

Türkiye’de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerinden Bir İnceleme

Canan Emek İnan*

Öz

Göç olgusu Türkiye’de; başta güvenlik algılamasının belirleyiciliğinde, iskân siyasetinin bir bileşeni olan göçmen kabul politikalarını ve iskân siyasetinin uygulama sonuçlarını da bünyesinde barındırdığından güncelliğini koruyan ve koruyacağı tahmin edilen bir süreçtir. Bu çalışmada, Cumhuriyet’in ilanından günümüze kadar Türkiye’de göç politikaları, göç politikalarının temel felsefesinin inşa edildiği hukuki düzenlemeler çerçevesinde incelenmektedir. Bu kapsamda yürürlükte kaldığı süre içerisinde birçok kez değişikliğe uğramasına rağmen Türkiye Cumhuriyeti’nin göç politikalarının ve iskân siyasetinin temel belgesi olan 2510 sayılı İskân Kanunu ve gerek uluslararası sistem gerekse ülke genelindeki değişen şartların bir sonucu olan 5443 sayılı İskân Kanunu değişen göç ve iskân politikalarının en yalın örnekleri olarak uygulandıkları dönemin yapısal özellikleriyle birlikte değerlendirilerek, değişen göç ve iskân politikaları ilişkisi uygulama örnekleriyle incelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Göç, göçmen kabul politikası, iskân, İskân Kanunu

* Yrd. Doç. Dr., İnönü Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, e-posta: emek.sarigul@inonu.edu.tr

Migration Policies in Turkey: an Investigation over Settlement Laws

Canan Emek İnan*

Abstract

Migration phenomenon in Turkey is a process that is estimated to be always up-to-date for embodying the results of settlement policy implementations and migrant admission policies which are components of settlement policy. In this study, migration policies in Turkey from the proclamation of the Republic to the present are examined within the framework of the legal regulations on which basic philosophy of migration policies has been built. By evaluating in a body Settlement Law numbered 2510 which is the basic document of Turkey's migration and settlement policy despite having been changed several times during the period of validity and Settlement Law numbered 5443 which is the result of both Turkey's changing conditions and international system based on the structural features of the respective era, the relations between changing migration and settlement policies are examined in relation to the implementation samples.

Keywords: *Migration, migrant admission policy, settlement, Settlement Law*

* Asst. Prof., Inonu University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Political Science and Public Administration, e-mail: emek.sarigul@inonu.edu.tr

Giriş

İnsan topluluklarının yer değiştirme hareketleri ile yakından ilgili olan iskân uygulamaları, devletlerin ve toplumların hayatında önemli dönüm noktalarını oluşturan, sonuçları itibarıyla değerlendirildiğinde uzun bir süreci kapsayan siyasal bir olgudur. Bireysel ya da kitlesel nitelikli yer değiştirme hareketleri tarih boyunca toplumsal yapıların oluşmasında ve gelişip şekillenmesinde oldukça önemli işlevler yerine getirmiştir. Dolayısıyla iskân kavramı, insanların farklı türlerdeki yerleşim merkezlerinde, yaşamlarını toplu ya da dağınık sürdürmeleri şeklinde tanımlanan yerleşme kavramından çok daha geniş kapsamlıdır. Toplumsal ve siyasal örgütlenmenin ortaya çıkışı ile tarihlendirilebileceğimiz bu olgu, aynı zamanda da yöntem bakımından değişik usulleri bünyesinde barındıran politik düzenlemeler bütünüdür.

Türkiye Cumhuriyeti'nin iskân siyaseti, tarihsel olarak devraldığı mirasla aynı zamanda da güvenlik endişeleriyle ve güvenlik kavramının özünde yer alan risk ve tehdit algılamasıyla şekillenmiştir. Bu doğrultuda siyasi, ekonomik ve askerî bir güç olarak nüfusun niteliksel olarak artırılması, niceliksel olarak da benzeştirilmesi ilkelerine dayanan nüfus politikaları iskân siyasetinin önemli bir bileşeni olarak belirmiştir.

İkinci Meşrutiyet Dönemi'nde Osmanlı siyasal yaşamının önemli aktörü olarak beliren İttihat ve Terakki iktidarı döneminde ve Birinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda iç ve dış güvenlik kaygılarının belirleyiciliğinde gayrimüslim nüfusa yönelik sevk ve iskân uygulamaları, imparatorluğun Anadolu topraklarında nüfusun dağılımını önemli ölçüde değiştirmiştir. Cumhuriyetin iskân siyasetinin bu değişikliklerle temellendiği de söylenebilir.

Bu kapsamda günümüzdeki iskân politikalarının küreselleşme süreci başta olmak üzere ulus devletin değişen konumu nedeniyle birçok faktörün etkisinde belirlendiğini göz önüne alarak iskân politikaları ve uygulama örnekleri nedeniyle ortaya çıkan sonuçların toplumsal zemindeki gelişmeler ve değişimler çerçevesinde değerlendirilmesi,

aynı zamanda da tarihin seyri içerisinde yaşanmış farklı olay ve olgularla ilişkilendirilerek yani dönemin koşulları çerçevesinde analiz edilmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye’de göç politikaları, iskân kanunları çerçevesinde değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmede, esas olarak, 1934 tarihli 2510 sayılı İskân Kanunu ve 2006 yılında yürürlüğe giren 5543 sayılı İskân Kanunu temel alınmaktadır.

İskân ve Göç Kavramları

İskân Kavramı

İskân kavramı, en geniş manasıyla *beşeri bir yerleşmeyi* ifade etmektedir (Halaçoğlu, 2006: 1). Bu anlamıyla mecburi ya da ihtiyari yer değişimleri ve yerleşmeleri de kapsamaktadır. 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân Kanunu’nun¹ 17’nci maddesine göre iskân; “*Bir aileye, nüfus ve ihtiyacına göre oturacak ev veya ev yeri, sanatkârlara ve tüccarlara ayrıca geçim getirecek dükkân veya mağaza yahut bu gibi yapı veya yeri ve mütedavil sermaye; çiftçilere de ayrıca kâfi toprakla çift hayvanı, alet ve edevatı, tohumluk, ahır ve samanlık veya yeri vermekle yapılır.*” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanımlamada, ailelerin barınma gereksinimlerini karşılayacak konut ve konut yeri temini ile üretim sürecine katılmalarını sağlayacak olanakların temini üzerinde durulmaktadır.

Kent Bilim Terimleri Sözlüğü’nde *yerleştirim* olarak Türkçeleştirilen kavram; “*özellikle hükümetlerce uygulanan yöneltir sonucunda yerinden, yurdundan, barkından edilen bireylerin ve ailelerin yeni yerleşim yerlerine taşınmaları, oralarda konutlandırılıp, çalışma olanaklarına kavuşturulmaları*” (Keleş, 1998: 140) şeklinde tanımlanmaktadır. Söz konusu tanımda iskân kavramı, 2510 sayılı İskân Kanunu’nun 17. maddesine benzer bir şekilde ele alınmaktadır.

Devlet ve toplum hayatında önemli bir yeri bulunan iskân kavramı, insanların yer değiştirme hareketleri ile yakından ilgilidir. Değişik

1 2510 sayılı İskân Kanunu’nun tam metni için bkz. Kanunlar Dergisi (1934), Cilt: 13, s. 25, Ankara: TBMM Basımevi.

sebeplerle yapılan yer değiştirme yani göç hareketlerinin sonucunda bir iskân hadisesi meydana gelmektedir. İskân olgusunda belirleyici faktör olan nüfusun belli bir coğrafya üzerindeki yerleşim düzeninin sağlanması, devlet ve toplum hayatı açısından oldukça önemlidir. Nüfusun yurt genelinde dengeli dağılımının sağlanması, ekonomik kaynaklardan herkesin yeterince istifade etmesi, iskân mahallerinin korunması ve ortaya çıkan ihtiyaçlarına göre geliştirilmesi gibi devletlerin gücüne doğrudan etki eden, toplumsal yapıya ilişkin problemlerin ortaya çıkışını engelleyen veya mevcut problemlerin çözümüne olanak tanıyan sistemlerin oluşturulması, uygulanan iskân politikası ile yakından ilgilidir (Saydam, 1993: 227-228).

Devletlerin ekonomik, toplumsal, siyasal sistemleri ile yakından ilgili olan iskân kavramı, toplumsal yaşamın hemen her alanını ilgilendiren sosyal bir olgu olarak da tanımlanabilir. Bu tanım dolayısıyla da iskân siyaseti ve uygulamaları ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal sonuçları olan bir süreç olarak belirlemektedir. Konuyu ülkelerin genel iskân siyasetlerinin sonucu olan iskân uygulamaları açısından değerlendirdiğimizde ise söz konusu uygulamaların toplumsal sistemden etkilenmesi ve sonuçları bakımından da toplumsal sistemi etkilediği gerçeği, konunun önemini bir kez daha ortaya çıkarmaktadır.

Göç Kavramı

En genel anlamıyla göç veya göç hareketi, “*iyi tanımlanmış coğrafik bölgeler veya idari alanlar arasındaki yerleşim yeri değişiklikleri*” (Ünal, 1998: 91) olarak tanımlanmaktadır. İnsanlık tarihi kadar eski olan göç ve göçmen hareketleri, günümüzde de artarak devam etmektedir. Yiyecek bulma ihtiyacından ortaya çıkan tarihin ilk göçleri, yirmi birinci yüzyılda fiziki, siyasi, tarihi, askerî ve sosyo-ekonomik, kültürel ve çevresel faktörlere bağlı olarak güncelliğini korumaktadır (Gürbüz & Karabulut, 2008: 38; Tümertekin & Özgüç, 2004: 236; Tanoğlu, 1966: 79).

Göç kavramı tanımlanırken mesafe, zaman ve kalıcılık gibi boyutlar da dikkate alınmalıdır. Genellikle, göç çalışmalarında bir yer

değiştirme hareketinin göç hareketi olarak tanımlanabilmesi için altı ay ya da bir yıl ölçütü kullanılmaktadır. Göç hareketinin varış noktasında kalıcı bir yerleşim yapmak üzere gerçekleştirilip gerçekleştirilmediği konusu, söz konusu bilginin subjektif değerler içermesi dolayısıyla kullanılmayabilmektedir. Göç tanımında temel olarak mesafe ve zaman boyutu bulunmakta, kimi zaman da göç hareketinin kalıcı amaçlı olup olmadığı da göz önüne alınabilmektedir (Ünal, 1998: 91-92). Ancak kavramı yalnızca demografik bir süreç olarak tanımlamak, içeriğini anlatmak bakımından yetersiz kalmakta, göçün anlamını daraltmaktadır (Yenigül, 2005: 274). Göç kavramı aynı zamanda yerleşme sisteminin değişen koşullara uyumunu sağlama işlevini de yerine getirmektedir (Tekeli, 2011: 163).

Farklı bilimsel disiplinlerin inceleme alanına giren göç; sosyal, politik, ekonomik, ekolojik veya bireysel nedenlerden kaynaklanan, hem zaman hem mekân ve hem de amaç açısından irdelenmesi gereken bir *değişim* sürecidir. Bu süreç, toplumsal yapıda farklı sonuçlara yol açması bakımından temelde sosyolojik bir olgudur. Göç olgusu iskân uygulamalarının bir nedeni olabileceği gibi, iskân siyasetinin bir sonucu olarak da ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle, iskân siyasetinin ve iskân uygulamalarının temelinde göç kavramının yer aldığı söylenebilir.

Kişi ya da grupların, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel nedenlerin sonucu olarak iskâna konu olması/iskâna tabi tutulması durumu oldukça eski bir uygulamadır. Karpat'ın (2010: 86) da belirttiği gibi, dünyadaki devletlerin büyük bir bölümü, göçlerin getirdiği insanlar ve sonraki kuşaklar tarafından kurulmuştur. Türk tarihinde de, büyük değişiklikleri beraberinde getiren kitle hareketleri genellikle göçler biçiminde gelişmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin 1923'te kuruluşunu hazırlayan kitle hareketleri de bu çerçevede gerçekleşmiştir. Geçmişteki kadar ulus ve devlet inşasına doğrudan etkisi kalmamakla ve kitesellikten bireysel düzeye düşmüş olmakla birlikte ülkelerin genel iskân siyaseti çerçevesinde uygulanan göç politikalarının, toplumsal yapı

üzerindeki etkileri günümüzde de devam etmektedir (Kazgan, 1983: 1556; Ünver, 2010).

Türkiye’de Göç Politikaları

Türkiye’de göç politikaları; *Erken Cumhuriyet Dönemi, 1940-1960 ve 1960 sonrası* olmak üzere üç dönemde incelenebilir.

Erken Cumhuriyet Dönemi Göç Politikaları

İkinci Meşrutiyet döneminde Osmanlı siyasal yaşamının en önemli aktörü olarak beliren İttihat ve Terakki iktidarı yılları ve Birinci Dünya Savaşı’nı izleyen yıllarda, iç ve dış güvenlik kaygılarının belirleyiciliğinde gayrimüslim nüfusa yönelik sevk ve iskân uygulamaları, Anadolu topraklarında nüfusun kompozisyonunu değiştirmiştir. 1913-1918 yılları arasında gerçekleşen sevk ve iskân hareketleri sonucunda, 17.5 milyon olan ülke nüfusunun yaklaşık olarak üçte birinin yer değiştirdiği söylenebilir. Söz konusu sevk ve iskânlar, Anadolu’nun günümüz etnik ve dinsel dağılımının ana belirleyicilerindedir (Dündar, 2007: 245-252).

Siyasal sınırları çizilmiş olan ve bu sınırlar ötesinde herhangi bir maceraya girmeme niyetindeki Türkiye, içteki duygusal eğilimleri gerçek amaçlara yöneltmek, ülkenin ekonomik ve sosyal alanlardaki kalkınmasını sağlayacak insan unsuruna sahip olmak, dıştan kaynaklanan iddia ve kampanyalara karşı koyup Türk yurdunu gelecekte olası bir tehlikeden kurtarmak için, kısa zamanda nüfusun artmasını sağlayan bir nüfus politikası izlemiştir. Bu yaklaşımın yansımalarını Cumhuriyet’in ilk yıllarından bu yana çıkarılan yasalarda ve uygulamalarda görmek olanaklıdır (Arı, 1992: 413; Arı, 2003: 28-29). 31/05/1926 tarih ve 885 sayılı İskân Kanunu’nun² dışarıdan göçmen olarak kabul edileceklerde aranan şartları düzenleyen 2’nci maddesindeki “*Türk harsına dahil olmayanlarla... anarşistler, casuslar, Çingenerler ve mem-*

2 885 sayılı İskân Kanunu’nun tam metni için bkz. Düstur, 3. Tertip, Ankara:1944, Cilt:VII, s.1441-1443.

leket haricine çıkarılmış olanlar kabul edilmezler.” ifadesi ile göçmen olarak kabul edileceklerde aranan temel özellik, “*Türk harsı*” (kültürü) olarak belirlenmiştir. 885 sayılı İskân Kanunu, göçmen kabul politikasına yönelik belirlediği esaslar çerçevesinde değişik ad ve sıfatlarla kabul edilen göçmenlerin iskân edilmesinde ve ülke sınırları dâhilinde gerçekleştirilen yer değiştirmelerde temel hukuki düzenleme olarak 1934 yılına kadar yürürlükte kalmıştır.

Bu gelişmelerle devralınan nüfusun hem niteliksel ve niceliksel durumu hem de ülke topraklarındaki dağılımı, erken Cumhuriyet dönemi olarak adlandırılan 1920’ler ve 1930’ların sonuna kadar olan dönemdeki göç politikaları ve iskân politikalarında belirleyici olmuştur. Bu belirleyiciliğin ilk örneği 30 Ocak 1923 tarihinde Lozan Barış Antlaşması’nın bir ön koşulu olarak imzalanan Türk ve Yunan Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol uyarınca Türk ve Yunan hükümetleri arasında gerçekleştirilen nüfus mübadelesidir. Söz konusu protokol uyarınca, 500 bin Türk vatana göç ederken, Yunanistan’a göç eden Rum sayısı ise 1.2 milyondur (Erder, 2014:109).

1923-1938 arasındaki dönemde Bulgaristan’dan 204.686 (88.501 iskânlı, 116.185 serbest göçmen), Yugoslavya’dan 111.273 (neredeyse tamamı serbest göçmen statüsünde) ve Romanya’dan 113.720 (75.711 iskânlı, 38.009 serbest göçmen) kişi göçmen olarak Türkiye’ye gelmiştir. Balkanlardan Türkiye’ye gelen söz konusu göçmenlerin iskânını 1923-1933 ve 1934-1938 şeklinde iki ayrı dönemde incelemek gerekmektedir. İskân edilen göçmenlerin statüsü böyle bir ayrımı zorunlu kılmaktadır. 1923-1933 arasındaki dönemde gelen göçmenlerin büyük bir kısmı serbest statüde kabul edilirken, 1934-1938 döneminde ise göçmenler çoğunlukla iskânlı statüde kabul edilmişlerdir (Duman, 2009: 474-475; Geray, 1962: Ek Tablo 2).

Türk kimliğinin etnik olarak tanımlandığı 1930’lu yıllarda yürürlüğe giren 2510 sayılı İskân Kanunu, dönemin konjonktürüne uygun bir yapıdadır. Hülür ve Akça’nın (2007: 327-328) da belirttiği gibi Cumhuriyetin kurulduğu topraklar içerisinde yaşayan çoğunluğu

temsil eden Türk kimliğine yapılan göndermeler ulus söyleminin çekirdeğini oluşturmaktadır.

Bu açıdan, 2510 sayılı İskân Kanunu'nun muhacirlerin ve mültecilerin kabulünü düzenleyen ve “*Türk soyundan meskûn veya göçebe fertler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı meskûn kimseler*”in göçmen olmaya hak kazanacağını belirten 3'üncü madde hükmü oldukça önemlidir. Bu madde hükmüyle, ülkeye kabulüne izin verilen göçmenlik biçimleri; Türk kökenli yerleşik/göçebe bireyler ile Türk kültürünü paylaşan yerleşik kimseler olarak belirlenmiştir. Yasak getirilen göçmenlik biçimleri ise; Türk kültürünü paylaşmayan yerleşik kimseler ve Türk kökenli olmayan göçebe bireyler olarak sıralanmıştır (Çağaptay, 2002:232).

Söz konusu Kanun'un göçmenlere yapılacak yardımları düzenleyen 7'nci maddesi ile, “*Türk ırkından olup hükümetten iskân yardımı istememeyi yazı ile bildiren muhacirler ve mülteciler*” Türkiye içinde istedikleri yerde yerleşme konusunda serbest bırakılmış, hükümetten iskân yardımı isteyenler ise hükümetin göstereceği yerlere gitmeye mecbur tutulmuştur. “*Türk ırkından olmayanlar*” ise hükümetten yardım istemeseler bile, “*hükümetin göstereceği yerde yurt tutmaya ve hükümetin izni olmadıkça buralarda kalmaya mecbur*” edilmişlerdir. Bu düzenlemeyle göçmen kabul politikalarında bir kez daha Türk kimliği belirleyici olmuştur.

Ağustos 1934 tarihli ve 15035/6599 sayılı İskân ve Nüfus İşlerinin Süratle İkmali Hakkında Tamim³ ile göçmen statüsünü düzenleyen sınıflandırma ayrıntılandırılmıştır. Tamim'in 4'üncü maddesi; “*tabiiyet beyannamesi Türk ırkından olanlara veya Türk kültürüne bağlı olup da Türkçe konuşup Türkçeden başka dil bilmeyenlerin* ve Tamim'in yürürlüğe girdiği tarihe kadar Garbi Trakya'dan gerek kaçak ve gerek pasaportla gelmiş olan Türkler ve Türk kültürüne bağlı olanların hızla vatandaşlığa kabul işlemlerinin yapılmasını, bunlardan herhangi bir

3 İskân ve Nüfus İşlerinin Süratle İkmali Hakkında Tamim'in tam metni için bkz. Naci Kökdemir, Eski ve Yeni Toprak, İskân Hükümleri ve Uygulama Kılavuzu, Ankara: 1952, s. 234-239.

şekilde kendilerinden şüphe edilenler varsa muhacir kâğıdı verildikten sonra bu tahkikata devam edilmesi ve Pomaklar, Boşnaklar, Tatarlar, Karapapahlar hakkında da aynı işlemlerin yapılmasını karara bağlamıştır. Başka bir devletin tabiiyetindeki Kürtler, Araplar ve Arnavutlar gibi Türkçeden başka dil konuşan diğer Müslümanlara ve bir kayıtle bağlı olmayan (aleltilâk) ecnebi Hristiyanlara ve Yahudilere vatandaşlığa kabul belgesi (tabiiyet beyannamesi) ve muhacir statüsü verilmesi, Müslüman Gürcü, Lezgi, Çeçen, Çerkez, Abaza ve diğer Türk kültürüne bağlı sayılan Müslümanlar hakkında merkezden alınacak emirle kişilere fert üzerinden tabiiyet beyannamesi imzalatılması esası benimsenmiştir.

1940-1960 Dönemi Göç Politikaları

Genel olarak ülkelerin göç alma ya da göçmen kabul politikaları, belirli amaçlar doğrultusunda göçmen kabul etme ve göç süreci sonunda ekonomik, sosyal ve kültürel sorunları en aza indirerek belirlenen amaçlara ulaşma çerçevesinde şekillenmektedir. 1940-1960 döneminde inceleyebileceğimiz ilk örnek, 1950-1952 yılları arasındaki Bulgaristan göçleridir. Doğanay'ın belirttiği üzere, 1950-1952 yılları arasında Bulgaristan hükümetinin Türk azınlığa yönelik tehcir ve göçe zorlama politikaları sonucu 37.851 aileye mensup olmak üzere 154.393 kişi iskânlı göçmen olarak Türkiye'ye yerleşmiştir (Doğanay, 1997: 197). Bulgaristan'ın söz konusu politikalarında, Türkiye'nin 11 Mayıs 1950 tarihinde Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütüne (NATO) üyelik başvurusunda bulunmasıyla iki kutuplu dünya düzeninde safını belirleyerek Sovyetler Birliği'nin yayılma tehlikesi karşısında Batı Blokunda yer almasıyla başlayan, Kore'ye asker göndermesi ile devam eden ve 1952 yılında NATO'ya resmen üye olmasıyla gelişen süreç etkili olmuştur.

1950-1952 yılları arasında Bulgaristan'dan göçe zorlanan Türk göçmenler, devlet tarafından yerleştirildikleri için iskânlı göçmen olarak kabul edilmiştir. Mevcut iskân mevzuatına uygun bir şekilde yapılan planlamalar doğrultusunda ülke dahilindeki mevcut şehir, kasaba ve köylere dağınık veya yeni mahalleler oluşturacak şekilde yerleşti-

rilmişlerdir. Bu göçmenler kısa zamanda üretici konuma getirilmiştir (Doğanay, 1997: 197; Ünal, 2008: 48).

Bu dönemdeki bir diğer kitlesel göç hareketi 1952- 1967 yılları arasında Yugoslavya-Makedonya topraklarında cereyan etmiştir. Yugoslavya-Makedonya Müslümanlarını göç kararı almada itici sebep etnik tabakalaşma sistemi çerçevesinde azınlık statülerine tabi olmaları; Türkiye'yi tercih etmelerine yol açan çekici sebep ise kendilerini Türk ve/veya Müslüman, Türkiye'yi anavatan ve/veya Müslüman ülke olarak görmeleri oluşturmuştur. Göçmenlerin Türkiye'de akraba ve hı-sımlarının bulunması göç kararı almasını hızlandırıcı ve kolaylaştırıcı bir işlev görmüştür. Söz konusu göçmenlerin çoğu Yugoslavya Federal Sosyalist Cumhuriyeti'nden bağımsızlığını ilan edecek olan Makedonya Federe Sosyalist Cumhuriyeti'nden (günümüzdeki Makedonya Cumhuriyeti toprakları), küçük bir kısmı da Sırbistan Federe Sosyalist Cumhuriyeti bünyesindeki Kosova Cumhuriyeti'nden, çok azı da Sırbistan Federe Sosyalist Cumhuriyeti'nden göç etmiştir (Çavuşoğlu, 2006: 110, 125-126).

Konuya bir bütün olarak yaklaştığımızda 1923'ten 1960'lı yıllara kadar Türkiye'ye gelen göçmenlere, devlet tarafından uygulanan politikalar doğrultusunda barınma ve iş olanakları sağlanmıştır. Bu dönemde gelenlerin büyük çoğunluğunun çiftçi olması, kırsal alana yapılacak yerleşime uyum sağlamaları açısından, iklimin ve geldikleri yerlerdeki üretim tarzlarının önemini artırmıştır. Ayrıca göçmenlerin büyük çoğunluğunun şehir, kasaba ve köylere serpiştirilmek suretiyle yerleştirilmeleri, onların sosyal bakımdan çevreye ve topluma uyum sağlaması yönünden daha az sakıncalı olacağı düşünülmüştür (Geray, 1962: 55; Doğanay, 1997: 199).

1960 Sonrası Dönemde Göç Politikaları

Cumhuriyet'in kuruluşundan 1960'lı yıllara kadar nüfus politikasının genel eğilimi, nüfusu artırmaya yöneliktir. Bu eğilim, nüfusta belli bir doyum düzeyine ulaştıktan sonra, Türkiye'nin kentleşmesi, sanayileşmesi ve demokrasi kültürünün yükselmesiyle birlikte değiş-

meye başlamıştır. Bu değişiklik, Türkiye’ye özgü olmayıp, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin hemen hemen tümünde görülebilmektedir. Cumhuriyet’in ilk yıllarında, nüfusu artırmaya dönük bir tutum mevcutken, 1960’lı yıllardan sonra, bu yaklaşım yavaş yavaş terk edilmiştir. Uygulanan beş yıllık kalkınma planlarında, zaman içinde, nüfus ve aile planlamaları gibi deyimler gündeme gelmiş, bir süre sonra bu yaklaşım, genel bir tercih ve güçlü bir siyaset unsuru olarak belirmiştir. Cumhuriyet’in ilk yıllarında, kalkınma modelinin bir parçası olarak görülen geniş aile modeli ve çok nüfuslu toplum olgusu, tarım toplumundan sırasıyla sanayi ve bilgi toplumuna geçişin yaşandığı süreçlerde, gelişmenin ve modernleşmenin önünde bir engel olarak algılanmıştır (Arı, 2003: 28).

Bu genel nüfus politikasının uygulamaya konulduğu 1960’lardan sonra Balkanlardan Anadolu’ya yönelik göç dalgaları devam etmiştir. Türk ve Bulgar hükümetleri arasında imzalanan ve 22/08/1969 tarihinde yürürlüğe giren “Türkiye Bulgaristan Yakın Akraba Göçü Anlaşması”⁴ çerçevesinde 1968-1979 yılları arasında 32.356 aileye mensup 116.521 kişi Türkiye’ye göç etmiştir. Böylelikle, 1950-1952 yılları arasında gelen göçmen ailelerinden büyük bölümünün Bulgaristan’da kalan yakınlarının Türkiye’ye serbest göçmen olarak gelmeleri sağlanarak parçalanmış ailelerin birleşmesi sağlanmıştır. Bulgaristan’dan 1968-1979 yılları arasında gelen göçmenler serbest göçmen statüsünde oldukları ve parçalanmış ailelerin birleştirilmesine yönelik anlaşmalar çerçevesinde Türkiye’ye göç ettikleri için akrabalarının bulunduğu yerlere kendi olanakları ile yerleşmişlerdir (Doğanay, 1997: 197-198).

4 Tam adı; Türkiye Cumhuriyeti ile Bulgaristan Halk Cumhuriyeti Arasında Yakın Akrabaları 1952 Yılına Kadar Türkiye’ye Göç Etmiş Olan Türk Asıllı Bulgar Vatandaşlarının Bulgaristan Halk Cumhuriyeti’nden Göç Etmeleri Hakkında Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun’un tam metni için bkz. TBMM Kanunlar Dergisi (1969), Cilt: 52, Ankara: TBMM Basımevi, s.552-554.

Türkiye'ye son iskânlı göç hareketi, Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun'un⁵ 11/11/1992 tarihinde yürürlüğe girmesiyle gerçekleşmiştir. Eski Sovyetler Birliği'ni oluşturan cumhuriyetlerde dağınık halde yaşayan Ahıska Türkleri, Türkiye'ye gelmek isteyenlerden en zor durumda bulunanlardan başlamak üzere, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek yıllık sayıyı aşmamak kaydıyla, serbest veya iskânlı göçmen olarak kabul edilmiştir. Bu kanuna göre yayınlanan 92/3606 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 1992 yılında 150, 1993 yılında ise 350 aile olmak üzere ilk planda 500 ailenin Türkiye'ye göçü planlanmıştır. Alım'ın Ahıska Türkleri'nin iskân edilme süreçlerini konu alan araştırmasına göre; Türkiye'ye göçü planlanan ilk 150 ailenin iskân işlemleri 1994 yılının Mayıs ayında tamamlanarak anılan aileler Iğdır'daki geçici iskân merkezlerine yerleştirilmiştir (Alım vd., 2006: 317). 27/04/2015 tarih ve 2015/7668 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun'a dayanarak 2015 yılında 677 ailenin iskânlı göçmen olarak kabulüne karar verilmiştir. 1960 sonrası dönemde, ülkemize Balkan ülkeleri dışında özellikle, Müslüman olan veya Türk dil grubuna bağlı olan ülkelerden iskânlı ve serbest göçmen olarak göç edenler de olmuştur. Örneğin, Türkistan'dan toplam 695 ailede 2.194 nüfus iskânlı, 214 ailede 684 nüfus serbest göçmen olarak, Afganistan'dan 1.006 ailede 4.163 nüfus iskânlı göçmen olarak gelmiş ve özellikle İç Anadolu, Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da kırsal ve kentsel kesimde yerleştirilmişlerdir. Bu rakamlara 1991 Körfez Savaşı sonrasında Irak'taki olumsuz durumdan kaçarak geçici bir süre için Türkiye'ye sığınan Peşmergeleri de ekleyebiliriz. 1980 sonrasında ülkemiz topraklarına yönelik göç hareketlerinin, 2510 sayılı İskân Kanunu hükümlerinin değişen koşullara uyum sağlayamaması nedeniyle, Ahıska Türkleri örneklerinde görüldüğü gibi ayrı yasal düzenlemelere konu olduğu görülmektedir (Doğanay, 1997: 198; Göksu, 2003: 350-351).

5 3835 sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun'un tam metni için bkz. TBMM Kanunlar Dergisi (1992), Cilt: 75, Ankara: TBMM Basımevi, s.552-554.

Türkiye’nin göç politikası ulus devlet anlayışı çerçevesinde kurgulanmıştır. Değişen koşullarda göç ve sığınma politikalarını dünyada geçerli rejim, politika ve uygulamalarla uyumlu kılmak için, süreç içerisinde yeni yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. 1994 tarihli İltica Yönetmeliği, 2005 tarihli İltica ve Göç Alanındaki Türkiye Ulusal Eylem Planı ve 1934 tarihli İskân Kanunu’nun yerini alan 2006 tarihli ve 5543 sayılı İskân Kanunu, ulus devlet merkezli göç politika ve uygulamalarının yirmi birinci yüzyılın başlarında da devamı niteliğindedir (İçduygu, 2010: 30-36).

İskân Kanunları-Göç Politikaları İlişkisi

Göçmen kabul politikaları, istisnai durumlarda milletlerarası anlaşmaların konusu olmakla beraber, esas olarak bir iç hukuk meselesidir. Ulus devletlerin tabiiyet konusunda olduğu gibi, göç konusunda da mahfuz yetkileri söz konusudur. Her devlet, kimleri göçmen olarak kabul edip kimleri kabul etmeyeceğine kendisi karar vermektedir. Göç eden kişinin önceki vatandaşlığını kaybetmesi ve göç ettiği ülkenin vatandaşlığını kazanması, ilgili devletin iç hukuk kurallarına bağlıdır. Bir başka anlatımla göçmen kabulü devletlerin siyasal, ekonomik ve sosyal politikaları ile yakından ilgili olup genellikle iç hukuka tabi bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır (Yılmaz, 2007: 245).

1924 yılında Româda toplanan Göçler Kongresi’nde *göçmen* deyi mi, iş bulmak amacıyla kendi öz memleketini terk eden ile buna eşlik eden ya da sonradan yanına gelen kimse olarak tanımlanmıştır. 1932 yılında Cenevre’de toplanan kongrede ise süre bakımından *geçici* ve *sürekli göçmen* ayrımları göz önüne alınarak gezinin amacı ve süresi bakımından göçmenler diğer amaçlarla geziye çıkanlardan ayrılmak istenmiştir. Türkiye’deki istatistiklerde ise daha çok yerleşmek üzere gelenler göçmen sayılmakta, süre bakımından ise bir ayırım yapılmamaktadır. Göçmenlerin yerleştirilmeleri açısından, devlet tarafından iskân edilenlerle iskân edilmeyenler ve devletten iskân talep etmeye hakkı olmayanlar ile bunu istemeyen göçmenler arasında yasal bir ayırım yapılmaktadır. Birinci gruba dahil olanlar *iskânlı göçmen*, ikinci

gruptakiler ise *serbest göçmen* olarak adlandırılmaktadır (Kodaman, 2008: 5; Geray, 1970: 9).

Cumhuriyet'in ilanından günümüze kadar Türkiye'de izlenen göç politikaları zaman içerisinde ülke içi ve ülke dışı faktörlerin de etkisiyle değişime ve dönüşüme uğramıştır. Bu noktada Cumhuriyet Dönemi göç politikaları açısından üzerinde durulması gereken konuların başında 2510 sayılı İskân Kanunu ve bu kapsamda izlenen iç göç politikaları gelmektedir. 2510 sayılı İskân Kanunu hükümleri çerçevesinde yerleşmek amacıyla ülkeye gelen Türk soylu ve Türk kültürüne bağlı kişiler belirli koşullar altında ülkeye muhacir (göçmen) olarak kabul edilmişlerdir. Muhacir olarak ülkeye kabul edilenler gerekli işlemlerin tamamlanmasından sonra Bakanlar Kurulu kararıyla Türk vatandaşlığına alınmakta ve kendilerine bazı muafiyetler sağlanmaktadır. Sadece resmi rakamlara göre, 1923-1997 yılları arasında, toplam 1.648.077 kişi ülkeye göçmen olarak yerleştirilmiştir (Çiçekli, 2008: 196-197).

21/06/1934 tarihli ve 2773 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2510 sayılı İskân Kanunu, Cumhuriyet Dönemi iskân kanunları içerisinde en çok tartışılan kanunlardan biridir. Kendisinden önceki çok sayıda kanunu yürürlükten kaldıran 2510 sayılı Kanun, yürürlükte kaldığı süre içerisinde birçok kez değişikliğe uğramasına rağmen Türkiye Cumhuriyeti'nin iskân siyasetinin temel belgesi olma özelliğini korumuştur.

Kanun'un gerekçesinde⁶ Osmanlı Devleti'nin iskân politikası değerlendirilmekte, Osmanlı Hükümetinin üç asırdan beri anavatana göç eden muhacirleri sistemli bir iskân politikasına tabi tutmadığı ileri sürülmektedir. Osmanlı Devleti'nin, muhacirleri iskân ederken onları Türk kültürü içerisinde kaynaştıramamasından ve Türkçeyi anadil olarak benimsetmeye çalışmamasından şikâyet edilmekte ve bu durumun sonuçları değerlendirilmektedir. Kanun'un gerekçesinde eleştirilen bir diğer konu da, Osmanlı Devleti'nin aşiretleri iskân siyasetidir.

6 Ayrıntılı bilgi için bkz. TBMM ZC, Devre: IV, Cilt: XXIII, İçtima: III (Altmış beşinci inikat 07/06/1934)'ün 189 sıra numaralı İskân Kanunu Lâyihası ve İskân Muvakkat Encümeni Mazbatası

Osmanlı İmparatorluğu döneminde aşiretlerin, ağalığın, beyliğin bir idare tarzı olarak benimsendiği yargısı üzerinde durularak bu durumun yol açtığı sorunlardan bahsedilmektedir.

2510 sayılı İskân Kanunu'nun amaçlarını, söz konusu Kanun'un gerekçesi üzerinden incelediğimizde iki temel amaçla karşılaşmaktayız. Bunlardan birincisi, Türk kültürünü kuvvetlendirmek ve dil davasını çözüme kavuşturmadır. Bu amacı gerçekleştirmek için memlekete Türk kültürüne bağlı göçmen getirerek Türk kültürlü nüfusu yoğunlaştırmak, bunun için de millî sınırlarımızın dışında kalmış soydaşlara ülkenin geniş toprakları üzerinde yurt edindirmenin gerekliliği vurgulanmaktadır. Söz konusu amaçla bağlantılı olarak vurgulanan diğer temel amaç da Türk kültürüne bağlı olmayan nüfus kitlelerini bir yerleşim bölgesinden bir başka yerleşim bölgesine taşıyarak dağınık bir şekilde yerleştirmek ve bunları Türk kültürüne bağlayarak Türk kültürünü kuvvetlendirme gerekliliğidir (Gök, 2005: 70). Bu çerçevede 2510 sayılı İskân Kanunu, ulus devlet idealinin gerçekleştirilmesinde oldukça önemli bir rol üstlenmiştir.

2510 sayılı İskân Kanunu, göçmen kabul politikasına yönelik olarak göçmen ve mülteci tanımlamalarında Türk soy ve kültürüne mensubiyetine yaptığı vurgu sebebiyle eleştirilmektedir (Danış, 2004: 8). Bu noktada Kirişçi'nin, Kanun metnine hâkim olan kimlik vurgusuna rağmen, mülteci ve göçmen kabul pratiklerinde dinin de özel bir yere sahip olduğu tespiti çerçevesinde, etnik olarak Türk olmayan Müslüman Arnavutlar, Boşnaklar ve Pomakların, mülteci veya göçmen olarak kabul edilmesine rağmen Ortodoks Gagavuz Türkleri veya Şii Azerilerin bu ayrıcalıktan faydalanamaması şeklinde verdiği örnekleri dikkate almak gerekmektedir (Kirişçi 2000'den aktaran Danış, 2004).

2510 sayılı İskân Kanunu'nun 1'inci maddesi ile muhacir ve mültecilerle göçebelerin ve gezginci Çingenelerin yurt içinde iskân edilmelerinin, Türk kültürüne bağlılık ve nüfus oturuş ve yayılışının düzeltilmesi amacıyla İcra Vekilleri Heyeti tarafından yapılacak programa uygun olarak Dâhiliye Vekâleti ile Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâleti tarafından düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

2'nci madde ile de iskân bölgeleri belirlenmiştir. Dâhiliye ile Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekilleri Heyetince müştereken belirlenip İcra Vekilleri Heyeti tarafından tasdik olunacak haritaya göre Türkiye iskân bakımından üç ayrı mıntıkaya ayrılmıştır. 1 numaralı bölgeler, Türk kültürlü nüfusun tekâsüfü (yoğunlaştırılması) istenen yerleri; 2 numaralı bölgeler, Türk kültürüne temsili istenen nüfusun nakil ve iskânına ayrılan yerleri; 3 numaralı bölgeler yer, sıhhat, iktisat, kültür, siyaset, askerlik ve güvenlik nedenleriyle boşaltılması istenen yerler ile iskân ve ikametini yasaklandığı yerleri kapsamaktadır. 24/04/1947 tarihinde yürürlüğe giren 5098 sayılı İskân Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına, Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Yeniden Bazı Madde ve Fıkralar İlavetine Dair Kanun'un⁷ yürürlüğe girmesiyle; 2510 sayılı İskân Kanunu'nun ülkeyi iskân bakımından üç mıntıkaya ayıran Türk kültürlü, Türk kültürüne temsili istenen nüfusun oturma yerlerini, iskân ve ikamete yasaklanan bölgeleri belirleyen 2'nci madde hükmü yürürlükten kaldırılmıştır.

3'üncü madde ile Türkiye'de yerleşmek maksadıyla dışarıdan gelmek isteyen Türk soyundan olan göçebe, aşiretler ve Türk kültürüne bağlı kimselerin Dâhiliye Vekillığının görüşü alınmak şartıyla, Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekâletinin emirleriyle yerleştirilecek olanları *muhacir* olarak tanımlanmış ve bu kimselerin Türk kültürüne bağlılıklarınının Dâhiliye Vekâleti tarafından belirlenmesi usulü esas alınmıştır.

4'üncü maddede muhacir olarak kabul edilemeyecekler; Türk kültürüne bağlı olmayanlar, anarşistler, casuslar, göçebe Çingeneler, sınır dışına çıkarılanlar şeklinde sıralanmıştır. 5'inci maddede de, özel bir antlaşma dolayısıyla mecburi olarak gelenlerin, yapılan antlaşma hükümlerine ve Hükümetçe verilen kararlara göre kabul ve iskân edilmeleri esas belirtilmiştir. Kimin göç edebileceğini, yerleşebileceğini veya mülteci olabileceğini belirleyen söz konusu maddeler, göçle ilgili

7 5098 sayılı İskân Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına, Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Yeniden Bazı Madde ve Fıkralar İlavetine Dair Kanun'un tam metni için bkz. Düstur, 3. Tertip, Ankara:1948, Cilt: XXVIII.

kuralları belirleyen temel yasal düzenlemeleri oluşturmaları itibarıyla oldukça önemlidir.

Avrupa Birliği’ne (AB) katılım sürecinde oldukça önemli bir belge olan 9. Uyum Paketi’ne hazırlık olarak değerlendirilebileceğimiz bir dizi kanun tasarısı ve teklifin görüşüldüğü bir dönemde gündeme gelen 5543 sayılı İskân Kanunu, 26/09/2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Tasarının görüşülmesi sırasındaki ivedilik, AB İlerleme Raporu ile ilişkilendirilerek eleştirilmiştir.

5543 sayılı Kanun’un göç politikasıyla ilgili 3’üncü madde hükümüne göre göçmen kavramı, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunan kişileri kapsamaktadır. Türkiye’ye göçmen olarak kabul edilenler, Türk kamu yönetimi tarafından kendilerine iskân yardımı sağlanıp sağlanmamasına göre ikiye ayrılırlar. *İskân yardımı*; ev, dükkân, tarla gibi şeylerin karşılıksız olarak ya da borçlanma yolu ile göçmenlere verilmesidir. Bu yardımlardan yararlanan göçmenlere *iskânlı göçmen* denilmektedir. İskânlı göçmen kabulü, devlet hazinesine bir yük getirdiği için, bu yoldan göçmen kabulüne siyasal zorunlulukların söz konusu olduğu istisnai hallerde gidilmektedir. Ne zaman ve ne miktarda iskânlı göçmen kabul edileceğine ise Bakanlar Kurulu tarafından karar verilmektedir. Türkiye’de yerleşmek amacıyla, hükümetten iskân yardımı istememek şartıyla dışarıdan gelmek isteyen Türk soyundan kimseler *serbest göçmen* olarak anılmaktadır (Aybay, 2006: 168).

Söz konusu kavramların tanımında dikkat çeken nokta, göçebe ve göçmen kavramlarının daha önceki iskân kanunlarına benzer şekilde ele alınarak göçmen ve serbest göçmen olabilmek, Türk soyundan gelmek ve Türk kültürüne bağlı olmak ile tanımlanmış olmasıdır. Kanun’un 4’üncü maddesiyle Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılar ile Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı bulunup da sınır dışı edilenlerin ve güvenlik bakımından Türkiye’ye gelmeleri uygun görülmeyenlerin göçmen olarak kabul edilemeyeceğinin karar-

laştırılmasıyla göçmen kabulünde Türk soyu ve Türk kültürü kavramları bir kez daha vurgulanmıştır.

2510 sayılı İskân Kanunu'nun yürürlüğe girdiği 1934 yılında yaklaşık olarak 17 milyon olan ülke nüfusu, 2006 yılı itibarıyla 70 milyonu aşmış durumdadır. Ülke genelinde yapılan barajlar ve diğer ekonomik tesisler nedeniyle yerlerini terk etmek zorunda kalan ailelerin iskân sorunları giderek ağırlık kazanmıştır. Bu şartlara ilaveten İçişleri Bakanlığı verilerine göre terör sorunu dolayısıyla 3.688 köy ve mezra boşaltılmış, 353.280 kişi göç etmek zorunda kalmış, bunlardan 127.820 kişi Köye Dönüş Projesi kapsamına alınmış, Köye Dönüş Yasası gereği terörden zarar görenlerin zararı karşılanmaya başlanmıştır. Köye dönüş projesi kapsamında 69.832 kişinin resmi başvuruda bulunduğu bu dönemde 1.500 kişinin de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine başvurmasıyla 14 milyar TL'lik bir mali sorumlulukla karşı karşıya kalınmıştır. Bu yıllarda önemli bir diğer konu da uluslararası göç hareketleri olmuştur. 2005 yılı sonuna kadar toplamda 441.670 aileden 1.650.604 nüfus gerek iskânlı gerekse serbest göçmen statüsünde ülkemize kabul edilmiştir (TBMM, 2006: 88-92). Bu çerçevede 5543 sayılı İskân Kanunu uluslararası sisteme uyum sürecinin uzantısı, dolayısıyla da son yüzyılın en önemli ekonomik, toplumsal ve siyasal olgusu olan küreselleşme sürecinin yansıması olarak da değerlendirilebilir.

İskân siyasetinin temel felsefesinin inşa edildiği metinler olan hukuki düzenlemeler, genellikle uygulandıkları dönemin yapısal sorunlarının çözümü amacıyla hazırlanmaktadır. Bu genel varsayım 5543 sayılı İskân Kanunu için de geçerlidir. 2510 sayılı İskân Kanunu'nu lağvederek 2006 yılında yürürlüğe giren ve halen yürürlükte olan, aynı zamanda da iskân siyasetine yönelik son hukuki düzenleme olan 5543 sayılı İskân Kanunu öncesi süreci genel olarak değerlendirecek olursak 2510 sayılı İskân Kanunu'nun, yürürlüğe girdiği 1934 yılından ilga edildiği 2006 yılına kadar 17 kez değişikliğe uğrayarak bazı maddeleri tadil edilmiş ve söz konusu kanuna yeni maddeler eklenmiştir. Ancak buna rağmen, anılan kanun değişen süreçte değişen şartlar karşısında

yetersiz kalmıştır. Dolayısıyla 5543 sayılı İskân Kanunu bir zorunluluk neticesinde gündeme gelmiştir.

Sonuç

Ulus inşası, devletlerin ulus yaratma çabalarının tümü olarak tanımlandığında göç ve göçmen kabul politikaları, ulus inşasında kullanılan araçlardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir ulus devlet olarak kurulan Türkiye Cumhuriyeti de göç politikalarını ulus devleti oluşturmada etkin bir araç olarak kullanmıştır. Güvenlik kaygılarının belirleyiciliğinde, ulus devletin inşa sürecinin hem aracı hem de tezahürü olarak ülke nüfusunu nitelik olarak artırma, nicelik olarak ise benzeştirme politikaları, göçmen kabul politikalarıyla desteklenmiştir. Bu çerçevede gerek Mübadele Sözleşmesi’ne tabi göçmenlerin iskânı, gerekse herhangi bir antlaşmaya tabi olmadan ülke topraklarına gelen göçmenlerin iskânına yönelik uygulamalar, iskân siyasetinin yansımaları olarak belirmektedir.

Milli Mücadele Dönemi sonrasında ulusal güvenlik algısı temelinde batıdan gelebilecek dış tehditlere ve doğudaki ayaklanmalara karşı oluşmuştur. Dolayısıyla bu dönemdeki iskân ve göç politikalarında güvenlik kaygıları belirleyici olmuştur. İskân siyaseti ve göç politikaları da ulusal güvenliğin tamamen Türk kimliği ve birliği üzerine kurgulanması ve kurulması nedeniyle söz konusu kurgunun işlerlik kazanmasında en önemli politika araçlarından biri olarak yürütülmüştür.

2510 sayılı İskân Kanunu’nun 1934 yılında yürürlüğe girmesi, iskân siyasetinde yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. 1930’lu yılların ulus devlet anlayışını, güvenlik ve tehdit algılamalarını ve aynı zamanda da nüfus politikasının temel ilkelerini içeren kapsamlı bir hukuki metin olan 2510 sayılı Kanun, yürürlükte kaldığı süre içerisindeki iskân uygulamalarına kaynaklık etmiştir. Bu iskân siyasetiyle ülke sınırları içerisindeki nüfusun yer değiştirmesi ve iskânı, Türk ırkına mensup kimseler, Türk soyundan olmayıp Türk kültürüne bağlı bulunanlar, Türk kültürüne bağlı olmayanlar şeklindeki sınıflandırma çerçevesinde yürütülmeye çalışılmıştır. Bu uygulamalar ulusal

güç dengelerinden kaynaklı tehdit algılamalarına karşı ulusal gücü artırmaya yönelik politikaların bir gereği olarak da uygulanmıştır. Zamanla demokrasi kültürünün yerleşmesi, güvenlik ve tehdit algısındaki değişimin de etkisiyle Kanun'da yapılan değişikliklerle söz konusu sınıflandırma ortadan kaldırılmıştır.

Ulus devletin inşa sürecinde göç politikaları, yeni ve türdeş bir toplumsal yapı oluşturmada etkin bir araç olarak kullanılmıştır. Özellikle de Erken Cumhuriyet Dönemi göç politikalarında din ölçütü yanında, Anadolu Türk kültürüne uyum sağlama ve toplumsal yapıyla bütünleşme gibi ölçütlerin de belirleyiciliğinde ülke nüfusunun artırılması amacı ile dışarıdan, özellikle de Balkan topraklarından, Türk kökenli göçmen getirilmesi sistemli bir politika olarak uygulanmıştır. 1960 sonrası dönemde ise “*Çok Nüfus, Şen Nüfus, Tok Nüfus*”⁸ sloganı ile kavramlaştırılmış olan nüfus politikaları, nüfusta belli bir düzeye ulaşılması ve değişen güvenlik algıları nedeniyle yeniden biçimlenmiştir. Bu süreçte göçmenlerin genellikle iskânlı statüde kabul edilmesi şeklindeki politika da değişmiş ve göçmenlerin çoğunlukla serbest statüde kabul edildiği bir dönem başlamıştır.

1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesi, ulus devlet anlayışı çerçevesinde kurgulanan göç ve göçmen kabul politikalarında yeni bir süreci beraberinde getirmiştir. Türkiye'nin değişen göç olgusuna yönelik özgün politikaların üretilmesi gereken bu süreçte göç ve göçmen kabul politikaları; AB müktesebatına uyum süreci, Türkiye'ye yönelen göç hareketlerindeki çeşitlilik ve konuya ilişkin yeni yasal düzenlemelerle karmaşık bir hale gelmiştir.

8 Ayrıntılı bilgi için bkz. Aydemir, Şevket Süreyya (1932), “Çok Nüfuslu Anadolu”, Kadro, No:5, s.35-36.

Kaynakça

- Alım, M., Doğanay, S. & Şimşek, O. (2006), “Ülkemize Yönelik Göçlere Bir Örnek: Ahıska Türkleri”, *Doğu Coğrafya Dergisi*, Cilt 11, Sayı 15, s. 303-322.
- Arı, K. (1992), “Cumhuriyet Dönemi Nüfus Politikasını Belirleyen Temel Unsurlar”, *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, Sayı 23, Cilt VIII, s. 409-420.
- Arı, K. (2003), “Cumhuriyet’in Nüfus Politikası”, *Toplumsal Tarih*, Sayı 119, s. 28-32.
- Aybay, R. (2005), *Vatandaşlık Hukuku*, Bilgi Üniversitesi Yayınevi, İstanbul.
- Çağaptay, S. (2002), “Kemalist Dönemde Göç ve İskân Politikaları: Türk Kimliği Üzerine Bir Çalışma” (Çev. Defne Orhun), *Toplum ve Bilim*, Sayı 93, s. 218-241.
- Çavuşoğlu, H. (2006), “Yugoslavya-Makedonya’dan Türkiye’ye 1952-67 Kitleli Göçü ve Bursa’daki Göçmen Kesimi”, *Karadeniz Araştırmaları*, Sayı 10, s. 107-147.
- Çiçekli, B. (2008), “Yabancılar ve Yabancı Olmayanlar -Almanya’da ve Türkiye’de Hukuki Statü”, *Göç ve Entegrasyon-Almanya ve Türkiye’de Azınlık-Çoğunluk İlişkileri*, Konrad Adenauer Stiftung Yayınları, Ankara, s. 189-210.
- Danış, A. D. (2004), “Yeni Göç Hareketleri ve Türkiye”, *Birikim*, No 184-185, 216-224, <http://tr.static.zdn.Net/files/db2/f42b173580d4420fd1df7a34c1b68d37.pdf> (12.02.2016).
- Doğanay, F. (1997), “Türkiye’ye Göçmen Olarak Gelenlerin Yerleşimi”, *Toplum ve Göç II. Ulusal Sosyoloji Kongresi Bildiriler Kitabı*, Sosyoloji Derneği-Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara, s. 194- 205.
- Duman, Ö. (2009), “Atatürk Döneminde Balkan Göçmenlerinin İskân Çalışmaları (1923-1938)”, *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, Sayı 43, s. 473-490.
- Dündar, F. (2007), *İttihat ve Terakki’nin Müslümanları İskân Politikası 1913-1918*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Erder, S. (2014), “Türkiye’de Değişen Siyasal Konjonktür, Değişen Göç ve İskân Politikaları”, İçduygu, A., Erder, S. & Gençkaya, Ö.F., Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan

- Ulus-Ötesi Dönüşümlere MiReKoç Proje Raporları 1/2014 TÜBİTAK 1001_106K291, Eylül 2009, s. 77-136.
- Geray, C. (1962), *Türkiye'den ve Türkiye'ye Göçler ve Göçmenlerin İskânı (1923-1960) -Türkiye iktisadi Gelişmesi Araştırma Projesi-*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayınları, No 64, Ankara.
- Geray, C. (1970), "Türkiye'de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 3, Sayı 4, s. 3-86.
- Gök, S. (2005), *Tek Parti Döneminde Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da İskân Politikaları (1923-1950)*, Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü Tarih ABD Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir.
- Göksu, T. (2003), "Göç Politikası", *1980-2003 Türkiye'nin Dış, Ekonomik, Sosyal ve İdari Politikaları*, Turgut Göksu, Hasan Hüseyin Çevik, Abdulkadir Baharçipek, Ali Şen (Ed.), Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Gürbüz, M. & Karabulut, M. (2008), "Kırsal Göçler İle Sosyo- Ekonomik Özellikler Arasındaki İlişkilerin Analizi", *Türk Coğrafya Dergisi*, Sayı 50, s. 37-60.
- Halaçoğlu, Y. (2006), *XVIII. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun İskân Siyaseti ve Aşiretlerin Yerleştirilmesi*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara.
- Hülür, H. & Gürsoy, A. (2007), "İmparatorluktan Cumhuriyet'e Siyasal Bütünlük ve Ulusalçılık Söylemi", *Türkiyat Araştırmaları Dergisi*, Sayı 22, s. 311-335.
- İçduygu, A. (2010), "Türkiye'de Uluslararası Göçün Siyasal Arka Planı: Küreselleşen Dünyada Ulus-Devlet İnşa Etmek ve Korumak", *Türkiye'ye Uluslararası Göç: Toplumsal Koşullar – Bireysel Yaşamlar*, Barbara Pusch, Tomas Wilkoszewski (Ed.), Kitap Yayınevi, İstanbul.
- Karpat, K. (2010), *Osmanlı'dan Günümüze Etnik Yapılanma ve Göçler* (Çev. Bahar Tırnakçı), Timaş Yayınları, İstanbul.
- Kazgan, G. (1983), "Milli Türk Devleti'nin Kuruluşu ve Göçler" *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt 6, İletişim Yayınları, İstanbul, s. 1556-1562.
- Keleş, R. (1998), *Kent Bilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Kirişçi, K. (2000). "Disaggregating Turkish Citizenship and Immigration Practices", *Middle Eastern Studies*, Volume 36-3, s. 1-22'den aktaran Aslı Didem Danış, "Yeni Göç Hareketleri ve Türkiye", *Birikim*, No 184-185, s. 216-22,

- <http://tr.static.z-dn.net/files/db2/f42b173580d4420fd1df7a34c1b68d37.pdf>, (12.02.2016).
- Kodaman, Ö. (2008), *Türkiye ile Yunanistan Arasında Nüfus Mübadelesi*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tarih Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Projesi, Kahramanmaraş.
- Kökdemir, N. (1952), *Eski ve Yeni Toprak, İskân Hükümleri ve Uygulama Kılavuzu*, Yeni Matbaa, Ankara.
- Saydam, A. (1993), “Orta Anadolu’daki Aşiretlerin İskânı (1839-1853)”, Mehmet Ali Ünal (Ed.), *Prof. Dr. Bayram Kodaman’a Armağan*, Eser Matbaacılık, Samsun, s. 227-256.
- Tanoğlu, A. (1966), *Beşeri Coğrafya, Nüfus ve Yerleşme*, İstanbul Üniversitesi Yayınları No:1183, İstanbul.
- Tekeli, İ. (2011), *Anadolu’da Yerleşme Sistemi ve Yerleşme Tarihi*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Tümertekin, E. & Özgüç, N. (2004), *Beşeri Coğrafya, İnsan, Kültür, Mekân*, Çantay Kitabevi, İstanbul.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (2006), Dönem: XXII, Yasama Yılı: IV, Cilt: CXXVIII, (19 Eylül 2006, Olağanüstü) 125. Birleşim, TBMM Basımevi, Ankara.
- Ünal, S. (2008), “*Sosyal Bütünleşme ve Kimlik Bağlamında Türkiye’deki Balkan Göçmenleri Üzerine Bir Değerlendirme (İzmir’den Bir Örneklem)*”, Adnan Menderes Üniversitesi SBE Sosyoloji A.B.D. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Aydın.
- Ünal, T. (1998), “Türkiye’de İç Göçe İlişkin Veri Kaynaklarının Değerlendirilmesi”, *Türkiye’de İç Göç Sorunsal Alanları ve Araştırma Yöntemleri Konferansı*, Ahmet İçduygu- İbrahim Sirkeci- İsmail Aydıngün (Ed.), Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayınları, İstanbul, s. 91-103.
- Ünver, C. (2010), “Türkiye’nin Göç Siyasetinin Temel İlkelerine İlişkin Yeni Yaklaşımlar”, <http://www.turksam.org/tr/a2019.html>, (12.03.2016).
- Yenigül, S. B. (2005), “Göçün Kent Mekânı Üzerine Etkileri”, *Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi*, Cilt 18, Sayı 2, s. 273-288.
- Yılmaz, N. Ö. (2007), “5543 sayılı İskân Kanunu Hükümleri Uyarınca Türk Vatandaşlığının Kazanılması”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 68, s. 241-264.