

MİSAFİRLİKTE VATANDAŞLIĞA TÜRKİYE'DEKİ SURIYELİLERİN HUKUKİ STATÜSÜ: TÜRKİYE VE AVRUPA BİRLİĞİ MEVZUATI EKSENİNDE KARŞILAŞTIRMALI BİR DEĞERLENDİRME

Erdinç Yazıcı¹ - Hıdır Düzkaya²

¹ORCID ID: orcid.org/0000-0001-7303-121X

²ORCID ID: orcid.org/0000-0002-2157-0438

Öz

Günümüzde ulusal sınırları aşan Suriyeli sığınmacı göçü, II. Dünya Savaşı sonrası uluslararası ölçekte karşılaşılan en büyük insani krizdir. 2011 yılından bu yana Suriye'de yaşanan çatışmalar, ülke nüfusunun neredeyse yarısını zorla yerinden ederek, bölge ve AB ülkelerini hedefleyen göç hareketini tetiklemektedir. Bu göç hareketinin neden olduğu sorunları anlayabilmek ve bu sorunlara çözüm üretebilmek için, öncelikle söz konusu hareketin öznesi olan sığınmacıların hukuki statüleri ve mevcut durumdaki haklarının anlaşılması gerekmektedir. Bu amaçla yapılan çalışma, AB ve Türkiye'deki göç hukukunun gelişim süreçleri, modern göç hukuku yaklaşımları ve Suriyeli sığınmacılar özelinde izlenen politikaları açıklamaya çalışmakta ve karşılaştırmalı bir değerlendirme sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Suriyeli Mülteciler, AB, Türkiye, Mülteci Hukuku, Geçici Koruma.

¹ Doç. Dr., Gazi Üniversitesi İİBF, Çalışma ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Ankara- Türkiye.
E-posta: erdincy@gazi.edu.tr.

² Arş. Gör., Gazi Üniversitesi, İİBF, Çalışma ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, Ankara- Türkiye.
E-posta: hduzkaya@gazi.edu.tr, Sorumlu yazar.

THE LEGAL STATUS OF SYRIANS IN TURKEY FROM BEING GUEST TO CITIZENSHIP: A COMPARATIVE EVALUATION ON TURKEY AND EUROPEAN UNION LEGISLATION AXIS

Erdinç Yazıcı – Hıdır Düzkaaya

ABSTRACT

Nowadays, going beyond national borders, migration of Syrian refugees is the biggest humanitarian crisis on the international scale after World War II. The conflicts that have taken place in Syria since 2011 have forced almost half of the country's population to displace, triggering a migration movement targeting the region and EU countries. In order to understand the problems of this migratory movement and to be able to find solutions to those problems, it is necessary to understand the legal status of the refugees and their rights in the current situation. For this purpose, this work aims to clarify the development processes of immigration law in EU and Turkey, modern immigration law approaches, policies about Syrian refugees and presents a comparative evaluation.

Keywords: Syrian refugees, EU, Turkey, Refugee Law, Temporary Protection,

GİRİŞ

İnsanoğlunun tarih sahnesine çıktığı günden bu yana toplumsal ilişkiler bütününe etkileyen en önemli olgulardan birisi olan göç; kişilerin ya da grupların -sembolik, coğrafi ya da idari sınırların ötesinde- yeni yerleşim alanları ve yaşam tarzlarına doğru hareketi olarak tanımlanabilmekte ve homojen olmayan içeriğinin doğal sonucu olarak her toplum için farklı sonuçlar doğurmaktadır.

Bu çerçevede, sosyal bir parametre olarak göç olgusu; gerçekleşme biçimi, nedeni ve sonucuna bağlı olarak birçok farklı şekilde sınıflandırılabilir. Göçün nedenleri arasında ekonomik kaygılardan doğal afetlere, etnik çatışmalardan ülkelerarası savaşılara kadar birçok faktör sıralanabilmesine rağmen; yer değiştirme olgusu genellikle iradeye bağlı olarak, gönüllü - isteğe bağlı- ve zorunlu temel başlıkları altında incelenmektedir (Strateji Düşünce ve Analiz Merkezi [SDAM], 2015, s. 2). Çoğunlukla ekonomik kaygılara dayanan göç hareketleri sonrasında, göçmen statüsüne sahip gruplar ortaya çıkmaktadır. Liberal ve neo-liberal politikaların doğal sonucu olarak önce köylerinden şehirlere, günümüzde de az gelişmiş ülkelere gelişmekte ve gelişmiş ülkelere yönelen bu göç hareketi; Uluslararası Göç Örgütü'nün verilerine göre, 2015 yılı itibarıyla 244 milyon kişiyi kapsamaktadır (Hâkimi, 2016: 6). Bu artışın nedenleri incelendiğinde, daha iyi yaşam ve ekonomik koşulları elde etmek için isteğe bağlı göçlerin yanı sıra, bölgesel ölçekli çatışmaların tetiklediği zorunlu göç hareketlerinin ağırlığı gittikçe artmaktadır.

İsteğe bağlı olmayan zorunlu göç hareketleri; devletlerarası, kimlikli (etnik, mezhepsel veya kültürel) ve sivil çatışmalar, baskıcı, otoriter ve devrimci rejimler ve doğal afetler gibi çevresel sorunların sonucudur (Yüksel, Bolat ve Mor., 2014, s. 4-5). İsteğe bağlı olmayan bireysel ya da kitlesel bu göç hareketleri; 17. yüzyılda Protestan Huguenotların Fransa'dan sürülmesinden, 18. ve 19. yüzyılda Avrupa'da ulus devletlerin güçlenmesi sürecinde İtalya, Almanya ve Fransa'dan mülteci gruplarının kitlesel olarak kıta içerisinde göçüne, 1948 yılından bu yana Orta Doğu'da komşu ülkelere sığınan Filistinlilerden Suriyeli mültecilere kadar birçok grubu kapsamaktadır (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı [ASPB], 2015, s. 38-39).

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, Avrupa'nın merkezinde ortaya çıkan mülteci hareketliliğinin ulus devletlere getirdiği yük ve bu hususta ülkeler

arasında imzalanan anlaşmaların yetersiz kalması; sorunu uluslararası toplumun gündemine taşımış ve 1951'de BMMYK'nın kurulması ve mülteci hukukunun temel metni olarak kabul edilen Cenevre Sözleşmesi'nin kabul edilmesinin yolunu açmıştır (Kaya ve Eren, 2015, s. 11). Fakat mülteci tanımının Cenevre Sözleşmesi ve 1967 tarihli New York Protokolü'nde "haklı nedene dayanan zulüm korkusu" ifadesiyle bireysel açıdan dar bir çerçeveye sınırlandırılması; savaş, doğal afetler veya politik ve ekonomik karışıklıklar gibi zorunlu nedenlerle ülkesini terk etmek zorunda kalan insanların statüsü tartışmalı hale getirmektedir (Özcan, 2015, s. 17). Bu nedenle savaş, silahlı çatışmalar ya da yaygın insan hakları ihlalleri nedeniyle ülkesini terk etmek zorunda kalan insanlar; uluslararası mevzuatın sonucu olarak mülteci statüsü kazanamasa da İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 14. madde 1. fıkrasında yer alan iltica hakkını kullanarak "de facto mülteci" konumuna geçmektedir (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi [İHEB], 1948, m. 14/1). Bu statü probleminin çözümlenebilmesi için BM ve AB nezdinde yürütülen çalışmalarla uluslararası mevzuata "geçici koruma rejimi" eklenmiştir. Geçici koruma statüsü, kitlesel akınlarda bireysel olarak başvuruların yapılamadığı ya da değerlendirilemediği süreçlerde geçici ve esnek koruma mekanizması olarak karşımıza çıkmaktadır (Elçin, 2016, s. 10).

İltica hukuku açısından görece yeni bir kavram olarak tanımlanabilecek geçici koruma rejiminin uygulamada ilk örnekleri arasında; İspanya iç savaşından kaçanların 1936'da Fransa'ya sığınması, Macaristan'da yaşanan ayaklanma sonrası yaklaşık 100 bin insanın 1956'da Avusturya'da misafir edilmesi ve 1970'de Vietnam ve Laos'ta yaşanan iç karışıklıklar ve savaşlardan etkilenen insanların komşu ülkelere kitlesel göçü bulunmaktadır (ASPB, 2015, s. 39-40). Öngörülemeyen ve hızlı bir şekilde gerçekleşen kitlesel göç hareketlerine acil ve geçici çözüm bulmak amacıyla geliştirilen geçici koruma statüsünün Avrupa'nın gündemine gelmesi, 1990'lı yıllarda yaşanan ve Avrupa açısından II. Dünya Savaşı sonrası en büyük mülteci krizi olan Bosna-Hersek iç savaşının sonrasına tekabül etmektedir (Kaya ve Eren, 2015, s. 33-34).

Mülteci hukukunun temel kavramlarının hedef ülke ve mülteciler için hak ve sorumluluklar çerçevesinde çizildiği öncül metinlere kıyasla, geçici koruma statüsü; sığınmacıların İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde belirtilen temel kişisel haklardan faydalanabilmesi ön koşuluyla şekillenmektedir. BMMYK'nın 1979 ve 1981 tarihli iki farklı yönetim kurulu kararı, geçici koruma rejimine

tabi olan insanların sahip olması gereken haklar arasında; beslenme, barınma, temel temizlik ve sağlık konuları dâhil olmak üzere temel ihtiyaçlara erişimin yanı sıra, aile bütünlüğüne saygı, refakatçisi olmayan çocukların korunması ve bu hususlarda uygun düzenlemelerin yapılması gibi önlemleri sıralamaktadır (ASPB, 2015, s. 40). Konu ile ilgili AB nezdinde yapılan en önemli ve temel düzenleme ise, Avrupa Birliği Konseyi tarafından 2001 yılında kabul edilen Geçici Koruma Yönergesi'dir (Topal, 2015, s. 13; EC, 2001).

1980 sonrası dönemde gelişmiş ülkelerin uyguladığı liberal göçmen politikasını değiştirmesi, Orta Doğu başta olmak üzere iç Asya ve Afrika'da yaşanan siyasi karışıklıklar ve bölgesel savaşlar, zorunlu göçmen sayısını her geçen gün arttırmaktadır. BMMYK'nın yayımladığı Küresel Eğilimler Raporu'na göre; savaşlar, çatışma, zulüm, şiddet ve insan hakları ihlalleri nedeniyle zorla yerinden edilenlerin sayısı 2015'te bir önceki yıla göre 5,8 milyon kişi artarak, 65.3 milyona ulaşmıştır. Dünya üzerinde en fazla mülteciye kaynaklık eden ülkeler ise sırasıyla Suriye, Afganistan ve Somali'dir (Anadolu Ajansı [AA], 2016a).

BMMYK verilerine göre, 2015 yılı itibariyle dünya üzerinde en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke olan Türkiye; düzenli ve düzensiz nüfus hareketleri açısından hem transit hem de hedef ülkeye dönüşmektedir. 1980 sonrasında Irak-İran Savaşı (1988), Eski Yugoslavya'daki iç savaş (1992-1997), Bulgaristan'dan sınır dışı edilen Türk soylu mülteciler (1989), I. Körfez Savaşı (1990-1991) ve Ahıska Türklerinin sürgünü gibi kitlesel göç hareketleri ile yaklaşık 1 milyon sığınmacıya kapılarını açan Türkiye, günümüzde de 3 milyonu aşan sayıda Suriyeliyi geçici koruma statüsü çerçevesinde misafir etmektedir (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1012-1014; Göç İdaresi Genel Müdürlüğü [GİGM], 2016).

Yaşanan mülteci hareketleri ve AB ile yürütülen üyelik müzakerelerinin doğal sonucu olarak yürürlüğe giren 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ve 2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği'nin (GKY) Avrupa Birliği (AB) mevzuatı ile karşılaştırılması ve iltica hukuku mevzuatının tespit edilen eksiklikler çerçevesinde iyileştirilmesi, küresel ölçekte bir göç ülkesi haline gelen Türkiye'nin Suriyeliler başta olmak üzere karşı karşıya kaldığı düzenli ve düzensiz göçler için daha sağlıklı bir politika üretebilmesine yardımcı olacaktır.

Avrupa Birliği'nde Göç Hukuku: Liberal Politikalardan Dışlamaya

II. Dünya Savaşı boyunca 20 milyona yakın insanın zorunlu nedenlerle yer değiştirmesi sonrası ortaya çıkan mülteci sorununa çözüm bulabilmek amacıyla savaş esnasında ve sonrasında birçok organizasyon kurulmuştur (Kaya ve Eren, 2015, s. 12). Söz konusu dönemde gittikçe büyüyen bu soruna çözüm bulmak amacıyla mültecilerle ilgili sözleşmeler, bu organizasyonların da etkisiyle, ülkelerarası statüden çıkarak, uluslararası bir statü kazanmıştır. Bu çerçevede, 10 Aralık 1948'de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si'nin 14. Maddesi³, "iltica hakkı"nı temel bir insan hakkı olarak kabul etmiştir. Bu metinde yer alan hemen hemen bütün haklar söz konusu dönem içerisinde çeşitli takip, denetim, yaptırım araç mekanizmalarına sahip Birleşmiş Milletler Sözleşmeleri'ne dönüşmüştür. Birleşmiş Milletler nezdinde yürütülen çalışmalar ile Mülteciler Yüksek Komiserliği 14 Aralık 1950'de kurulmuş ve 1 Ocak 1951'de çalışmaya başlamıştır (Toplu, 2014, s. 10). BMMYK'nın kurulması mülteci sorunu için bir dönüm noktasıdır. Böylece, tarihte ilk defa mültecilerin ihtiyaçlarına cevap veren resmi bir yapı ve uluslararası hukuk kapsamında mültecilerin korunmasına dair standartlar oluşturulmuştur (Toplu, 2014, s. 10). BMMYK'nın üstlendiği görevleri iki kategoride toplamak mümkündür: komisyon öncelikle mültecilere uluslararası koruma sağlamayı ve daha sonrasında hükümetlere sağlanacak yardımlar ile mültecilerin gönüllü geri dönüşlerini ya da yeni topluluklar ile kaynaşmalarını temin etmeyi amaçlamaktadır (Özcan, 2005, s. 9-10).

Cenevre Sözleşmesi'nin 1. Maddesi A fıkrası ikinci paragrafına göre mülteci; "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve 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 şahıs"tır. Bu tanımda yer alan "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar" ifadesi ilgili Sözleşme'nin B fıkrası birinci paragrafında ayrıntılarıyla açıklanarak, "1

³ İHEB'nin 14. Maddesi 1. Fıkrasına göre; "Herkesin zulüm altında başka ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı vardır (İHEB, m. 14/1)."

Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar" veya "1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da ya da başka bir ülkede meydana gelen olaylar" şeklinde anlaşabileceği ve bu kararın taraf devletlere bırakıldığı ifade edilmektedir. Bu tarihi ve coğrafi sınırlama nedeniyle birçok mültecinin sözleşme kapsamına girmemesi, söz konusu insanların temel insan hakkı olarak sahip oldukları mülteci hukukundan doğan haklara ulaşamamasına neden olmuştur. Karşılaşılan bu sorunu aşabilmek için 1967'de New York'ta toplanan Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda "1951 Sözleşmesine Ek Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol" kabul edilmiştir (İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği [Mazlumder], 2014, s. 20). 1967 Protokolü ya da diğer adıyla New York Protokolü'nün 12. Maddesine göre, Sözleşme'de tanımdan "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda" ve "söz konusu olaylar sonucunda" ifadeleri çıkarılmış ve sözleşmenin zaman bakımından getirdiği sınırlama kaldırılmıştır. Ancak coğrafi sınırlama, Türkiye ile birlikte birkaç ülke tarafından günümüzde de uygulanmaya devam etmektedir (Kaya ve Eren, 2015, s. 13).

İlticanın temel bir insan hakkı olarak kabul edilmesine ve temel insan haklarının evrenselliği ilkesine rağmen; temel mülteci hukuku ve anayasalar, mültecilere söz konusu hakların sunulması hususunda bazı sınırlamalar getirmektedir. Bu açıdan Cenevre Sözleşmesi, mülteciler için karma haklar sunmaktadır. Sözleşmeye göre, taraf devletler mülkiyet edinme (m. 13), çalışma (m. 17) ve işyeri açma (m. 18) hakları açısından yabancılara tanıdıkları haklara eşdeğer; eğitim (m. 22), hukuk mahkemelerine müracaat (m. 16) ve sosyal yardım ile işe konusunda (m. 23) ise kendi vatandaşları ile aynı hakları sunmayı taahhüt etmektedir (Mazlumder, 2014, s. 20).

Mültecilerin sahip olduğu haklar hususunda, oldukça geniş bir uluslararası mevzuat bulunmasına rağmen, Cenevre Sözleşmesi'nden bugüne devam eden en önemli tartışmalardan birisi mülteci kavramının tanımıdır (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1015-1016). Mülteci tanımında yer alan "İrki, dini, tabiiyeti, belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya mülteci tanımında yer alan siyasi düşünceleri" nedeniyle yer değiştirmek zorunda kalanlar mülteci olarak tanımlanırken; doğal afetler, iç veya ülkeler arası savaşlar sonucu bireysel veya kitlesel hareketlerle ülkesini terk etmek zorunda kalan insanların statüleri ile ilgili belirsizlik ve uygulama farklılıkları devam etmektedir. Mülteci statüsü kazanamayan söz konusu insanlar, uluslararası mülteci hu-

kuku gereği geri gönderilme korkusu taşıyarak sığınmacı statüsünde yaşamaktadır. Bu insanlar, statüleri belirlenene kadar sığındıkları ülkede sığınma başvurusunun adil ve etkin bir şekilde incelenmesi, bu inceleme süresince geçici ikamet izninin verilmesi ve asgari düzeyde de olsa sosyal yardım görme gibi temel haklara sahiptir (Özcan, 2005, s. 22-23).

“Geçici Koruma Rejimi”, yukarıda ifade edilen statü probleminin doğal bir sonucudur. 1970'lerin ortasında Asya'da yaşanan savaşlar sonrası uygulanmaya başlanan bu statü, iç savaş ve benzeri geniş çaplı şiddet hareketleri sonucu yerinden edilmiş kişilere kalıcı çözüm bulunana dek koruma sağlanmasını hedeflemektedir (Kaya ve Eren, 2015, s. 33-34). Geçici koruma statüsü, zorunlu nedenler sonucu ülkesinden ayrılmak zorunda kalan insanların güvenli bir ortama yerleştirilmesi ve başta geri göndermeme ilkesi olmak üzere temel insan haklarının güvence altına alınmasını amaçlanmaktadır.

1990'lı yıllarda Bosna-Hersek'te yaşanan olaylar sonrası gelişen mülteci akını, söz konusu statünün Avrupa ülkelerinin de gündemine gelmesini sağlamıştır. Diğer uluslararası koruma statülerine nazaran oldukça muğlak olan bu statü, uygulayıcı ülkenin mevcut şartlarına bağlı olarak yorumlanabildiği için oldukça esnek bir rejime dönüşmektedir. Bu çerçevede, geçici koruma rejimi ile ilgili ilk uluslararası belge, 1994 yılında BMMYK tarafından yayımlanan rapordur (United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], 1994). Bu rapora göre, geçici koruma rejiminin temel özellikleri arasında sığınma talep edilen ülkeye kabul, geri göndermeme ve temel nitelikteki insan haklarına saygılı bir biçimde, 1981 tarihli BMMYK'nın 22 numaralı kararı ile uyum içinde muamele edilmesi ve bu insanların geldiği ülkede şartların düzelmesi durumunda geri gönderilebilmesi bulunmaktadır (Dizman, 2012, s. 2-3). Komisyon'un ilgili alanına giren kişiler, Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolü'nde yer alan mülteci tanımının ötesine geçerek; çatışma ya da kamu düzenindeki ciddi rahatsızlıklar nedeniyle kaçan, geri dönüş yapan, vatansız, savaş öncesi kabul edilen uluslararası düzenlemeler kapsamına giren ve ülkelerinde yerinden edilmiş kişileri de kapsamaktadır (Özcan, 2005, s. 11-12).

Avrupa Birliği'nde Temel Göç Hukuku

AB ülkelerinin II. Dünya Savaşı sonrası göç politikaları üç farklı döneme ayrılmaktadır. Savaş sonrası başlayan ve 1970'lere kadar devam eden ilk dö-

nem, ülkelerin II. Dünya Savaşı'nın yaralarını sarmaya çalıştığı ve sanayi alt-yapısının yeniden kurulması aşamasında ihtiyaç duyulan insan kaynağını güneydeki az gelişmiş ülkelerden transfer ettikleri yıllardır. 1970'lere gelindiğinde ilgili ülkeler, petrol krizinin tetiklediği sanayi üretimindeki düşüşün neden olduğu ekonomik sorunları aşabilmek için liberal göç politikalarını terketmesine rağmen, başta aile birleşmeleri olmak üzere ekonomik ve zorunlu nedenlere dayanan göç hareketlerine maruz kalmaya devam etmişlerdir (Güleç, 2015, s. 83). Günümüzde de etkilerini hissettiğimiz üçüncü dönem, Soğuk Savaş'ın bitmesi ile başlamış ve ekonomik problemlerin yanı sıra bölgesel çatışmaların kaçınılmaz sonucu olarak ortaya çıkan zorunlu göçlerin hedefi haline gelen Avrupa ülkelerinin, AB çatısı altında ortak bir mülteci hukuku ve dış sınırları her geçen gün kuvvetlendirilen bir Avrupa kalesinin inşa edildiği yıllardır (Özcan, 2005, s. 37).

AB ülkeleri arasında ortak bir mülteci hukukunun oluştuğu dönemi de kendi içerisinde üç farklı alt bölüme ayırmak mümkündür. Bu alt dönemlerden ilki, liberal politikaların terk edildiği 1970'li yıllarda başlayıp Soğuk Savaş'ın bittiği 1990'ların başına kadar devam etmiştir. AB içerisinde ortak bir sığınma hukuku oluşturularak, ülkeler arasındaki mevzuat farklılıklarını ortadan kaldırmak amacıyla ilk örgütlenmelerin kurulduğu söz konusu dönemin ilk teşebbüsü, 1975'te Avrupa Konseyi Zirvesi'nde teşkil edilen Trevi Grubu'dur. AB ülkelerinin Adalet ve İçişleri Bakanlığı yetkililerinin katılımıyla toplanan bu örgüt, sivil havacılık güvenliği, terörizm ve nükleer güvenlik gibi sınırlar arasındaki güvenlik önlemlerini önceleyen pek çok başlıkta bilgi paylaşımı kurallarını düzenlemiştir (Güleç, 2015, s. 85). AB ülkeleri arasındaki iş birliği, 1985'te Avrupa Topluluğu üyesi olan Belçika, Fransa, Almanya, Lüksemburg ve Hollanda arasında iç sınırlardaki güvenlik önlemlerini azaltan ve dış sınırlarda denetimi daha da sıkılaştıran Schengen Grubu'nun kurulmasıyla ilk meyvesini vermiştir (Güleç, 2015, s. 85).

Bu dönemde, AB ülkeleri arasındaki sığınma hukuku özelinde mevzuat farklılıkları hem sığınmacıları hem de ülkeleri menfi yönde etkilemekteydi. Sığınmacılar, koşulları değişmeksizin farklı bölgelerde farklı fırsatlara erişebilmekte ve sığınma elde etmek amacıyla birden fazla ülkeye başvuru doğal karşılanmaktaydı. Ülkeler arasındaki mevzuat farklılıkları, daha liberal ve esnek sığınma mevzuatına sahip ülkeleri hedef ülke haline gelirken, mülteciler özelinde külfet paylaşımı birlik içerisinde yeteri ölçüde sağlanamamaktaydı. Bu sorunu aşabilmek için, ortak bir sığınma hukuku oluşturulması hedefi ile

çabaların yoğunlaştığı ikinci alt dönem, 1990 yılında Dublin Sözleşmesi'nin imzalanması ile başlamış ve 1999'da Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile son bulmuştur. Avrupa Topluluğu ülkeleri arasında sığınmacılar hususunda siyasi diyalogun başladığı ilk anlaşma olan Dublin Sözleşmesi, sorumluluk paylaşımına ve ülkeler arasındaki mevzuatın uyumlaştırılmasına odaklanmıştır (Güleç, 2015, s. 86). Dublin Sözleşmesi'nden birkaç gün sonra imzalanan Schengen Sözleşmesi, sığınma ve telafi edici düzenlemeler hususunda Dublin Sözleşmesi ile neredeyse aynı hükümleri içerse de kişilerin serbest dolaşımına ilişkin konuları da kapsayan daha zengin bir metindir (Özcan, 2005, s. 32-33).

Avrupa Topluluğu'nun üç sütunlu bir anayasa çerçevesinde Avrupa Birliği'ne dönüşmesini sağlayan Maastricht Antlaşması, göç hususunu üçüncü sütun içerisinde yer alan Adalet ve İçişleri bölümünün bir alt başlığı olarak incelemiş ve hükümetler arası bir konu olmanın yanı sıra topluluk hukukunun da bir parçası haline getirmiştir (Güleç, 2015: 85-86). Sığınma mevzuatının AB çatısı altında değerlendirilmeye başlandığı söz konusu dönemde sığınma konusunda karşılaşılan sorunlar; Cenevre Sözleşmesi'nin uygulanması hususunda üye devletler arasındaki uyumsuzluk, sığınma prosedürüne dair asgari bir standardın olmaması, sığınma hakkı kazanamayacak bireyler için ortak bir sözleşmenin bulunmaması, ev sahibi üçüncü ülke ilkesinin tesisi, Cenevre Sözleşmesi kapsamına giremeyen mültecilere sunulacak haklar ve külfet paylaşımı ve sığınmacı takip sisteminin oluşturulmasıdır (Özcan, 2005, s. 91-92). Bu sorunları çözmek amacıyla birlik içerisinde yürütülen çalışmalar, ülkelerin adalet ve içişleri alanında birbirlerine daha fazla entegre olmaları ve ortak bir sığınma hukukunun birlik çatısı altında teşkil edilmesini sağlamıştır.

1997 yılında imzalanan ve 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile başlayan üçüncü alt dönem; vize, iltica, göç ve kişilerin serbest dolaşımı ile bağlantılı üçüncü sütuna ait hususları hükümetler arası politika zemininden çıkararak topluluk anayasasının temel kaynağını teşkil eden tüzük, direktif, karar, öneri ve görüşler ile şekillendirilen birinci sütuna taşınması ve sonrasındaki gelişmeleri içermektedir (Özcan, Elmas, Mutuş ve Kutlay, 2010, s. 5). Bu antlaşma, Adalet ve İçişleri alanındaki düzenlemeleri ortak çıkar alanında incelemek yerine, Avrupa Birliği Anayasası (ABA) birinci sütunu içerisinde aşamalı olarak özgürlük, güvenlik ve adalet politikalarını topluluk politika alanlarından biri haline getirerek oldukça önemli bir yenilik

getirmiştir (Özcan, 2005, s. 122-123). Bu antlaşma sonrasında AB ülkelerinin mevzuatlarını uyumlu hale getirme ve ortak bir politika zemini oluşturma yönünde yürüttüğü çalışmalar; ortak bir sığınma hukuku oluşturulması amacıyla günümüzde de etkisini hissettiğimiz Tampere Zirvesi (1999), Lahey Zirvesi (2003), Dublin II Sözleşmesi (2003), Avrupa Birliği'nde Özgürlük, Güvenlik ve Adaletin Güçlendirilmesi başlıklı Hague Programı (2004), Birliğin Göçe Yönelik Global Yaklaşımı'nın kabul edildiği Avrupa Konseyi Kararı (2005), Avrupa Birliği İltica ve Göç Paktı (2008), Lizbon Antlaşması (2009) ve Stockholm Programı (2009) gibi hukuki düzenleme ve programlarla şekillenmeye devam etmektedir (Güleç, 2015: 87-89). AB nezdinde yukarıda ifade edilen yasal düzenlemeler çerçevesinde ortak bir sığınma hukukunun geliştirilmesi hususunda önemli adımlar atılmasına rağmen, hala tek tip bir Avrupa göç politikasının oluşmadığı görülmektedir (Güleç, 2015, s.82).

Dublin ve Schengen Sözleşmeleri ile 1990'lı yıllarda başlayan ortak bir Avrupa sığınma hukuku arayışları yasadışı göç ve kişilerin Schengen bölgesine düzensiz yoldan girişlerini; vize politikaları, dış sınırların etkin bir şekilde kontrolü, üçüncü ülkelere irtibat görevlileri gönderilmesi ve sınır ötesi kontrol araçları ile sınırlandırılmayı amaçlamaktadır (Özcan, 2005, s. 37). Bu müdahaleler, ekonomik sebeplerle Avrupa ülkelerine ulaşmayı deneyen düzensiz göçleri durdurmakla birlikte, ülke içi çatışmalar veya ülkeler arasındaki savaşlar sonucu zorunlu nedenlerle sığınma talebinde bulunan mültecilerin de göç güzergâhlarının tıkanmasına ve zarar görmelerine sebep olmaktadır. Schengen Antlaşması sonrası Avrupa Birliği ülkeleri arasında sınırlar ortadan kalkarken, birlik dışından gelen düzensiz göçlere karşı gittikçe daha katı bir güvenlik duvarı örülmektedir. Söz konusu güvenlik önlemlerinin yapılandırılması aşamasında, sığınma başvurusunun değerlendirilmesi başta olmak üzere AB ortak sığınma sisteminin ilkelerinin belirlenmesi, güvenli üçüncü ülkelerin tanımlanması ve geri kabul antlaşmaları önemli görevler üstlenmektedir (Özcan, 2005, s. 178-179).

AB'nin dış sınırlarının güvenliğini arttırmak ve düzensiz göçleri engellemek için, mevcut hukuki statü içerisinde kullandığı argümanlardan en önemlilerinden biri geri kabul antlaşmalarıdır. Literatürde geri kabul antlaşmaları; " tarafların, birbirlerinin topraklarında yasadışı olarak ikamet eden vatandaşlarını ve/veya kendi toprakları üzerinden diğerine yasadışı olarak geçen üçüncü ülke vatandaşlarını geri kabul etme yükümlülüğü altına girmesi"

olarak tanımlanabilmektedir (Özcan, 2005, s. 5). Avrupa Birliği'ne üyelik prosedürünün bir parçası olarak üyelik görüşmeleri esnasında veya farklı coğrafyalardan üçüncü ülkelerle imzalanan geri kabul anlaşmaları, mülteci yükünü Avrupa Birliği'nin çekirdeğinden uzak tutarak Merkezi ve Doğu Avrupa ülkeleri başta olmak üzere üçüncü ülkelerin sorumluluğuna bırakmaktadır. Geri kabul anlaşmaları kapsamına imzacı devletlerin vatandaşlarının yanı sıra vatansızlar da dâhil olmak üzere üçüncü ülke vatandaşlarının da girmesi, AB'ye komşu olan transit ülkelerin ciddi bir maliyetle yüz yüze kalmalarına neden olmaktadır. AB'nin sınırlarını düzensiz göçlerden korumak için üçüncü ülkelere önerdiği geri kabul anlaşmalarının, imzacı devletler tarafından kabul edilmesi için vize kolaylığı ve muafiyeti de dahil olmak üzere teşvik edici birçok dış politika aracı kullanılmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı [TCABB], 2013, s. 6).

AB sığınma hukukunun ABA'nın birinci sütununa taşınması, ortak bir politika zemini oluşturulması yönünde çabaları arttırmakla birlikte; 1990'lı yıllarda Bosna-Hersek Savaşı ile başlayan Afganistan, Irak ve Suriye'de yaşanan iç çatışmalar sonrası hedef haline gelen AB ülkeleri liberal ve güvenlikçi politikalar arasında her geçen gün daha fazla sıkışmaktadır (Güleç, 2015, s. 91). Alternatif bir çözüm olarak Bosna-Hersek Savaşı'ndan etkilenen insanlara uygulanan geçici koruma rejimi, Geçici Koruma Yönergesi ile 2001'de tanımlansa da uygulamada yaşanan farklılıklar devletlerarasında halen devam etmektedir (Elçin, 2016, s. 50-51).

Avrupa Birliği'nde Geçici Koruma Statüsü: Bosna-Hersek Savaşı ve Sonrası

Bu tartışmalar devam ederken, Sovyetler Birliği'nin dağılması sonrası ortaya çıkan Yugoslavya Federasyonu'ndan 1991'de Hırvatistan ve Slovenya başta olmak üzere kurucu unsurların ayrılarak bağımsızlığını ilan etmesiyle başlayan süreç, Avrupa'nın II. Dünya Savaşı'ndan sonra karşılaştığı en büyük mülteci krizini tetiklemiştir. Federasyon içerisinde savaşın başlaması ile ilk aşamada 200 bin Hırvat yerinden edilse de asıl büyük mülteci hareketliliği Bosna-Hersek'in bağımsızlığını ilan ettiği 1992'deki çatışmalarla başlamıştır (Özcan, 2005, s. 102). 1992 Nisan'ında Doğu Bosna'da başlayan çatışmalar, aynı yılın haziran ayında 1 milyon, savaşın sona erdiği 1995 Aralık ayında ise yaklaşık 2.6 milyon insanın yerinden edilmesine neden olmuştur. Bu süreçte,

savaş öncesinde toplam nüfusu 4,4 milyon olan Bosna-Hersek'te, nüfusun yarısından fazlası evlerini terk etmek zorunda kalmış, ülke içerisinde yer değiştirenlerin yanı sıra yaklaşık 500 bin kişi de Bosna-Hersek'e sınırı olan ülkelere, 700 bin kişi ise Batı Avrupa ülkelerine sığınmıştır (ASPB, 2015, s. 7-8).

1990 öncesi Avrupa ülkelerinin zorunlu göçlere karşı genel yaklaşımı mülteci statüsü ile eşit haklar vermek şeklinde olsa da Bosna-Hersek savaşı sonucu kitlesel göç etmek zorunda kalan sığınmacıların sayısı söz konusu hakların sunulması yönünde birçok ülke için önemli sınırlılıkları ortaya çıkarmıştır. Bu sığınmacılar ile ilgili öncelikle bir statü tartışması yapılmış ve Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan mülteci tanımı kapsamına girmedikleri kabul edilmiştir. Sözleşme dışı mülteci olarak adlandırılan söz konusu insanlar, BM'nin tavsiye kararı ile uluslararası korumaya muhtaç kişiler olarak adlandırılmış ve bu statüde koruma bulabilmiştir (Özcan, 2005, s. 102-103). 1992 Temmuz'unda Birleşmiş Milletler'in sorunun muhataplarını bir araya getiren toplantısında, sözleşme dışı mülteci olarak görülen sığınmacılara karşı uygulanacak geçici koruma rejiminin çerçevesi çizilmiştir. Bu metinde yer alan tavsiye kararlarına göre geçici koruma rejimi Bosnalıların Avrupa ülkelerine kabulü, geri gönderilmemesi, geçici koruma süresince sığınmacıların temel haklarının gözetilmesi ve savaş sonrasında ülkelere geri dönmelerinin sağlanması ilkeleri üzerinde temellendirilmiştir (UNHCR, 1992, para. 13). Bosna-Hersek iç savaşı sonrası ortaya çıkan sığınmacıların göç ettikleri Bosna'ya komşu ülkeler başta olmak üzere Batı Avrupa ülkelerinde yaşadıkları statü problemi, geçici koruma rejiminin uluslararası bir koruma statüsüne dönüşmesinde önemli bir rol oynamıştır.

Geçici koruma rejiminin söz konusu olumlu taraflarına rağmen, uluslararası mülteci hukuku özelinde hak ve sorumluluk çerçevesinin ayrıntılarıyla belirlenmemiş olması, ülkeler arasında farklı uygulamalara neden olmakta ve söz konusu ulusal yaklaşımlar sığınmacılara zarar verebilmektedir. Bu statü, Bosna-Hersek Savaşı sonrası BMMYK'nın tavsiye kararları ve sığınmacılara ev sahipliği yapan ülkelerin uygulamalarıyla şekillenmiştir (UNHCR, 1997).

Avrupa Birliği çatısı altında 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren mülteci hukukunun ortak bir zemine oturtulma çabalarını zedeleyen geçici koruma rejimi uygulamaları, 2000'li yılların başında AB organlarınca değerlendirilmiş ve 2001'de ATA'nın 63.(2) (a) ve (b) maddesi uyarında bir Konsey

Yönergesi⁴ olarak kabul etmiştir (Kaya ve Eren, 2015, s. 38). Tampere Zirvesi sonrası sığınma hukuku alanında kabul edilen ilk anayasal metin olarak ön plana çıkan Yönerge, geçici koruma başta olmak üzere yerinden edilmiş kişiler ve kitlesel sığınma gibi kritik kavramları açıklamakta ve amacını “üçüncü ülkelerden gelen ve kendi ülkelerine geri dönemeyen yurdundan ayrılmaya zorlanmış kimselere kitlesel sığınma durumunda geçici koruma sağlamak için asgari standartlar oluşturmak ve bu tür yurdundan ayrılmaya zorlanmış kimseleri kabul etmenin doğuracağı sonuçları kabullenmek ve bunlara katlanmak konusunda üye ülkeler arasında sarf edilecek çabada bir denge sağlanmasına katkıda bulunan önlem almak” olarak tanımlamaktadır (Özcan, 2005, s. 161-162). Geçici koruma tanımı gereği, bir sığınmacının bu statüyü kazanabilmesi için kitlesel sığınma durumu veya tehlikesi, hedef ülkenin ilgili sığınma akınına bireysel düzeyde cevap verememe riski ve ilgili kişilerin acil ve geçici koruma sağlanma ihtiyacı ortaya çıkmalıdır (Elçin, 2016, s. 22).

Yönerge kapsamında geçici koruma statüsündeki sığınmacılara sunulan hizmetler, üye ülkelerin yükümlülükleri başlığı altında üçüncü bölümde tanımlanmaktadır. Bu bölümün geçici korunanlara sunulan haklar yerine üye ülkelerin yükümlülükleri olarak tanımlanması, bu kişilere belirli asgari standartların sağlanması gerektiğini ifade etmekle birlikte, ilgili hizmetlerin bireylerin talep edeceği subjektif haklar olmadığı anlamına gelmektedir (Elçin, 2016, s. 50-51). Yönerge'nin III. Bölümünde tanımlanan yükümlülükler arasında ikamet izinleri, vize (m.8), bilgi ve geri kabul, kayıt ve veri koruma (m.9, 10, 11), çalışma izni, konaklama ve konut, sosyal yardım, öğretim ve aile birleşimi, refakatsiz çocuklara ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır (m.12, 13, 14) (EC, 2001/55).

Bu yükümlülükler arasında öne çıkan en önemli madde, geçici koruma kapsamındaki sığınmacılara ikamet izni verilmesidir. Yerinden ayrılmaya zorlanmış ve ülkelerine geri dönemeyen sığınmacılara sunulan geçici koruma kapsamında ikamet izin süresi bir yıldır. Bu süre, altışar aylık periodlar halinde en fazla bir yıl daha uzatılabilmektedir. Bu süreyi aşan zorunlu ikamet durumunda; Avrupa Konseyi, Avrupa Komisyonu'ndan gelen süre

⁴ Çalışmanın ilerleyen kısmında Geçici Koruma Yönergesi (Temporary Protection Directive) olarak tanımlanan ilgili yönergenin metinde yer alan tam ismi, “Yerinden Edilmiş Kişilerin Kitlesel Akını Halinde Sağlanacak Geçici Korumanın Asgari Standartları ve Bu Kişilerin Kabul Edilmesi ve Kabulün Sonuçlarının Üstlenilmesi Konusunda Üye Devletler Arasında Bir Gayret Dengesinin Sağlanmasına İlişkin Önlemler Hakkında Yönerge”dir.

uzatma önerisi doğrultusunda, geçici koruma süresine nitelikli çoğunlukla bir yıl daha eklenebilmektedir. Bu sürenin sonunda geçici ve tamamlayıcı nitelikte olan söz konusu statünün neden olduğu belirsizlikleri aşabilmek için üye ülkeler, bir değerlendirme yaparak bu insanların geri dönmeleri veya kalıcı bir statüye geçiş işlemlerini başlatacak tedbirleri alması gerekmektedir (Kaya ve Eren, 2015, s. 43). Geçici koruma rejiminin kalıcı bir statü olmadığı gerçeği doğrultusunda Yönerge'nin 17. Maddesi, bu statüdeki sığınmacıların hedef ülkede herhangi bir zaman diliminde kalıcı bir sığınma statüsüne başvurmasına izin vermektedir (Elçin, 2016, s. 36-37). Bu statü kapsamındaki sığınmacılar üye ülkeler arasında serbestçe hareket edebilecek, herhangi bir idari sorun durumunda söz konusu kişilere sığınma sağlayan ülkeye geri gönderilecektir (Özcan, 2005: 164). Geçici koruma sağlanan sığınmacıların ikamet süresi, toplamda üç yılı bulan sürenin sonunda veya Komisyon'un önerisiyle Konsey'in nitelikli çoğunluğunun alacağı bir kararla son bulmaktadır (Özcan, 2005, s. 162).

Yönerge'nin 28. Maddesi kapsamında; barışa karşı suç veya savaş suçu veya insanlığa karşı suç, üye devlet tarafından kabul edilmeden önce siyasî olmayan ağır suç, Birleşmiş Milletler'in amaçlarına ve ilkelerine karşı bir suç işlediğini düşündürecek ciddi nedenler bulunan ve bulunduğu üye devletin güvenliği bakımından kişinin tehlike olarak görülmesi için makul nedenler varsa ya da kişi özellikle ciddi bir suçtan kesin hüküm giymiş olması dolayısıyla ev sahibi üye devletin toplumu için tehlike oluşturuyorsa bu kişiler geçici koruma dışında tutulmaktadır (Elçin, 2016, s. 26-27).

Yönerge kapsamında, geçici koruma kapsamındaki insanlara çalışma izni, konaklama ve konut, sosyal yardım, öğretim ve aile birleşimi başlıkları altında sunulan temel haklar üçüncü bölümde düzenlenmektedir. 13. Madde'nin ilk fırcasına göre, üye devletler geçici koruma kapsamındaki insanlara uygun bir barınak veya barınak elde edebilmek için gerekli araçları sunmakla yükümlüdür. Aynı maddenin ikinci fırcasına göre, temel sağlık hizmetlerine erişim yönündeki engeller kaldırılacaktır. Bu insanların kendi ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için sunulacak sosyal yardım ve geçim destekleri konusu, aynı maddenin dördüncü fırcasında düzenlenmektedir (Elçin, 2016, s. 60). Yönerge'nin 14. Maddesinin çerçevesini çizdiği eğitim hizmetleri açısından, 18 yaşın altındaki sığınmacılara sunulan eğitim hizmetleri üye devletlerin kendi vatandaşlarına sunduğu ile eşit olmak zorundadır. Meslek eğitimi başta ol-

mak üzere, yetişkinlere sunulacak eğitim hizmetleri ise üye devletlerin inisiyatifine ve mevcut imkânlarına bırakılmaktadır (Elçin, 2016, s. 61). Çalışma koşullarının düzenlendiği 12. Madde, geçici koruma süresi boyunca sığınmacıların kendi adlarına ya da gelir getiren başka işlerde çalışabilmesine izin vermektedir. Ancak aynı madde iş piyasasına erişim hakkına sınırlamalar da getirmektedir. Buna göre, üye ülkeler iş piyasasının durumuna bağlı olarak, Avrupa Birliği vatandaşları, Avrupa Ekonomik Bölgesindeki ülkelerin vatandaşları veya yasal olarak ülkelerinde ikamet eden üçüncü ülkelerin vatandaşlarının istihdamında öncelik tanıyabilmektedir (ASPB, 2015, s. 110). Yönerge ile yerinden ayrılmaya zorlanan kişilere, ayrılış esnasında ailelerinden ayrılmış olabilecekleri göz önüne alınarak, belirli şartlar altında aileleri ile bir araya gelebilme imkânı sunulmaktadır (Özcan, 2005, s. 166).

AB'nin karşılaştığı göçleri klasik göçmen politikaları ile çözememesinin bir sonucu olarak yasalaşan Geçici Koruma Yönergesi'ni, 2004 yılında yasalaşan ve kısaca Mülteci ve İkincil Koruma Statüsü Yönergesi izlemiştir. Mülteci ve İkinci Koruma Yönergesi, mülteci ve ikincil koruma tanımı netliğe kavuşturulmakta ve mülteci kapsamına girmeyen kişilere sunulan haklar daha ayrıntılarıyla tanımlanmaktadır (Özcan, 2005, s. 218).

AB içerisinde ortak bir mülteci hukuku oluşturmanın fiili yansımaları olarak görülebilecek söz konusu yönergeler, çok kültürlü göç politikalarının terk edildiği ve mülteci sorununu dışlayıcı bir yaklaşım sunmaktadır. Liberal göçmen politikalarının kısmen terk edildiği söz konusu yasal düzenlemelerin yanı sıra, sınır güvenlikleri arttırarak ve geri kabul anlaşmalarını imzalayarak "Avrupa Kalesi"nin daha güvenli olmasını sağlamaya çalışan AB, çevre ülkelerin yaşadığı göçmen sorunundan düzensiz göçler vasıtasıyla her geçen gün daha da etkilenmektedir. Bu durumun en somut göstergesi, Suriye krizi sonrası Ege Denizi başta olmak üzere düzensiz göç güzergâhlarını kullanarak üye ülkelere sığınan zorunlu göçmen sayısının 2017 yılı itibariyle bir milyon kişiyi aşmasıdır.

Avrupa Birliği ve Suriyeli Mülteciler

II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa kıtasının karşılaştığı en büyük zorunlu göç hareketi haline dönüşen Suriyeli mülteciler, AB içinde hem insani hem de politik bir krize dönüşmektedir. Sadece 2015 yılı içinde 1,3 milyon sığınma başvurusuna mahatap olan AB, temel insan haklarını önceleyen ve kendisini

oluşturan ülkeleri bir arada tutan liberal politikalar ile ulusal çıkarları ön planda tutan popülist siyasal yaklaşımların arasında yeni bir mülteci politikası geliştirmeye çabalamaktadır (Ruhrmann ve FitzGerald, 2016, s. 3).

Arap Baharı hareketlerinin birçok ülkede iç çatışmaya dönüşmesiyle tetiklenen zorunlu göçlerin nihai hedeflerinden biri haline dönüşen AB, 1980 sonrası kurumsal yapısı içinde şekillendirmeye çalıştığı ortak göç politikası oluşturma ve mevzuat geliştirme çabalarında gittikçe ağırlaşan bir başarısızlığa doğru sürüklenmektedir. Bu süreçte, modern mülteci hukukuna geri-itmeme başta olmak üzere birçok ilke de üye devletler tarafında ulusal çıkarlar gerekçe gösterilerek çiğnenmektedir (Tsourdi ve Bruycker, 2015, s. 3-4). Sert güvenlik önlemleriyle ulusal sınırların korunduğu bu durum, sığınma hakkı başta olmak üzere hak ihlallerine ve sığınmacıların hayatını tehlikeye attıkları yasadışı göçlere neden olmaktadır.

AB nezdinde bu krizi aşabilmek için ülkeler arasında sorumluluk paylaşımının daha yaygın ve adil yapılması amacıyla, Ortak Avrupa Sığınma Sistemi⁵ tamamlanmaya çalışılmakta ve Avrupa Konseyi'nde 2015'te bir Göç Ajandası tanımlanmıştır (EC, 2015). Bu ajanda sonrası Konsey, göç konusunu AB'nin dış sınırlarının etkin kontrolü, Akdeniz'de yasadışı göçe karşı deniz operasyonları, geçici ve acil durumlarda yer değiştirme mekanizması ve yasadışı göçün kaynak ve transit ülkelere ekonomik, teknik ve kalkınma destekleri gibi politikalarla AB'nin gündeminin en başına yerleştirdi (Hakimi, 2016, s. 5). Fakat göç sorununu dışsallaştırıcı bu önlemler, kaynak ve transit ülkelerde yaşanan krizlere cevap verememekte ve bunun doğal sonucu olarak AB ülkelerini hedefleyen göç kitlesi her geçen gün artmaktadır.

Suriye'de yaşanan çatışmalar ve göç, bir yandan AB içinde politika değişimlerine neden olurken, diğer yandan da hem Suriye hemde bölge ülkelerini etkileyen önlemlerin alınmasını sağlamıştır. Suriye rejiminin gösterilere karşı verdiği sert tepki karşısında rejime bağlı üst düzey yöneticilerin, Beşar Esad ve ailesi de dâhil olmak üzere, haklarını kısıtlayan önlemler 9 Mayıs 2011'de 442/2011 sayılı Konsey Yönetmeliği ile alınmış, bu karara ek olarak Avrupa Komşuluk Politikası⁶ kapsamında sunulan ekonomik destekler durdurulmuştur. Rejim karşıtı bu uygulamaların yanı sıra AB bünyesinde, Suriye içinde ve komşu ülkelerdeki insani yardımları koordine etmek için "Madad"

⁵ *Common European Asylum System (CEAS)*.

⁶ *European Neighborhood Policy (ENP)*.

Misafirlikten Vatandaşlığa Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü: Türkiye ve Avrupa Birliği Mevzuatı Ekseninde Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme

fonu başta olmak üzere, Bölgesel Koruma Programı gibi yardım kampanyaları yürütülmektedir (Hoel, 2015, s. 2-3; Tsourdi ve Bruycker, 2015, s. 6-7).

Bu politikalara rağmen Suriye'deki iç savaşın giderek ağırlaşan tablosu ve sığınmacıların gelecek kaygısının bu tabloyla birlikte artması, 2015 yılı itibarıyla AB ülkelerini hedefleyen önemli bir göç hareketini tetikledi. Bu göç hareketinde yoğunlukla kullanılan doğu akdeniz güzergâhında sığınmacılar, sırasıyla Türkiye ve Yunanistan üzerinden Balkan ülkelerine geçmekte ve AB ülkelerine ulaşmaktadır, bkz Tablo 1 (European Stability Initiative [ESI], 2017). Bu hat dışında etkin olarak kullanılan bir diğer yasadışı sınır geçişi, orta akdeniz rotasını kullanarak, İtalya üzerinden olmaktadır. Doğu akdeniz hattını kullanan göçmenlerin neredeyse yarısını Suriye vatandaşları oluştururken, İtalya üzerin AB ülkelerine ulaşan sığınmacılar yoğunlukla Afrika ülkelerinden gelmektedir (ESI, 2017).

Tablo 1. AB'de 2011-2016 yılları arasında yasadışı sınır geçişleri

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Doğu Akdeniz Rotası (Yunanistan)	57.000	37.200	24.800	50.800	885.400	182.534
Merkez Akdeniz Rotası (İtalya)	64.300	15.200	45.300	170.700	154.000	181.126
Diğer Rotalar	9.800	8.200	8.600	9.300	10.000	10.658
Toplam	131.100	60.500	78.700	230.800	1.049.400	374.318

AB'ye gayriresmi yollarla giren bu sığınmacılar, ülkeler arasında eşit sorumluluk paylaşımı ile dağılmamakta, yoğunlukla Almanya, İsveç, İtalya, Fransa ve Avusturya gibi liberal mülteci politikalarını izleyen ülkelerde yoğunlaşmaktadır. AB içindeki uyumu ve birlik ruhunu tartışılır hale getiren bu durum, göç ajandası gibi metinlerle aşılmaya çalışılmaktadır (ESI, 2017). AB mülteci hukuku sisteminde bir diğer sorun, yeniden yerleştirme programlarındaki yetersiz sayılardır. Bu program 2008/2014 yılları arasında bir yıl için en fazla 6.380 kişiyi hedeflediğinden, söz konusu sığınmacı akınına cevap veremeyeceği açıkça görülmektedir (Tsourdi ve Bruycker, 2015, s. 7-8).

AB, kurulduğu günden bu yana üyelerinin çıkarlarını korumanın yanı sıra, demokrasi ve insan haklarını geliştirme, uluslararası barışı koruma ve Avrupa'da ekonomik gelişmişliği iyileştirme gibi politikaları savunmaktadır. Bu vizyonuyla hem bölge hemde küresel ölçekte önemli bir model olma potan-

siyeli taşıyan birlik, sığınmacı akını karşısında başarılı bir tutum sergileyememektedir (Hoel, 2015, s. 46). Suriye krizi sonrası 2015 yılında yoğunlaşan ve günümüzde de etkisinin hissedildiği sığınmacı akını, birlik içinde bir yandan toplumsal bir tepkiye neden olurken, diğer yandan ulusal çıkarları ön planda tutan siyasi aktörleri güçlendirmektedir (Hâkimi, 2016, s. 17-18). Bu durum temelde iki farklı yaklaşımı doğurmaktadır. Bunlardan ilki Almanya, İsveç ve Avusturya gibi ülkelerin AB değerlerini korumayı amaçladıkları normatif, diğeri ise Vişegard grubu⁷, doğu Avrupa ülkeleri, İngiltere ve Danimarka'nın pragmatik ve kısıtlayıcı politikalarla şekillenmektedir (Hoel, 2015, s. 42-43).

Zorla yerinden edilmiş insanlara temel mülteci hukuku ve AB normlarına bağlı kalarak yardım yapan ve sığınma hakkı veren AB ülkeleri arasında Almanya ve İsveç ön plana çıkmaktadır. Bu ülkeler savaştan etkilenen insanları hedefleyen uluslararası yardım organizasyonlarının en büyük donörleri olmanın yanı sıra, sığınma başvurusu yapma hakkını da sunmaktadır. Suriyeli sığınmacılar, Almanya'ya Geçici İnsani Kabul Programı, İsveç'e ise sığınma başvurusu yaparak kabul edilmektedir. Almanya, GİKP dâhilinde 2013/2014 yılları arasında toplamda 20.000 Suriyeliye sığınma hakkı vermektedir. AB ülkeleri arasında sığınma başvurusu sonucu kalıcı yerleşme fırsatı veren tek ülke olan İsveç'te ise bu rakam, 2011/2015 dönemi için toplamda 80.360 kişidir (Hoel, 2015, s. 31-33). Bu iki ülke, Dublin Sözleşmesi gereği yasadışı göçe muhatap olan ilk AB ülkesine verilen sorumluluğun sığınmacıların insan haklarını ihlal eden sonuçlar doğurduğu gerekçesiyle, 2015 yılının ikinci yarısından itibaren Suriyeli sığınmacılara açık kapı politikası uygulamaktadır (Toygür ve Benvenuti, 2016, s. 2).

AB ülkeleri arasında kısıtlayıcı sert politikalarıyla Macaristan, sorunu AB dışında tutan ve ulusal çıkarlar önceleyen orta ve doğu Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birçok AB ülkesini temsil etmesi açısından değerli bir örnektir. Balkan rotasını izleyen sığınmacıların transit ülkelerinden biri olan Macaristan, 2014'te başlayan ve 2015'te büyüyen göç hareketini durdurmak için sınır kontrollerini arttırdığı gibi, altı bölgede olağanüstü hal ilan etmiş ve sığınma kanununu değiştirmiştir. Yugoslavya sınırında yaklaşık 175 km alanı telörgü ile kapatmanın yanı sıra, sınıra yaklaşan grupları uzaklaştırmak için

⁷ Vişegrad grubu; Çek Cumhuriyeti, Macaristan, Polonya ve Slovakya ülkeleri arasında bölgesel bir ortaklıktır.

kauçuk kurşun ve göz yaşartıcı gaz kullanma gibi temel milteci ve insan hakukunu izleyen uygulamalara gitmiştir (Hoel, 2015, s. 29-30).

AB içinde yaşanan bu görüş ve fikir ayrılıklarını aşabilmek için kurumsal düzeyde iç ve dış politikaları düzenlemeyi amaçlayan bazı önlemler alınmadır. Birlik iç politikasında sınırların güvenliğini arttırma ve sığınma talep edenleri koruma, dış politikasında ise şiddeti kaynağında durdurma, politika değişimini destekleme ve insani yardımları sağlama gibi temel ilkeler belirleyici niteliktedir (Hoel, 2015, s. 5).

Birlik içinde sığınmacıların sorumluluğunu daha adil paylaşabilmek için başvurulmuş önlemler arasında, 2015 tarihli Avrupa Göç Ajandası'ndaki önemli bir yer tutmaktadır. Ajanda'nın temel ilkeleri çerçevesinde şekillendirilen politika zemininde, sığınmacıların yer değiştirmesi veya yeniden yerleştirilmesi planlanmaktadır (Ruhrmann ve FitzGerald, 2016, s. 5). Avrupa Komisyonu bu ajanda ile öncelikle 40.000, 2015 yılının Kasım ayında ise bu rakama ek 120.000, sığınmacının yer değiştirmesi veya yeniden yerleştirilmesi kararını almıştır. İtalya, Yunanistan ve Macaristan'daki sığınmacıların diğer AB ülkelerine adil bir şekilde dağıtılmasını amaçlayan bu plan dâhilinde kotalar toplam GSMH, nüfusu, işsizlik oranı ve benzer göstergelere bağlı olarak belirlenmektedir (Toygür ve Benvenuti, 2016, s. 2). Bu planın hayata geçebilmesi için AB bütçesinden yaklaşık 780 M€ bütçe ayrılmasına rağmen, doğu ve orta Avrupa ülkeleri başta olmak üzere birlik içinde göçmen karşıtı politikalarıyla ön plana çıkan ülkeler üzerine getirmesi gereken sorumluluğu gerçekleştirme hususunda isteksiz davranmakta ve mevcut durumda planın başarısız olmaktadır (Adam, 2016, s. 4). Bu sorunu aşabilmek için, Avrupa Komisyonu nezdinde yaptırımlar getirilmesi planlanmaktadır (Toygür ve Benvenuti, 2016, s. 7). Birlik içinde geliştirilen politikalardan bir diğeri ise, sınır kontrollerinin ortadan kaldırılarak yeniden Schengen bölgesine geri dönülmesi amacıyla yeni bir yol haritasının tanımlanmasıdır (Ruhrmann ve FitzGerald, 2016, s. 7).

Sığınmacı sorununu aşabilmek için, AB içinde önerilen bu uygulamaların dışında, kaynak ve transit ülke konumundaki üçüncü ülkelerle de anlaşmalar imzalanmaktadır. Ortak eylem planı olarak tanımlanan ve bir tür geri kabul anlaşması gibi işleyen bu metinler, AB'ye sığınmacı akınının yoğunlaştığı 2015 yılında gündeme gelmiştir. Söz konusu dönemde, orta ve batı akdeniz hattının kaynak ve transit güzergâhlarındaki ülkelerle Valetta Anlaşması, doğu akdeniz hattı için ise Türkiye ile Ortak Eylem Planı imzalanmıştır. Bu

anlaşmalar temelde göçün kaynak ülkelerinde çözülmesi, yasal göç kanallarının açılması, göç yollarında mülteci ve sığınma arayanların korunması, insan kaçakçılığı ile mücadele ve bu insanların geri gönderilmesi ve kabulü başlıklarına yoğunlaşmaktadır (Ruhrmann ve FitzGerald, 2016, s. 20-21).

Türkiye-AB arasında 15 Ekim 2015 tarihinde imzalanan bu anlaşma, öncelikle sığınmacı akışını engellemeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla, Türkiye üzerinden Yunanistan'a geçen sığınmacılar, iki ülke arasındaki geri kabul anlaşması dâhilinde geri gönderilmektedir (Toygür ve Benvenuti, 2016, s. 4). Bu anlaşmaya bağlı olarak, Türkiye'nin AB üyelik müzakerelerindeki diyalog seviyesinin artırılması, Türk vatandaşlarının Schengen bölgesinde vize gereksinimi olmaksızın dolaşabilmesi ve Türkiye'ye bu sığınmacıların ihtiyaçlarını karşılayabilmesi için 3 Milyar€ değerinde fon aktarılması planlanmaktadır (Adam, 2016, s. 3). Bu anlaşma sonrası doğu akdeniz güzargahını kullanan sığınmacı sayısında önemli ölçüde düşüş olsa da (ESI, 2017), insan hakları örgütleri ve BMMYK tarafından bireysel bir insan hakkı olan sığınma hakkının ihlal edilmesi başta olmak üzere önemli başlıklarda eleştiriler yükselmektedir (Ruhrmann ve FitzGerald, 2016, s. 17). Bu eleştirilerin yanı sıra, anlaşmanın imzalanmasının üzerinden iki yıl geçmesine rağmen AB'nin üzerine düşen gereklilikleri yerine getirmemesi, sürecin sürdürülebilirliğini tartışma konusu haline getirmektedir (Hâkimi, 2016, s. 19).

AB kurumları nezdinde iç ve dış paydaşları hedefleyerek geliştirilen söz konusu politikalar, sığınma akınının yoğunluğunu azaltsa da bu soruna temel insan hakları ölçeğinde bir çözüm getirememektedir. Örneğin, Suriyelilerin sığınma hakkı sınır kontrolleri, ayrıntılı mevzuat talepleri ve geçici tutuklamalarla sınırlandırılmaktadır. Sığınmacılar, bu hareketlilik esnasında transit ülkeleri ortalama 2-4 haftada geçebilmekte ve güvenlik güçlerinin müdahaleleriyle karşılaşmaktadır (Iovieno, 2016, s. 4-5). Yasal sığınma yollarının ulusal mevzuat ve uygulamalarla sınırlandırılması beraberinde yasadışı göçleri getirmektedir. Mevzut durumda, göçlerin neredeyse yarısı yasadışı yöntemlerle yapılmaktadır (Iovieno, 2016, s. 3-4).

AB'nin karşı karşıya olduğu yasadışı göç sorununu aşabilmesi için, dışsallaştırıcı önlemlerin yanı sıra, zorla yerlerinden edilmiş göçmenlerin birlik içerisine kabulünü sağlayacak politikalar da geliştirilmelidir (European Union Agency for Fundamental Rights [FRA], 2015, s. 3). Yasadışı göç sorununun çözülmesi ile ortaya çıkan avantajlar arasında daha iyi bir koruma, ulus-

lararası dayanışma, insan kaçakçılığı ile etkin mücadele, güvenlik sorunlarının aşılması, kontrollü göç, daha hızlı rehabilitasyon ve kolaylaştırılmış entegrasyon gibi başlıklar ön plana çıkmaktadır (FRA, 2015, s. 4). Yasal sığınma prosedürünü kolaylaştırıcı politikalardan bir diğeri, AB genelinde ortak bir sığınma statüsünün belirlenmesidir. Ulusal mevzuatlara bağlı olarak değişen statüler yerine, AB mülteci hukukunda Yugoslavya'nın parçalanması sürecinde gündeme gelen ve Bosna-Hersekli sığınmacılar için uygulanan geçici koruma rejimine başvurulması önerilmektedir (Hoel, 2015, s. 43).

AB'nin Suriyeli sığınmacılar başta olmak üzere karşı karşıya olduğu göç sorununu aşabilmesi için mülteci akınının yükü birlik içinde adil ve güven ilişkisi temelinde dağıtılmalı, yardım organizasyonları kontrollü bir şekilde geliştirilmeli, sığınma hakkı önündeki yasal ve idari engeller kaldırılmalı ve üçüncü ülkelerle karşılıklı ilişkisine dayalı anlamlı ortaklıklar tesis edilmelidir.

Türkiye Göç Hukuku: Uluslaşma Politikalarından Bir Göç Ülkesine

Türkiye'nin erken dönem mülteci politikasında, Osmanlı İmparatorluğu'nun duraklama ve gerileme döneminde yaşanan savaşlar ve toprak kayıplarının yoğun etkisi hissedilmektedir. İmparatorluğun iskân politikası sonucu, fetihler ile birlikte Balkanlar başta olmak üzere birçok farklı coğrafyaya yerleştirilen göçmenler, söz konusu dönemde toprak kayıplarının neden olduğu sosyal baskı ve bağımsızlığını kazanan ülkelerde karşılaştıkları ikinci sınıf vatandaş muamelesi sonrası Anadolu'ya yaklaşık yüz yıldır devam eden sürekli ve zorunlu göç hareketleri ile geri dönmektedir. Bu çerçevede, Türkiye Cumhuriyeti tarihinde yaşanan ilk büyük göç hareketi, Lozan Antlaşması'nın bir sonucu olarak 1923'te Türkiye ile Yunanistan arasında gerçekleşen ve 384 bin kişiyi kapsayan zorunlu nüfus mübadelesidir. Bu tarihten sonra, II. Dünya Savaşı yıllarına kadar, yaklaşık 800 bin insanı kapsayan bu zorunlu ve sürekli göç dalgası Türkiye'yi hedef almaya devam etmiştir (Özkarlı, 2014, s. 10; Toplu, 2014, s. 11).

Yaşanan bu göç hareketleri, I. Dünya Savaşı sonrası toprak kayıplarının da etkisiyle nüfusu ciddi ölçüde azalmış Türkiye'nin yeniden inşası ve modern bir ulus-devletin kurulması yönünde ihtiyaç duyulan homojen bir Türk ulusunun oluşturulması amaçları çerçevesinde, iskân ve nüfus politikasının öz-

nesi haline gelmiştir (Güleç, 2015, s. 92). Bu politikanın uygulanabilmesi aşamasında karşılaşılan sorunları çözmek amacıyla 1934'te yürürlüğe giren 2510 sayılı İskân Kanunu, 2006'da 5543 sayılı yeni İskân Kanunu yasalâşana kadar mülteci hukukunda temel metin olarak kullanılmıştır. 1934 tarihli İskân Kanunu, Türkiye'ye gelebilecek, Türkiye'de yerleşebilecek ve/veya mülteci statüsü başvurusunda bulunabilecek kişileri belirlemiş ve Türk soyundan ve kültüründen olan kişilerin göçmen ve mülteci olarak kabul edilebileceğini yasaya bağlamıştır (İçduygu ve Aksel, 2012, s. 40). Göçmen terimine yüklenen bu anlam, 5543 sayılı İskân Kanunu ile de devam etmektedir. Kanun'un 3. Maddesi d bendine göre göçmen; "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına ya da toplu halde Türkiye'ye gelip bu kanun gereğince kabul olunanlardır." Benzer şekilde, Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 12. maddesi c bendine göre; "Milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartıyla İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun Kararı ile göçmen olarak kabul edilen kişiler, Türk vatandaşlığı kazanabilirler." (Kaya ve Eren, 2015, s. 17).

II. Dünya Savaşı sonrası iki kutuplu dünya düzeninin sınırlar arasında nüfus hareketliliğinin azalmasıyla nispeten sorunsuz bir dönem geçiren Türkiye; Soğuk Savaş'ın son bulduğu, Afganistan'daki iç ve Irak-İran arasındaki ülkeler arası savaşın devam ettiği, gelişmiş ülkelerin ekonomik sorunlarla boğuştuğu ve ülke içerisinde liberal ekonomi modeline geçilmeye çalışıldığı 1980'li yılların ikinci yarısı itibariyle göç yollarının merkezine yerleşerek önemli bir transit ve hedef ülke haline gelmiştir (Özkarlı, 2014, s. 10).

Türkiye Göç Hukuku'nda Yeni Arayışlar

Türk soylu göçmenlerin ülkeye entegrasyonu çerçevesinde şekillenen göç mevzuatı, söz konusu göç hareketlerine cevap vermekte sorunlar yaşamış ve bu sorunları aşabilmek için 1994'te kısaca İltica ve Sığınma Yönetmeliği olarak adlandırılan "Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkına Yönetmelik" yayınlanmıştır. Bu yönetmelik, Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolü çerçevesinde ge-

nel tanımları, temel kuralları ve tedbirleri düzenlemesi açısından oldukça değerlidir. Fakat başta geri göndermeme ilkesinin ihlalini üstü kapalı bir şekilde kabul eden 8. Madde⁸'nin kabulü, mültecilere uygulanan coğrafi sınırlamanın devam etmesi ve devletin göç ve sığınma konularındaki otoriter rolünün güçlenmesi gibi hususlarında eleştiri almıştır (İçduygu ve Aksel, 2012, s. 40). Bu eleştirilerin AB üyelik müzakereleri kapsamında mülteci hukukunu uyumlu hale getirme çabaları ve her geçen yıl artan düzensiz göçlerin doğurduğu problemlerle birleşmesi, mülteci hukukunda yeni düzenlemeleri kaçınılmaz hale getirmiştir (Kirişçi, 2014, s. 15).

Türkiye ile AB arasında 2001'de imzalanan ve 2003'te tekrar gözden geçirilerek düzenlenen Katılım Ortaklığı Belgesi, adalet ve içişleri alanındaki iş birliğinin bir parçası olarak göç ve sığınma sisteminin idari ve kurumsal alt yapısını tanımlayan ilgili mevzuat ve uygulama projeleri hususunda bir yol haritası içermektedir (İçduygu ve Aksel, 2012, s. 41). Bu süreçte, göç ve sığınma alanındaki mevzuat ve uygulamaların AB müktesebatına uyumlu hale getirme çabaları, Türkiye'nin uyguladığı sistemsiz, esnek ve geçici düzenlemeler yerine ulus üstü ve hükümetler arası iş birliğini önceleyen daha kapsamlı bir politikanın oluşturulmasını amaçlamıştır (Güleç, 2015, s. 93). Bu çabalar doğrultusunda yürütülen ilk çalışma, Danimarka ve İngiltere ile Türkiye arasında 2004 yılı içerisinde uygulanan İltica-Göç Eşleştirme Projesi⁹'dir. İlgili proje ile eşzamanlı olarak İçişleri Bakanlığı koordinesinde İltica ve Göç Eylem Planı Görev Gücü Ulusal Eylem Planı'nın hazırlanması için oluşturulmuş, yapılan çalışmalar sonucu 2004 yılı sonu itibarıyla Türkiye'nin İltica ve Göç Eylem Planı'nın taslağı şekillendirilmiş ve 25 Mart 2005'te de Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek yürürlüğe girmiştir (Güner, 2007, s. 86-87). Söz konusu düzenlemeler, Türkiye'nin yasa dışı göçle mücadele, geri kabul ve sınır dışı etme politikalarında AB müktesebatının kabul edilmesi ve uygulanmasını hedeflemektedir. İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı ile

⁸ 1994'te yayınlanan İltica ve Sığınma Yönetmeliği'nin 8. Maddesine göre; "Uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerimiz saklı kalmak koşuluyla ve aksine bir siyasi karar alınmadıkça, nüfus hareketinin arazi avantajları da dikkate alınarak sınırdan durdurulması ve sığınmacıların sınırı geçmelerinin önlenmesi esastır. İlgili makamlarca bu konuda gerekli ve etkin tedbirler alınır." Bu madde kapsamında zorunlu göçmenlerin sınırlarda durdurulması İHEB ve Cenevre Sözleşmesi ile temel bir hak olarak kabul edilen geri göndermeme ilkesinin ihlal edilebilmesi anlamına gelmektedir.

⁹ AB ile Türkiye arasında sığınma mevzuatının uyumlaştırılması amacıyla, AB'nin 2002 yılı Mali İşbirliği Programı kapsamında Danimarka-İngiltere Konsorsiyumu ile Türkiye arasında uygulanan TR02-JH-03 İltica-Göç Twinning Projesi 8 Mart 2004 tarihinde uygulanmaya başlamış ve aynı yılın son aylarında "Türkiye'nin İltica ve Göç Eylem Planı" taslağının ortaya çıkmasına katkıda bulunmuştur.

göç ve iltica konusunda bağımsız bir birimin kurulması, bu alanda çalışacak personelin istihdamı ve eğitilmesi, mevzuatlar arasında uyumlaştırma çalışmalarının devam etmesi, kabul, barınma ve geri kabul merkezlerinin kurulması ve mevcut iltica ve göç mevzuatının gözden geçirilmesi gibi uygulamaya dönük hedefler de belirlenmiştir (Güleç, 2015, s. 93-94).

İltica-Göç Ulusal Eylem Planı'nın uygulanması aşamasında ilk görünür sonuç, 1994 tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliği'nin eksikliklerini gidermek amacıyla İçişleri Bakanlığı tarafından 2006'da yayınlanan Uygulama Talimatı'dır (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1027-1028). Mevzuatın uyumlu hale getirilmesi yönünde yapılan çalışmaların bir diğer sonucu da, 2008'de Ulusal Programın yenilenmesidir. AB ile Türkiye arasında mülteci hukuku alanında yürütülen çalışmaların bir diğer ayağı, geri kabul antlaşmalarını kapsamaktadır. Bu çerçevede Ulusal Eylem Planı, Türkiye'nin AB başta olmak üzere çevresindeki transit ve kaynak ülkelerle geri kabul antlaşmaları imzalamasını önermektedir. AB üyelik sürecinde, topluluk için öncelikli konulardan biri olan geri kabul antlaşmaları hususunda Türkiye-AB müzakereleri devam etse de, üçüncü ülke vatandaşlarının kapsam içerisinde değerlendirilmesi ve vize muafiyeti konusunda yeterli düzenlemelerin AB tarafından yapılmaması tartışmaların herhangi bir sonuca ulaşmasını engellemektedir (Özcan vd., 2010, s. 21). 2000'li yıllarda göç güzergâhında transit ve hedef ülke haline gelen Türkiye'nin çevre coğrafyasındaki ülkeler ile imzaladığı geri kabul antlaşmaları arasında Suriye (2001), Yunanistan (2002), Kırgızistan (2003), Romanya (2004), Ukrayna (2005), Pakistan (2010), Nijerya (2011), Rusya (2011), Yemen (2011), Bosna-Hersek (2012), Moldova (2012), Belarus (2013) ve Karadağ (2013) bulunmaktadır (Al JazeeraTurk, 2015).

1994 İltica ve Sığınma Yönetmeliği başta olmak üzere ulusal mevzuatta yapılan söz konusu değişiklikler Türkiye'deki mülteci hukukunun gelişmesi yönünde önemli katkılar sunmasına rağmen, AB sığınma mevzuatı ile uyumlaştırma ve Suriye'de yaşanan iç savaş sonucu Türkiye'ye göç eden milyonlarca mültecinin hukuki statüsünü belirleme çabaları yeni düzenlemeleri gerekli kılmıştır. Bu gereklilik doğrultusunda, 2012'de "Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge" çıkarılmış ama daha ayrıntılı bir düzenlemeye olan ihtiyaç nedeniyle 4 Nisan 2013'te Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) yasalaşmıştır (Erdoğan, 2014, s. 17). Bu kanun, Türkiye'nin

imzaladığı uluslararası sözleşmeler hariç tutulursa, ulusal düzeyde sığınma hukuku özelinde yasalaşan ilk kanun metnidir. 2014 yılının Nisan ayında yürürlüğe giren bu kanunun amacı; “Yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den koruma talep edecek yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esas olan ve İçişleri Bakanlığı’na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektir.” (YUKK, 2013: m. 1). YUKK, toplamda 5 kısım ve 126 maddeden oluşmaktadır. Birinci kısım, amaç, kapsam, tanımlar ve geri gönderme yasağını; ikinci kısım, yabancıları; üçüncü kısım, uluslararası korumayı; dördüncü kısım, yabancılar ve uluslararası korumaya ilişkin ortak hükümleri ve beşinci kısım, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluş ve işleyişine ilişkin hükümleri içermektedir (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1032).

YUKK, Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolü başta olmak üzere uluslararası mevzuatta yer alan temel mülteci hukukuna uyumlu olması ve Türkiye’nin göç güzergâhında hedef ülke haline gelmesinin doğurduğu sorunlara uygun çözümler getirmesi bakımından oldukça değerlidir. Bu Kanun ile uluslararası koruma statüleri açıkça belirlenmiş, geri göndermeme ilkesi hususunda yaşanan sorunlar aşılmış, bireysel göçler için şartlı mülteci ve ikincil koruma, kitlesel göçler için geçici koruma statüsü tanımlanmıştır. İdari gözetim ve sınır dışı kararları ve bunlara itiraz usullerinin de dâhil olduğu sığınma mevzuatına dair birçok hüküm, uluslararası sığınma hukuku ile uyumlu bir şekilde düzenlenmiştir (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1054-1055). Kanun metninde, günümüzde de tartışılmaya devam eden en önemli hususlardan biri, mülteci tanımının coğrafi sınırlama ile kabul edilmesidir. New York Protokolü’nü bu sınırlandırma ile kabul eden Türkiye, 1994 Yönetmeliği başta olmak üzere sığınma hukuku özelinde ulusal metinlerde söz konusu sınırlandırmayı bulunduğu komşularındaki iç karışıklık ve savaşlar nedeniyle kaldıramamakta, bu durum da AB müktesebatı ile uyumlaştırma ve İHEB’nin temel ilkelerinin uygulanması çerçevesinde bir soruna dönüşmektedir (YUKK, 2013: m. 61/1). Mülteci statüsündeki bu sorunu aşabilmek için kanun metninde kitlesel düzeyde tanımlanan geçici koruma statüsü, Suriye iç savaşının Türkiye’ye getirdiği mülteci yükü sonrası 2014’te ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir (Kaya ve Eren, 2015, s. 47-48).

Geçici koruma statüsü temelde açık kapı ve geri göndermeme ilkeleri ile şekillendirilen geçici süreli kitlesel bir koruma rejimi olmasına rağmen; yönetmelik ile sağlık, eğitim ve çalışma hakkı başta olmak üzere birçok temel insan hakkının tanımlanması ile daha bütüncül bir iltica statüsüne dönüşmüştür (Düzıkaya, 2016a, s. 30-31). Söz konusu statü daha çok misafirlik söylemi üzerinden şekillendirilmeye çalışılsa da 2012 Yönergesi ve 2014 Yönetmeliği ile tanımlanan haklarla geçici bir durumdan ziyade toplumlar arasında entegrasyona ve kalıcılığa doğru adımlar atmaktadır.

Misafirlikten Vatandaşlığa Türkiye'deki Suriyeliler

Tarihi açıdan önemli göç güzergâhlarından biri üzerinde yer alan Türkiye, XIX. yüzyılın başından bu yana birçok göç hareketinin hedefi haline gelse de 2011 yılında başlayan ve her geçen gün şiddeti artarak devam eden Suriye'deki çatışmalardan küresel ölçekte en çok etkilenen ülkedir. Suriye'deki söz konusu çatışmalar, bölge ülkeleri başta olmak üzere küresel ölçekte birçok ülkeyi siyasi, ekonomik, toplumsal ve güvenlik ana başlıkları altında etkilemesine rağmen; savaş ile büyüyen mülteci nüfusu, bu etkileri ağırlaştırarak gün geçtikçe daha büyük bir probleme dönüşmektedir.

Tarihi açıdan, ölçeği ve süresi dikkate alındığında, iki dünya savaşının ardından en büyük zorunlu kitlesel göçe neden olan Suriye'deki çatışmalar 5 milyonun üzerinde insanı kayıtlı mülteci, 7 milyonun üzerinde insanı ise Suriye içerisinde yer değiştirmek zorunda bırakmıştır (UNHCR, 2017). Kayıtlı mülteciler açısından incelendiğinde Türkiye, Nisan 2017 itibarıyla yaklaşık 3 milyon Suriyeliye geçici koruma statüsü kapsamında ev sahipliği yapmakta ve bu istatistikle küresel ölçekte zirvede yer almaktadır (GİGM, 2017; AA, 2016b). Bu insanların yaklaşık %10'u AFAD'ın koordinesinde yürütülen barınma merkezlerinde, geriye kalan nüfus ise İstanbul, Şanlıurfa, Hatay, Gaziantep ve Mersin başta olmak üzere Türkiye'nin hemen hemen tamamına dağıtılan yoğunluklarda dağılmıştır (Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı [AFAD], 2017; GİGM, 2017). Türkiye'de yaşayan Suriyelilerin artan yoğunluğu ve ülke içerisinde geçirdiği süre, entegrasyon süreçlerini tetiklemesine rağmen (Düzıkaya, 2016b: 23-24), geçici koruma statüsünün içeriği ve uygulanmasından kaynaklanan sorunlar bu sürece zarar vermektedir. Türkiye'de 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren tartışılmaya başlayan ve artan Suri-

yeli sığınmacı akımının statü sorununu çözmek için hukuki zeminde 2014 yılında sınırları çizilen geçici koruma rejiminin, kavramsal çerçeve başta olmak üzere hak ve sorumluluklar özelinde tanımlanması uluslararası örnekleriyle karşılaştırılması aşamasında faydalı olacaktır.

Türkiye, Suriyeli sığınmacı akımının yoğunlaştığı 2011 yılının ikinci yarısına kadar kitlesel sığınma hareketleri için, 1994 tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliği dışında herhangi bir hukuki metne sahip değildi. Aynı yılın Nisan ayında başlayan Suriyeli göçü, bu insanların ulusal literatürden kaynaklanan statü problemini açığa çıkardı. İç hukuktan kaynaklanan ilgili statü problemi, bu insanların öncelikle misafir olarak tanımlanması, Ekim 2011'den itibaren ise 1994 Yönetmeliği'nin 10. Maddesi gereğince "geçici koruma statüsü"ne alınması ile çözümlenmeye çalışıldı (Orhan, 2014, s. 11). Fakat 1994 Yönetmeliği'nin Avrupa menşei olmayan sığınma hareketlerinin sınırdaki durdurulması gerektiğini öngören yaklaşımı ve geçici koruma statüsünün tanımındaki yetersizliklerinden kaynaklanan eksikler, İçişleri Bakanlığı tarafından Mart 2012'de yayımlanan ve güvenlik gerekçesi ile kamuoyunun erişimine açık olmayan geçici koruma yönergesiyle, geçici bir çözüm olarak giderildi (ASPB, 2015, s. 21-22).

Suriyelilerin 2012 yılının ortalarından itibaren barınma merkezleri dışında yaşamaya başlaması ve Suriye'deki çatışmaların devam etmesi, 2012 yönergesinin kamuoyuna açık bir şekilde hak ve sorumlulukların tanımlandığı yeni bir metne dönüşme zorunluluğunu ortaya çıkarmış ve bu süreç sonunda 2013'te YUKK, 2014'te ise Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY) yasalaşmıştır.

Geçici koruma rejimi, hedef ülkenin göç sisteminin cevap veremeyeceği büyüklükteki kitlesel sığınma durumlarında yürürlüğe girmektedir. Geçici koruma sağlanabilmesi için söz konusu insanların kitlesel olarak ülkeden ayrılmaya zorlanması, ayrıldığı ülkeye geri dönememesi acil ve geçici koruma ihtiyacı içerisinde olması gerekmektedir (Kaya ve Eren, 2015, s. 47-48). Bu kapsamdaki insanların geçici koruma statüsünden kaynaklanan temel hakları arasında açık sınır politikası ve ülke topraklarına kabul, geri gönderme temel ve acil ihtiyaçlarının karşılanması bulunmaktadır (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1042-1043).

Uluslararası normlarla uyumlu olarak 22 Ekim 2014'te yasalaşan Geçici Koruma Yönergesi'ne göre geçici koruma altına alınacak kişiler, 28 Nisan 2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti'nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti'nden kitlesel

veya bireysel olarak sınırımıza gelen veya sınırımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarını, vatansızları ve mültecileri kapsamaktadır (GKY, 2014: Geçici Madde 1/1). İlgili maddenin bir diğerk hükümü, söz konusu insanlar uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar bile geçici koruma kapsamı altına alındığını ve geçici koruma uygulandığı süre içerisinde herhangi bir bireysel uluslararası koruma başvurusu yapamayacağını karara bağlamaktadır (Elçin, 2016: 32). GKY'nin 8. Maddesine göre; savaş suçu, barışa karşı veya insanlığa karşı suç işleyenler, BM'nin genel ilkeleriyle bağdaşmayacak suçları işleyenler veya bu suçlara iştirak edenler, ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış olup da bu faaliyetlerini kalıcı olarak sonlandırmayanlar, terör eylemlerinde bulunan veya bu eylemlere iştirak edenler, ciddi bir suçtan mahkûm olan ve durumları toplum açısından tehdit oluşturanlar, milli güvenlik ve kamu düzeni açısından tehlike oluşturanlar, hapis cezası gerektiren bir suçu ülkesinde işleyip de bu suçun cezasını çekmemek için bulunduğu ülkeyi terk edenler ve devlet güvenliği aleyhine suç işleyenler geçici korumadan faydalanamayacaklardır (Geçici Koruma Yönetmeliğı [GKY], 2014: m. 8; Kaya ve Eren, 2015, s. 50).

Geçici Koruma Yönetmeliğı'nin 11. Maddesi Bakanlar Kurulu kararıyla, 12. Maddesi ise bireysel sebeplere bağılı olarak geçici korumanın nasıl sona erdirilebileceğini tanımlamaktadır. İçişleri Bakanlığı'nın teklifi Bakanlar Kurulu'nun kararı ile geçici koruma sonlandırabileceğı gibi, geçici korunanlara şartlarını taşıdııkları statü toplu olarak sunulabilmekte, bireysel başvuru talepleri değerlendirilebilmekte veya YUKK kapsamında belirlenecek şartlarla Türkiye'de kalmalarına izin verilebilmektedir. Bireysel sebeplere bağılı olarak geçici korumanın sonlandırılması, uluslararası ilkelerle uyumlu bir normlarla düzenlenmektedir (GKY, 2014: m. 11-12; Topal, 2015, s. 18).

Suriye krizinin ciddi etkisinin hissedildiğı GKY, Türkiye'nin coğrafi çekince ile sınırlandırdığı mülteci yaklaşımını sürdürmesine yardımcı olmakta ve ilgili kişilerin ülkede kalış sürelerine herhangi bir sınırlama getirmemektedir. Yönetmelik kapsamında geçici korunanlara sunulacak ilk hizmetler; ülkeye kabul, silahtan arındırma, sevk merkezlerinde yönlendirme, sağılık kontrolleri, kayıt, geçici koruma kimlik belgesinin düzenlenmesi, barınma merkezlerine sevk, barınma merkezleri dışında illerde kalma hakkı ve ülkede kalış hakkı verilmesidir (Elçin, 2016, s. 52). Geçici korunanlara sunulan, yabancılara sunulan ve yönetmelik kapsamında tanımlanan hizmetler arasında barınma, sosyal yardım, tercümanlık, sağılık, eğitim ve iş piyasasına erişim

gibi başlıklar ön plana çıkmaktadır. Bu haklar, uluslararası geçici koruma rejimlerinde olduğu gibi, devlete yüklenen bir yükümlülükten ziyade, misafirlere ev sahibi ülkenin imkânları dâhilinde sunulan hizmetler niteliğindedir (Erdoğan, 2014, s. 17).

Türkiye'de geçici koruma kapsamındaki kişiler, öncelikle sevk merkezlerine yönlendirilmekte ve kayıtları yapıldıktan sonra geçici barınma merkezlerine yerleştirilmekte veya barınma merkezleri dışında illerde ikamet ettirilmektedir. Bu kapsamdaki kişilerin önemli bir kısmı 2012 yılının ikinci yarısından itibaren geçici barınma merkezlerinin kapasitesinin aşılması ve yeni barınma merkezi inşasının ekonomik ve siyasi açıdan sürdürülebilir olmaması nedeniyle, Türkiye'nin farklı şehirlerinde kendi imkânları ile barınmaya çalışmaktadır. Barınma merkezlerinde yaşayan insanlara sunulan hizmetler ise ilgili yönetmeliğin sekizinci bölümünde belirlenmektedir (GKY, 2014: m. 36-41). Geçici koruma kapsamındaki bu kişilere, Sosyal Yardım ve Dayanışma Teşvik Kanunu'na göre sosyal yardım yapılmakta (GKY, 2014: m. 30) ve iletişim sorunlarını aşabilmek için imkân dâhilinde ücretsiz tercümanlık hizmeti verilmektedir (GKY, 2014: m. 31; Elçin, 2016, s. 61).

Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 28. Maddesince düzenlenen eğitim hizmetleri, barınma merkezleri içinde ve dışında Millî eğitim Bakanlığı'nın kontrol ve sorumluluğundadır. Geçici koruma kapsamında ülkemizde bulunan ilköğretim ve ortaöğretim çağındaki çocuklara eğitim hizmetlerinin sunulacağı, okul öncesi veya yetişkinleri kapsayan eğitim faaliyetlerinin ise imkânlar dâhilinde verileceği ilgili madde ile ifade edilmektedir (GKY, 2014: m. 28). Geçici korunanların yükseköğretimden yararlanmalarına ilişkin usul ve esaslar, Yükseköğretim Kurumu Başkanlığı tarafından 2013 yılının Ekim ayında belirlenmiş ve kurallar dâhilinde sunulmaya devam etmektedir (Kaya ve Eren, 2015, s. 59; Elçin, 2016, s. 62).

Geçici korunanlara sunulan sağlık hizmetleri, barınma merkezleri içinde ve dışında Sağlık Bakanlığı'nın kontrolü ve sorumluluğundadır. Bu hizmetlerin sınırlarını şekillendiren GKY'nin 27. Maddesi uyarınca temel ve acil sağlık hizmetleri ve bu kapsamdaki tedavi ve ilaçlar ücretsiz sunulmakta, bu kapsam dışındaki sağlık hizmetlerinde genel sağlık sigortalılar için belirlenen bedelden daha yüksek bir bedel talep edilmemektedir. Ayrıca, geçici korunanlar, acil ve zorunlu haller dışında özel sağlık kuruluşlarına doğrudan başvuramamaktadır (Kaya ve Eren, 2015, s. 58-59; GKY, 2014, s. 27). Zorunlu göçe neden olan çatışmalardan etkilenen bu insanlara sunulması gereken psiko-

sosyal hizmetler ise Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın sorumluluğundadır (Elçin, 2016, s. 61).

Geçici koruma kapsamındaki insanların iş piyasasına katılımı, YUKK ve GKY kapsamında 15 Ocak 2016 tarihli Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik ile düzenlenmektedir. Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik doğrultusunda mevsimlik tarım ve hayvancılık işçileri dışında çalışan kişiler çalışma izni almak zorundadır (m. 5/1-5). Kanunlarca Türk vatandaşları tarafından icrasına izin verilen iş ve meslekler için yapılan başvurular değerlendirilme yapılmaksızın işlemde kaldırırlar. Çalışma izni başvurusu için; sağlık meslek mensupları Sağlık Bakanlığı'ndan, eğitim meslek mensupları MEB ve YÖK'ten ön izin almaları gerekmektedir (m. 6). Geçici koruma kapsamındaki yabancılar ikametine izin verilen ilde çalışma izni için başvurabilmektedir. Kamu güvenliği, kamu düzeni veya kamu sağlığı gibi sebeplerle İçişleri Bakanlığı tarafından belirli yerleşim yerlerinde söz konusu çalışma hakları sınırlandırılabilir veya tamamen durdurulabilir (m. 7). Herhangi bir aksi düzenleme olmaksızın, çalışma izni için başvuru yapılan işyerinde istihdam edilen geçici koruma kapsamındaki kişi sayısı, Türk vatandaşı sayısının yüzde onunu geçemez (m. 8/1-2). Geçici koruma sağlanan kişilere verilen çalışma izinleri geçici koruma süresi ile sınırlıdır (m. 13/3).

Geçici korunanlara ikamet izni başta olmak üzere sunulan tüm hak ve hizmetler, geçici koruma süresi ile sınırlandırılmaktadır. Entegrasyon ve kalıcılığın hukuki göstergelerinden biri olarak kabul edilen uzun dönem ikamet izni, YUKK ve GKY kapsamında bir hak olarak sunulmamaktadır. Bu düzenlemelere bağlı olarak geçici koruma kimlik belgesi Türkiye'de kalış hakkı sağlamasına rağmen, bu süre ikamet izni toplamında dikkate alınmamakta ve Türk vatandaşlığına başvuruda kullanılamamaktadır (Elçin, 2016, s. 53). GKY'nın 11 ve 12. Maddelerine bağlı olarak geçici korunanların statüleri ile ilgili Bakanlar Kurulu inisiyatifi bir kenara bırakılırsa; ilgili insanların Türk vatandaşlığına alınma prosedürü, diğer yabancılarla eşit şartlar altında, Türk Vatandaşlığı Kanunu ile tanımlanmaktadır (Türk Vatandaşlığı Kanunu [TVK], 2009).

Geçici koruma kapsamındaki yabancıların Türk vatandaşlığına alınma işlemi, TVK'na göre üç farklı yolla gerçekleştirilebilmektedir. Bunlardan ilki, geçici korunan kişinin bir Türk vatandaşı ile en az 3 yıl aile birliği içinde yaşayarak evli kalmasıdır. İkinci ihtimal, söz konusu insanlar arasında ergin olmayan korunanların bir Türk tarafından evlat edinilmesi. Üçüncü seçenek ise,

Türkiye'de doğan ve geçici koruma kapsamında olan anne ve babasının mensup olduğu ülkenin vatandaşlığını kazanamayan çocukların Türk vatandaşı olmasıdır. Bu aşamada önemle üzerinde durulması gereken nokta, geçici korunan kişi tüm bu usul ve şartları sağlasa da vatandaşlığa alınma konusunda nihai takdir hakkı Bakanlar Kurulu'ndadır (Kaya ve Eren, 2015, s. 64).

Türkiye'de yaşayan yabancıların vatandaşlığa alınma işlemleri ile ilgili bazı tavsiye kararlarını içeren Ulusal Eylem Planı'na göre; ilgili yabancılar Türk vatandaşlığına kabul edilmeden önce Türkçeyi iyi konuşmak, toplum düzenini sağlayan kanun, örf ve âdet kurallarını asgari düzeyde bilmek ve ekonomik açıdan kendine yeterli olmak gibi entegrasyon aşamalarını başarıyla tamamlamış olmalıdır (Güner, 2007, s. 99). Geçici korunanlar açısından bu aşamalar incelendiğinde ekonomik yeterlilik tartışma konusu olsa da Türk toplumuna uyum sağlama iradesi ve isteğinin bulunup bulunmadığı dikkatle irdelenmeli, hazırlanan entegrasyon programlarına uymaları teşvik edilmeli, Türkçe eğitimi başta olmak üzere temel eğitim ve istihdamı arttıracak ölçekte mesleki eğitimin yaygınlaştırılmasına özen gösterilmelidir (Güner, 2007, s. 97-98). Türkiye'deki geçici koruma statüsünde süre sınırının olmaması ve bu statü sona ermeden herhangi bir bireysel koruma statüsüne başvurulmasına izin verilmemesi, Suriyelilere vatandaşlık verilmesi tartışmalarının yoğunlaştığı son dönemde, hukuki altyapı ile uyumlu entegrasyon politikalarının geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Sonuç

Türkiye'de geçici koruma statüsünde yaşayan Suriyelilere odaklanan entegrasyon politikaları, karşı karşıya olunan sorunun siyasi ve iktisadi büyüklüğü nedeniyle, ulusal mülteci hukukunun uluslararası normlarla uyumlu hale getirilmesi çabalarıyla birlikte gelişmektedir. Bu durum, uygulamada karşılaşılan sorunlara çözüm getirme çabasıyla, ulusal ve uluslararası mülteci hukukunda statülerin farklılaşmasını beraberinde getirmektedir.

1950'li yılların başında tanımlanan uluslararası koruma statülerine nazaran oldukça yeni olan geçici koruma statüsü, öncül örnekleri bir kenara bırakılırsa, Yugoslavya'nın dağılması sonucu ortaya çıkan mülteci krizine çözüm bulmak amacıyla uygulanmaya başlamıştır. Geçici koruma statüsü, uluslararası bir bağlayıcı metinle düzenlenmediği için, hak ve sorumluluklar özelinde farklı

uygulamalarla günümüze kadar mülteci hukukunda bir tartışma konusu olmaya devam etmiştir. Kitlesele sığınma hareketlerine cevap verebilmek amacıyla şekillendirilen bu statüye başvurulabilmesi için; sığınma hareketleri önemli sayıda insanı barındırmalı ve hızlı bir şekilde gerçekleşmeli, hedef ülkenin söz konusu harekete cevap verme gücü sınırlı olmalı ve bireysel sığınma usullerine cevap vermede yetersiz kalınmalıdır (Kaya ve Eren, 2015, s. 40).

Kitlesele sığınma sonucu zorunlu bir seçenek olarak uygulanan geçici koruma esnasında bu insanlar geri gönderilmemeli ve sınırdan geri itilmemeli, temel insani standart ve haklara uygun muamele görmeli, geçici koruma süresine bağılı olarak sunulan asgari standartlardan kademeli olarak faydalanabilmeli ve kalıcı bir koruma statüsüne başvurabilmelidir (ASPB, 2015, s. 94-95). İnsan hakları hukukunun temel kavramlarının bir sonucu olarak sunulan söz konusu haklar dışında kalan sosyal ve ekonomik hakların verilmesi aşamasında hedef ülkeye geniş bir takdir hakkı bırakılmaktadır (Kaya ve Eren, 2015, s. 53).

Türkiye’de uygulanan geçici koruma rejimi, temel gerekçe ve ilkeler açısından uluslararası örnekleri ile birçok açıdan benzemektedir. AB ve Türk mülteci hukukunda geçici koruma statülerinin tanımlandığı önceki bölümlerde ilgili benzerlikler kapsamlı bir şekilde incelendiğinden, bu aşamada iki uygulama arasındaki farklılıklar değerlendirilecek, eksikliklerin üzerinde durulacaktır. Geçici koruma kapsamı hedef kitle açısından incelendiğinde, Türkiye’deki mevzuat Avrupa örneğine göre daha geniş bir tanıma sahiptir. AB Geçici Koruma Yönergesi, geçici koruma kapsamını silahlı çatışma veya yaygın şiddetten kaçan ve genel insan hakkı ihlallerine maruz kalan kişilerle sınırlandırılırken; Türkiye’deki mevzuat, geçici korunanları her ne sebeple olursa olsun ülkelerinden ayrılmaya zorlanan kişilere genişletmektedir (ASPB, 2015, s. 24).

Geçici koruma statüsü özelinde her iki mevzuat karşılaştırıldığında, temel farklar üç başlık altında incelenebilmektedir. Bu farklılıklardan ilki; geçici koruma statüsünü uygulanma aşamasında öncelikli şart olarak kabul edilen, ev sahibi ülkenin bireysel koruma statüsü belirleme işlemini değerlendirmeye alma imkânının bulunmaması koşulunun Türk mevzuatında 14. Maddenin üçüncü fıkrası ile çığnenmesidir. Bu maddeye göre; ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış ve silahlı faaliyetlerine kalıcı olarak son verdikleri anlaşılan kişiler, bireysel uluslararası koruma statüsü belirleme işlemlerine başvura-

bilmektedir (GKY, 2014: m. 14/2). Bu durum, ilgili statüden yararlanan yabancılar sunulan hak ve yükümlülüklerin eşit olması gerekliliğini de çığnemektedir (Elçin, 2016, s. 77). İkinci fark; AB mülteci hukukunda geçici korunanlara bireysel koruma statüsüne başvurma hakkı verilirken, Türkiye'deki mevzuatta bu hakkın GKY kapsamında kapatılmasıdır (Elçin, 2016, s. 76). İki mevzuat arasındaki sonuncu fark; geçici korumanın uygulanma süresi üzerinde yoğunlaşmaktadır. AB Yönergesi kapsamında geçici koruma süresi en fazla üç yıl olabilmektedir. Türk mevzuatında ise, bu süre herhangi bir düzenleme ile sınırlandırılmamaktadır (Elçin, 2016, s. 35).

Geçici koruma, uluslararası mülteci hukuku gereği, hedef ülkenin imkânları ve kitlesel göçün büyüklüğü nedeniyle, belirli bir süre ile sınırlandırılmalıdır. Türkiye'de uygulanan geçici koruma rejiminin süre sınırlaması olmaksızın daimî bir statüye dönüştürülmesi, hem yerel halkı hem de yabancıları olumsuz etkileyen belirsizlikleri beraberinde getirmektedir. Bu durumun uzun süreli devamı yabancıları hak ve özgürlükler yönünden sınırlandırmakta, kalıcı çözümün geliştirilmesi yönünde çabalara zarar vermektedir (ASPB, 2015, s. 25). BMMYK Yönetim Kurulu'nun da ifade ettiği gibi, beş yılı aşan mültecilik durumu sürüncemeli mültecilik olarak tanımlamakta ve bu süreyi aşan mültecilik sürelerinde hedef ülkede entegrasyon politikaları geliştirilmelidir (UNHCR, 2009). Türk mevzuatında geçici koruma statüsüne süre kısıtlamasının getirilmemesi ve bu statü uygulanırken yabancıların bireysel koruma statülerine başvurusunun engellenmesi, uzun süreli sığınma durumlarında "de-facto mülteciliğe" kapı aralamaktadır.

Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'nden bu yana, jeopolitik çekinceleri nedeniyle, mülteci tanımına getirdiği coğrafi sınırlama, yaklaşık üç milyon yabancının geçici koruma statüsü kapsamında ülke içerisinde geçirdiği süre göz önüne alındığında uygulama kabiliyetini kaybetmektedir. Geçici korunanların bireysel koruma statüsüne başvurmadan siyasi bir değerlendirmeyle entegrasyonu yönünde karar verilmesi, söz konusu statüyü uluslararası mülteci hukuku çerçevesinde mülteci statüsüne yaklaştırmakta ve Türkiye'yi kitlesel bir göç merkezine dönüştürme tehlikesi taşımaktadır. Bu çerçevede, Türkiye'de uygulanan mülteci hukukunda öncelikle uygulanma pratiğini kaybeden coğrafi sınırlama yeniden değerlendirilmeli, geçici koruma statüsünün süresi sınırlandırılmalı ve bu statüdeki yabancıların bireysel koruma statülerine başvuru hakkının önü açılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Adam, L.B. (2016). *The refugee card in EU-Turkey relations: Necessary but uncertain deal*. Global Turkey in Europe, Rapor No: 14.
- Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı (2017). *Barınma merkezlerinde son durum*. Web: <https://www.afad.gov.tr/tr/2374/Barınma-Merkezlerinde-Son-Durum>. Erişim Tarihi: 06 Nisan 2017.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2015). *Avrupa'da geçici koruma rejimi örnekleri*. Ankara: ASPB.
- Anadolu Ajansı (2016a). *Dünyada yerinden edilenlerin sayısı 65 milyonu aştı suriye'deki savaş 600 bin çocuğu babasız bıraktı*. Web: <http://aa.com.tr/tr/dunya/dunyada-yerinden-edilenlerin-sayisi-65-milyonu-asti/594367>. Erişim Tarihi: 27 Haziran 2016.
- Anadolu Ajansı (2016b). *Türkiye uluslararası insani yardımda ikinci oldu*. Web: <http://aa.com.tr/tr/turkiye/turkiye-uluslararasi-insani-yaridimda-ikinci-oldu/598539>. Erişim Tarihi: 28 Haziran 2016.
- Al JazeeraTurk (2015). *Sorularla geri kabul ve vize muafiyeti*. Web: <http://www.aljazeera.com.tr/haber/sorularla-geri-kabul-ve-vize-muafiyeti> Erişim Tarihi: 28 Eylül 2016.
- Council Directive 2001/55/ EC of 20 July 2001 on Minimum StandardsforGivingTemporaryProtection in theEvent of a MassInflux of DisplacedPersonsand on MeasuresPromoting a Balance of EffortsbetweenMemberStates in ReceivingsuchPersonsandBearingtheConsequences thereof, OJ 2001, L 212/12. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001L0055> (10.10.2014).
- Dizman, A.O. (2012). *Geçici koruma politikası ve türkiye'ye sığınan suriyeliler*. Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Rapor No: N201249.
- Düzkaya, H. (2016a). Türkiye'deki suriyeli sığınmacıların entegrasyonu ve istihdam politikaları. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Düzkaya, H. (2016b). Türkiye'deki suriyeli sığınmacıların istihdamına genel bir bakış: Sorunlar ve çözüm önerileri. *Kamu'da Sosyal Politika Dergisi*, 9(35), 23-29.
- Elçin, D. (2016). Türkiye'de bulunan suriyelilere uygulanan geçici koruma statüsü 2001/55 sayılı avrupa konseyi yönergesi ile geçici koruma

Misafirlikten Vatandaşlığa Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü: Türkiye ve Avrupa Birliği Mevzuatı Ekseninde Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme

- yönetmeliği arasındaki benzerlik ve farklılıklar. *TBB Dergisi*, 124, 9-80.
- Ergüven, N.S. ve Özturanlı, B. (2013). Uluslararası mülteci hukuku ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 62(4), 1007-1061.
- European Commission (2015). *A European agenda on migration*. Brussels: EC.
- European Stability Initiative (2017). *The refugee crisis through statistics*. Berlin-Brussels-İstanbul: ESI.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2015). *Legal entry channels to the eu for persons in need of international protection: a toolbox*. FRA.
- Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik (2016). T.C. Resmi Gazete, 15 Ocak 2016.
- Geçici Koruma Yönetmeliği (2014). T.C. Resmi Gazete, 29153, 22 Ekim 2014.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2017). Geçici Koruma İstatistikleri, GİGM. Web: http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik. Erişim Tarihi: 4 Ekim 2016.
- Güleç, C. (2015). Avrupa birliği'nin göç politikaları ve Türkiye'ye yansımaları. *Tesam Akademi Dergisi*, 2(2), 81-100.
- Güner, C. (2007). İltica konusunda türkiye'nin yol haritası: Ulusal eylem planı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 56(4), 81-109.
- Hakimi, H. (2016). *Understanding the drivers of migration to Europe: Lessons from Afghanistan for the current refugee crisis*. Vision Europe Summit.
- Hoel, M. (2015). The european union's response to the Syrian refugee crisis. Unpublished Master thesis. Norwegian University of Science and Technology Faculty of Humanities, Department of Historical Studies, Trondheim.
- İçduygu, A. ve Aksel, D.B. (2012). *Türkiye'de düzensiz göç*. Ankara: Uluslararası Göç Örgütü Türkiye.
- Iovieno, I. (2016). The european union's response to smuggling of syrian asylum seekers: the end of human rights?. *Law, Social Justice & Global Development*, 2016(2).
- İltica ve Sığınmacı Yönetmeliği (Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Ya-

- bancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancı-
lara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar
Hakkına Yönetmelik) (1994). T.C. Resmi Gazete, 22127, 30 Kasım
1994.
- İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (1948). T.C. Resmi Gazete, 7217, 27 Ma-
yıs 1949.
- İşkân Kanunu (2006). T.C. Resmi Gazete, 26301, 26 Eylül 2006.
- Kaya, İ. ve Eren, E.Y. (2015). *Türkiye'deki suriyelilerin hukuki durumu: Arada
kalanların hakları ve yükümlülükleri*. Siyaset, Ekonomi ve Toplum
Araştırmaları (SETA) Vakfı.
- Mazlumder (2014). *Kamp dışında yaşayan Suriyeli kadın sığınmacılar raporu*.
Ankara: İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği.
- Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme (1951). T.C. Resmi Gazete,
10898, 5 Eylül 1961.
- Orhan, O. (2014). *Suriye'ye komşu ülkelerde suriyeli mültecilerin durumu: bul-
gular, sonuçlar ve öneriler*. Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi
(ORSAM), Rapor No: 189.
- Özcan, M. (2005). *Avrupa birliği sığınma hukuku: Ortak bir sığınma hukuku-
nun ortaya çıkışı*. 1. Baskı. Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar
Kurumu Yayınları.
- Özcan, M., Elmas, F.Y., Mutuş, C. ve Kutlay, M. (2010). *Türkiye-AB ilişkilerinde
geri kabul: Hangi şartlarda?* Uluslararası Stratejik Araştırmalar Ku-
rumu (USAK), Rapor No: 10-02.
- Özkarslı, F. (2014). Suriye'den Türkiye'ye göç ve Suriyelilerin enformel istih-
damı (mardin örneği). Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Artuklu
Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mardin.
- Ruhrmann H. ve FitzGerald D. (2016). *The externalization of Europe's borders
in the refugee crisis, 2015-2016*. Center of Comparative Immigration
Studies, Rapor No: 194.
- Strateji Düşünce ve Analiz Merkezi (2015). *Türkiye'de Suriyeli mültecilerin
hukuksal statü problemi*. İstanbul: SDAM.
- Topal, A.H. (2015). Geçici koruma yönetmeliği ve Türkiye'deki Suriyelilerin
hukuki statüsü. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*,
2(1), 05-22.
- Toplu, R. (2014). *TOHAV göç analiz raporu 2014*. Toplum ve Hukuk Araştır-
maları Vakfı.

Misafirlikten Vatandaşlığa Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü: Türkiye ve Avrupa Birliği Mevzuatı Ekseninde Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme

- Toygür, İ. ve Benvenuti, B. (2016). *The European response to the refugee crisis: Angela Merkel on the move*. Sabancı Üniversitesi: Istanbul Policy Center.
- Tsourdi E. ve Bruycker P.de (2015). *EU asylum policy: In search of solidarity and access to protection*. Migration Policy Centre, Rapor No: 2015/06.
- Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı (2013). Türkiye-AB vize muafiyet süreci ve geri kabul anlaşması hakkında temel sorular ve yanıtlar. Web: http://www.ab.gov.tr/files/pub/turkiye_ab_vize_muafiyeti_sureci_ve_geri_kabul_anlasmasi_hakkinda_temel_sorular_ve_yanitlari.pdf. Erişim Tarihi: 29 Ağustos 2016.
- Türk Vatandaşlığı Kanunu (2009). T.C. Resmi Gazete, 27256, 12 Haziran 2009.
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (2013). T.C. Resmi Gazete, 28615, 4 Nisan 2013.
- UNHCR (2017). SyrianEmergency. Web: <http://www.unhcr.org/syria-emergency.html>. Erişim Tarihi: 6 Nisan 2017.
- UNHCR (2009). *Ex-Com conclusion No.109*. Web: <http://www.unhcr.org/excom/exconc/4b332bca9/conclusion-protracted-refugee-situations.html>. Erişim Tarihi: 12 Şubat 2017.
- UNHCR (1997). *The State of The World's Refugees 1997: A Humanitarian Agenda*. Web: <http://www.unhcr.org/4a4c72719>, Erişim Tarihi: 4 Ekim 2016.
- UNHCR (1994). *Note on Temporary Protection in a Broader Context*. Web: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b32514.html>, Erişim Tarihi: 21 Eylül 2016.
- UNHCR (1992). *A Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the former Yugoslavia*. Web: <http://www.refworld.org/docid/438ec8aa2.html>, Erişim Tarihi: 4 Ekim 2016.
- Yüksel, U., Bolat, M.N. ve Mor, Z. (2014). *Türkiye'de bulunan mülteciler*. International Middle East Peace Research Center (IMPR), 1-14.