



## Türkiye'nin Göç Hafızası Üzerine Genel Bir Değerlendirme

A General Evaluation on Türkiye's Migration Experience

### Cemile Şahin

Doç. Dr. Bandırma Onyedli Eylül Üniversitesi, İİBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü

Assoc. Prof. Dr. Bandırma Onyedli Eylül University, Faculty of Economics and

Administrative Sciences, Department of International Relations

Bandırma/Balıkesir/Türkiye

E-posta: csahin@bandirma.edu.tr

ORCID ID: 0000-0001-9989-8903

#### Makale Bilgisi/Article Information

**Makale Türü / Article Type:** Araştırma Makale / Research Article

**Yayın Sezonu / Pub Date Season:** Kış-Aralık/Winter-December

**Geliş/Received:** 18 Ekim/October 2023

**Kabul/Accepted:** 19 Kasım/November 2023

**Yayın/Published:** 30 Aralık/December 2023.

#### Atıf/Cite As

Şahin, Cemile. "Türkiye'nin Göç Hafızası Üzerine Genel Bir Değerlendirme". *Demokrasi Platformu Dergisi*, (2023), 12/39, 231-257.

#### İntihal/Plagiarism

**İntihal Taraması/Plagiarism Detection:** Bu makale intihal taramasından geçirildi ve intihal tespit edilmemiştir. /This paper was checked for plagiarism. No plagiarism detected.

**Etik Beyan/Ethical Statement:** Bu çalışmanın hazırlanma sürecinde bilimsel ve etik ilkelere uyulduğu ve yararlanılan tüm çalışmaların kaynakçada belirtildiği beyan olunur/It is declared that scientific and ethical principles have been followed while carrying out and writing this study and that all the sources used have been properly cited (Cemile Şahin)

**Finansal Destek / Grant Support:** Yazarlar bu çalışma için finansal destek almadıklarını beyan etmiştir. / The authors declared that this study has received no financial support.

**Yazar Katkıları / Author Contributions:** Cemile Şahin % 100

**Web:** <https://www.demokrasiplatformu.com/dergi/>

**e-mail to:** demokrasiplatformudergisi@gmail.com **Publisher** Serkan Yorgancılar, Ankara-Türkiye.

## Öz

Tarihsel süreç içerisinde sürekli göçlere sahne olan Anadolu coğrafyasında yer alan Türkiye Cumhuriyeti, bir dizi savaşlar neticesinde kurulmuş ve büyük ölçüde, Osmanlı Devleti'nin hüküm sürdüğü coğrafyalardan gelen göçmenlerin şekillendirdiği bir millete sahip olmuştur. Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde, kaybettiği topraklardan Anadolu'ya yönelik göç hareketleri Osmanlı Devleti'ni ve ardından Türkiye Cumhuriyeti'ni sosyal, kültürel ve ekonomik yapı başta olmak üzere hemen her alanda derinden etkilemiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı'dan devraldığı en önemli sorunlar arasında; göç, göçmen ve iskân sorunları yer almıştır. Bununla birlikte, Türkiye Cumhuriyeti'nin göç politikaları ve göç yönetiminde bu süreçten edindiği ciddi bir tecrübe de söz konusudur. Bu çalışmada, Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne ve günümüze uzanan süreçte yaşanan göç hareketleri ve bu göçlere karşı gerek Osmanlı gerekse de Türkiye Cumhuriyeti döneminde uygulanan göç politikaları ve göç yönetimi ele alınmıştır. Diğer yandan, bu süreçte ulusal ve uluslararası alanda yaşanan gelişme ve değişimlerin göç politikalarına etkisi üzerinde de durulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** Göç, Göçmen, Göç Hafızası, Göç Yönetimi, Mülteci, Göç İdaresi Başkanlığı.

## Abstract

The Republic of Türkiye, located in the Anatolian geography, which has been the scene of continuous migrations in the historical process, was established as a result of a series of wars and has had a nation shaped largely by immigrants coming from the geographies where the Ottoman Empire ruled. In the last periods of the Ottoman Empire, migration movements from the lost lands to Anatolia deeply affected the Ottoman Empire and then the Republic of Türkiye in almost every field, especially in social, cultural and economic structure. Among the most important problems that the Republic of Türkiye inherited from the Ottoman Empire were migration, immigration and settlement problems. However, the Republic of Türkiye has also gained significant experience in migration policies and migration management from this process. In this study, the migration movements from the Ottoman Empire to the Republic of Türkiye and to the present day and the migration policies and migration management implemented both in the Ottoman Empire and the Republic of Türkiye periods in response to these migrations are discussed. On the other hand, the effects of the



developments and changes in the national and international arena on migration policies are also emphasized.

**Keywords:** Migration, Migrant, Migration Memory, Migration Management, Refugee, Presidency of Migration Management.

## Giriş

Stuart Hall tarafından “Göç, tek yönlü bir yolculuktur. Geri dönülecek bir ‘yuva’ yoktur” şeklinde, Edward Said tarafından ise, “kesintili bir var olma durumu, geride bıraktığınız yerle bir kavgaya tutuşma biçimi”<sup>1</sup> olarak tanımlanan göç kavramıyla ilgili, görüldüğü gibi çeşitli metaforik ve subjektif tanımlamalar mevcuttur. Bu tanımlamaların dışında terim olarak da göç kavramı, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) tarafından yayınlanan Göç Terimleri Sözlüğünde; “*Bir kişinin veya bir grup insanın uluslararası bir sınırı geçerek veya bir devlet içinde yer değiştirmesi. Süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer nüfus hareketleridir.*”<sup>2</sup> şeklinde, Türk Dil Kurumu'nun Sözlüğünde; “*Ekonomik, toplumsal, siyasi sebeplerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme işi; taşınma, hicret, muhaceret*”<sup>3</sup> şeklinde tanımlanırken, Sosyolojisi Sözlüğünde ise; “*Göç (az veya çok) bireylerin ya da grupların sembolik veya siyasi sınırların ötesine, yeni yerleşim alanlarına ve toplumlara doğru kalıcı hareketi*”<sup>4</sup> şeklinde tanımlanmıştır.

Bu tanımlamaları çoğaltmak mümkündür. Ancak, genel anlamda göçle ilgili tanımlamalar incelendiğinde göçün; çok boyutlu, değişken, karmaşık bir süreç olduğu, zaman, mekân, nitelik, nicelik, sebep ve sonuç gibi çeşitli faktörler açısından ise; siyasi, sosyal, ekonomik, kültürel ve tarihi birçok farklı alanlarla ilişkili olduğu kolayca anlaşılmaktadır. Dolayısıyla günümüzde, göçle ilgili çok çeşitli tanımlamalar ve sınıflandırmaların yapıldığı ve dünyada yaşanan gelişmelerin göç üzerindeki dolaylı ve dolaysız etkileri, göçün dünya genelinde bireyler, topluluklar ve devletler üzerinde yaratmış olduğu etkiler dikkate alındığında, bu konudaki çalışmaların hızla arttığı görülmektedir.

Tarihsel süreç içerisinde dünya tarihini derinden etkileyerek, günümüzdeki etnik, sosyal, kültürel ve siyasi yapılanmaya damgasını vurmuş önemli göçler söz

<sup>1</sup> Iain Chambers, *Göç, Kültür, Kimlik*, Çev. İsmail Türkmen-Mehmet Beşikçi, (İstanbul, 2014), s. 13, 23.

<sup>2</sup> Uluslararası Göç Örgütü (IOM), *Göç Terimleri Sözlüğü*, (2013), s. 35-36.

<sup>3</sup> Türk Dil Kurumu, *Türk Dil Kurumu Sözlükleri*, erişim adresi: <https://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi: 20.10.2023).

<sup>4</sup> Gordon Marshall, *Sosyoloji Sözlüğü*, Çev. Osman Akınhay-Derya Kömürcü, (Ankara: Bilim ve Sanat Yay., 2005), s. 685.

konusudur. Kavimler Göçü, Orta Asya'dan yapılan Türk göçleri, 1920'den sonra özellikle 1945-1948 yılları arasında Filistin'e yapılan Yahudi göçleri, Osmanlı Devleti'nin yıkılış sürecinde yaşanan göçler örnek olarak gösterilebilir ve dünya tarihi bu tür göç örnekleriyle doludur. Osmanlı Devleti'nin yıkılışı, ardından Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması, dünya devletlerinin büyük çoğunluğunun göçler neticesinde kurulmuş ya da yıkılmış olmasının en güzel örneklerindedir.

## 1. Türkiye'nin Göç Tarihi

### 1.1. Osmanlı Döneminde Göç hareketleri

Türk tarihinde göçler önemli bir yere sahiptir. Bilinen ilk dönemlerden itibaren, tarihsel süreç içerisinde Türklerin; yeni yurt arayışları, düşman istilalarından korunmak, iklim ve yaşam koşulları, nüfusun artması, ekonomik, siyasi ve sosyal sebepler başta olmak üzere çeşitli sebeplerle sürekli göç olgusuyla iç içe yaşadıkları görülmektedir. İslamiyet'ten önceki Türk devletlerinde olduğu gibi, İslamiyet'ten sonraki Türk devletlerinde de yaygın olarak göç hareketleri söz konusudur. Osmanlı Devleti de kuruluş sürecinden, yıkılış sürecine kadar göçlere sahne olmuş en önemli Türk devletlerindedir. Dini, siyasi, ekonomik başta olmak üzere çeşitli baskılara maruz kalan insanların adeta sığınağı olan Osmanlı Devleti, her dönemde insani duygular ve çeşitli sebeplerle göçmenlere kapılarını açarak gerekli yardımları yapmaktan geri durmamıştır.

Osmanlı Devleti'nin kuruluş ve yükseliş dönemlerinde, özellikle Rumeli'nin fethinde, daha ziyade dışa yönelik göç hareketleri yaşanmış ve yaşanan sürece uygun olarak, dışa yönelik bir iskân siyaseti takip edilmiştir. Bu doğrultuda Osmanlı Devleti yeni fethettiği topraklara, belirlenen birtakım kaideler çerçevesinde Anadolu'dan Türk ve Müslüman nüfusu sevk ederek, stratejik hedefler doğrultusunda hareket etmiştir. Buna göre; bu bölgelerde Türk-İslam nüfusunun artırılması yoluyla bölgenin elde tutulabilmesi, bölgede etnik dengenin, sınır güvenliğinin ve kültürel yapının sağlanması, toprağın işlenebilmesi ve üretimin artırılması, ekonominin canlanması şeklinde sıralanabilecek faktörler, dışa yönelik göç ve iskân politikalarında etkili olmuştur. Ancak, devletin dinamizmini kaybederek, yükselişin sona erdiği, gerileme ve yıkılmaya giden süreçte yaşanan toprak kayıpları, göç sorununu da beraberinde getirmiştir. Kuruluş ve yükseliş dönemlerinin tam tersine olacak şekilde, kaybedilen topraklardan Anadolu'ya yani içe yönelik göç ve iskân hareketleri yaşanmıştır. Bu dönemde sürekli toprak kayıpları yaşayan Osmanlı Devleti'nin, kaybettiği topraklarda esaret altında kalan ve başta can güvenliği olmak



üzere hiçbir güvenliği olmayan, kıyım ve katliamlara maruz kalan eski vatandaşlarına karşı kayıtsız kalması mümkün olmadığından, milyonlarca Müslüman ahaliye kucak açılmış, bunlara sahip çıkma ve bu göçmenleri Anadolu'da iskân etme çalışmaları yapılmıştır<sup>5</sup>.

Rusların Kırım ve Kafkasya bölgesinde ele geçirmiş oldukları bölgelerde yaşayan Müslüman halka yönelik kıyım, katliam, zorunlu göçe tabi tutma, mal ve mülklerine el koyma ve Ruslaştırma politikaları örneğinde de görüldüğü gibi can güvenliği tehdidi başta olmak üzere maruz kaldığı kıyımlar ve katliamlar karşısında göçmen durumuna düşen Osmanlı tebaasının Anadolu'ya yönelik göç hareketleri başlamış, artarak devam etmiş ve göç önemli bir sorun haline gelmiştir. 1768-1774 Osmanlı-Rus Savaşı'ndan itibaren başlayan göçler, kimi zaman daha da artarak devam etmiş ve Osmanlı Devleti sonraki süreçte de göç sorunuyla mücadele etmek zorunda kalmıştır. 1783'te Kırım'ın Rusya tarafından işgali ile birlikte Osmanlı topraklarına büyük bir göç dalgası yaşanmış, ardından 1828-1829 Osmanlı-Rus Savaşı ve 1853-1856 Kırım Savaşı sonrasında aynı şekilde Kırım ve Kafkaslarda yaşayan Müslüman ahaliye yönelik zorunlu göçler, sürgünler devam etmiştir. Bazen artarak bazen de yavaşlayarak peyderpey devam eden göçler, 1859 yılında Şeyh Şamil'in Ruslara esir düşmesinden sonra, 1862-1865 yılları arasında ve özellikle 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı'nda alınan yenilgiyle birlikte büyük kitlesel göçler yaşanmıştır. 1890-1908 yılları arasında da yoğun olarak devam eden göçler, 1920'li yıllara kadar süregelmiştir<sup>6</sup>.

Diğer yandan, Osmanlı döneminde sadece Kırım ve Kafkasya bölgelerinden değil, aynı zamanda Balkan coğrafyasından da Anadolu'ya yönelik göç hareketleri söz konusudur. Balkanlar'da 1821 Yunan İsyanı ile birlikte başlayan ve ilerleyen süreçte Balkanlar'ın elden çıkması ve buna bağlı olarak gelişen kıyım ve katliamlar neticesinde kitlesel göç hareketleri başlamıştır<sup>7</sup>. 1897 Yunan Savaşı, 1911-1912 Trablusgarp Savaşı ve 1912-1913 Balkan Savaşları, ardından 1914-1918 Birinci Dünya Savaşı şeklinde sıralanabilecek ve önemli toprak kayıplarının yaşandığı bir dizi savaş süreci ve bunların sonucuna bağlı olarak milyonlarca insan göç etmek zorunda

<sup>5</sup> Yusuf Halaçoğlu, *XVIII. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun İskân Siyaseti ve Aşiretlerin Yerleştirilmesi*, (Ankara: TTK Yay., 1988), s. 2-9; Süleyman Erkan, "XIX. Yüzyıl Sonlarında Osmanlı Devleti'nin Göçmenleri İskân Politikasına Yabancı Devletlerin Müdahaleleri", *Osmanlı Ansiklopedisi*, C. IV, (Ankara: Yeni Türkiye Yay., 1999), s. 613; Mehmet Yılmaz, "XIX. Yüzyılda Osmanlı Devleti'nin Muhaciri İskân Politikası", *Osmanlı Ansiklopedisi*, C. IV, (Ankara: Yeni Türkiye Yay., 1999), s. 587.

<sup>6</sup> İlgin Barut, *Türkiye'de Göç Politikaları, Değişim Kurumsallaşma ve Sorunlar*, (İstanbul: 2022), s. 59-60; Cemile Şahin, *Geçmişten Günümüze Eskişehir Yöresinde Tatarlar*, (İstanbul: İdeal Yay., 2019), s. 162-164.

<sup>7</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz. Bilal N. Şimşir, *Balkan Savaşlarında Rumeli Türkleri, Kıyımlar-Kıyımlar-Göçler 1821-1913*, (İstanbul, 2017).

kalmış, Anadolu'ya yönelik kitlesel göç hareketleri yaşanmıştır<sup>8</sup>. Kırım, Kafkas, Balkanlar ve diğer bölgelerden Anadolu'ya yönelik olarak gerçekleştirilen kitlesel göç hareketlerinin dışında, Birinci Dünya Savaşı sürecinde Erzurum, Erzincan, Van, Bitlis ve Trabzon bölgelerinin Rus işgaline uğraması neticesinde Anadolu'nun doğusunda da yaklaşık 1,5 milyon civarında insan batı bölgelerine göç etmek zorunda kalmıştır<sup>9</sup>. Kaybedilen topraklardan Anadolu'ya göç eden göçmenlerin sayısı hakkında net rakamlar vermek mümkün olmasa da göçmen sayılarının milyonları aştığı bilinmektedir. Bu arada savaş ve göç sürecinde yaşanan kayıplar da olayın farklı bir boyutunu oluşturmaktadır.

## 1.2. Osmanlı Dönemi Göç ve İskân Politikaları

Altı Yüzyıl boyunca varlığını sürdüren Osmanlı Devleti, bu süreçte sadece Türk-İslam dünyasının değil, milliyeti ya da dini ne olursa olsun dünyanın dört bir yanında siyasi, ekonomik ve dini baskılara, çeşitli zulümlere uğrayan insan ve topluluklara başta insani kaygılar olmak üzere çeşitli sebeplerle yardım elini uzatmış, adeta onların sığınağı olmuştur. Devletin güçlü olduğu dönemlerde bu noktada bir sıkıntı yaşanmazken, özellikle gerileme ve dağılma dönemlerinde de dönemin bütün olumsuz koşullarına rağmen bu anlayışını devam ettirmiş ve içinde bulunduğu imkanlar doğrultusunda zor durumda olan insanlara yardım etmeye çalışmıştır. Gerileme ve dağılma dönemlerinde Osmanlı Devleti'nin kucak açarak yardım elini uzattığı unsurların başında göçmenler yer almıştır. Osmanlı Devleti, kaybettiği topraklarda yaşayan ve uğradıkları zulümler, katliamlar neticesinde zorunlu olarak göç etmeye mecbur bırakılan göçmenlere kapılarını açmış, göç yolculuğu ve sonrasında iskân edilmeleri sürecinde, imkanları ölçüsünde gerekli yardımları yapmış, ihtiyaçlarını karşılamak ve onların hayata tutunabilmelerini sağlamak için çalışmıştır.

Osmanlı Devleti'nin öncelikle göçmenleri kabul süreci incelendiğinde; insani kaygılar başta olmak üzere göçmenlerin nüfus artışı üzerindeki olumlu etkileri, artan nüfus vasıtasıyla toprağın işlenmesi, vergi gelirlerinin artması şeklinde ekonomiye ve ayrıca orduya katılacak asker sayısının artmasına sağlayacağı katkı sebebiyle

---

<sup>8</sup> Ufuk Erdem, *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Muhacir Komisyonları ve Faaliyetleri (1860-1923)*, (Ankara: TTK Yay., 2018), s. 4-5; Bilal N. Şimşir, *a.g.e.*, s. 262-282.

<sup>9</sup> İlgin Barut, *a.g.e.*, s. 61-62.



göçmenler desteklenerek kabul edilmiştir<sup>10</sup>. Kısacası Osmanlı Devleti; siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarda öngördüğü hedefler çerçevesinde göç ve iskân politikalarını belirlemeye gayret etmiştir.

Karayolu, demiryolu ya da denizyolu ile gelen göçmenlerin güvenli bir şekilde iskân bölgelerine sevk edilmelerini sağlayabilmek amacıyla gerekli tedbirler alınmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda göçmenler öncelikle geçici iskân bölgelerine yerleştirilmişler ve bu süreçte beslenme, gıda, sağlık, barınma gibi acil ihtiyaçları karşılanmış, ardından da belirli bir program dahilinde, kalıcı iskân bölgelerine sevk edilmişlerdir. Göçmenlerin kalıcı olarak iskân edilecekleri yerlerin tespiti yapılırken, göçmenlerin geldikleri bölgelerin coğrafi koşulları, iklim özellikleri, kültürel ve sosyal yapıları, meslekleri dikkate alınarak buna uygun bir iskân politikası uygulanmaya çalışılmıştır. Diğer yandan göçmenlerin iskânında, yerli halkla göçmenler arasında yaşanabilecek arazi, mera anlaşmazlığı gibi anlaşmazlıkların önüne geçebilmek maksadıyla, öncelikle boş olan devlet arazileri tercih edilmiştir. Duruma göre göçmenler için yeni yerleşim yerleri inşa edildiği gibi, bazı göçmenler de nüfus dengesi ve sosyal yapı gözetilmeye çalışılarak, yerli halkın yaşadığı yerleşim merkezlerine iskân edilmiştir. Bunların dışında barınma sorununu en kısa süre içerisinde çözebilmek maksadıyla, göçmenlerin gayrimüslimlerden kalan yerlere yerleştirildiği de görülmüştür. Bu süreçte Osmanlı Devleti için en önemli mesele, göçmenlerin olabildiğince en kısa süre içerisinde iskân edilerek, üretici konuma geçebilmelerini sağlamak olmuştur. Bu şekilde hem göçmenlerin bir an önce hayata tutunabilmeleri hem de devletin yükünün azaltılması amaçlanmıştır. Ayrıca göçmenler, meslek ve uzmanlıklarına göre istihdam edilmeye çalışılarak, meşguliyetlerine göre köy ya da şehirlere yerleştirilmişlerdir<sup>11</sup>.

Ekonomik olarak göçmenlere dönemin şartlarına göre; arazi, tarım aracı, tohum ve çift hayvanı vb. yardımlar yapıldığı gibi, ayrıca belli sürelerde vergi muafiyeti ile askerlik muafiyeti tanınmıştır. Bunların dışında, göçmen çocukların eğitimi meselesi de dikkate alınarak, eğitim için gerekli bütçe ayrılmaya ve gerekli yardımlar yapılmaya çalışılmıştır. Aynı şekilde sağlık alanında da gerek geçici gerekse kalıcı iskân bölgelerinde tıbbi personel, araç-gereç, ilaç, sağlık kuruluşu ihtiyacı

<sup>10</sup> Abdullah Saydam, *Kırım ve Kafkasya Göçleri (1856-1876)*, (Ankara: TTK Yay., 1997), s. 96-97; Süleyman Erkan, *Kırım ve Kafkasya Göçleri*, (Trabzon: K.T.Ü. Kafkasya ve Orta Asya Uygulama ve Araştırma Merkezi, 1996), s. 47-51;

<sup>11</sup> Kemal Karpat, *Osmanlı Nüfusu (1830-1914) Demografik ve Sosyal Özellikleri*, Çev. Bahar Tırnakçı, (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yay., 2003), s. 18; Süleyman Erkan, *a.g.e.*, s. 89; Mehmet Yılmaz, "XIX. Yüzyılda Osmanlı Devleti'nin Muhaciri İskân Politikası", *Osmanlı Ansiklopedisi*, C. 4, (Ankara: Yeni Türkiye Yay., 1999), s. 597.

giderilmeye çalışılarak, zaten çok zor şartlarda göç eden, göç ve iskân süreçlerinde yaşadıkları sıkıntılar, açlık, yoksulluk nedeniyle zayıf düşen, salgın hastalıklara yakalanan göçmenlerin tedavi edilmesi ve korunması için gerekli tedbirler alınmıştır.

Görüldüğü gibi, iskân süreci ve sonrasında imkanlar dahilinde göçmenlere gerekli yardımlar yapılmaya devam edilmiştir. Diğer yandan, yaşanabilecek toplumsal huzursuzlukların önlenmesi amacıyla, göçmenlerin en kısa süre içerisinde sosyal hayata uyum sağlayabilmeleri ve yerli halkla kaynaşabilmeleri yolunda da çaba sarf edilmiştir. Kısacası Osmanlı Devleti, bu dönemde içinde bulunduğu çok zor koşullar altında dahi göçmenlere gerekli yardımları yapmaya gayret etmiş, fedakarlıktan kaçınmamış olmasına rağmen yine de göçmenler, çeşitli sıkıntılarla ve güçlüklerle mücadele etmek zorunda kalmışlardır.

Osmanlı Devleti, toprak kayıplarının yaşanmaya başlaması ve giderek artmasıyla birlikte, hızlanarak devam eden yoğun ve kitlesel göç hareketleri karşısında, göçmenlere yönelik birtakım tedbirler alma ve onları belirli iskân kuralları çerçevesinde yerleştirmeye çalışmıştır. Özellikle ilk dönemlerde göçmen işleriyle ilgilenecek özel bir örgütlenme olmadığından, gerekli hallerde hükümet tarafından çıkarılan talimatnâmelere göre hareket edilmiş, göçmenlerin sorunları Dahiliye Nezareti ve şehremanetleri yani belediyeler vasıtasıyla çözülmeye çalışılmıştır. Ancak göçmenlerin, başta iskân olmak üzere karşılaştıkları bütün sorunları en kısa süre içerisinde çözebilmek ve onların bir an önce iskân edilerek üretici konuma geçmelerini sağlayabilmek amacıyla zamanla bir örgütlenmeye ihtiyaç duyulmuştur ve böylece “*Muhâcir Komisyonları*” kurulmuştur. İlk “*Muhâcirîn Komisyonu*”, 5 Ocak 1860 tarihinde Trabzon Valisi başkanlığında kurulmuş ve bundan sonra “*İskân-ı Muhâcirîn Talimatnâmesi*” çıkarılarak, göçmenlerle ilgili uygulamalar düzenlenmeye çalışılmış, Anadolu toprakları toplamda yedi iskân bölgesine ayrılarak, buralara görevliler gönderilmiştir. Ancak, 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı diğer adıyla 93 Harbi ile birlikte yoğun bir şekilde başlayan kitlesel göç hareketleri karşısında, 1878 tarihinde “*İdare-i Umumiye-i Muhâcirîn Komisyonu*” yani “*Genel Göçmen İdare Komisyonu*” ve bu komisyona bağlı olacak şekilde her ilde “*Göçmen Müdürlükleri*” oluşturulmuştur. Göçlerin artış hızına ve miktarına göre oluşturulan komisyonlar, göçlerin azaldığı durumlarda lağvedilmiş ancak ihtiyaç halinde yeniden benzer komisyonlar kurma yoluna gidilmiştir. Örneğin, İdare-i Umumiye-i Muhâcirîn Komisyonu 1894 yılında lağvedilerek yine göçmen meseleleri ile Dahiliye Nezareti’nin ilgilenmesine karar verilmiş ancak 2. Abdülhamid döneminde “*Umum-ı Muhâcirîn Komisyonu*” adıyla yeniden bir komisyon oluşturulmuştur. Yine aynı





şekilde; *Muhâcirîne Mu'avenet Cem'iyeti (Îâne-i Muhâcirîn Encümeni)*, *Muhâcirîn Îâne Komisyonu*, *Sermâye-i Şefkat-i Osmaniyye*, *Muhâcirîn Komisyon-u Âlisi*, *Muhâcirîn-i İslâmiye Komisyonu*, *Muhâcirîn-i Müslimiye Muavenet Komisyonu*, *Milletlerarası Muhacirlere Yardım Komitesi* gibi komisyonlar da bu amaçla oluşturulmuş komisyonlardandır. Bu komisyonlar genel anlamda, göçmen meseleleri ile yakından ilgilenerek, göçmenlerin sevk ve iskân işleri, iaşeleri başta olmak üzere göçmenlerle ilgili her türlü ve gerekli çalışmaları yapmak, yardım toplamak amacıyla kurulmuştur. Balkan Savaşlarından sonra artan kitlesel göç hareketleri karşısında, daha kapsamlı bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuş ve 13 Mayıs 1913 tarihinde "*İskân-ı Muhâcirîn Nizamnâmesi*" kabul edilmiş, ardından Dahiliye Nezâreti bünyesinde "*İskân-ı Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyeti*" kurularak göç ve göçmen sorunlarıyla ilgilenmek üzere daimî bir örgütlenmeye doğru gidilmiştir. *İskân-ı Muhâcirîn Nizamnâmesi* ile göçmenlerin kabulü, sorumlulukları, iskânı, iaşeleri, istihdam edilmeleri, yapılacak yardımlar ve diğer karşılaşılabilecek sorunlar, vatandaşlığa geçişleri gibi durumlar düzenlenmeye çalışılmıştır. İlerleyen süreçte, taşrada da teşkilatlanma kaçınılmaz hale gelince, 1916'da *İskân-ı Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyeti*, "*Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyet-i Umumiyesi*" adıyla yeniden düzenlenmiş, taşra ve merkez çalışanlarıyla ilgili birtakım düzenlemeler yapılmıştır<sup>12</sup>.

Osmanlı Devleti son dönemlerinde içte ve dışta yaşadığı sıkıntılar, siyasi istikrarsızlıklar, isyanlar, savaşlar ve toprak kayıplarından kaynaklanan sorunlarla mücadele ederken, aynı zamanda bu sorunlarla bağlantılı olarak gelişen göç ve göçmen meseleleri, demografik değişikliklerle de uğraşmak zorunda kalmıştır. Bu durumda Osmanlı Devleti, kitlesel göç hareketleri karşısında göç politikalarını belirlerken; siyasi, sosyal, kültürel ve ekonomik gibi çeşitli alanlarda ortaya koymaya çalıştığı birtakım hedefler doğrultusunda kalıcı ve kapsamlı tedbirler alma yoluna gitmiştir.

### 1.3. Erken Cumhuriyet Döneminde Göçler, Göç ve İskân Politikaları

Türkiye Cumhuriyeti'nin Osmanlı Devleti'nden devraldığı önemli sorunlardan birisi de göç ve iskân meselesidir. Osmanlı Devleti'nin yıkılmasından, Türkiye Cumhuriyeti'ne giden süreçte, zorunlu göçlerin önemli etkileri olmuştur. Bu etkiler ve bunlara bağlı olarak yaşanan değişimler gerek Osmanlı Devleti'nde gerekse de

<sup>12</sup>Ayrıntılı bilgi için bkz.: Ufuk Erdem, *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Muhacir Komisyonları ve Faaliyetleri (1860-1923)*, (Ankara: TTK Yay., 2018); Ilgın Barut, *a.g.e.*, s. 66-71; Nedim İpek, *Rumeli'den Anadolu'ya Türk Göçleri* (Ankara: TTK Yay., 1999), s. 214-227.

Türkiye Cumhuriyeti'nde kısa ve uzun vadede devlet işleyişinden toplumsal yapıya kadar diğer bir deyişle siyasi, sosyal, ekonomik ve kültürel alanların şekillenmesinde çok önemli bir rol oynamış, iç ve dış politikaya yansımıştır<sup>13</sup>. Dolayısıyla Türkiye Cumhuriyeti, 1923-1938 yılları başta olmak üzere özellikle ilk dönemlerde ve sonraki yıllarda da göçü teşvik edici bir politika takip ederek bu yolda çeşitli anlaşmalar yapmış ve bir düzen sağlamaya çalışmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin göç ve iskân politikalarının belirlenmesinde genel olarak etkili olan faktörleri; "Ulus-devlet projesi, nüfus sorunu, Avrupa emperyalizmi, toprak sorunu, tarihî sorumluluk" başlıkları altında toplamak mümkündür. Bu başlıkları kısaca şu şekilde özetlemek mümkündür;

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu ilk andan itibaren, özellikle Osmanlı devlet ve toplum yapısı itibariyle yaşanan acı tecrübeler doğrultusunda hem toprak bütünlüğü hem de dil ve kültür bakımından toplumsal bütünlüğe sahip milli bir kimlik yaratma mücadelesi vermiştir. Yaşanan gelişmeler, Türkiye Cumhuriyeti'nin milli bir yapıda kurulmasını zorunlu hale getirmiş, Milli sınırlar içerisinde, "Türk" üst kimliği altında çağdaş bir toplum oluşturabilme yolunda yapılan çalışmalar, devletin göç ve iskân politikalarını da yakından etkilemiştir. Bu doğrultuda ulus devlet oluşturma çalışmaları yapılırken, özellikle Türk kültürüne bağlı göçmenlerin getirilerek Türk nüfusunun ortak bir kültür etrafında birleştirilmesi ve kaynaştırılması yoluyla birlik ve beraberliğin sağlanması amaçlanmış, bu amaca uygun göç, eğitim ve kültür politikaları uygulanmıştır. 31.05.1926 tarih ve 885 sayılı İskân Kanunu'nun 2. maddesinde<sup>14</sup>; "*Türk harsına dâhil olmayanlarla... anarşistler, casuslar, Çingenerler ve memleket haricine çıkarılmış olanlar kabul edilmezler.*" şeklinde geçen ifadeden de anlaşılacağı üzere, göçmen olarak kabul edileceklerde aranacak temel nitelik, "*Türk harsı*" yani "*Türk kültürü*" olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda, Tatar, Boşnak, Çerkes, Pomak, Gürcü, Çeçen, Abaza gibi Türk kültüründen kabul edilen unsurlar ya da Misak-ı Milli sınırları dışında kalan Müslüman nüfusun göçmen olarak Türkiye'ye gelmesine izin verilerek, bunların Türk kültür dairesi etrafında birleştirilmesi hedeflenmiştir. Mustafa Kemal Atatürk'ün; "*Türkiye Cumhuriyeti'ni kuran Türkiye halkına Türk milleti denir*", "*Diyarbakırlı, Vanlı, Erzurumlu, Trabzonlu, İstanbullu, Trakyalı ve Makedonyalı, hep bir ırkın evlatları hep aynı cevherin damarlarıdır*" şeklindeki ifadeleri,

<sup>13</sup> Başak Kale, "Zorunlu Göçün 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu Üzerindeki Etkileri" *Türkiye'nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2015), s. 156-167.

<sup>14</sup> *Resmi Ceride*, Sene: 4, Sayı: 409 (01 Temmuz 1926).



Türk milletini oluşturacak unsurların, dil, kültür ve ülkü birliği bakımından birleştirilmesine verilen önemi göstermektedir<sup>15</sup>. 14 Haziran 1934 tarihinde kabul edilen 2510 sayılı *İskân Kanunu*, ulusal kültürü benimsemiş bir ulus oluşturma yolunda yapılmış en kapsamlı yasal düzenleme olup, bu düzenleme ile toplumu oluşturan unsurlar arasında ayrımcılık yapmadan, aynı dil ve düşünce yapısına sahip, devletine bağlı, çağdaş bir ulus oluşturma yolunda hareket edildiği açıkça ortaya koyulmuştur.

Özellikle; Kurtuluş Savaşı, Birinci Dünya Savaşı, Balkan Savaşları, Trablusgarp Savaşı ve öncesinde yaşanan diğer savaşlar ve bu süreçlerde verilen kayıplar, kıtlık, salgın hastalıklar, Anadolu'dan dışa yapılan göçler, erkek nüfusun, askere alma ve savaşlara bağlı olarak azalmasıyla birlikte nüfus artış hızında yaşanan düşüşler başta olmak üzere, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinden itibaren ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş yıllarında, nüfusun ciddi ölçüde azaldığı görülmektedir. 1927 yılı itibariyle yapılan nüfus sayımında Türkiye, 13.648.270 kişilik bir nüfusa sahiptir. Bu nüfusun çoğunluğu kadın, yaşlı ve çocuklardan oluştuğundan, üretim yapabilecek kaliteli nüfus yok denecek kadar azdır<sup>16</sup>. O dönemde tarım arazilerinin işlenebilmesi, her türlü iş kollarında üretimin ve vergi gelirlerinin artması, askeri gücün artışının sağlanması kısacası askeri, ekonomik ve siyasi gelişmenin en önemli şartları arasında yer alan nüfus oranı, arttırılması gereken hayati bir mesele olup, dönemin göç ve iskân işlerinden sorumlu Dahiliye Vekili Şükrü Kaya'nın; "...*Bunu bilmek lazımdır ki, bir memleketin uğrayabileceği felâketlerin en büyüğü nüfus kıtlığıdır*<sup>17</sup>" şeklindeki ifadeleri durumun vahametini göstermesi bakımından oldukça önemlidir. Bu durumda, nüfusun arttırılmasına yönelik bir politika takip edilmesi adeta zorunlu olup, bunun için büyük çabalar sarf edilmiştir. Nüfusun arttırılmasına yönelik olarak yapılan çalışmalar arasında Türkiye'ye göçmen getirilmesi de önemli bir çalışmadır.

<sup>15</sup> Cemile Şahin, "Atatürk Dönemi Göç Politikasının Temel Esasları", *Ana Hatları İle Atatürk Dönemi Türk Dış Politikası*, (İstanbul: İdeal Kültür Yay., 2019), s. 335-340; Kemal Kirişçi, "Göç ve Türkiye: Devlet, Toplum ve Siyasetteki Dinamikler", *Türkiye Tarihi 1839-2010: Modern Dünyada Türkiye*, Çev. Zuhâl Bilgin, C. 4, (Kitap Yayınevi, 2011), s. 171-177; Kemal Karpat, *Osmanlı'dan Günümüze Etnik Yapılanma ve Göçler*, (İstanbul 2010), s. 81-86; Gülten Kazgan, "Milli Türk Devleti'nin Kuruluşu ve Göçler", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, C. 30, S.1-4, (1970), s. 313; Tuncay Bilecen, "Arşiv Belgelerinden Edebiyata...Balkan Göçlerinin Sosyal Boyutu", *Toplumsal Tarih*, S. 142, (2005), s. 79; Bu konu ile ilgili olarak bkz. Iain Chambers, *Göç, Kültür, Kimlik*, Çev. İsmail Türkmen-Mehmet Beşikçi, (İstanbul, 2014); Sezgi Durgun, *Memalik-i Şahane'den Vatan'a*, (Ankara: İletişim Yay., 2011), s. 153 vd.; Justin McCarthy, *Ölüm ve Sürgün - Osmanlı Müslümanlarının Etnik Kıyımı (1821-1922)*, Çev. Fatma Sarıkaya, (İstanbul: İnkılâp Yay., 1998), s. 371-372; Yıldırım Ağanoğlu, *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Balkanlar'ın Makûs Talihi Göç*, (İstanbul: 2001), s. 343.

<sup>16</sup> Andrew Mango, "Atatürk", *Türkiye Tarihi 1839-2010: Modern Dünyada Türkiye*, Çev. Zuhâl Bilgin, C. 4, (Kitap Yayınevi, 2011), s. 153.

<sup>17</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 4, İctima: 3, Cilt 23, İnikat: 68, s. 140.

Göçmenlerin uygun koşullarda iskân edilerek yerli halkla uyum içerisinde kaynaşmalarının sağlanması böylece birlik içerisinde üretimin ve nüfusun arttırılması amaçlanmıştır. Ancak ülkeye kabul edilecek göçmenlerin, nüfusun nitelik ve niceliği üzerindeki etkileri de göz önünde tutularak, kabul edilecek göçmenlerin durumuna ilişkin bazı şartlar belirlenmiştir. Örneğin Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi, özellikle nüfusun homojenleştirilmesi ile ekonominin Türkleştirilmesi sürecinde önemli bir yer tutmaktadır. Kırım, Kafkasya, Balkanlar ve diğer bölgelerden Anadolu'ya göç eden Müslüman Türk kitleleri, Türkiye Cumhuriyeti'nin nüfus yapısı üzerinde ve Türk milletinin yeniden inşa edilmesinde oldukça önemli bir yere sahiptir<sup>18</sup>. Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk dönemlerinde uygulanan göçü teşvik edici politikalar neticesinde, 1923 - 1960 yılları arasındaki dönemde göçmenlerin nüfus artışı üzerindeki payı % 6,6 iken, bu oran mübadele döneminde % 22,8'e yükselmiş, 1940 - 1950 arasında ise % 2 civarlarındadır. Sonraki süreçte Bulgaristan'dan yapılan göçlerle birlikte bu oran daha da artmıştır<sup>19</sup>.

Diğer yandan, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yıllarında, Anadolu nüfusunun oldukça az olması, Anadolu üzerindeki emellerinden vazgeçmeyen emperyalist güçleri heveslendirmiş ve bu yolla, Anadolu'daki Türk siyasi varlığını tartışmaya açmaya çalışmışlardır. İtalya, Fransa, Yunanistan gibi ülkelerde bu konu dillendirilmeye başlanarak, "Anadolu'nun bir Türk yurdu olma özelliği kazanmadığı" iddialarını ortaya atmışlardır. Emperyalist güçlerin bu iddia ve tehditlerine karşı koyabilmek amacıyla, nüfusun arttırılması için gerekli tedbirlerin alınması yoluna gidilmiştir. Sınırlarımız dışında kalan Türk unsurların Anadolu'ya göç ettirilmesi yani Anadolu'ya göçmen getirilmesi de nüfusun arttırılması yolunda alınan tedbirler arasında önemli bir yere sahip olmuştur<sup>20</sup>.

Türkiye Cumhuriyeti'nin özellikle ilk yıllarında ekonominin temeli büyük ölçüde tarıma dayandığından, tarım arazilerinin âtil kalmaması ve toprakların adil bir şekilde kullanımının sağlanması, tarımsal üretimin arttırılması için önemli bir zorunluluktur. Tarıma elverişli araziler, toplam yüzölçümün % 31'ini oluşturmasına rağmen, bu arazilerin sadece %15,67'si işlenebiliyordu ve bunların büyük bir bölümü

<sup>18</sup> Ayhan Aktar, "Nüfusun Homojenleştirilmesi ve Ekonominin Türkleştirilmesi Sürecinde Bir Aşama: Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi, 1923-1924", *Ege'yi Geçerken-1923 Türk-Yunan Zorunlu Nüfus Mübadelesi*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2005), s. 111.

<sup>19</sup> Cevat Geray, "Türkiye'de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C. 3, S. 4, (Aralık 1970), s. 17-18.

<sup>20</sup> Kemal Arı, "Cumhuriyet Dönemi Nüfus Politikasını belirleyen Temel Unsurlar", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C. VIII, S. 23, (1992), s. 415-416.



de belli başlı kişilerin, toprak ağalarının ellerinde bulunuyordu. Toprak reformu yapılarak sorunlar giderilmeye çalışılmasına rağmen istenilen başarı elde edilemeyince, iskân politikaları yoluyla çözüm aranmıştır. Âtıl araziler ve hazine arazilerinin, bataklıklar gibi yerlerin tarıma açılabilmesi, buralara yapılacak iskân çalışmaları ile mümkün olduğundan, bu durumda âtıl arazilerin şenlendirilmesine yönelik çalışmalarda göçmenler önemli bir yere sahip olmuştur<sup>21</sup>.

Kırım, Kafkasya ve Balkanlar bölgeleri başta olmak üzere, Osmanlı Devleti'nin kaybettiği topraklarda hâkim olan unsurlar, Osmanlı bakiyesi Türk ve Müslüman halka yönelik, benzeri görülmemiş zulüm, katliam ve kıyımlara başladıklarından, bu halklar Anadolu'ya zorunlu olarak göç etmek durumunda kalmışlardır. Bu göçler karşısında Türkiye Cumhuriyeti, aynen Osmanlı döneminde olduğu gibi tarihi sorumluluk bilinciyle hareket ederek, bu halklara sahip çıkmış ve gereken yardımı yapmaya çalışmıştır. Dönemin Dâhiliye Vekili Şükrü Kaya'nın; *"...Umumî nüfus siyasetimiz esaslarından biri dışardaki Türklerin buraya gelmeleridir. Mesele dışardaki Türklerin gelmesi yalnız nüfus işi ile alâkadar değildir. Bu bir his işi, merhamet, insaniyet, adalet işi olarak ta tecelli ediyor... Bunlara kapılarımızı arkasına kadar açmak bizim için borçtur. Bir memlekette hak, adalet olmazsa kimse oraya uğramaz. Az zamanda hepsi gelecek, şen yurdun şen havası içinde bizimle beraber yaşayacaklar ve elbette mesud olacaklardır..."* şeklindeki ifadeleri<sup>22</sup> Türkiye Cumhuriyeti'nin bu konuda başta tarihi sorumluluk olmak üzere, nüfusunu, askeri ve ekonomik gücünü arttırmak doğrultusunda hareket ettiğini göstermektedir<sup>23</sup>.

### 1.3.1. Erken Cumhuriyet Döneminde Göçle İlgili Kurumsal Yapı

Göç, göçmenlerin iskânı ve göçmen meseleleri ile ilgili yapılan çalışmalar, alınan kararlar, devletlerin göç politikalarını yani göç mevzuatlarını oluşturmaktadır. Bu politikaların belirlenmesinde, yukarıda da açıklanmaya çalışıldığı üzere, nüfusun arttırılması ve etnik dengenin sağlanmasından, sınırların güvenliği, ekonomik ve stratejik hedeflere kadar birçok faktör etkili olmuştur. Göçmenlerin kabul edilmelerinden, nerede ve ne şekilde iskân edileceklerine ve hangi uygulamalara tâbi tutulacaklarına kadar birçok sorun, konuyla ilgili olarak çıkarılan kanun, yönetmelik ve talimatnâmelere göre çözülmeye çalışılmıştır. Osmanlı Devleti'nin göç politikaları ve bu konuda sahip olduğu tecrübe, sonraki süreçte Türkiye Cumhuriyeti'ne temel

<sup>21</sup> Önder Duman, "Atatürk Döneminde Romanya'dan Türk Göçleri (1923-1938)", *Bilig*, (2008), S. 45, s. 25.

<sup>22</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 5, İctima: 1, C. 6, İnikat: 7, s. 77-78.

<sup>23</sup> Cemile Şahin, "Atatürk Dönemi Göç Politikasının Temel Esasları", s. 342-343.

oluşturmuş, Cumhuriyet döneminin göç ve iskân politikaları, bu tecrübeler üzerine inşa edilmiştir<sup>24</sup>.

Öncelikle belirlenen mevzuatlar çerçevesinde, göç ve göçmenlerle ilgili meselelerin yürütülmesinde, oluşturulan kurumlar birinci dereceden sorumlu olup, bu teşkilat ya da kurumlar, dönem ve şartlara göre değişiklik göstermiştir. Bu süreç incelendiğinde; göç, göçmen ve iskân işlerinin, öncelikle Millî Mücadele döneminde 2 Mayıs 1920’de kurulan “Sihhiye ve Muavenet-i İctimaiye Vekâleti” bünyesinde “Muhacirin Müdüriyeti” tarafından yürütüldüğü anlaşılmaktadır. Ardından 13 Ekim 1923 tarihinde kurulan ve 368 numaralı “Mübadele, İmar ve İskân Kanunu” ile görev ve yetkileri belirlenen “Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti” devreye girmiş, 11 Aralık 1924 tarihine kadar özellikle mübadillerin sevk ve iskân meseleleri ile ilgilenmiştir. Bu dönemde ayrıca Dahiliye Vekâleti bünyesinde oluşturulan “İskân Genel Müdürlüğü” de göç, göçmen ve iskân işlerinden sorumlu olmuştur. İlerleyen süreçte yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmuş ve bu doğrultuda önce 31 Mayıs 1926 tarihinde “885 numaralı İskân Kanunu”, ardından da 14 Haziran 1934 tarihinde “2510 numaralı İskân Kanunu” çıkartılmış ancak bu kanunun bazı maddeleri, 18 Kasım 1935’te kabul edilen 2848 numaralı kanun ile değiştirilmiştir<sup>25</sup>.

Cumhuriyet’in ilk dönemlerinden itibaren, göç ve göçmenlerin iskânına yönelik olarak yapılan çalışmalar incelendiğinde, iskâna tâbi tutulacak unsurların;

A) Yerli İskâna Tabi Olanlar: 1-Şark vilayetleri mültecileri, 2-Harikzedeler (savaşa evleri yıkılanlar), 3-İstilazedeler (toprakları işgal görenler), 4-Sel ve heyelandan zarar görenler, 5-Nakledilenler, 6-Gezginciler: Aşiretler, sınırdaki unsurlar, çingeneler, göçebeler, yörükler, 7-Topraksız yerliler, 8-Elviye-i Selase (Kars, Ardahan, Batum) halkı, 9-Anarşistler, dışarı sürülenler ve casusluklarından şüphe edilenler.

B) Dış Ülkelerden Gelenler: 1-Mübadiller, 2-Gayrimübadiller, 3-1934-1950 arasında gelenler, 4-Dışarıya sürülenlerden dönmeye izin verilenler, 5-Serbest göçmenler, 6-Mülteciler (1923’den önce gelenler, 1923-1939 arasında gelenler, 1939’dan sonra gelenler), 7-Eski Bulgaristan göçmenleri, 8-Dışarıdan gelen çingeneler, 9-1950’den sonra gelenler<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Nasrullah Uzman, *Türkiye’nin Mülteci ve Muhacir Politikaları (1923-1947)*, (Ankara: 2018), s. 27-28.

<sup>25</sup> Nasrullah Uzman, *a.g.e.*, s. 31-33; Canan Emek İnan, “Türkiye’de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerinden Bir İnceleme”, *Göç Araştırmaları Dergisi*, C. 2, S. 3, (Ocak-Haziran 2016), s. 16-19; *Anavatana Göç Edenler-Türkiye Cumhuriyeti’nde (1923-1938) Mübadil, Muhacir ve Mülteciler-Genel Bir Bakış*, Yay. Hazırlayan: Nezih Başgelen, (İstanbul: Arkeoloji Sanat Yay., 2011), s. 11-12; Mithat Atabay, *20.nci Yüzyılda Türkiye ve Balkanlar (Savaş, Barış, Göç ve Dramın Tarihi)*, (İstanbul: Kriter Yay., 2012), s. 282-283.

<sup>26</sup> Fikret Babuş, *Osmanlı’dan Günümüze Etnik-Sosyal Politikalar Çerçevesinde Göç ve İskân Siyaseti Uygulamaları*, (İstanbul: Ozan Yay., 2006), s. 134; 885 ve 2510 Sayılı İskân Yasalarının Metinleri.



Şeklinde iç ve dış olmak üzere iki kısma ayrıldığı ve buna göre gerekli çalışmaların yapıldığı anlaşılmaktadır.

Genel olarak; 1923-1933 yılları arasında gelen göçmenler, çoğunlukla, devletten yardım talep etmemek kaydıyla istedikleri bölgelere yerleşmelerine izin verilen "serbest göçmen" statüsünde kabul edilmişlerdir ve % 42 oranındadırlar. 1934-1938 yılları arasında gelen göçmenler ise devlet yardımıyla iskân edilerek, iskân bölgesinde belli bir süre oturma şartını kabul eden ve devletten yardım gören "iskânlı göçmen" statüsünde olup, bunlarda % 58 oranındadırlar<sup>27</sup>.

Göç ve göçmenlerle ilgili işlemlerde her ne kadar iç hukuk kuralları işletilse de gerekli durumlarda devletlerarası anlaşmalar da yapılmıştır. Bu dönemde Türkiye; Bulgaristan, Yunanistan, Romanya ve Sovyet Rusya gibi ülkelerle, göç ve göçmenler üzerine müstakil anlaşmalar yapmış, diğer ülkelerle imzaladığı bazı anlaşmalarda da göçle ilgili hükümler yer almıştır<sup>28</sup>.

Mustafa Kemal Atatürk'ün, 1 Kasım 1936'da TBMM'nin 5. Dönem 2. Toplantı yılında yaptığı; *"Anavatana yeni kavuşan göçmen vatandaşlarımızın iskânı başlıca işlerimizdendir. Göçmenleri iyi yerleştirmek ve süratle üretmen kılmak için, onları kâfi derecede teçhiz etmeye çalışıyoruz. Aldığımız neticeler ümid vericidir. Bu milli meseleye, tahsis edebildiğimiz vesait derecesinde, fakat ara vermeksizin devam edeceğiz."*<sup>29</sup> şeklindeki açıklama konuşmasından da anlaşılacağı gibi, Osmanlı Devleti'nde olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti'nde de göçmenlerin, en kısa sürede iskân edilerek bir an önce üretici konuma geçmelerini sağlamak ve bu süreç içerisinde imkanlar ve şartlar ölçüsünde onlara gereken yardımı yapabilmek doğrultusunda hareket edilmiştir.

#### 1.4. 1930-1950 Yılları Arasındaki Dönemde Göçler ve Göç Politikaları

1930-1950 yılları arasındaki dönemde özellikle Balkanlar bölgesinden Türkiye'ye önemli miktarda Türk ve Müslüman göçleri yaşanmıştır. Bu dönemde Türkiye'ye göç edenlerin sayısının toplamda 825 bin ile 860 bin arasında olduğu tahmin edilmekte olup, bunların Yunanistan (394.753), Bulgaristan (220.085), Yugoslavya (117.212), Romanya (121.339) gibi ülkelerden geldiği görülmektedir. Bu dönemde özellikle Türk ve Müslüman ahalinin Türkiye'ye göçlerine yasal bir zemin hazırlamak ve yabancıların ülkedeki etkisini azaltabilmek amacıyla yapılan

<sup>27</sup> Kemal Arı, *Büyük Mübadele ve Türkiye'ye Zorunlu Göç (1923-1925)*, (İstanbul: Yurt Tarih Vakfı Yay., 2000), s. 52-54.

<sup>28</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz: Nasrullah Uzman, *Türkiye'nin Mülteci ve Muhacir Politikaları (1923-1947)*, (Ankara: 2018).

<sup>29</sup> TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 5, İctima: 2, C. 13, İnikat: 1, s. 5.

çalışmalar neticesinde 1932 tarihli ve 2007 sayılı “Türkiye’de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun”, 1934 yılında ise 2510 sayılı yeni “İskân Kanunu” çıkarılmıştır. Ayrıca yabancıların giriş-çıkış, seyahat, ikamet, sınır dışı edilme şartları yeniden düzenlenerek, 1938 yılında “Pasaport Kanunu ve Ecnabilerin Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun” kabul edilmiştir. Bu dönemde, göç ve iskân meselesi, yasal düzenlemeler yapılırken özellikle üzerinde durulan konuların başında yer almış, bunlarla ilgili örgütlenmelerde de değişikliklere gidilerek göç ve iskân işleri için daha fazla ödenek ayrılarak, ayrı bir bütçe ve kadro ile yönetilmesi kararlaştırılmıştır<sup>30</sup>.

### 1.5. 1950-1980 Yılları Arasındaki Dönemde Göçler ve Göç Politikaları

1950-1980 yılları arasında; İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan gelişmeler, uluslararası siyasi dinamikler, bloklasmalar ve bu gelişmelerin Türkiye üzerindeki etkileri, bu dönemde gerçekleşen göçlerin şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Bu süreçte Türkiye’nin NATO üyeliği, çok partili siyasi hayata geçmesi, Kore’ye asker göndermesi ve çeşitli yardımlardan faydalanması, tarımda makineleşmenin artması, antidemokratik uygulamaların gözden geçirilmesi gibi içte ve dışta yaşanan birtakım gelişmeler, göçlerin seyrini de değiştirmiştir. Öncelikle tarımda makineleşmenin artmasıyla ortaya çıkan emek fazlası, köyden kente göçü arttırdığı gibi, 1960’ların başından itibaren de Avrupa’ya önemli miktarda işçi göçünün yaşanmasına yol açmıştır. İşçi göçleri zamanla ailelerin de katılımıyla, birçok Avrupa ülkesinde kalıcı bir göç haline gelmiştir. Diğer yandan, bu dönemde Balkanlar’dan Türkiye’ye yine çok sayıda Türk ve Müslüman göç etmiştir. Bu göçler özellikle Bulgaristan, Yugoslavya, Yunanistan ve Romanya gibi ülkelerin, ülkelerinde yaşayan Türk ve Müslüman ahali üzerindeki siyasi, sosyal, ekonomik, dini ve kültürel baskıları neticesinde gerçekleşmiştir ve bu dönemde gelenlerin sayısının yaklaşık 500 bin civarında olduğu bilinmektedir. Bu dönemde, “Türkiye-Bulgaristan Yakın Akraba Göçü Antlaşması”, “Yugoslavya-Türkiye Serbest Göç Antlaşması” örneklerinde olduğu gibi, gerekli hallerde bu ülkelerle ikili anlaşmalar yapılarak, göç işleri düzenlenmeye çalışılmıştır. Bu göçlerin dışında, özellikle İkinci Dünya Savaşı ve Soğuk Savaş sürecinde, iltica ve sığınma göçleri kapsamında, Bulgar, Yunan ve İtalyanlar başta olmak üzere, Sovyetler Birliği ile Doğu Avrupa ülkelerinden de Türk olmayanların göçleri söz konusu olup, bunların büyük bölümü daha sonra ülkelere geri

<sup>30</sup> Mehmet Değirmenci, *Geç Dönem Osmanlı’dan Günümüze Türkiye’de Göç Politikalarının Evrimi*, (Ankara: Nobel Yay., 2022), s. 47-48, 77-86.





dönmüşlerdir. Ayrıca Nazi rejimi dolayısıyla yaklaşık yüzbin Yahudi'nin de Türkiye'ye sığındığı bilinmektedir. Türk ulusal kimliğinin güçlendirilmesi politikası doğrultusunda, Balkanlar'dan gelen göçmenler tercih edilerek, bunların bir kısmı iskanlı göçmen (çoğunluğu Bulgaristan'dan gelenler), bir kısmı da serbest göçmen (çoğunluğu Yugoslavya'dan gelenler) statüsünde Türkiye'ye yerleştirilmişlerdir. Ancak, özellikle 1950'lerden itibaren, nüfus artışı ve buna bağlı olarak gelişen kaynak ve toprak yetersizlikleri gibi nedenlerle, kendilerine bu döneme kadar kurucu unsur gözüyle bakılan Balkan göçmenlerine bakış açısı da değişmeye başlamış ve bunlar "göçmen", "dış Türk" olarak değerlendirilmeye başladıklarından zamanla sorun olarak görülmeye başlamışlardır<sup>31</sup>. Buna rağmen bu dönemde de göç politikası, Türk soyu ve Türk kültürüne bağlı göçmenlerin kabulüne dayalı bir anlayışla devam etmiş, 2510 sayılı İskân Kanunu sürdürülmüştür. Bunun yanı sıra göç politikalarında birtakım düzenlemelere de gidilmiştir. 1951 yılında Türkiye, Mültecilerin Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi'ni, "coğrafi kısıtlama" yani coğrafya ve zaman sınırlaması ile kabul etmiştir. Buna göre Türkiye, "Avrupa dışında meydana gelen olaylardan" kaynaklanan sığınma başvurularına mülteci statüsü vermemekte ancak onun yerine bu sığınmacılara "geçici koruma" sağlamayı kabul etmekte olup, mülteci statüsü kazananların üçüncü ülkelere yerleştirilmeleri, başvuruları kabul edilmeyenlerin ise ülkelere geri gönderilmeleri politikasını benimsemiştir<sup>32</sup>. Diğer yandan bu dönemde, 1938 yılında kabul edilen ve sınırlardan giriş-çıkış, seyahat, ikamet, sınır dışı edilme şartlarının düzenlendiği "Pasaport Kanunu ve Ecnabilerin Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun" üzerinde birtakım değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerin ilki, 1950'de kabul edilen 5682 sayılı "Pasaport Kanunu" olup, bu kanunla sınırlardan giriş-çıkışlar ve bununla ilgili her türlü düzenlemeler yapılmıştır. Diğerleri ise Pasaport Kanunu'na uygun bir şekilde ülkeye gelen yabancıların ikamet, seyahat ve sınır dışı edilme şartlarının düzenlendiği 5683 sayılı "Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun" dur. Bunların dışında, 1929 yılından beri geçerli olan "Türk Vatandaşlığı Kanunu" nun yerine, uluslararası temayüllere ve yeni anayasaya uygun bir vatandaşlık kanunu hazırlanarak, 1964 yılında 403 sayılı

<sup>31</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz.; Ahmet İçduygu-Sema Erder ve Ö. Faruk Gençkaya, *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere*, (İstanbul: MireKoç: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi, 2014), s. 145 vd.; Mehmet Değirmenci, *a.g.e.*, s. 49-51.

<sup>32</sup> Kemal Kirişçi-Sema Karaca, "Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011'de Türkiye'ye Yönelen Kitleli Mülteci Akınları", *Türkiye'nin Göç Tarihi-14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üni. Yay., 2015), s. 299-300.

“Türk Vatandaşlığı Kanunu” kabul edilmiştir<sup>33</sup>. Diğer yandan, kurumsal anlamda da göç ve iskânla ilgili birtakım değişikliklere de gidilmiştir.

### 1.6. 1980-2010 Yılları Arasındaki Dönemde Göçler ve Göç Politikaları

1980’den 2010’lara kadar olan süreçte, komşu ülkelerdeki istikrarsızlıklar, savaşlar ve krizlerden kaynaklanan göçler, Türkiye’yi yakından etkilemiştir. Bu dönemde yaşanan; İran-İrak savaşı, 1979 İran rejim değişikliği, Afganistan Savaşı, 1988 Halepçe Katliamı, 1990 Birinci Körfez savaşı, Kuzey Irak kaynaklı Kürt nüfusun göç hareketleri, Sovyetler Birliği’nin çökmesi şeklinde sıralanabilecek gelişmeler sonucu Türkiye, doğu ve batı yönlü göç hareketlerine hedef olmuştur. Özellikle 1991 yılında başlayan Kuzey Irak kaynaklı Kürt nüfusun kitlesel göçü, “ulusal kimlik ve güvenliğe yönelik bir tehdit” olarak kabul edildiğinden, bunların ülke sınırlarına geçişine izin verilmeksizin, Irak’ın kuzeyinde oluşturulan güvenli bölgede tutulmalarına yönelik bir politika takip edilmiştir. Bunların dışında, 1989 yılında Bulgaristan kaynaklı göçler, Yugoslavya’nın dağılmasıyla birlikte Balkanlar’dan yapılan göçler (Bosna, Kosova ve Makedonya kaynaklı), Sovyetler Birliği’nin dağılmasından sonra Doğu Avrupa’dan Türkiye’ye göçler yaşanmıştır. 1980-2000 yılları arasında Türkiye’ye yönelik göçler çoğunlukla dini, siyasi ve etnokültürel nedenlerle yapılırken, 2000 yılı sonrasında göçler, daha ziyade ekonomik ve zorla yerinden edilme nedenleriyle yapılmıştır. Dikkati çeken bir başka husus ise, 2000’li yılların başından itibaren, dünyanın farklı bölgelerinden vasıflı göçmenlerin ve yabancı öğrencilerin Türkiye’ye gelişinin hız kazanmış olmasıdır. Görüldüğü gibi Türkiye, bu dönemde hem hedef hem de transit ülke konumunda olmuştur. Ancak Türkiye, yine bu dönemde çeşitli nedenlerle dışarıya göç verdiğiinden aynı zamanda kaynak ülke durumunda da görülmektedir. Özellikle işçi göçleri ön planda olup, Suudi Arabistan, Katar, Libya ve Ürdün gibi Arap ve Eski Sovyet ülkelerine yönelik işçi göçleri gerçekleştirilmiştir. Türkiye’nin 2005 yılından itibaren AB’ye tam üyelik müzakerelerinin başlaması, göç politikalarında da büyük değişikliklerin başlangıcı olmuştur. Bu süreçten itibaren sistemsiz ve geçici düzenlemelerin yerini, AB uyum birliği sürecinin etkisi altında ve uluslararası örgütlerin iş birliği ile kurumsallaşmaya başlayan göç politikalarını oluşturma süreci almış, göç alanında yaşanan sorunlara yönelik somut, çözüme yönelik ve kapsayıcı düzenlemeler yapılmaya çalışılmıştır. 2001 yılında Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye’ye yönelik olarak “Katılım Ortaklığı Belgesi” hazırlanmış ve bu belgede göç alanında Türkiye’ye birtakım

<sup>33</sup> Mehmet Değirmenci, *a.g.e.*, s. 86-90.



hedefler belirlenmiştir. Türkiye ise bu hedefler doğrultusunda ve ayrıca düzensiz göçle mücadeleyle yönelik gerekli hukuki düzenlemeler ve çalışmalar yapmıştır<sup>34</sup>.

### 1.7. 2010 Sonrası Göçler ve Göç Politikaları

2010 Yılından sonraki süreçte ise, göç yoğunluğunun çok fazla arttığı, bu dönemde özellikle Suriye kaynaklı kitlesel sığınma göçlerinin ve Asya ile Afrika ülkelerinden gelen sığınmacıların, Türkiye'yi hedef ve transit ülke konumuna getirdiği anlaşılmaktadır. 2010 sonrası dönemde "Arap Baharı" ile başlayan kaos ortamı Suriye'yi iç savaşa sürüklerken, neticede milyonlarca insanın Türkiye başta olmak üzere komşu ülkelere göç etmesine, böylece en büyük mülteci krizlerinden birinin yaşanmasına neden olmuştur. Bu süreçte 2011 Nisan ayından itibaren Suriye'den Türkiye'ye yönelik ilk kitlesel göç hareketleri başlamış ve artarak devam etmiştir. Son dönemde yaşanan en büyük kitlesel göç hareketi olan Suriye kaynaklı göçler, Türkiye Cumhuriyeti'nde göç alanında yaşanan en sıkıntılı ve zorlu bir süreci de beraberinde getirmiştir. Türkiye Cumhuriyeti ilk etapta, "zulüm ve savaştan kaçan bu misafirler için sınırlarının açık olduğunu ve öyle kalacağını, gelenlerin Türkiye'deki temel ihtiyaçlarının karşılanacağını ve kimsenin zorla geri gönderilmeyeceği" yönünde bir açıklama yaparak, sürecin başından itibaren "açık kapı" ve "geçici koruma" politikası doğrultusunda hareket etmiş ve savaştan kaçan insanlara herhangi bir dini, kültürel etnik ayrımcılık yapmadan kapılarını açmış, "geri göndermeme" ilkesi doğrultusunda ev sahipliği yapmıştır. Ancak kısa sürede beklenmedik miktarda kişinin gelmesi, sürecin sağlıklı yürütülmesini ve gelenlerin kayıt altına alınmasını oldukça zorlaştırmıştır. Ayrıca, ilerleyen süreçte Suriyeli sığınmacıların kalış süreleri geçici olmaktan ziyade kalıcı olmaya başladıkça eğitim, istihdam, sağlık, barınma gibi ihtiyaçları da her geçen gün artmış ve bu durumda, başta ekonomik, siyasi, sosyal sorunlar olmak üzere ciddi sıkıntıları da beraberinde getirmiştir. Günümüzde Türkiye, "dünyada en fazla mülteci barındıran ülke" durumuna gelmiştir. Türkiye, Suriyeli sığınmacıların kendi ülke sınırları içerisinde oluşturulacak güvenli bölgelerde tutulmasına yönelik politikalar geliştirme yolunda hareket ederek, gerekirse askeri operasyonlarla güvenli hale getirdiği bölgelerde bunlara yönelik yerleşim alanları oluşturma çalışmalarına devam etmiştir. Bu süreçte AB'nin Türkiye'ye yeterince destek olmamasına rağmen, Türkiye'nin AB ile iş birliğini sürdürdüğü görülmektedir ve Avrupa'ya düzensiz göçün önlenmesi amacıyla

<sup>34</sup> Mehmet Değirmenci, *a.g.e.*, s. 90-92.

“Geri Kabul Anlaşması”nı imzalaması bu duruma güzel bir örnektir<sup>35</sup>. Türkiye, 2000’li yıllardan itibaren göç politikalarında, ulusal güvenlik ve öncelikleri ile uluslararası standartlar arasında denge kurma arayışında olduğu gibi, göç politikalarındaki değişim sürecinde belirleyici temel dinamiklerin başında AB yer almıştır. Bu süreçte uluslararası aktörlerin destekleri olduğu gibi baskıları da söz konusudur.

Günümüzde küresel göçün yönetimi sürecinde Türkiye oldukça belirleyici bir role sahip olduğundan ve son yıllarda yaşanan kitlesel göç hareketlerinin de etkisi ile mevcut göç politikaları ve göç yönetiminde birtakım değişikliklere gitmek zorunda kalmıştır. Osmanlı’nın son dönemlerinden, Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşu ve yaklaşık 1980’li yıllara kadar özellikle Türk soyu ve Türk kültüründen gelen göçmenlerin iskânı ile ilgilenen iskân kurumunun rolü, dünya genelinde yaşanan gelişmeler doğrultusunda değişmeye başlamıştır. Dolayısıyla göç alanındaki kurumsallaşmada da zorunlu olarak değişikliğe gidilerek, iskân odaklı bir kurumsallaşmadan, iltica odaklı bir kurumsallaşmaya geçiş yaşanmıştır<sup>36</sup>.

### 1.8. Günümüzde Göç Yönetimi

Uluslararası göçler özellikle de kitlesel boyutta yaşanan göçlerin, ülkelerin ekonomik, sosyal ve kültürel dokularını, kamu düzeni ve güvenliğini etkilemesi, birtakım değişikliklere uğratması kaçınılmazdır. Bu durumda Türkiye’nin de kitlesel boyutta gerçekleşen göçler ve yaşanan insan hareketliliğini kontrol etme, ulusal ve uluslararası düzeyde iş birliği ve koordinasyon sağlama zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Diğer yandan, 2005 yılı ve sonrasında AB’ye uyum sağlama amacıyla uluslararası göç hareketliliğine daha fazla önem verilmeye başlanarak, ulusal mevzuatta birtakım değişiklikler yapılmıştır. Özellikle 2011 yılından itibaren Suriyelilerin Türkiye’ye yönelik kitlesel göç hareketleri karşısında, 11.04.2013 tarihinde 6458 sayılı “*Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)*” ve 22 Ekim 2014 tarihinde “*Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY)*” yürürlüğe girmiştir. Böylece Türkiye’ye gelen Suriyelilerin hukuki statüleri, yükümlülükleri ve kendilerine sağlanacak hizmetler ayrıntılı olarak düzenlenirken, diğer yandan da yapılan ek düzenlemelerle, iltica, barınma, çalışma, eğitim, sağlık ve sosyal yardım başta olmak üzere birçok alanda geçici koruma standartlarında iyileştirmeye gidilmiştir.

<sup>35</sup> M. Murat Erdoğan, “Türkiye’ye Kitlesel Göçlerde Son ve Dev Halka: Suriyeliler”, *Türkiye’nin Göç Tarihi-14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üni. Yay., 2015), s. 317-318.

<sup>36</sup> I. Barut, *a.g.e.*, s. 2678-268.



Başlangıçta Türkiye'deki Suriyeli sığınmacıların hukuki durumu, Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan "coğrafi çekince şartı" nedeniyle belirsiz iken ve bunlar "misafir" olarak kabul edilirken, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ve Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY) kabul edildikten sonra, belli kısıtlamalar dahilinde hukuki bir nitelik kazanmıştır<sup>37</sup>.

AB uyum süreci kapsamında göç konusunda yürütülen çalışmalar, yukarıda da ifade edildiği gibi, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)'un kabul edilmesiyle somutlaştırılmış ve bu süreçte İçişleri Bakanlığı'nın bir kuruluşu olarak 11 Nisan 2013 tarihinde "Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM)" oluşturulmuştur. Böylece, Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen merkezi düzeyde göçle ilgili iş ve işlemlerin sorumluluğu, 11 Nisan 2014 tarihinden itibaren Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne devredilirken, yine emniyet müdürlüklerinin yabancılar şubeleri tarafından taşrada yürütülen göçle ilgili görevleri de 18 Mayıs 2015'te il göç idaresi müdürlüklerine devredilmiştir. *81 ilde, 148 ilçede ve yurtdışında teşkilatlanmayı hedefleyen Göç İdaresi Başkanlığı göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere faaliyetlerini sürdürmektedir*<sup>38</sup>. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, günümüzde "Göç İdaresi Başkanlığı (GİB)" olarak isimlendirilmiştir.

Bununla beraber, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)'un idari yapılanmaya dair kısmında; Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş, yetki ve sorumlulukları, personel ve teşkilatlanmasına dair hükümlerin yanında, "Göç Politikaları Kuruluna" da yer verilmiştir. Göç sistemi ve politikaları içerisinde, Göç Politikaları Kurulu (GPK) ayrı bir öneme sahiptir. Son yıllarda yaşanan kitlesel göç hareketleri, Türkiye'de teşkilat yapısı ile ülke geneline yayılan, insan kaynağı ve ekonomik yapısı ile güçlü, göçü insan hakları temelinde yürüten, güçlü bir kurumun eksikliğini de ortaya çıkarmıştır. Bu konu üzerinde birtakım çalışmalar yapılmış, göç politikaları ve stratejilerini, toplu göçlerde uygulanacak usul ve yöntemleri belirlemek, uygulanmasını takip etmek gibi amaçlar doğrultusunda "Göç Politikaları Kurulu (GPK)" oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş süreci sonrasında Göç Politikaları Kurulu (GPK), "Göç Kurulu (GK)"

<sup>37</sup> Çağrı Güçlüten, "Yerel Yönetimlerin Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilerin Uyum Sürecindeki Rolü ve Sınırlılıklar", *Uluslararası Göç ve Mültecilik*, (Ankara: Siyasal Kitabevi, 2022), s. 227-228; Mehmet Değirmenci, *a.g.e.*, s. 93 vd.

<sup>38</sup> <https://www.goc.gov.tr/> (erişim tarihi: 20.10.2023); Mehmet Değirmenci, *a.g.e.*, s. 109-123.

olarak değiştirilerek yeniden yapılandırılmış görevleri de genel olarak; yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirleyerek bunların koordinasyonu ve uygulanmasını sağlamak şeklinde belirlenmiştir. Yaklaşık olarak 2008 yılına kadar Türkiye’de göç politikaları; Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK), Bakanlar Kurulu Kararları ve Göç Politikaları Kurulu (GPK) Kararları olmak üzere üç ana kaynağa göre şekillenmiştir<sup>39</sup>.

Göç yönetiminde merkezi düzeyde oluşturulmuş kurumlar arasında AFAD, Kızılay gibi kurumlar da yer almıştır. Diğer yandan, özellikle uluslararası göçler her ne kadar merkezi yönetimlerin sorumluluğunda olarak görünse de yerel yönetimlerin de bu konuda önemli sorumlulukları vardır. Merkezi ve yerel yönetimlerin iş birliği içerisinde hareket etmeleri, göç ve göçmen meselelerinin çözümüne önemli katkı sunmaktadır.

Günümüzde Türkiye’de göç yönetimi alanında STK’lar da önemli bir yere sahiptir. 1990’lı yıllardan itibaren gelişmeye başlayan, özellikle de AB’ye uyum süreci boyunca daha da gelişerek faaliyet alanlarını genişleten STK’lar, genel olarak insani ve ekonomik yardımlar başta olmak üzere, hukuki ve psiko-sosyal destek, koruma ve danışmanlık hizmetleri, barınma, beslenme, eğitim, sağlık ve uyum hizmetlerine kadar oldukça geniş ve çeşitli alanlarda hizmet vermeye devam etmektedirler. Ancak süreç içerisinde birtakım zorluk ve sıkıntılarla karşılaştıkları da bilinmektedir.

Göç alanında iş birliği yapılan uluslararası kuruluşlar arasında; Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR), Uluslararası Göç Örgütü (IOM), Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (ICMPD), Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO), Birleşmiş Dünya Gıda Programı (WFP), Avrupa Birliği (AB) yer almaktadır.

### Sonuç

Göç kavramının tanımından da anlaşılacağı üzere göç, birey ya da toplulukların sadece bir bölgeden başka bir bölgeye yer değiştirme hareketi olmayıp, askeri, siyasi, sosyal, ekonomik, kültürel ve inanç faktörlerini içeren, insan ve toplumları yakından ve derinden etkileyen çok boyutlu bir olgudur. Dolayısıyla göç hareketleri hem göç veren hem de göç alan ülke ve toplumların yapısı üzerinde başta sosyal, ekonomik

<sup>39</sup> <https://www.goc.gov.tr/> (erişim tarihi: 20.10.2023); Mehmet Değirmenci, *a.g.e.*, s. 115; Cengiz Özgün, “Göçmenlerin Kamu Yönetiminde Değişime Etkisi ve Kurumsal Göç Yönetimi”, *Kuramdan Araştırmaya Türkiye’de Göç Olgusu*, (Ankara: Nobel Yay., 2021), s. 7-12.



ve kültürel olmak üzere her alanda derin etkiler bırakmaktadır. Özellikle Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinden günümüze uzanan tarihsel süreç içerisinde göç ve göçmen meselesi en çok uğraşılan sorunlardan biri olmuştur. Siyasi varlığı boyunca sürekli bir göç hareketliliğinin yaşandığı Osmanlı Devleti'nde özellikle Geç Osmanlı Döneminde Kırım, Kafkasya, Balkanlar bölgeleri başta olmak üzere, kaybedilen topraklardan Anadolu'ya yönelik kitlesel boyutta göç hareketleri oldukça önemli ve dikkat çekicidir. Osmanlı Devleti bu göçlerin yönetimini, "*iskân politikası*" ile kontrol etmeye ve ilk etapta mevcut idari birimlerle (Şehremaneti, Zaptiye Nezareti gibi) sağlamaya çalışmasına rağmen, göçün yönetiminde bu yapılar yetersiz kaldığı için yeni bir idari yapılanmaya ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyaç doğrultusunda, ilk olarak Padişah Abdülmecid döneminde 1860'ta "*Muhacirin Komisyonu*" kurulmuştur. Göçlerin dönem dönem artma ve azalmasına bağlı olarak oluşturulan muhacir komisyonları, ihtiyacın arttığı durumlarda faaliyet gösterirken, azaldığı durumlarda da faaliyetleri sona erdirilmiştir. Gerektiği durumlarda, 13 Mayıs 1913 tarihinde çıkarılan "*İskân-ı Muhacirîn Nizamnâmesi*"nde olduğu gibi nizamnâme yayımlanarak göç yönetimi sağlanmaya çalışılmıştır. Osmanlı Devleti'nin bu dönemde göç ve iskân politikalarında temel amaç, göçmenlerin en kısa sürede uygun bölgelerde iskân edilerek, onların ihtiyaçlarını, refahını ve bir an önce üretici pozisyonuna geçirerek devlete yük olmayacak şekilde hayata tutunmalarını sağlamaktır.

Savaşlardan sonra kurulan Türkiye Cumhuriyeti de Osmanlı'dan devraldığı göç sorunu karşısında, göç yönetimini en verimli ve sağlıklı bir şekilde sağlayabilmek için çeşitli göç politikaları geliştirmiştir. Elbette Osmanlı Dönemi göç ve iskân politikalarının da Cumhuriyet Dönemi göç politikaları üzerinde belirleyici bir etkisi olmuştur. Erken Cumhuriyet Dönemi'nde uygulanan göç politikalarındaki temel amaç, öncelikle ulus devlet oluşturma ve nüfusu homojenleştirme olduğundan, bu doğrultuda hareket edilerek, özellikle Türk soyundan olan ve Türk kültürüne bağlı olan kişilerin göçü teşvik edilmiştir. 1980'li yıllara kadar Türkiye'de göç yönetimi ve göç politikaları bu amaç üzerinde kurulmuştur.

Cumhuriyet Dönemi'nde ilk olarak 1923 yılında "*İskân Kanunu*" yürürlüğe konularak "*Mübadele, İmar ve İskân Bakanlığı*" kurulmuştur. Ardından 14 Haziran 1934 tarihinde "*2510 Sayılı İskân Kanunu*" ile iltica, mülteci kavramlarına ilişkin açıklamalar getirilerek, göç yönetiminde birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Sonraki süreçlerde de gelişmelere bağlı olarak göç yönetimi ile ilgili çalışmalar yapılamaya devam edilmiştir. Örneğin, 1950 yılında "*5682 Sayılı Pasaport Kanunu*" ve "*5683 Sayılı Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun*" çıkarılmıştır. Yabancılar

konusundaki uygulama ve sorumluluk, İçişleri Bakanlığı bünyesinde bulunan Emniyet Genel Müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatı tarafından yürütülmüştür. 1951 yılında “Birleşmiş Milletler Mültecilerin hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme” Cenevre’de kabul edilerek, 1994 yılında çıkarılan “İltica Yönetmeliği” ile iltica politikaları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

1980’li yıllardan itibaren değişen dünya konjonktürüne bağlı olarak uluslararası göç hareketlerinde de farklılaşmalar başlamış, dolayısıyla Türkiye’ye yönelik göç hareketleri de çeşitlenmiştir. Bu tarihe kadar Türkiye, Batı ülkelerine göç etmek isteyenler tarafından çoğunlukla transit olarak kullanılırken ve yabancıların Türkiye’ye göçleri az ve kontrol edilebilir durumda iken, bundan sonra hedef ülke haline gelmesi ve görülen artış karşısında Türkiye Cumhuriyeti göç politikalarını yeniden gözden geçirmek zorunda kalmıştır. Özellikle 2000’li yıllardan itibaren Türkiye’nin göç yönetiminde temel değişimler meydana gelmiş ve Türkiye, göç yönetiminde hem ulusal güvenlik ve dengenin sağlanması hem de uluslararası yükümlülükler karşısında, göç politikaları üzerinde değişiklikler yaparak, iltica odaklı politikalar geliştirmek durumunda kalmıştır. Bu dönemde, AB mevzuatlarına uygun uluslararası anlamda göç politikaları belirlenmiştir. Ayrıca AB ile ilişkiler, UNHCR, IOM gibi uluslararası aktörlerle iş birliği, göç yönetiminde değişim ve gelişmeyi hızlandırmıştır. 2011’den itibaren “Arap Baharı” ve sonrasında yaşanan gelişmeler neticesinde Türkiye çok yoğun bir şekilde Suriyeli göçmenlerin akınına maruz kalmış ve bu durum, Türkiye’nin göç politikalarının ve göç yönetiminin şekillendirilmesinde oldukça etkili olmuştur. 2013 yılında kabul edilen “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” ile birlikte göç yönetiminde kapsamlı yenilikler yapılmış, bu süreçte kurumsal yapılanma gereğince “Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM)” kurularak, göç politikalarının etkin bir şekilde belirlenmesi ve uygulanabilmesi amaçlanmıştır.

### **Kaynakça**

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 4, İctima: 3, Cilt 23, İnikat: 68, s.140.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 5, İctima: 1, C.6, İnikat: 7, s.77-78.

TBMM Zabıt Ceridesi, Devre: 5, İctima: 2, C.13, İnikat: 1, s.5.

885 ve 2510 Sayılı İskân Yasalarının Metinleri.

Resmi Ceride, Sene: 4, Sayı: 409 (01 Temmuz 1926).





- Ağanoğlu, Yıldırım. *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Balkanlar'ın Makûs Talihi Göç*, (İstanbul: 2001).
- Aktar, Ayhan. "Nüfusun Homojenleştirilmesi ve Ekonominin Türkleştirilmesi Sürecinde Bir Aşama: Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi, 1923-1924", *Ege'yi Geçerken-1923 Türk-Yunan Zorunlu Nüfus Mübadelesi*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2005).
- Anavatana Göç Edenler-Türkiye Cumhuriyeti'nde (1923-1938) Mübadil, Muhacir ve Mülteciler-Genel Bir Bakış*, Yay. Hazırlayan: Nezih Başgelen, (İstanbul: Arkeoloji Sanat Yay., 2011).
- Arı, Kemal. "Cumhuriyet Dönemi Nüfus Politikasını belirleyen Temel Unsurlar", *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, C.VIII, S.23, (1992).
- Arı, Kemal. *Büyük Mübadele ve Türkiye'ye Zorunlu Göç (1923-1925)*, (İstanbul: Yurt Tarih Vakfı Yay., 2000).
- Atabay, Mithat. *20.nci Yüzyılda Türkiye ve Balkanlar (Savaş, Barış, Göç ve Dramın Tarihi)*, (İstanbul: Kriter Yay., 2012).
- Babuş, Fikret. *Osmanlı'dan Günümüze Etnik-Sosyal Politikalar Çerçevesinde Göç ve İskân Siyaseti Uygulamaları*, (İstanbul: Ozan Yay., 2006).
- Barut, İlgin. *Türkiye'de Göç Politikaları, Değişim Kurumsallaşma ve Sorunlar*, (İstanbul: 2022).
- Bilecen, Tuncay. "Arşiv Belgelerinden Edebiyata...Balkan Göçlerinin Sosyal Boyutu", *Toplumsal Tarih*, S.142, (2005).
- Chambers, Iain. *Göç, Kültür, Kimlik*, Çev. İsmail Türkmen-Mehmet Beşikçi, (İstanbul: Ayrıntı Yay., 2014).
- Değirmenci, Mehmet. *Geç Dönem Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Göç Politikalarının Evrimi*, (Ankara: Nobel Yay., 2022).
- Duman, Önder. "Atatürk Döneminde Romanya'dan Türk Göçleri (1923-1938)", *Bilig*, S.45, (2008).
- Durgun, Sezgi. *Memalik-i Şahane'den Vatan'a*, (Ankara: İletişim Yay., 2011).
- Emek İnan, Canan. "Türkiye'de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerinden Bir İnceleme", *Göç Araştırmaları Dergisi*, C.2, S.3, (Ocak-Haziran 2016).

- Erdem, Ufuk. *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Muhacir Komisyonları ve Faaliyetleri (1860-1923)*, (Ankara: TTK Yay., 2018).
- Erdoğan, M. Murat. "Türkiye'ye Kitlemel Göçlerde Son ve Dev Halka: Suriyeliler", *Türkiye'nin Göç Tarihi-14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üni. Yay., 2015).
- Erkan, Süleyman. "XIX. Yüzyıl Sonlarında Osmanlı Devleti'nin Göçmenleri İskân Politikasına Yabancı Devletlerin Müdahaleleri", *Osmanlı Ansiklopedisi*, C.IV, (Ankara: Yeni Türkiye Yay., 1999). Erkan, Süleyman. *Kırım ve Kafkasya Göçleri*, (Trabzon: K.T.Ü. Kafkasya ve Orta Asya Uygulama ve Araştırma Merkezi, 1996).
- Geray, Cevat. "Türkiye'de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi", *Amme İdaresi Dergisi*, C.3, S.4, (Aralık 1970).
- Güçlüten, Çağrı. "Yerel Yönetimlerin Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilerin Uyum Sürecindeki Rolü ve Sınırlılıklar", *Uluslararası Göç ve Mültecilik*, (Ankara: Siyasal Kitabevi, 2022).
- İçduygu, Ahmet-Erder, Sema ve Gençkaya, Ö. Faruk. *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus- Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere*, (İstanbul: MireKoç: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi, 2014).
- İpek, Nedim. *Rumeli'den Anadolu'ya Türk Göçleri* (Ankara: TTK Yay., 1999).
- Kale, Başak. "Zorunlu Göçün 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu Üzerindeki Etkileri" *Türkiye'nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2015).
- Karpat, Kemal. *Osmanlı Nüfusu (1830-1914) Demografik ve Sosyal Özellikleri*, Çev. Bahar Tırnakçı, (İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yay., 2003).
- Karpat, Kemal. *Osmanlı'dan Günümüze Etnik Yapılanma ve Göçler*, (İstanbul: 2010).
- Kazgan, Gülten. "Milli Türk Devleti'nin Kuruluşu ve Göçler", *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, C.30, S.1-4, (1970).
- Kirişçi, Kemal- Karaca, Sema. "Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011'de Türkiye'ye Yönelen Kitlemel Mülteci Akınları", *Türkiye'nin Göç Tarihi - 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler*, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üni. Yay., 2015).



- Kirişçi, Kemal. "Göç ve Türkiye: Devlet, Toplum ve Siyasetteki Dinamikler", *Türkiye Tarihi 1839-2010: Modern Dünyada Türkiye*, Çev. Zuhal Bilgin, C.4, (Kitap Yayınevi, 2011).
- Mango, Andrew. "Atatürk", *Türkiye Tarihi 1839-2010: Modern Dünyada Türkiye*, Çev. Zuhal Bilgin, C.4, (Kitap Yayınevi, 2011).
- Marshall, Gordon. *Sosyoloji Sözlüğü*, Çev. Osman Akınhay-Derya Kömürcü, (Ankara: Bilim ve Sanat Yay., 2005).
- McCarthy, Justin. *Ölüm ve Sürgün- Osmanlı Müslümanlarının Etnik Kırımını (1821-1922)*, Çev. Fatma Sarıkaya, (İstanbul: İnkılâp Yay., 1998).
- Özgün, Cengiz. "Göçmenlerin Kamu Yönetiminde Değişime Etkisi ve Kurumsal Göç Yönetimi", *Kuramdan Araştırmaya Türkiye'de Göç Olgusu*, (Ankara: Nobel Yay., 2021).
- Saydam, Abdullah. *Kırım ve Kafkasya Göçleri (1856-1876)*, (Ankara: TTK Yay., 1997).
- Şahin, Cemile. "Atatürk Dönemi Göç Politikasının Temel Esasları", *Ana Hatları ile Atatürk Dönemi Türk Dış Politikası*, (İstanbul: İdeal Kültür Yay., 2019).
- Şahin, Cemile. *Geçmişten Günümüze Eskişehir Yöresinde Tatarlar*, (İstanbul: İdeal Yay., 2019).
- Şimşir, Bilal N. *Balkan Savaşlarında Rumeli Türkleri, Kıyımlar-Kıyımalar-Göçler 1821-1913*, (İstanbul: 2017).
- Türk Dil Kurumu, *Türk Dil Kurumu Sözlükleri*, erişim adresi: <https://sozluk.gov.tr/> (erişim tarihi: 20.10.2023).
- Uluslararası Göç Örgütü (IOM), *Göç Terimleri Sözlüğü*, (2013).
- Uzman, Nasrullah. *Türkiye'nin Mülteci ve Muhacir Politikaları (1923-1947)*, (Ankara: 2018).
- Yılmaz, Mehmet. "XIX. Yüzyılda Osmanlı Devleti'nin Muhaciri İskân Politikası", *Osmanlı Ansiklopedisi*, C.IV, (Ankara: Yeni Türkiye Yay., 1999).
- Yusuf Halaçoğlu, XVIII. *Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun İskân Siyaseti ve Aşiretlerin Yerleştirilmesi*, (Ankara: TTK Yay., 1988).
- <https://www.goc.gov.tr/> (erişim tarihi: 20.10.2023).