçişleri Konseyi tarafından Kasım 2004'te kabul edilen Göçmen Entegrasyon Politikası için Ortak Temel İlkeler, uyum konusunda takip edilmesi gereken yol haritasının yapıtaşları konusunda bir fikir verebilir.<sup>13</sup> Uyum sürecinin sadece göçmenlerin buldukları yeni toprakların toplumsal, iktisadi, siyasi, kültürel ve insan coğrafyasına tek taraflı katılımı anlamına gelmediği, aksine uyum sürecinin

<sup>13</sup> AB Göçmenlerin Entegrasyonu İçin Ortak Temel İlkeler Belgesi için bkz., [https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/common-basic-principles\\_en.pdf](https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/common-basic-principles_en.pdf) Erişim Tarihi 23 Nisan 2022.

çift taraflı olduğu<sup>14</sup> ve çoğunluk toplumunun da dönüştüğü unutulmamalıdır. Yukarıda sıralanan söz konusu tematik alanların Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı kapsamında da ayrıntılı olarak verildiği belirlenmiştir.<sup>15</sup> Bu nedenle, Türkiye’de göçmenlerin uyumu konusunda gerçekleştirilen hukuki düzenlemelerin büyük ölçüde AB tarafından oluşturulan çerçeveden esinlenilerek oluşturulduğunu iddia etmek yanlış bir tespit olmayacaktır.

### ***Yasal Uyum***

Yasal uyum, göçmenin yasal statüsü, ikamet hakları, yurttaşlık ve haklara, mallara, hizmetlere ve kaynaklara eşit erişimi konularını kapsar. Bir başka deyişle yasal uyum, bireyin göç ettiği ülkedeki hukuki konumu ile ilgilidir. Hukuki konumdan kastedilen ise, göçmen bireyin özellikle haklara ve hizmetlere erişim açısından tek başına ve yurttaşla kıyaslandığında sahip olduğu güvencelerdir. Hak ve hizmetlere erişim açısından “güvence” teriminin kullanılması ise tam anlamıyla “yasal” uyum teriminin karşılığıdır. Hukuki temelde haklara ve hizmetlere erişimi sağlayan düzenlemeler, devletin göçmene karşı ödevlerini ve yükümlülüklerini içerir. İşte bu nedenledir ki; bir hukuk devleti bakımından anılan hususlara erişimi mümkün kılan düzenlemeler, gerek göçmen penceresinden gerek toplumsal uyum amacı açısından birer “güvence” olarak kabul edilebilir. İşte bu güvencelerin yasal uyumun ideal oryantasyon noktası üzerindeki görünümü ise yurttaşla eşitlik olarak tezahür etmektedir. Yasal uyumun hedef noktası, haklar bakımından göçmenin yurttaşla eşit konuma gelebilmesidir. Bu çerçevede, uyumu, sıkça tabir edildiği şekilde iki yönlü bir yol değil, özellikle yasal çerçevede, aynı zamanda bir tarafın tartılıp diğeri ile dengelendiği iki kefeli bir terazi olarak görebilmek de mümkündür.

### ***Karşılama ve Oryantasyon: Yasal Statülere, Medeni, Sosyal ve Ekonomik Haklara Erişim***

Devletin herhangi bir kimlik gözetmeksizin her yurttaşla eşit mesafede durması ve eşit haklar sağlaması beklenir. Bu bağlamda, mevcut YUKK yasasında vurgulanan haklar, bireyin dışlanmaması ve saygı duygusunu geliştirebilmesi için çok önem arz etmektedir. Etno-kültürel ve dinsel nitelikleri açısından farklılık sergileyen göçmen grupların kültür, dil ve din pratiklerinin koruması ve yeşertilmesi adına düzenlenen birtakım Çokkültürlü Eğitim Politikaları da bu hususta öne çıkmaktadır. Öte yandan, uyum konusunda oluşturulacak politikaların etkin bir stratejiye hizmet edebilmesi, bu politikaların etki doğurmasının beklendiği sistem içerisinde hukuken işletilebilir olması ile yakından ilişkilidir.

<sup>14</sup> Avrupa Birliği metinlerinde de uyumun çift yönlü bir süreç olduğu açıkça ifade edilmiştir. Bkz., Justice and Home Affairs Council (November 2004), “Common Basic Principles,” [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/common-basic-principles\\_en.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/common-basic-principles_en.pdf) Erişim Tarihi 23 Nisan 2022.

<sup>15</sup> Bkz., <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/Yayinlar/UYUM-STRATEJI/Uyum-Strateji-Belgesi-ve-Ulusal-Eylem-Plani.pdf> Erişim Tarihi 23 Nisan 2022.



çözebilmek için sosyo-ekonomik açıdan güçlendirilebilmeleri için kendi hayatlarını idame ettirebilecek kaynaklara ihtiyaç duymaktadırlar. İş piyasalarına erişim, göçmenlerin söz konusu potansiyellerini harekete geçirmeleri açısından kilit önem arz etmektedir. Türkiye’de farklı kategorilerdeki göçmenlerin önemli bir kısmı düzensiz göçmenlerden oluşmakla birlikte, son yıllarda düzenli göç kapsamında Türkiye’de çalışma ve ikamet izni ile çalışan göçmen kişi sayısında da artış görülmüştür.<sup>16</sup> Düzenli göçmen işgücü sayısındaki artış hiç şüphesiz olumludur, ancak göçmenlerin işgücü piyasalarında çalışma ve sosyal güvence hakları açısından yasal mevzuatın gereklerine uygun bir biçimde çalışmadığı da bilinen bir gerçektir. Düzenli bir biçimde işgücü piyasasına erişim önemli olmakla birlikte yeterli değildir. Uluslararası ve ulusal yükümlülükler kapsamında çalışma haklarına tam erişimi sağlayacak olanakların yaratılması da önem taşımaktadır. Bu bağlamda göçmenlerin işgücü piyasalarına erişimi ile işgücü piyasalarında yukarı doğru mobilitelerinin sağlanması yönünde geliştirilecek uyum strateji ve politikaları göçten hem göçmenlerin hem de göç alan ülke olarak Türkiye’nin olumlu dışsallık sağlaması açısından önemli bir gereksinim olarak ortaya çıkmaktadır.

Geçici koruma altında bulunanların enformel iş piyasalarından çıkmaları, çocuk işçiliğinin ve kayıt dışı işçiliğin azaltılması için büyük bir öneme sahip olan çalışma izni, 15 Ocak 2016 tarihinde resmî gazetede yayımlanan “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik” ile çıkarılmıştır (Aslantürk ve Tunç, 2018). Geçici koruma altında bulunan kişiler, yine 2016 yılında yürürlüğe giren Turkuaz Kart haricinde bütün çalışma izni türlerine başvurabilmektedirler (UİK, m.17/4).

### ***Sosyal Politikalar ve Uyum***

Devletlerin, yurttaşlarına dönük sağladığı hizmetleri, ülkelerinde bulunan göçmenlere de sağlamak şeklinde bir sorumluluğu bulunmaktadır. Göç olgusu, yabancılar açısından çeşitli finansman sorunları ve yurttışı olunmayan ülkeye ilişkin yeni sosyal riskleri beraberinde getirebileceği için, devletlerin bu sosyal grupların yaşam hakları ve buna dayalı sosyal haklarına ilişkin görevleri vardır. Bu durum, göç ve sonrasına ilişkin belirli bir sosyal hukuk çerçevesinin oluşmasını gerektirmektedir. Nitekim sosyal yardım hakkı genel olarak herkes için çeşitli uluslararası insan hakları belgeleri ve sözleşmeler ile güvence altına alınan haklardandır. Yakın zamana değin Türkiye’de yapılan araştırmalar, göçmenlere dönük yapılan sosyal yardımların, yurttaşlık rejimi temelinde yapılan sosyal yardım uygulamalarına paralel bir biçimde, standart olmayan ve dağınık bir yapı taşıdığını ortaya koymaktadır. Türkiye Cumhuriyeti yurttışı olup sosyal yardım alan hane halklarının, sosyal yardıma gereksinim duyma sürecinde işgücü piyasasına ve çalışmaya katılım dinamiklerinin ön plana çıktığı gözlemlenmektedir. Benzer bir eğilimin göçmenler için de geçerli olduğu görülmektedir.

Bu çerçevede, göçmenlerin kayıtlı sektörlerde ya da enformel ekonomi kapsamında, ücretli ya da ücret dışı faaliyetlere dayalı kazanç biçim, düzey ve dönemleri ile sosyal yardıma ihtiyaç duyma

---

<sup>16</sup> Türkiye’de yıllara göre değişen ikâmet izinleri konusunda ayrıntılı sayısal veriler için bkz., <https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri> Erişim Tarihi 6 Kasım 2022.

dinamikleri arasındaki ilişkinin sorgulanması gerekmektedir. Ancak 2016 yılıyla birlikte yapılan düzenlemelerle göçmenlere yapılan sosyal yardımlar konusunda daha başarılı ve düzenli adımlar atılmıştır. 2016 yılında yürürlüğe giren ve Avrupa Birliği ile işbirliği halinde gerçekleştirilen Kızılay Sosyal Uyum Programı (SUY) kapsamındaki Kızılaykart prosedürüyle 1,6 milyonu aşan ihtiyaç sahibi yabancıya erişim sağlanmış, değerlendirme kriterleri Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları (SYDV) aracılığıyla tutarlı bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır.<sup>17</sup>

## **SONUÇ**

Türkiye’de kitlesel Suriyeli göçünün kalıcılığa yüz tutmasıyla birlikte entegrasyon konusunun siyasal partiler düzeyinde ve kamuoyunda giderek siyasallaştığına tanık olunmaktadır. Her ne kadar, iktidardaki ve muhalefetteki partiler tarafından uyum konusunun değil de gönüllü geri gönderme konusunun altı çizilse de, kamu kurumlarının, yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının, akademinin mevzuatın el verdiği ölçüde iş birliği içinde uyum süreçlerine başarılı bir şekilde katkıda buldukları görülmektedir. Göç Politika Endeksi (mipex.eu) tarafından açıklandığı üzere 2015 ve 2020 yılları arasında Türkiye’de göçmenlerin toplumsal hayata entegrasyonu konusunda önemli ilerlemeler kaydedilmiştir. Özellikle sağlık, eğitim, yurttaşlık, ayrımcılık ile mücadele, aile birleşimi ve uzun dönem ikâmet izni gibi alanlarda Türkiye’nin gerçekleştirdiği yasal ve idari düzenlemelerin altını çizmekte fayda var. Ancak, formel iş gücü piyasalarına erişim ve siyasal katılım konularında başarıya ulaşamadığı görülmektedir. Son birkaç yıldır uyum konusu kamusal alanda yeterince dillendirilmemiş olsa da, devlet aktörlerinin, yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının yerel ve ulusal düzeylerde sergiledikleri başarılı çalışmalar uyum konusunda olumlu sonuçları beraberinde getirmiştir. Öte yandan, Türkiye’nin kendi göç tarihinden edindiği bilgi ve tecrübe birikimi ve Belediye Kanunu’nun 13. Maddesinde yer alan Hemşehrilik ilkesinin sunduğu imkânlar da göz önünde bulundurulduğunda göçmenlerin uyumu konusunda Türkiye’nin hiç de umutsuz bir noktada olmadığı gerçeği dikkatlerden kaçmamalıdır.

## **Teşekkürler**

Bu çalışmada sunulan görüşler ve kullanılan veriler büyük ölçüde yazarın dahil olduğu MATILDE kısaltmasıyla bilinen ve Ufuk 2020 araştırma projesi çerçevesinde elde edilmiştir (Sözleşme No. 870831). Ayşem Biriz Karaçay’a makale yazım sürecindeki katkıları için teşekkür ederim.

---

<sup>17</sup> Kızılay SUY Programı konusunda ayrıntılı bilgi için bkz., <https://platform.kizilaykart.org/tr/>

## KAYNAKÇA

- Aslantürk, O. ve Tunç, Y.E. (2018). Türkiye’de yabancıların çalışma izinleri: Suriyeliler örneği. *Ombudsman Akademik*, 5(9), 141-180.
- Barber, B. R. (2013). *If mayors ruled the world: Dysfunctional nations, rising cities*. New Haven: Yale University Press.
- Barkey, K. (2008). *Empire of Difference: The Ottomans in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bauböck, R. ve Joppke, C. (der.) (2010). How liberal are the citizenship tests? *EUI Working Paper*. RSCAS 41. [www.eui.eu/RSCAS/Publications/](http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/) (Erişim tarihi: 5 Eylül 2022).
- Bendel, P., Schammann H., Heimann C., and Sturner, J. (2019). *A Local Turn for European Refugee Politics Recommendations for Strengthening Municipalities and Local Communities in refugee and asylum policy of the EU* (March), Heinrich Böll Foundation.
- Biner, Z. Ö. (2010). From transit country to host country: A study of transformation of asylum legislation and practices in a border satellite city: Van, *MiReKoc Research Conference: Dissemination of the Findings from 2009*. İstanbul: Koç Üniversitesi.
- Caponio, T. ve Borkert, M. (2010). *The local dimension of migration policymaking*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Caponio, T., Scholten, P. ve Zapata-Barrero, R. (der.) (2019). *The Routledge Handbook of the Governance of Migration and Diversity in Cities*. Abington: Routledge.
- Crul, M. (2016). Super-diversity vs. assimilation: How complex diversity in majority–minority cities challenges the assumptions of assimilation. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42, 54–68.
- Çelik, V. ve Pekküçükese, Ş. (2018). Türkiye’de sivil toplum kuruluşlarının göç konusundaki çalışmaları üzerine bir değerlendirme, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi*, 53(3), 1273-1283.
- Doğanay, Ü. ve Keneş, H. Ç. (2016). Yazılı basında Suriyeli ‘mülteciler’: Ayrımcı söylemlerin rasyonel ve duygusal gerekçelerinin inşası, *Mülkiye Dergisi*, 40(1), 143-184.
- Erdoğan, M. ve Kaya, A. (der.) (2015). *14. yüzyıldan günümüze Türkiye’ye göçler*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Ertem, G. ve Tülek, N. (2014). Göç ve sağlıkta teknik destek- göç yönetiminde ulusal halk sağlığı standartlarının geliştirilmesi projesi, *IOM- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*. Ankara.
- EU, European Union (2016). Technical Assistance for a comprehensive needs assessment of short and medium to long term actions as basis for an enhanced EU support to Turkey on the refugee crisis, *Needs Assessment Report*. Service Contract 2015/366838.
- Göksun, Y. (2016). Akademi ve düşünce kuruluşları bağlamında Türkiye’de bilgi üretimi ve mülteciler, *Marmara İletişim Dergisi*, 25, 99-116.
- Hall, Stuart, (der.) (1997). *Representation: Cultural representations and signifying practices*. Londra: The Open University Press.

- İçduygu, A. ve Korfalı, D. K. (2014). Türkiye’de göçmenlerin yurttaş olma eğilimleri: deneyimler ve eğilimler. İçinde Ayhan Kaya, (der.), *Farklılıkların Birlikteliği: Türkiye ve Avrupa’da Birarada Yaşama Tartışmaları*, (s. 95-120), İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Karadağ Çaman, Ö. ve Özvarış, Ş. B. (2010). Uluslararası göç ve kadın sağlığı, *Sağlık ve Toplum*, 20(4), 3-13.
- Kaya, A. (2000). *Berlin’deki küçük İstanbul*. İstanbul: Bûke Yayınları.
- Kaya, A. (2012). Backlash of multiculturalism and republicanism in Europe, *Philosophy and Social Criticism Journal*, 38, 399-411.
- Kaya, A. (2012). *Islam, migration and integration*. Londra: Palgrave.
- Kaya, A. (2013). *Europeanization and Tolerance in Turkey: The Myth of Toleration*. London: Palgrave.
- Kaya, A. and Kentel, F. (2005). *Euro-Türkler: Türkiye ile AB arasında köprü mü, engel mi?* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kaya, A. and Kentel, F. (2008). *Belçika Türkleri*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Keyman, F. and İçduygu, A. (der.) (2005). *Citizenship in a Global World: European Questions and Turkish Experiences*. London and New York: Routledge.
- Keyder, Ç. (1997). The Ottoman Empire, in M. von Hagen and K. Barkey (eds.), *After Empire*, Boulder: Westview Press.
- Macreath, H. ve Sağnıç, S. G. (2017). *Türkiye’de sivil toplum ve Suriyeli mülteciler*. İstanbul: Helsinki Yurttaşlık Derneği.
- Mardin, Ş. (1981). Religion and secularism in Turkey, in Ali Kazancıgil and Ergun Özbudun (eds), *Atatürk: Founder of a Modern State*, London: C. Hurst & Company: 191–220.
- Mardin, Ş. (1997). The Ottoman Empire, in M. von Hagen and K. Barkey (eds.), *After Empire*, Boulder: Westview Press.
- Meer, N. ve Modood, T. (2009). Refutations of racism in the ‘Muslim question. *Patterns of Prejudice*, 43(3-4), 335-354.
- Özerim, M.G., and Tolay, J. (2021). Discussing the Populist Features of Anti-refugee Discourses on Social Media: An Anti-Syrian Hashtag in Turkish Twitter, *Journal of Refugee Studies*, Volume 34, Issue 1 (March): s. 204–218, <https://doi.org/10.1093/jrs/feaa022>
- Radtke, F. O. (1994). The formation of ethnic minorities and the transformation of social into ethnic conflicts in a so-called multi-cultural society: The case of Germany. İçinde John Rex and B. Drury (der.), *Ethnic Mobilisation in a Multi-Cultural Europe*. (s. 55-76) Hampshire: Avebury.
- Rosaldo, R. (1989). *Culture and truth: The remaking of social analysis*. Londra: Routledge.
- Russon, J. (1995). Heidegger, Hegel, and ethnicity: The ritual basis of self-identity, *The Southern Journal of Philosophy* XXXIII, 524.



- Sassen, S. (1990). *The Global City*. Princeton: Princeton University Press.
- Schinkel, W. (2017). *Imagined societies: A critique of immigrant integration in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schinkel, W. (2018). Against 'immigrant integration': for an end to neo-colonial knowledge production, *Comparative Migration Studies*, 6(31), 1-17
- Schnapper, D. (1998). *La relation à l'autre. Au cœur de la pensée sociologique*. Paris: Gallimard.
- Schnapper, D. (2004). La république face aux communautarismes, *Études*, février.
- Scholten, P. ve Penninx, R. (2016). The multilevel governance of migration and integration. İçinde Garcés-Mascareñas ve R. Penninx (der.). *Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors*. (s.91-108), Cham: Springer.
- Sunata, U. ve Yıldız, E. (2018). Representation of Syrian refugees in the Turkish media, *Journal of Applied Journalism & Media Studies* 7(1), 129-151.
- Tunaya, T. Z. (1960). *Türkiye'nin Siyasi Hayatında Batılılaşma Hareketleri*. İstanbul: Yedigün Matbaası.
- Ülker, E. (2007). Assimilation of the Muslim communities in the first decade of the Turkish Republic (1923-1934), *European Journal of Turkish Studies*, Articles, URL: <http://www.ejts.org/document822.html>
- Wood, P. (der.) (2010). *Intercultural Cities: Towards a model for intercultural integration: Insights from the intercultural cities programme, Joint action of the Council of Europe and the European Commission*. Brüksel: Council of Europe.
- Yıldız, A. (2001). *Ne mutlu Türküm diyebilene: Türk ulusal kimliğinin etmo-seküler sınırları (1919-1938)*, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Zapata-Barrero R., Caponio, T., and Scholten, P. (2017). Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis: A case study in immigrant policies, *International Review of Administrative Studies*, 1-6, 241-246.
- Zürcher, E. Z. (2003). *Turkey: A Modern History*. London: I. B. Tauris.