

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE SİĞİNMA MEVZUATI

Kezban BÜYÜKYILMAZ¹

Öz

İkinci Dünya savaşından itibaren oluşan yeni toplum yapılanması ve anlayışı ile beraber insana verilen değer artmış, savaşmadan bölüşmek ve birlik olma idealleri yeni toplum düzenlerinin kurularak geliştirilmesine neden olmuştur. Ancak insani boyutlar; toplumlar ve insanlar var oldukça sığınma, sığınma hakkı ve mülteci kavramları yaşamın zorunluluğunun bir parçası haline gelmektedir. Bu durum uluslararası toplumda, bölgesel ve ülkesel çapta insani sığınma hakkını ön plana çıkartmıştır. Bundan dolayı korunma isteği insanları ve toplumları doğal olarak rahatsız etmeye başlamıştır. Bu bağlamda çalışmada Avrupa Birliği'nin zamanla geliştirip değiştirerek gerçekleştirdiği sığınma mevzuatı ele alınmaktadır. Çalışmanın sorunsalı açısından son günlerin yoğun insan hareketliliği sonucunda adeta dünyanın gündemine oturan insanlık dışı muameleler toplumlardan derinden sarsmaktadır. Bu nedenle Avrupa Birliği'nin sığınma mevzuatı incelenip araştırılması uygun görülmüştür. Bu bağlamda çalışmanın kapsamında öncelikle sığınma mevzuatına dair temel kavramlara yer verilmektedir. Ardından Avrupa Birliğinin kuruluşu ve genişlemesi incelenmektedir. Daha sonra Avrupa Birliği hukuku ve sığınma mevzuatının getirdiği mülteci politikalarına değinilerek oluşturulan yasal ve siyasi mevzuatlara yansımaları incelenmektedir. Bu kapsamda çalışmada, Avrupa Birliği'nde geçmişten bugüne göç ve mülteci problemine yönelik birden fazla kurum oluşturulmasına, antlaşmalar yapılmasına, raporlar hazırlanıp kararlar alınmasına rağmen Birlik içinde kapsamlı ve uzun vadeli politikalar oluşturulmadığı saptanmıştır. Dolayısıyla, geliştirilen tüm ortak yasal ve siyasi önlemler sadece Avrupa Birliği değil ilgili tüm ülkeleri kapsamalı, uygulamada geçerliliği olmalıdır. Avrupa ülkeleri dendiğinde barış, insan hakları, demokrasi, eşitlik gibi evrensel değerler kabul edildiği için yürütülen çalışmaların günümüzde ve gelecekte tüm ülkelerin ve özellikle insan onurunun korunması adına hiçbir ayırım gözetilmeden garanti altına alınması gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Sığınma Mevzuatı, Mülteci.

ASYLUM LEGISLATION IN THE EUROPEAN UNION

Abstract

With the new social structuring and understanding that has emerged since the Second World War, the value given to human beings has increased, and the ideals of sharing and unity without war have led to the establishment and development of new social orders. However, as long as humanitarian dimensions, societies and people exist, the concepts of asylum, the right to asylum and refugees become a part of the necessity of life. This situation has brought the humanitarian right to asylum to the forefront in the international community, regionally and nationally. Therefore, the desire for protection has naturally started to disturb people and societies. In this context, the study focuses on the asylum legislation that the European Union has developed and amended over time. In terms of the problematic of the study, as a result of the intense human mobility of recent days, the inhumane treatments that have become the agenda of the world have deeply shaken the societies. For this reason, it was deemed appropriate to examine and research the asylum legislation of the European Union. In this context, within the scope of the study, firstly, the basic concepts of asylum legislation are given. Then, the establishment and enlargement of the European Union is examined. Then, the refugee policies introduced by the European Union law and asylum legislation and their reflections on the legal and political legislation are examined. In this context, in this study, it has been determined that although more than one institution has been established, treaties have been made, reports have been prepared and decisions have been taken on the migration and refugee problem in the European Union from past to present, comprehensive and long-term policies have not been established within the Union. Therefore, all common legal and political measures developed should cover not only the European Union but also all relevant countries and should be valid in practice. Since universal values such as peace, human rights, democracy and equality are accepted when it comes to European countries, it is necessary to guarantee the protection of all countries and especially human dignity without any discrimination today and in the future.

Keywords: European Union, Asylum Legislation, Refugee.

¹ Doktora öğrencisi, Bartın Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, nostonperle@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-9863-8816

Bu Yayına Atıfta Bulunmak İçin: Büyükyılmaz, K. (2024). Avrupa Birliği'nde sığınma mevzuatı. *Karabük Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 4(1), 78-97.

GİRİŞ

İnsanların tarihte yer almasından bu günlere değin toplumsal ilişkileri etkileyen en önemli unsurlardan biri göçtür. Göç, insanların veya grupların coğrafı sınırlarının dışında yeni yerleşim yerleri ve yaşam biçimlerine doğru hareketleri olarak tanımlanabilmektedir. Göç, kendine has homojen olmayan yapısından dolayı her toplum için farklı sonuçlar meydana getirmektedir. Dolayısıyla, sosyal bir parametre olan göç olgusu; gerçekteleşme şekli, nedeni ve sonucuna bağlı olarak birçok farklı biçimde sınıflandırılabilir. Göçün sebepleri arasında ekonomik kaygılardan doğal afetlere, etnik sorunlardan ülkeler arasındaki savaşlara kadar farklı faktörler sıralanabilmektedir. Ancak buradaki yer değiştirme olgusunda gönüllülük veya zorunluluk devreye girmektedir (Strateji Düşünce ve Analiz Merkezi [SDAM], 2015: 2'den aktaran Acar, 2019). Burada söz konusu olan insanların elinde olmayan sebeplerle, zorunlu kaldıkları hareketliliklerdir.

Bu bağlamda özellikle 2011 yılında, Kuzey Afrika ve Orta Doğu'da Arap Baharı'ndan itibaren ortaya çıkan iç savaşların sonunda dünyadaki mülteci nüfusu II. Dünya Savaşı'ndan itibaren en yüksek düzeye ulaşmıştır. Bilhassa Suriye'de çıkan iç savaşın sonuçlarından kaynaklanan olaylar sebebiyle yığınlarla mülteci, iç savaşla birlikte en yakın komşuları olan Lübnan, Türkiye ve Ürdün ülkelerinde konuk edildiklerinden, Avrupa uzun bir süre bununla yüzleşememiştir. Arap Baharı ile gelişen Libya ve Tunus'taki ayaklanmalar ile siyasi baskısı, gelecek kaygısı dolayısıyla yeni bir yaşam kurma telaşına giren milyonlarca göçmen Akdeniz'den geçip Avrupa ülkelerine sığınmıştır. Bu durum 2015 yılından başlayarak mültecilerin Avrupa sınırlarına harekete geçmesiyle mülteci sorunu, 'Mülteci krizi'ne dönüşmüş, genel olarak *Avrupa Birliği'nin (AB)* özel olarak Birliğin en önemli gücü olan Almanya'nın meselesi haline dönüşmüştür (Bayraklı ve Keskin, 2017: 115). Bu göç esnasında Avrupa sınırlarında ve Avrupa'da bulunan ülke vatandaşları ve göç edenler, siyasi, ekonomik ve sosyal birçok problemlerle karşılaşılmakta ve göçe maruz kalan ülkelerin yaşamını olumsuz yönde etkilemektedir. Zira bu ülkeler iç huzuru ve dış ilişkilerini korumak adına alışkın olmadıkları uygulamaları hayata geçirmek zorunda kalmaktadır. Özellikle bu konuda bazı Avrupa ülkelerinin uygulamış olduğu siyasi ve sosyal politikalar hem Avrupa Birliği ile ilişkilerini zarara uğratmakta, güvenilirliğini zedelemekte ve Avrupa Birliği otoritesini, birliğini ve dayanışmasını büyük ölçüde zayıflatmaktadır. Bu konuda Avrupa Birliğinin müşterek güvenlik, savunma politikaları oluşturamaması ve herhangi bir şekilde kolektif yanıt veremediğini ortaya koyan göç akınlarının analizini yapmak için olağanüstü bir çaba sarf etmek gerekmektedir.

Bu bağlamda çalışmanın kapsamında öncelikle sığınma mevzuatına dair temel kavramlara yer verilmektedir. Ardından Avrupa Birliğinin kuruluğu ve genişlemesi incelenmektedir. Daha sonra Avrupa Birliği hukuku ve sığınma mevzuatının getirdiği mülteci politikalarına değinilerek oluşturulan yasal ve siyasi mevzuatlara olan yansımaları incelenmektedir. Bu çerçevede, yapılan araştırmada Avrupa Birliği'nin sığınma konusunda yapmış olduğu kanunlarla sınırlanan çalışmalar ele alınmakta ve böylece AB'nin sığınma mevzuatına bakış açısının temel çerçevesi çizilmektedir. Bu alanda AB tarafından yapılan çalışmalar dünyadaki diğer ülkeleri ve AB'nin komşularını doğrudan ve dolaylı olarak etkilemektedir. Orta Doğu'da ve Dünyanın farklı yerlerinde karşılaşılan savaş, iç savaş ve diğer zulme uğrama korkusunun artmasıyla beraber sığınma kavramı, toplumların gündeminde önemli bir yer bulmaktadır. Suriye Krizi sonucunda Avrupa'ya yönelen göçlerde; Avrupa Birliği, ortak mülteci politikasında nasıl bir yönde yol izlemiştir? Ayrıca çalışmanın kapsamında bu durumun gündeme getirdiği siyasi ve yasal mevzuatların katkısında izlenen yol ve gelişen kavramlara değinilmektedir. Bu bağlamda genel olarak

Avrupa Birliği'nin sığınma mevzuatı alanında yapmış olduğu çalışmalar ele alınmaktadır. Bunun yanında Avrupa Birliği'nin sığınma politikalarına da değinilmektedir. Aynı zamanda sığınma mevzuatı ile iç içe geçmiş olan göç kavramına da yer verilmektedir. Bu bakımdan öncelikle Uluslararası mülteci hukukunda özellikle “1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Özgü Cenevre Sözleşmesi, 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol’e” değinilmekte ve ardından Avrupa Birliği Sığınma Mevzuatı incelenmektedir.

Tarihten bu yana gelişen uluslararası göç sorunu farklı algılar neticesinde biçimlenmiş ve bugüne kadar farklı formlarda biçim almıştır. Bu çerçevede göç konusunda birçok farklı kavram kullanılmaktadır. Fakat bu kavramlar kullanılırken özellikle ülkemizdeki insanlar, tek bir şey ifade etmekte ve kavramsal çatışmaya neden olmaktadır (Acar, 2019: 18). Literatürde bu konuda birçok araştırması bulunan Özcan, bazı ülkelerin hukuk ve mevzuatlarında ayrı bir biçimde mülteci ve sığınmacı kavramına yer vermesine rağmen bu iki kavramın ayrı tanımlanmadığını pek çok ülkenin yasal metinlerinde bu kavramları karıştırdığını belirtmektedir (Özcan, 2005). Söz konusu kavramsal sorunları giderebilmek için öncelikle bu kavramların ne olduğu veya ne olmadığı sorularının açıklanması gerekmektedir. Bu bağlamda aşağıda, konunun anlaşılabilirliği ve kavramsal karışıklığı giderebilmek için öncelikle sığınma ve mülteci ile ilgili genel kavramlara yer verilerek sığınma hakkı, sığınmacı ve mülteci kavramlarının açıklaması yapılmaktadır.

Temel Kavramlar: Sığınma Hakkı, Mülteci, İkincil Koruma

Günümüzde iç savaşlardan sonra yaşanan ve bölgesel ölçekli çatışmaların tetiklediği zorunlu göç hareketliliği, vatandaşlık, ulusal güvenlik, egemenlik ve kimlik konularındaki kaygıları tekrardan gündeme getirdiği ölçüde Avrupa Birliğinin ve üye devletlerin siyasi gündeminde daha da hassas bir durum haline gelmektedir. Çalışmanın sınırları ve konunun bütünlüğü açısından, öncelikli temel kavramlardan sığınma hakkı, mülteci ve ikincil koruma hakkının incelenmesi uygun görülmüştür.

Sığınma Hakkı

Sığınma kavramı, sığınma gereksiniminde olan bireyin temel haklarını karşılamaktadır ve doğasından kaynaklanan insan hakları ile ilişkilidir. Söz konusu sıkı ilişkiye karşın sığınma hakkı, uluslararası hukukta devletin egemenlik hakkının devamı şeklinde kabul görmektedir (Öztürk, 2012: 187). Ayrıca bir kişinin kendi ülkesinden zorunlu nedenlerden dolayı başka bir ülkeye veya diplomasi temsilciliğine, savaş gemilerine ve devlet uçaklarına girmesine, aynı devletin korumasını aramasını da kapsayan bir anlam içermektedir (Pazarcı, 2005: 185). Sığınma hakkına ve sığınmaya, “İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin” 14. maddesinde yer verilerek, bu durum “temel insan hakkı” şeklinde tanımlanmaktadır (Eroğlu ve Taşkıran, 2002: 105)

Sığınma Hakkı (*Right of Asylum*), sığınma verme hakkı (devletlerin kendi sınırları içinde bulunanlara sığınma hakkı verebilmesi) ve sığınma kazanma hakkı (sığınma istenen devlet veya isteği takip eden devletten bu hakkın kazanılması) olarak iki anlamlı kullanılmaktadır. Sığınma hakkı, yurttaşı olduğu ülkelerindeki zulümden ve hayati tehlikeden kaçmak zorunda olan kişilere, uluslararası korumaya ihtiyaç duyanlara verilmektedir. Bunun yanında Birleşmiş Milletlerin Genel Kurulu'nda 1948 tarihinde ilan edilen “İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin” on dördüncü maddesi'nin birinci fıkrasında, bütün insanların zulme uğradığında farklı ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı yer almaktadır (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi md.14/1). Bu çerçevede sığınma hakkı son

dönemde yaşanan bölgesel ölçekli çatışmaların ve iç savaşların tetiklediği zorunlu hareketlerden dolayı sığınma hakkının tanımlanmasının önemi ortaya çıkmaktadır. Sığınma hakkının en önemli unsurunu sığınmacı oluşturmaktadır.

Sığınmacı

Sığınma konusuna istinaden çıkartılmış ulusal ya da uluslararası belgeler çerçevesinde herhangi bir ülkeye mülteci olarak kabul edilme talebinde bulunan ve mültecilik statüsü için başvurusuna bir sonuç bekleyen kişidir (Servantie, 2017: 41-42). Zulüm veya ölüm tehlikesi içeren ciddi zarardan korunmak için kendi ülkesi sınırları dışında başka ülkede güvenlik arayışına giren, bununla ilgili ulusal ya da uluslararası belgelere uygun olarak mültecilik statüsüne göre başvurusunun sonucunu bekleyen kişidir. Kararın olumsuz olması durumunda bu kişiler ülke sınırları dışına çıkmak zorunda kalırlar ve eğer kendilerine insani ya da diğer gerekçelere dayalı olarak ülkede kalabilme izni verilmemişse, bunlar ülkede düzensiz veya kanuna aykırı bir durumdaki herhangi bir yabancı gibi sınır dışı edilebilmektedir (Perruchoud ve Cross, 2013: 74). Bu kavram, mültecinin AB mevzuatındaki yerinin ve sınırlarının açıklanmasında önemli bir yer edinmektedir. Ancak birçok ülkede mülteci kavramı, yaşanan kavram çatışması nedeniyle sınırlarının saptanmasında ve uygulanmasında sorunları da beraberinde getirmektedir.

Mülteci

1951 Sözleşmesi'nde mülteci; "*ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen kişi*" olarak tanımlanmaktadır

²Devlet taraf olduğu anlaşmalarda kişiye, yasal koruma ve özel statü sağlarsa 'mülteci' (*refugee*), bunun gibi bir sığınma hakkını ve korumayı istemesine rağmen daha mülteci statüsü belirlenmemiş kişilere, 'sığınma arayan kişiler' (*asylum seeker*) denilmektedir (Ergüven, Özturanlı, 2013: 1020). 1951 Mülteci Sözleşmesi, Madde 1(2)'deki mülteci tanımına ek olarak, "*1969 Afrika Birliği Örgütü (OAU) Sözleşmesi*" ise bir mülteciyi "*kendi menşe ülkesi ya da vatandaşı olduğu ülkenin bir bölümünde ya da tümünde dış saldırı, işgal, yabancı egemenliği ya da kamu düzenini ciddi biçimde bozan olaylar nedeniyle ülkesini terk etmeye zorlanan kişiler*" olarak tanımlamaktadır. "*1984 Cartagena Bildirisi*" de buna benzer biçimde, mültecilerin "*yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan hakkı ihlalleri ya da kamu düzenini ciddi olarak bozan diğer durumlardan dolayı hayatları, güvenlikleri veya özgürlükleri tehdit altında olduğu için*" ülkesinden kaçan kişileri de kapsadığını belirtmektedir (Perruchoud ve Cross, 2013: 65).

Mülteci hukuku ile ilgili uluslararası araçlar, devletlerin çıkarlarıyla insan haklarının korunmasının uzlaşmasını sağlamaktadır. Sığınma hakkı tanınması, yalnızca mülteci hukukuna ilişkin belgelere göre olmamakta, hükümetlerin takdirinde kalmayı da sürdürmektedir. Uluslararası mülteci hukukunun oluşturduğu yapılanma, devletlerin içişlerine müdahaleyi amaçlamamaktadır. *1951 Sözleşmesi* ve *1967 Protokolü* ile birlikte, devletlerin bu konu ile ilgili yükümlülükleri belirlenmektedir, bu durum devletlerin egemenliklerini kısıtlamaktadır. Fakat hukuki bir temel oluşturulmadan mülteci hukukunun ana ilkelerini

² 1951 Sözleşmesi md. 1/A-2.

devletlerin isteğine terk etmek gerek mülteciler gerek se vardıkları ülkeler bakımından gelecekte büyük problemlere sebep olacak, içeriği belli olmayan belirsiz bir alan meydana getirecektir. Bundan dolayı, var olan uluslararası mülteci hukuku, devletleri tamamıyla yok saymamakta aksine mültecilerin temel insan haklarını koruma altına alan uzlaştıracı bir yapı oluşturma gayesindedir (Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1053). İkinci Dünya Savaşından sonra gündeme gelen yaşanmış insan haklarının ihlali ve dünyada gelişen nüfus hareketliliği, mülteci hukukunu, Birleşmiş Milletler'in en önemli problem alanlarından biri yapmıştır (Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1007). İkinci dünya savaşı sonrasında oluşan barış döneminde 1950'lerden itibaren Avrupa, AB'yi aşamalı olarak kurumsallaştırarak siyasi birliğini, ekonomik refahını geliştirerek dünya çapında sığınma ve mülteci konusunda hedef bölgelerden biri haline getirmiştir. Öncelikle komşu ülkelere göç eden mülteciler ülkelerine dönemedikleri için farklı bir ülkede hayatlarını devam ettirebilmek adına Avrupa'nın zenginliğine doğru hareket etmektedirler (Yücel, 2017: 10). Bu çerçevede, insan hakları standartlarının yükseltilmesi için önemli bir bakış açısına sahip olan AB'nin söz konusu bu çarpıcı soruna karşı yetersiz ve etkisiz kalması eleştiri konusu olmaktadır. Bu durum mültecilik için zorunlu şartlara sahip olmayanlara talepleri doğrultusunda ikincil koruma düzenlenmesinde de görülmektedir.

İkincil Koruma

İkincil koruma, Uluslararası alanda korunma sağlanması için sığınma isteyen fakat mülteci olarak nitelendirilmeyen kişilere yönelik sağlanan bir himayedir. Avrupa Birliği Hukukundaki, 2004/83/AT sayılı Konsey Direktifi ikincil koruma statüsünde gerekli olan asgari standartları belirtilmektedir. Daha sonra bu Direktif ikincil koruma gerektiren kişiler için AB devletlerini ve sağlanan korumanın içeriğini belirleyen 2011/95/AB sayılı Direktif ile bir araya getirilmiştir (LL2II, 2015: 4-5).

İkincil koruma, 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme boyutunda mültecilik için zorunlu koşullara sahip olmamasına rağmen geldiği ülkeye geri gönderilmesi uluslararası insan hakları hukuku kurallarının ihlaline neden olan bireylere tanınmış bir himaye hakkıdır. *Avrupa Birliği (AB)* hukukunda ikincil koruma ile ilgili önce "2004/83/EC sayılı Avrupa Konseyi Vasıf Yönergesi" daha sonra "2011/95/EU sayılı AB Vasıf Yönergesi" ile düzenleme yapılmıştır. "Bu Vasıf Yönergelerinin her ikisinde de ikincil koruma statüsünün mülteci olmak için zorunlu koşullara sahip olmayan ancak menşeye ülkeye geri gönderilmeleri halinde ciddi bir zarar görme riski olan ve bu risk nedeniyle menşeye ülkenin korumasından yararlanamayan veya yararlanmak istemeyen kişilere verilmesi öngörülmektedir. Vasıf Yönergesi m. 15(c) bu ciddi zararı, 'uluslararası veya ulusal silahlı çatışma durumlarında ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle bir sivilin hayatına veya kişiliğine yönelik şahsi ve ciddi bir tehdit' olarak tanımlamaktadır." Bu konunun nasıl yorumlanması gerektiği ve Yönerge m. 15(c)'e göre kimlere ikincil koruma statüsü verilmesi gerektiği çok fazla akademik çalışmaya konu olmasının yanında, AB üyesi devletlerin ulusal mahkemeleri ve Avrupa Birliği Adalet Divanı arasında da görüş ayrılıklarına neden olmaktadır (Ciğer, 2018: 199). Bu durum giderek Avrupa Birliğini zor durumda bırakmaktadır. Avrupa Birliği sığınma mevzuatına geçmeden önce Birliğin kuruluşu ve genişlemesinin tarihsel yapısının aşağıda verilmesi uygun görülmüştür.

AVRUPA BİRLİĞİ: KURULUŞU VE GENİŞLEMESİ

AB'nin kuruluşunun temelinde İkinci Dünya savaşıdan sonra Paris'te toplanan "*İkinci Uluslararası Barış Kongresi'nde*" ortaya çıkan "Avrupa'da savaşımadan bölüşmek" düşüncesinin uygulanabilirliğinin hayata geçirilmesi yer almaktadır (Akgönenç, 2010: 1-2). Avrupa'nın bütünleşmesinde barışı sağlamak, devletler üstü bir birlik kurmak, ticareti ve ekonomiyi geliştirmek ve siyasi açıdan güçlenmek düşünceleri yer almaktadır (Ünal, 2007 : 14-16). 1951'de Paris Antlaşması ile "*Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu*"; 1957'de Roma Antlaşması ile "*Avrupa Ekonomik Topluluğu*" kömür ve çeliğin yanında diğer alanlarda da ekonomik gelişmeyi amaçlamakta; 1958'de Avrupa Atom Enerji Topluluğu ile üye devletlerin araştırmalarını düzenleyip nükleer enerjiyi barışçıl ve güvenli yollarla kullanılmasını sağlamak için; 1965'te ise Füzyon Antlaşması ile Avrupa Toplulukları adında birleşmektedir. Avrupa bütünleşmesini sağlayan üye devletler, 1968'de ise Gümrük Birliği ile ortak tarım ve ticaret politikalarını oluşturmuşlardır (Ünal, 2007: 37-38). Avrupa Birliği'nin genişlemesi söz konusu birlik başarılarının ardından ilk genişleme dalgasına Birleşik Krallık, İrlanda ve Danimarka'nın katılımıyla sonlanmıştır. Daha sonra da Topluluk 1980'lerde ve 1990'larda ve ardından 2004'te Orta Avrupa'nın da katılımıyla alanını genişletmiştir. En son büyük genişleme dalgasının içinde birçok Doğu Avrupa ülkesi de yer almaktadır. 1987 tarihinde yürürlük kazanan "*Avrupa Tek Senedi*" ile Avrupa Topluluklarını kuran Antlaşmalar kapsamlı bir şekilde değişikliğe uğramıştır. 1993 yılında "*Maastricht Antlaşması*", yani Avrupa Birliği Antlaşması ile Avrupa vatandaşlığında, para, dış ve iç işlerinde iş birliğinde ve adalette ortak bir politika oluşturulması konusunda 1999 yılına değin çalışmaların tamamlanmasına karar verilmiştir (Ünal, 2007: 51). Dolayısıyla Maastricht'le beraber üç sütunlu Avrupa Birliği sistemi meydana getirilmiştir. Birliğin ilk sütununda "*Avrupa Toplulukları*", ikincisinde "*Ortak dışişleri ve güvenlik politikası*", son sütunda "*adalet ve içişleri*" yer almıştır (Ünal, 2007: 51-54). Lizbon Antlaşmasının 2009'da yürürlüğe girmesiyle Birliğin gelişimindeki son aşama tamamlanarak topluluğun temellerini oluşturan antlaşma, "*Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma*" olarak değiştirilmiştir (Avrupa Birliği Başkanlığı, 2018). Bu bağlamda Avrupa Birliği'nde üye olan yirmi sekiz ülke bulunmaktadır. Avrupa Birliği yapısında yasası, imzaladığı Antlaşmalar ve ikincil Avrupa Birliği mevzuatı yer almaktadır. Antlaşmalardan kasıt, "*AB Antlaşması (ABA)*" ve "*Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma (ABİHA)*", bütün üye Avrupa devletleri tarafından onaylanmış ve "*Temel AB Yasaları*" olarak adlandırılmıştır. Bunun yanında Avrupa Birliği tarafından kabul edilen "*İkincil AB Mevzuatı*" ise Avrupa Birliği'nin tüzükleri, kararları ve yönetmelikleri antlaşmalara uygun bir şekilde yetkili AB kurumlarınca çıkartılmaktadır (Fribergh, 2014: 19).

Avrupa Birliğinin temel amacını sermaye, ürün, hizmetler ve insanın serbest dolaşımının sağlanarak ekonomik kalkınmayı artırmak oluşturmaktadır. İnsanların serbestçe dolaşımı Avrupa Birliği'nin temel ilkelerindedir. İşçilerin serbest dolaşımı hakkındaki ilk tüzük³ ile 1968 yılında işçilerin serbest dolaşımının yanında, hangi ulustan olduğu fark etmeksizin beraberinde ailelerini de getirebilmeleri kabul edilmektedir. Avrupa Birliği sosyal güvenlik haklarının dolaşımı, sağlık hizmetleri ve sosyal yardım alanında kapsamlı bir mevzuat geliştirmiştir. Aynı zamanda söz konusu mevzuatta, vasıflandırmaların karşılıklı tanınması için hükümler yer almaktadır. Aslında bu yasa Avrupa Birliği vatandaşları için geliştirilmiştir ve yasanın çoğunluğu Avrupa Birliği'ne üye olmayan vatandaşların ait olduğu farklı kategorilerde de geçerli olmaktadır ((EEC) 1612/68 sayılı Konsey Tüzüğü, 1968). 1993 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ile beraber Birlik vatandaşlığı kavramı geliştirilerek, Birliğe üye ülkelerden herhangi birinin vatandaşlığında olunması vurgulanmıştır. Bu durum,

³ (EEC) 1612/68 sayılı Konsey Tüzüğü, 15 Ekim 1968.

vatandaşların ve de aile fertlerinin dolaşım hürriyetini desteklemek maksadıyla geniş ölçüde uygulanmaktadır (Maastricht Antlaşması, md.8: 11). 1985'te Schengen Antlaşması'nın imzalanmasıyla, Schengen'i kabul eden AB üye ülkelerinde iç sınır kontrolleri kaldırmıştır. 1995 yılında söz konusu bölgeye erişimi sağlayan karmaşık bir düzen yürürlüğe koyularak bölgenin dış sınır kontrolleri uygulanması sağlanmıştır. 1997 yılında ise Schengen düzeni, AB yasal sisteminin bir bölümü haline gelmiştir. Sınır yönetiminin uygulanmasında AB prensiplerinin dayanıklılığını artıran "*Schengen Sınırları Kanunu*" gelişim ve dönüşümünü sürdürmektedir (Schengen Antlaşması, II başlık 7. Bölüm). Bu konuda, 2004 yılında AB'nin dış sınırlarının yönetiminde birliğin üye ülkelere yardım etmek için AB Ajansı, Frontex oluşturulmuştur (frontex.com.tr).

Ayrıca, Amsterdam Antlaşması ile birlikte vizeler ve iadelerle sınırlar, sığınma ve göç konusunda da AB'ye yeni tecrübeler kazandırılmıştır (Amsterdam Antlaşması, II. başlık 7. bölüm). Bu yetkinlik sürecine Lizbon Antlaşması ile üçüncü ülke vatandaşlarının uyumunda yeni bir yol kat edilerek yetkinlikte zirveye ulaşılmıştır (Lizbon Antlaşması, md. 17/c: 179). Avrupa Birliğinde sığınma müktesebatı ile ilgili yaklaşık bütün konuları içeren devletler arası antlaşmaları, tüzükleri ve yönetmelikleri ele alan AB Sığınma Müktesebatı gelişmeye devam etmektedir. Ancak Avrupa Birliği devletleri sığınma müktesebatının bütün ilkelerinin bağlayıcılığına bağımlı değildir (Fribergh, 2014: 21).⁴ Bunun dışında, AB, 2009 yılında Lizbon Antlaşması'nın işlerlik kazanıncaya değin kendine ait "*Avrupa Adalet Divanı (AAD)*" adında yargısını oluşturmuştur, bu kurum sonradan "*Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD)*" şeklinde adlandırılmıştır (Lizbon Antlaşması, bölüm 4-5: 374) Mahkeme, Avrupa Birliğinin Hukuku'nun yürütülmesinde karar verme hakkına sahiptir ve aynı zamanda tüm üye ülkelerde hukukun doğru ve tek tipte yorumlanmasının ve uygulanmasının sağlanmasında da kendine has yetkiye sahiptir (Fribergh, 2014: 21). Lizbon Antlaşması 2009 'da yürürlüğe girdiğinde, "*AB Temel Haklar Şartı'nın*" statüsü değiştirilerek yasal yönden bağlayıcılığı artırılmıştır. Böylece, "AB kuruluşlarının (ve AB üye ülkelerinin)" "*AB yasalarını uygularken*" Şart'a göre davranmaları gerekmektedir" (AB Temel Haklar Şartı, md. 51).

AB gelişiminde gerekli görülen emek, sermaye ve girişimcilerin serbest dolaşımını öngören uyum süreci, üye ülkelerin göç konusundaki ortak politikalar benimsemesini zorunlu kılmıştır. Geliştirilen politikalar çoğunlukla temel düzeyde kalmış, daha çok sınır güvenliliğine ağırlık verilmiştir. Ülkeler arasında iş birliğinin oluşturulmasıyla Avrupa Birliği ülkeleri arasında geçirgenlik artmış, göçmenler açısından girişimlerin hukuki niteliğe büründürülmesi gerekmiştir (Akdoğan ve Atalay, 2017: 2444). Bu bakımdan daha sıkı sınır kontrolleri, ortak vize politikası geliştirme, sığınma ve kabul politikalarına, iş birliği ve göçe yönelik hukuki iş birliğinin artırılması gibi yeni politikaların benimsendiği düzenlemeler yapılmasına gerek duyulmuştur. Bu bağlamda ikinci dünya savaşından itibaren dünyanın karşılaşmış olduğu en kapsamlı göç hareketliliği olarak görülen 2015 Avrupa mülteci krizi, Suriye iç savaşıyla meydana gelen göçle kontrolü zor bir durum haline gelmiştir (Hoppyar, 2016: 60). Bu durum sonucunda alınan önlemler uluslararası ve Avrupa Birliği Mevzuatının gelişimi ve değişimine neden olmuştur.

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKU VE SİĞİNMA MEVZUATI

Avrupa Birliği Hukuk Sistemi

Avrupa Birliği (AB) sığınma hukuku, AB üye devletleri arasında sığınma ve mülteci statüsüne sahip kişilere uygulanan hukuki düzenlemeleri kapsamaktadır. AB'nin sığınma

⁴ Bkz. Ek 1,2014 Avrupa El Kitabı.

hukuku, uluslararası hukukun genel prensipleri ve özellikle de “*Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR)*” tarafından belirlenen standartlara dayanmaktadır. AB Hukuku veya Topluluk Hukuku olarak da adlandırılan hukuk sistemi, Avrupa Birliği'ni meydana getiren Avrupa Topluluğunun hukukunun düzenlenmesidir. Bu hukuk sistemi, üç topluluğun kuruluşu, işleyişi, organları, düzenlediği ortak pazarı ve diğer topluluk politikalarına ait kurallarla, toplulukların üye devletler ile ve üye olmayan üçüncü devletlerle ilişkilerine dair kuralları içinde barındırmaktadır (Pazarcı, 2005: 10).

Avrupa Topluluklarının kurulmasından önceki tarihlere dayanan Avrupa'daki sığınma ve mülteci konusu önemli bir problem alanıdır. Avrupa Birliği bu alanda bir takım yasal düzenlemeler yapmıştır. Düzenlemeler arasında iki dünya savaşı sonunda ortaya çıkan insanların mağduriyetlerinin sona erdirilmesi ve onlara sığınabilecekleri güvenli bir ülke bulma çabaları yatmaktadır. Bu bağlamda Avrupa ülkelerini bağlayan birçok uluslararası antlaşma ve sözleşmeler yapılmıştır. Fakat söz konusu sözleşmeler yalnız uluslararası sığınma ve mülteci hukuku konusunda değil, insan hakları konusunda da uluslararası alanda geçerli niteliğe sahiptir. Aynı zamanda Amerika ve Afrika'da da sığınma ve mültecilerle ilgili aynı dönemde bölgesel kararlar alınmıştır (Özcan, 2005: 5). Ancak, Avrupa Birliği sığınma hukuku, AB'nin genişleyen ve derinleşen uyum süreci içinde, ortak bir sığınma politikası oluşturma çabalarının bir ürünüdür. AB, üye devletler arasında ortak standartlar ve iş birliği sağlamak amacıyla bir dizi hukuki araç geliştirmiştir. Bu bağlamda, AB sığınma hukukunun ortaya çıkışının ana noktaları arasında, öncelikle 1999 tarihli Amsterdam Antlaşması, AB'nin içişleri ve adalet alanında daha fazla iş birliği yapma yeteneğini artırmıştır. Bu antlaşma, AB'ye sığınma ve göç politikalarında ortak bir yaklaşım benimseme yetkisi tanımıştır. Bunun yanında aynı zamanda literatürde önemli bir yere sahip olan 1999 tarihli Tampere Zirvesi gelmektedir. Bu zirvede AB liderleri, sığınma ve göç politikasında ortak davranma konusunda anlaşmışlardır. Bu zirve, AB'nin sığınma ve göçle ilgili konularda ortak bir yaklaşım benimsemeye kararlı olduğunu göstermektedir. Daha sonra AB, Amsterdam Antlaşması'nı değiştirerek (2004), sığınma ve göç politikalarında ortak bir yaklaşım benimseme yetkisini genişletmiştir. Bu değişiklik, AB'nin içişleri ve adalet alanında daha fazla yetki ve sorumluluk almasına olanak tanımaktadır. Yine AB hukuk tarihinde önemli yere sahip olan 2009 yılında gerçekleştirilen Lizbon Antlaşması gelmektedir. Lizbon Antlaşması, AB'nin içişleri ve adalet alanındaki politika ve iş birliği alanlarını genişletmiştir. Sığınma ve göç politikaları da bu kapsamda yer almıştır. Lizbon Antlaşması, AB'ye ortak bir sığınma ve göç politikası oluşturma yetkisi vermektedir. 2020 yılında Sığınma ve Göç Paketi üzerine çalışmada bulunulmuştur. AB, 2015 yılında yaşanan sığınmacı krizi sonrasında, sığınma ve göç politikalarını güçlendirmek ve ortak bir yaklaşım oluşturmak amacıyla yeni bir sığınma ve göç paketi üzerinde çalışmıştır. Bu paket, sığınma ve göç politikalarında daha fazla uyum ve dayanışma sağlamayı amaçlamaktadır. Yukarıda sözü geçen bu adımlar, göç hareketlilikleri sonucunda AB'nin sığınma hukukunu oluşturma sürecinin genel hatlarını çizmektedir.

Tüm bu göç hareketlilikleri kendi içerisinde göçmenlerin neden olduğu sosyal koşullardaki değişiklikler, ülkelerin toplumları açısından sorunları beraberinde getirmektedir. Bu hareketlilikler, buldukları ülkeler için ekonomik ve kültürel sorunlar meydana getiren durumlar olarak anılmaya başlanmıştır. Dolayısıyla göçmenlerin insani sorunlarına değinirken buldukları ülkelerinde ihtiyaç duydukları nitelik ve niceliği de göz önünde bulundurmak gerekmektedir (Güleç, 2015: 98). Göçmen topluluk açısından sürekli yardıma ihtiyaç duyulmaları mülteciler açısından mağduriyetlerini kronikleşmiş duruma getirmektedir. Bu yardım sisteminin sürdürülebilir olması mümkün olmadığından mültecileri ekonomik sistem içerisinde iş gücüne dahil etmek gerekmektedir (Barın, 2023: 176). Mültecilerin sorunları

sadece barınma ve ekonomik olmamakta daha sonraki zaman dilimlerinde eğitim ve öğretim alanında ihtiyaç duyulan ekonomik ihtiyaçları karşılanırsa da tek dilli ve tek kültürlü bir eğitim öğretim ortamına alışmaya çalışmaları öğretmen ve öğrenci açısından da giderilmesi gereken güçlükler arasında yer almaktadır (Erdem, 2017: 39). Dil ve iletişim uyumunun yanında eğitimden yeteri kadar faydalanmadıkları gibi göç nedeniyle yaşadıkları travma durumları için yeteri kadar psikolojik desteği bulmamaları başta gelen sorunlar arasında görölmektedir (Mormenekşe vd., 2023: 20). Mülteci öğrencilere yönelik profesyonel çalışmalar da bulunmaktadır. Böylece yürütölen faaliyetlerle sırasında yaşanan zorluklar yeni çözümleri getirmektedir (Bozdağ ve Ergün, 2022: 169). En önemli sorunların başında dil bilmemek gelmektedir. Dolayısıyla göçmenlerin buldukları öлкеye uyum ve entegrasyon sorunları uzamakta ve iletişim problemleri artmaktadır (İnce ve Shiko, 2021: 56). Mülteci grupların içerisinde en fazla sorunla karşılaşan grup kadınlar ve çocuklar olup özellikle barınma ve ekonomik durumları bir tarafa sağlık sorunları daha çok ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla kadın ve çocuk sağlığı konusunda farklı düzenlemeleri beraberinde getirmektedir (Cenkci ve Nazik, 2018: 297). Son dönemde gündeme gelen göç krizinin etkileri çok büyük insani problemlere yol açmış olması, aşağıda yer alan hukuki düzenlemelerde yer alan yetersizlikler ve uygulanmasında karşılaşılan eksikliklerin giderilmesi için giderek geliştirilen yeni yasal ve siyasi önlemler dikkat çekmektedir. Politika üretmek, yasalar geliştirmek ve uygulamak her ne kadar devletlerin elinde de olsa getirilen yasal önlemler kararları kabul eden devletleri bağlamakta, uluslararası alanda ve Avrupa Birliğinde yer alan toplumlarda göç krizi sonunda gelişen sorunların çözümlerini kolaylaştırmaktadır. Bu kapsamda aşağıdaki bölümde genel anlamda sığınma hukukuna dair gündeme gelen önemli düzenlemeler yer almaktadır.

Sığınma Hukukuna Dair Düzenlemeler

Cenevre Sözleşmesi

Avrupa Birliği devletlerini uluslararası hukuk açısından bağlayıcı ilk metin Cenevre Sözleşmesidir. Cenevre Sözleşmesi, özellikle mültecilerin geri gönderilmemesi ilkesini (non-refoulement) kayıt altına almasıyla bu alanda bir milat sayılmaktadır (Bayraklı ve Keskin, 2015: 10). "*1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna ilişkin Cenevre Sözleşmesi*" sığınma konusunun anlaşılmasında uluslararası hukukta önemli bir yere sahiptir. Söz konusu Cenevre Sözleşmesi'nin birinci maddesinin 'a' Fıkrasının ikinci bendinde, "*ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ölkenin dışında bulunan ve bu ölkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ölkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen herkes*" mülteci şeklinde tanımlanmaktadır (Cenevre Sözleşmesi, md.1a). Aynı zamanda sözleşmenin ilk maddesinin 'b' fıkrasında ise "*1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar*" ifadesi açıklanmıştır (Cenevre Sözleşmesi, md.1b). Sözleşmeyi kabul eden devletler söz konusu maddenin içeriğine dair bir beyanda bulunması gerekmektedir. Çünkü Sözleşmede mülteci kavramında, bu madde ile birlikte zaman ve yer bakımından sınırlamaya gidilmiştir (Özcan, 2005: 21).

Ancak, 1967'de işlerliğini kazanan "*Mültecilerin Statüsüne dair Protokol*" ile çekinceler saklı tutularak, dile getirilen "*coğrafya ve zaman*" sınırlılığı çıkartılmıştır (1967 Protokolü md.1/2-1/3). Bu bağlamda Uluslararası alanda mültecilerin korunmasının temelini Cenevre Sözleşmesi'nin ve 1967 Protokolü'nün oluşturmakta olduğu görölmektedir. Cenevre Sözleşmesi'nde Sığınma hakkında bahsedilmemiş olmasına rağmen Sözleşme'nin 33.

maddesinin birinci fırcasında "mültecileri zulüm görme riski olan yere geri göndermeme ilkesi" ile birlikte koruma altına almaktadır. 33. maddede, "hiçbir taraf Devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü, tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade ("refouler") etmeyecektir"(Cenevre Sözleşmesi, md. 33). Ancak Sözleşme'nin ikinci maddesinde "bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda ciddi sebepler bulunan veya özellikle ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümle mahkûm olduğu için söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya devam eden bir mülteci, iş bu hükümden yararlanmayı talep edemez" diye açıklama yapılmaktadır (Cenevre Sözleşmesi, md. 2). Aynı zamanda söz konusu Cenevre Sözleşmesi'nin kapsamında, mültecilere eğitim, sosyal güvenlik, barınma, çalışma, hareket serbestliği ve belge sahibi olma gibi haklara da açıklık getirilmektedir. Ancak Cenevre Sözleşmesi'deki zaman ve yer kısıtı sebebiyle Avrupa dışındaki ülkeler farklı bir çözüm yoluna gitmiştir. Aşağıda değinilecek olan 1967 Protokolü bu vesile ile geliştirilmiş bir uygulama olmuştur.

1967 Protokolü

Dünyada ve Avrupa dışında meydana gelen siyasi karışıklıklar ve de sömürgeciliğin sona ermesiyle beraber Afrika Kıtası'nda yaşayanlar 'coğrafi ve zaman' kısıtlaması dolayısıyla Cenevre Sözleşmesi'nden yararlanamamışlardır. Bu durum sonucunda BMMYK'nin çalışmaları ile "Mültecilerin Hukuki Statüsü'ne ilişkin bir Protokol" hazırlanarak 1967'de yürürlüğe girmiştir. 1967 Protokol'ün birinci maddesinin ikinci fırcasına göre, "İş bu Protokol bakımından, bu maddenin 3. fırcasının uygulanması hali dışında, "mülteci" terimi, Sözleşme'nin 1. maddesinin A 2 kısmında mevcut "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ..." ve "söz konusu olaylar sonucunda" ifadeleri metinden çıkarılmış addedilerek, Sözleşme'nin 1. maddesinde yer alan tanıma giren her şahıs anlamına gelecektir Protokolü md.1 1967" (Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, 2018). Buradan 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre zaman sınırlamasının ve aynı maddenin üçüncü fırcası ile de coğrafi sınırlılığın kaldırıldığı anlaşılmaktadır. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ile 1967 Protokolü ile mültecilere ilişkin sınırlamaların kalkmasıyla önemli başarı sağlanmıştır. Mültecilere yönelik tanımlamada herhangi bir gelişme kaydedilememiştir. Savaş, ekonomik, politik karışıklıklarla ve doğal afetler sebebiyle ülkelerinden ayrılmak zorunda olanları 'baskı ve zulüm korkusu taşımamaları nedeniyle kapsam dışında tutularak Sözleşme ve Protokol haklarından mahrum edilerek uluslararası mülteci hukukundan yararlanmalarına engel olunmuştur (Özcan, 2005: 17).

İnsan Hakları Hukuku

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin on dördüncü maddesinde "Herkes, zulüm karşısında başka ülkelerde sığınma talebinde bulunma ve sığınma hakkından yararlanma hakkına sahiptir. Gerçekten siyasal nitelik taşımayan suçlardan veya Birleşmiş Milletler' in amaç ve ilkelerine aykırı eylemlerden doğan kovuşturma durumunda bu haktan yararlanılamaz"(İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi md.14). İnsan haklarını geliştirmek için 1946 yılında Birleşmiş Milletler içinde "Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu'nun" hazırladığı ve 1951'de imzaladığı, "Mültecilerin Statülerine İlişkin Birleşmiş Milletler Anlaşması" ile mültecilere yönelik birtakım haklar (iş ve refah hakkı, seyahat belgeleri, kimlik

kartı gibi) sağlanmışır (Cenevre Sözleşmesi md.17). Ancak 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde, sığınma hakkının yer almaması bir eksiklik olarak kabul edilmektedir.

"Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde (AİHS)" sığınmacılar ve mülteciler konusunda doğrudan düzenleme bulunmamaktadır. İnsan haklarının korunması konusunda yer alan maddeler mülteciler konusunda da uygulanabilmektedir. AİHS'nin kapsadığı program Cenevre Sözleşmesi'ne göre konu ve kişi bakımından daha fazladır ve taraf olan ülkelerin vatandaşları faydalanabilmektedir (Özkerim ve Güner, 2016: 214). Avrupa Birliği Hukuku'nda, Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın 78 inci maddesi, AB'nin "geri gönderilmeme ilkesine uygunluğu sağlayarak" sığınma, ikincil koruma ve geçici koruma amacıyla bir politika geliştirmesini gerektirmektedir (AB Anlaşması md.78). Bu politika,"1951 Cenevre Sözleşmesi ve Protokolü'ne ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne, Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi'ne, İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi" gibi diğer ilgili sözleşmelere uygun olması gerekmektedir. Avrupa Birliği sığınma mevzuatının gerektirdiği önlemler, "Dublin Tüzüğü ((EU) 604/2013 sayılı Tüzük), Vasıflandırma Yönetmeliği (2011/95/EU), Sığınma Prosedürü Yönetmeliği (2013/32/EU) Kabul Koşulları Yönetmeliği (2013/33/EU)" dahil olmak üzere geri gönderilmeme politikasına göre kabul edilmiştir (Cenevre Sözleşmesi md. 33). Söz konusu kabul edilen bu uygulamalar, Avrupa Birliği devletlerini uluslararası hukuk açısından bağlayıcı önlemler gerektirmiş ve Avrupa Birliği sığınma mevzuatının gelişmesini sağlamıştır. Bu kapsamda öncelikli olarak AB ihtiyaçları doğrultusunda sığınma mevzuatında birtakım yasal ve siyasi uygulamalar geliştirilmiştir.

AB Sığınma Mevzuatının Gelişimi

Avrupa Birliğinin sığınma mevzuatının gelişimi giderek birliği değişime zorlayan önemli bir unsur olarak gözükmektedir. Bundan dolayı giderek ihtiyaçlar doğrultusunda yeni yasal ve siyasi politikalar geliştirilmektedir. Bu bakımdan Birlik açısından önemli bir yere sahip olan "Avrupa ortak iltica sistemi" ilk defa "1999 Tampere Zirvesi'nde" gündeme getirilmiştir. Zirvede, üye ülkelerin devlet ve hükümet başkanları ilk adımda aşağıda yer alan maddeleri onaylamışlardır: "1) Mülteci başvurularını incelemekle sorumlu açık ve aktif bir devlet kurmak; 2) Adil ve nitelikli bir mülteci süreci amacıyla ortak standartlar geliştirmek; 3) Sığınma isteğinde bulunan kişilerin alımına uygun genel asgari şartlar belirlemek; 4) Mülteci statüsünün tanınmasına ve içeriği ile ilgili kuralların yasalaştırılması" (LL2II, 2015: 15). Bunun yanında Antlaşmada, AB kuralları tek bir iltica ve ikincil koruma statüsü ile uluslararası korumanın tanımı veya kaybı için ortak bir prosedüre doğru ilerlemektedir. İkinci adım da 2011 yılının sonlarından 2013 arasında tamamlanmış ve aşağıdaki belgeler bu süreçte kabul edilmiştir: "Vasıflandırma Yönetmeliği Değişikliği (2011/95/AB sayılı Direktif). Kabul Koşulları Yönetmeliği Değişikliği (2013/33/AB sayılı Direktif). Sığınma Prosedürü Yönetmeliği Değişikliği (2013/32/AB sayılı Direktif). Dublin Yönetmeliği veya Dublin III Tüzüğü (2013 tarihli 604 sayılı AB Tüzüğü). Eurodac Tüzüğü Değişikliği (2013 tarihli 603 sayılı AB Tüzüğü" olarak sayılabilir (LL2II, 2015: 16). "Avrupa İltica Destek Ofisi", 2011'de resmi olarak çalışmalarına başlamış, Avrupa Ortak İltica Sistemi araçlarının düzgün biçimde yürütülmesinin kolaylaştırılmasını, üye devletlerin arasında iş birliği ve yardımlaşmasında çok hayati bir yere sahip olmuştur (LL2II, 2015: 17). Lizbon Antlaşmasıyla Avrupa Birliği Temel Haklar Şatının yasal olarak bağlayıcı olmasıyla birlikte sığınma ve mülteci konusunda ilk defa ciddi adımlar atılmışır. Bu bağlamda, AB Temel Haklar Şartı'nın 18 inci maddesine göre, "sığınma hakkı Cenevre Sözleşmesi kurallarına göre [...] ve Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma [...] hükümlerine uygun şekilde garanti

edilecektir." denilerek sığınma hakkı şarta bağlanmıştır. Aynı zamanda 19. maddesiyle⁵ ise geri gönderilmeme ilkesi de şarta bağlanarak, "*bir kişinin haklı nedenlerle zulüm görme korkusu duyduğu veya işkence ya da insanlık dışı ya da aşağılayıcı muameleyle veya cezaya maruz kalmasının ciddi ihtimal dahilinde bulunduğu bir yere geri gönderilmesini yasaklamaktadır*" kararı alınmıştır (Lizbon Anlaşması md.19). Bu Şart'ın 47. maddesi⁶ ise bireylere koruma sağlama ile ilgili hükümleri göçmenlik konusunda kararlar içermektedir, güçlü bir başvuru bağlamında bağımsız bir hak tanıyarak adaletli yargılanma unsurlarını zorunlu kılmaktadır. Bu maddedeki yargı denetimi ilkesi ile bir mahkeme değerlendirmesinin yapılması gerekmektedir. Mahkeme olmamasına rağmen bu durum ulusal bir kurul karşısında başvurma hakkını garantileyerek Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 13. maddesinde daha ayrıntılı bir koruma sağlamaktadır ve Şart'ın 52. maddesi hükümlerin yerine getirilmesinde AİHS'nin asgari korumasının önemine dikkat çekilmektedir (Lizbon Anlaşması md.13-47-52). ABİDA'nın 78. maddesi⁷ devletlerin "1951 Cenevre Sözleşmesi" yükümlülüklerine uymasını gerektiren bir "Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin" oluşturulmasını gerektirmektedir. Bu çerçevede kuralın uygulanması için farklı hukuki belgeler onaylanmıştır (ABİDA md.78). Ortak sığınma sisteminin dayandığı hukuki belgelerden biri de Dublin Yönetmeliği gösterilmektedir.

Dublin-II Tüzüğü (AT) 343/2003

Avrupa Birliği'nin mülteciler ile ilgili politikalarını şekillendirirken dayandığı hukuki çerçevelerden biri olarak Dublin Yönetmeliği gösterilmektedir. AB ülkelerinin mülteciler hakkında ortak politikalarını belirlemek amacıyla düzenlenen *Cenevre Sözleşmesi*'nin dışında önem verdikleri başka bir hukuki düzenleme, "*Dublin Sistemi*" şeklinde adlandırılmakta ve "*Dublin Sözleşmesi ve EURODAC Sözleşmesi*" ile bunların uygulamalarını saptayan tüm yönetmelikleri içinde barındıran yapıyı kapsamaktadır (Bayraklı ve Keskin, 2017: 120). Bu bağlamda, AB'ye üye olan devletler, ilk büyük görüşmeler sonunda hükümetler arası seviyede "*Dublin Konvansiyonu'nu (Dublin I)*" imzalamışlardır. Daha sonraki süreçte beklenmedik yoğun göç akınları ile baş edebilmek için Birlik düzeyinde hareket etmişler ve üyelerine düşen görevlerin paylaşılması için birtakım düzenlemeler, "*Dublin II ve III Tüzüklerini*", hayata geçirmişlerdir. AB onayladığı düzenlemelerle Avrupa'ya yönelen göçlerin üye devletler içinde adaletli bir biçimde dağıtılmasını amaçlamaktadır. Dublin sistemi ve iltica politikasının diğer araçlarıyla göç ve sığınma sorunu düzenlenmeye çalışılmaktadır (Bozca, 2020: 138). *Cenevre Sözleşmesi*'nden sonraki AB mülteci siyasetini biçimlendiren yöntemlerin tamamı "*Dublin Sistemi*" olarak adlandırılmaktadır. 1997 yılında yürürlüğe girmiş "*Dublin Tüzüğü'nde (Dublin I)*" AB üyesi devletlere mülteci olmak için yapılan başvuruların incelenmesinden sorumlu üye devletin belirlenmesiyle ilgili kurallar yer almaktadır. Böylelikle bir kişinin tüm üye devletlerde sığınma başvurusu yapmasının ve sığınma sistemini kötüye kullanmasının önüne geçilmeye çalışılmaktadır (Akdoğan, 2018: 56).

⁵ Madde 19 İhraç, sınır dışı veya iade etme yasağı: "1. Toplu sınır dışı etmeler yasaktır.2. Hiç kimse, ölüm cezası, işkence veya başka insanlık dışı veya alçaltıcı muamele veya cezaya tabi tutulması konusunda ciddi bir tehlikenin bulunduğu bir Devlete geri gönderilemez, sınır dışı edilemez veya iade edilemez".

⁶ Madde 47 Etkili hukuki bir yola başvurma ve adil yargılanma hakkı.

⁷ "Birlik, uluslararası korumaya muhtaç üçüncü ülke uyruklarına, onlara uygun düşen bir statü vermek ve geri göndermeme ilkesine uyulmasını sağlamak amacıyla, iltica, ikincil koruma ve geçici korumaya ilişkin ortak bir politika geliştirir. Bu politika, Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ile 31 Ocak 1967 tarihli Protokol'e ve ilgili diğer antlaşmalara uygun olmalıdır."

Bir üçüncü ülke vatandaşının üye olan ülkelerden herhangi birinde yaptığı sığınma başvurusunu incelemekle sorumlu üye ülkenin saptanmasıyla ilgili ölçütlerin ve araçların belirlenmesi hususunda Konsey tüzüğü kabul edilmiştir. Üye ülkelerin sığınma yükünün paylaşılmasında sığınmacının ilk giriş yaptığı ülkenin başvurusu incelemesi açısından önemli bir yere sahiptir. Kişinin, karasuları ve transit bölgeler ile, sınır kapılarına geldikten itibaren AB sığınma mevzuatı geçerli olmaktadır (Sığınma Prosedürü Yönetmeliği (2013/32/EU), md. 3/1). Bu Sığınma Prosedürü Yönetmeliği doğrultusunda, tüzüğün altıncı maddesinde, sığınma prosedürüne ilişkin ayrıntılar bulunmaktadır. 6(1). maddesinde başvuruyu üç iş gününde veya başvuruyu sorumlu makam dışında yürütüyor ise altı iş gününde yapılmasını zorunlu kılmaktadır. 6(2). maddesinde ise kişilere en kısa sürede başvuru yapabilmelerini sağlayan imkanların sunulmasını şart koşmaktadır. Yönetmelikte yer alan güvenceler prosedüre ulaşıldığında uygulanabilmektedir. Ancak ilgili ülke topraklarına, sınırlarına veya bölgeye vardığında geçerli olmaktadır (Dublin-II Tüzüğü (AT) 343/2003). Dublin belgesi, hükümetler arası iş birliğinden doğmuştur. Aynı zamanda bu belge, Avrupa ülkeleri arasında sığınma husundaki politik ilişkilerin temelini ve Birlik düzeyinde sığınmayla ilgili devam eden hukuki çerçevenin temelini meydana getirmiştir. Aynı anlaşma yerini 2003'te Dublin II'ye devretmiştir. Dublin gereğince, sığınmacılara AB topraklarına ilk girdikleri yerde sığınma talebinde bulunma hakkı verilmektedir. Fakat bu durum Akdeniz'den itibaren Ege üzerinden Avrupa'nın kuzeyindeki devletlere varmak isteyen sığınmacıların İtalya, İspanya ve Yunanistan gibi ülkelerde yığılmasına sebep olmaktadır (Akdoğan, 2018: 56). Söz konusu Dublin II Tüzüğü, mülteci başvurularının işlenmesi konusunda AB ülkeleri arasında bir dayanışma ve iş birliği mekanizması oluşturmayı amaçlamaktadır. Tüzük, bir mülteci birden fazla AB ülkesine başvuruda bulunduğunda, hangi ülkenin bu başvuruyu değerlendireceğini belirlemeye yönelik kuralları içermektedir. Buna göre, sığınma başvurularının nasıl işleneceğine ve hangi ülkenin sorumlu olduğuna dair genel kuralları bulunmaktadır ve tüzük durumu ayrıntılı bir şekilde ele almaktadır. Dublin II Tüzüğü'nün temel prensipleri kısaca şu şekilde özetlenebilir. İlk başvuru ülkesi olma ilkesi, mülteci veya sığınmacının ilk olarak başvuruda bulunduğu AB ülkesi, başvuruyu değerlendirmekle sorumlu tutulmaktadır. Bu, mültecinin giriş yaptığı veya belirli bir süre içinde kaldığı ülkeyi kapsamaktadır. Aile birliği ilkesi, mülteci veya sığınmacının ailesinin bulunduğu bir AB ülkesi, mültecinin başvurusunu değerlendirebilmektedir. Bu durum, aile birliğini koruma amacını taşımaktadır. İkincil koruma ilkesi, mülteci, başvurusu birincil koruma ilkesine göre değerlendirilmemiş veya başvurusu bir AB ülkesi tarafından kabul edilmemişse, diğer bir AB ülkesinde değerlendirilebilmektedir. Sığınma başvurularının yüzde yetmiş beşi, 2014 yılında yalnızca 6 AB üyesi (İtalya, Fransa, İsveç, Almanya, Macaristan ve Birleşik Krallık) ülke tarafından onaylanmıştır. Bununla birlikte, Dublin II Tüzüğü'ne göre "*sığınma talebinde bulunan kişinin ilk ayak bastığı ülkenin o kişinin bu talebinin sonuçlandırılması açısından sorumlu tutulduğu*" ilke "*first country of asylum*", Yunanistan, İtalya, Bulgaristan ve Macaristan gibi AB sınır ülkelerine adaletli olmayan bir mesuliyet yüklemektedir. Dublin Sözleşmesi'nin "ilk ülke" kuralının yeniden düzenlenmesi için üye ülkeler direniş göstermektedir. Bu yükümlülüğün adaletli olmayan dağılımını Komisyon, AB'nin Akdeniz sınırındaki ülkelere parmak izi alınması, kimlik tespiti gibi konularda yardımların artırılmasıyla düzeltmeyi öngörmektedir (Elmas, 2016: 260).

Dublin II'de hayata geçirilen en büyük düzenleme sığınma başvurularının sadece tek bir AB üyesi devlet tarafından incelenebileceği ilkesidir. Bu düzenlemenin amacı, bir AB ülkesine yapılan sığınma başvurusunun reddedildiğinde aynı kişi tarafından farklı bir AB ülkesinde tekrardan iltica başvurusunun yapılabilmesidir. Bundan başka, aynı anda birden çok AB ülkesine de sığınma başvurusunda bulunma ihtimali bu düzenleme ile ortadan kaldırılmış olmaktadır. Bu iyileştirmelerin o dönemde tahmin edilemeyen sonuçları olmuştur. Dublin

sözleşmesine getirilen bu yeniliklerle beraber AB ülkelerindeki ihtimal dahilindeki bürokrasi azalmıştır. Ancak, o günlerde öngörülemeyen ve bugünlerde taraflı tarafsız herkesçe kabul edilen, AB sınırlarında yer alan mülteci yükünün ağırlığının İtalyan, Yunanistan ve Macaristan gibi AB sınır ülkelerinin üzerine binmiş olmasıdır. Esasında, AB dışından bir ülkeden gelip bir AB ülkesinde sığınma isteğinde olan kişinin başvurusundan ilk giriş yaptığı AB sınır ülkesinin sorumlu olması ilkesi, çoğu kişi tarafından düzgün yorumlanmaması sebebiyle sınır ülkeleri dışındaki AB ülkelerinin bu sığınma başvurusunu incelemelerine engel olmamaktadır. Gerçek şu ki, Avrupa'nın Mülteci Krizi'nde de görüldüğü gibi Avusturya ve Almanya bu ilkeyi doğru yorumlayarak Macaristan'daki mültecilerin ülkelerine girmelerine onay vermektedirler (Bayraklı ve Keskin, 2017: 120). Dublin II Yönetmeliğini tamamlayıcı uygulamalar, son zamanlardaki göç krizi ile AB tarafından kabul edilmiştir.

“*Dublin III Yönetmeliği*”, 2013'te Avrupa Birliği (AB) tarafından kabul edilmiştir. Bir üçüncü ülke vatandaşı tarafından AB'ye yapılan başvurunun incelemesinden hangi AB üye devletinin sorumlu olduğuna karar veren kriterleri belirlemektedir. Bazı istisnalar dışında yönetmelik çoğunlukla AB'ne ilk giriş yaptığı üye devletçe incelenmelidir. Kurallar, yetkili üye devletin karar vermesiyle işleme konulmaktadır (LL2II, 2015: 17). Söz konusu Dublin III sözleşmesi ile AB ülkeleri, yirmi yıldır gerçekleştirdikleri “*Avrupa Kalesi*” siyasetine uygun olarak mültecilere Avrupa yolu üzerinde kurulan barikatlarını arttırmakta devam etmektedirler. AB üyeleri, mültecilerin esasında AB'nin üçüncü ülkelerde bulunan elçilik, konsolosluk gibi temsilciliklerine yapılan sığınma başvurularına izin verecek basit bir düzenleme getirmek yerine AB'ye sığınmayı zorlaştırmak için ellerinden geleni yapmaya devam etmektedirler (Bayraklı ve Keski, 2017: 121).

Sonuç olarak, Dublin Sistemi, AB ortak sığınma sistemi için önemli bir sistemdir. Dublin sistemi sorumluluğu, sığınmacı yükünü, Birlik dış sınırlarında yer alan üye ülkelere yükleyen bir sistem yaratmaktadır. Bunun nedeni, sığınmacıların ilk adım attığı ülkelerin, Birlik dış sınırlarında yer alan ülkeler olmasıdır. Dolayısıyla Macaristan, Yunanistan, İtalya, İspanya gibi dış sınır ülkeleri sığınmacıların kendi ülkeleri üzerinden, Dublin sistemi çerçevesinde sorumlu ülke olmamak için AB'ye giriş yapmalarını engellemeye ya da giriş yapanların kayıtlarını almamaya çalışmaktadırlar. Avrupa'ya sığınma başvurusu işlemlerinde dış güvenlik tedbirlerinden biri de EURODAC (Avrupa otomatik parmak izi tanımlama sistemi) olmuştur.

EURODAC (Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sistemi)

“*Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sistemi (Automated Fingerprint Identification System / AFIS)*”, Eurodac olarak adlandırılan bu düzenleme, 2003'ten başlayarak, şu anda Danimarka dışında bütün Avrupa Birliği ülkelerinde ve Eurodac sistemine taraf İzlanda'da ve Norveç'te uygulanmaktadır (Ersoy, 2002: 1) “*Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sistemi (Eurodac)*”, Avrupa Birliği ülkeleri arasında sığınma başvurusu yapan kişilerin parmak izlerini karşılaştırmak amacıyla kullanılan bir sistemdir. Bu sistem, Schengen Bölgesi'nde bulunan ülkeler arasında sığınma başvurularını izlemek ve sığınma talebinde bulunan kişilerin daha önce hangi ülkelerde başvuruda bulduklarını belirlemek amacıyla kullanılmaktadır. 2003 Yılı'nın haziran ayında “*AB Bakanlar Konseyi*” tarafından onaylanmıştır. Avrupa Birliği'nin göç ve iltica politikası kapsamında kabul edilen Eurodac, Avrupa devletlerinde iltica talebinde bulunan kişilerin kimliklerinin tespit edilmesi ve parmak izlerinin karşılaştırılması için düzenlenmiş bir veri tabanıdır (Servantie, 2017: 16). Eurodac, 2003 yılında yürürlüğe giren ve 2013 yılında yenilenen bir AB düzenlemesi olan "Dublin II" ve "Dublin III" düzenlemelerine dayanmaktadır. Bu düzenlemeler, sığınma

başvurularının hangi ülkede işlenmesi gerektiğini belirlemek için bir dizi kriter içermektedir. Örneğin, sığınma başvurusu yapan bir kişi ilk kez bir AB ülkesinde başvuruda bulunduğunda, ondan o ülke sorumlu olmaktadır. Ancak, Eurodac sayesinde daha önce başvuru yapmış bir kişi tespit edilebilmekte ve bu bilgi, başvurunun doğru bir şekilde işlenmesi için kullanılabilir. Nitekim Eurodac sığınma süreçlerini etkileyen ve AB ülkeleri arasında iş birliği sağlayan bir güvenlik önleimidir. Bu sistem, sığınma başvurularının adil bir şekilde değerlendirilmesini ve başvuranların haklarının korunmasını sağlamak amacıyla kullanılmaktadır. Ancak, Macaristan, Avrupa'nın Mülteci Krizi esnasında, Birlikteki diğer ülkeler tarafından tek başına bırakıldığını düşünerek mültecilerin kayıtlarını tutmaktan vazgeçerek, beklenmedik bir şekilde çok sayıda insanı otobüslere doldurup Avusturya sınırına doğru yola çıkarmıştır. Bundan başka Macaristan'dan gelen on binlerce mülteciye hazırlıksız yakalanan Almanlar da Macar ve İtalyan hükümetleri gibi mültecilerin tamamını kayıt altına almamışlardır (Aktaran Bayraklı ve Keskin, 2017: 121). Bu kapsamda AB hukukunda sığınma isteğinde bulunanların uyması gereken sığınma prosedürü yönetmeliği ile sığınma başvurularının sınırda ivedilikle işleme tabi tutulmasını sağlayan yasal uygulamalar geliştirilmiştir.

Sığınma Prosedürü Yönetmeliği, 2013/32/EU

Sığınma Prosedürü Yönetmeliği'nin 43. maddesi, sığınma başvurularının sınırda işleme alınarak uygunluğu hakkında karar verilmektedir. 31(8). maddesi uyarınca hızlandırılmış prosedür durumlarında içerik hakkında da karar verilebilmektedir. Ülke içinde uygulanan sığınma prosedüründeki esas ilkeler hızlandırılmış durumda da geçerli olmaktadır. 43(2). maddesi ise sınırda sığınma isteği yapıldıktan itibaren en geç bir ay içinde karar verilmesi gerekmektedir (Sığınma Prosedürü Yönetmeliği, md. 24/3). 24(3). madde de ciddi derecede şiddet mağdurlarının başvurusunda özel destek verilemeyecek durumlarda sıkı sınır prosedürünün kullanılmasından sakınılması gerektiği belirtilmiştir (Sığınma Prosedürü Yönetmeliği, md. 24/3). AB hukukunda sığınma isteğinde bulunanların sınır dışı edilmesi, başvuru hakkında bir karar verilene kadar yasaklanmıştır. Sığınma Prosedürü Yönetmeliği'nin 9(1) maddesinde sığınmacıların Avrupa Birliği'nin alanındaki bulunmalarının kanuna uygunluğu onaylanmakta ve sığınmacıların sürecin işlenmesi için yetkili makamın kararına kadar “üye ülkede bulunma izinleri” kabul edilmektedir. Ayrıca, AB hukukuna uygun olarak Kabul Koşulları Yönetmeliđi⁸ ile birlikte sığınmacıların gerekli belgeleri elde etme hakları olduğu şarta bağlanmaktadır. Bu Yönetmeliğin altıncı maddesinde tüm sığınmacılara üç gün içinde sığınma başvurusu hakkında bilgi verilmesi gerektiği ve sığınma süreci esnasında belgeleri incelenirken kalmalarına izin verilmektedir. 6(2). maddesinde, eğer başvuru yapan kişi gözetim altında ise veya sınırdaysa devletler bunu yapmaktan kaçınabilirler (Sığınma Prosedürü Yönetmeliği, md. 6/2). Ancak, kimlerin mülteci olarak tanınması gerektiği ve kimlerin ikincil koruma alanına girebileceği vasıflandırma yönetmeliği ile 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinde belirlenmiştir.

Vasıflandırma Yönetmeliği

Vasıflandırma Yönetmeliği (2002) (*'Nitelendirme Yönergesi' Mülteci ve İkincil Koruma Statüsüne ilişkin Konsey Yönergesi*), 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne göre kimlerin mülteci olarak tanınması gerektiğini veya bu yönetmelikte bahsedilen kimlerin ikincil koruma alanına girebileceğini belirlemektedir. “Uluslararası koruma talep edenler”

⁸ 2013/33/EU; Yönetmelikle bağlı olan AB üye ülkeleri için Avrupa Hukuku El Kitabı, bkz. Ek 1.

konusu ilk defa 2011/95 sayılı direktifte ortaya çıkmakta ve üye devletlerin tanıyabileceği korumayı Mülteci veya İkincil olarak ikiye ayırmaktadır. Yönetmelikte, mülteci statüsü olanlara en az 3 yıl ve ikincil korumadan yararlanmak isteyenlere ise en az bir yıl oturma izni sağlanacağını ve aynı zamanda bu kişilere seyahat belgesi hakkı verileceğini öngörmektedir. Avrupa'da serbest dolaşım daha önce kabul edilmiş ortak siyasi ve yasal bir politika getirmiştir. Söz konusu durum Avrupa Birliği ülkelerinin birçoğunun kabul edip uygulamaya geçtiği dış sınır kontrollerini sağlayan güvenlik tedbirlerinden “Schengen Müktesebatı” ile seyahat sınırlılığının düzenlenmesi olmuştur.

Schengen Sınırları Kanunu, (EC) 562/2006 sayılı Tüzük, 13. Madde

“Schengen Müktesebatı”, Avrupa Birliği üye ülkelerinin birçoğunda eksiksiz biçimde uygulanmaktadır. Müktesebat, dış sınır kontrolleri düzenleyebilmek için birleşik bir sistem planlamakta ve kişilerin Schengen bölgesindeki iç sınırlar arasında özgürce seyahat etmesini sağlamaktadır. AB üye ülkelerinin hepsi Schengen bölgesine taraf olmamıştır ve Schengen sistemi AB sınırlarını aşarak İzlanda, Liechtenstein, Norveç ve İsviçre'yi de kapsamaktadır. Schengen Sınırları Kanunu ((EC) 562/2006 sayılı Tüzük)'nun 6. maddesi, Schengen Kanun'un geri göndermeye ya da yasalara aykırı bir biçimde ayrımcılık neden olacak şekilde uygulanmasını yasaklamaktadır. Almanya, mülteci sayısının artması sebebiyle sınırlarını mültecilere kapatmıştır. Aynı şekilde bu yönde Avusturya, Hollanda, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti de hareket etmiş ve alınan kararları kamu güvenliği ve düzenin bozulduğunu söyleyerek uygulamaya geçirmiştir. Bu gelişmeler sınır yönetiminin ve Avrupa'daki serbest dolaşımın geleceği hakkında düşünülmesi gerektiğini bir daha doğrulamaktadır.

Coğrafi ve stratejik konumu itibariyle Orta Doğu, Asya ve Afrika ülkeleri arasında bir köprü işlevi gören Türkiye, bu özelliği sebebiyle göç eden ülkeler için de bir transit geçiş ülkesi ve koridoru özelliğini taşımaktadır. Konu itibariyle çalışmanın her ne kadar asıl amacı Türkiye'yi kapsamasa da Türkiye son dönem yaşanan değişikliklerden oldukça fazla etkilenen kitlesel göç hareketlerinin geçiş güzergahı olmuştur. Ayrıca milyonlarca göçmene de ev sahipliği yapmıştır. Dolayısıyla Türkiye, 2000'li yılların başından bu yana kapsamlı bir reform sürecinden geçmektedir. Söz konusu yasal gerekliliklerin çoğunluğu hem Türkiye'de hem de Avrupa ülkelerinde Suriye'den yaşanan göç dalgası sebebiyle yapılmıştır (Çay ve Kalaycı-Kırlıoğlu, 2021; Helvacı vd., 2021; Kırlıoğlu ve Kalaycı-Kırlıoğlu, 2020). Bu kapsamda Türkiye'de 2013 yılında Yabancı ve Uluslararası Koruma Yasasının kabulü ve 2014 yılında İç İşleri Bakanlığı'na bağlı olarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulması yapılan en önemli değişiklikler arasında yer almaktadır. Krizin başlarında, Avrupa Birliği üyesi ülkeler kısmen AB çatısı altında oluşturulan ortak politikalar çerçevesinde hareket etmektedir. Ancak, 2015 sonrası Türkiye, göç üreten ülkelere coğrafi konumu sebebiyle Avrupa Birliğinin düzensiz göç yönetiminde vazgeçilmez bir ortak olarak görünmektedir. Bu kapsamda son dönemde Türkiye AB arasındaki ilişkiler çok büyük oranda düzensiz göç yönetimi temelinde yürütölmektedir. Avrupa Birliği ülkeleri, Türkiye'nin iki milyonun üstünde sığınmacıyı kabul ederek Avrupa ülkelerini maddi ve sosyal anlamda rahatlattığı göz önünde bulundurulması gereken hususlardandır. Çalışmanın temelinde özellikle Avrupa Birliğinin geliştirmiş olduğu sığınma hukuku ve mevzuatı yer almış olduğundan Türkiye AB ilişkileri ve göç yönetimine dair bulgular başka bir çalışmada ele alınması gerekir.

SONUÇ

Avrupa Birliğinin geçmişten bugüne g ve mltesi problemine yönelik birden fazla kurum oluşturulmasına, antlaşmalar yapılmasına, raporlar hazırlanıp kararlar alınmasına rağmen kapsamlı ve uzun vadeli politikalar oluşturulamamıştır. Bu problem günümüzde sığınma mevzuatının incelenmesini gerekli kılmıştır. Alınan kararlar Avrupa değerleri kapsamında insanların güvenliğini ve saygınlığını ön plana çıkaran hukuki düzenlemeler ise uygulama aşamasında Avrupalı devletler açısından sıkı güvenlik önlemlerinin alındığı düzenlemeleri ön plana çıkartmaktadır. Ortak yasal ve siyasi önlemler kapsamında alınan kararlar ye devletlerin çıkarları doğrultusunda engellemelerle karşılaşılmasına ve uygulamada alıştırılamamasına neden olmaktadır. Avrupa bütünleşmesini sağlayan üyeler arası dayanışma ve sorumluluk paylaşımı yerine getirilmediği grlmektedir. Bu süreçte Avrupa Birliği izlemiş olduğu politikalarla üyelerinin mltesi krizi sürecini problemsiz gidermelerini sağlayan çözümler retememesinin yanında izlemiş olduğu bazı politikalarla ye devletler arasında ve Birliğe karşı bir duruş sergilenmesine sebep olmuştur. Avrupa lkeleri dendiğinde barış, insan hakları, demokrasi, eşitlik gibi evrensel değerlerin kabul edildiği ve çalışmaların yürütüldüğü örnek bir duruştan bahsedilirken bu durumdan sadece Avrupa'da yer alan ülkelerin yararlanabilmesine yönelik bir anlayışın giderek g kazandığı grlmektedir. 2015'ten itibaren yaşanan göç krizi eşitliğinde Avrupa'da geliştirilen yasal ve siyasi süreçlerde belli başlı kırımlar yaşanmıştır. Avrupa Birliği'nin gelişen g krizini yönetmede yaşadığı sorunlar, göçmenlere ve AB'ye karşı olanların güçlenmesini sağlamıştır. Bununla birlikte siyasi söylemleri kullanan kesimlerin ve bazı siyasi partilerin yükselmesine sebep olmuştur. Birlik değerleri arasında yer alan dayanışma ve sorumluluk paylaşımı ile gelişmesi gereken zgrlk ve eşitlikçi ortam sağlanması ve insan onurunun korunmasına yönelik çabalar başarısızlığa uğramış ve geliştirilen yeni politikalar sonucunda meydana gelen olumsuzluklardan nc ülkeler ve sınır ülkeler etkilenmiştir. Söz konusu eleştiri ve değerlendirmeler doğrultusunda yasal gereklilikleri yerine getirmek amacıyla yapılan değişiklik ve reformların en belirgin olanları Suriye'den yaşanan göç dalgası sürecinde düzenlenmiştir.

Sığınma hakkı insanların en temel hakkıdır. Bu doğrultuda son günlerde dünyanın farklı bölgelerinde meydana gelen mağduriyetler Avrupa Birliği'ni ve Uluslararası toplumlari derinden etkilemektedir. Bu doğrultuda gerçekleştirilen önlemler insanlık dışı uygulamalara sahne olsa da hala içinden çıkılacak gerçekçi bir nlem alınamamıştır. Bu konuda Avrupa Birliği ve diğer ulusal ve uluslararası kurumlar kendi eksikliklerini kapatmak için çaba sarf etmekte, değişmeye ve gelişime açık olduklarını söylemleriyle vurgulayıp eyleme geçirmeye çalışmaktadır. Uygulamada sorun çıkaran birçok devlet Avrupa Birliği içinde yer almasına rağmen Birlik içinde kabul edilen kararlara ve araçlara faklı yaklaşımlar sergilemiştir. Her ne kadar önemli nek olarak Avrupa birliğine sınır ülkeleri verilse de en basit uygulamaların bile devletlerin kendi genel iradelerinin sorunu olduğu ortaya çıkmaktadır. Özellikle Avrupa'nın gidilebilecek en kısa mesafedeki gelişmiş zengin bir ülke olması yanında güven arayanların sığınmak için başvurduklari bir yer olarak dikkat çekmektedir.

Baskı, şiddet, i çatışma, savaş veya ırkı, dini, tabiiyeti, siyasi ideolojisi ya da diğer faklı özelliklerinden kaynaklan zulme uğrama korkusundan dolayı kaçan kişiler sürekli artarak Avrupa sınırlarında yer alan Yunanistan, İtalya ve Macaristan sınırlarına dayanmaktadır. Göçmenler, Avrupa'da güvenli bir ortamda yaşayabilmek için uğraşsa da Avrupa Birliğine ye devletlerin bu konuya gerek i güvenlik kaygıları gerekse gelecek kaygıları sebebiyle pek sıcak bakmadığı grlmektedir. Cenevre Sözleşmesi'ni geri göndermeme ilkesi (33md.) uyarınca hiçbir şekilde hayati tehlikeye maruz kalacak birinin devletine sığınması durumunda iade edilmemesi gerekmektedir. Uluslararası alanda alınan ve

AB'nin kendi bünyesinde aldığı kararları üyesi olmayan ülkeler için farklı uygulamalara yol açacak eylemlere her ne olursa olsun izin verilmemesine özen gösterilmesi gerekmektedir. Bazı partilerin göç politikalarını sıkılaştırma ve sığınma sistemine karşı çıkmalarının temelinde iç politik dinamikler yer almaktadır. Ancak bu tür yaklaşımların insan hakları, uluslararası iş birliği ve uzun vadeli toplumsal entegrasyon gibi unsurları dikkate alıp almadığı bir soru işareti olarak gündemden düşmemektedir.

Bilindiği üzere çalışmada Avrupa Birliği Sığınma Mevzuatı ele alınmıştır. Her ne kadar gelişmekte olan ülkeler söz konusu mevzuat kapsamında yer almamaktadır. Ancak, insan onurunun korunup sağlanması açısından yapılan bu düzenlemelerin tüm insanlar adına eşit ve adaletli bir şekilde yapılıp uygulanması ve hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bugünlerde sosyal medyanın ve dijital öğelerin çok sık kullanılması insanların sosyo-ekonomik koşullarını gözler önüne sermekte ve hukuku ve alınan kararların tekrardan sorgulanmasına neden olmaktadır. Bu sebeple ki insanlar, içinde yaşadıkları toplumla uyum içinde olmalı ve toplumdaki sosyal politik ve ekonomik koşullardan soyutlanmadan hukuku yaratanlar bir şekilde sosyolojik ve insani faktörleri içeren düzenlemeleri sadece insan onuru ve insanca yaşam için yerine getirmelidir.

Avrupa'nın hayata geçirdiği, Dublin II ve III Tüzükleri ve onayladığı diğer düzenlemelerle Avrupa'ya yönelen göçlerin üye devletler içinde adaletli bir biçimde dağıtılması amacı mutlaka insanların zarar görmemesi ve insani uygulamalara maruz kalması açısından önem arz etmektedir. Çalışmada da görüldüğü üzere Dublin Sistemi ve iltica politikasının diğer araçlarıyla göç ve sığınma sorunu düzenlenmeye çalışılmaktadır. Avrupa Birliği'nin önceliği, mültecilerin güvenliğinin sağlanmasından ziyade Avrupa sınırlarının güvenliğinin sağlanması ve mümkün olduğunca az mültecinin Avrupa'ya ulaşmasını temin etmek yerine buna uygun daha şeffaf ve insani yasal ve siyasi politikalar geliştirmesi gerekmektedir.

Avrupa Birliği ülkelerinin mültecilerin dağılımı konusunda görüş birliği içinde olmaları gerekir. Ayrıca, mülteci yükünün önemli bir bölümünü üstlenen sınır ülkeleri rahatlatacak adımların atılmasını başlatan Dublin Sistemi'nin gözden geçirilmesi sorunların hafifletilmesine yönelik yapıcı bir adım olacaktır.

KAYNAKÇA

- Acar, F. (2019). *Türkiye-Avrupa Birliği Mülteci Politikaları ve Suriyeli Mülteciler*. İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Akdoğan, E., & Atalay, M. (2017). Avrupa Birliği'ni Değişime Zorlayan Güç: Göç. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(Kayfor 15 Özel Sayısı), 2437-2454.
- Akgönenç, O. (2010). *Türkiye'nin AB Stratejisi*. Ankara: Nobel.
- Avrupa Birliği Başkanlığı, (2018). Birliğin Temelleri ile İlgili Gelişmeler. https://www.ab.gov.tr/_105.
- Bayraklı, E., & Keskin, K. (2015). *Türkiye, Almanya ve AB Üçgeninde Mülteci Krizi*. (Sayı.143) İstanbul: SETA.
- Bayraklı, E., & Keskin, K. (2017). Avrupa'nın Mülteci Krizi. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 12(2), 115-136.

- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (2018). (BMMYK-UNHCR), 30.11.2015,<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>
<http://cenevreofisi.dt.mfa.gov.tr/Mission/ShowInfoNote/203413>
- Bozca, N. (2020). *Göç Krizi Işığında Dublin sistemi*. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bozdağ, F., & Ergün, N. (2022). Okulda Ruh Sağlığı Hizmetleri Kapsamında Mülteci Çocuklar. *Psikiyatride Güncel Yaklaşımlar*, 14(1), 157-170
- Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları, Amsterdam Anlaşması. (2007). Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Kasım İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları (İKV162), <https://www.ikv.org.tr/images/files/A6-tr.pdf>
- Cenkci, Z., & Nazik, E. (2018). Sığınmacı ve Mülteci Kadınların Yaşadığı Sorunlar ve Sunulan Sağlık Hizmetleri. *Anadolu Hemşirelik ve Sağlık Bilimleri Dergisi*, 21(4), 293-299.
- Ciğer, M. İ. (2018). Silahlı Çatışma Durumlarında Ayrım Gözetmeyen Şiddet Hareketlerinden Kaçan Kişilerin Avrupa Birliği Hukuku ve Türk Hukukunda İkincil Korunması. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(1), 199-237.
- Çay, M., & Kalaycı-Kırılıoğlu, H. İ. (2021). Göç Olgusu ve Suriyelilerin Yaşadığı Sorunların Değerlendirilmesi. 2. Uluslararası 1 Mayıs Sosyal Politikalar ve Bilimsel Araştırmalar Kongresi, s. 55
- Elmas, F. Y. (2016). *Avrupa 'Kapı Duvar': Göç Yaklaşımında Söylem-Eylem Tutarsızlığı*. Ankara: USAK
- Erdem, C. (2017). Sınıfında Mülteci Öğrenci Bulunan Sınıf Öğretmenlerinin Yaşadıkları Öğretimsel Sorunlar ve Çözümüne Dair Önerileri. *Medeniyet Eğitim Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 26-42.
- Ergüven, N. S., & Özturanlı, B. (2013). Uluslararası Mülteci Hukuku. *AÜHFD*, 62 (4), 1007-1061.
- Eroğlu, E.C., & Taşkıran, R. (2002). Sığınma Hakkı ve Mültecilerin Durumu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 1, 105-128
- Ersoy, Ö. (2003). AB'nin Göç ve İltica Politikasındaki Yeni Aracı 'EURODAC'. *Çağın Polisi Dergisi*, 2 (22), <https://www.caginpolsi.com.tr/abnin-goc-ve-iltica-politikasindaki-yeni-aracieurodac/>
- Fribergh, E. (2014). *Sığınma, Sınırlar ve Göç ile İlgili Avrupa Hukuku El Kitabı*. https://insanhaklariizleme.org/vt/yayin_view.php?editid1=1142
- Güleç, C. (2015). Avrupa Birliği'nin Göç Politikaları ve Türkiye'ye Yansımaları. *Journal of TESAM Akademy*, 2 (2), 81-100.
- Helvacı, Z., Kalaycı-Kırılıoğlu, H. İ., & Kırılıoğlu, M. (2021). Suriyeli Çocukların Eğitimine İlişkin Tarihsel Bir Değerlendirme. 3. Uluslararası 23 Nisan Bilimsel Çalışmalar Kongresi, s. 296-307.
- Hopyar, Z. (2016). Avrupa'da Göç ve Mülteci Olgusu. Diaspora Araştırmaları Merkezi. <https://diam.sakarya.edu.tr/tr/icerik/10644/41509/avrupa-da-goc-ve-multeci-olgusu>

- İnce, M., & Shiko, M. (2021). Suriyeli Mültecilerin, Türk Toplumunu ile Entegrasyon Sürecinde Yaşadıkları Sorunlar Üzerine Bir Araştırma. *Uluslararası Kültürel ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(2), 39-58.
- Kırlıoğlu, M., & Kalaycı-Kırlıoğlu, H. İ. (2020). Suriyeli Göçmen Akınının Türk Toplumunu Açısından Değerlendirilmesi: Sorunlar ve Deneyimler. 12. Uluslararası Güncel Araştırmalarla Sosyal Bilimler Kongresi, s. 46.
- LL2II Projesi. (2015). Göçmenlerin Entegrasyonu İçin Yerel Kuruluşların Öğrenimi, Avrupa'daki Göçmenlerin Entegrasyonu'nda Yerel Kuruluşlar ve Çalışanlar için Rehber Kitap. https://www.programmaintegra.it/wp/wp-content/uploads/2017/03/Guidebook_for_Local_Bodies_and_Operators_on_Integration_of_Migrants_in_Europe_ENG.pdf
- Maastricht Antlaşması. (2007). *Avrupa Birliğini Kuran Anlaşma*. <https://www.ikv.org.tr/images/files/A5-tr.pdf>
- Mormenekşe, S., Seçer, F., Minerel, B., & Göçben, N. (2023). Mülteci Öğrencilerin Türk Eğitim Sistemine Entegrasyonunda Yaşadığı Problemlerin İncelenmesi. *International Journal of Original Educational Research*, 1(1), 23-45.
- Özcan, M. (2005). *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*. Ankara: USAK
- Özkerim Güner, N. (2016). Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Mültecilerin Haklarının Korunmasındaki Rolü. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2 (2), 212-241.
- Öztürk, N.Ö. (2012). Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında Yer Alan Sığınma Hakkınınin Tahlili. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(2), 287-229.
- Pazarcı, H. (2005). *Uluslararası Hukuk Dersleri*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Perruchoud R., & Cross J.R. (2013). *Uluslararası Göç Hukuku Göç Terimleri Sözlüğü*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf
- Servantie, D. (2017) *Türkiye-AB Mülteci Sözlüğü*. <https://www.ikv.org.tr/images/files/multecisozlugu.pdf>
- Ünal, Ş. (2007). *Avrupa Birliği Hukukuna Giriş*. Ankara: Yetkin.
- Yücel, Y., S. (2017). *Avrupa'nın Mültecilerle İmtihanı*. Ankara: SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı.