

MÜLTECI POLİTİKASI: AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI

Şebnem ÇAKRAN

Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Öğrencisi

Veysel EREN

Mustafa Kemal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve
Kamu Yönetimi Bölümü, veyseleren@hotmail.com

Makale Geliş Tarihi: 14.06.2017 Makale Kabul Tarihi: 06.09.2017

Özet

Dünya çapında milyonlarca insan çatışma, doğal afet, zulüm, şiddet ya da insan hakları ihlalleri gibi olaylardan etkilenmektedir. Bu olaylar insanların vatanlarından uzaklaşmalarına ve başka ülkelere sığınmalarına sebep olmaktadır. Günümüzde patlak veren mülteci krizinin ışığında “mülteci” kavramı, özellikle medya tarafından, yanlış yere, sığınmacı ve göçmen kavramları ile eşanlamda kullanılmaktadır. Bu ciddi sorunlara yol açabilmektedir. Örneğin, halk arasında konu ile ilgili karmaşıklık oluşabilmektedir ve bu doğrultuda ülkelerin izlediği mülteci politikasına anlam vermekte zorluk yaşanabilmektedir. Fakat en önemlisi, ülkesindeki tehlikelerden kaçan bireylerin yanlış tanımlanması ölüm ve kalımın arasındaki ince çizgiyi belirtebilmektedir. Karmaşıklığı aydınlığa kavuşturmak amacıyla, bu çalışmada, öncelikle, “göçmen”, “sığınmacı” ve “mülteci” kavramları ulusal ve uluslararası mevzuata dayanarak tanımlanmaktadır.

İnsanlar göç kararı alırken itme, çekme ve kişisel faktörlerden etkilenmektedir. Göç kararı aşırı derecede zor bir karar verme sürecinden sonra ortaya çıkmaktadır. Bu karmaşık olan göç etme karar sürecini daha kolay anlaşılır bir hale getirmek için, bu çalışmada, Develioğlu'nun (2015) 'Karar Verme' kuramına dayanarak, Lee'nın (1966) 'İtme ve Çekme' kuramı genişletilmiştir. Son olarak, bu çalışmada, Avrupa Birliği'ndeki ve Türkiye'deki mülteci politikası değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Mülteci Politikası, Avrupa Birliği, Türkiye, İtme ve Çekme Kuramı, Karar Verme Kuramı.

REFUGEE POLICY: A COMPARATIVE STUDY ON THE EUROPEAN UNION AND TURKEY

Abstract

Worldwide millions of people are affected by incidents of conflict, natural disasters, persecution, violence, or violations of human rights. Such events cause people to move away from their origin country and seek refuge in other countries. In light of the refugee crisis that erupted nowadays, the term “refugee” is wrongfully used as equivalent for asylum-seeker and migrant, especially by media. This could lead to serious problems. For example, the public faces difficulties in understanding the complex matter and the refugee policy that countries pursue. But most importantly, incorrect identification of individuals fleeing from danger in their origin country may indicate the fine line between death and survival. In order to shed some light on this confusion, this study will, firstly, define the different concepts of “refugee”, “asylum-seeker” and “migrant” relying on national and international legislation.

When people decide to migrate they are affected by push, pull, and personal factors and are going through a very complex decision-making process. In order to simplify this complex migration decision making process, this study will expand Lee's (1966) 'Push and Pull' theory with Develioğlu's (2015) 'Decision-Making' Theory. Last of all, in this study, the refugee policy of the European Union and Turkey will be examined.

Key Words: *Refugee Policy, European Union, Turkey, Push and Pull Theory, Decision-Making Theory.*

1. Giriş

Dünya çapında milyonlarca insan çatışma, doğal afet, zulüm, şiddet ya da insan hakları ihlallerinden etkilenmektedir. Bu olaylar insanların vatanından uzak olmasına ve başka ülkelere sığınmasına sebep olmaktadır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) (bundan sonra BMMYK)'ın 2015 yılında yayınladığı "World at War: Global Trends Forced Displacement in 2014" (Dünya Savaşta: Küresel Eğilimler 2014'te Zorunlu Göç) başlıklı istatistik raporuna göre 59.5 milyon birey, daha önce ifade edilmiş olan sebeplerden dolayı, zorla yerinden edilmiş durumdadır. BMMYK'a (2015) göre bir önceki yıl 51.2 milyon insan söz konusu durumdan etkilenmiştir ve bu yıl içerisinde gerçekleşen 8.3 milyonluk artış İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde en yüksek yıllık artış olarak izlenmektedir. Suriyede yıllardır devam eden iç savaş ve şiddetli çatışmalar, gözlenen küresel düzeydeki mülteci nüfus artışının en büyük açıklayıcı faktörüdür. Bu bağlamda, Suriye en çok mülteci üreten ülke konumuna gelmiştir. Lübnan, Irak, Ürdün ve Türkiye gibi komşu ülkeler ise çok sayıda (tam olarak 4.957.907) Suriyeli mülteci barındırmaktadır (BMMYK, 2016). Türkiye dünya çapında en çok Suriyeli mülteci barındıran ülke konumundadır (BMMYK, 2015: 2). Daha doğrusu, 16 Şubat 2017 tarihinde Türkiyede kayıtlı olan Suriyeli mülteci sayısı 2.910.281 idi (toplam sayının %58,7'si) (BMMYK, 2016). Avrupa bölgesine sığınma talebinde bulunan Suriyeli sayısı ise Ekim 2016'da 884.461'i buldu (BMMYK, 2016). Orta Doğu ülkeleriyle kıyaslandığında, Avrupa bölgesinde sığınma arayan mülteci sayısı çok daha azdır.

Günümüzde patlak veren mülteci krizinin ışığında "mülteci" kavramı, özellikle medya tarafından, yanlış yere sığınmacı ve göçmen kavramları ile eşit anlamda kullanılmaktadır. Bu üç farklı kavramı eşanlamlı kullanmak ciddi sorunlara yol açabilmektedir. Örneğin, halk arasında konu ile ilgili karmaşıklık oluşabilmektedir ve bu doğrultuda ülkelerin izlediği mülteci politikasına anlam vermekte zorluk yaşanabilmektedir. Fakat en önemlisi; ülkesindeki tehlikelerden kaçan bireylerin yanlış tanımlanması ölüm ve kalımın arasındaki ince çizgiyi belirtebilmektedir. Bu nedenlerden dolayı, bu üç kavramın arasındaki farklılıkların dikkate alınması gerekmektedir. Karmaşıklığı aydınlığa kavuşturmak amacıyla, bu çalışmada, öncelikle, "göçmen", "sığınmacı" ve "mülteci" kavramları ulusal ve uluslararası mevzuata dayanarak tanımlanmaktadır. Kavramsal açıklamalar yapıldıktan sonra, mülteci politikasının kuramsal boyutu ortaya konulacaktır. Daha sonra, Avrupa Birliği'ndeki ve Türkiye'deki mülteci politikası değerlendirilmeye çalışılacaktır.

2. Kavramsal Açıklamalar

Bu başlık altında özellikle medyada ve günlük tartışmalarda ve bu arada literatürde birbirinin yerine kullanılan, ancak sorunun çözümünde aralarındaki farklılıkların büyük rol oynadığı “göçmen”, “sığınmacı” ve “mülteci” kavramları açıklanmaya çalışılacaktır.

2.1. Göçmen Kavramı

Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı'nın (bundan sonra T.C.İ.B.) ifade ettiği gibi: “Uluslararası ölçekte, evrensel olarak kabul edilmiş bir “göçmen” tanımı bulunmamaktadır” (T.C.İ.B., 2013: 44). Genel anlamda, kendi menşe ülkesinden, birçok nedenden dolayı, başka ülkeye göç eden kimseler göçmen olarak tanımlanmaktadır. Göç nedenleri iki ana kategoriye ayrılmaktadır: itici faktörler (*push factors*) ve çekici faktörler (*pull factors*). İtici faktörler, bireyi kendi menşe ülkesinden göç etmeye ‘iten’ olumsuz koşullardır. Çekici faktörler ise göçmenin gideceği ülkedeki ‘çekici’ yani olumlu koşullardır.¹ Göç nedenlerinin hem sosyal, hem ekonomik, hem insancıl, hem de çevresel boyutları vardır. Bu nedenle, genel olarak kullanılan göçmen kavramı yetersizdir ve detaylandırılması gerekmektedir.

Uluslararası Göç Örgütü (bundan sonra IOM), uluslararası bir sınırı geçerek veya bir devlet içinde bir yerden başka bir yere giderek; (1) kişinin hukuki statüsü, (2) yer değiştirme hareketinin istemli veya istemsiz gerçekleşmesi, (3) yer değiştirme hareketin sebepleri ya da (4) gidilen yerdeki kalış süresi gibi faktörleri dikkate almadan, kendi menşe yerinden uzaklaşan kimseleri (IOM, 2011) *göçmen* olarak tanımlamaktadır. Perruchoud (1992) göç kararının kişisel rahatlık nedeniyle ve zorlayıcı bir dış faktör olmaksızın, ilgili kişi tarafından serbestçe alındığının altını çizmektedir (s. 209). Dolayısıyla, göçmen kavramının belirleyici özelliklerinden birisinin göç kararının ilgili kişinin serbest iradesi ile alınmış olması olduğu söylenebilir.

862/2007 sayılı Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Tüzüğü'nün 2. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendine göre *göçmen*; kendi menşe ülkesinden ya da üçüncü bir ülkeden başka bir üye devletin topraklarına, en az 12 aylık bir süre için (ya da tahminen 12 aylık bir süre için) yerleşen kişiler olarak tanımlanmaktadır (European Union, 11.07.2007). Bu tanım IOM'nun tanımına bir zaman boyutu eklemektedir.

BMMYK aynı şekilde göç eden kişinin hareket sebeplerini, istemli veya istemsiz ya da düzenli veya düzensiz göç etmesini göz önüne almadan, yabancı bir ülkede bir yıldan fazla ikamet eden bir birey olarak tanımlamaktadır (T.C.İ.B., 2013: 45).

Ulusal mevzuatta, “göçmen” kavramı, 5543 sayılı İskân Kanununun 3. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendinde tanımlanmıştır. Bu maddeye göre, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, ülkemize yerleşmek amacıyla kitlesel veya bireysel olarak gelen kimselere göçmen denilmektedir. Göçmen olarak kabul

¹ Bu çalışmanın 3. Bölümünde itme ve çekme faktörleri daha detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

edilmeyen yabancılar ise İskân Kanununun 4. maddesinde şu şekilde belirtilmiştir: “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılar ile Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı bulunup da sınır dışı edilenler ve güvenlik bakımından Türkiye’ye gelmeleri uygun görülmeyenler göçmen olarak kabul edilmezler.” Türkiye Cumhuriyetinin Avrupa Konsey üyesi olduğu göz önünde bulundurulduğunda, yukarıda belirtilmiş olan maddeler ile Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşmenin “ayrımcılık yasağı” başlıklı 14. Maddesi² ve Protokol No. 12’nin “ayrımcılığın genel olarak yasaklanması” başlıklı 1. Maddesi³ ile çelişmektedir.

T.C.İ.B. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün açık ifadesi ile “göçmen”; “(...) bireyin göç etme kararını, kendi özgür iradesiyle ve “kişisel rahatlık” sebepleriyle aldığı tüm durumları kapsar şekilde anlaşılmıştır. Dolayısıyla bu terim, maddi ve sosyal koşullarını iyileştirmek ve kendileri ve ailelerine ilişkin beklentilerini geliştirmek amacıyla başka bir ülkeye veya bölgeye hareket eden kişiler ve aile fertleri için geçerli kabul edilmiştir (...)” (T.C.İ.B., Aralık, 2013: 55).

Sonuç olarak, göçmen kavramı çok geniş kapsamlıdır ve her türlü göç hareketi kavramın içine dahil etmektedir. Göç kavramı, kısa süreli, uzun süreli veya kalıcı göç; ekonomik, siyasal, çevresel veya sosyal göç; gönüllü veya gönülsüz göç; uluslararası veya ulusal göç gibi farklı çeşitler içermektedir. Dolayısıyla, göçmen kavramı mültecileri ve sığınmacıları da kapsamaktadır. İşte tam bu durum mülteci krizinin ışığında oluşan karmaşıklığın nedenidir. Daha önce ifade edildiği gibi, bu üç kavramı eşanlamlı kullanmak ciddi sorunlara yol açabilmektedir. Daha önce ifade edildiği gibi, ülkesindeki tehlikelerden kaçan bireylerin yanlış tanımlanması ölüm ve kalımın arasındaki ince çizgiyi belirtebilmektedir. Bu nedenlerden dolayı bu üç kavramın arasında ki farklılıklar dikkate alınması gerekmektedir.

2.2. Mülteci ve Sığınmacı Kavramı

2004/83/EC (AT) sayılı Avrupa Konsey Yönergesinin 2. maddesinin (c) fıkrasının açık ifadesi ile *mülteci*: “Madde 12⁴ kapsamına girmeyen ve ırk, din,

² Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme’nin 14. maddesi şu şekildedir: “Madde 14 - Bu Sözleşmede tanınan hak ve özgürlüklerden yararlanma, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasal veya diğer kanaatler, ulusal veya toplumsal köken, ulusal bir azınlığa aidiyet, servet, doğum basta olmak üzere herhangi başka bir duruma dayalı hiçbir ayrımcılık gözetilmeksizin sağlanmalıdır.”

³ Avrupa İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme ’ye Protokol No. 12’nin 1. maddesi şu şekildedir: “Madde 1 - 1. Hukuken temin edilmiş olan tüm haklardan yararlanma, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasi veya diğer kanaatler, ulusal ve sosyal köken, ulusal bir azınlığa mensup olma, servet, doğum veya herhangi bir diğer statü bakımından hiçbir ayrımcılık yapılmadan sağlanır. 2. Hiç kimse, 1. paragrafta belirtildiği şekilde hiçbir gerekçeyle, hiçbir kamu makamı tarafından ayrımcılığa maruz bırakılamaz”.

⁴ 2004/83/EC (AT) sayılı Avrupa Konsey Yönergesinin 12. Maddesi şu şekildedir: “Madde 12 - Hariç Tutma - 1. Bir üçüncü ülke uyruklu ya da vatansız bir kişi aşağıdaki durumlarda mültecilikten hariç tutulur (a) Cenevre Sözleşmesi’nin, BMMYK hariç BM’nin

milliyet, siyasal görüş ya da belirli bir sosyal gruba üye olmak nedeniyle zulüm göreceğine dair yerinde bir korkuyla uyruğunda olduğu ülkenin dışında olan ve söz konusu korku nedeniyle kendisini o ülkenin korumasına bırakmak istemeyen bir üçüncü ülke uyruklu ya da, yukarıda belirtilen nedenlerle önceki daimi ikamet yeri olan ülkenin dışında olup da o ülkeye dönemeyen ya da söz konusu korku nedeniyle, dönmek istemeyen vatansız bir kişi anlamına gelir” (T.C.İ.B., Şubat, 2005: 212).

1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokolü, mülteci hayatını etkileyen tek küresel yasal araçlardır (BMMYK, 1951). “Mülteci” kavramı, 1951 Sözleşmesinin 1. maddesinin (A) fıkrasının 2. bendinde bu şekilde tanımlanmaktadır: “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; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır.”

Bölgesel düzeyde, Afrika Birliği Örgütü önceki tanımı daha da genişletmiş; 1969 tarihli Afrika İnsan ve Halkların Hakları Sözleşmesi’nin 1. maddesinin 2. fıkrasında bir kimsenin “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 menşe ülkesi ya da vatandaşı olduğu ülke dışında bir başka yerde sığınma aramak için daimi ikamet ettiği yeri terk etmeye zorlanan herkesi mülteci tanımı içine dahil etmiştir” (Özcan, 2005: 19).

1984 Cartagena Mülteci Bildirisi “yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan hakkı ihlalleri ya da kamu düzenini ciddi olarak bozan diğer durumlardan dolayı hayatları, güvenlikleri ya da özgürlükleri tehdit altında olduğu gerekçeleriyle ülkelerinden kaçan kişilerin de mülteci kapsamı içine alınmasını tavsiye etmektedir”

organlarından ya da kurumlarından koruma ya da yardımla ilgili 1 D Maddesi kapsamına giriyorsa. Böyle bir koruma ya da yardım herhangi bir nedenle sona erdiği zaman, bu kişilerin konumları BM Genel Kurulunda alınan ilgili kararlara istinaden kesin bir çözüme kavuşturulmadığı takdirde, bu kişiler bu Yönergenin sağladığı yardımlardan yalnız bu nedenle yararlanabilirler; (b) ikamet ettiği ülkenin yetkili makamları tarafından o ülkenin uyrukluğuna sahip olmanın getirdiği hak ve yükümlülükler ya da bunlara eşit hak ve yükümlülükler sahip olarak tanınıyorsa. 2. Bir üçüncü ülke uyruklu ya da vatansız bir kişi aşağıdaki hususları düşündürecek ciddi nedenler bulunduğu takdirde mültecilikten hariç tutulur: (a) uluslararası belgelerin ilgili hükümlerinde tanımlandığı şekilde barışa karşı bir suç, bir savaş suçu ya da insanlık suçu işlemişse; (b) mülteci olarak kabulünden, yani mülteci statüsünün verilmesi esasında bir ikamet izni düzenlenmesinden önce, sığındığı ülkenin dışında siyasi olmayan bir suç işlemişse; siyasi amaç iddiasıyla işlenmiş olsa bile özellikle zalimce eylemler siyasi olmayan ciddi suç sınıfına sokulabilir; (c) BM Şartının Önsözünde ve 1. ve 2. Maddelerinde yer alan BM’nin amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden suçlu bulunmuşsa. 3. İkinci paragrafta belirtilen suç ya da fiillerin işlenmesini tahrik eden veya bunlara başka bir şekilde iştirak eden kişiler de ikinci paragraf hükmüne tabidir” (T.C.İ.B., Şubat, 2005).

(Özcan, 2005: 21).

Sığınmacı; 1951 Sözleşmesi'nin 1. maddesinin (A) fıkrasının 2. bendinde belirtilmiş nedenlerden dolayı, başka bir ülkeye—ilgili ulusal ve uluslararası belgeler çerçevesinde—korunmak için yetkili bir makama başvuran ve yaptıkları başvurunun sonucunu bekleyen kimselerdir (IOM, 2011). Sığınmacı, mültecilik statüsüne uygun olmadığı tespit edilirse, insani veya diğer ilgili gerekçelerle kalmak için izin sağlanmadıkça, bu kişiler ülkeyi terketmelidir ya da sınır dışı edilebilmektedir (IOM, 2011).

1951 Cenevre Sözleşmesinin 1. maddesinin (A) fıkrasının 2. bendinde yer alan “mülteci” tanımı, ulusal mevzuatta, 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun (YUKK) 61. Maddesinde yer almaktadır: “Madde 61—(1) Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir” (Resmi Gazete, 2013).

Türkiye, Cenevre Sözleşmesinin 1. maddesinin (B) fıkrasının 1. bendi gereğince, Cenevre Sözleşmesine coğrafi çekince koyarak, sadece Avrupa'dan gelen kimseleri mülteci olarak tanımlamaktadır. “Türk hukukunda coğrafi kısıtlamalar nedeniyle yapılan mülteci-sığınmacı ayrımı, uluslararası mülteci hukukunda kullanılan kavramlar ile çelişmektedir. Uluslararası mülteci hukukunda, sığınmacının mültecilik koşullarını taşıdığına tespiti üzerine mülteci statüsünü kazanması söz konusu iken, iç hukukta sığınmacı olarak nitelenen kişilere hukuken mültecilik statüsünün verilmesi mümkün olmamaktadır” (Ermumcu, 2013: 66).

Avrupa ülkeleri dışından gelen ve sığınma talep eden kişiler YUKK'nun 62. Maddesi doğrultusunda “şartlı mülteci” olarak adlandırılmaktadır. Madde 62 şu şekildedir: “Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye'de kalmasına izin verilir” (Resmi Gazete, 2013: Md. 62). Mülteci veya şartlı mülteci olarak tanımlanamayan ve menşe ülkesine geri gönderildiği takdirde; ölüme, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye, çatışmalara maruz kalacak ya da şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak ise geri gönderme yasağı kapsamında yabancılara “ikincil koruma” statüsü verilir (Resmi Gazete, 2013: Md.

63).

Suriyeliler ne göçmen tanımına ne de mülteci tanımına uymaktadır. Mevzuattaki boşluk sebebiyle suriyelilerin statüsüyle ilgili “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” (YUKK) çıkarılmıştır ve Suriyelilerin statüsü “geçici koruma” olarak belirtilmiştir. 6458 Sayılı YUKK’un “Geçici koruma” başlıklı 91. Maddesinin 1. fıkrası şu şekildedir: “(1) Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir” (Resmi Gazete, 2013: Md. 91). Geçici koruma altında olan kişiler er ya da geç ülkelerine geri dönmek zorundadırlar (İçduygu, Erder & Gençkaya, 2014: 242).

Gördüğümüz gibi bazı tanımlar gönüllü veya gönülsüz göç arasında ayırım yapmamaktadır ve göçmen tanımına mültecileri dahil etmektedir. Ancak, bu çalışmada, “göçmen” ifadesi, “(...) kendi özgür iradesiyle ve “kişisel rahatlık” sebepleriyle (...)” (T.C.İ.B., Aralık 2013: 55) göç edenleri kapsamaktadır. Mülteci de bir nevi göç kararını “kendi iradesiyle” almasına rağmen, “özgür” bir şekilde almayanları içermektedir. Bu yüzden, bu çalışmada mülteci kavramı, mülteci olarak tanımlanan ama aslında “göçmen” olarak tanımlanması gerekenleri kapsamamaktadır.

3. Kuramsal Çerçeve

Göç fenomeni insanlık tarihinin en başlarından beri var olan en önemli unsurlardan biridir. İnsanlar eskilerden beri kıtadan kıtaya, ülkeden ülkeye ya da ülke içerisinde hareket etmektedir. Günümüzde, 244 milyon insan (dünya nüfusunun %3.3’ü) menşe ülkesinin dışında yaşamaktadır (UNDESA, 2015). Göç fenomeninin coğrafi kapsam olarak büyümesi ve göç yollarının daha karmaşık bir hal alması, genel küreselleşme sürecinin getirdiği ulaşım ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelere bağlı olmaktadır. Göç hareketleri birçok ülkeyi, toplumu ve insanı olumlu veya olumsuz şekilde etkilemektedir. Göç fenomenini ve etkilerini anlayabilmek için kuramsal bakış açısından değerlendirmek gerekmektedir.

İdeal olarak, göç kuramları göç hareketlerinin kapsamını, yönünü, kompozisyonunu, göç hareketlerini tetikleyen faktörleri, hedef ülkenin seçimini ve geriye göç hareketlerini açıklamalıdır (Richmond, 1988). Ayrıca, göç kuramları hedef ülkedeki toplumsal bütünleşme sürecini açıklamalıdır (Richmond, 1988). Şimdiye kadar yapılan uluslararası göç çalışmaları genellikle göç hareketlerinin belirli yönlerine odaklanmaktadır, örneğin göçmenlerin demografik özellikleri, göç kararı alma süreçleri, hedef ülkelerdeki ekonomik ve sosyal uyum süreçleri, hedef ve kaynak ülkelerin izlediği göç politikaları ya da küresel göç eğilimleri (Richmond, 1988).

Bugüne kadar bir çok göç kuramı üretilmiştir, fakat çoğu göç olgusunu ekonomik açıdan değerlendirmektedir (örneğin, Neoklasik İktisat Teorisi (*Neoclassical Economic Theory*), İkili ve İkiye Bölünmüş İşgücü Piyasası Teorisi (*Dual and Segmented Labor Market Theory*), Dünya Sistemi Teorisi (*World Systems*

Theory), vesaire (Massey et al., 1993; Hagen-Zanker, 2008; Richmond, 1988). Yani, göç literatüründe 'gönüllü' göç fenomeni, 'gönülsüz' göç fenomeninden daha çok tartışılmaktadır (Richmond, 1988). Bu çalışma mülteci odaklı olduğundan dolayı uluslararası göç kuramların tümünü incelemek yerine mülteci göçünü açıklayan kuramlar incelenmeye çalışılacaktır. Ancak, uluslararası göç literatüründe mülteci göçü açıklayan kuramlar sayılıdır. Çünkü ekonomik göç hareketlerinde öngörülebilir durumlar var iken, mülteci hareketleri genellikle kendiliğinden oluşan ve öngörülmeyen hareketler olarak nitelendirilmektedir (Richmond, 1988).

Önceki kısımda yapılan mülteci ve göçmen kavramlarının açıklamasına bakılırsa, mülteciler menşe ülkesinde zulüm ya da ölüm tehdidi ile karşı karşıya kalmaları sebebiyle gönülsüz olarak göç etmektedir. Yani mülteciler "itici" bir güç tarafından etkilenmektedir. Göçmenler, buna karşın, doğrudan zulüm ya da ölüm tehdidi için değil, hedef ülkedeki "çekici" faktörlerden etkilenip veya kaynak ülkedeki "itici" faktörlerden etkilenip, rasyonel bir şekilde, gönüllü olarak, göç ederler. Şöyle ki; bir göçmen daima vatandaşı olduğu devletin onu koruyacağına güvenebilir fakat bir mülteci güvenilir bir şekilde menşe ülkesinde barınmamaktadır ve sığınma aramak üzere ülkelerini terketmektedir. Nitekim, İtme ve Çekme Kuramı (*Push and Pull Theory*) hem göçmen hem de mülteciler akımını açıklayabilmektedir. İtme ve Çekme Kuramı göç çalışmalarında kullanılan en yaygın kuramlardan biridir. Ravenstein'in 1889 yılında yayınladığı, göç literatüründe başta gelen ve yeni ufuklar açan, "Göç Kanunları" (*Laws of Migration*) isimli çalışması, İtme ve Çekme Kuramının temelini atmıştır. Ravenstein'in ürettiği yedi kanundan iki tanesi mülteci göçünü açıklamak için uygulanabilmektedir. Ravenstein'in birinci kanununa göre çoğu göçmenler kısa mesafeli yerlere göç etmektedir (Çağlayan, 2006: 69; Grigg, 1977: 42). Bir başka ifadeyle, mesafe arttıkça, göçmen sayısı azalmaktadır. Ravenstein'in bu kanunu 19. yüzyılın koşullarından kaynaklanmasına rağmen ve asıl amacı mültecilerin göç hareketini açıklamak olmamasına rağmen, mülteci akımını bir düzeye kadar açıklayabilmektedir. Şöyle ki; mülteci tanımına ve durumuna bakılırsa, mülteciler ülkelerinde güvende olmadıkları için ya da özgürlükleri tehdit altında olduğu için göç etmektedir. Ülkelerindeki yaşadıkları korku, tehdit veya belirsizlik nedeni ile tehlikeli (hatta ölümcül) bir yolculuğa çıkmış olabilirler (örneğin, hedef ülkenin sınırını ulaşabilecekleri ve bu sınırı güvenli bir şekilde geçebilecekleri cevabi bilinmeyen bir sorudur). Amnesty International (2014: 5) 2000 yılından itibaren en az 23.000 kişi Avrupa'ya ulaşmaya çalışırken hayatlarını kaybetmiş olduğu tahmin etmektedir. Mülteciler göç kararı aldıktan sonra ne ile karşı karşıya olduklarını bilmedikleri için, mantıksal olarak, bir an önce ülkelerini terketmek isterler. Bu durumda, ülkelerine en yakın komşu ülkeye göç etmek en mantıklı karardır. Suriye savaşının patlak vermesinden bu yana Türkiye'de ve Suriye'ye komşu olan başka ülkelerde gözlemlenen durum tam olarak bu şekildedir; komşu ülkeler dünya çapında en çok Suriyeli mülteci barındırmaktadır (BMMYK, 2016). Yani, Ravenstein'in bu kanunu mevcut durumu kısmen açıklayabilmektedir. Komşu ülkeye göç etmek bile zor iken, bir kaç ülkenin sınırını birden geçmek daha da zor olabilir. Ravenstein'in ikinci kanunu da tam olarak bu olguyu vurgulamaktadır. Ravenstein ikinci

kanunu'nda göçmenlerin doğrudan hedeflediği yere gitmediklerini ancak adım adım ilerlediklerini öne sürmektedir (Çağlayan, 2006: 69; Grigg, 1977: 42). Bu fenomen günümüzde, Türkiye'de ve Avrupa'da, yaşanan Suriye mülteci krizinde de gözlemlenmektedir. Suriyelilerin bir kısmı Türkiye'yi transit ülke olarak kullanmaktadır ve Avrupa'ya doğru yolculuklarına devam etmektedir. Ancak, Suriye savaşına bağlı olarak Türkiye'ye gelenlerden bir kısmı başka ülkelere göçse de, önemli bir bölümü Türkiye'de kalmıştır. Bir başka ifade ile Suriye özelinde Türkiye transit ülke olmaktan çok hedef ülke olmuştur.

Ravenstein'den sonra birçok araştırmacı, Ravenstein'in çalışmasından yola çıkarak, İtme ve Çekme Kuramını genişletmiştir. Everett Lee 1966 yılında yayınladığı "Bir Göç Teorisi" (*A Theory of Migration*) isimli makalesinde, ilk olarak, İtme ve Çekme Kuramının temel işleyişini oluşturmuştur (Lee, 1966; Çağlayan, 2006: 72). Lee (1966) göç kararını ve göç sürecini etkileyen faktörleri şu şekilde sınıflandırmıştır: 1) yaşanan yerle ilgili faktörler; 2) gidilecek yerle ilgili faktörler; 3) göçü engelleyen faktörler; ve 4) kişisel faktörler (Lee, 1966: 50). Şekil 1'de Lee'nin oluşturduğu İtme ve Çekme Kuramı örneklendirilmiştir. İtme ve Çekme Kuramına göre, hem yaşanan yerde hem de gidilecek yerde, pozitif (çekici) ve negatif (itici) faktörler vardır. Pozitif faktörler Şekil 1 de "+" ile belirtilmiştir, negatif faktörler ise "-" ile belirtilmiştir. Ayrıca, insanların kayıtsız olduğu faktörler vardır (Şekil 1 de "0" ile belirtilmiştir); bunlar göçü hiçbir şekilde etkilemeyen faktörlerdir (Lee, 1966: 50; Çağlayan, 2006: 73).

Yaşanan yerdeki 'İten' faktörler doğal afet, iç savaş, çatışma, fakirlik, işsizlik, zulüm, siyasal baskı, insan hakkı ihlalleri, alt yapı sorunları, kamu hizmetlerinin eksikliği veya aksaması, ve benzeri gibi durumlardır. İnsanları yaşadığı yere 'çeken' faktörler ise aile, akraba ve arkadaş bağları, ortama bağlılık, bürokratik sisteme vâkıf olmak, dil bilgisi ve kültür gibi faktörlerdir. Gidilecek yerdeki 'çekici' faktörler güvenlik, iyi yaşam standartları, iş imkanları, yüksek gelir, siyasi özgürlük, iyi eğitim standartları, vesaire. Gidilecek yer ile ilgili en önemli 'İten' faktörler ise belirsizlik ve bilgisizlik olduğu söylenebilir. Göçmenler gideceği yer ile ilgili yaşayıp görmeden önce herşeyi bilemez, ordaki hayatın nasıl olacağını sadece tahmin edebilirler. Göçmenler ne ile karşı karşıya olacaklarını bilemezler. İş bulabilecekler mi? Yeni bir ortama entegre olmanın zorluklarını aşabilecekler mi? Devlet tarafından ülkeye kabul edilecekler mi? Toplum tarafından, sosyal anlamda, iyi ağırlanacaklar mı? Göçmenler böyle sorular ile karşı karşıya olmaktadır. Bunun için, gidilecek yerin her zaman esrarengiz bir tarafı vardır. Ayrıca, dil ve kültür engeli de mevcut olabilir.

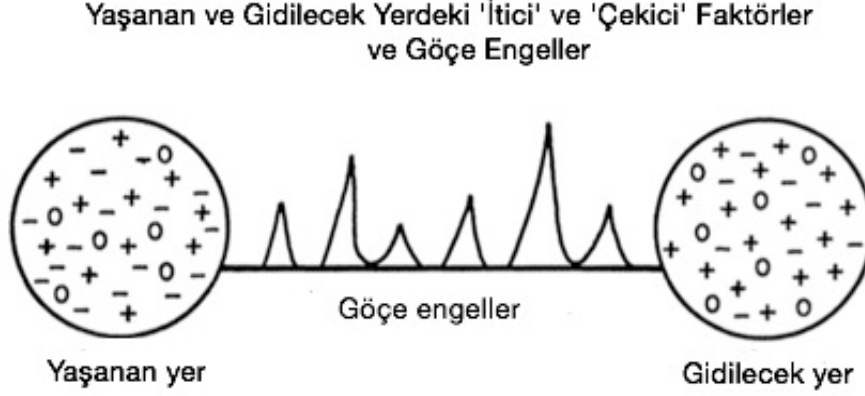
Her insan "pozitif" ve "negatif" kavramlarını farklı olarak tanımlamaktadır. Şöyle ki; herhangi bir durum bir birey tarafından pozitif olarak algılanabilir, bir başkası tarafından da negatif olarak algılanabilir. Bu nedenle 'İten' ve 'çeken' faktörler listesi sonu gelmeyen bir listedir. Ayrıca, bu algısal mesele göç modeline kişisel bir boyut katmaktadır. Lee'ye göre değişen kişisel faktörler ve değişmeyen kişisel faktörler göç kararını etkilemektedir. Değişmeyen kişisel faktörler arasında başta gelen insanların karakteridir. Bazı kişilikler yeniliğe ve değişikliğe açık değildir

ve göçü gerektirecek zorunlu nedenler olması gerekir. Bazı kişilikler de değişikliğe çok açıktır ve değişiklik uğruna bile göç etme kararını alabilmektedir (Lee, 1966: 51). Değişen kişisel faktörler yaşam döngüsünün aşamalarına bağlı olan durumlardır, örneğin evlilik, boşanma, eşin ölümü, iş bulma, emekli olma, eğitim gibi durumlar (Lee, 1966: 52). Ayrıca, bazı insanlar göç kararını kendileri vermemektedir, örneğin çocuklar aileye bağlı oldukları için ailenin kararına bağlıdır ve evli çiftler eşlerinin durumuna bağlıdır (Lee, 1966: 51). Bunun dışında, Lee'nın göç modeli göçü engelleyen faktörler içermektedir (Lee, 1966: 50), örneğin mesafe, fiziksel bariyerler, ulaşım masrafları, siyasi bariyerler (göç politikaları), vesaire.

Kısacası, yaşanan yerdeki ve gidilecek yerdeki pozitif ve negatif faktörler çoktur ve birbirinden farklıdır. Çağlayan'ın (2006) ifade ettiği gibi bireylerin göç etme kararını tetikleyen "(...) itme çekme faktörlerinin çok karmaşık ve çok boyutlu sosyal gerçekliklere bağlı (...)" (s. 73) olduğu söylenebilir. Bunun için, Lee'nın göç modeli her bireyi etkileyen itme ve çekme faktörlerini tam olarak belirtememektedir; bu faktörler ancak sınıflandırılabilir. Yani, insanlar göç kararı alırken aşırı derecede zor bir süreçten geçmektedir. Bu karmaşık olan göç etme karar sürecini daha kolay anlaşılır bir hale getirmek için, bu çalışmada, Develioğlu'nun (2015) 'Karar Verme' kuramına dayanarak, Lee'nın (1966) göç modeli genişletilmiştir.⁵ Bu model Şekil 2'de örneklendirilmiştir.

⁵ Göç etme karar modeli kuşkusuz, göç edenler arasındaki farklılıklardan, göçü etkileyen karmaşık faktörlerden ve göçün farklı boyutlardan dolayı, Şekil 2'de örneklendirilen modelden daha geniş kapsamlıdır. Ancak, Şekil 2'deki göç modeli sadece, bu çalışmanın kapsamında, mültecilerin göç etme kararını açıklamaya çalışmaktadır.

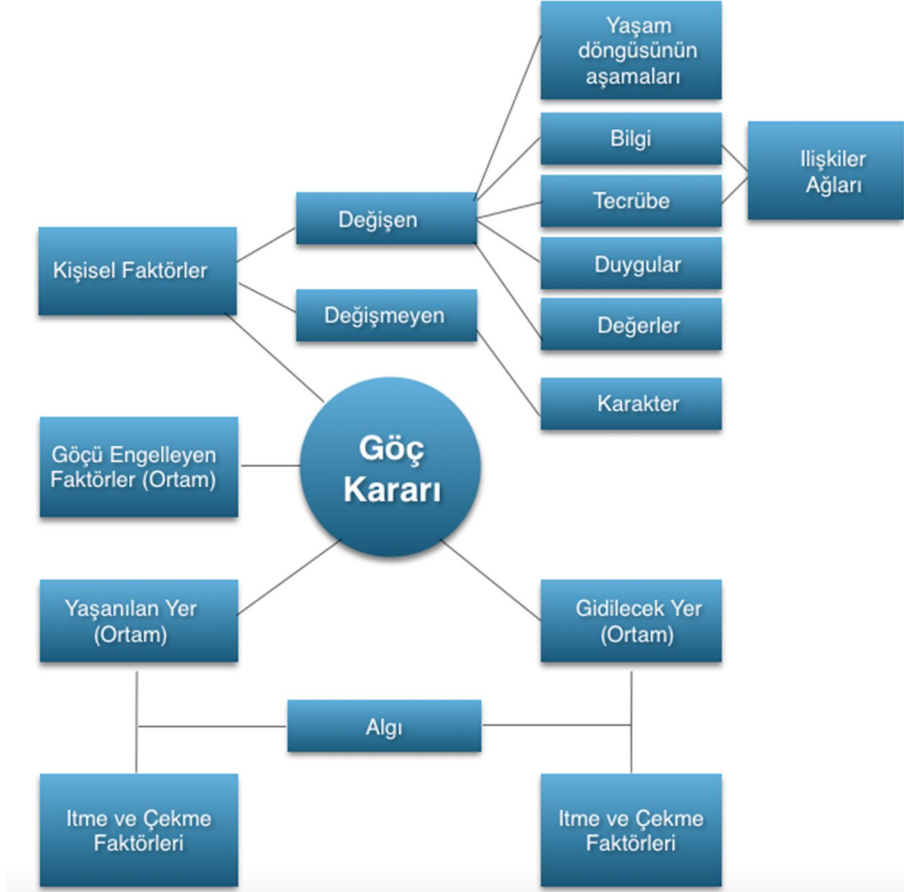
Şekil 1: Yaşanan ve Gidilecek Yerdeki Faktörler ve Göçe Engeller.



Kaynak: Lee (1966).

Lale Saral Develioğlu 2015 yılında yayınladığı “Karar Verdim” isimli kitabında genel anlamda karar verme sürecini anlatmaktadır. Sağlıklı bir şekilde göç kararı alabilmek için, her karar verme sürecinde olduğu gibi, kararları etkileyen faktörler fark edilmeli, sonra doğru süreci izleyerek karar vermeye çalışılmalı (Develioğlu, 2015). Develioğlu’na göre “doğru” karar, planlı ve bilinçli bir şekilde kararları etkileyen beş faktöre—bunlar; duygular, değerler, tecrübe, algı ve ortam—dayanarak alternatifleri değerlendirilerek alınmaktadır. Lee’nın göç modelinde vurguladığı gibi, göç kararı hiçbir zaman tamamen rasyonel bir şekilde alınmamaktadır. Develioğlu (2015) bu olguyu desteklemektedir. Daha önce ifade edildiği gibi, Develioğlu’na göre de duygular, algı, tecrübe ve değerler gibi öznel unsurlar göç etme kararını etkilemektedir. Yani, göçmenler de mülteciler de göç kararı alırken yaşanan ülkedeki olumlu ve olumsuz etkenler ile gidilecek yerdeki olumlu ve olumsuz etkenleri karşılaştırmaktadırlar.

Şekil 2: Göç Kararı Verme Süreci



Kaynak: Yazarlar tarafından üretilmiştir.

Bunun dışında, Develioğlu (2015) “karar almak” ve “karar vermek” arasında önemli bir ayırım yapmaktadır. “Karar almak” kendi isteğimizle, alternatifleri değerlendirerek karar verdiğimiz durumları ifade etmektedir, “karar vermek” ise seçim yapmak zorunda kaldığımızda, vazgeçtiklerimizden rahatsızlık duyduğumuz durumları ifade etmektedir. “Karar alma” süreci göçmenlerin durumuna uyumludur, çünkü göçmenler kendi iradesiyle, alternatiflerin olumlu ve olumsuz yönlerini değerlendirerek göç kararı almaktadır. “Karar verme” süreci ise mültecilere uyumludur, çünkü daha önce ifade edildiği gibi, mülteciler özgürce değil, yaşadıkları ülkedeki siyasal baskı, çatışma, zulüm, ölüm tehdidi gibi negatif faktörlerden dolayı göç kararı vermektedir.

Mülteci akımını kısmen açıklayan başka bir kuram İlişkiler Ağı Kuramıdır (*Network Theory*). İlişkiler Ağı Kuramı uluslararası göçte göçmenlerin kurabilecekleri

ilişki ağlarının önemini tartışmaktadır. Lee'ye göre gidilecek yere ilişkin bilgi bir yandan potansiyel mültecilerin kişisel bağlarına ve diğer yandan evrensel olmayan başka bilgi kaynaklarına bağlıdır (Lee, 1966: 51). Yani, ilişkiler ağları gidilecek yer ile ilgili belirsizliği ve bilgisizliği azaltarak göç akımını pozitif bir şekilde etkileyebilmektedir. Daha önce göç eden mültecilerin tecrübesi ve bilgisi potansiyel mültecilerin, göç maliyetini düşürerek, göç etme karar sürecini kolaylaştırabilmektedir. Olumlu örnekler potansiyel mültecilere pozitif bir etki bırakabilir ve bu nedenle göç etmeye daha eğilimli olabilirler. Ayrıca, gidilecek yerdeki mevcut sığınmacılar ülkeye yeni gelen sığınmacılara herhangi bir konuda (örneğin vize alımı, ulaşım ve istihdamda) yol gösterebilir (Neumayer, 2005).

4. Avrupa Birliği'nin ve Türkiye'nin Mülteci Politikası

Avrupa Birliğinde göç, iltica ve sığınma konusunda tüm üye ülkelerin uygulaması gerektiği genel bir politika bulunmamaktadır. Üye ülkeler bu konuda özgür bir şekilde ulusal göç, iltica ve sığınma politikasını belirtebilmektedir. Buna rağmen, üye ülkelerin uyması ve uygulaması gereken bazı kurallar vardır. Bu bağlamda, Avrupa Birliği 1999 yılından bu yana ulusal sığınma prosedürlerinin bazı yönlerini tamamlamak amacıyla ve üye ülkelerin izlediği politikaların birbiriyle uyum içinde olması amacıyla "Ortak Avrupa İltica Sistemi" (*Common European Asylum System (CEAS)*) adında ortak bir yasal çerçeve üzerinde çalışmaktadır.

Bu kısımda, öncelikle, Avrupa Birliğinin mülteci politikasının gelişimi ele alınacaktır. Daha sonra, Türkiye Cumhuriyetinin mülteci politikasının gelişimi ele alınacaktır. Avrupa Birliği İkinci Dünya Savaşından sonra kurulduğu için analizin başlangıç noktası İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki dönemdir.

4.1. AB Kurucu Antlaşmaları ve AB Mülteci Politikasının Gelişimi

Avrupa'da İkinci Dünya Savaşı sırasında yaşanan kanlı savaşımlardan sonra, Belçika, Hollanda, Fransa, Almanya, İtalya ve Lüksemburg, 1951 yılında, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu'nu Kuran Antlaşma'yı (AKÇT) imzalayarak, Avrupa Birliğinin temelini atmıştır. AKÇT'nin 2. Maddesine göre antlaşmanın amacı üye ülkelerde ekonominin gelişmesi, istihdamın genişlemesi ve yaşam standardının iyileşmesidir (ECSC Treaty, 18.04.1951: Md. 2). Ayrıca, AKÇT Antlaşması Avrupa'da kalıcı barışın sağlanması için, uluslararası güvenlik ve ekonomik büyüme açısından önemli olan kömür ve çelik kaynaklarının serbest dolaşımını ve üretim kaynaklarına serbest erişim sağlamaktadır (ECSC Treaty, 18.04.1951). AKÇT Antlaşmasında bugünlerde olduğu gibi iltica ile ilgili yasal düzenlemeler henüz yoktu. Bu antlaşma sadece Birliğin "Yüksek Otorite" (*High Authority*) üyelerinin, görevlilerinin, eşlerinin ve diğer aile bağlarının üye ülkelerin topraklarında göç kısıtlamalarından ve yabancı kayıt mecburiyetinden muaf olduklarını belirtmektedir (ECSC Treaty, 18.04.1951: Md. 11/c).

1957 yılında Roma Antlaşmaları imzalanarak Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) kurulmuştur (European Union, 25.03.1957). AET'i kuran antlaşmada üye ülkeler arasında malların, işgücünün,

hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaştığı bir ortak pazarın kurulması ile birlikte, ilk olarak, 'iç göç' politikası ortaya çıkmıştır (bkz. European Union, 25.03.1957, Md. 2 ve Md. 3/c).

Avrupa Birliği (AB) 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması ya da Avrupa Birliği Antlaşması (ABA) sonucunda kurulmuştur. Bu antlaşmada göç politikası açısından, özellikle kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili gelişmeler olmuştur. İltica politikası (European Union, 07.02.1992: Md. K.1.1.), göç politikası ve üçüncü ülke vatandaşları ile ilgili politikalar (European Union, 07.02.1992: Md. K.1.3.) ve kişilerin üye ülkelerin dış sınırlarının geçmesini düzenleyen kurallar ve sınırların geçiş noktalarında kişilerin kontrolü ile ilgili kurallar (European Union, 07.02.1992: Md. K.1.2.) üye ülkelerin ortak çıkar meseleleri olarak tanımlanmıştır.

1997 yılında Amsterdam Antlaşması imzalandı ve bununla birlikte, Maastricht Antlaşmasında sadece tanımlanmış olan 'ortak meseleler' uygulamada gerçekleştirilmesi için üye ülkelerin ulusal hükümeti, vize, sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili diğer politikaların belirlenmesi ve yeni mekanizmaların geliştirilmesini AB düzeyinde ele alınabilmesi için bazı yetkilerini Avrupa Konseyine devretmiştir (bkz. Council of the European Union, 10.11.1997, Md. 73i ve Md. 73k). Amsterdam Antlaşmasında 'vize, sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımı ile ilgili diğer politikalar' başlıklı yeni bölüm eklenmiştir. Bu bölümün 73k(1)(c), 73k(1)(d), 73k(2), 73k(2)(a) ve 73k(2)(b) maddelerinde mültecilere ilişkin hukuki metinler belirlenmiştir.⁶

2001 yılında Nice Antlaşması imzalandı (European Union, 10.03.2001). Nice Antlaşması sığınma politikasına ufak bir değişiklik getirmiştir. İltica sistemine ilişkin tedbirler nitelikli çoğunluk oy sistemi ile kabul edilmektedir (Battjes, 2006: 28).

Avrupa Birliği'nin kuruluşunun son aşamasında, 2007 yılında, Lizbon Antlaşması imzalandı (European Union, 17.12.2007). Lizbon Antlaşması, Maastricht Antlaşmasını yürürlükten kaldırarak, "Avrupa Birliği Antlaşması" (Treaty on European Union) olarak değiştirdi ve Roma Antlaşmalarını "Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma" (Treaty on the Functioning of the European) olarak değiştirdi (European

⁶ Madde 73k: 1. Mültecilerin hukuki durumuna ilişkin 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 31 Ocak 1967 Protokolü ile diğer ilgili anlaşmalar uyarınca aşağıdaki alanlarda sığınmaya ilişkin tedbirler benimseyecektir: (a) bir üçüncü ülke vatandaşı tarafından, Üye Devletlerden birisinde gerçekleştirilmiş olan sığınma başvurusunun incelenmesi sorumluluğunun hangi Üye Devlete ait olduğunun tespit edilmesine yönelik ölçüt ve mekanizmalar; (c) üçüncü ülke vatandaşlarının mülteci olarak vasıflandırılmasına ilişkin asgari standartlar; (d) Üye Devletler tarafından mültecilik statüsünün verilmesine ve geri alınmasına ilişkin usullerle ilgili asgari standartlar. 2. mülteci ve yerinden edilmiş kişilerle ilgili olarak aşağıdaki alanlarda tedbirler: (a) kendi menşe ülkesine geri dönemeyen üçüncü ülke vatandaşlarına ve uluslararası korumaya ihtiyacı bulunan kişilere geçici koruma sağlamaya yönelik asgari standartlar; (b) Üye Devletler arasında mülteci ve yerinden edilmiş kişilerin kabulünden doğan sonuçları üstlenmeye yönelik çabalarda dengenin teşvik edilmesi.

Union, 17.12.2007). Lizbon Antlaşması iltica ve göç politikasını daha yüksek bir standarda getirmiştir (European Union, 17.12.2007: Md. 61(2)-63(1)). Lizbon Antlaşması'ndan sonra, asgari standartlar üretmek yerine Ortak Avrupa İltica Sistemi (CEAS) oluşturulması hedeflenmiştir (European Union, 17.12.2007: Md. 63(2)).

Günümüzde yürürlükte olan Avrupa Birliği antlaşmaları şunlardır:

- Avrupa Birliği Antlaşması (Konsolide Edilmiş Versiyonu 2016) (European Union, 07.06.2016, C 202/01);
- Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu Kuran Antlaşma (Konsolide Edilmiş Versiyonu 2016) (European Union, 07.06.2016, C 203/01);
- Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (Konsolide Edilmiş Versiyonu 2016) (European Union, 07.06.2016, C 202/01);
- Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi (European Union, 07.06.2016, C 202/02).

Avrupa Birliği Antlaşması'nda ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu Kuran Antlaşması'nda iltica ve göç ile ilgili hukuki metinler bulunmamaktadır. Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi ilk olarak 2007 yılında kabul edilmiştir. Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi'nin (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*) 2016 yılında ise son metni kabul edilmiştir. Bu bildirme sığınma hakkını tanımaktadır: "Sığınma hakkı, 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve sığınmacıların statüsüne ilişkin 31 Ocak 1967 tarihli Protokol kuralları dikkate alınarak ve Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşma'ya uygun olarak teminat altına alınmalıdır" (European Union, 07.06.2016, C 202/02: Md. 18).

Avrupa Birliği'nin iltica ve göç politikasının yasal dayanakları Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 'V' Başlıklı "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı" isimli kısımda belirlenmiştir. 1. Bölümün 67. Maddesinin 2. fıkrası Avrupa Birliği'nin "iç [sınırlarında] kişilere yönelik kontrollerin kaldırılmasını sağlar ve iltica, göç ve dış sınırların kontrolüne ilişkin olarak, üye devletler arasında dayanışmayı esas alan ve üçüncü ülke uyruklarına karşı adil bir ortak politika geliştirir." Aynı başlığın altında bulunan 2. Bölümün 77-80 maddelerinde, Birliğin sınır kontrolleri, iltica ve göç konusundaki politikaları ele alınmaktadır. Madde 78(2) Ortak Avrupa İltica Sistemi'nin tedbirlerini açıklamaktadır. Bunlar; "üçüncü ülke uyrukları için, Birlik genelinde geçerli tek tip bir mülteci statüsü" (Md. 78(2)(a)); "uluslararası korumaya muhtaç üçüncü ülke uyrukları için, Avrupa iltica hakkı kazanmaksızın, tek tip bir ikincil koruma statüsü" (Md. 78(2)(b)); "kitlesel göç akını durumunda, yerlerinden edilmiş kişiler için ortak bir geçici koruma sistemi" (Md. 78(2)(c)); "tek tip bir iltica veya ikincil koruma statüsünün verilmesi ve bu statünün geri alınması için ortak usuller" (Md. 78(2)(d)); "bir iltica veya ikincil koruma başvurusunu inceleme konusunda hangi üye devletin yetkili olacağına ilişkin belirlenmesine ilişkin kriterler ve mekanizmalar" (Md. 78(2)(e)); "iltica veya ikincil koruma başvurusunda bulunan kişilerin ülkeye kabul koşullarına ilişkin standartlar" (Md. 78(2)(f)); "iltica, ikincil koruma veya geçici

koruma için başvuran kişilerin göç akınının yönetilmesi amacıyla, üçüncü ülkelerle ortaklık ve işbirliği" (Md. 78(2)(g)).

Nitekim, Ortak Avrupa İltica Sistemi AB üye ülkelerine sığınma talebinde bulunan kişilerin kabul prosedürlerini kolaylaştırmaktadır. Ayrıca, sığınmacıların tüm AB üye ülkelerinde aynı haklardan yararlanmalarını sağlamaktadır. Ortak Avrupa İltica Sistemi aynı zamanda hem AB üye ülkeleri arasında hem de menşe ve transit ülkeler arasındaki işbirliğini kuvvetlendirmektedir.

Önceki kısımda görüldüğü gibi, Avrupa Birliği iltica ve mülteci yönetiminde yıllar içinde giderek daha etkili bir rol oynamaktadır. Bu bağlamda, önceki belirtilen mevzuat dışında, Dublin III Yönetmeliği (Regulation (EU) No. 604/2013), Eurodac Yönetmeliği (Regulation (EU) No. 603/2013), Kabul Koşulları Direktifi (*Reception Conditions Directive* (2013/33/EU)), Sığınma Talepleri Prosedürleri Direktifi (*Asylum Procedures Directive* (2013/32/EU)) ve Nitelik Kazandırma Direktifi (*Qualification Directive* (2011/95/EU)) gibi farklı yasal araçlar ortaya çıkmıştır. Bu yasal araçlar sığınmacıların daha adil bir sistem içinde eşit muameleye tâbi tutulmalarını sağlamayı amaçlamaktadır.

2013 yılında yürürlüğe giren Dublin III Yönetmeliği (Regulation (EU) No. 604/2013), 1990 yılında imzalanan "Dublin Sözleşmesi"nin ve 2003 yılında imzalanan "Dublin II Yönetmeliği"nin reformudur. Dublin III Yönetmeliği'nde bir üçüncü devlet tarafından ya da vatansız bir kişi tarafından üye ülkelerden birinde uluslararası koruma için yapılmış olan bir sığınma başvurusundan sorumlu olan üye ülkenin tespit edilmesi için kriterler ve mekanizmalar belirlenmektedir (Council of the European Union, 29.06.2013: Md. 1). Dublin III Yönetmeliği sığınmacının, hiçbir AB üye ülkesi sorumluluk üstlenmeden, AB içerisinde ülkeden ülkeye gönderilmesini önlemeyi amaçlamaktadır. Ayrıca, bir sığınmacının birden fazla AB ülkesine sığınma talebinde bulunmasını önlemektir. Dublin III Yönetmeliğin 3. Maddesinin 1. fıkrası üçüncü devlet ya da vatansız bir kişi tarafından AB üye ülke topraklarına, sınırlarına ya da transit bölgelerine uluslararası koruma için her başvurunun üye ülkeler tarafından ve sığınma başvurusun tek bir Üye Devlet tarafından inceleneceğini belirtmektedir (Council of the European Union, 29.06.2013: Md. 3(1)). Genel olarak, sığınmacının ilk ayak bastığı ve nitekim uluslararası koruma başvurusunun ilk yapıldığı üye ülke sorumlu konumundadır (Council of the European Union, 29.06.2013: Md. 3(2)). Uluslararası koruma için başvuran kişinin bir aile ferdi uluslararası korumadan yararlanarak bir üye ülkede ikamet ediyor ise (Council of the European Union, 29.06.2013: Md. 9) ya da uluslararası korumadan yararlanmak için bir üye ülkeye başvurdu ise ve bu başvuru henüz karara bağlanmadı ise (Council of the European Union, 29.06.2013: Md. 10) söz konusu üye ülke sorumlu konumundadır.

Dublin III Yönetmeliği'nde (Regulation (EU) No. 604/2013) belirtilen prosedürü kolaylaştırmak amacıyla 11 Aralık 2000 yılında Eurodac Yönetmeliği (Regulation (EU) No. 603/2013) kabul edilmiştir ve 26 Haziran 2013 tarihinde revize edilmiştir. Bu Yönetmelik aracılığıyla "Eurodac" adında bir sistem oluşturulmuştur. Eurodac sistemi üye ülkelerin erişim sağlayabildiği bilgisayar ortamında merkezi

parmak izi tanımlama veritabanıdır (Council of the European Union, 26.10.2013: Md. 3(1)(a)). Bu sistem sığınma başvurusunda bulunan üçüncü devlet ya da vatansız kişilerin parmak izlerini kolay ve hızlı bir şekilde birbiriyle karşılaştırmaktadır ve kişinin daha önce başka bir üye ülkede uluslararası koruma talebinde bulunup bulunmadığı tespit etmektedir.

Sığınmacılar başvurularının karara bağlanmasını beklerken üye ülkeler tarafından insan haklarına uygun yaşam koşulları sağlanması gerekmektedir. Sığınmacılarının bu bekleme sürecinde konut, gıda, sağlık hizmetleri ve istihdam gibi ihtiyaçlarının karşılanmasını garanti altına almak için 2013 yılında Kabul Koşulları Direktifi (2013/33/EU) kabul edilmiştir. Sığınma Talepleri Prosedürleri Direktifi (2013/32/EU) daha adil ve etkili sığınma prosedürüne erişim garanti etmektedir ve tüm üye ülkelerin sığınma başvurularını ortak yüksek bir kalite standardı ile incelemesini sağlamaktadır. Nitelik Kazandırma Direktifi'nin (2011/95/EU) amacı uluslararası korumaya ihtiyaç duyan üçüncü devlet vatandaşların ya da vatansız kişilerin tüm AB üye ülkelerde ortak kriterler ile tanımlanmasıdır. Bunun dışında, Nitelik Kazandırma Direktifi'nin (2011/95/EU) 1. Maddesinde uluslararası korumanın kapsamı belirtilmektedir.

4.2. Türkiye Mülteci Politikası

Türkiye'de uzun tarihi boyunca, hem Osmanlı İmparatorluğu döneminde, hem de Cumhuriyet sonrasında, farklı boyutlarda ve farklı niteliklerde göç hareketleri meydana gelmiştir (Latif, 2002; İçduygu, Erder & Gençkaya, 2014; Bayındır Goularas & Sunata, 2015). Türkiye'de gerçekleşen göç dalgalarını açıklayan ve etkileyen farklı faktörler vardır. Türkiye'nin komşu ülkelerindeki siyasi kargaşa ve sıcak çatışmalar göçü tetikleyen önemli bir faktördür (Latif, 2002: 15). Türkiye'nin Asya, Avrupa ve Afrika kıtaları arasında bir "köprü" olarak bulunması da başka önemli bir faktördür (Latif, 2002: 15). Türkiye coğrafi konumundan dolayı çok sayıda göçmen tarafından hedef ülke yerine geçiş (transit) ülke olarak kullanılmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki göç politikasına bakılırsa göç resmi olarak teşvik edilmekteydi ve desteklenmekteydi. Çünkü Osmanlı Hükümeti nüfus sayısının büyük olmasının ekonomik kalkınma ve güçlü savunma için gerekli olduğuna inanmaktaydı (Latif, 2002: 3-4). 9 Mart 1857 tarihinde, Tanzimat Yüksek Kurulu tarafından yayımlanan "Göç ve İskân" konulu Kararname'ye göre Sultan'a bağlılık göstermeye hazır olan ve İmparatorluğun kanunlarına saygı göstermeye hazır olan herkese, ister Müslüman ister gayrimüslim olsun, Osmanlı İmparatorluğunun kapısı açık olmaktadır (Latif, 2002: 4). Göçmenler imparatorluğun diğer vatandaşları gibi ayırım yapılmaksızın dinî özgürlükten faydalanabilmekteydi (Latif, 2002: 4).⁷

⁷ Osmanlı İmparatorluğu döneminde meydana gelen göç hareketleri ve buna bağlı olan göç politikaları bu çalışmanın zaman kapsamı dışında kaldığı için detaylı olarak incelenmeyecektir. Bu konuda bilgi edinmek isterseniz Dilek Latif'in (2002) "The Refugee Policy of the Turkish Republic" isimli çalışmasına başvurabilirsiniz.

Osmanlı tarihinde kayda değer kitlesel akınlar yaşanmıştır. Örneğin, 1 Kasım 1478 tarihinde Papa IV. Sixtus tarafından İspanyol Engizisyonu kurulmuştur (Kılıç, 2016: 97). İspanyol Engizisyonu'nun kuruluş sebebi İspanya'da yaşayan Müslümanların, Yahudilerin ve Katolik olmayan Hristiyanların, Katolik inancına dönmelerini baskı yoluyla sağlamaktır. İspanyol Engizisyonu'nun kurulması ile birlikte Katolik olmayan azınlıkların dinî özgürlüğü—İspanyol hükümdarlar tarafından İspanya'nın dinî birliğine karşı bir tehdit unsuru olarak görüldüğünden dolayı—bastırılmaya başlamıştır. Bu süreç içerisinde 31 Mart 1492 tarihinde Elhamra Kararnamesi imzalanmıştır. Bu kararname Yahudilerin üç ay süre içerisinde (yani 31 Temmuz 1492 tarihine kadar) Katolik Hristiyanlığı benimsemelerini ve vaftiz olmalarını emretmişti (Kılıç, 2016: 87). Aksi takdirde İspanyol topraklarında bulunan Yahudiler ya ülkeyi terk etmek zorundaydı ya da işkenceye maruz kalarak idam edilmekteydi (Kılıç, 2016). İspanyol topraklarında yaşayan 200.000 Yahudinin göç etme sebebi tam olarak budur. Engizisyon'dan kaçan Sefarad Yahudilerinin kayda değer bir sayısı Osmanlı topraklarına sığınmıştır ya da Osmanlı İmparatorluğu'nun maddi desteğiyle başka ülkelere yerleştirilmiştir (Latif, 2002: 4). Sefarad Yahudilerinin dışında, Almanya'dan, Fransa'dan, Macaristan'dan ve İtalya'dan farklı mezheplere sahip olan Yahudiler Osmanlı İmparatorluğu'na sığınmıştır (Shaw, 1991: 33).

1783 yılında Kırım'ın Rus İmparatorluğu tarafından ilhak edilmesi, Kırım'da yaşayan Müslümanların Osmanlı topraklarına yönelmesine sebep olmuştur ve bu olgu yıllarca devam etmiştir (Şahin, 2015: 329). 1853-1856 Kırım Savaşı sonrasında, Kırım Müslümanlarının zorla tahliye edilmesi politika haline gelmişti ve en büyük göç dalgası meydana gelmişti (Latif, 2002: 5; Şahin, 2015: 329). Kırım Savaşı sırasında "Çerkez Sürgünü" meydana gelmiştir ve Kuzey-Kafkasya'lı Çerkezler de kitleler halinde zorunlu olarak Osmanlı topraklarına göç etmiştir. 1859-1879 yıllar arasında yaklaşık 2 milyon Çerkez göç etmek zorunda kalmıştır ve yaklaşık 500.000 Çerkez göç sırasında hayatını kaybetmiştir (İçduygu, Erder & Gençkaya, 2014 : 92).

19. Yüzyılında—özellikle 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı sırasında—Azerbaycan'dan Osmanlı topraklarına yapılan göçler es geçilmemesi gereken bir olgudur (T.C.İ.B, Şubat, 2015). 1878 yılında Kıbrıs Osmanlı İmparatorluğu'ndan İngiltere'ye devredilmiştir ve bu olgu ile birlikte Kıbrıs'ta yaşayan Türk halkı Anadolu'ya doğru göç etmeye başlamıştır. Bu göç hareketi 1938 yılına kadar devam etmiştir (Çakmak, 2008: 201).

Yunanistan'dan Türkiye'ye önemli kitlesel göç dalgaları, 1820-1821 Mora Ayaklanması, 1830 Yunan Krallığı'nın kurulması, 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı, 1896-1897 Girit Ayaklanması, 1912-1913 Balkan Savaşları ve 1914-1918 Birinci Dünya Savaşı gibi olgulardan dolayı yaşanmıştır (Biber Eray, 2015: 303). Bunun dışında, 30 Ocak 1923 tarihinde imzalanan Yunan ve Türk Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol'ün 1. Maddesi uyarınca, "Türkiye'de bulunan Ortodoks Rumlarla, Yunanistan'da bulunan Müslüman Yunan uyrukları, 1 Mayıs 1923 tarihinden itibaren zorunlu göç tabi tutul[muştur] ve göç edenler Türk ve Yunan makamlarının izni olmadıkça geldikleri ülkelere yerleşmek amacıyla geri

döneme[miştir]" (Bozdağlıoğlu, 2014: 10). Türkiye-Yunanistan Nüfus Mübadelesi sürecinde göçe tabi tutulan Müslüman Türk ve Ortodoks Hristiyan Rum sayısı konusunda literatürde farklı rakamlar bulunmaktadır. Örneğin, Bozdağlıoğlu'na (2014) göre yaklaşık 350.000 Müslüman Türk ve 200.000 Ortodoks Hristiyan Rum göç etmek zorunda kalmıştır (s. 10). Biber Eray'a (2015) göre mübadele boyunca 400.000 Müslüman Türk ve 1.200.000 Ortodoks Hristiyan Rum göçe tabi tutulmuştur (s. 312).

Birinci Dünya Savaşı sonrasında, Osmanlı İmparatorluğunun yıkılmasıyla birlikte, Türkiye Cumhuriyeti'nde büyük göç dalgaları gerçekleşmeye devam etmiştir. Türkiye Cumhuriyeti tıpkı Osmanlı İmparatorluğu gibi çok sayıda mülteci ve göçmen ağırlamıştır (Latif, 2002: 6).⁸ Osmanlı İmparatorluğunun yıkılmasıyla Yunanistan, Bulgaristan, Romanya ve Yugoslavya gibi Balkan ülkelerinde yaşayan Türk kökenli azınlıklar Türkiye'ye göç etmiştir. Bu ülkelerden 1923-1950 yılları arasında yaklaşık 850.000 kişi Türkiye'ye göç etmiştir (Biber Eray, 2015: 39. Dipnot). Balkanlar'dan Türkiye'ye göç İkinci Dünya Savaşı sonrasında da devam etmiştir. 1950'li yılların başında ve 1989 yılında Bulgaristan'dan Türkiye'ye büyük göç dalgaları yaşanmıştır (Latif, 2002: 7). İkinci Dünya Savaşı'nın sonlarına doğru Yugoslavya'da Josip Tito önderliğinde kurulan Komünist rejim Bosna, Kosova ve Arnavutluk kökenli Türk Müslümanların Türkiye'ye yönelmesine sebep olmuştur (Latif, 2002: 7). Bunun dışında, 1992-1995 Bosna Savaşı ve 1998-1999 Kosova Savaşı da büyük kitlesel akınlara neden olmuştur.

1930'lu yıllarda Nazi rejiminden, başta Almanya'dan ve Avusturya'dan, Yahudi kökenli göçmenler Türkiye'ye sığınmıştır ya da Türkiye'yi transit ülke olarak kullanarak Filistin'e göçmüştür (Latif, 2002: 6; Çanak, 2015: 133). Bu dönemde Türkiye'ye sığınanlar arasında sadece Yahudiler olmamaktadır, Bulgaristan, Yunanistan ve İtalya olmak üzere Almanya'nın işgal ettiği başka ülkelerden de göçmenler bulunmaktadır (Akdağ, 2005: 162).

Yukarıdaki kısımda görüldüğü gibi Türkiye tarihi boyunca farklı bölgelerden gelen göçmenler ya da mülteciler ağırlamıştır. Bu bahsedilen göç akınları dışında Türkiye'ye Orta Doğu ülkelerden de kitlesel göç akınları olmuştur. Örneğin, 1979 İran İslam Devrimi sonrasında Türkiye'nin İranlılara vize muafiyeti tanınması 1980-1991 yılları arasında bu ülke vatandaşlarının Türkiye'ye göç etmesine sebep olmuştur (Latif, 2002: 9). Akdağ (2005) bu politikadan faydalanan İranlı sayısının 500 bin ve 1 milyon arası olduğunu söylemektedir (s. 162). Latif (2002) ise bu sayının 1.5 milyona kadar ulaştığını söylemektedir (s. 9). Türkiye'nin bu dönemde uyguladığı politika "cömert" görünse de Türkiye İran ile ilişkilerini korumak amacıyla İranlıların sadece geçici olarak Türkiye'de barınmalarına izin vermekte idi ve üçüncü ülkelere transit geçişlerini teşvik etmekte idi (Latif, 2002: 9).

Türkiye, 1982 yılında Sovyet-Afgan Savaşı'ndan kaçan Türk kökenli Afganlara kapısını açmıştır (Kirişçi, 1999: 115). 1980-1988 İran-İrak Savaşı sırasında 16-17 Mart

⁸ Gerçekleşen göç dalgaları konusunda detaylı bilgi edinmek isterseniz Dilek Latif'in (2002) "The Refugee Policy of the Turkish Republic" isimli çalışmasına başvurabilirsiniz.

1988 tarihlerinde gerçekleşen Halepçe Katliamı sonrasında Irak'tan göç eden Peşmergelere kapısını açmıştır (Latif, 2002: 10; Danış, 2009: 16). Ancak, Türkiye bu göçmenlere Cenevre Sözleşmesine konulan coğrafi çekince uyarınca mülteci statüsünü tanımamıştır. 2 Ağustos 1990 tarihinde Irak'ın Kuveyt'i işgal etmesiyle başlayan Körfez Savaşı sırasında ikinci bir göç dalgası gerçekleşmiştir. 2 Ağustos 1990 – 2 Nisan 1991 tarihleri arasında toplam 7.489 Irak'lı Türkiye'ye sığınma talebinde bulunmuştur (Latif, 2002: 11). 14 Nisan 1991 tarihinde ise sığınmacı sayısı 460.000 idi (Özdemir, 2016: 234).

Türkiye Cumhuriyetinin izlediği mülteci politikası, Osmanlı Devletinin izlediği mülteci politikasına karşın daha katı olarak nitelendirilebilmektedir. Daha önce ifade edildiği gibi, Türkiye Cumhuriyeti 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi'nin 1(B)(1) Maddesi gereğince "coğrafi çekince" koyarak sadece Avrupa'dan gelen üçüncü ülke vatandaşlarını mülteci olarak tanımlamaktadır. Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesine coğrafi çekince koyması, Soğuk Savaş sürecinde, anti-komünist politikasının bir parçasıydı (Akdağ, 2005: 164). Böylece, Türkiye Doğu Avrupa'dan ve Sovyetler Birliği'nden komünist zulmünden kaçan bireylere destek çıkmak için mülteci statüsünü tanımlamaktaydı. Türkiye'nin böyle bir politika uygulamasının farklı siyasi nedenleri vardı. İlk olarak, Doğu Avrupa'dan gelen mültecilerin sayısal olarak az olmaları ve nihayetinde Batılı bir ülkede yerleşecek olmalarıydı. İkinci olarak, Doğu Avrupalı mültecilerin barınma ve yerleştirme masrafları çoğunlukla BMMYK gibi uluslararası örgütler tarafından karşılanmaktaydı. Sonuç olarak, Doğu Avrupalı mültecileri konuk etmenin Türkiye için ekonomik, siyasi ve sosyal sorun yaratmadığı düşünülmekteydi (Latif, 2002: 21).

Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesine coğrafi çekince koymasının başka bir açıklaması Orta Doğu ve Asya kıtalarındaki siyasi ve ekonomik istikrarsız ülkelere göçmenlere sınırlı koruma tanıyarak Türkiye'ye gelmekten vazgeçmelerini ummaktı (Latif, 2002: 21). Bunun dışında, güvenlik kaygıları da Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesine coğrafi çekince koymasını açıklamaktadır: "(...) coğrafi çekincenin ardında yatan kaygıyı anlamak zor değildir. Zira bu kaygılar milli emniyet, hükümdarlık hakları, kamu düzeni/sağlığı, sosyal altyapı ve mültecilerin getireceği işsizlik sorunu gibi her biri haklı sayılabilecek nedenlere dayanmaktadır" (Barkin, 2014: 352). Buna rağmen, Türkiye Cumhuriyetine sığınan kişilerin çoğu Avrupa dışından gelmektedir (ör., Yunanistan, Bulgaristan, Romanya ve eski-Yugoslavya gibi Balkan ülkeleri; İran, Irak, Afganistan, Somalya ve Sudan gibi Orta Doğu ülkeleri). Daha önce ifade edildiği gibi, Avrupa dışından gelen üçüncü ülke vatandaşları 6458 Sayılı YUKK gereğince 'şartlı mülteci', 'ikincil koruma' ya da 'geçici koruma' olarak tanımlanmaktadır ve sınırlı koruma altındadır. Türkiye Orta Doğu'dan kaçan kişileri mülteci olarak tanımıyor olsa da bu kişiler BMMYK aracılığıyla mülteci statüsü için başvuruda bulunma hakkına sahiptir ve başka bir ülkeye yerleştirilmeyi talep edebilmektedir (Latif, 2002: 22).

Türkiye Cumhuriyeti hukuk mevzuatında mülteciler ve sığınmacılar ile ilgili önemli düzenlemeler kronolojik sırayla şunlardır: 2510 sayılı İskân Kanunu (1934);

Mülteci Politikası: Avrupa Birliği ve Türkiye Karşılaştırması

1764 sayılı Türk Pasaport Kanunu (1950); 6169 sayılı İltica Yönetmeliği (1994); 5543 sayılı İskân Kanunu (2006); 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (2013); ve Geri Kabul Anlaşması (2013).

14 Haziran 1934 tarihinde kabul edilen 2510 sayılı İskân Kanunu Türkiye'nin mülteci politikasını etkileyen önemli bir kanundur. Bu kanuna göre sadece Türk soyundan olan ve Türk kültürüne bağlı olan kişiler Türkiye'de yerleşme hakkına sahiptir (Latif, 2002; Akdağ, 2005). Bu kanun "muhacir" ve "mülteci" statüleri arasında ayırım yapmaktadır: "Türkiye'ye yerleşmek amacıyla dışarıdan gelen "soydaş" kimselere "muhacir", Türkiye'ye yerleşmek amacıyla olmayıp bir zorunluluk nedeniyle geçici olarak sığınan "soydaş" kimselere ise "mülteci" denmiştir" (Bayındır Goularas & Sunata, 2015: 17). Görüldüğü gibi, Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden önce de etnik köken arasında ayırım yapmaktaydı. 1934 İskân Kanunu, 2006 yılında 5543 sayılı yeni İskân Kanunu kabul edildiğinde yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, 5543 sayılı yeni İskân Kanunu eski kanun gibi sadece Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, ülkemize yerleşmek amacıyla kitlesel veya bireysel olarak gelen kişileri göçmen olarak tanımlamaktadır.

Türkiye, İskân Kanunu ve Cenevre Sözleşmesi uyarınca yabancıların ülkeye yerleşmesine sınır koymuş olsa da 1950 yılında kabul edilen 1764 sayılı Türk Pasaport Kanunu aracılığıyla liberal bir vize rejimi geliştirmiştir (İçduygu, Erder & Gençkaya, 2014). İçduygu, Erder & Gençkaya'nın (2014) belirttiği gibi "(...) Türkiye, 40'tan fazla ülkenin vatandaşlarına vize şartı koymamış (...)" ve "(...) 30'dan fazla ülkenin vatandaşı sınırda bandrol vize alabilmektedir" (s. 240).

1994 İltica Yönetmeliği; Türkiye mülteci politikasında çok önemli bir gelişmedir. Bu Yönetmeliğin önemi Türkiye'nin Avrupalı olmayan sığınmacıların iltica başvurularının değerlendirilmesinde ilgili yasal yükümlülükleri ve belirlenen usul ve esasları içermesinden kaynaklanmaktadır ve mevzuattaki boşluğu doldurmasıdır. Fakat, 1994 İltica Yönetmeliği Türkiye'nin karşı karşıya olduğu yoğun göç hareketliliklerini yönetmek için yetersiz kaldığı için 2013 yılında 6458 Sayılı YUKK yürürlüğe girmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti 12 Aralık 1999 tarihinde Avrupa Konseyi Helsinki Zirvesinde resmi olarak Avrupa Birliği adayı olarak kabul edilmiştir. Avrupa Birliği üyelik sürecinde de Türkiye mülteci politikasında önemli değişiklikler yapmıştır ve tam üyelik süreci tamamlanmaya kadar değişikliklerin devam edeceği öngörülmektedir.

Son olarak, 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan ve 20 Mart 2016 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği – Türkiye arasındaki "Geri Kabul Anlaşması"na değinmek gerekmektedir. Geri Kabul Anlaşması Avrupa'da meydana gelen mülteci krizini çözmeyi amaçlamıştır. Bu anlaşmanın esası; 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Türkiye üzerinden Ege'deki Yunan Adalarına geçen bütün düzensiz göçmenlerin Türkiye tarafından geri alınmasıdır. Türkiye'nin geri aldığı her Suriyeli vatandaş karşılığında, Türkiye'de geçici koruma altında bulunan bir Suriyeli vatandaş AB üye ülkelerine yerleştirilecektir. Bunun üstüne, Türkiye'de bulunan Suriyelileri

desteklemek için Avrupa Birliği tarafından 3 milyar avroluk yardım verileceği kararlaştırılmıştır (European Commission, 08.09.2016). Geri Kabul Anlaşması uluslararası hukuka aykırı olduğu iddiası üzerine gündemde geniş çapta tartışılmaktadır.

5. Sonuç ve Değerlendirme

“Göçmen”, “Sığınmacı” ve “Mülteci” kavramları, özellikle medya tarafından, eş anlamda kullanılmasına rağmen önemli farklılıklar içermektedir. Ulusal ve uluslararası mevzuatta görüldüğü gibi “göçmen” kavramı çok geniş kapsamlıdır. Çünkü kavramın kapsamına her türlü göç hareketi dahil edilmektedir. Göç kavramı, kısa süreli, uzun süreli veya kalıcı göç, ekonomik, siyasal, çevresel veya sosyal göç, gönüllü veya gönülsüz göç, uluslararası veya ulusal göç gibi farklı türlere ayrılmaktadır. Dolayısıyla, göçmen kavramı mültecileri ve sığınmacıları da kapsamaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesine göre “mülteci” “ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden” (BMMYK, 1951, Md. 1(A)(2)) zulümden korktuğu için başka bir ülkede koruma arayan kimselerdir. “Sığınmacı” ve “mülteci” arasındaki en önemli fark sığınmacının uluslararası koruma (mülteci statüsünü kazanmak) için yetkili bir makama başvurması fakat başvurusunun henüz sonuçlanmamış olmasıdır. Mültecilik statüsü ile ilgili Avrupa Birliği üye ülkeler ve Türkiye Cumhuriyeti’nin arasındaki en önemli fark Türkiye Cumhuriyeti’nin Cenevre Sözleşmesine coğrafi çekince koymasına ve sadece Avrupa’dan gelen kimselere mülteci statüsünü tanımasıdır. Coğrafi çekince’den dolayı Türkiye’nin izlediği mülteci politikası katı olarak nitelendirilmekte ve uluslararası toplum tarafından sıkça eleştirilmektedir. Türkiye’nin İskân Kanunu gereğince uyguladığı etnik ayrımcılıktan dolayı da Türkiye’nin izlediği mülteci politikası katı olarak nitelendirilebilir. Türkiye’nin izlediği mülteci politikası göç hareketliliklerinin değişkenliğinden dolayı çok dinamiklidir. Ayrıca, söz konusu politikalar mülteci krizinin ışığında ve AB üyelik sürecinde değişmeye devam etmektedir.

Avrupa Birliğinde göç, iltica ve sığınma konusunda tüm üye ülkelerin uygulaması gereken genel bir politika bulunmamaktadır. Ancak, Avrupa Birliği 1999 yılından bu yana ulusal sığınma prosedürlerinin bazı yönlerini tamamlamak amacıyla ve üye ülkelerin izlediği politikaların birbiriyle uyum içinde olması amacıyla ortak bir yasal çerçeve üzerinde çalışmaktadır.

İnsan haklarının korunması Avrupa Birliği’nin başta gelen amaçlardan biri olmasına rağmen (bkz. European Union, 07.06.2016, C 202/01 Md. 2)⁹ uygulamada görünen durum farklıdır. Avrupa Birliği eleştirmenler tarafından “Kale Avrupası”

⁹ Avrupa Birliği Antlaşması - Madde 2 - “Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hakim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır” (European Union, 07.06.2016, C 202/01).

(Fortress Europe) olarak adlandırılmaktadır (Amnesty International, 2014) çünkü Avrupa Birliğinin sınırları kalelerde olduğu gibi sıkı izlenmektedir. Bu Avrupa Birliğinin temel prensipleri ile çelişmektedir. Bu durum deniz yollarından düzensiz göçü tetikleyerek mülteci krizini derinleştirmektedir ve insan kaçakçılığını desteklemektedir.

Mülteci politikası elbette ülkelerin buldukları coğrafi konuma ve karşı karşıya oldukları somut gerçeklere göre zaman içerisinde değişiklikler göstermektedir. Ancak bu değişim AB ve Türkiye açısından Orta Doğu'daki iç savaşlara bağlı olarak son yıllarda hızlanmıştır. AB üyelik sürecinde Türkiye'nin mülteci politikasının AB mülteci politikasına yakınlığı söylenebilir. Ancak Suriyeli sığınmacılar, AB ve Türkiye'nin mülteci politikalarındaki fay hatlarını ortaya çıkarmakta ve anlaşmazlıkların derinleşmesine yol açabilmektedir. Bundan sonraki çalışmalarda fay hatları ve derinleşen farklılıklar üzerine çalışılmasının yararlı olacağı düşünülmektedir.

Sonuç olarak, bu çalışmada Türkiye Cumhuriyeti'nin uyguladığı mülteci politikasının, gerek güven kaygılarından gerekse ulus devlet kuruluş felsefesinin bir parçası olduğundan, hukuki açıdan coğrafi çekince ile sınırlandırılmasına rağmen tarihi boyunca fazla sayıda farklı ülkelerden, farklı dinlerden ve farklı ırklardan gelen göçmenlere, sığınmacılara ve mültecilere kapısını açtığını görülmektedir. Türkiye Cumhuriyeti'nin bu refleksi Osmanlı İmparatorluğu'nun uyguladığı mülteci politikasının bir uzantısı olduğu düşünülmektedir.

Kaynakça

Akdağ, G.A. (2005). AB Kapısında Türkiye ve Göç Politikası. *Stratejik Öngörü Dergisi*, Yıl: 2, Sayı: 4, 161-167.

Amnesty International. (2014). *The Human Cost of Fortress Europe: Human Rights Violations Against Migrants and Refugees at Europe's Borders*. United Kingdom: Amnesty International.

Barkin, E. (2014). 1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi.

Ankara Barosu Dergisi, 1, 331-360.

<http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2014-1/12.pdf> (Erişim tarihi: 14.10.2016).

Battjes, H. (2006). *European Asylum Law and International Law*. Leiden (NL): Martinus Nijhoff Publishers. [Elektronik kitap]

Bayındır Goularas, G. & Sunata, U. (2015). Türk Dış Politikasında Göç ve Mülteci Rejimi. *Hacettepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Kültürel Çalışmalar Dergisi*, 2(1), 12-40.

Biber Eray, T. (2015). "20. Yüzyılda Yunanistan'dan Türkiye'ye Türk Göçleri". (Ed.: Sarıahmetoğlu, N. ve Kemaloğlu, İ.). *XX-XXI. Yüzyılda Türk Dünyasında Sürgün ve Göç*, İstanbul: Türk Kültürüne Hizmet Vakfı Yay., s. 303-325.

BMMYK. (1951). Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees. <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

BMMYK. (2015). *World at War: Global Trends Forced Displacement in 2014*. Geneva: UNCHR. <http://www.unhcr.org/556725e69.pdf> (Erişim tarihi 01.06.2016).

BMMYK. (2016). Syria Regional Refugee Response. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (Erişim tarihi 07.03.2017).

Bozdağlıoğlu, Y. (2014). Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi ve Sonuçları. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 18 Özel Sayı S:3, 9-32.

Council of the European Union. (10.11.1997). *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Related Acts*,

<http://www.refworld.org/docid/51c009ec4.html> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

Council of the European Union. (20.12.2011). *Directive 2011/95/EU*

of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), OJ L. 337/9-337/26,

<http://www.refworld.org/docid/4f197df02.html> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

Council of the European Union. (26.06.2013). *Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (recast)*, OJ L. 180/1-180/30, (EU)2003/86,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R0603> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

Council of the European Union. (29.6.2013). *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, OJ L. 180/60-180/95,

<http://www.refworld.org/docid/51d29b224.html> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

Council of the European Union. (29.06.2013). *Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, OJ L. 180/96-105/32,

<http://www.refworld.org/docid/51d29db54.html> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

Council of the European Union. (29.06.2013). *Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, OJ L. 180/31-180/59, (EU)No 604/2013,

<http://www.refworld.org/docid/51d298f04.html> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

Çağlayan, S. (2006). Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkisi. *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17, 67-91.

Çakmak, Z. (2008). Kıbrıs'tan Anadolu'ya Türk Göçü (1878-1938). *A.Ü. Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 36, 201-223.

Çanak, E. (2015). İkinci Dünya Savaşı Sırasında Balkanların İşgalinin Türkiye'ye Etkisi: Yahudi Mülteciler Meselesi. *Turkish Studies Turkish Studies International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 10(9), 127-144.

Danış, D. (2009). Irak'tan Uzağa: 1991 Sonrası Dışarı Göç. *Ortadoğu Analiz*, 1(6), 15-22.

Develioğlu, L.S. (2015). *Karar Verdim!* İstanbul: Kapital Medya Hizmetleri.

ECSC Treaty. (18.04.1951). *Treaty Establishing the European Coal and Steel Community*, 11951K/PRO/PRI/11,

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7c5c070a-3b31-4bcd-b65a-199e79ab9a62/language-en> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

Ermumcu, S. (2013). Sığınmacıların ve Mültecilerin Sosyal Güvenlik Hakkı. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 4(2), 58-76.

European Commission. (08.09.2016). *Managing the Refugee Crisis: The Facility for Refugees in Turkey*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160420/factsheet_financing_of_the_facility_for_refugees_in_turkey_en.pdf (Erişim tarihi: 07.03.2017).

European Union. (25.03.1957). *Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version), Rome Treaty*, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39c0.html> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

European Union. (07.02.1992). *Treaty on European Union (Consolidated Version), Treaty of Maastricht*, Official Journal of the European Communities C 325/5; 24.12.2002, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b39218.html> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

Şebnem ÇAKRAN, Veysel EREN

European Union. (10.03.2001). *Treaty of Nice, Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts*, 11.12.2000, Official Journal C 80, 2001/C 80/01,

<http://www.refworld.org/docid/3f4e45f54.html> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

European Union. (11.07.2007). *Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11.07.2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers*, No 862/2007, <http://www.refworld.org/docid/48abd548d.html> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

European Union. (17.12.2007). *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, 2007/C 306/01, <http://www.refworld.org/docid/476258d32.html> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

European Union. (07.06.2016). *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 2016/C 202/02,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

European Union. (07.06.2016). *Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Atomic Energy Community*, Official Journal of the European Communities, 2016/ C 203/01, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016A/TXT> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

European Union (07.06.2016). *Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal of the European Communities, 2016/C 202/01, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN> (Erişim tarihi: 07.03.2017).

Grigg, D.B. (1977). E.G. Ravenstein and the “Laws of Migration”, *Journal of Historical Geography*, 3(1), 41-54.

Hagen-Zanker, J. (2008). *Why Do People Migrate? A Review of the Theoretical Literature*. Maastricht: Maastricht Graduate School of Governance, MPRA Paper No. 28197.

İçduygu, A., Erder, S. ve Gençkaya, Ö. F. (2014). *Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere*. İstanbul: Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi.

IOM. (2011). Glossary on Migration, *International Migration Law Series* No. 25. <http://www.iom.int/key-migration-terms> (Erişim tarihi 01.06.2016).

Kirişçi, K. (1999). “Türkiye’ye Yönelik Göç Hareketlerinin Değerlendirilmesi”, *Bilanço 1923-1998: Türkiye*

Cumhuriyeti'nin 75 Yılına Toplu Bakış (10-12 Aralık 1998)

Uluslararası Kongresi, İstanbul: Tarih Vakfı Yay., s. 111-121.

Kılıç, A. (2016). İspanyol Engizisyonu ve Müslümanlar. *İnsan ve Toplum*, 6(1), 85-117.

Latif, D. (2002). Refugee of the Turkish Republic. *The Turkish Yearbook of International Relations*, Vol. XXXIII, 1-29.

Lee, E.S. (1966). A Theory of Migration. *Demography*, 3(1), 47-57.

Massey, D., J. Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. ve Taylor, E. (1993). Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, 19(3), 431-466.

Neumayer, E. (2005). Bogus Refugees? The Determinants of Asylum Migration to Western Europe. *International Studies Quarterly*, 49, 389-409.

Özcan, M. (2005). *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku*. Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu.

Özdemir, E. (2016). Türk Dış Politikası Açısından Bir Kriz Örneği: I. Körfez Savaşı ve Türkiye'ye Gelen Iraklı Kürt Sığınmacılar (1999). *Bölgesel Çalışmalar*, 1(1), 217-249.

Perruchoud, R. (1992). Persons falling under the Mandate of the International Organization for Migration (IOM) and to Whom the Organization may Provide Migration Services. *International Journal of Refugee Law*, 4(2), 205-215. http://www.rcmvs.org/documentos/IOM_EMM/resources/IOM_Mandate.pdf (Erişim tarihi: 01.06.2016).

Resmi Gazete. (2013). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)*, Sayı: 28615.

Richmond, A. H. (1988). Sociological Theories of International Migration: The Case of Refugees. *Current Sociology*, 36(2), 7-25.

Şahin, C. (2015). Rus Yayılmacılığına Bir Örnek: 1944 Kırım Türklerinin Sürgünü. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 8(39), 326-340.

Shaw, S. (1991). *The Jews of the Ottoman Empire and the Turkish Republic*. ABD: New York University Press.

T.C.İ.B. (Şubat, 2005). *İltica ve Göç Mevzuatı*. Ankara: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, http://www.goc.gov.tr/files/files/iltica_goc.pdf

T.C.İ.B. (Aralık, 2013). *Türkiye ve Göç Yönetimi*, Yayın No: 4. Ankara: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, http://www.goc.gov.tr/files/_dokuman19.pdf

T.C.İ.B. (2013). *Türkiye ve Göç*. Ankara: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları, http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_tasarim_icler.pdf

T.C.İ.B. (Şubat, 2015). *Geçici Koruma: Kitlesele Akınlar*. http://www.goc.gov.tr/icerik6/Kitlesele%20Akınlar_409_558_559_icerik

Şebnem ÇAKRAN, Veysel EREN

UNDESA (United Nations, Department of Economic and Social Affairs). (2015). *Trends in International Migrant Stock: The 2015 revision*. <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml> (Erişim tarihi: 02.06.2016).

Extended Abstract

Introduction and Method

Worldwide millions of people are affected by incidents of conflict, persecution, violence, or violations of human rights which cause people to move away from their country of origin and seek refuge in another country. According to the UNHCR (2015), 59.5 million individuals were forcibly displaced in 2014 compared to 51.2 million a year earlier. This increase of 16 percent is recorded as the highest annual increase in the period after World War II. The Syrian Civil War that broke out in 2011 and continues up to today is the main driving force behind the sharp increase in the global refugee population. The Syrian Civil War has created the biggest humanitarian and refugee crisis of our time. In light of this refugee crisis, the term “refugee” is commonly used as equivalent for asylum seeker and migrant. The incorrect usage of these terms by media during daily discussions and in literature could lead to serious problems (i.e. incorrect identification of individuals fleeing from danger in their origin country may indicate the fine line between death and survival. Since recognizing the differences between these terms is crucial for understanding the refugee problem it automatically also plays a major role in solving this problem. Therefore, the differences between these terms will be examined.

A theoretical framework will be set by taking a closer look at migration theories. Since migratory movements affect many countries, societies and individuals it is useful to evaluate it from a theoretical point of view. Until today, many migration theories have been developed, but most of these theories only explain voluntary rather than involuntary migration. Since this study focuses on refugees, it will try to examine only those theories that explain refugee migration. The number of theories that explain refugee migration is limited because refugee movements arise spontaneously under unforeseen circumstances, while other migratory movements often occur under foreseeable circumstances. In order to fill this gap in literature, refugee movements will be explained by using Ravenstein’s migration theory published in his seminal work “The Laws of Migration” in 1889 and Lee’s “Push and Pull Theory” published in 1966. When people decide to migrate they are affected by push, pull, and personal factors and are going through a complex decision-making process. Lee’s migration theory falls short in explaining this process. Therefore, this study merges Lee’s “Push and Pull” Theory” with Develioğlu’s (2015) “Decision-Making Theory”. In the last section of this study, the refugee policy of the European Union and Turkey will be examined because these two actors have an important role in tackling the current refugee crisis.

Results and Discussion

A “migrant” can be defined as “any person who is moving or has moved across an international border or within a State away from his/her habitual place of residence, regardless of (1) the person’s legal status; (2) whether the movement is voluntary or involuntary; (3) what the causes for the movement are; or (4) what the length of the stay is” (IOM, 2011). Perruchoud (1992) underlines that “the decision to migrate is taken freely by the individual concerned, for reasons of personal convenience” (s. 209). Hence, the term migrant is very broad as it includes all kinds of migratory movements. Migration in general also includes refugees and asylum seekers.

According to Article 1(A)(2) of the 1951 Geneva Convention, a refugee is any person who “owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable, or owing to such fear, is unwilling to return to it.” A refugee may not be expelled against his or her will to a territory where he or she fears threats to life or freedom. According to the IOM (2011), an asylum seeker is “a person who seeks safety from persecution or serious harm in a country other than his or her own and awaits a decision on the application for refugee status under relevant international and national instruments.”

The movement of refugees can be explained by a “push” factor, as they are directly threatened by persecution or death. On the other hand, the movement of migrants is influenced either by “pull” factors in the host country or by “push” factors in the origin country. Hence, migrants move by free will and for personal convenience. Refugees might take their decision to move voluntarily but not by free will.

Ravenstein explains refugee movement with two of the seven *Laws of Migration*: 1) most migrants move only a short distance; and 2) migration proceeds step by step (Grigg, 1977). Both of these laws are applicable to the current refugee crisis.

Lee explains the decision to migrate by: 1) factors relating to the origin country; 2) factors relating to the host country; 3) intervening obstacles; and 4) personal factors. Lee’s migration model falls short in explaining the personal pull and push factors that affect the migration decision. Develioğlu’s theory can be used to explain these personal factors by distinguishing between emotions, values, experiences, perceptions and environment during the decision-making process. Develioğlu distinguishes between two forms of deciding: 1) “taking a decision” (one takes a decision by evaluating and comparing alternatives rationally and voluntarily); and 2) “making a decision” (one is forced to make a choice and feels uncomfortable with giving up the alternatives). The first decision-making process explains the

Şebnem ÇAKRAN, Veysel EREN

movement of migrants, while the second explains the movement of refugees.

Turkey has—despite its geographical constraints to the 1951 Geneva Convention—opened its borders throughout history for asylum seekers, migrants and refugees from different countries, religions and races just like the Ottoman Empire. The European Union is characterized as “Fortress Europe” despite its fundamental humanitarian principles and is said to deepen the refugee crisis.