

# DEĞERLER AVRUPASI'NDAN DUVARLAR AVRUPASI'NA GÖÇ, SİĞINMACILAR VE MÜLTECİ KRİZİ ÇERÇEVESİNDE AB HUKUKU VE POLİTİKALARI

Yaşar ALDIRMAZ<sup>1\*</sup>

*<sup>1\*</sup>Adnan Menderes Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı,*

*E-Posta: yasaraldirmaz@anadolu.edu.tr.*

*Geliş Tarih/Received: 14.06.2017 Kabul Tarih/Accepted: 14.07.2017*

**Öz:** Dünya tarihi boyunca farklı sebepler ve biçimlerle bile olsa göç var olagelmış bir olgudur. Globalleşen dünyada sebep ve sonuçları itibarıyla çeşitli nitelik ve formlara (yasal göçmenlik, yasadışı göçmenlik, mültecilik) bürünen göç dünyanın bir ucundan diğer ucunu etkileyebilecek potansiyele ulaşmıştır. Niteliği her ne olursa olsun uluslararası göçün doğurduğu kültürel, ekonomik ve politik sonuçlar sadece göçe maruz kalan ülkelerde değil küresel ölçekte hissedilmeye başlanmıştır.

Kuzey Afrika, Ortadoğu ve özellikle son beş yıldır Suriye’de yaşananlar sonucu yaşadıkları yerlerden olan mülteci ve sığınmacılar AB üzerinde ciddi bir baskıya sebep olmuş, birlik üyeleri arasında anlaşmazlıklar ve görüş ayrılıkları doğurmuştur. Sonuç olarak bugün ciddi bir insani trajediye dönüşen mülteci krizi karşısında AB’nin mevzuatı birliğin savunduğu değerlere uygun olmakla birlikte birliğin ve üye ülkelerin kriz karşısında bu mevzuatı ne kadar uyguladığı, nasıl bir duruş sergilediği ve ortak bir politika, strateji ya da çözüm bulma konusunda ne kadar yol kat ettiği tartışma konusu olmuştur.

Çalışmamızda Avrupa Birliği’nin mülteci krizi esnasında uyguladığı politikaların yine Avrupa Birliği tarafından tüm dünyaya karşı övünç kaynağı haline getirilen “Avrupa Değerleri” ile çelişip çelişmediği Avrupa Birliği hukukunun mülteci ve sığınmacılara yönelik mevzuatı da dikkate alınarak bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği, Mülteciler, Sığınmacılar, AB Hukuku, Avrupa Değerleri.

## FROM EUROPE OF THE VALUES TO EUROPE OF THE WALLS EU LAW AND POLICIES IN THE FRAMEWORK OF MIGRATION, ASYLUM SEEKERS AND REFUGEE CRISIS

**Abstract:** Immigration, even with different causes and forms throughout the history of the world, is an ever-present phenomenon. In the globalizing world, the immigration, which has a variety of qualities and forms (legal immigration, illegal immigration, refugees), has the potential to affect the other end of the world from its origins and consequences. Whatever nature, the cultural, economic and political consequences of international migration have begun to be felt on a global scale, not only in the countries that are exposed to nomads.

Refugees and asylum seekers from North Africa, the Middle East and especially those who have displaced according to the things they lived in Syria for the past five years have become serious pressure on the EU and have caused disagreements among members of the Union. As a result, today in the view of refugee crisis it becomes a serious human tragedy against the EU’s legislative which is comply with the values that they defend as well as how successful the Union and its members in having implemented this legislation in a time of crisis, how it stands and how to find a common policy, strategy or solution has become a subject of debate.

Whether the policies that the European Union implements during the refugee crisis in our work contradict with the "European Values", which are again praised by the European Union for the whole world, will be assessed taking into account the legislation of the European Union on refugees and asylum seekers.

**Keywords:** European Union, Refugees, Asylum seekers, EU Law, European Values.

## 1. GİRİŞ

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin (BMMYK) verilerine göre 2016 yılı itibari ile dünya genelinde zorla yerinden edilmiş insan sayısı 65,3 milyonu bulmuştur. (UNHCR 2016). Mülteci ve sığınmacı göçünün en önde gelen kaynağı Ortadoğu'dan özellikle de ABD müdahaleleri, Arap Baharı ve sonrasında ortaya çıkan iç savaşlar gibi etmenler ile Irak, Afganistan, Libya ve son olarak Suriye gibi ülkelerden Avrupa'ya, İkinci Dünya Savaşı sonrasında dahi tanık olunmamış yoğunlukta bir sığınmacı ve mülteci göçü başlamıştır. Yalnızca Suriye'de beş yılı aşkındır devam eden iç savaş nedeniyle ülke içi ve dışında 13 milyondan fazla Suriyelinin göç etmek zorunda kaldığı belirtilmektedir. Suriye İnsan Hakları Ağının<sup>1</sup> hazırladığı raporda ise bu göç hareketliliği içerisinde mülteci konumuna düşen kayıtlı Suriyelilerin sayısının 5 milyon 835 bine ulaştığı bildirilmektedir. (Anadolu Ajansı 2016).

Suriye iç savaşından kaynaklı bu mülteci ve sığınmacı göçünden ilk başlarda Türkiye'nin başını çektiği Suriye'ye komşu ülkeler etkilenirken, mülteci ve sığınmacılar için asıl göç hedefi Avrupa olmuştur. BMMYK verilerine göre 2015 yılı itibariyle 867 bin mülteci deniz yolu ile kaçak olarak Avrupa'ya geçiş yapmıştır. (UNHCR 2015). Deniz yolu dışında Balkanlar üzerinden de Avrupa'ya ulaşan mültecilerin toplam sayısının 1 milyonun oldukça üstünde olduğu tahmin edilmektedir. (Bayraklı ve Keskin 2015, 9).

Frontex<sup>2</sup> verilerine göre 2015'in son çeyreğinde 978 bin yasadışı geçiş tespit edilmiş (Frontex 2016) alınan önlemler sonrası 2016'nın son çeyreğinde bu sayı 68 bin civarına düşmüştür. (Frontex 2017). Bugün Avrupa Birliği (AB) ülkeleri için bir mülteci krizine dönüşen bu durum karşısında birlik ülkeleri Avrupa'ya güvenliksiz botlar ile deniz yolundan ulaşmaya çalışan yerlerinden edilmiş binlerce insanın ölüme sürüklenmesine göz yummakta, sınırlarını dikenli tellerle örmekte, Türkiye, Pakistan ve Lübnan gibi ülkelere kıyasla çok az sayıda mülteciyi ülkelerine kabul etmektedir. Dünyanın karşı karşıya kaldığı en büyük mülteci krizine dönüşen bu göç dalgası AB Değerleri ve bütünleşmenin en önemli kazanımlarından olan “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı” (Öztürk, Dalğakıran ve Kaçar 2016) söyleminin sorgulanmasına sebep olduğu gibi, AB'nin mülteci politikalarının da ciddi bir güncellemeye muhtaç olduğu izlenimi uyandırmaktadır. (Bayraklı ve Keskin 2015, 9).

Çalışmamızın birinci bölümünde arkaplan bilgisi olması bakımından AB hukukunun sığınmacılar, mülteciler ve sınır yönetimi özelinde düzenlemelerinin teknik detayları anlatılacak, ikinci bölümünde AB'nin mevcut kriz çerçevesinde krizin tepe seviyeye ulaştığı 2013 ile 2016 yılları arası dönemde mülteci krizi kapsamında yürüttüğü bazı uygulamalara değinilecek, üçüncü bölümde kriz esnasında öne çıkan bazı AB üyesi devletlerin (Almanya, Fransa ve Macaristan) birlikten bağımsız uygulamaları üzerinde durulacak ve sonuç kısmında araştırmamızın temel sorusunu teşkil eden mevcut uygulamaların, AB hukukunun ilgili düzenlemelerinin temelini oluşturan Avrupa değerleri ile çelişip çelişmediği hususu değerlendirilecektir. Birinci bölümde konumuz bağlamındaki AB hukuku düzenlemelerinin detaylı olarak anlatılmasının esas gayesi mülteci ve sığınmacılara yönelik düzenlemeler oluşturulurken aslında oldukça ince detayların düşünüldüğünün gözler önüne serilmesi ve sonraki bölümlerde gerek ülke bazında gerekse birlik bazında hayata geçirilen uygulamaların

<sup>1</sup> Detaylı bilgi için bk. <http://sn4hr.org/about-us/>.

<sup>2</sup> Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İşbirliği Ajansı (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union). Avrupa Birliği'nin birliğe üye olmayan komşu ülkelerle olan sınırlarının korunması, sınır güvenliğinin sağlanması, ulusal sınır muhafızları arasında işbirliği yapılması ve sınırlarla ilgili risk analizleri oluşturulması gibi bir takım güvenlik ve tedbir içeren amaçlarla oluşturulmuş bir Avrupa Birliği kurumudur.

bu kadar ince düşünülmüş bir hukuka sahip olan birliğin değerleriyle çelişkinin ve uygulamada çıkarların hukukun önüne geçebildiğinin farkedilmesini sağlamaktır.

Alanımız itibariyle mülteci hukuku yahut zorunlu göç kavramını kapsayıcı bir uluslararası ilişkiler teorisi bulunmadığı gibi bu çalışma özelinde de araştırmanın tek bir teoriye indirgeyerek yapılması doğru olmayacaktır. Araştırmanın temel sorusuna uygun olarak yürürlükte olan AB mevzuatı, AB yetkili organlarının bildiri ve tavsiye kararları, resmi elektronik belgeler incelenecektir ayrıca araştırmamıza yönelik her türlü kitap, makale, bildiri ve benzeri basılı ya da elektronik materyal, üzerinde durulacak olan kavramlar ile ilgili uluslararası anlaşma, sözleşme, karar gibi resmi belgeler ile ulusal ve uluslararası yazılı, basılı, dijital medya haber ve makaleleri bu çalışmanın kaynakçasını oluşturacaktır.

## **2. AB HUKUKUNDA SİĞINMACILAR, MÜLTECİLER VE SINIRLARLA İLGİLİ DÜZENLEMELER**

Bu bölümde AB hukukunun birlik sınırları ile sığınmacılar ve mülteciler özelindeki düzenlemelerine yer verilecektir. Aşağıda sıralanan düzenlemeler ayrı bir uzmanlık gerektiren hukuksal konuları içermektedir. Dolayısıyla bu bölümde yorum yapılmadan ve fazlaca detayına inilmeden arka plan bilgisi olması bakımından konumuzu ilgilendiren hususlardaki bazı detaylara yer verilecektir.

### **2.1. Hukuki Düzenlemelerin Tarihsel Süreci ve Temel Çerçevesi**

1951 Cenevre Sözleşmesi<sup>3</sup> ve 1967 Protokolü<sup>4</sup>’ne taraf olan AB kendi iç hukukunu da bu sözleşmeler çerçevesinde düzenlemiştir. (Şen ve Özkurul 2015, 98). AB hukukunda Avrupa’ya ve Avrupa içinde göç konusu, AB Temel Haklar Şartı, AB tüzük, yönetmelik ve kanunları ile AB devletleri tarafından kabul edilen diğer uluslararası yükümlülükler tarafından düzenlenmektedir. (ABRYO 2015, 24)

1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi, uluslararası hukuk bağlamında AB üyesi ülkeleri bağlayan ve sığınma hakkını temel bir hak olarak tanıyan ilk metindir. Sözleşme mülteciyi “*ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulüm göreceği konusunda haklı bir korku taşıyan ve bu yüzden ülkesinden ayrılan ve korkusu nedeniyle geri dönemeyen veya dönmek istemeyen kişi*” (UNHCR 2009) olarak tanımlayarak mültecilerin geri gönderilmeme ilkesine vurgu yapmaktadır. Bu sözleşmeye taraf olan AB, 1967’de de New York Protokolü’nü onaylamıştır. Ayrıca AB ülkeleri 1985’te Schengen sistemiyle siyasi bütünleşme ve birlikte sorun çözme politikasını benimsemeye çalışmıştır. Ortak dışişleri ve güvenlik politikasıyla birlikte üye ülkeler arasında sınır kontrollerini kaldırmak amacıyla Schengen, AB hukukunun bir parçası haline getirilmiştir. (Hopyar 2016, 62).

Cenevre Sözleşmesi’nden sonra AB’nin mülteci ve sığınmacı politikasını şekillendiren uygulamaların tamamı Dublin Sistemi olarak isimlendirilmektedir. 1997’de yürürlüğe giren Dublin Yönetmeliği’nde AB üyesi ülkelere yapılan mülteci olma başvurularının incelenmesinden sorumlu üye devletin belirlenmesiyle ilgili kriterler yer almaktadır. Bu anlaşmanın yerini 2003 yılında Dublin II almıştır. 1999’dan bu yana Avrupa Ortak Sığınma

<sup>3</sup> Detaylı bilgi için bk. T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, [http://www.goc.gov.tr/files/files/multecilerin\\_hukuki\\_statusune\\_iliskin\\_sozlesme.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/multecilerin_hukuki_statusune_iliskin_sozlesme.pdf).

<sup>4</sup> Detaylı bilgi için bk. T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, [http://www.goc.gov.tr/files/files/MULTECILERIN%20HUKUK%20STATUSUNE%20ILISKIN%201967%20PROTOKOLU\(1\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/MULTECILERIN%20HUKUK%20STATUSUNE%20ILISKIN%201967%20PROTOKOLU(1).pdf)

Sistemi'ni kurmaya çalışan AB, mültecilerle ilgili üzerinde uzlaşmış ve tüm birlik ülkeleri için geçerli olacak bir politika oluşturmayı amaçlamıştır. Bununla, birlik ülkelerinin kendi mülteci politikalarının değerlendirilerek üye ülkelerin birbirleriyle ve diğer ülkelerle iş birliği ve dayanışma duygusunun sağlanması hedeflenmiştir. (Hopyar 2016, 63).

## 2.2. AB Temel Haklar Şartı

AB hukukunda mülteciler ve sığınmacılar ile ilgili kavramları barındıran ilk ve temel belge olan AB Temel Haklar Şartı<sup>5</sup> aynı zamanda bu hususlarda birliğin temel referans kaynağı olmuştur. Bugünkü AB'nin temelini oluşturan Avrupa Toplulukları anlaşmalarında insan hakları ve insan haklarının korunması noktalarında herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. (ABRYO 2015, 22) Ekonomik ve siyasi temelli bir topluluk olsa da insanların kendilerini güvende ve mutlu hissedebileceği bir değerler topluluğu da olmayı hedefleyen AB bu hedefi için bir adım olan Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nı 7 Aralık 2000 tarihinde Nice'te ilan etmiştir. İlan edilen Şart insan hakları kapsamında var olan uluslararası norm, kural ve değerleri referans almaktadır. İlan edilişi sonrası bir bildiri niteliğinde olan dolayısıyla yasal bir bağlayıcılığı olmayan Şart 13 Aralık 2007 tarihinde AB Zirvesinde Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından imzalanan ve 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Anlaşması<sup>6</sup> ile yasal bağlayıcılık kazanmıştır. (Lizbon Anlaşması 2007, 147) Böylelikle Şart'ın 51.maddesinin öngördüğü şekilde AB ve birliğe üye ülkelerin tüm kurumlarının AB hukukunu uygulamalarında Şart'a uygun davranmaları zorunlu hale getirilmiştir.

AB Temel Haklar Şartı'nın iltica hakkı başlıklı 18. maddesi AB açısından ilk defa sığınma hakkını içermektedir. (ABRYO 2015, 22) Söz konusu maddede; iltica hakkı, mültecilerin statüsüne ilişkin 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 31 Ocak 1967 tarihli Protokolün kuralları gözetilerek ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmaya<sup>7</sup> uygun olarak teminat altına alınır denmektedir. (AB Temel Haklar Şartı 2000, 12). Yine aynı madde sığınma başvurusunda bulunma hakkının ötesine geçerek, sığınma hakkını garanti altına almaktadır.

Şart'ın 19. maddesinde ise geri göndermeme ilkesi (non refoulement)<sup>8</sup> kapsamında, hiç kimse, ölüm cezasına, işkenceye veya diğer insanlık dışı ve alçaltıcı muameleye veya cezaya tabi tutulmasının ciddi ihtimal dâhilinde bulunduğu bir ülkeye gönderilemez, sürülemez veya iade edilemez denmektedir. (AB Temel Haklar Şartı 2000, 12).

Görüldüğü gibi AB Temel Haklar Şartı, sığınma hakkını ve geri göndermenin engellenmesini net bir şekilde öngörmektedir. En nihayetinde sığınmacılar, haklı nedenlerle zulüm görme korkusu duydukları veya kötü muamele ya da ciddi zarar görme riski taşıdıkları için ve kendi ülkelerine geri dönemeyecekleri için hayatları pahasına zorlu koşullarda göç etmek zorunda kalmışlardır.

<sup>5</sup> Detaylı bilgi için bk. Official Journal of the European Communities C 364/1 18.12.2000. [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf).

<sup>6</sup> Detaylı bilgi için bk. Official Journal of the European Union C 306/1 17.12.2007. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>.

<sup>7</sup> Detaylı bilgi için bk. T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, <http://www.ab.gov.tr/46106.html>.

<sup>8</sup> Non-refoulement ilkesi, bir mülteci ya da sığınmacının ırk, din, tabiiyet belli bir toplumsal gruba mensubiyet ya da siyasî düşünce nedeniyle hayat ya da özgürlüğünün tehlike altında olduğu ülkelere gönderilmesini yasaklama anlamına gelir. İlke, uluslararası insan hakları hukukunda mülteci ve sığınmacılara sağlanan tamamlayıcı koruma biçimlerinin temelini oluşturmaktadır.

## 2.3. AB Tüzük, Yönetmelik ve Kanunları, Diğer Uluslararası Yükümlülükler

### 2.3.1. Sınır Düzenlemeleri

AB Hukuku kapsamında, AB sınırlarında dolaşımı düzenleyen Schengen Sınırları Kanunu<sup>9</sup>'nun 6. maddesinde sınır muhafızlarının görevlerini yerine getirirken insan haysiyetine saygılı olmaları, kontroller sırasında kişilerin cinsiyetlerine, ırk veya etnik kökenlerine, dinlerine veya inançlarına, engellerine, yaş veya cinsel yönelimlerine bakmaksızın tarafsızlıklarını korumaları öngörülmektedir. (Schengen Sınırları Kanunu 2006, 6).

Ayrıca Schengen Sınırları Kanunu'nun 12. Maddesi, 3. ve 3a. maddeleri<sup>10</sup> ile birlikte okunduğunda, sınır yönetimi faaliyetlerinde geri göndermeme ilkesine saygı gösterilmesini şart koştuğu görülmektedir. (ABRYO 2015, 37). Devletler elbette ki yabancılara topraklarına giriş izni verip vermeme konusunda özgürdürler ancak bunu yaparken AB hukukuna, AİHS'ye ve uluslararası geçerliliği olan tüm insan hakları garantilerine saygılı davranmak durumundadırlar.

Mülteci ve sığınmacılar Avrupa'ya genellikle deniz yolu ile ulaşmaya çalışmaktadırlar. Bu nedenle AB denizlerde de sınır denetimi yapmaktadır. Denizde gerçekleştirilen sınır denetimi operasyonları sırasında hem insan haklarına ve mülteci kanununa saygılı davranılmalı hem de yapılan operasyonlar uluslararası deniz hukuku ile uyumlu olmalıdırlar.

Açık denizlerdeki faaliyetler, Birleşmiş Milletler Deniz Hukuku Sözleşmesi<sup>11</sup>'nin yanı sıra Denizde Can Güvenliği (SOLAS)<sup>12</sup> ve Arama ve Kurtarma (SAR)<sup>13</sup> Sözleşmeleri ile düzenlenmektedir. Bu belgeler, denizde tehlikede olan insanlara yardım etme ve onları kurtarma vazifesi yüklemektedir. Yine bu belgelere göre, denizde kurtarılanlar güvenli bir yere teslim edilmelidirler. (ABRYO 2015, 37).

### 2.3.2. Sığınmacı ve Mültecilere Yönelik Prosedür ve Statü Düzenlemeleri

AB hukuku kapsamında, sığınmacılar “uluslararası koruma başvurusunda bulunanlar” olarak tanımlanmaktadırlar. Sığınmacıların durumu, AB sığınma müktesebatı ile düzenlenmektedir. AB hukuku, sığınma başvurusu hakkında karar verilene kadar sığınma talebinde bulunan kişilerin sınır dışı edilmesini yasaklamaktadır. Sığınma Prosedürü Yönetmeliği<sup>14</sup>'nin 9. maddesi, sığınmacıların AB topraklarındaki mevcudiyetlerinin kanuna uygun olduğunu belirtmektedir. Bu maddede, bilhassa müteakip başvurular için bazı istisnalar olsa da, sığınmacıların sürecin işleme amacıyla yetkili makam tarafından karar verilene kadar üye ülkede bulunma izinleri olduğu ifade edilmektedir. (ABRYO 2015, 43).

<sup>9</sup> Detaylı Bilgi için bk. Official Journal of the European Union, L 105/1, 13.4.2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=EN>.

<sup>10</sup> 3a maddesi, Schengen Sınırları Kanunu'nda değişiklik yapan 26 Haziran 2013 tarihli (EU) 610/2013 sayılı Tüzük, OJ 2013 L 182/1 ile yürürlüğe girmiştir.

<sup>11</sup> Detaylı bilgi için bk. BM Enformasyon Merkezi UNIC-Ankara, <http://denizmevzuat.udhb.gov.tr/dosyam/denizhukuku.pdf>.

<sup>12</sup> Detaylı bilgi için bk. T.C. Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı, <http://imo.udhb.gov.tr/TR/28solas74.aspx>.

<sup>13</sup> Detaylı bilgi için bk. National University of Singapore, <https://cil.nus.edu.sg/rp/il/pdf/1979%20International%20Convention%20on%20Maritime%20Search%20and%20Rescue-pdf.pdf>.

<sup>14</sup> Detaylı bilgi için bk. Official Journal of the European Union, 180/60, 29.06.2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=EN>.

Vasıflandırma Yönetmeliği<sup>15</sup>'nin 13. maddesi açık şekilde mülteci statüsü ve 18. maddesi uluslararası korumaya ihtiyacı olan ama mülteci statüsü için gerekli niteliklere sahip olmayanlar için ikincil koruma statüsü elde etme hakkı vermektedir. (Vasıflandırma Yönetmeliği 2011, 17-18). Uluslararası koruma altındaki kişiler ancak ve ancak Vasıflandırma Yönetmeliği'nin 11. ve 16. Maddeleri ile 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1C maddesindeki (1951 Cenevre Sözleşmesi 1951, 2-3) sona erme hükümlerinde belirtildiği gibi kendi ülkelerindeki durumda gerçek bir iyileşme olması veya kendi istekleri halinde bu statülerini kaybetmektedirler.

Aynı yönetmeliğin 24. maddesine göre uluslararası koruma ihtiyacı olduğu tanınmış kişiler, ikamet izni alma hakkına sahiptir. Bu maddeye göre verilen iznin süresi mülteciler için en az üç yıl, ikincil koruma hakkından faydalananlar için en az bir yıl olmalıdır. 25. maddede ise mültecilere ve belirli durumlarda ikincil korumadan faydalananlara seyahat belgesi hakkı tanınmaktadır. (Vasıflandırma Yönetmeliği 2011, 20).

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma<sup>16</sup>'nın (ABİHA) 78. maddesinde, “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” (Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma 2012, 76) demektedir. Bu hükme göre AB ülkeleri 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 33. maddesinde yer alan “geri göndermeden korunma” hususunu ve “ortak bir politika belirlemeyi” kabul etmiş bulunmaktadır.

Daha önce belirttiğimiz gibi, AB Temel Haklar Şartının 18. maddesi “sığınma hakkına” ve 19. maddesi “geri göndermenin yasaklanmasına” yer vermektedir. Ancak Şart'ın 18. maddesi sığınma hakkını garanti altına alsa da, AB hukuku sığınmacılara kolaylaştırıcı imkânlar sunmamaktadır. AB içinde bir ülkeye sığınma talebinde bulunmak isteyen kişiler, en çok AB'ye giriş için vize şartı olan ülkelerin vatandaşlarıdır. Bu kişiler genellikle normal bir vize almak için gerekli vasıflara sahip olmadıkları için, sınırı düzensiz bir şekilde geçmek zorunda kalmaktadırlar. (ABRYO 2015, 35).

AB Sığınma Prosedürü Yönetmeliği'nin 43. maddesi, sığınma başvurularının sınırda işleme alınmasına izin vermektedir. Ülke toprakları içerisinde ibraz edilen sığınma taleplerinde uygulanan temel ilkeler ve garantiler bu durumlarda da geçerlidir. Yine aynı madde ile sınır prosedüründe, talep yapıldıktan sonra en geç dört hafta içinde bir karar verilmesi şartı getirilmiştir, bu süre içerisinde karar verilmediği takdirde başvuru sahibine ülke topraklarına giriş izni verilmelidir. (AB Sığınma Prosedürü Yönetmeliği 2013, 82-83). AB hukuku dışında olsa da AB hukukunun temel aldığı belgelerden olan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde (AİHS), sınırda veya devletin yargı alanı içinde başka bir yerde bir kişiyi geri göndererek onu işkence ya da insanlık dışı veya aşağılayıcı muameleye ya da cezaya tâbi tutulma riskine maruz bırakmak yasaklanmıştır. (ABRYO 2015, 36).

<sup>15</sup> Detaylı Bilgi için bk. Official Journal of the European Union, L 337/9, 20.12.2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>.

<sup>16</sup> Detaylı Bilgi için bk. Official Journal of the European Union, C 326/47, 26.10.2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.

### 2.3.3. Sığınmacı ve Mültecilerin İhracı Konusunda Düzenlemeler

AB hukukuna göre mülteci ve sığınmacıların bir ülkeden ne zaman ihraç edilmesi gerektiği veya edilemeyeceği hususu AB Temel Haklar Şartı referansı ile bazı yönetmelik ve tüzüklerle belirlenmiştir.

Avrupa’da sığınma konusunun başlangıç noktası, günümüzde Vasıflandırma Yönetmeliği yoluyla AB hukukuna geniş kapsamda dâhil edilmiş olan, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve bu sözleşmeye ek 1967 Protokolü’dür. 1951 Cenevre Sözleşmesi, mültecilerin haklarına ilişkin olarak hazırlanmış bir sözleşmedir. “Geri gönderilmeme ilkesi”<sup>17</sup>, mültecilerin korunmasında en temel taştır. Bu ilkenin anlamı, prensipte, mültecilerin zulümden korkmaları için bir neden olan bir ülkeye geri gönderilmemeleri gerektiğidir. Geri göndermeme ilkesi, mültecinin zulüm göreceği menşe ülkeye ya da herhangi başka bir ülkeye iadesi durumunda geçerlidir. Tüm AB üye ülkeleri 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne taraftır. (ABRYO 2015, 62).

AB hukuku kapsamında daha önce de belirttiğimiz gibi ABİHA’nın 78. maddesi, AB’nin geri gönderilmeme ilkesine uygunluğu sağlayarak sığınma, ikincil koruma ve geçici koruma için bir politika geliştirmesini şart koşmaktadır. Bu politika, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve protokolüne, AİHS’ye, BM Çocuk Hakları Sözleşmesi<sup>18</sup>’ne, İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi<sup>19</sup>’ne, Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi<sup>20</sup>’ne ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi<sup>21</sup> gibi diğer ilgili sözleşmelere uygun olmalıdır. AB sığınma mevzuatının öngördüğü tedbirler, Dublin Tüzüğü<sup>22</sup>, Vasıflandırma Yönetmeliği, Sığınma Prosedürü Yönetmeliği ve Kabul Koşulları<sup>23</sup> Yönetmeliği dâhil olmak üzere bu politika uyarınca kabul edilmiştir. (ABRYO 2015, 62-63).

2011 yılında yenilenen Vasıflandırma Yönetmeliği, AB hukukuna kişilerin mülteci veya uluslararası koruma ihtiyacında olan kişi olarak tanınması için birtakım ortak standartlar getirmiştir. Bu yönetmelik, söz konusu koruma ile ilgili haklar ve görevler öngörmüştür. 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 33. maddesinde yer alan geri göndermeme ilkesi bu korumanın temel unsurlarından biridir. (ABRYO 2015, 63).

Ancak, hem 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 33. maddesi hem de Vasıflandırma Yönetmeliği’nin 17. ve 21. maddeleri, geri gönderilmeyi mutlak şekilde yasaklamamaktadır. Bu maddeler oldukça istisnai koşullarda, örnek vermek gerekirse bir mültecinin sığındığı ülkenin güvenliği için tehdit oluşturduğu ya da ciddi bir suç işledikten sonra toplum için tehlike arz ettiği durumda ihraç edilmesine olanak tanımaktadır. (ABRYO 2015, 63).

<sup>17</sup> 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 33 (1). Maddesinde şu ifade yer almaktadır: “Hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tâbiyeti, 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”.

<sup>18</sup> Detaylı bilgi için bk. Türkiye Barolar Birliği, [http://cocukhaklari.barobirlik.org.tr/dokuman/mevzuat\\_uamevzuat/birlesmismilletler.pdf](http://cocukhaklari.barobirlik.org.tr/dokuman/mevzuat_uamevzuat/birlesmismilletler.pdf).

<sup>19</sup> Detaylı bilgi için bk. T.C. Danıştay Başkanlığı, [http://www.danistay.gov.tr/upload/iskence\\_ve\\_diger\\_zalimane\\_gayri\\_insani\\_veya\\_kucultucu\\_muamele\\_veya\\_cezaya\\_karsi\\_sozlesme.pdf](http://www.danistay.gov.tr/upload/iskence_ve_diger_zalimane_gayri_insani_veya_kucultucu_muamele_veya_cezaya_karsi_sozlesme.pdf).

<sup>20</sup> Detaylı bilgi için bk. BM Enformasyon Merkezi, [http://www.unicankara.org.tr/doc\\_pdf/metin133.pdf](http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin133.pdf).

<sup>21</sup> Detaylı bilgi için bk. BM Enformasyon Merkezi, [http://www.unicankara.org.tr/doc\\_pdf/metin134.pdf](http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin134.pdf).

<sup>22</sup> Detaylı bilgi için bk. Official Journal of the European Union, L 180/31, 29.06.2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>.

<sup>23</sup> Detaylı bilgi için bk. Official Journal of the European Union, L 180/96, 29.06.2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>.

Daha öncede belirtildiği üzere AB Temel Haklar Şartı'nın 18. maddesi, geri göndermeme ilkesi ile uyumlu olan sığınma hakkını garanti altına almaktadır. Şart'ın 19. maddesi hiç kimsenin ölüm cezası, işkence veya diğer insanlık dışı ya da aşağılayıcı muameleye veya cezaya maruz kalacağı bir ülkeye gönderilmek üzere ihraç edilemeyeceğini, sınır dışı edilemeyeceğini veya iade edilemeyeceğini öngörmektedir. Şart'ın açıklamasında, 19 (2). maddesinin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin, AİHS'nin 3. maddesi ile ilgili içtihadını içerdiği belirtilmektedir<sup>24</sup>. Bu itibarla, AB hukuku kapsamında, bir kişinin Geri Dönüş Yönetmeliği<sup>25</sup> uyarınca herhangi bir şekilde ihraç edilmesi ya da Dublin Tüzüğü uyarınca başka bir AB üye ülkesine transfer edilmesi, sığınma hakkı ve geri göndermeme ilkesi ile uyumlu olmalıdır. (ABRYO 2015, 63-64).

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, AİHS'nin 3. maddesinin demokratik bir toplumun temel değerlerinden birini içerdiğine ve mağdurun davranışı her ne kadar istenmeyen ve tehlikeli nitelikte olursa olsun, mutlak şekilde işkenceyi veya insanlık dışı veya aşağılayıcı davranışı veya cezalandırmayı yasakladığına karar vermiştir. 3. madde uyarınca, ilgili kişinin iade edildiği ülkede işkence veya insanlık dışı veya aşağılayıcı muameleye veya cezaya maruz kalacağına dair gerçek bir riskin olduğuna inanmak için sağlam temeller gösterilmiş iken, bu kişinin sınır dışı edilmesinden devlet sorumlu olacaktır<sup>26</sup>. (ABRYO 2015, 63-64).

AB hukuku kapsamında, Vasıflandırma Yönetmeliği de geri göndermeye karşı koruma sağlamaktadır. Vasıflandırma Yönetmeliği'nin 9. maddesi kapsamında zulüm tanımlaması yapılmış; *“doğası gereği veya tekrar edilmesinden dolayı temel insan haklarının ağır şekilde ihlali olarak kabul edilmek için yeterince ciddi sayılmalı ve özellikle AİHS'nin 15 (2). maddesi uyarınca tanınan hiçbir istisnaya tâbi olmalıdır veya bir kişiyi belirtildiği gibi etkilemek için yeterince ağır olan insan hakları ihlallerini de kapsayan çeşitli tedbirlerin toplamı olmalıdır”* denilmiştir. Bu madde ayrıca zulmün fiziksel veya ruhsal şiddet, idari veya yasal tedbirler ile veya cinsiyet veya çocuk merkezli eylemler gibi farklı şekillerde meydana gelebileceğini belirtmektedir. Ayrıca, geri döndükten sonra, ciddi bir zarar görmemek için kişinin kendi politik görüşlerini, cinsel tercihini veya dinî inançlarını ve ibadetlerini saklamaya zorlanması da zulüm sayılmaktadır. Ayrıca kişilerin korunma ihtiyaçları sığınma başvurusunda buldukları ev sahibi ülkede buldukları (refugee sur place)<sup>27</sup> sırada da ortaya çıkabilmektedir. Vasıflandırma Yönetmeliği'nin 5. maddesi özellikle, başvuru sahibinin menşe ülkeyi terk ettikten sonra meydana gelen olaylar sebebiyle haklı nedenlere dayanan zulüm veya ciddi zarar görme korkusunu içermektedir. (ABRYO 2015, 65).

Vasıflandırma Yönetmeliği, mülteci olmak için gerekli özelliklere sahip olmayan ancak menşe ülkeye ya da daha önce ikamet ettikleri yere geri gönderilmeleri halinde, ölüm cezasına çarptırılma veya infaz edilme (15 a. maddesi), işkence veya insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele veya cezaya maruz kalma (15 b. madde) nedeniyle ciddi acı çekecek olan kişiler için; sivil bir kişinin hayatının şahsi ve ciddi bir şekilde tehdit altında olması veya bir kişinin hayatının uluslararası veya ulusal silahlı çatışma halinde gözü dönmüş bir şiddet nedeniyle

<sup>24</sup> Detaylı bilgi için bk. AB Temel Haklar Şartı (2007/C 303/02) ile ilgili açıklamalar; (1) AİHM, Ahmed / Austurya, no. 25964/94, 17 Aralık 1996, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58001>. (2) AİHM, Soering / Birleşik Krallık, no. 14038/88, 7 Temmuz 1989, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57619>.

<sup>25</sup> Detaylı bilgi için bk. Official Journal of the European Union, L 348/98, 24.12.2008, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN>.

<sup>26</sup> Detaylı bilgi için bk. (1) AİHM, Salah Sheekh / Hollanda, no. 1948/04, 11 Ocak 2007, para. 135; <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78986>. (2) AİHM, Soering / Birleşik Krallık, no. 14038/88, 7 Temmuz 1989, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57619>.

<sup>27</sup> Detaylı bilgi için bk. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Refugee Protection and International Migration madde 20, <http://www.unhcr.org/4a24ef0ca2.pdf>.



tehdit altında olması (15 c. madde) durumunda da ikincil korumayı garanti altına almaktadır. (ABRYO 2015, 65).

AİHS kapsamında, bir devlet, bir bireyi, AİHS'nin 2. maddesi kapsamında hayatını kaybetme ya da 3. madde kapsamında işkenceye veya insanlık dışı ya da aşağılayıcı muameleye veya cezaya maruz kalma gerçek riski altında bırakıyorsa, ihraç etme kesinlikle yasaklanmaktadır. Bu durumda zulmü, 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında bir gerekçe olarak göstermeye gerek yoktur. Kısacası ihraç yasağının hiçbir istisnası yoktur.

AB hukuku ve AİHS kapsamında geçerli ilkeler, geri dönüşün oluşturduğu riskleri değerlendirme hususunda pek çok ortak yöne sahiptir. Bu müşterekliğin sebebi, AB sığınma mevzuatı kriterlerinin büyük ölçüde AİHM içtihadından ve BMMYK rehber ilkelerinden alınmış olmasına bağlanabilir. Bu ilkeler uyarınca yapılacak değerlendirmelerin kişiye özel olması ve tüm ilgili güncel kanunların, olayların, belgelerin ve kanıtların dikkate alınması gereklidir. Buna, kişinin menşe ülkesindeki durumla ilgili bilgiler de dâhildir. Bir kişiye geçmişte zarar verilmiş olması gelecekteki risk için önemli bir göstergedir. (ABRYO 2015, 72).

AB hukuku kapsamında, Vasıflandırma Yönetmeliği'nin 4. maddesi uluslararası koruma için yapılan başvurularda olayların ve koşulların değerlendirilmesi için detaylı kurallar belirlemektedir. Örneğin, kişi geçmişte zulüm gördüyse bu durum kişinin geri dönmesi halinde gelecekte risk altında olacağını işaret eden güçlü bir gösterge olabilir. İlgili değerlendirmeyi yapacak görevliler tarafından bir iddiayı doğrulamak için gerçek bir çaba teşkil eden tüm açıklamalar dikkate alınmalı ve kişiselleştirilmiş bir değerlendirme yapılmalıdır. (ABRYO 2015, 72).

Uluslararası mülteci hukuku kapsamında, zulüm korkusu duyduğunu iddia eden bir sığınmacı, hem 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamındaki nedenlerden dolayı kendisine zulmedileceğinden dolayı duyduğu korkunun sağlam temellere dayandığını hem de devletin bu konudaki korumasının yetersiz olduğunu kanıtlarsa mülteci statüsüne hak kazanmaktadır. Devlet korumasının yeterliliği; gönderildiği ülkenin, ister devlet kurumları isterse ülke topraklarının bölümlerini kontrol eden diğer birimler vasıtasıyla, sığınmacının korktuğu kötü muameleye karşı yasal sistem yoluyla, makul seviyede koruma sağlamaya yönelik niyeti ve gücünün olması anlamına gelmektedir. (ABRYO 2015, 75).

AB hukuku kapsamında, kişinin mülteci veya ikincil korumaya uygun olup olmadığı belirlenirken, gönderilmesi önerilen ülkede kişinin korktuğu zarardan korunup korunamayacağını değerlendirmek gerekir. Vasıflandırma Yönetmeliği'nin 7. maddesinde şu ifadeler yer almaktadır; “Zulme veya ciddi zarara karşı koruma ancak, bu korumayı sağlama isteğine ve gücüne sahip olmaları koşuluyla, [...] devlet veya devletin veya bu devlete ait toprakların önemli bir bölümünü kontrol eden taraflar ve kuruluşlar, uluslararası kuruluşlar dâhil olmak üzere, [...] tarafından sağlanabilir [...]”. Zulmü önlemek için, bunu gerçekleştirenleri ortaya çıkarmaya, kovuşturmaya ve cezalandırmaya imkân veren etkili bir hukuk sistemi geliştirerek makul adımların atılması gerekmektedir. Başvuru sahibinin bu tür koruma sistemlerine erişimi olmalıdır. (ABRYO 2015, 75).

#### **2.3.4. Sığınmacı ve Mültecilerin Başka Yerde Güvenliği Konusunda Düzenlemeler**

AB hukuku, bir AB üye ülkesinin, uluslararası koruma nedenleriyle, bir başvuru sahibini, onun başvurusunu incelemek için, güvenli kabul edilmesi ve belirli garantilere saygı gösterilmesi koşuluyla, bir başka ülkeye göndermesine izin vermektedir.

AB Hukukuna göre iki durumda bir diğer ülkenin güvenli olduğu farz edilir. İlk olarak, bir ülke, Sığınma Prosedürü Yönetmeliği 38. maddesinde sıralanan koşulları yerine getirmesi halinde güvenli kabul edilebilir. Bu koşullar arasında şunlar yer alır: Sığınmacı güvenli sayılan üçüncü ülke tarafından kabul edilmeli, koruma talep etme imkânına sahip olmalı ve uluslararası korumaya ihtiyacı olduğuna karar verildiği takdirde 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne uygun şekilde muamele görmelidir. Devletlerin, geri dönen ya da gönderilen kişinin ileride güvenli olmayan bir ülkeye geri gönderilmemesini sağlamaları büyük önem taşımaktadır. (ABRYO 2015, 79).

İkinci varsayım, Dublin Tüzüğü'nü uygulayan 28 AB üye ülkesi (ile İzlanda, Liechtenstein, Norveç ve İsviçre) ile ilgilidir. Dublin Tüzüğü, uluslararası koruma başvurularının incelenmesinde üye ülkeler için sorumluluk dağılımı öngörmektedir; başvurusunu bir AB üye ülkesinde yaptıktan sonra bir diğer ülkeye giden kişilerin başvurularını incelemek için sorumluluk verilmesi konusunda bir kriter hiyerarşisi vardır. Dublin Tüzüğü'nü uygulayan tüm devletlerin güvenli olduğuna ve AB Temel Haklar Şartı ile AİHS'ye uygun davrandıklarına dair aksi ispat edilebilir bir varsayım mevcuttur. (ABRYO 2015, 79).

Dublin Tüzüğü'nde sıralanan çeşitli kriterlere göre, başvuru sahibinin ortak alana girmesine izin veren devlet, özellikle, başvuruyu değerlendirmekten sorumlu devlet olarak tespit edilir. Kişinin hangi ülke üzerinden giriş yaptığını belirlemek için, varışta parmak izleri alınır ve Dublin Tüzüğü'nü uygulayan tüm devletlerin erişebildiği Eurodac<sup>28</sup> veri tabanına kaydedilir. Örneğin, eğer bir sığınmacı A ülkesine gelir ve sığınma başvurusunda bulunup parmak izi alındıktan sonra B ülkesine giderse, B ülkesinde alınan parmak izleri A ülkesinde alınanlarla eşleştirilecektir; o zaman B ülkesi, sığınma başvurusunun değerlendirilmesinde kendisinin mi yoksa A ülkesinin mi sorumlu olduğunu tespit etmek için Dublin kriterlerini uygulamak zorunda kalacaktır. Devletler, kişilerin, sığınma ve kabul sistemlerinde uygulamaya dayalı bozukluklar olan AB üye ülkelerine gönderilmemelerini sağlamalıdır. Bu yükümlülük, devletlerin, AB Temel Haklar Şartı'nı ciddi şekilde ihlal eden belirli vakalarda, Dublin Tüzüğü kapsamında kendi sorumlulukları olmasa dahi bir başvuruyu incelemelerini gerekli kılabilir. (ABRYO 2015, 79-80).

### **2.3.5. Sığınmacı ve Mültecilerin Toplu Halde Sınır Dışı Edilmesi Konusunda Düzenlemeler**

Hem AB hukuku hem AİHS uyarınca, insanların toplu şekilde sınır dışı edilmesi yasaktır. Toplu sınır dışı etme, bireyleri bir bölgeyi ya da ülkeyi grup olarak terk etmeye zorlayan ve karar verilirken her bir bireyin kendi durumu makul ve objektif biçimde incelenmeden alınan tüm tedbirler anlamına gelmektedir<sup>29</sup>. (ABRYO 2015, 84).

AB hukuku kapsamında, toplu sınır dışı etme, sığınma mevzuatının “diğer ilgili sözleşmeler” ile uyumlu olmasını şart koşan ABİHA'nın 78. maddesine aykırı olup, AB Temel Haklar Şartı'nın 19. maddesi uyarınca da yasaklanmıştır. Hem AB hukuku hem AİHS, sınır dışı etmeye karşı, kamu menfaati ile ilgili kişinin menfaatleri arasında denge kurulmasını gerektiren, mutlak olmayan insan haklarına dayalı engeller olabileceğini kabul etmektedir. Bunlardan en yaygını; kişinin sağlığını (fiziksel ve ruhsal bütünlük dâhil), çocukların yüksek

<sup>28</sup> Mültecilerin birden fazla AB ülkesine iltica talebinde bulunmasını önlemek için, mültecilerin parmak izini alarak ortak veri tabanına kaydeden sistem. Detaylı bilgi için bk. Eurodac Tüzüğü, Official Journal of the European Union, L 180/1, 29.06.2013, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=EN>.

<sup>29</sup> Detaylı bilgi için bk. AİHM, Collective Expulsions (Toplu Sınır Dışı), Bilgi Formu, Haziran 2012, [http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c=#n1347890855564\\_pointer](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c=#n1347890855564_pointer), Expulsion.

yararını, aile birliği ihtiyacını veya savunmasız durumdaki insanların özel ihtiyaçlarını kapsayan özel hayat ve aile hayatı hakkıdır. (ABRYO 2015, 85).

### 3. MÜLTECİ KRİZİNDE BİRLİĞİN ORTAK GÖÇ POLİTİKASI

AB içinde ortak göç politikası oluşturma yolunda gelişmeler yaşanırken mülteci krizi esnasında daha çok güvenlik odaklı bir yaklaşım benimsenmiştir. Keza dünyanın çeşitli bölgelerinde yaşanan çatışma ve istikrarsızlıklar güvenlik ve refah bölgesi olarak görülen AB'yi sığınmacı ve mülteciler için sığınılacak hedef haline getirmiştir.

Son dönemde AB içinde mülteci ve sığınmacılara güvenlik penceresinden bakılmakta buna yönelik politikalar benimsenmektedir. Bu politika AB içerisinde sığınmacı ve mültecilerin sadece güvenlik sorunu olarak görülmeye başlanmasına sebep olmuş ayrıca Avrupa'da son dönemde yaşanan bazı olumsuzluklar da bu bakış açısını güçlendirmiştir. Sığınmacı ve mültecilerin suç oranını artırdığı, gittikleri ülke insanın iş bulma imkânlarını olumsuz etkilediği, o ülkenin imkânlarını pervasızca kullanma girişimlerinin olduğu, eğitim seviyesini düşürdükleri gibi ithamlarla var olan önyargılar yeniden üretilmektedir. Bu durum da onların dışlanmaları gerektiği savunusunu güçlendirmektedir (Hopyar 2016, 63). Kimi kesimler Avrupa'da sağın yükselişini bu duruma bağlamaktadır. Böylesi bir dönemde tüm olumsuzluklara IŞİD'in terör saldırılarının da eklenmesi aşırı sağın sığınmacı ve mülteci karşıtı söylemlerinin Avrupa toplumları gözünde olağanlaşmaya başlamasına yol açmıştır. Bu duruma örnek vermek gerekirse geçtiğimiz Ocak ayında Alman aşırı sağcı ve göçmen karşıtı, Almanya için Alternatif Partisi (AFD) lideri Frauke Petry "*emniyet güçlerinin ülkeye yasadışı yollardan girmeye çalışan sığınmacıların üzerine gerekirse ateş açması yerinde olacaktır.*" diyerek durumun vahametini gözler önüne sermiştir. (BBC 2016).

AB'ye ulaşan göçmen ve sığınmacı sayılarındaki artışlar da AB'nin son dönem mülteci ve sığınmacı politikasına iç güvenlik kaygısı üzerinden yön vermeye başlamıştır. (Şen ve Özkorul 2015, 100). Artan güvenlik kaygısı sonucunda dış sınırların güvenliğinin artırıldığı "Kale Avrupası (Fortress Europe)" düşüncesi pek çok üye devlet nezdinde ağırlık kazanmıştır. (Sever ve Sever 2013, 94). Burada AB'nin, mülteci ve sığınmacıların mal ve can güvenliğinin sağlanması yerine kendi sınırlarının güvenliğini ve asgari düzeyde mültecinin Avrupa'ya ulaşmasını sağlamaya çalıştığı varsayımını çıkarmak mümkündür.

Bugün ciddi bir insani trajediye dönüşen mülteci krizi karşısında AB'nin ne mevzuatı ile ne de üye ülkeler arası diyalogu ile kriz karşısında ne ölçüde sağlam bir duruş sergilediği ve ortak bir politika, strateji ya da çözüm bulma konusunda ne kadar yol kat ettiği tartışma konusu haline gelmiştir. Dahası AB'nin bu kriz ile baş etme noktasında ortaya koyduğu çözüm önerileri ve uygulamalar, insanların sığınma ve iltica hakkı gibi gerek uluslararası hukukun gerekse önceki bölümlerde detaylı olarak anlattığımız AB hukukunun korunması üzerinde titizlikle durduğu en temel haklar ile çeliştiği iddialarını beraberinde getirmektedir. Yaşanan kriz noktasında AB'nin mültecilerle ilgili aldığı önlemleri ve bazı AB üyesi ülkelerin geliştirdiği politikaları incelemek faydalı olacaktır.

#### 3.1. Mare Nostrum ve Triton Operasyonları

AB mülteci sorununu gerçekte ilk defa, 3 Ekim 2013 tarihinde İtalya'nın Lampedusa Adası'na Somali ve Eritreli kaçak göçmenleri taşıyan bir teknenin Conigli Adası açıklarında batması sonucu 365 mültecinin ölmesi ile hissetmeye başlamıştır. Yaşanan olay üzerine İtalya'da bir günlük ulusal yas ilan edilmiştir. (Deutsche Welle 2013). Yaşanan trajediden sonra dönemin

İtalya başbakanı Enrico Matte'nin talimatıyla "Mare Nostrum" olarak bilinen arama/kurtarma operasyonu başlatılmıştır (Bayraklı ve Keskin 2015, 13).

İtalya'nın kendi iradesiyle oluşturduğu Mare Nostrum programının yaklaşık 140 bin mülteciyi ölümden kurtardığı kayıtlara geçmiştir. Ancak kurtarılanların bir kısmının kendi ülkelerine göç etmesi olasılığından kaygılanan, İngiltere'nin başını çektiği bazı AB ülkeleri operasyonun durdurulması gerektiğini savunmuştur. Bu taleplerle birlikte operasyonun maliyetini de düşünmeye başlayan İtalya Başbakanı Matteo Renzi'nin sorumluluğu AB'ye yıkma çabaları sonrası operasyon Kasım 2014 itibarıyla durdurulmuştur.

AB, İtalya tarafından bir yıl boyunca sürdürülen Mare Nostrum operasyonu yerine (AB Haber 2014), insanların can güvenliklerini sağlamaktan vazgeçen ve AB topraklarına sahillerden girişleri engellemeyi temel hedef edinen "Triton" adlı yeni sınır güvenliği operasyonunu başlatmıştır. Bu operasyonla birlikte aslında AB, İtalya'nın öncülüğünde yürürlüğe konulan ve mültecilerin güvenliklerinin ön planda tutulduğu arama/kurtarma konseptini terk ederek sınır güvenliğini önceleyen güvenlikçi bir konseptte dönmüştür. (Bayraklı ve Keskin 2015, 14). Bir önceki konsept tam da AB hukukunun öngördüğü gibi insanların can güvenliğini önde tutan bir yapıya sahip iken yeni konsept sadece amacıyla dahi, daha önce anlattığımız AB hukuk kuralları ile ve uluslararası deniz hukuku kurallarıyla çelişmektedir.

Yirmi sekiz AB hükümetinin yirmi birinin destek verdiği Triton Operasyonu Mare Nostrum'dan farklı olarak, belirlenen kısıtlı görev tanımı nedeniyle İtalya ve Malta'nın en fazla otuz deniz mili açıklarında görev yapmış ve böylece mültecileri taşıyan teknelerin genellikle alabora olarak battıkları bölgeden çok uzakta faaliyet yürütmüştür. Bu operasyon, mültecileri kurtarmak gibi bir misyona sahip olmadığının somut olarak açığa çıkması nedeniyle birçok insan hakları örgütü tarafından eleştirilmiştir. (Bayraklı ve Keskin 2015, 14). Avrupa Komisyonu'nun İçişlerinden Sorumlu Üyesi Cecilia Malmström de bu eleştirilere katılarak Triton'un Mare Nostrum operasyonunun yerini alabilecek niteliğe sahip olmadığını ve operasyonun asıl amacının AB'nin ortak bir sığınma politikası ve mültecilerin yeniden yerleştirilmesine ilişkin ortak bir program oluşturmak olduğunu ifade etmiştir. (Haber Hürriyeti 2014).

### 3.2. 2015 Juncker Planı

2015 yılı başlarında Avrupa Komisyonu Başkanı Jean Claude Juncker ana başlıklarıyla, mültecileri yeniden yerleştirilmelerini, güvenli ülkelerin belirlenmesini ve geçici yerleştirilmelerini içeren acil, global ve açık düzenlemeler yapılmasını, Frontex'in güçlendirilmesi yoluyla sınırların korunması konusunda yeniden çaba gösterilmesi gerekliliğini, korunmaya ihtiyacı olan kişilerin güvenli ve yasal girişlerini sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmasını ve geçici bir yerleştirme rejimi kurulması gerekliliğini, mavi kart<sup>30</sup> uygulamasının revize edilerek yasal göçmen politika ve yönetiminin yeniden düzenlenmesi önerisini içeren bir plan hazırlamıştır.

Juncker, 2015 Mayıs ayında sunduğu bu planda, zorunlu kotalar oluşturulmasını ve sorumluluk paylaşımı yapılmasını savunmuştur. Juncker'in planı; zor durumda olan mültecilere yardım etmeyi, Avrupa'ya düzenli şekilde girmelerini sağlamayı, göçmen kaçakçılarını engel

<sup>30</sup> Mavi Kart, AB vatandaşı olmayan yüksek-kalifiye göçmenler için AB genelinde çalışma ve oturma izni sağlayan bir düzenlemedir. 2009 tarihli Konsey Direktifi ile kabul gören bu uygulama, (İngiltere, Danimarka ve İrlanda hariç) 25 AB ülkesine yüksek kalifiye işçi alımını öngörmektedir.

olmayı ve kaçakçıların gemilerini engellemeyi amaçlamaktadır. Plana ilk başta İtalya ve Fransa destek verirken, İngiltere ve Macaristan karşı çıkmıştır. Dönemin İngiltere İçişleri Bakanı Teresa May bu plana karşı mültecilerin ülkelerine geri gönderilmeleri teklifinde bulunmuştur. İngiliz Bakan mültecileri Avrupa'ya almanın hem onları, hem de göçmen kaçakçılığı yapanları cesaretlendireceğini ve bu sebeple mültecilerin Avrupa'ya alınmadan geri gönderilmeleri gerekliliğini savunmuştur. May'ın bu fikrine Almanya İçişleri Bakanı ve başta Juncker'in fikrine sıcak bakmasına rağmen Fransa İçişleri Bakanı da destek vermiştir. (Demir ve Soyupek, 2015).

### 3.3. Birinci Acil Eylem Planı

25-26 Mayıs 2015 tarihlerinde toplanan Avrupa Komisyonu birinci acil eylem planını ortaya koymuştur.<sup>31</sup> Bu plan ile 6 başlık altında yapılması gerekenler sıralanmıştır.

- *Yeniden Yerleştirme (relocation)*: İtalya ve Yunanistan'da biriken sığınmacılara yönelik acil bir yeniden yerleştirme mekanizması kurulması öngörülmüştür.<sup>32</sup> Bu mekanizmaya göre, İtalya ve Yunanistan'da bulunan toplamda 40 bin göçmenin gelecek 2 yıl zarfında diğer AB ülkelerine yeniden yerleştirilmesi sağlanmalıdır. (Elmas 2016, 272).
- *Yerleştirme (resettlement)*<sup>33</sup>: AB sınırları dışarısında bulunan ve tehlike altında olan yaklaşık 20 bin kişinin 2 yıl içinde AB ülkelerine bir dağılım prosedürü çerçevesinde yerleştirilmesi öngörülmüştür. Bu projeye katılan üye ülkelere 2015-16 arasında 50 milyon Euro tutarında finansal destek sağlanacaktır (Elmas 2016, 272).
- *Göçmen kaçakçılığına karşı AB Eylem Planı: 2015-2020 Planı*, göçmen kaçakçılığını önlemek için somut önlemleri öngörmektedir. Şüpheli gemilerin listesini oluşturma, bilgi paylaşımı, internet servis sağlayıcıları ile işbirliği gibi eylemleri içermektedir (Elmas 2016, 272).
- *Parmak izlerinin alınması*: Ortak sığınma sisteminin daha etkili işleyebilmesi için parmak izi toplama işleminin daha sistematik hâle getirilmesi öngörülmüştür. Komisyon bu konuda üye devletler için kılavuz yayınlamıştır (Elmas 2016, 272).
- *Mavi Kart Yönergesinin etkin hâle getirilmesi*: Komisyon, mevcut Mavi Kart uygulamasını geliştirmeyi planlamaktadır. Bu konuda göçmenler, işverenler, sivil toplum örgütleri gibi paydaşların görüşünü almayı planlamaktadır (Elmas 2016, 273).
- *Triton için yeni operasyonel plan*: Triton operasyonu için deniz, hava ve insan unsurları dâhil yeni varlıkların oluşturulması ve Malta'nın güney sınırını ve İtalya'nın Mare Nostrum operasyonunun kurtarma bölgesi alanını da kapsayacak şekilde Triton'un coğrafi alanının genişletilmesi öngörülmüştür. (Elmas 2016, 273).

<sup>31</sup> Detaylı bilgi için bk. European Commission, "European Commission makes progress on Agenda on Migration", Press release, Brussels, 27 Mayıs 2015, IP/15/5039. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5039\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_en.htm).

<sup>32</sup> Bu öneriyle ilk defa Lizbon Antlaşması'nda öngörülen geçici tedbirlerin alınmasına ilişkin hüküm gündeme gelmiştir. Anlaşmanın 78(3) maddesinde; "Bir veya daha fazla üye devletin, üçüncü ülke uyruklarının ani göç akını nedeniyle ortaya çıkan acil bir durumla karşı karşıya kalması hâlinde, Konsey, Komisyonun önerisi üzerine, ilgili üye devlet veya devletlerin yararına geçici tedbirler kabul edebilir. Konsey, Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra hareket eder" denilmektedir.

<sup>33</sup> Uluslararası Göç Örgütü Göç Terimleri Sözlüğünde bu terim: "Genelde üçüncü bir ülke olmak üzere, insanların (mülteciler, ülkesinde yerinden edilmiş kişiler vs.) başka bir coğrafi bölge ve ortama yerleşmeleri ve entegre olmaları anlamına gelmektedir. Kalıcı çözüm olarak, mültecilerin sığınma ülkesi dışındaki bir ülkeye yerleştirilmeleridir. Bu terim, genelde yerleştirme için mültecilerin seçilmesiyle başlayarak yerleştirme ülkesinde mültecilerin bir toplum içine yerleştirilmesi ile sonuçlanan süreci kapsamaktadır." şeklinde açıklanmaktadır.

Komasyon, toplamda 60 bin göçmenin 28 AB üyesine yerleştirilmesi önerisini; üye ülkelerin nüfus ve ekonomik faktörlerinin yanı sıra 2010 yılından 2014 yılına kadar kabul ettiği mülteci sayılarını da göz önünde bulundurularak oluşturulacak bir kota sistemine dayandırarak eşit dağılımı içeren bir uygulama öngörmüştür. Ancak Junker'in planındaki zorunlu kota önerisi, özellikle Doğu Avrupa ülkelerinin tepkisi üzerine terk edilmiş ve daha sonra gönüllülük esasına dayanan bir formülde uzlaşmıştır. İngiltere, Bulgaristan ve Macaristan ise farklı gerekçelerle bu dağılımın dışında tutulmuştur. Kota uygulamasının zorunluluktan çıkarılıp gönüllülük esasına indirgenmesi AB üyeleri arasındaki dayanışma ve sorumluluk paylaşımı sorunlarının devam ettiğinin göstergesi olmuştur.

### 3.4. İkinci Eylem Planı

AB üye ülkelerinin bireysel kontrol uygulamaları ve dayanışma ilkesinden uzak hareket edildiği tartışmaları sürerken bir kez daha toplanan Avrupa Komisyonu, Göç Gündemi kapsamında ikinci uygulama paketini açıklamıştır. İlk uygulama paketinde önerilen 40 bin mültecinin yerleştirilmesi önerisine ilaveten acil yardım gereken İtalya, Yunanistan ve Macaristan'daki 120 bin mültecinin diğer AB ülkelere yerleştirilmesi konusu bu paketin öncelikli başlığı olmuştur. Bunun yanı sıra ortak bir güvenli kaynak ülkeler listesinin oluşturulması, acil fonlar, mülteci krizinin dış boyutunu ele almak gibi konular öneriler arasında yer almıştır. (Elmas 2016, 287).

Komasyon, ikinci uygulama paketinde özet olarak aşağıdaki önerilere yer vermiştir<sup>34</sup>:

- *120 bin mülteci için acil yerleştirme önerisi:* (a) Hem Orta ve Doğu Akdeniz rotaları hem de Batı Balkanlar'dan artan düzensiz sınır geçişleri acil önlem almayı gerektirmiştir. Komasyon, İtalya 15.600, Yunanistan 50.400 ve Macaristan'da 54.000 insani koruma ihtiyacında olan toplam 120.000 kişinin diğer AB ülkelere yerleştirilmesini önermiştir<sup>35</sup>. Zorunlu bir kota önerilirken dağılım, belirli ölçütler (nüfusun %40'ı, GSYH'nin %40'ı, geçmiş sığınma başvurularının %10'u, işsizlik oranının %10'u) göz önünde bulundurularak belirlenmiştir. Yerleştirme için AB bütçesinden fon (780 milyon Euro) sağlanacaktır. (b) Geçici dayanışma hükmü gereği haklı bir gerekçeyle yerleştirme kararının tamamına ya da belirli bir kısmına geçici olarak katılmayan ülkeler, GSYH'sinin %0,002'si kadar AB bütçesine katkı sağlayacaktır (Elmas 2016, 287).
- *Kalıcı Yerleştirme Mekanizması:* Komasyon, orantısız bir göç akımı sonucu oluşacak kriz durumundaki ve aşırı baskı altındaki herhangi bir AB ülkesine yardım etmek için yapılandırılmış bir dayanışma mekanizması önermiştir (Elmas 2016, 287).
- *Güvenli Kaynak Ülkelerine ilişkin ortak bir Avrupa listesi:* Komasyon, AB'nin ortak bir güvenli kaynak ülkeler listesi oluşturulması için bir düzenleme önermiştir. Güvenli olarak sınıflandırılan bu ülkelere Avrupa'ya sığınmak isteyen kişilerin iltica başvuruları belirli şartlar altında kabul edilmesi ve daha hızlı sonuçlandırılması öngörülmektedir. Arnavutluk, Bosna-Hersek, Makedonya, Kosova, Karadağ, Sırbistan

<sup>34</sup> Detaylı bilgi için bk. European Commission, "Refugee Crisis: European Commission takes decisive action", Press Release, Strasbourg, 9 Eylül 2015. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5596\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm)

<sup>35</sup> İngiltere, İrlanda ve Danimarka, Anlaşma gereği bu hükümlerin dışındadır (opt-out). Fakat İrlanda yerleştirme çabalarına katılmaya hazır olduğunu belirtmiştir (opt-in). Danimarka ise 120 bin kişinin yerleştirilmesi önerisinin dışında kalarak 1.000 mülteciyi almaya hazır olduğunu belirtmiştir. Detaylı bilgi için bk. European Commission, Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation, Fact Sheet, Brussels, 22 Eylül 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5698\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm).

ve Türkiye Komisyonun böyle bir listeye alınmasını önerdiği ülkeler olmuştur (Elmas 2016, 288).

- *Daha etkili geri dönüş politikası:* Üye devletlerin geri gönderme politikalarını geliştirmek amacıyla Komisyon, ortak Geri Dönüş Kılavuzu ve bir Geri Dönüşlere İlişkin AB Eylem Planı yayınlamıştır. Bu sayede gönüllü geri dönüşleri artırmak, Geri Dönüş Direktifi'nin uygulanmasını güçlendirmek, geri gönderme operasyonları esnasındaki Frontex'in rolünü ve yetkisini artırmak ve bu bağlamda entegre bir sistem oluşturmak amaçlanmıştır (Elmas 2016, 288).
- *Mülteci Destek Önlemleri için Kamu İhalesi Kurallarına ilişkin Bildiri:* Komisyon hazırladığı bildiri aracılığıyla ulusal, bölgesel ve yerel yetkililerin sığınmacıların barınma ve hizmet gibi ihtiyaçlarının hızla karşılanmasını amaçlamıştır (Elmas 2016, 288).
- *Mülteci krizinin dış boyutu:* Dış boyut, krizin çözümü çabalarının kilit unsurlarından kabul edilmiştir. Suriye, Irak ve Libya'daki çatışmaların siyasi çözüm yollarını arama ve diplomatik girişimlerde bulunma girişimlerinden bahseden Komisyon, özellikle Ürdün, Lübnan ve Türkiye'de bulunan yerlerinden edilen Suriyelilere yardım için şimdiye kadar 3,9 milyar Euro değerinde yardım sağladığını belirtmiştir. Ayrıca üçüncü ülkelerle imzalanan 17 geri kabul anlaşması ve 7 hareketlilik anlaşması işbirliğinin bir parçası olarak görülmektedir (Elmas 2016, 288-289).
- *Afrika için Güven Fonu:* Avrupa Komisyonu, Afrika'dan düzensiz göçün temel nedenlerini ele almak ve bölgede istikrarı sağlamak amacıyla 1,8 milyar Euro değerinde mali yardım öngörmüştür (Elmas 2016, 289).

Yoğun kamuoyu baskıları altında 22 Eylül 2015'te toplanan AB İçişleri Bakanları, Komisyonun ikinci uygulama paketi çerçevesinde öngördüğü 120 bin kişinin AB ülkelerine yerleştirme önerisini kabul etmiştir. (European Commission 2015). Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Slovakya ve Romanya paylaşım konusunda olumsuz oy kullanmıştır.

AB'nin politikasızlığı, mevcut örnekte görüldüğü gibi "Vişegrad Dörtlüsü" olarak da adlandırılan Polonya, Macaristan, Slovakya ve Çek Cumhuriyeti ile Almanya, Avusturya, İngiltere, İsveç ve Fransa'yı karşı karşıya getirerek birlik içinde bir gruplaşmaya neden olmuştur. (Bayraklı ve Keskin 2015, 16).

### 3.5. Türkiye-AB Eylem Planı

29 Kasım 2015 tarihinde Brüksel'de gerçekleşen Türkiye-AB Zirvesi sonrasında açıklanan sonuç bildirisinde Ortak Göç Eylem Planı açıklanmıştır. AB bu plan çerçevesinde Avrupa'ya yönelen düzensiz göç hareketini engellemesi için Türkiye ile işbirliği öngörmüştür. Mülteci krizini Avrupa'nın dışında engellemek adına atılan ve Türkiye üzerinden başlatılan söz konusu siyasi ve diplomatik girişim, içeriği, zamanlaması ve yaklaşımı gibi pek çok açıdan tartışma konusu olmuştur. Krizin başından itibaren birliğin dayanışma ilkesi Doğu-Batı Avrupa olarak bölünen AB üye devletleri nazarında hükümsüz kalırken, üçüncü ülkeleri göçü durdurmakla yükümlü kılan AB yaklaşımı AB değerlerinin aşınması olarak değerlendirilmiş; tekliflerin içeriği açısından hem dengesiz bulunmuş hem de ahlaken sorunlu görülmüştür. (Elmas 2016, 294).

6 Ekim tarihinde Türkiye-AB arasında mültecilerin desteklenmesi ve göç yönetimine ilişkin işbirliğinin artırılmasını öngören Eylem Planının taslağı<sup>36</sup> oluşturulmuştur. 15 Ekim 2015 tarihli AB liderler zirvesinde ise oluşturulan taslak bazı değişikliklerle AB-Türkiye Ortak Eylem Planı<sup>37</sup> adı ile kabul edilmiştir. Eylem Planında güncel ‘kriz’ ile üç yolla; (a) Suriye’den kitlesel göçe yol açan temel sebepleri ele alarak, (b) geçici koruma altındaki Suriyelileri ve Türkiye’deki ev sahibi toplumu destekleyerek, (c) AB’ye düzensiz göç akınlarını önlemek için işbirliğini güçlendirerek, başa çıkılması hedeflenmiştir. (Elmas 2016, 294-295).

İki ayrı bölümden oluşan Eylem Planının özetle, mültecileri AB sınırlarından uzak tutmak ve sınıra ulaşmadan durdurmak, daha iyi bir göç sistemi ve stratejisi inşa ederek Türkiye’de mülteci kayıt işlemlerini bir düzene sokmak, belirli bir mali destekle mültecilerin alternatif yerler aramasının önüne geçmek ve tabii ki Avrupa sınırlarına geçişi engellenen mültecilerin hızlı ve etkili bir biçimde kaynak ülkelerine geri dönmelerini sağlamak gibi amaçlarıyla Birliğin kontrol-odaklı yaklaşımına hizmet ettiği görülmektedir. (Elmas 2016, 294-295). Ayrıca aradan geçen zamanda AB’nin Türkiye’ye gerçekleştirmeyi taahhüt ettiği finansal destek ve vize serbestisi gibi vaatlerini yerine getirmemesi planı tehlikeye sokmuştur.

#### 4. BAZI ÜYE DEVLETLERİN BAĞIMSIZ UYGULAMALARI

AB, izlemiş olduğu politikalarla, kurum olarak mülteci meselesine köklü bir çözüm getiremediği gibi üye devletleri kendi başlarına bırakmış olmanın yanı sıra bir de üye devletlerin birbirlerine karşıt konuma gelmelerine yol açmıştır.

Birliğin en güçlü ülkelerinden biri olan ve kriz sırasında takındığı tavırla diğer birlik üyelerinin çoğundan farklı bir politika izleyen Almanya, Yunanistan ekonomik krizinde olduğu gibi mülteci krizinde de ön plana çıkmıştır. Başlarda özellikle Balkanlarda ortaya çıkan trajik görüntülere kayıtsız kalmayan Almanya Dublin Anlaşmasını geçici olarak askıya alarak mültecilere kapısını açmıştır. Ancak Almanya’nın bu hamlesi mültecilerin bir anda Almanya’ya yönelmesine yol açmıştır. Hal böyle olunca Alman hükümeti ve diğer AB ülkeleri Schengen anlaşmasını askıya alarak sınır kontrollerine başlamak durumunda kalmışlardır.

Başlangıçtaki uygulamalarıyla Almanya’nın, mültecilerle ilgili kayıtsız şartsız bir “açık-kapı” siyaseti takip ettiği düşüncesinin bir yanılsama olduğu kısa sürede ortaya çıkmıştır. Nitekim Almanya, böyle bir siyaseti sadece Macaristan’a kadar gelen mültecilere karşı, o da kısa bir süre için izlemiştir. Bu süreden sonra Almanya, “kapasitelerinin dolduğu” gerekçesiyle bu siyasete de son verme aşamasına geçerek, “kapılarını sığınmacılara en fazla aralayan Avrupa ülkesi” durumundan, “kapıları herkesin suratına en sert çarpan ülke” konumuna gelmiştir. (Çarmıklı 2015). Bu duruma paralel olarak 2015 yılı sonunda Almanya’da yürürlüğe giren yeni iltica yasasına göre, sığınmacıların ülkeye girişlerine izin vermeden iltica başvurularının sonuçlarını beklemeleri ve eğer başvuruları olumsuz sonuçlanırsa ülkeye hiç ayak basmadan geriye gönderilmesi kuralı getirilmiştir. Bu yasada anlaşılan en temel nokta yasanın, reaksiyoner bir zihniyetin ürünü olduğu ve bir an önce bu “bela”dan kurtulmak amacıyla aceleye getirilerek çıkarıldığıdır keza on binlerce sığınmacının başvurularının efektif olarak incelenip kısa sürede sonuçlandırılmayacağı açıktır. (Bayraklı ve Keskin 2015, 22).

<sup>36</sup> Detaylı bilgi için bk. European Commission, “Draft Action Plan: Stepping up EU-Turkey cooperation on support of refugees and migration management in view of the situation in Syria and Iraq” Fact Sheet, 6 Ekim 2015, MEMO/15/5777. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5777\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5777_en.htm).

<sup>37</sup> Detaylı bilgi için bk. European Commission, “EU-Turkey Joint Action Plan”, 15 Ekim 2015, MEMO/15/5860. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5860\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm).



Uygulamalarına değineceğimiz bir diğer ülke AB içerisinde güçlü olmasının yanı sıra adından çok söz ettiren ve geçtiğimiz yıl tahliye edilen Calais kampı<sup>38</sup>na sahip olması ve sığın yükselişte oluşuyla yabancı karşıtlığını artış gösterdiği Fransa'dır. AB sığınmacı dağıtım planı dahilinde iki yıl içerisinde 30 bin mülteci kabul etme sözü veren Fransa, planın devreye girmesinden itibaren çok çok az sayıda mülteci kabul etmiştir. Fransa İçişleri Bakanlığının sığınmacı kabulüyle ilgili 2016 başında yayınladığı rapora göre Fransa, AB sığınmacı dağıtım planını devreye sokulmasından itibaren, 19 Eritre vatandaşını kabul etmiştir. Ayrıca İngiltere'ye geçmek isteyen sığınmacıların geçiş güzergahı olan ve yaklaşık 7-8 bin sığınmacının kaldığı Calais Kampı uzun süre hükümet tarafından görmezden gelinmiş en sonda ise 2016 yılı sonunda polisin sert müdahaleleri ile tahliye edilmiştir.

Kriz sırasında ilginç uygulamalara imza atan Macaristan ise ilk olarak 23 Haziran 2015 tarihinde, yılbaşından beri ülkeye gelen mülteci sayısının 60 bine ulaştığını iddia edip, AB içinde de sorunun çözümüne yönelik herhangi bir dayanışma işareti ortada görünmediğinden Dublin Sistemini askıya aldığını açıklamıştır. Bu açıklaması Brüksel'in sert tepkisine neden olunca geri adım atılsada 7 Temmuz 2015 tarihinde Macaristan Meclisi, Sırbistan sınırına dikenli tel çekilmesi kararı almıştır. (Bayraklı ve Keskin 2015, 16).

Gerek çıkartılan yasalar gerekse dikenli tel çekme gibi radikal uygulamalar bize AB devletlerinin krizi kendi sınırlarından uzakta tutarak, etkilerinden kaçınmaya çalıştıklarını göstermektedir. AB, her ne kadar krizi kendisinden uzak tutmaya çalışsa da Suriye krizi dolayısı ile mülteci kriziyle pararel olarak ortaya çıkan IŞİD terörünü sınırlarından uzak tutmayı başaramamıştır. Paris, Brüksel ve Nice'te meydana gelen terör saldırıları yaklaşık 250 masumun ölümü ile sonuçlanmıştır. Bu saldırılar birlik üyelerinin hemen hepsinin uygulamalarında ister istemez güvenlik ağırlıklı önlemler almalarını beraberinde getirmiştir. Ancak görünen odur ki güvenlikçi yaklaşımlar ne Suriye krizinin çözümüne, ne Avrupa'nın ortasında yaşanan insani drama ne de IŞİD terörüne olumlu yönde bir katkı sağlayamamaktadır.

## 5. DEĞERLENDİRME

Araştırmamızın temel meselesi olan mülteci sorunu başlangıçta Türkiye, Lübnan ve Ürdün'ün merkezli bölgesel bir problem olarak görülmekteyken İtalya açıklarında yaşanan facialar, Yunanistan'ın mültecilerin Balkanlar üzerinden kuzeye geçmelerine izin vermesi ve Macaristan sınırında oluşan yığılmalar gibi sebeplerle başta Almanya olmak üzere bütün Avrupa'yı kapsayan bir kriz halini almıştır.

Çalışmamızın başında AB hukukunun Cenevre sözleşmesi ve protokollerini referans alarak mülteci ve sığınmacılar ile ilgili hazırlanmış düzenlemelerine geniş yer verdik. Bu teknik konulara bu kadar detayı ile yer vermemiz baştada ifade ettiğimiz gibi AB'nin aslında kağıt üzerinde bu konuya ne kadar hassas yaklaştığının anlaşılmasını sağlama amacı gütmektedir. Burada asıl anlatılmak istenen nokta AB'nin "Avrupa Değerleri" ekseninde insanların güvenliği ve haysiyetini ön plana çıkaran hukuki düzenlemelerinin uygulamada daha çok güvenlik odaklı sınır kontrolü uygulamasına ağırlık veren bir hale büründüğünün daha kolay anlaşılmasıdır. AB hukukunun doğru uygulanamayışı yanında ortaya çıkan kriz AB bütünleşme değerlerinin ve AB dış politikasının temel dayanaklarının sorgulanmasına sebep olmuş, birlik

<sup>38</sup> Fransa'nın Calais şehrinde Manş tüneline doğru gidilen, Fransızların bataklık diye adlandırdıkları bölgede Suriye, Irak, Afganistan ve Eritre'den gelip İngiltere'ye geçmek isteyenlerin derme çatma çadırlardan kurdukları kamptır. "Jungle" diye adlandırılan bu kampta yaklaşık 6.000 kişi kalmaktadır. Sadece sivil toplum örgütleri ve gönüllüler tarafından yardım ulaştırılabilen kamp, Fransa hükümeti tarafından yok sayılmaktadır.

içerisindeki dayanışma ilkesinin çıkarlar karşısında göz ardı edildiği gerçekliğini açık şekilde ortaya çıkarmıştır.

Tek tek hukuki bağlamda analiz yapmak çok daha teknik bir konu olup uluslararası hukuk uzmanları tarafından yapılması daha doğru olabilecek başka bir araştırma konusudur. Ancak mevcut uygulamaların en başta AB Temel Haklar Şartı'na uygunsuz olduğunu ifade etmek gerekir. Ayrıca hayata geçirilen uygulamaların iltica hakkı, geri gönderilmeme ilkesi, sınır dışı etmenin yasaklanması gibi temel kurallar ile de taban tabana zıt olduğunu belirtmekte fayda vardır.

Aslında buradaki temel sorun AB'nin mülteci krizini ele alırken meselenin yalnızca güvenlik boyutu ile ilgilenmesi ve buna yönelik koruma önlemlerini arttırmasıdır. Kriz çerçevesinde alınan önlem ve uygulamalara bakıldığında AB ülkelerinin sorun çözme noktasında sadece sınır kontrolleri ve sınır güvenliğini artırma gibi tedbirler odaklandığı, kendi değerlerini oluşturan hukukun üstünlüğü, insan hakları ve hukuk devleti gibi ilkeler ile birlik çıkarları arasında kaldığı açıkça görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında AB'nin, Avrupa'nın ciddi yıkım ve kıyımla sonuçlanan ve ağır bedeller ödediği iki savaş sonrasında elde edebildiği hoşgörü, insan haklarına saygı, çok kültürlülük gibi kazanımlarına uygun bir politika geliştiremediği anlaşılmaktadır. Oysa Avrupa kimliği tanımlanırken en çok vurgu yapılan unsurlar çok kültürlülük ve çeşitlilik olagelmıştır. Avrupanın bu çok kültürlülük ve çeşitlilik içerisinde kendisini tanımlamakta kullandığı ve evrensel olduğunu iddia ettiği insan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü ve demokrasinin geliştirilmesi gibi ilkelerle izlenen politikaların uyumsuzluğu gayet açık ve ortadadır.

Özellikle üçüncü dünya ülkeleri ile gelişmekte olan ülkeleri sık sık insan haklarına uygun davranmaya davet eden AB'nin şimdi bizzat insan haklarına saygı gösterme hususunda zorlanması kendisiyle çelişmesinin en önemli göstergelerinden birisidir. Oysa değerlerinden hukuk kurallarına kadar savunduğu ilkelere bakıldığında mülteci ve sığınmacı sorunu Avrupa için "dışsallaştırma" ve "ötekileştirme" kavramları üzerinden değil her fırsatta var oluşu ile övündüğü "Avrupa değerleri" üzerinden yürütülmelidir. Mülteci krizini sürekli olarak Avrupa sınırları dışına itme ve sorumluluğu üçüncü ülkelere yükleme politikası ile AB, menfi çıkarlarını birliğin oluşumunda referans aldığı temel değerlerinin önüne koymaktadır.

Araştırma konumuzun dışında olsa da bir başka tehlikeye de dikkat etmemiz gerekmektedir. Daha önce de belirttiğimiz gibi son zamanlarda Avrupa'da yaşanan IŞİD kaynaklı terör saldırıları sonrasında AB üyesi ülkelerin mülteci krizini daha çok güvenlik açısından değerlendirmeleri bir açıdan anlaşılabilir olsa da ortaya çıkan tablo tedirginlik yaratmaktadır. Avrupa'da aşırı sağın İslamofobik ve mülteci karşıtı söylemlerinin toplumlar bazında kabul görmeye başlaması eski kıta ve tüm dünya için oldukça tehlikeli bir hal almaya başlamıştır. Aşırı sağın ve İslamofobinin yükselişi sonuçları oldukça ağır olabilecek ciddi sorunlar ortaya çıkarabilecek potansiyele haizdir. İslamofobinin yükselişi ile İslam dini mensuplarının ötekileştirilmesi Avrupa'da yaşayan müslümanların radikal gruplara sempatisini arttırabileceği gibi; Avrupalı aşırı sağcı partilerin oy oranlarını artırması endişesi ile ana akım partilerinin de aynı söylemlere kayma ihtimalini de arttırmaktadır.

Tüm bu anlatılanlar çerçevesinde AB, bir insanlık dramı halini alan sığınmacı ve mülteciler meselesine şuanda olduğundan çok daha olumlu, kucaklayıcı ve insani yaklaşmak durumundadır. Krizi birlik sınırları dışında tutmaya çalışarak dışsallaştırmak ve ortada bir kriz yokmuş gibi davranmak ya da sorumluluğu üçüncü ülkelere yıkmaya çalışmak bugüne değin AB'yi krizden uzak tutmaya yetmemiştir ve önümüzdeki dönemde de yetmeyeceği aşikardır.

Uygulanan güvenlikçi politikalar ve sınırların sağlamlaştırılması, katı olan kuralların daha da katılaştırılması, mültecilerin ve sığınmacıların hayatlarını daha fazla tehlikeye atabilecek yollara başvurmasını sağlamaktan ve sınırlarda yaşanan dramları artırmaktan öteye geçemeyecektir.

## KAYNAKÇA

1951 Cenevre Sözleşmesi. 1951. **T.C. Resmî Gazete**, **10898** (5927), 05.09.1961.

AB Haber. 2014. “AB Akdeniz’de Mültecilerden Sınırlarını Korumaya Çalışıyor.” 7 Haziran 2017 tarihinde erişildi. <http://www.abhaber.com/ab-akdenizde-multecilerden-sinirlarini-korumaya-calisiyor/>.

AB Sığınma Prosedürü Yönetmeliği. 2013, **Official Journal of the European Union**, **L 180** (60), 29.06.2013.

ABRYO (Avrupa Birliği Resmî Yayınlar Ofisi). 2015. **Sığınma, Sınırlar ve Göç ile İlgili Avrupa Hukuku El Kitabı**. Belçika: ABRYO.

Anadolu Ajansı. 2015. “Sığınmacı Krizi Dublin Sözleşmesi’ni Askıya Aldırdı.” 17 Mayıs 2017 tarihinde erişildi. <http://aa.com.tr/tr/dunya/siginmaci-krizi-dublin-sozlesmesini-askiya-aldirdi/12842>.

Anadolu Ajansı. 2016. “Suriye'nin Göç Bilançosu: 13 Milyon Mülteci ve Sığınmacı.” 18 Mayıs 2017 tarihinde erişildi. <http://aa.com.tr/tr/dunya/-suriyenin-goc-bilancosu-13-milyon-multeci-ve-siginmaci/594747>.

Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma. 2012, **Official Journal of the European Union**, **C 326** (47), 26.10.2012.

Bayraklı, Enes, ve Kazım Keskin. “Türkiye, Almanya, Avrupa Birliği Üçgeninde Sığınmacı Krizi.” **SETA Analiz**, Kasım, 2015.

BBC. 2016. “Alman siyasetçiden 'Polis gerekirse sığınmacılara ateş açmalı' çağrısı.” 1 Haziran 2017 tarihinde erişildi. [http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/01/160131\\_almanya\\_siginmaci](http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/01/160131_almanya_siginmaci).

Çarmıklı, Elif Özmenek. 2015. “Mülteci Krizi İle Birlikte AB Kendi Temel Değerlerini Tartışmaya Başladı.” **AB Haber**. 1 Haziran 2017 tarihinde erişildi. <http://www.abhaber.com/elif-ozmenek-carmikli-multeci-krizi-ile-birlikte-ab-kenditemel-degerlerini-tartism-aya-basladi/>.

Demir, Oğuzhan Ömer ve Yusuf Soyupek. “Mülteci Krizi Denkleminde AB ve Türkiye: İlkeler, Çıkarlar ve Kaygılar.” **Global Politika ve Strateji Analiz**, Aralık, 2015.

Deutsche Welle. 2013. “İtalya’da Ulusal Yas.” 24 Mayıs 2017 tarihinde erişildi. <http://www.dw.com/tr/italyada-ulusal-yas/a-17133504>.

Elmas, Fatma Yılmaz. 2016. **Avrupa Kapı Duvar: Göç Yaklaşımında Söylem-Eylem Tutarsızlığı**. Ankara: USAK Yayınları.

European Commission. 2015. “European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees.” 01 Haziran 2017 tarihinde erişildi. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-15-5697\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5697_en.htm).

- European Commission. 2017. "Country Responsible for Asylum Application (Dublin)." 22 Mayıs 2017 tarihinde erişildi. [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants\\_en#top-page](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en#top-page).
- Frontex. 2015. "FRAN Quarterly, Quarter 4, October–December 2015." 21 Mayıs 2017 tarihinde erişildi. [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q4\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q4_2015.pdf).
- Frontex. 2016. "FRAN Quarterly, Quarter 4, October–December 2016." 21 Mayıs 2017 tarihinde erişildi. [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q4\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q4_2016.pdf).
- Haber Hürriyeti. 2014. "Mare Nostrum Out – Triton In." 11 Mayıs 2017 tarihinde erişildi. <http://www.haberhurriyeti.com/mare-nostrum-triton-81313.html>
- Hopyar, Zehra. "Avrupa'nın Mülteci Politikası." **Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi**, Aralık, 2016.
- Lizbon Anlaşması. 2007, **Official Journal of the European Union**, C 306 (1), 17.12.2007.
- Öztürk, Kübra, Ebru Dalğakıran ve Fatmanur Kaçar. 2016. "AB Göç Krizi Çerçevesinde Değer-Çıkar Çatışması." VIII. Uludağ Uluslararası İlişkiler Kongresi'nde sunulan bildiri, Bursa, 28-29 Kasım.
- Schengen Sınırları Kanunu. 2006. **Official Journal of the European Union**, L 105 (1), 13.04.2006.
- Sever, Hanifi ve Muhammed Sever. "Avrupa Birliği ve Türkiye Ekseninde Yasadışı Göç ve İltica Paradoksu: Domino Etkisi Sonrası Yaşananlar." **Polis Bilimleri Dergisi**, 2013.
- Şen, Yusuf Furkan, Gözde Özkorul. "Türkiye – Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme." **Göç Araştırmaları Dergisi**, Temmuz-Aralık, 2015.
- UNHCR (The UN Refugee Agency). 2009. "Mülteci kimdir?" 10 Mayıs 2017 tarihinde erişildi. <http://www.unhcr.org/turkey/home.php?page=29>
- UNHCR (The UN Refugee Agency). 2015. "UNHCR Küresel Eğilimler Raporu, Basın Açıklaması." 18 Mayıs 2017 tarihinde erişildi. <http://www.unhcr.org/turkey/home.php?content=640>.
- UNHCR (The UN Refugee Agency). 2016. "UNHCR Statistics, The World in Numbers." 24 Mayıs 2017 tarihinde erişildi. [http://popstats.unhcr.org/en/overview#\\_ga=2.217962325.231276906.1495980874-543925636.1495979575](http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=2.217962325.231276906.1495980874-543925636.1495979575).
- Vasıflandırma Yönetmeliği. 2011. **Official Journal of the European Union**, L 337 (9), 20.12.2011.