

Hukuk Fakültesi Dergisi
Ankara Hacı Bayram Veli University
Faculty of Law Review

ISSN: 2651-4141 e-ISSN: 2667-4068
Cilt / Volume 30 Ocak / January 2026 Sayı / No. 1

**ULUSLARARASI MÜLTECİ HUKUKU AÇISINDAN ÜRDÜN'DEKİ
SURIYELİ SİĞINMACILARIN HUKUKİ STATÜSÜ**

THE LEGAL STATUS OF SYRIAN ASYLUM SEEKERS IN JORDAN IN
TERMS OF INTERNATIONAL REFUGEE LAW

Hazar LEYLANOĞLU* 

ÖZET

2011'de Suriye'deki iç çatışmalar nedeniyle Suriye'den kaçan sığınmacıların durumu dünya gündemine oturmuştur. Bu sığınmacıların çoğu Türkiye, Lübnan ve Ürdün gibi komşu ülkelere sığındı. Kitlesel halde Ürdün'e sığınan Suriyeliler için Ürdün hükümeti kamplar kurmuştur. Ürdün, her ne kadar 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ve 1967 Ek Protokol'e taraf olmasa da insan hakları ve uluslararası mülteci hukukundan doğan yükümlüklerini yerine getirmeye çalışmıştır. Bu doğrultuda Suriyeli sığınmacılara karşı açık kapı politikası izlense de uygulamada bu durumun yansımaları pek fazla kolay olmamıştır. Dolayısıyla Ürdün, Suriyeli sığınmacıları daha iyi insani yardım sunmak için devlet kuruluşlarını devreye sokmuştur. Bu hizmetleri sunarken ve mülteciler sorununu çözmek için iş birliği çerçevesinde başta BMMYK ile uluslararası kurum ve kuruluşlardan destek almıştır. Suriye'den Ürdün'e sığınanların hayatı çeşitli nedenlerden dolayı olumsuz etkilenirken aynı zamanda yaşanan göç Ürdün'ü toplumu ve ekonomisi başta olmak üzere, her açıdan etkilemiştir. Bu çalışmada uluslararası mülteciler hukuku ve 2011 yılından beri Ürdün'de yaşayan Suriyeli sığınmacıların hukuki durumu ele alınıp tartışılacaktır.

***Dr. Öğr. Üyesi,** Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Milletlerarası Hukuk Ana-bilim Dalı/SİVAS, **E-Posta:** hazarleylanoglu@cumhuriyet.edu.tr, **ORCID:** 0000-0002-1699-2820, **DOI:** 10.34246/ahbvuhfd.1765164.

- **Atıf Şekli/Cite As:** Leylanoğlu, Hazar, “Uluslararası Mülteci Hukuku Açısından Ürdün'deki Suriyeli Sığınmacıların Hukuki Statüsü”, HBV-HFD, 2026, C. 30, S. 1, s. 99-147.
- **İntihal/Plagiarism:** Bu makale intihal programında taranmış ve en az iki hakem incelemesinden geçmiştir./This article has been scanned via a plagiarism software and reviewed by at least two referees.



Anahtar Kelimeler: Uluslararası mülteci hukuku, Suriyeli sığınmacılar, Ürdün, 1998 Mutabakat Zaptı, BMMYK.

ABSTRACT

The internal conflict that erupted in Syria in 2011 brought the plight of Syrian asylum seekers to the forefront of the global agenda. The majority of these refugees sought asylum in neighbouring countries such as Turkey, Lebanon and Jordan. In response to the mass influx of Syrians into its territory, the Jordanian government established refugee camps. Although Jordan is not a party to the 1951 Geneva Convention or its 1967 Protocol, it has sought to fulfill its obligations arising from international human rights and refugee law. In this regard, although an “open-door” policy has been pursued toward Syrian asylum seekers, its practical implementation has not been without considerable challenges. Consequently, Jordan mobilized state institutions to provide more effective humanitarian assistance to Syrian asylum seekers. In delivering these services and addressing the refugee issue, Jordan cooperated primarily with the UNHCR and received support from other international agencies and institutions. While the lives of those who fled Syria for Jordan have been adversely affected for various reasons, this mass displacement has also impacted Jordan in numerous ways, particularly in terms of its society and economy. This study will examine and discuss, within the framework of international refugee law, the legal status of Syrian asylum seekers residing in Jordan since 2011.

Keywords: International refugee law, Syrian asylum seekers, Jordan, 1998 Memorandum of Understanding, UNHCR.

EXTENDED ABSTRACT

Since 2011, the crisis that erupted in Syria has led to an unprecedented scale of forced migration in the countries of the region. Jordan has become one of the most significant destinations for this movement. Jordan's non-accession to the 1951 Geneva Convention and its 1967 Protocol has resulted in the rights and obligations envisaged under the international refugee regime not being directly incorporated into domestic law. Nevertheless, protection and assistance activities carried out within the country's territory have been shaped through bilateral agreements and administrative regulations.

In general, the normative framework concerning refugees is grounded in the refugee definition set forth in the 1951 Convention, the principle of non-

refoulement, and minimum standards of rights. While the 1967 Protocol expanded the scope of protection by removing geographical and temporal limitations, it is not binding on states that are not parties to it. The case of Jordan points to a de facto protection system shaped through customary international law and mechanisms of cooperation.

Although Jordan is not a party to the 1951 Geneva Convention or its 1967 Protocol, it has established a de facto protection mechanism through bilateral agreements with UNHCR within the framework of state practice and customary international law (the 1997 Cooperation Agreement; the 1998 Memorandum of Understanding and its 2014 amendments). The agreements signed in 1997 and 1998, along with the 2014 amendments, granted UNHCR the authority to conduct refugee registration, status determination, and humanitarian assistance in accordance with national legislation. Their implementation has evolved subject to political will and dependence on external funding. While the 2014 amendments expanded the duration of temporary stay and access to certain services, these provisions were not transformed into a permanent legal framework. Consequently, the absence of binding enforcement mechanisms in these Memoranda prevents the rights therein from fully aligning with international standards.

When assessed through field practices, camp management, and living conditions in urban areas, it is observed that approximately 79% of the Syrian population resides outside the camps. This situation has resulted in rent increases in the housing market, pressure on infrastructure, and social tensions in relations with the host community. Although institutionalization in camp management has been achieved, significant challenges have emerged in providing rights-based services for the non-camp population. Access to education and health services constitutes one of the most critical components of the protection regime. Within the framework of the 1998 Memorandum of Understanding, Jordan initially provided free or low-cost healthcare services; however, new pricing policies introduced in 2014 and 2018 have restricted these opportunities. In the field of education, measures such as increasing enrollment capacity in public schools and implementing double-shift schooling systems have been introduced. Nevertheless, capacity shortage and infrastructure problems have persisted. With regard to the right to work, it is observed that normative obligations have, in practice, been limited to low-paid and insecure employment due to pressures in the local labour market. Participation in working life has been subject to official permits, yet in practice,

informal employment and low-wage jobs have become widespread. This has increased both social insecurity and vulnerabilities within the local labour market. From a socio-economic perspective, the prevalence of low-wage and informal employment has adversely affected both refugee rights and wage standards for local workers. Furthermore, while there are commitments to adherence to the principle of non-refoulement, deportations or forced returns have occurred on grounds of security and economic considerations. Such practices are marked by a lack of transparency and limited legal oversight mechanisms.

In the overall assessment, three fundamental issues stand out: a normative gap, namely the absence of a comprehensive national-level refugee law; capacity and resource constraints, with reliance on external funding for the sustainability of humanitarian services; and a disconnect between protection and implementation, due to the lack of enforceability of administrative arrangements. These issues, in the long term, adversely affect both the guarantee of legal protection and the stability of social cohesion.

For a sustainable protection regime, it is essential, as a priority, to transform existing bilateral agreements into national legislation, to explicitly define labour and social rights, to reduce informal employment, to reinforce international burden-sharing mechanisms through binding commitments, and to ensure that return processes are grounded in safety and voluntariness. This approach will both strengthen legal guarantees and, in practice, secure the fulfillment of fundamental humanitarian needs. Furthermore, from a long-term perspective, the development of social cohesion programs between local communities and refugee populations, the enhancement of the institutional capacities of local authorities, and the integration of crisis management mechanisms at the regional level should be counted among the measures that would alleviate Jordan's burden.

GİRİŞ

2000 ile 2020 yılları arasında dünya, benzeri görülmemiş bir insan hareketliliğine tanıklık etmiştir. Uluslararası göçmen sayısı yaklaşık 175 milyondan 281 milyona yükselerek dünya nüfusunun %3,6'sına tekabül etmiştir. Bu artışın önemli bir bölümü işgücü göçü, zorunlu göç ve çeşitli bölgelerdeki savaş ve insani krizler nedeniyle gerçekleşmiştir. Dünya genelindeki eğilime paralel olarak, Ürdün de hem göç veren hem de göç alan

bir ülke olarak göçmen sayısında kayda değer bir artış yaşamıştır.¹ Stratejik konumu nedeniyle Ürdün, tarih boyunca ardışık göç dalgalarına maruz kalmıştır. Bu göçler arasında komşu ülkelerde patlak veren çatışmaların yol açtığı zorunlu göç ile iş gücü göçü de yer almaktadır. Ürdün, yaklaşık 3,5 milyon göçmen ve sığınmacıya ev sahipliği yapmaktadır. Bu kişiler 2022 yılı itibarıyla ülke nüfusunun yaklaşık %31,5’ni oluşturmaktadır; bu oran 2004 yılında yaklaşık %8 düzeyindeydi. Aynı dönemde yaklaşık 924.850 Ürdünlü, eğitim ve istihdam fırsatları arayışıyla ülkeyi terk etmiştir. Ürdün’den ve Ürdün’e yönelik göç demografik, sosyal, ekonomik ve kalkınmaya ilişkin çok boyutlu etkiler doğurmaktadır.²

Ürdün 1921’de kuruldu ve 1946’da bağımsızlığına kavuşmuştur. Mülteci statüsünü belirleyen 1951 Mültecilerin Statüsüne Dair Sözleşmesi’ne ve 1967 Ek Protokol’e taraf olmasa da muhtelif yerlerden göçmen ve sığınmacı dalgalarına maruz kalmıştır. 1948 ve 1967 savaşlarından sonra Ürdün, Filistinli mültecileri topraklarında kabul etmeye başlamıştır. Uluslararası resmi rakamlara göre Filistinlilerden oluşan en büyük göçmen ve mülteci topluluğu Ürdün’de ikamet etmektedir.³ Ayrıca Ürdün, İran-Irak savaşının başladıktan sonra Iraklı ve Irak’ta ikamet eden yabancıların göç ettiği ülkelerden biri olmuştur.⁴ Ancak Ürdün, en büyük göç akınını 1990’ların başında Irak’ın Kuveyt’i işgal ettiği dönemde, Kuveyt’te ikamet eden 300 bininden fazla Ürdünlü ve Filistinlinin ülkeye gelmesiyle yaşamıştır. Bu da nüfusun ani bir şekilde artışına neden olmuştur ve bu artış Ürdün üzerinde büyük bir baskı oluşturmuştur. En son göç akını ise 15 Mart 2011’de başlayan Suriyeli sığınmacıların Ürdün topraklarına gelmesiyle gerçekleşmiştir.⁵

Her ne kadar 08 Aralık 2024 tarihinde Esad hükümeti devrilse de Suriye topraklarının tam manasıyla istikrar kazanacağına dair günümüzde kesin bir işaret olmadığı için sığınmacı sorunu devam etmektedir. 2011 yılının mart ayında savaşın başlamasından bu yana Suriye’den diğer ülkelere kaçanların en çok bulundukları ülkeler sırasıyla Türkiye, Lübnan ve Ürdün’dür. Aynı zamanda Suriye’de yüz binlerce insan iç savaş nedeniyle yerinden edilmiş ve ülkenin diğer bölgelerine göç etmek zorunda kalmıştır. Kitlesel bir şekilde

¹ ESCWA, April 2024, s. 1.

² ESCWA, April 2024, s. 1.

³ Al Qaralleh, s. 2.

⁴ Abu Shakrah, s. 15; Bu konuyla ilgili daha fazla bilgi için bkz. De Bel-Air, s. 1-8.

⁵ Al-hamut, s. 8.

göçe maruz kalan Suriyelilerin bu durumu uluslararası toplumu harekete geçirmiştir. Yaşanan bu vakalar insan hakları ihlali olarak dünya gündemine de oturmuştur.

2015 yılı Genel Nüfus ve Konut Sayımı sonuçlarına göre, Ürdün'ün toplam nüfusu 9,5 milyon olarak tespit edilmiştir.⁶ Sayım sonuçları, bu nüfusun yaklaşık 6,613 milyonunun (%69,4) Ürdün vatandaşı olduğunu, geri kalan %30,6'lık kısmın ise yabancı uyruklulardan oluştuğunu ortaya koymuştur. Yabancı uyrukluların yaklaşık yarısını Suriyeliler teşkil etmekte olup, Suriyeli nüfusun sayısı yaklaşık 1,266 milyona ulaşmıştır.⁷ Bu sayı, Nisan 2017 itibarıyla 1,377 milyona ulaşmıştır.⁸ Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) verilerine göre Ürdün'de kayıtlı olan mülteci ve sığınmacı sayısı yaklaşık olarak 755 bindir. Ürdün'deki mülteci ve sığınmacılar Suriye (664 bin), Irak (68 bin), Yemen (15 bin), Sudan (6 bin), Somali (776) ve diğer ülkelerden (1,712) göç etmiştir. Ürdün'e göç eden Filistinlilerin %95'ine ise zamanla vatandaşlık verilmiştir. Ayrıca, BMMYK'nin verilerine göre Ürdün'de bulunan Suriyeli sığınmacıların %84'ü şehirlerde yaşarken %16'sı ise üç kampta kalmaktadır. Sığınmacıların %48'i çocuklardan %4,5'i ise yaşlılardan oluşmaktadır.⁹ Suriyelilerin Ürdün'e göçü, toplumsal hareketlilik dinamikleri açısından 1967 yılında Filistinlilerin gerçekleştirdiği kitlesel göç akınına benzer bir izlenim ortaya koymuştur.

Ürdün'ün küçük yüzölçümü ile doğal ve ekonomik kaynaklardan yoksun oluşu hem sığınmacı hem de ev sahibi topluluk için yaşam koşullarını daha da ağırlaştırmıştır. BMMYK'ye göre, Ürdün, Suriye Arap Cumhuriyeti'nde süregelen iç savaşın etkisi altında kalmıştır. Suriye'den Ürdün'e yönelik sığınmacı akını, ulusal ve yerel düzeydeki sistemler ile altyapılar üzerinde kayda değer bir yük oluşturmuştur.¹⁰ Dolayısıyla bu durum ekonomi, barınma, istihdam, sağlık ve eğitim gibi önemli yönlerden Suriyelilerin yanı sıra Ürdün vatandaşlarını da olumsuz etkilemiştir.

Bu çalışma kapsamında teorik olarak uluslararası koruma bakımından mülteci ve sığınmacı kavramları, ardından 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü incelenecektir. Daha sonra Ürdün'deki Suriyelilerin, barınma,

⁶ Ürdün'ün 2025 yılı itibarıyla nüfus sayısı 11,5 milyon civarındadır; bkz. Worldometer, 2025.

⁷ Hamdan/ Dawas, s. 36.

⁸ Al-Mahawreh, s. 137.

⁹ UNHCR, Jordan, May 2019.

¹⁰ Alshoubaki/Harris, s. 155.

çalışma, eğitim ve sağlık hakları gibi hukukî statülerini açıklığa kavuşturup, uygulama ve teoride Suriyelilerin sahip oldukları hak ve yükümlülükleri 1998 Mutabakat Zaptı ile birlikte Ürdün’ün Suriyeli sığınmacılara karşı izlediği politikalar değerlendirilecektir.

I. ULUSLARARASI HUKUKTA “SİĞİNMACI” VE “MÜLTECİ” KAVRAMLARI

M. Ö. 2000’li yıllarda henüz modern devlet yapılarının bulunmadığı ve sınırların kesin çizgilerle belirlenmediği bir dönemde, göç olgusunun doğal bir sonucu olarak “sığınmacı” ve “mülteci” kavramları ortaya çıkmıştır.¹¹ Modern dönemde ise Balkan Savaşları, Otuz Yıl Savaşları ile I. ve II. Dünya Savaşları gibi büyük ölçekli çatışmalar, dünya genelinde ülkeleri kitlesel savunmacı ve mülteci hareketleriyle karşı karşıya bırakmıştır. Bu travmatik göç deneyimlerinin bir sonucu olarak uluslararası göç hukukuna ilişkin mevzuat gelişmiş ve kurumsal bir yapı kazanmıştır.¹²

Sığınma (*asylum*) kavramı “ırk, din, milliyet, belirli bir sosyal gruba üyelik veya siyasi görüş nedeniyle zulüm görme korkusu” olan kişilerin korunmaları için başka bir ülkeden koruma talebinde bulunma anlamına gelmektedir.¹³ Ayrıca Uluslararası Mülteci Örgütü (IOM) sığınma (*asylum*) kavramını “Bir devletin geri göndermeme (*non-refoulement*) ilkesi ve uluslararası veya ulusal düzeyde tanıdığı mülteci haklarına dayalı olarak topraklarında verdiği bir koruma türüdür. Vatandaşı olduğu veya ikamet ettiği ülkede koruma sağlanamayan, bilhassa ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ya da siyasi görüşü nedeniyle zulüm görmekten korkan kişiye verilir” şeklinde tanımlamıştır.¹⁴ Sığınmacı (*asylum seeker*) kavramını ise, IOM tarafından “Zulüm veya ciddi zarardan korunmak amacıyla, kendi ülkesi dışında bir ülkede güvenlik arayışında olan ve ilgili ulusal ya da uluslararası belgeler çerçevesinde mültecilik statüsüne ilişkin yaptığı başvurunun sonucunu bekleyen kişi. Olumsuz bir karar çıkması sonucunda bu kişiler ülkeyi terk etmek zorundadırlar ve eğer kendilerine insani ya da diğer gerekçeler temelinde ülkede kalma izni verilmemişse, bu kişiler ülkede düzensiz veya kanuna aykırı bir durumda bulunan herhangi bir yabancı gibi

¹¹ Odman, Mülteci Hukuku, s. 6.

¹² Erdoğan, s. 18.

¹³ Price, s. 4.

¹⁴ Perruchoud/Redpath, s. 74.

sınır dışı edilebilirler.” şeklinde tanımlanmıştır.¹⁵ Türk Dil Kurumu'na göre ise sığınmacı, “*başka bir ülkeye veya yere sığınmış olan kişi, sığınık, mülteci*” ve “*yabancı bir ülkede iltica etmeden önce belirli bir süre kalan kimse*” olarak tanımlanmaktadır.¹⁶

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin (İHEB) 14/1 maddesinde sığınma hakkına şu şekilde değinilmiştir: “*herkesin, zulüm altında başka ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı vardır*” ifadesi yer almaktadır. İHEB'in orijinal metninde, “sığınma hakkı” yerine “sığınma arama hakkı” (*right to seek asylum*) ve “sığınmadan faydalanma hakkı” (*right to enjoy asylum*) kavramlarına yer verilmiştir. Bu tercihin temelinde Beyanname'nin hazırlık sürecinde yaşanan tartışmalar yatmaktadır. Taslak metinde başlangıçta “sığınma arama hakkı” ile birlikte “sığınma sağlanma (verilme) hakkı”nın (*right to be granted asylum*) bireysel bir hak olarak tanınması öngörülmüşse de İngiliz delegasyonunun müdahalesi sonucunda bu ifade metinden çıkarılmış ve yerine daha sınırlı bir kapsam taşıyan “sığınmadan faydalanma hakkı” ifadesi kullanılmıştır. Bu değişiklikte birlikte, Beyanname'de sığınma hakkı, bireyin yalnızca sığınma talebinde bulunma ve sığınma imkanından yararlanma yetkisiyle sınırlı tutulmuştur. Ayrıca taslakta yer alan, devlete sığınma sağlama yükümlülüğü getiren daha geniş anlamalı hak anlayışı metne yansıtılmamıştır.¹⁷

Sığınma hakkı (*right of asylum*), sığınma talebinde bulunan kişiler açısından iki temel boyutta değerlendirilmektedir: “sığınma sağlama hakkı” ve “sığınma elde etme hakkı”. Sığınma sağlama hakkı, devletlerin egemenlik yetkileri kapsamında kendi takdirlerinde bulunan bir yetkidir. Buna karşılık, sığınma elde etme hakkı, bireyin başvurduğu devletten bu hakkı kazanması anlamına gelmektedir. Devletin sığınma hakkı tanınması, zor durumdaki bireylere uluslararası koruma sağlanmasının yollarından biridir. Bu çerçevede, sığınmacılar (*asylum seekers*), bir ülkeye giriş yaptıktan sonra mülteci statüsü talebinde bulunan kişileri ifade eder. Henüz mülteci statüsü tanınmamış olan ya da başvuru süreci devam eden kişiler, hukuken sığınmacı olarak kabul edilmektedir.¹⁸ Fakat sığınmacı da yaptığı başvurunun usul ve incelemesi sonuçlanana kadar ülkede ikametine izin verilen kişidir ve bu kişi asgari

¹⁵ Perruchoud/Redpath, s. 74.

¹⁶ Türk Dil Kurumu (TDK) (www.tdk.gov.tr, Erişim Tarihi: 26.04.2025).

¹⁷ Öztürk, Avrupa Birliği Temel Haklar, s. 207-208.

¹⁸ Korkmaz, s. 86; Kaya/Eren, s. 17; Savar/Kedikli, s. 1121.

düzeyde sosyal yardım haklarından faydalanabilmektedir.¹⁹

Sığınmacıların başvurusu kabul edilmemesi durumunda ise kalmaları konusunda haklı bir nedenleri yoksa bulunan ülkeden ayrılması istenilebilmekte hatta sınır dışı edilebilmektedir.²⁰ Ancak sığınma başvuruları, ilgili devletlerin ulusal mevzuatları ile uluslararası hukuk normları çerçevesinde değerlendirilmeye tabii tutulmaktadır. Başvuruları olumsuz sonuçlanan bireylere ise bazı durumlarda insani gerekçelerle ikamet izni verilerek ülkede kalmaları mümkün hale getirilebilmektedir. Ancak her sığınmacıya mülteci statüsü tanınması söz konusu değildir. Geçici koruma altında bulunan sığınmacılara sunulan hak ve hizmetler ise ülkelerin iç hukuklarına bağlı olarak değişkenlik göstermektedir. Bu farklılıkların temelinde sığınmacılara ilişkin uluslararası düzeyde bağlayıcı ve yeknesak düzenlemelerin bulunmaması yatmaktadır.²¹ Dolayısıyla uluslararası hukuk ve evrensel insan hakları kuramı, egemen devletlerin yabancıların ülkeye girişine izin verme ya da onları sınır dışı etme konularında geniş bir takdir yetkisine sahip olduklarını genel ilke olarak kabul etmektedir. Bu yetki, devletin egemenlik haklarının doğal bir uzantısı olarak değerlendirilmekte ve uluslararası koruma mekanizmalarıyla sınırlı ölçüde denetlenebilmektedir.²²

“Mülteci (*refugee*)” kavramı ise, genel sözlüklerde “*iltica eden, sığınan, himaye isteyen, diğer bir memlekete kaçıp sığınan kimse*” hukuk sözlüğünde “*herhangi bir cezai takibat veya mahkumiyetten kurtulmak ve mücrimlerin iadesi hükümlerine tabi olmamak maksadıyla tebaasından bulunmadığı devlet ülkesine kaçan kişi...*” olarak tanımlanmaktadır.²³ Goodwin-Gill ve McAdam’a göre mülteciler; bir ülkedeki dayanılması zor olan koşullardan veya karşılaşılan sorunlardan uzaklaşma arayışında olan veya bu gibi sıkıntılardan kurtulmaya çalışan insanları ifade eder. Savaş, çatışma, kriz, baskı, özgürlüklerin kısıtlanması, yoksulluk, sel, deprem gibi doğal afet gibi sorunlarla karşılaşan insanlar, başka ülkelere gitmeyi istemektedirler. Bu durumlarda insanlar, her şeyden önce güvenliklerini ve özgürlüklerini garanti altına almaya çalışmaktadırlar.²⁴

¹⁹ Kaya/Eren, s. 17;

²⁰ Acer/Kaya/Gümüş, s. 13.

²¹ Korkmaz, 36.

²² Çiçekli, Yabancılar ve Mülteci Hukuku, s. 165.

²³ Arslan, s. 125.

²⁴ Goodwin-Gill/McAdam, s. 15.

Burada en iyi mülteci kavramının tanımı 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1/A (2) maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre mülteci, “... ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişi”²⁵ olarak ifade edilmiştir.

“Mülteci” ve “sığınmacı” kavramları, çoğu zaman birbirleriyle karıştırılan ve birbirinin yerine kullanılagelen terimler olmakla birlikte uluslararası hukukta farklı hukuki statüleri ifade eden ayrı kavramlardır.²⁶ Bazı görüşlere göre, “mülteci” ve “sığınmacı” kavramlarının özünde benzer nitelikler taşıdığı ve bu iki statünün teknik bir ayrımla sonradan devletler tarafından kategorize edilmesinin insan hakları ilkeleriyle bağdaşmadığı değerlendirilmektedir.²⁷ Uluslararası literatürde “mülteci” (*refugee*) ve sığınmacı (*asylum seeker*) kavramları birbirinden farklı hukuki anlamlar içermektedir. “Mülteci” terimi, 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında mültecilik statüsü tanınmış, yani hukuken bu statüyü kazanmış (*de jure*) kişileri ifade eder. Buna karşılık “sığınmacı” henüz mültecilik statüsü verilmemiş, bu statüyü elde edip edemeyeceği değerlendirilen ve bu süreç boyunca geçici koruma altında bulunan yabancı kişi anlamına gelir. Sığınmacı, bu yönüyle bazen fiili mülteci (*de facto refugee*) olarak da adlandırılabilir. Terminolojik ayrım dikkate alındığında mülteci, söz konusu Sözleşme'nin öngördüğü kriterleri karşılayarak mülteci statüsünü resmen kazanmış ve ilgili haklardan tam anlamıyla yaralanan kişiyi; sığınmacı ise, bu statüyü elde etmek üzere başvuruda bulunmuş ve hakkında değerlendirme süreci devam eden kişiyi tanımlar.²⁸

Sığınmacılar, bazı temel haklardan ve uluslararası koruma mekanizmalarından yararlanma hakkına sahiptir. Bu kapsamda, en önemli ilkelerden biri, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 33/1. maddesinde düzenlenen

²⁵ OHCHR, 28 July 1951, s. 2.

²⁶ Poyraz, s. 64; Erdil, s. 72.

²⁷ Bozbeyoğlu, s. 63.

²⁸ Poyraz, s. 64; Çiçekli, Yabancılar ve Mülteci Hukuku, s. 234; Odman, Mülteci Hukuku, s. 189.

“geri gönderme yasağı” (*non-refoulement*) ilkesidir. Bu ilke uyarınca, sığınmacılar, hayatlarına veya özgürlüklerine yönelik ciddi tehdit bulunan ülkelere geri gönderilemezler. Bu sebeple, kendi ülkelerine dönmeleri veya gönderilmeleri mümkün olmayan bu kişiler, “uluslararası koruma talep eden” ya da “uluslararası koruma başvurusunda bulunan” bireyler olarak da tanımlanabilmektedir. Bu bağlamda, “sığınmacı” ya da sığınmacı kavramı ile aynı anlamı ifade eden “uluslararası koruma başvuru sahibi” kavramları uygulamada çoğu zaman birbirinin yerine kullanılmaktadır.²⁹

Sonuç olarak, uluslararası mülteci hukukunda sığınmacı statüsü, kalıcı nitelikte olmayan geçici bir hukuki konumdur ve gerekli koşulların sağlanması halinde bireyin mülteci statüsüne geçişinin ön adımını teşkil eder.³⁰ Bu çerçevede her sığınmacının mülteci statüsü kazanamayacağı, ancak her mültecinin iltica sürecinin başlangıcından sığınmacı konumunda bulunduğu ifade edilebilir. Sığınmacılar da tıpkı mülteciler gibi, yaşadıkları ülkelerde maruz kaldıkları silahlı çatışmalar, baskı, zulüm tehdidi, ciddi insan hakları ihlalleri veya aşırı ekonomik yoksunluk nedeniyle, yaşamalarını sürdürebilmek amacıyla uluslararası koruma talebiyle başka ülkelere geçiş yapmak zorunda kalan kişilerdir.³¹

II. 1951 MÜLTECİLERİN HUKUKİ DURUMUNA DAİR CENEVRE SÖZLEŞMESİ

Yirminci yüzyılda meydana gelen çatışmalar ve bu çatışmalar neticesinde ortaya çıkan milli devlet kurma yönündeki çabalar, milyonlarca insanın zorunlu olarak yer değiştirmesine yol açmıştır. Bu beklenmedik kitlesel göç hareketleri, zamanla uluslararası toplumun dikkatini çekmiş ve göç olgusuna ilişkin hukuki çerçevenin oluşturulması ihtiyacını doğurmuştur. Bu doğrultuda, devletlerarası iş birliğiyle göçle ilgili uluslararası normlar ve düzenlemeler geliştirilmeye başlanmıştır.³² Özellikle II. Dünya Savaşı sürecinde yaşanan ciddi insan hakları ihlalleri, uluslararası toplum nezdinde mülteci korumasına ilişkin hukuki düzenlemelere duyulan ihtiyacı ortaya koymuş ve bu durum, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin hukuki ve tarihsel zeminini hazırlamıştır. Söz konusu Sözleşme, savaş döneminde ve sonrasında mülteci hukukunun uluslararası gündemdeki yerini pekiştirmiş ve mülteci

²⁹ Taşoğlu, s. 66-67; Avrupa Konseyi, s. 43.

³⁰ Erdil, s. 79.

³¹ Castles, s. 271.

³² Tok, /Toktaş, s. 3.

haklarının korunmasına yönelik hukuki mekanizmaların geliştirilmesine öncülük etmiştir.³³ Dolayısıyla bu Sözleşme, mülteci hakları ile ilgili ilk somut olan belgedir. Bu Sözleşme, mülteciliğin tanımını yaparak mültecilerin asgari insan haklarını uluslararası anlamda imzacı devletler tarafından korunmasını sağlayan ve güvence altına alan ilk somut belgedir. Ayrıca bu hakların uygulanması, kontrol ve kolaylaştırılması konusunda BMMYK görevli ve yetkili organdır.³⁴ BM Genel Kurulu'nun 429 Sayılı Kararı doğrultusunda 14 Aralık 1950 tarihinde kabul edilen Sözleşme, 28 Temmuz 1951'de imzalanmış ve gerekli onay süreçlerinin tamamlanmasının ardından, 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir.³⁵ 1951 Sözleşmesi, mülteci kavramını hem genel nitelikte hem de kişisel durumlara dayalı olarak tanımlayarak bu statünün kapsamını belirtmiş belirlemiştir. Ayrıca, mültecilerin belirli haklardan yararlanabilmesini ve bu kişilerin uluslararası hukuk çerçevesinde korunmasını sağlayan normların kabulünü içeren temel bir uluslararası metni niteliği taşımaktadır.³⁶

Bu Sözleşme, Başlangıç, VII Bölüm, 46 madde ve 16 Paragraftan oluşmaktadır. Sözleşmenin hazırlanma amacı mülteci sorununu ve rejimini, siyasi ve insani çözüm odaklı oluşturmaktır. Sözleşmenin giriş bölümünde; mültecilerin hukuki statülerinin yeniden ve esaslı biçimde değerlendirilmesi gerekliliğine, kendilerine sağlanan uluslararası korumanın kapsamının geliştirilmesine, sığınma hakkı tanıyan devletlerin karşı karşıya kaldığı orantısız yükün hafifletilmesi ihtiyacına ve bu bağlamda uluslararası iş birliğinin zorunluluğuna dikkat çekmektedir.³⁷

Sözleşmenin hazırlanması sürecinde en fazla tartışma yaratan husus, “mülteci” kavramının tanımı olmuştur. Zira söz konusu tanım, uluslararası hukuk bağlamında bağlayıcı yükümlülükler doğuracağından, taraf devletler bu tanımı kendi ulusal çıkarları doğrultusunda daraltma eğiliminde olmuşlardır. ABD daha sınırlı ve dar kapsamlı bir tanım savunurken, Batı Avrupa devletleri tanımının içeriği konusunda kendi aralarında çeşitli görüş ayrılıklarına düşmüşlerdir. Bununla birlikte söz konusu Avrupa ülkeleri, ABD'ye kıyasla daha geniş kapsamlı bir mülteci tanımının benimsenmesini

³³ Parlak/Şahin, s. 69.

³⁴ Taşoğlu, s. 76.

³⁵ Odman, Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku, s. 63.

³⁶ Çiçekli, Yabancılar ve Mülteci Hukuku, s. 221.

³⁷ Erdoğan, s. 20-21.

talep etmişlerdir. Nihayetinde, taraflar “haklı bir nedene dayanan zulüm korkusu” ilkesini esas alan bir tanım üzerinde uzlaşarak bu formülü sözleşmeye yansıtmışlardır.³⁸ Ancak taraf devletler mültecilere koşulsuz iltica hakkı tanımak istemediklerinden, sözleşmede açık bir şekilde sığınma hakkına yer verilmemiştir. Bununla birlikte, mültecilerin zulüm görme riski bulunan ülkelere geri gönderilmemesi yönündeki yükümlülük (*non-refoulement*) ilkesi sözleşmede açıkça ve özellikle vurgulanmıştır. Ayrıca, geçmişte daha çok grup veya topluluk temelinde değerlendirilen mültecilik statüsü, tanımın somutlaştırılmasıyla birlikte bireysel esaslara dayalı olarak ele alınmaya başlanmıştır. Başka bir deyişle mültecilik statüsü artık her somut olayın kendi koşulları çerçevesinde, subjektif unsurlar dikkate alınarak değerlendirilir hale gelmiştir.³⁹

Sözleşmenin 1/A(2) maddesinde⁴⁰ yer alan mülteci tanımında, önceki düzenlemelerle uyumlu biçimde, bir devletin vatandaşı olan veya o devlette vatansız olarak ikamet eden kişilerin uluslararası korumadan yararlanabileceği belirtilmiştir. Bu düzenleme, bir kişinin bir ülkede mülteci statüsü kazanması halinde başka bir ülkede aynı statüden faydalanamayacağı sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca, bireyin vatandaşı olduğu devletin korunmasından yararlanamıyor olması, objektif değil, haklı gerekçelere dayalı olma koşuluna bağlanmıştır. Bu gerekçe ise esas itibarıyla “zulüm korkusu” temelinde değerlendirilmektedir. Bir kişinin sığınmacı başvurusunun kabul edilebilmesi için, sözleşmede belirtilen sebeplerden ırkı, dini, milliyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi görüşü dolayı zulüm görme riskinin bulunduğu dair haklı bir korkuya sahip olması gerekmektedir.⁴¹ Öte yandan, sözleşmede mültecilik statüsünün temelini oluşturan “zulüm” kavramına

³⁸ Özcan, s. 13-14.

³⁹ Dürgen, s. 31.

⁴⁰ 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde mülteci statüsünü elde etme şartları madde ise, 1A(2)’de şu şekilde düzenlenmektedir:

“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 şahsa uygulanacaktır.” şeklinde ifade edilmiştir. Bu düzenlemeyle birlikte mülteciler uluslararası alanda hukuki bir statü kazanmıştır. OHCHR, 28 July 1951, s. 2.

⁴¹ Küçükyavaş, Uluslararası Mülteci Hukuku, s. 67.

ilişkin açık bir tanıma yer verilmemiştir.⁴²

II. Dünya Savaşı ve sonrasındaki kitlesel insan hareketlilikleri neticesinde ortaya çıkan sorunlara çözüm üretmek amacıyla hazırlanan sözleşmede, mülteci tanımına zaman ve yer açısından belirli sınırlamalar getirilmiştir. Bu çerçevede, yalnızca 1 Ocak 1951 tarihinden önce Avrupa'da meydana gelen olaylar nedeniyle iltica talebinde bulunan kişilerin mülteci statüsünden faydalanabileceği hüküm altına alınmıştır.⁴³ Anılan sınırlamaların getirilmesinin temel nedeni, gelecekte meydana gelebilecek gelişmelerin öngörülmemesi ve taraf devletlerin doğabilecek uluslararası sorumluluklardan kaçınma eyleminde olmalarıdır. Her ne kadar sözleşmede yer alan mülteci tanımı zaman ve mekan bakımından daraltılmış bir çerçevede düzenlenmiş olsa da bu tanımla, uluslararası hukuk bakımından bağlayıcılık kazanması yönünde önemli bir adım atıldığı açıktır.⁴⁴ Taraf devletler açısından bağlayıcı niteliğe sahip olan 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi⁴⁵, birçok insan hakları sözleşmeleri içinde İHEB'de tanımlanan ilkelere hukuki bağlayıcılık getiren ilk sözleşme özelliği de taşımaktadır.⁴⁶

1951 Cenevre Sözleşmesi'ni, coğrafi sınırlama ile uygulamaya devam eden devletler yalnızca Kongo, Madagaskar, Monako ve Türkiye'dir. Bu dört ülke dışında, sözleşmeyi başlangıçta coğrafi sınırlamayla kabul eden diğer devletler, ilerleyen süreçte bu sınırlamayı kaldırarak sözleşmeyi evrensel düzeyde uygulamaya başlamışlardır.⁴⁷ Sözleşme kapsamında mülteci statüsünün kazanılabilmesi üç temel şartın birlikte gerçekleşmesine bağlıdır. İlk olarak, kişinin vatandaşı olduğu ülke dışında bulunması ve bu devletin korumasından yararlanamaması ya da söz konusu korumayı istememesi gerekmektedir. İkinci olarak, bu durumun, kişinin zulme uğrama tehlikesine ilişkin haklı bir korkuya dayanması şarttır. Üçüncü ve son olarak ise söz konusu zulüm korkusunun; ırk, din, milliyet, belirli bir sosyal gruba mensubiyet veya siyasi görüş gibi nedenlerden kaynaklanması gerekmektedir.⁴⁸

⁴² Çiçekli, Mülteciler ve Sığınmacılar, s. 53; Acar/Kaya,/Gümüş, s. 39-41.

⁴³ Topal, s. 8.

⁴⁴ Özcan, s. 15.

⁴⁵ Öztürk, 1951 Tarihli Mülteciler, s. 436.

⁴⁶ Troeller, s. 3.

⁴⁷ Ekşi, s. 66.

⁴⁸ Barkın, s. 338-339.

1951 Sözleşmesi'ne göre mültecinin ve taraf devletlerinin hak ve sorumlulukları bulunmaktadır. Bunlar: Ciddi insan hakları ihlali riski altında bulunacakları bir ülkeye zorla geri gönderilmekten korunma, Ayrımcılığa karşı korunma (md. 3), Din ve inanç özgürlüğü (md. 4), Kimlik ve seyahat dokümanları, İş, barınma, eğitim hakkı (md. 22), sağlık, Sınırdan yasa dışı yollardan yapılan girişler için verilen cezalardan korunma, Seyahat özgürlüğü (md. 26). Devletler, bireylerin eşitlik, özgürlük ve insan onuruna yakışır bir yaşam sürmelerini temin edebilmek amacıyla, gerekli ekonomik, sosyal, eğitsel ve hukuki altyapıyı oluşturmak ve bu hakların etkin bir şekilde kullanılmasını sağlayacak ortamı tesis etmekle yükümlüdür.⁴⁹

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kabul edilmesiyle birlikte, küresel ölçekte mülteci sayısında azalma yaşanacağı yönünde bir beklenti oluşmuşsa da bu beklentinin aksine mülteci sayısı giderek artış göstermiştir. Sözleşme metninde yer alan tarihsel ve coğrafi sınırlamalar ise, zamanla uluslararası hukuk açısından daha derin sorunlara yol açmıştır. Sözleşme'nin kabulünü takip eden süreçte dünya genelindeki siyasi gelişmeler, mülteci hareketliliğinin artarak devam etmesine neden olmuştur. Özellikle, sözleşmenin yalnızca 1 Ocak 1951 tarihinden önce meydana gelen olaylar sebebiyle mülteci konumuna düşen kişileri kapsaması, bu tarihten sonra benzer sebeplerle yerinden edilen bireylerin kapsam dışında kalmasına ve bu nedenle uluslararası hukuk açısından ciddi sorunların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Bu durum, aynı koşullarda bulunan kişilere farklı hukuki muamelelerin uygulanmasına neden olmuş, bu da eşitlik ilkesine aykırı bir durum teşkil ederek uluslararası kamuoyunda önemli ölçüde rahatsızlık yaratmıştır.⁵⁰ Ayrıca, zamansal ve coğrafi sınırlamalar nedeniyle çok sayıda kişinin mülteci statüsü dışında bırakılması, uluslararası korumaya ihtiyaç duyan bireylerin herhangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın mülteci olarak tanınmaları ve Sözleşme ile sağlanan güvencelerden yararlanmaları gerektiği yönünde güçlü bir kanaatin oluşmasına yol açmıştır.⁵¹ Buna karşılık, benzer bir sınırlamanın bulunmadığı durumlarda korunmaya muhtaç kişilerin uluslararası düzeyde mültecilere tanınan güvencelerden yararlanabilmesini sağlamak amacıyla 1967 protokolü gibi yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur.⁵²

⁴⁹ Urk, s. 114.

⁵⁰ Odman, Mülteci Hukuku, s. 41-42.

⁵¹ Çiçekli, Yabancılar ve Mülteci Hukuku, s. 228.

⁵² Parlak/Şahin, s. 69.

Dolayısıyla 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin yalnızca 1951 yılı öncesinde Avrupa'da gerçekleşen olaylarla sınırlı kalması, BMMYK'nin sınırlı denetim yetkisine sahip olması ve yaptırım gücüne sahip bağlayıcı bir mekanizma içermemesi, Sözleşme'nin zamanla yetersiz kalmasına neden olmuştur. Mültecilerin hukuki statülerine ilişkin koşullarda meydana gelen değişiklikler doğrultusunda, Cenevre Sözleşmesi'nin revize edilerek güçlendirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır.⁵³

III. MÜLTECİLERİN HUKUKİ STATÜSÜNE İLİŞKİN 1967 PROTOKOLÜ

1967 yılında BM Genel Kurulu tarafından, mültecilerin hukuki statüsüne ilişkin önceki çalışmalar temel alınarak hazırlanan Protokol, 16 Ocak 1966 tarihinde 2198 (XXI) Sayılı Kararla kabul edilmiş ve 2 Ekim 1967 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁵⁴ 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi uyarınca mülteci statüsüne sahip olan kişiler, 1967 Protokolü kapsamında da aynı statüde değerlendirilmekte olup, bu Protokol söz konusu Sözleşmenin coğrafi ve zamansal sınırlamalarını ortadan kaldırarak kapsamını genişletmiştir. Ayrıca, Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olmayan devletler de 1967 Protokolü'ne taraf olabilmektedir. Bu durum ise protokolü bağımsız bir uluslararası hukuk enstrümanı niteliğini kavuşturarak, uluslararası mülteci hukukunun temel yapı taşlarından biri haline getirmektedir.⁵⁵ 1967 Protokolü mültecilerin hukuki statüsüne ilişkin temel bir uluslararası belge olup, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne atıf yapmakta ve onun tamamlayıcısı niteliğini taşımaktadır. Protokol, Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan zaman ve coğrafi sınırlamaların, değişen küresel mülteci sorunlarına karşı yetersiz kalması nedeniyle hazırlanmış ve yürürlüğe konmuştur. Bu yönüyle, 1967 Protokolü mülteci hukukunun kapsamını genişleterek daha evrensel bir koruma mekanizması sunmaktadır.⁵⁶

1967 Protokolü, 1951 yılında kabul edilen Cenevre Sözleşmesi'nin kapsamını genişletmeyi amaçlayarak bazı önemli değişiklikler öngörmektedir. Bu değişikliklerin başında, Sözleşme'nin evrensel niteliğe kavuşmasını engelleyen tarih ve coğrafya sınırlamaları yer almaktadır. 1951 öncesindeki düzenlemeler, mülteci tanımını belirli coğrafi bölgeler ve etnik gruplarla

⁵³ Karaçay, s. 176.

⁵⁴ UN General Assembly, (1967).

⁵⁵ Parlak/Şahin, s. 65-70; Öztürk, Geçici Koruma, s. 203-204.

⁵⁶ Çiçekli, Mülteciler ve Sığınmacılar, s. 45.

sınırlı şekilde ele almıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi ise bu tanımı Avrupa kıtası ile sınırlı tutarak yalnızca 1 Ocak 1951 tarihinden önce meydana gelen olaylarla bağlantılı mülteci durumlarını kapsayacak şekilde daraltmıştır. Bu sınırlama, mülteci hukukunun evrensel bir koruma rejimi haline gelmesini engellemiş ve uluslararası korumanın kapsamını daraltmıştır. Bu durum, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin temel amaçlarından sapmasına yol açmış; belge, esasen II. Dünya Savaşı'ndan etkilenen Avrupa kökenli mültecilere yönelik küresel bir yük paylaşımını hedefleyen geçici bir çözüm niteliğinde kalmıştır. Sözleşmede yer alan tarihsel ve coğrafi sınırlamalar, özellikle küreselleşme ve dekolonizasyon süreçleriyle ortaya çıkan yeni mülteci gruplarının tanınmasını ve bu kişilere uluslararası düzeyde etkili koruma sağlanmasını büyük ölçüde engellemiştir. Bu nedenle, Sözleşmenin sınırlı kapsamı, uluslararası mülteci hukukunun gelişimini kısıtlamıştır.⁵⁷

1967 Protokolü ile birlikte, mülteci statüsünün belirlenmesinde esas alınan coğrafi⁵⁸ ve tarihsel⁵⁹ sınırlamaların kaldırılması suretiyle, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin evrensel bir nitelik kazanması hedeflenmiştir. Bu değişiklik, sözleşmenin belirli bir zaman dilimi ve bölge ile sınırlı uygulanmasının ötesine geçerek, küresel düzeyde geçerliliği olan kapsamlı bir mülteci koruma rejimi oluşturulmasına zemin hazırlamıştır.⁶⁰ Bununla beraber 1967 Protokolü, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olmaksızın devletlerin katılımına açık olan, bağımsız bir uluslararası hukuk belgesi niteliğindedir. Protokolün temel amacı, 1951 Sözleşmesi'nde yer alan mülteci tanımının evrensel geçerliliğini sağlayarak, zamanla ortaya çıkan yeni ve farklı nitelikteki mülteci hareketlerine de uygulanabilirliğini temin etmektir. Bu yönüyle 1967 Protokolü, mülteci hukukunun dinamik yapısına uyum sağlayan ve uluslararası koruma rejimini

⁵⁷ Küçükyağcı, *Yerinde Mültecilik Kavramı*, 36-37.

⁵⁸ 1967 Protokolü 1/3 madde “3. *İş bu Protokol, Sözleşme'ye Taraf Devletlerce, Sözleşme'nin madde 1 B (1) (a) hükmüne göre yapılanı mevcut duyuruların, madde 1 B (2) çerçevesinde genişletilmedikçe, bu Protokol bakımından da geçerli olması koşuluyla, Taraf Devletler, işbu Protokolü, hiçbir coğrafi sınırlama yapılmaksızın uygulayacaklardır.*” 1967 tarihli Protokolün birinci maddesinin üçüncü fıkrasıyla birlikte 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi kısıtlama ortadan kaldırılmıştır.

⁵⁹ 1967 Protokolü 1/2 madde “2. *İş bu Protokol bakımından, bu maddenin 3. fıkrasının uygulanması hali dışında, “mülteci” terimi, Sözleşme'nin 1. maddesinin A 2 kısmında mevcut “1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve” ve “söz konusu olaylar sonucunda” ifadeleri metinden çıkarılmış addedilerek, Sözleşme'nin 1. maddesinde yer alan tanıma giren her şahıs anlamına gelecektir.*” 1967 Protokolünün 1. maddesinin ikinci fıkrasıyla birlikte 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesindeki tarihi kısıtlama ortadan kaldırılmıştır.

⁶⁰ Taşoğlu, s. 80.

güçlendiren tamamlayıcı bir düzenleme olarak öne çıkmaktadır.⁶¹

1967 Protokolü, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki yer ve zaman sınırlamalarını kaldırmakla birlikte,⁶² bu değişikliği taraf devletler açısından zorunlu hale getirmemiştir. Aksine, taraf devletlere sözleşmedeki mevcut sınırlamaları sürdürme seçeneğini tanıyarak, uygulamada esneklik sağlamıştır.⁶³ Bu durum, protokolün evrensel koruma hedefi ile devletlerin egemen tercihleri arasında denge kurmayı amaçladığını göstermektedir. Günümüzde, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olan devletlerin büyük çoğunluğu, 1967 Protokolü'ne de taraf olarak mülteci tanımına ilişkin coğrafi ve tarihsel sınırlamaları kaldırmış bulunmaktadır.⁶⁴ Bu durumu, uluslararası mülteci hukukunda daha kapsayıcı ve evrensel bir koruma rejiminin benimsenmesine olanak sağlamıştır.

Dolayısıyla 1967 Protokolü, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin tamamlayıcısı ve devamı niteliğindedir. Bu Protokol ile birlikte, mülteci sorununun küresel ölçekte ve insan haklarına saygılı bir yaklaşımla ele alınarak çözüm alt yapısı oluşturulmuştur. Protokol'e taraf olan tüm devletlerin ortak amacı, mülteci meselesine uluslararası iş birliği çerçevesinde kalıcı çözümler üretmek ve bu sorunu birlikte yönetebilir hale getirmektir. Bu şekilde, mülteci hareketlerinin kontrol altına alınmasıyla söz konusu durumun taraf devletler açısından potansiyel bir tehdit unsuru olmaktan çıkarılması hedeflenmiştir.⁶⁵

Günümüzde uluslararası ilişkiler bağlamında 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 Protokolü, mülteci sorunları ve insan hakları ihlalleri karşısında yeterli, kalıcı ve tatmin edici çözümler üretememeleri nedeniyle eleştirilere konu olmaktadır.⁶⁶ Örneğin, 1951 Cenevre Sözleşmesi, yalnızca mülteci tanımını yapmakla sınırlı kalmış; bu tanım çerçevesinde herhangi bir kategorik ayırım ya da gruplandırmaya yer vermemiştir. Bu durum, zorlayıcı nedenlerle vatandaşı olduğu ülkeyi terk etmek zorunda kalan pek çok kişinin

⁶¹ Çiçekli, Yabancılar ve Mülteci Hukuku, s. 222.

⁶² “Sözleşme'nin kabulünden bu yana yeni mülteci durumlarının ortaya çıktığı ve bu nedenle ilgili mültecilerin Sözleşme kapsamına giremeyeceği dikkate alınarak, Sözleşme'de yer alan tanım kapsamındaki tüm mültecilerin, 1 Ocak 1951 tarih sınırına bakılmaksızın eşit statüden yararlanmalarının arzu edilir olduğu göz önünde bulundurarak, aşağıdaki hususlarda mutabık kalınmıştır...” şeklinde ifade edilmiştir. UN General Assembly, (1967), s. 268.

⁶³ Post/Ergin.

⁶⁴ Erdoğan, s. 21.

⁶⁵ Erdoğan, s. 23.

⁶⁶ Fontaine, s. 152-153.

ne mülteci ne de sığınmacı statüsüne dahil edilmesine olanak tanımıştır. Dolayısıyla bu kişilerin söz konusu statülerin sağladığı koruma ve haklardan yararlanamamalarına neden olmuştur. Bu eksiklik nedeniyle, uygulamada “ikincil koruma”, “geçici koruma” ve “insani koruma” gibi alternatif koruma rejimlerinin kabul edilmesi gerekliliği doğmuştur. Söz konusu koruma mekanizmalarının ortak amacı, 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 Protokolü’nün sınırlı kapsamını tamamlayarak, bu belgelerde tanımlanan mülteci statüsünden faydalanamayan kişilere uluslararası düzeyde koruma sağlamaktır.⁶⁷ Bu koruma türlerinin ortak özelliği, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü’nün tamamlayıcısı niteliğinde olmalarıdır. Söz konusu belgelerde doğrudan yararlanamayan, ancak ülkelerden geri dönmeleri halinde ciddi tehlike ve risklerle karşı karşıya kalacaklarına dair haklı endişeleri bulunan kişilere koruma sağlamayı amaçlamaktadırlar.⁶⁸ Bu yönüyle ikincil, geçici ve insani koruma rejimleri, uluslararası koruma sisteminin bütünüleyici unsurları olarak önemli bir işlev üstlenmektedir.

Ayrıca, 1951 Cenevre Sözleşmesi yalnızca mültecilik statüsünü ele almış olup, sığınmacılara ilişkin doğrudan bir düzenlemeye yer vermemiştir. Bununla birlikte, Sözleşme’nin başlangıç kısmında “*Sığınma hakkı tanımanın, bazı ülkelere son derece ağır yük yükleyeceğini ve uluslararası kapsamı ile niteliği BM tarafından kabul edilmiş bir sorunun, uluslararası iş birliği olmaksızın tatmin edici bir şekilde çözümlenemeyeceği*” ifade edilmiştir. Söz konusu bölümde, sığınma konusuna değinilmiş ve bu konunun uluslararası nitelik taşıdığı açıkça vurgulanmıştır. Her ne kadar sözleşmenin genelinde mülteci terimi kullanılmış olsa da özellikle 31. ve 33. maddeler, sığınmacıların da koruma çerçevesinden yararlanabileceği şekilde düzenlenmiştir.⁶⁹ Sığınmacılar da tıpkı mülteciler gibi, olumsuz ve zorlu koşullar altında, çoğu zaman aynı kararlarla ülkelerini terk etmek zorunda

⁶⁷ Dost, s. 56.

⁶⁸ Çiçekli, Yabancılar ve Mülteci Hukuku, s. 286.

⁶⁹ Buna göre: “*Taraf devletler, hayatlarının ve özgürlüklerinin tehdit altında bulunduğu bir ülkeden doğrudan gelerek izinsizce kendi topraklarına giren veya bu topraklarda bulunan mültecilere, gecikmeden yetkili makamlara başvurarak yasadışı girişlerinin veya bulunuşlarının geçerli nedenlerini göstermek koşuluyla, yasadışı yollardan girişleri veya bulunuşlarından dolayı ceza verilmeyecektir.*

Taraf devletler, bu mültecilerin hareketlerine gerekli olanların dışında kısıtlama uygulamayacaklardır ve bu kısıtlamalar ancak, ülkedeki statüleri belirleninceye veya bir başka ülkeye kabulleri sağlanıncaya kadar uygulanacaktır. Taraf devletler bu mültecilerin diğer bir ülkeye kabullerini sağlamak için mükül bir süre ve gerekli bütün kolaylıkları sağlarlar”. Dürgen, s. 68.

kaldıkları dikkate alındığında, sığınma talebinde bulundukları devletler tarafından cezalandırılmamaları gerekmektedir.⁷⁰

1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü yalnızca mültecilerin hukuki statüsünü düzenlediğinden, 1959 yılında BM tarafından sığınmacıların durumuna ilişkin ayrı bir çalışma başlatılmıştır. Bu çalışmanın sonucu olarak hazırlanan belge, 1967 yılında BM Genel Kurulu tarafından oy birliğiyle kabul edilerek “1967 tarihli BM Ülkesel Sığınma Bildirisi” adıyla yürürlüğe girmiştir. Tavsiye niteliğinde ilkeler içeren bu bildirinin özellikle önsözünde, “*sığınma hakkının barışçıl ve insani bir eylem olduğu, başka bir devlet tarafından düşmanca bir tutum olarak değerlendirilmeyeceği*” açıkça vurgulanmıştır. Bu doğrultuda, sığınma hakkı çerçevesinde yapılan başvurular, devletlerce düşmanca bir davranış olarak değil temel bir insan hakkı olarak kabul edilmelidir. Ayrıca söz konusu Bildiri, 1948 İHEB'nin 14. maddesiyle de paralellik arz etmektedir. Zira ilgili maddede, “*Herkes zulüm karşısında başka ülkelere sığınma talebinde bulunma ve sığınma imkanından yararlanma hakkına sahiptir*” ifadesiyle sığınma hakkı temel bir insan hakkı olarak tanınmıştır.⁷¹ Bu doğrultuda, 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 Protokolü, sığınma hakkına doğrudan ve kapsamlı bir düzenleme getirmemekle birlikte; 1967 tarihli BM Ülkesel Sığınma Beyannamesi'nin 1. maddesine,⁷² İHEB'nin 14. maddesine ve Avrupa Konseyi'nin 1977 tarihli Ülkesel Sığınma Bildirisi'ne⁷³ atıf yapılarak, sığınma hakkı esasen devletin egemenlik yetkisi kapsamında değerlendirilmektedir.⁷⁴

Şüphesiz ki, 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 Protokolü, mülteci hukukunun temelini oluşturan iki ana belgedir. 1967 Protokolü, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan “1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar” ifadesini metinden çıkararak, Sözleşme hükümlerinin tarih sınırlaması olmaksızın uygulanmasını öngörmektedir. Bu düzenleme ile Protokol, Cenevre Sözleşmesi'ndeki mülteci tanımının evrensel düzeyde geçerlilik kazanmasını ve yeni ortaya çıkan mülteci hareketlerinde uygulanabilir hale gelmesini amaçlamaktadır. Ancak, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan mülteci tanımı Protokol ile değiştirilmemiştir. Gerek sözleşmede öngörülen

⁷⁰ Dürgen, s. 68.

⁷¹ Taşoğlu, s. 80-81.

⁷² A/RES/2312/(XXII), 1. Para.

⁷³ Council of Europe.

⁷⁴ Öktem, s. 13-14.

“uluslararası koruma” anlayışının sınırlı kapsamı, gerek yalnızca “baskı ve zulüm” nedeniyle ülkesini terk eden kişilere mülteci statüsü tanınması, “doğal afet, politik ve ekonomik istikrarsızlıklar” gibi nedenlerle yerinden edilen kişilerin bu statüden yararlanamamasına yol açmaktadır. Zira bu tür durumlar, Sözleşme çerçevesinde “baskı ve zulüm” olarak değerlendirilmemektedir.⁷⁵ Bu sınırlı yaklaşım, öğretide sıkça eleştirilmekte ve uluslararası korumanın kapsamının dar kalmasına neden olduğu yönünde görüşler hala sürdürülmektedir.⁷⁶

Son yıllarda başta Suriye olmak üzere Afganistan, Somali, Yemen, Libya ve Irak’tan iç savaş, terör örgütlerinin eylemleri ve insan haklarına aykırı demokratik olmayan hükümetlerin baskıları nedeniyle binlerce kişi ülkelerini terk edip sığınmacı ve mülteci statüsüne düşmüşlerdir. Özellikle Nisan 2011’de Suriye’de patlak veren iç savaşın ardından milyonlarca Suriyelinin, başta Türkiye olmak üzere Ürdün, Lübnan, Irak ve Mısır gibi ülkelere kitlesel olarak göçü, son yıllarda yaşanan en büyük sığınma hareketlerinden birini teşkil etmektedir.⁷⁷

IV. ULUSLARARASI HUKUK VE ÜRDÜN’ÜN SURİYELİ MÜLTECİ POLİTİKASI

Ürdün, dünyadaki en büyük sığınmacı ve mülteci topluluklarından birine ev sahipliği yapmasına rağmen, hükümetin mültecilere yönelik politikası yeterince net değildir. Nitekim, Ürdün, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne ve 1967 Protokolü’ne taraf olmamakla birlikte, bu Sözleşmelerin ortaya koyduğu temel ilkelerden özellikle geri göndermeme (*non-refoulement*) ilkesi uluslararası teamül hukuku kapsamında bağlayıcı nitelik kazanmıştır.⁷⁸ Dolayısıyla Ürdün, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne ve 1967 Protokolü’ne taraf olmasa da, mültecilerin hayatlarının veya özgürlüklerinin ciddi tehlike altında olacağı ülkelere geri gönderilmemeleri yönünde uluslararası hukuktan doğan bir yükümlülük altındadır. Ayrıca, 30 Temmuz 1997 tarihinde Ürdün hükümeti ile bu BMMYK arasında imzalanan İş Birliği Anlaşması,⁷⁹ ülkedeki mültecilerin korunmasına yönelik uygulamaların kurumsal bir çerçeveye kavuşturulmasını sağlamıştır. Buna ek olarak, Nisan 1998 yılında imzalanan ve 2014 yılında

⁷⁵ Odman, Mülteci Hukuku, s. 42.

⁷⁶ Taşoğlu, s. 80.

⁷⁷ Özdemir, s. 122.

⁷⁸ Al-Turk, s. 20.

⁷⁹ UNHCR, 30 July 1997.

kısmen tadil edilen bir Mutabakat Zaptı da mevcuttur.⁸⁰ Böylece Suriyelilerin Ürdün'de yasal varlığı, Ürdün ile BMMYK arasında 1998'de imzalanan Mutabakat Zaptı'na tabidir. Bu Mutabakat Zaptı, Suriyeli sığınmacıların varlığına ilişkin siyasi çerçeveyi oluşturmaktadır. Bu mutabakat, Ürdün'ün uluslararası mülteci koruma standartlarına bağlılığını da içermektedir.

Ürdün, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ve 1967 Protokol'üne taraf olmadığı için Suriyelilere Uluslararası hukuk anlamında “mülteci” statüsü tanımamaktadır. Bunun yerine, onları “misafir” veya sığınmacı” olarak adlandırılmaktadır. Hukuki statülerini ikili anlaşmalar, özellikle de 1998'de BMMYK ile imzalanan Mutabakat Zaptı çerçevesinde düzenlemektedir. Bu çerçevede Suriyeliler, “*de facto*” olarak mülteci koruması altında olsalar da “*de jure*” olarak Ürdün hukukunda “mülteci” tanımına sahip değildir. İkamet ve çalışma hakları sınırlı, çoğu zaman geçici insani koruma statüsünde değerlendirilmektedir.⁸¹ Bu yüzden Ürdün Suriyeli sığınmacıları “mülteci” olarak değil; “misafir” veya “geçici misafir” gibi ifadelerle tanımlamaktadır. Dolayısıyla statü belirleme süreci tamamen BMMYK tarafından yürütülür, Ürdün devleti resmi mültecilik statüsü vermemektedir. Böylelikle Suriyeliler hukuken “mülteci” statüsünde olmasalar da fiilen “geçici koruma” altında yaşamaktadırlar. Dolayısıyla Ürdün'de Suriyeliler, resmi olarak “mülteci” değil çoğunlukla BMMYK nezdinde “sığınmacı” ya da “koruma arayan” olarak kayıtlıdır.⁸² Dolayısıyla Ürdün'deki Suriyeliler, resmi bir mülteci yasasının bulunmaması nedeniyle genellikle “sığınmacı” muamelesi görmektedir. Birçoğu uluslararası tanımlara BMMYK tarafından “mülteci” olarak tanınmasına rağmen, mülteci statüsü yerine “sığınmacı” almaktadırlar.

1991 yılında Irak'ta meydana gelen gelişmeleri müteakip, Irak vatandaşlarının Ürdün'e kitlesel şekilde sığınmaları sonucunda, BMMYK, Ürdün'ün başkenti Amman'da resmi bir ofis açmıştır. Bu gelişmeyi izleyen süreçte sığınmacı akınının devam etmesi üzerine, Ürdün ile BMMYK arasında bir İş Birliği Anlaşması akdedilmiştir. Söz konusu Mutabakat Zaptı, mültecilerin hakları ve yükümlülüklerine yahut onlara yönelik herhangi bir taahhüde ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır.⁸³ Anlaşmanın esas odak noktası, Ürdün geçici olarak ev sahibi ülke sıfatıyla, Yüksek Komiserlik'e,

⁸⁰ UNHCR, 5 April 1998.

⁸¹ Bani Salameh, s. 1-5.

⁸² HRW, August 2016, s. 88.

⁸³ Al-Arassi/Al-Muhayrat, s. 247.

onun personeline ve faaliyetlerine barınma ve koruma sağlanmasıdır. Bu geçici ev sahipliğinin amacı, Iraklı mülteciler için uygun ve kalıcı bir çözüm geliştirinceye kadar devam edecektir. Bu bağlamda Ürdün ve Mülteciler Yüksek Komiserliği arasında bu konuya ilişkin özel bir İş Birliği Anlaşması imzalanmıştır.⁸⁴

Mülteci sorunlarının devam etmesi ve bu durumun Ürdün üzerinde ekonomik, siyasi ve diğer alanlarda ağır bir yük oluşturmaya başlaması neticesinde, BMMYK ile Ürdün hükümeti arasında ilişkiler daha da gelişmiştir. Bu gelişmeler, Ürdün'ün üzerindeki mali baskıların artmasına neden olmuş ve 1997 yılında BMMYK ile Ürdün hükümeti arasında bir kez daha bir İş Birliği Anlaşması'nın (1997 tarihli İş Birliği Mutabakatı) imzalanmasına yol açmıştır. Anılan Anlaşma, mültecilerin hak ve yükümlülüklerine ilişkin herhangi bir hüküm içermemekte; aynı şekilde, mültecilere yönelik herhangi bir yükümlülük ya da taahhüdde de yer vermemektedir. Söz konusu Mutabakat'ın temel odağı Ürdün'ün geçici olarak ev sahibi ülke sıfatıyla, BMMYK personelinin faaliyetlerine koruma ve barınma sağlaması ile Komiserlik'in yetki ve görev alanlarının, sunulan kolaylıkların ve uluslararası bir teşkilat ile onun temsilcilerinin sahip olduğu ayrıcalıkların belirlenmesidir.⁸⁵

Ürdün'ün mültecilere yönelik tutumu görece ilerici kabul edilmekte ve genellikle mültecilerin muamelesine ilişkin uluslararası standartlara riayet edilmektedir. Ürdün'ün 1998 yılında BMMYK ile imzaladığı Mutabak Zaptı, Ürdün'ün Filistinli olmayan mültecilere yönelik mülteci politikasının çerçevesinde belirtilmektedir. Bu Mutabakat Zaptı'nın 1. maddesinde yer alan mülteci tanımı, 1951 Sözleşmesi'ndeki mülteci tanımından etkilenmiş şekilde düzenlenmiştir. Bu belge ayrıca, yerinden edilmiş kişilere yönelik temel uluslararası koruma ilkeleri ve standartlarını, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde yer alan mülteci ve sığınmacı tanımları da dahil olmak üzere içermektedir. Ürdün, Suriyeli çocukların kamu eğitimi almasına izin vermiş ve Kasım 2014'e kadar Suriyelilerin sübvans edilmiş sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmıştır. Mutabakat Zaptı ayrıca, BMMYK ile hükümet arasında iş birliği standartlarını da içermektedir. Ancak, söz konusu standartlar hukuken bağlayıcı bir yükümlülük teşkil etmemektedir.⁸⁶

⁸⁴ Qerbaa/Mashaqbeh, s. 69.

⁸⁵ Qerbaa/Mashaqbeh, s. 69.

⁸⁶ Francis, s. 6.

1998 yılında imzalanan Mutabakat Zaptı, BMMYK'ne oldukça geniş yetkiler tanımıştır. Bu yetkiler, Komiserlik'in Ürdün'deki resmi makamlarla, özellikle İçişleri Bakanlığı ile doğrudan iletişim ve koordinasyon kurmasını mümkün kılmıştır. Bu amaçla, Bakanlık bünyesinde bir Koordinasyon Ofisi kurulmuş; ayrıca, ikamet, sınır geçişleri ve adli icra birimleri gibi güvenlik kurumlarıyla da iş birliği tesis edilmiştir. Bunlara ek olarak, Ürdün Dışişleri ve Gurbetçiler Bakanlığı ile de doğrudan temas ve koordinasyon yetkisi sağlanmıştır.⁸⁷ Ayrıca Ürdün'ün geniş çapta uluslararası teamül hukukunun bir unsuru olarak kabul edilen ve tüm devletler için bağlayıcı olan “zorla geri göndermeme” (*non-refoulement*) ilkesine saygı gösterme yönünde hukuki bir yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu ilke, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde yer alan hükümlere göre, “*hiçbir taraf devletin bir mülteciyi, ırkı, dini, milliyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ya da siyasi görüşleri nedeniyle hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olabilecek bir ülkeye herhangi bir şekilde sınır dışı edemeyeceğini veya geri gönderemeyeceğini*” öngörmektedir. Uluslararası teamül hukukunun ötesinde Ürdün, 1966 tarihli BM Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi'ni onaylayarak, Sözleşme'nin 13. maddesinde güvence altına alınan kişilerin geri gönderilmemesi ilkesine açıkça bağlı kalacağını taahhüt etmiştir.⁸⁸ Öte yandan İHEB geri göndermeme ilkesini doğrudan düzenlememekle birlikte, yaşam hakkı (md. 3), işkence yasağı (md. 5) ve özgürlük/güvenlik (md. 9) gibi hükümleri aracılığıyla bu ilkenin teamül hukuku niteliği kazanmasına katkı sağlamış ve dolayısıyla Ürdün'ü bağlamaktadır diyebiliriz.

Ürdün'de mültecilere yönelik özel bir iç hukuk düzenlemesi bulunmamakta, bu alandaki düzenlemeler esasen 1973 tarihli ve 24 Sayılı İkamet ve Yabancılarla İlişkiler Kanunu çerçevesinde yürütülmektedir. Kanunun 4. maddesi mültecilerin seyahat belgelerine ilişkin hükümler içerirken, 10. madde bu belgelerin bakanlık kararnamesiyle düzenlenebileceğini öngörmektedir.⁸⁹ Ancak Ürdün'ün mevcut iç hukuk yapısının, mültecilerin hukuki statüsü ve haklarının kapsamlı bir şekilde belirlenmesi açısından yetersiz kaldığı anlaşılmaktadır.⁹⁰ Ayrıca, 1973 tarihli İkamet ve Yabancılar İşleri Kanunu, yabancı uyrukluların giriş ve ikamet şartlarında “*uluslararası veya insani nezaket veya siyasi sığınma hakkıyla bağlantılı özel bir*

⁸⁷ Stetieh, s. 61-65.

⁸⁸ Francis, s. 6.

⁸⁹ Jordan: Law No. 24 of 1973 on Residence and Foreigners' Affairs.

⁹⁰ Kenar/Abdullahoğlu, s. 304.

değerlendirme” nedeniyle muafiyetlere izin vermekte ve vatansız kişilere ve “mülteci olarak tanınanlara” geçiş izni verilmesini öngörmektedir. Ürdün ayrıca, 1991 yılında, 3(1) maddesinde geri göndermeyi yasaklayan İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ve Aşağılayıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme’yi onaylamıştır.⁹¹

1952 tarihli Ürdün Anayasası’nın 2001 yılında tadil edilen ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanan 21. maddesi⁹², siyasi sığınma hakkını açıkça düzenlememekle birlikte, siyasi mültecilerin iadesini yasaklamıştır. Bu durum, anayasa koyucunun iradesinin siyasi sığınma hakkının güvence altına alınmasına yönelik olduğunu göstermektedir. Zira, anayasal metinde siyasi mültecilerin iadesi yasaklanmışsa bu hakkın zaten tanınmış ve garanti altına alınmış olması gerekir. Aksi takdirde, bu hakkın güvence altına alınmadan sadece iade ya da yasağının getirilmesi hukuken kabul edilmez. Anılan maddenin metni şu şekildedir: Birincisi, siyasi mülteciler siyasi görüşleri veya özgürlük mücadelesi nedeniyle iade edilmezler. İkincisi ise, suçluların iadesine ilişkin usuller, uluslararası anlaşmalar ve kanunlar ile belirlenir. Bu bağlamda, Ürdün hükümeti ve BMMYK arasında 1997 yılında imzalanan İş Birliği Anlaşmasıyla 1998 yılında imzalanan Mutabakat Zaptı, Ürdün topraklarında mültecilik sürecini düzenleyen hukuki çerçeve niteliği taşımaktadır. Bu belgeler, özellikle Suriye’den gelen mültecilerle ilgili olarak Ürdün’deki sığınma durumunu düzenleyen başlıca hukuki referans kaynaklarıdır.⁹³

Ancak İçişleri Bakanlığı, yabancıları sınır dışı etme konusunda mutlak yetkiye sahiptir ve gerekçelerini belirtmeksizin ikamet başvurusunu reddedebilir veya oturma iznini iptal edebilir. BMMYK, İnsan Hakları Konseyi’ne geri göndermeyi Ürdün’ün en acil hukuk ihlallerinden biri olarak belirlemiştir.⁹⁴ Bu çerçevede, Ürdün’ün mülteci politikasını şekillendiren temel unsurlar arasında kaynak yetersizliği ve ekonomik zorlukların toplumda huzursuzluklara neden olması kadar güvenlik kaygıları da önemli bir rol oynamaktadır. Ülke sınırlarında ve iç bölgelerde meydana gelen terör saldırılarına karşılık olarak Ürdün yönetimi, Suriyeli sığınmacıların bireysel ya da aile düzeyinde sınır dışı edilmeleri yönünde adımlar atmıştır. 2017 yılının ilk beş ayında 300 kişinin sınır dışı edilmesine ek olarak her ay ortalama 400

⁹¹ HRW, August 2016, s. 88-89.

⁹² The Constitution of The Hashemite Kingdom of Jordan, s. 4.

⁹³ Qerbaa/Mashaqbeh, s. 70.

⁹⁴ Akram/Bidinger/Lang/Hites /Kuzmova/Noureddine, s. 63.

Suriyeli sığınmacılarının sınır dışı edildiği bildirilmektedir. Buna ilaveten, aylık yaklaşık 500 kişinin gönüllü olarak Suriye'ye geri döndüğü ifade edilmektedir.⁹⁵ Ancak hem sınır dışı işlemleri hem de geri dönüşler konusunda Ürdün makamlarından yeterli ve şeffaf bilgi temin edilememektedir.⁹⁶

BMMYK ile Ürdün hükümeti arasındaki mutabakatlar zamanla gelişmiş ve bu kapsamda, 1998 yılında imzalanmış olan Mutabakat Zaptı 2014 yılında tadil edilmiştir.⁹⁷ Bu tadilat, giriş bölümü (dibace) ile birlikte toplam 14 maddeyi kapsamıştır. Giriş kısmında, Ürdün hükümeti ile BMMYK arasında, Komiserlik'in Ürdün topraklarında, Filistinli mülteciler hariç olmak üzere, mültecilere ve Komiserlik'in himayesi altındaki diğer kişilere yönelik uluslararası koruma faaliyetlerini doğrudan yürütmesini ve insani yardım sağlamasını mümkün kılacak bir anlaşma imzaladığı belirtilmiştir. Ayrıca, tarafların mültecilere ve Komiserlik kapsamındaki kişilere ilişkin konuların iş birliği ve iyi niyet çerçevesinde ele alınacağı bir mekanizma oluşturma arzusu vurgulanmıştır.⁹⁸ 14 maddeden oluşan bu yeni düzenleme kapsamında, bazı önemli güncellemeler yapılmıştır. Bunlar arasında, Ürdün topraklarında bulunan bazı mülteciler için geçici kalış süresinin 21 günden 12 aya çıkarılması, mültecilerin hukuki statüsünün tanımlanması, dini vecibelerini yerine getirme ve çocuklarının eğitim hakkı, serbest mesleklerde çalışma hakkı, mahkemeye erişim (dava açma hakkı) gibi temel özgürlüklerin tanınması yer almaktadır. Ayrıca, Ürdün'den ayrılan mültecilerin üzerlerinde biriken para cezalarından muaf tutulmaları yönünde hükümler de eklenmiştir. Mutabakat Zaptı ayrıca, taraflar arasında ortaya çıkabilecek dengesizlikler ve acil durumların zamanında ve etkin biçimde çözülmesine yönelik hızlı yanıt mekanizmalarını da içermektedir.⁹⁹

Ürdün, 2014 yılında BMMYK ile Mutabakat Zaptı'nı imzalamasının yanı sıra, 1994 tarihli Arap İnsan Hakları Şartı'na da taraf olmuştur.¹⁰⁰ Bu şart, 1951 Mülteciler Sözleşmesi ile tamamen uyumludur. Şart, temel insan haklarına riayetin zorunluluğunu vurgulamaktadır. Dava hakkı, seyahat özgürlüğü, eğitim ve inanç özgürlüğü ile insan onurunu ve bağımsızlığını

⁹⁵ HRW, 2 October 2017, s. 7.

⁹⁶ Kenar/Abdullahoğlu, s. 307.

⁹⁷ ESCWA, April 2024, s. 5.

⁹⁸ Qerbaa/Mashaqbeh, s. 70.

⁹⁹ Akram/Bidinger/Lang /Hites/Kuzmova/Noureddine, s. 59.

¹⁰⁰ Şart için bkz. UNHCR, 15 September 1994.

koruyan tüm hakların güvence altına alınmasını önermektedir. Bu bağlamda, Arap Birliği'ne üye bir Arap devleti olarak Ürdün, ırkı, dini, ten rengi ve inançları nedeniyle ülkelerini terk etmek zorunda kalan kişilere iltica hakkı tanımakla yükümlüdür.¹⁰¹

V. ÜRDÜN'DEKİ SURİYELİ MÜLTECİLERİN DURUMU

Ürdün devleti, Suriyeli sığınmacılara bütün alanlarda daha iyi insani hizmet sağlamak için çeşitli kurum ve kuruluşlar aracılığıyla olağanüstü çaba harcamıştır. Suriyeli sığınmacılara verilen hizmetlerin iyileştirilmesi, bu alanda çalışmaların ilerlemesini garanti altına alınması ve bu dosyayla ilgilenmesi için yetkili bir makam tayin etmek amacıyla 15 Ocak 2013 tarihinde Bakanlıklar Kurulu tarafından *Suriyeli Mülteci Kampları İşleri İdaresi* (SMKİİ) adı altında yetkili bir idarenin yenilenmesine karar vermiştir.¹⁰² SMKİİ'nin Suriye sığınmacı kampları dosyasının yönetiminde elde ettiği başarılarından dolayı 27 Mart 2014 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından yetki alanını genişlettirilerek kamp içinde ve dışında yaşayan Suriyeli sığınmacıların bütün işlerini kapsayan *Suriyeli Mülteci İşleri Müdürlüğü*'nün (SMİM) kurulmasına karar vermiştir.

A. Barınma Hakkı

Barınma hakkı ile ilgili 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 21. maddesi, “konut edinme hakkı” olarak değinmiştir. Barınmayla ilgili olarak 21. madde, *“Taraf devletler, konu yasalar ya da düzenlemelerle ya da kamu makamlarının kontrolüne tabi olduğu ölçüde, yasal olarak kendi topraklarında ikamet eden mültecilere mümkün olan en elverişli muameleyi sağlamakla; en azından benzer koşullardaki yabancılara tanınan muameleden daha az olmayacak şekilde davranmakla yükümlüdür.”* Şeklinde ifade etmiştir.¹⁰³ Bu madde, ev sahibi ülkenin yasal ve idari çerçevesinde mültecilere en yüksek derecede koruma ve destek sağlamak için çaba gösterilmesini öngörür. Ayrıca, mültecilerin yabancılarla aynı statüde değerlendirildikleri durumlarda en azından o statüye denk haklara sahip olması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu bağlamda, mülteciler için ek pozitif önlemler örneğin, sosyal yardım, özel barınma programları öngörülmesi de temel hakkın yabancılardan daha düşük seviyede uygulanmaması gerekir. Dolayısıyla, barınma hakkı yalnızca diğer yabancılar karşısında eşitlik değil, mümkünse en yüksek düzeyde bir

¹⁰¹ Al Qaralleh, s. 5-6.

¹⁰² Al-hamut, s. 24.

¹⁰³ OHCHR, 28 July 1951, s. 6.

standart sunmayı öngörür. Böylece söz konusu madde uyarınca, mültecilerin yerel yabancılarla eşit düzeyde konut edinme hakkına sahip olmalarını garanti etmiştir. Aynı zamanda bu hakkın, ilgili ülkenin iç hukuk düzenlemelerine bağlı olduğunu belirtmiştir.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin barınma hakkını yalnızca konut edinme hakkı çerçevesinde değerlendirmesi devletin ülkesinde yaşayan bireylere yönelik barınma hakkına ilişkin pozitif yükümlülüklerine gündeme getirmediği gibi, barınma hakkını sosyal bir hak olmaktan da uzaklaştırmaktadır. Oysa barınma, bireylerin toplum içinde güvenli bir yaşam sürebilmeleri ve başka bir ifadeyle toplumsal yaşama güvenli biçimde katılabilmeleri açısından vazgeçilmez bir haktır.¹⁰⁴

Barınma hakkı kapsamında, konut edinme hakkından ayrı bir boyut taşıyan konut hakkı, bireylerin diğer hak ve özgürlüklerini hayata geçirebilmeleri için gerekli ortam ve koşulları sunar. Bu nedenle devletin, özellikle mülteciler gibi dezavantajlı grupların bu hakka erişimini desteklememesi durumunda, bireylerin sağlık, eğitim ve çalışma gibi diğer sosyal haklardan yararlanmalarının da anlamını yitirecektir. Tüm bu hakların insan onuruna yaraşır bir yaşam bağlamında değerlendirilmesi gerekliliği dikkate alındığında, konut hakkının diğer hakların temelini oluşturduğunu söylemek yerinde olacaktır.¹⁰⁵

SMİM, Suriyeli sığınmacıların kamp içinde ve dışında güvenliğini sağlamak, haklarını ve onurlarını korumak, takip işlerini kolaylaştırmak ve insani hizmetleri şeffaf bir şekilde onlara sunmak amacıyla hükümet kurumları, uluslararası örgütler ve sivil toplum kuruluşlarıyla koordineli olarak çalışmaya başlamıştır. Ürdün hükümeti uluslararası kriterlere göre Suriye'den gelen sığınmacılar için ülke genelinde 5 adet kamp kurmuştur. Bunlar:

- Al-zateri Kampı/ Al-badiye Al-şimaliyye (130.000) kapasiteli.
- Al-hadika Kampı/ A-rrumta (900) kapasiteli.
- A-ssayber siti Kampı/ A-rrumta (450) kapasiteli.
- Muricip Al-fuhut Kampı/ A-zzarka (12000) kapasiteli.

¹⁰⁴ Kaboğlu, Özgürlükler Hukuku, s. 333.

¹⁰⁵ Kaboğlu, Yerleşme Özgürlüğü, s. 151.

- Al-azrak Kampı/ A-zzarka (130.000) kapasiteli.¹⁰⁶

Bukamplarda geçici barınma sağlanmakta; ek olarak yasal danışmanlık, eğitim ve sağlık gibi hizmetlere erişim BMMYK ve devlet iş birliğiyle sürdürülmektedir. Başka bir araştırmada ise, Suriyeli sığınmacıların %79'u kamp dışındaki kentlerin gecekondü bölgelerinde, genellikle uygun olmayan konutlarda, düzensiz çadırlarda ve geçici barınaklarda yaşamaktadırlar.¹⁰⁷ Ayrıca BMMYK'nin verilerine göre Ürdün'de şu anda faaliyet gösteren kamplar Zaatarı, Azraq, Emirati Jordanian kamplarıdır.¹⁰⁸ Suriye'den gelen yoğun sığınmacı akını, Ürdün'de özellikle Suriyeli sığınmacıların yoğun olarak yaşadığı Mafrak ve Ramtha gibi şehirlerde konut krizini daha da derinleştirmiştir. Bu durum, konut kiralalarının artmasına yol açmış ve bazı Suriyeli sığınmacıları, yetersiz yaşam koşullarına sahip konutlarda ikamet etmeye zorlamıştır. Bu tür konutlar arasında, yetersiz havalandırma, nem, küf sorunu bulunan ve hijyen tesislerinin ev dışında olduğu yapılar yer almaktadır. Ayrıca bazı ailelerin aynı konutu paylaşmak zorunda kaldığı gözlemlenmiştir. 2017 yılında "CARE" kuruluşu tarafından gerçekleştirilen bir değerlendirmeye göre¹⁰⁹, kentsel alanlarda kayıtlı Suriyeli sığınmacıların 1/3'ü sağlıksız yaşam alanlarında barınmaktadır.¹¹⁰

Suriye sığınmacı krizi, düşük gelirli bireyler için konut sıkıntısının kronikleştiği bir dönemde Ürdün'ü derinden etkilemiştir. Suriyelilerin tetiklediği konut talebindeki artış, Ürdün'ün kuzeyinde yer alan altı belediyede kira fiyatlarının yükselmesine neden olmuştur. Ayrıca sığınmacıların yoğun olarak yerleştiği Mafrak ve Ramtha şehirlerinde uygun fiyatlı konutlara erişim üzerindeki baskıyı da artırmıştır. Bazı bölgelerde kira bedelleri, kriz öncesi seviyelerin altı katına kadar çıkarken, ortalama kira fiyatları ise yaklaşık üç kat artış göstermiştir.¹¹¹ BMMYK'nin 2019'da Ürdün'deki faaliyetleri genel olarak koruma, nakit yardımı, geçim kaynakları, sağlık hizmetleri, kamp yönetimi ve topluluk seferberliği konularına odaklanacağını, nakit ve diğer yardımların sağlanması için hedeflenen zayıf noktaların güçlendirilmesini gerçekleştirecektir. Kentlerde yaşayan sığınmacılar için, BMMYK'nin

¹⁰⁶ Al-hamut, s. 25.

¹⁰⁷ Hasan/Amado/Al-Betawi/Dajani/Brown/Earle, s. 6, 9.

¹⁰⁸ UNHCR, Jordan, May 2019.

¹⁰⁹ Rapor için bkz. CARE, 20 Jun 2017.

¹¹⁰ El-Mansi/Muhafaza, s. 177.

¹¹¹ Operational Data Portal, May 2013, s. 9.

çok amaçlı nakit yardım stratejisi, ekonomik ve sosyal açıkları azaltmayı ve yoksulluğa yol açan gelir azınlığını ve çok yönlü yoksulluğa son vermeği amaçlayan genel koruma cevabının temel bir bileşeni olacaktır.¹¹² Dolayısıyla Ürdün'ün sağladığı barınma hizmetleri 1951 Sözleşmesi'nin mültecilere, yabancılardan daha kötü muamele yapılmaması ilkesine büyük ölçüde uygun olduğu söylenebilir. Ancak sürdürülebilirlik, eşitlik ve yeterlilik açısından tam olarak uyumlu olduğu söylenemez.

B. İstihdam (Çalışma Hakkı)

Çalışma hakkı temel ekonomik haklar arasında yer almakta olup mülteciler açısından hayati bir öneme sahiptir.¹¹³ 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 17. maddesi uyarınca, Sözleşmeye taraf devletler mültecilerin ücretli çalışmaya katılım hakkına, o ülkedeki hukukta ve koşullarda benzer yabancılara tanınan en elverişli muameleyi sağlanmalıdır. Devletler ayrıca, çalışma piyasasına katılım konusunda mültecilere yerli vatandaşlarla eşit haklar sağlamaya yönelik “duyarlı bir tutum” göstermelidir.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 17/1 maddesinde geçen “aynı şartlardaki” ifadesinin nasıl yorumlanması gerektiği, Sözleşme'nin 6. maddesinde açıklığa kavuşturulmuştur. Buna göre “aynı şartlarla” ifadesi, mültecinin, mülteci statüsüne sahip olmayan yabancılardan belirli bir haktan yararlanabilmesi için tabi oldukları ikamet süresi ve diğer koşulları yerine getirmiş olması gerektiğini ifade eder. Ancak 6. madde, bazı şartların niteliği gereği mülteciler tarafından karşılanmayacak olmasını dikkate alarak, bu tür koşulları uygulama kapsamı dışında istisna olarak tutmaktadır.¹¹⁴ Ancak mültecilerin kendi işini kurma ve bağımsız çalışma hakkını da (*self-employment*) Sözleşme'nin 18. maddesinde yer vermiştir. Bu düzenleme, taraf devletler bakımından, mültecilerin kendi hesabına çalışmalarını destekleme ve bu alandaki mevcut kısıtlamaların giderilmesi yönünde pozitif bir yükümlülüğe işaret etmektedir. Dolayısıyla, mültecilere de ev sahibi ülkedeki vatandaşlara veya daimi ikamet haklarına sahip kişilere genel olarak tanınan kendi hesabına çalışma haklarının aynısının tanınması gerekmektedir.¹¹⁵ 1951 Cenevre Sözleşmesi diğer insan hakları sözleşmelerinden önce kaleme alındığı için bu hüküm, uygulamada nadiren karşılaşılan ve istisnai nitelik taşıyan bir düzenlemedir. Sonraki dönemlerde

¹¹² UNHCR, November 2019.

¹¹³ Altınışık, Çiğdem/Yıldırım, s. 127.

¹¹⁴ Çiçekli, Mülteciler ve Sığınmacılar, s. 184.

¹¹⁵ Da Costa, s. 54.

kabul edilen insan hakları sözleşmelerinde ise, bağımsız ekonomik faaliyetlere ilişkin doğrudan bir düzenleme yer almamaktadır.¹¹⁶

Mesleklerini icra etme hakkı “*liberal profession*” olarak Sözleşme’nin 19. maddesinde düzenlenmiştir. “Meslek” terimi, diploma veya ruhsat gibi belirli yeterliliklerin varlığını ifade ederken, “liberal” ifadesi ise, bu mesleği icra eden kişinin maaşlı bir çalışan veya devlet görevlisi olmaksızın, kendi adına ve hesabına çalıştığını ima etmektedir.¹¹⁷ Dolayısıyla bu düzenleme, Taraf devletlere, serbest meslek sahibi olmak veya kendi işini kurmak isteyen mültecilere yönelik mevcut kısıtlamaların ortadan kaldırılması yönünde pozitif bir yükümlülük yüklediğini göstermektedir.¹¹⁸

1998 Mutabakat Zaptı, Ürdün hükümetinin, mültecilerin “yasa ve yönetmeliklerin izin verdiği ölçüde” geçimlerini sağlamak amacıyla yasal istihdama erişimlerine izin vermesi gerektiğini belirtmektedir.¹¹⁹ Bu bağlamda, Suriyeliler temel ihtiyaçlarını örneğin, sağlık, barınma ve gıda gibi ihtiyaçlarını karşılayabilmek amacıyla giderek daha düşük ücretle çalışmayı kabul etmek zorunda kalmaktadır. Ürdün hükümeti, dolaylı bir şekilde Suriyeli sığınmacıların kayıt dışı istihdamına göz yummaktadır. Geçimlerini sürdürebilmek adına bu aşağı yönlü ücret baskısına direnemeyen işçiler, ağır çalışma koşulları ve son derece düşük ücretlerle karşı karşıya kalarak toplumda alt sınıfı teşkil etmektedir.¹²⁰

Ürdün, ülkeye düzensiz yollarla giren veya mülteci kamplarında yaşayan Suriyelilerin çalışma izni başvurusunda bulunmasını yasaklıyor. Ayrıca, yabancı işçilere uygulanan Ürdün yönetmelikleri uyarınca, Suriyelilerin çalışma izni alabilmek için özel becerilere sahip olduklarını ve Ürdünlülerle rekabet etmeyeceklerini göstermeleri gerekiyor. Bu da birçok düşük vasıflı iş için mümkün değildir. Bazı meslekler ve işler Ürdünlü olmayanlara da kapalı ve Ürdün tüm sektörlerde yabancı çalışanlara kota uyguluyor. Ayrıca, birçok Suriyeli çalışma izinlerini aşırı pahalı bulmaktadır. İzinlerin yıllık olarak yüksek miktar parayla yenilenmesi gerekmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ve İnsan Hakları İzleme Örgütü (HRW) gibi kuruluşlara göre Ürdün pratikte Suriyeli sığınmacıları “ziyaretçi” veya

¹¹⁶ Özkan, s. 381.

¹¹⁷ Da Costa, s. 54.

¹¹⁸ Çiçekli, Mülteciler ve Sığınmacılar, s. 185.

¹¹⁹ Akram/Bidinger/Lang /Hites/Kuzmova/Noureddine, s. 69; ILO, 2015, s. 12.

¹²⁰ Çakır, s. 35.

“düzensiz misafir” gibi tanımlamakta ve sınırlı hak tanımaktadır.¹²¹ Ürdün Çalışma Bakanlığı, çatışmanın başlangıcında Suriyeli sığınmacılara çalışma izni başvurusunda bulunma konusunda diğer yabancı uyruklulara göre öncelik tanıdığını, ancak bunların çoğunun vasıflı işgücü için uygun olmadığını ve Ürdünlü işçilerle düşük vasıflı işlerde rekabet etmek için izin almaya uygun olmadığını belirtmiştir.¹²²

Her ne kadar Suriyelilerin Ürdün'de yasal olarak çalışma hakları bulunmasa da ILO, yaklaşık 160.000 Suriyelinin kayıt dışı istihdam alanında, özellikle tarım, inşaat ve hizmet sektörlerinde çalıştığını tahmin etmektedir. Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından yayımlanan çalışmaya göre, Ürdünlülerin %96'sı, Suriyelilerin kendi iş olanaklarını ellerinden aldığına inanmaktadır.¹²³ Ayrıca, Suriyelilerin çoğunluğu, inşaat %40, toptan ve perakende ticaret %23, sanayi %12 ile konaklama ve yiyecek hizmetleri %8 gibi kayıt dışı sektörlerde çalışmaktadır. Gerçek şu ki, bu sektörlerin her biri 2003-2013 dönemi boyunca Ürdünlü istihdamında artışa sahne olmuştur.¹²⁴

Yapılan araştırmalar, çalışan Suriyeli sığınmacıları yalnızca %10'unun yasal çalışma iznine sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Bu durum, kalan büyük çoğunluğun kayıt dışı ekonomide yer aldığını ve bu yolla düşük ücretli, güvencesiz ve sözleşmesiz çalışma koşullarına mahkum olduğunu göstermektedir. Öte yandan, kamp dışında yaşayan sığınmacıların yaklaşık %96'sının ve Zateneri Kampı sakinlerinin ise %88'inin sosyal güvenlik kapsamı dışında kaldığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, çocuk işçiliği açısından bakıldığında, Suriyeli çocukların çalışma oranlarının Ürdünlü akranlarına kıyasla kayda değer ölçüde yüksek olduğu saptanmıştır. 9-15 yaş grubundaki Ürdünlü erkek çocukların yalnızca %16'sı ekonomik faaliyetlerde bulunurken, aynı yaş grubundaki Suriyeli çocukların %8'inden fazlası çalışmaktadır. Bu oran, 15-18 yaş aralığında ise Ürdünlü gençlerde %17 iken Suriyeliler arasında %37 civarındadır.¹²⁵

2016 Nisan ayında Ürdün Çalışma Bakanlığı Uluslararası Çalışma Örgütü önerilerine paralel olarak Suriyeli sığınmacıları vergi vermekten muaf tutmuştur. Ayrıca, çalışma izni almaları için pasaport yerine Ürdün İçişleri

¹²¹ HRW, August 2016, s. 88.

¹²² ILO, 2015, s. 15.

¹²³ Bu konuyla ilgili daha fazla bilgi almak için bkz. Stave/Hillesund, s. 46-50.

¹²⁴ Francis, s. 12.

¹²⁵ Çakır, s. 35-36.

Bakanlığı tarafından aldıkları kimliklerini kullanmalarına izin vermiştir. Çalışma Bakanlığı'na göre 2016 Nisan ayında 12 bin Suriyeli sığınmacıya çalışma izni verilmiştir. Bu yeni uygulamaya geçmeden önce tarım sektöründe çalışma izni sayısı 200'dü. Ancak yeni yönelim sayesinde tarım sektöründe çalışma izni sayısı yaklaşık 2500'e yükselmiştir. Bunların 1420'sinin çalışma izni kooperatifler tarafından verilmiştir.¹²⁶ Ayrıca BMMYK'nin 2018 verilerine göre Ürdün Çalışma Bakanlığı tarafından 120 bin Suriyeli sığınmacıya çalışma izni verilerek 50 bin kişinin de çalışma iznini yenilemiştir.¹²⁷ Dolayısıyla mültecilerin çalışma hakkı, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin temel hükümlerinden olup, Ürdün'de bu hak fiilen kısıtlı uygulamaktadır. Bu da Suriyeliler için ekonomik entegrasyonda ciddi engeller yaratmaktadır.

C. Eğitim Hakkı

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 22. maddesi ve mültecilerin eğitim hakkını kapsamlı şekilde tanıyarak hem hayati bir temel hak hem de entegrasyona ve sosyo-ekonomik gelişime ön plana çıkarmıştır. 22/1 madde uyarınca, Taraf devletler, mültecilere ilköğretim düzeyinde vatandaşlarına tanınan eşit muameleyi sağlamakla yükümlü olduğunu vurgulamıştır. Nitekim, eşit muamele ilkesi 47 No'lu İcra Komitesi Kararı'nda da ele alınmıştır. Bu çerçevede, mülteci çocukların hem kendi kültürel kimliklerine saygı gösteren hem de bulundukları sığınma ülkesini anlamalarını destekleyen nitelikte, yeterli düzeyde temel eğitime erişiminin sağlanması gerektiği vurgulanmaktadır.¹²⁸ Temel eğitime ilişkin düzenlemede mültecilerin ikamet statüsüne dair herhangi bir hükme yer verilmemesi ülkede yasal ikamet statüsüne sahip olmayan mültecilerin dahi Sözleşme kapsamında tanınan temel eğitim hakkından faydalanabilmeleri de imkan tanımaktadır.¹²⁹

22/2. maddeye göre ise taraf devletler, mültecilere ilköğretim dışındaki eğitimden mümkün olan en elverişli muameleyi ve her halükarda benzer koşullardaki yabancılara tanınan muameleden az olmamak üzere sağlamalıdır. Özellikle eğitim erişimi, yabancı ülkelerde verilmiş okul diploma tanınması, ücret muafiyeti ve bursların verilmesi hususlarını ifade etmiştir.

¹²⁶ ILO, 26 June 2016.

¹²⁷ UNHCR, February 2019.

¹²⁸ Dürgen, s. 119.

¹²⁹ Çiçekli, Mülteciler ve Sığınmacılar, s. 187; Özkan, s. 375.

İlgili madde, temel eğitimin yanı sıra yükseköğrenim ve mesleki eğitim alanlarında daha mültecilere, imkanlar ölçüsünde ve her durumda benzer koşullardaki diğer yabancılara uygulanan muameleyle eş değer bir muameleden yararlanma hakkı tanımaktadır. Söz konusu düzenleme, özel eğitim kurumları hariç olmak üzere, yalnızca kamu tarafından sağlama veya kamu desteğiyle sürdürülen eğitim kurumlarını kapsamaktadır.¹³⁰

Bu konuda Ürdün, ciddi ilerleme gösterse de orta eğitimden yükseköğretime geçişte sistemik sorunlarla karşı karşıyadır. Özellikle ortaöğretim ve dijital erişim alanlarında hedef odaklı çözümlerle sığınmacı ve mülteci çocuklarının eğitim yolculuklarının desteklenmesi gerekmektedir. Nitekim, ilköğretimde %80-90'lara ulaşan kayıt oranlarıyla dikkat çeken Ürdün, özellikle ortaöğretimde kırılmalılık göstermektedir. Örneğin, 16-18 yaş aralığındaki sığınmacı çocukların kaydedilme oranı sadece %25-30 düzeyindedir.¹³¹ Ürdün, sınıfların kalabalık olmasını önlemek için 98 ek çift vardiyalı yeni okul açmıştır.¹³² Üniversitelere erişimde ise sadece %8'i üniversite eğitimine katılmaktadır.¹³³ BMMYK ve vakıflar destekli "*Higher Education Alliance*", 2024 itibarıyla 4'ten 11 üniversiteye çıkmıştır. Bu üniversitelerin bazıları Suriyeli öğrencilere ücret indirimi bazıları %60'a kadar burs ve paralel programlarla vatandaşlarla aynı şartları sağlıyor.¹³⁴

Ürdün'deki Suriyeli sığınmacı çocuklar, ortaöğretime geçtikçe daha da şiddetlenen eğitim engelleriyle karşı karşıya kalıyor. Her çocuğun kaliteli bir ilköğretim ve ortaokul eğitimi alma hakkı vardır. Ancak Ürdün'deki ortaokul çağındaki Suriyeli sığınmacı çocukların yalnızca dörtte biri okula kayıtlıdır. İnsan Hakları İzleme Örgütü'nün bu raporda belgelediği gibi, Ürdün'deki Suriyeli sığınmacıların giderek daha düşük kayıt oranlarının başlıca nedenleri yoksulluk, uygun fiyatlı ve güvenli ulaşım imkânının olmaması, Suriyeli çocuklar için okullardaki eğitim kalitesinin düşük olması, Ürdün'deki sınırlı mesleki olanakları nedeniyle Suriyeliler için sürekli eğitimin düşük değeri, kayıt önündeki idari engeller ve engelli çocuklar için uygun koşulların olmamasıdır.¹³⁵

¹³⁰Dürgen, s. 119.

¹³¹Daha fazla detay için bkz. HRW, June 2020.

¹³²Francis, s. 8.

¹³³Fincham, s. 329.

¹³⁴UNHCR, 10 Jul 2014.

¹³⁵HRW, June 2020, s. 34-38.

BM Genel Kurulu tarafından benimsenen BM Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin (ÇHS) 28. ve 29. maddeleri, çocukların eğitim hakkına ilişkin düzenlemelere yer vermiştir. Bu çerçevede, taraf devletlerin çocuğun eğitim hakkını tanıması ve bu hakkın fırsat eşitliği temelinde hayata geçirilmesini temin etmesi yükümlülüğü bulunmaktadır. Dolayısıyla, ÇHS'de çocuk eğitimin zorunlu olduğunu taraflar taahhüt etmektedir. Bu taahhüde göre çocukların eğitimine zarar verecek her türlü eylemlerin yasaklanmasını gerekmektedir. Ayrıca devletlerin çocuklara ekonomik açıdan destek vermesi gerektiğini ve çocukları çalışmasını yasaklamaktadır.

Ürdün'de çocuklar, 1952 tarihi Ürdün Anayasası tarafından güvence altına alınan yaşama, eğitim, korunma, sağlık hizmetlerine erişim ve gelişim haklarından yararlanmaktadır. Aynı zamanda Ürdün, 1989 tarihli Çocuk Sözleşmesi'ne taraftır. Ürdün Eğitim Bakanlığı'nın temel hedeflerinden biri, tüm çocuklar için eğitime erişimi, eşitliği ve kaliteyi artırmaktır. Bu doğrultuda, Suriye krizinin başlangıcından itibaren, BMMYK'ya kayıtlı tüm Suriyeli çocukları ücretsiz ve zorunlu eğitim sağlanması yönünde derhal bir yanıt verilmiştir.¹³⁶ Fakat Ürdün'deki bazı Suriyeli çocuk sığınmacılar için durum farklıdır. Çocuklar evin ihtiyaçlarını karşılamak için aile bakıcısı işiyle uğraşmak zorunda kalmıştır. Eğitim ve öğrenmeye dair 2024'te yapılan tamamlayıcı bir rapora göre, daha genç yaş grubundaki ergenlerin yalnızca %77'si orta değerlendirme döneminde okula kayıtlıdır. Kız çocuklarının %81'i okula kayıtlı olma oranı, erkek çocuklarına %72 kıyasla istatistiksel olarak anlamlı düzeyde daha yüksek olduğuna işaret etmiştir.¹³⁷

Ürdün'ün Suriyeli sığınmacılara yönelik eğitim politikaları, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 22. maddesinde öngörülen standartlarla büyük ölçüde örtüşmektedir. Nitekim ilköğretim düzeyinde Ürdün vatandaşları ile eşit muamele ilkesine riayet edilmiştir. Bununla birlikte, ortaöğretim ve yükseköğretim kademelerinde uygulanan mali yükümlülükler ve idari kısıtlamalar, Sözleşme hükümlerinin tam anlamıyla hayata geçirilmesini engellemekte ve uyumun sınırlı kalmasına yol açmaktadır.

D. Sağlık Hakkı

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 23. maddesi,¹³⁸ sağlık hizmetlerine

¹³⁶ Al Qaralleh, s. 7.

¹³⁷ Presler-Marshall/Jones/ Luckenbill/ Alheiwidi/ Baird/ Oakley, s. 15.

¹³⁸“*Taraf devletler, kendi uyruklarına sağladıkları sosyal yardım ve kamu yardımlarından, ülke-*

doğrudan erişimi düzenleyemez gibi görünse de mültecilerin sosyal kamu yardımlarına yerel halkla eşit şekilde erişimini öngörmektedir. Bunlar genellikle sağlık yardımlarını da kapsamaktadır. Dolayısıyla bu madde kapsamında mültecilerin, sağlık hizmetlerinden ayrımcılık yapılmadan yararlanma hakkı bulunmaktadır. Bu korumanın, diğer uluslararası insan hakları belgelerinde öngörülen güvencelere kıyasla daha kapsamlı bir nitelik taşıdığı ifade edilebilir.¹³⁹

Zorunlu nitelikte bir hüküm olan 1951 Sözleşmesi'nin 23. maddesi, ev sahibi ülkede yasal olarak bulunan mültecilerin, yasal ikamet eden mülteciler veya vatandaşlar için öngörülen aidiyet şartlarını yerine getirmeseler dahi, vatandaşlarının yararlandığı ulusal sosyal yardım ve refah sistemlerinden faydalanma hakkına sahip olmalarını güvence altına almayı amaçlamaktadır. Bu madde geniş yorumlandığında, hastalık, yaşlılık, fiziksel ya da zihinsel engellilik gibi nedenlerle veya diğer koşullar sebebiyle muhtaç durumda olan kişilere yönelik yardım ve destek ile tıbbi bakımı da içermektedir. Dolayısıyla, yeterli maddi imkana sahip olmayan mülteciler, sosyal ve sağlık yardımlarından vatandaşlarla eşit koşullar altında yararlanma hakkına sahiptir. Sunulacak sosyal yardım ve desteğin kapsamına ilişkin olarak açık bir tanım ya da açıklama bulunmamaktadır. Sosyal yardım ve sosyal destek kavramlarının yorumu büyük ölçüde devletlerin takdirine bırakıldığından, bu yardımların kapsamı ülkelere göre farklı gösterebilir.¹⁴⁰

Yine aynı Sözleşme'nin 24. maddesinde sosyal güvenlik sistemi kapsamında yer alan sağlık hizmetlerine erişimi düzenlemektedir. Özellikle 24/b bendine göre, *“mülteciler, iş kazaları, hastalık, annelik gibi durumlar için sosyal güvenlik, en azından yabancı uyruklu diğer kişilerle aynı şekilde yararlanır”* hükmüne yer vermiştir. Bu hüküm, özellikle işçi olarak çalışan mültecilerin işyeri sigortası ve sosyal güvenlik sistemi içindeki sağlık hizmetlerine erişimini garanti altına alır. Bu da vatandaşların sosyal güvenlik sistemiyle ilgili yasal düzenlemeler kapsamında gerçekleştirdikleri işlemlerin, aynı şekilde ve eksiksiz olarak yerine getirilmesi talep edilmektedir.¹⁴¹

Suriyelilerin Ürdün'e gelmeye başlamasıyla birlikte, hükümet, ev sahibi topluluklarda yaşayan kayıtlı Suriyelilere birinci ve ikinci basamak

sinde yasal olarak bulunan mültecilere de aynı şekilde yararlanma hakkı tanır.”

¹³⁹Çiçekli, Mülteciler ve Sığınmacılar, s. 190.

¹⁴⁰Da Costa, s. 96; Özkan, s. 382

¹⁴¹Odman, Çocuk Mülteciler, s. 155.

sağlık hizmetlerine serbest erişim hakkı tanımıştır. Ancak Kasım 2014'te hükümet, Suriyeli sığınmacılar için Sağlık Bakanlığı tarafından sağlanan tüm ücretsiz sağlık hizmetlerini sonlandırmıştır. Bu kararın gerekçesi olarak ise sağlık sektörünün bu yükü kaldıramayacak derecede zorlandığı belirtilmiştir.¹⁴² Bu kararla birlikte, Suriyeliler de sigortasız Ürdün vatandaşları gibi sağlık hizmetlerine erişim sağlayabilmek için belirli bir ücret ödemekle yükümlü kılınmışlardır.¹⁴³

Ancak bu, son politika değişikliği değildi ve 2018'de hükümet, Suriyeli sığınmacıların yabancılar için geçerli standart fiyatlandırmanın %80'ini ödemelerini gerektiren daha da sert değişiklikler getirmiştir. BMMYK'ye göre bu, sigortasız Ürdünlülere kıyasla 2-5 kat daha fazla cepten harcama anlamına geliyordu.¹⁴⁴ Daha sonra, 2024'e gelindiğinde BMMYK araştırmasına göre, şehir dışındaki Suriyeli ailelerin %67'si BMMYK destekli, %65'i ise, Ürdün Sağlık Bakanlığı destekli sağlık hizmetlerine erişebiliyor.¹⁴⁵ Ürdün'ün 1998 yılında BMMYK ile imzaladığı Mutabak Zaptı çerçevesinde, Kasım 2014'e kadar Suriyelilerin sübvans edilmiş sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmıştır. Ancak daha sonra, Ürdün'deki sağlık sistemine yönelik baskılar, Suriyeli sığınmacılar için sunulan hizmetlerin kısıtlanmasına yol açmıştır. Dolayısıyla Ürdün vatandaşları ile eşit muamele standardı sağlanamadığından ve erişim kısıtlı olduğundan, Ürdün'ün 1951 Sözleşmesi'ne tam olarak uyduğundan söz edilemez.

Yukarıdaki anlatılanlardan yola çıkarak Ürdün, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'ne taraf olmamasına rağmen, 1998 ve 2014 tarihli Mutabakat Zaptı ile BMMYK ile iş birliği yürütmektedir. Ek olarak, Ürdün taraf olduğu BM insan hakları sözleşmeleri (İşkenceye Karşı Protokol, Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi, Irk Ayrımcılığıyla Mücadele Sözleşmesi vb.) temel hakları güvence altına almıştır.¹⁴⁶ Ürdün hükümeti ulusal strateji aracılığıyla Suriyeli sığınmacılara bazı alanlarda projeler kapsamında hizmetler sunmaya çalışmıştır. Bu hizmetler barınma, istihdam, eğitim sağlık, sosyal koruma ve hukuki alanlarda sunulmuştur. Ancak verilen hizmetler,

¹⁴²Francis, s. 9.

¹⁴³Çakır, s. 35.

¹⁴⁴Elnakib/ Akhu-Zaheya/ Khater/ Bou-Karroum/ Honein-AbouHaidar/ Salameh/ Shawar/ Spiegel, s. 9.

¹⁴⁵Hawari, UNHCR, 11 Dec 2018.

¹⁴⁶Al Shalabi/Istaiteyeh, (GAPS), 23 September 2024.

Suriyeli sığınmacıların sayısının fazla olması ve Ürdün devletinin ekonomi konusunda yaşadığı sıkıntıları nedeniyle yetersiz kalmaktadır.¹⁴⁷ Dolayısıyla Ürdün'ün Suriyeli sığınmacılara sunduğu hizmetler 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'nün birçok maddesiyle uyumlu pratikler içerse de fakat statü tanıma ve bazı temel haklar bakımından Sözleşme standartlarını tam olarak karşılamaz.

Sonuç olarak, Ürdün zaman zaman esneklik göstererek önemli adımlar atmıştır. Ancak mali sınırlamalar, kayıt dışı sığınmacılara erişimsizlik ve psikososyal sağlık gibi alanlardaki eksiklikler ve politikaların yeterinden uzak olduğunu göstermektedir. Bu nedenle sürdürülebilir, kapsayıcı ve uzun vadeli çözümler gerekmektedir. Ürdün'ün sığınmacı ve mültecilerle ilgili uluslararası sözleşmelere taraf olunmasına ilişkin gerekçeler ve sebepler ne olursa olsun, esasen bu durum, söz konusu konulara ilişkin özel ulusal mevzuatın eksikliğinden kaynaklanmaktadır. Bu eksiklik, özellikle bu bölgede yaşanan yoğun ve karmaşık sığınma akınları karşısında günümüzde şahit olunduğu hukuki ve mevzuat boşluğunu daha da derinleştirmiştir. Oysa, insan haklarına ilişkin uluslararası sözleşme ve düzenlemelere en fazla önem vermesi gereken ülkelerden biri olması beklenen bu bölge, insanı koruma anlayışını taşıması itibariyle bu konulara özel bir hassasiyet göstermelidir.¹⁴⁸

SONUÇ

Ürdün'ün Suriyeli sığınmacılara yönelik politikası, uluslararası mülteci hukuku çerçevesinde tam anlamıyla bağlayıcı bir statüye dayanmamakla birlikte, insani yükümlülükler ve ikili anlaşmalar doğrultusunda şekillenmiştir. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'ne taraf olmayan Ürdün, örf adet hukuku kapsamında ve 1998 ve 2014 yıllarında BMMYK ile imzaladığı Mutabakat Zaptı sayesinde, Suriyeli sığınmacılara hukuki bir çerçeve içinde geçici barınma, istihdam, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişim sağlamıştır. Ancak bu yaklaşım özellikle ekonomik zorluklar, altyapı yetersizlikleri ve güvenlik endişeleri karşısında zaman zaman sınırlı kalmıştır. Yine de Ürdün, zorla geri göndermeme (*non-refoulement*) ilkesine bağlılığını koruyarak, uluslararası insani standartlarla uyumlu bir politika yürütmeye gayret etmiştir.

Ürdün'ün ev sahipliği yaptığı iki milyona aşkın Suriyeli sığınmacı, ülke üzerindeki sosyo-ekonomik baskıyı artırmıştır. Özellikle barınma,

¹⁴⁷ Al-hamut, s. 25.

¹⁴⁸ Qerbaa/Mashaqbeh, s. 74.

istihdam, sağlık ve eğitim alanlarında ciddi yükler doğurmuştur. Suriyeli sığınmacıların büyük çoğunluğunun kamp dışında yaşaması, kentsel alanlarda kira fiyatlarının yükselmesine, konut yetersizliklerine ve sosyal uyum sorunlarına neden olmuştur. Ürdün hükümeti, bu sorunları hafifletmek için BMMYK'nin öncülüğünde uluslararası yardım kuruluşlarıyla iş birliği yapmıştır. Ancak mali kaynak eksikliği ve artan talepler nedeniyle geleceğe dönük kalıcı çözümler üretmekte zorlanmıştır. İstihdam alanında ise sığınmacı ve mültecilere çalışma izni sağlanmış olsa da düşük ücret, güvencesiz iş koşulları ve yerel halkla rekabet gibi sorunlar hala devam etmektedir.

Ürdün, coğrafi ve ekonomik kısıtlamalarına rağmen, Suriyeli sığınmacıların korunmasında önemli bir tampon bölge işlevi görmüştür. Dolayısıyla uluslararası toplum açısından Ürdün'ün rolü, sadece bölgesel bir mülteci barınağı olmanın ötesinde, insani diplomasi ve yük paylaşımı ilkesinin bir örneği olarak değerlendirilebilir. BMMYK gibi önemli uluslararası kuruluşları ve donör devletlerle yürüttüğü iş birliği sayesinde asgari insani koşulları sağlamaya çalışmıştır. Ancak ne yazık ki, uluslararası yük paylaşımı mekanizmalarının yetersizliği, Ürdün'ün sığınmacı ve mülteci krizini uzun vadeli bir strateji ile yönetmesini zorlaştırmaktadır.

Bu doğrultuda Ürdün'ün geleceğe dönük olarak mülteci politikasında hem hukuki hem de yapısal açıdan güçlendirilmiş bir çerçeveye ihtiyacı duyulmaktadır. Bu çerçevede, uluslararası mülteci hukuku ile uyumlu bir şekilde yeni düzenlemelere yaparak ulusal mülteci mevzuatını geliştirilmesi, uluslararası fonların artırılması, mültecilere yönelik sürdürülebilir istihdam projelerinin hayata geçirilmesi ve ev sahibi toplum ile mülteciler arasındaki sosyal uyumun desteklenmesi büyük önem taşımaktadır. Ayrıca, uluslararası toplumun yük paylaşımı ve yeniden yerleştirme (*resettlement*) programlarını güçlendirerek Ürdün'ün üzerindeki baskıyı azaltması gerekmektedir.

Dolayısıyla her ne kadar Ürdün'ün Suriyeli sığınmacı krizine yaklaşımı hukuki bağlayıcılığı sınırlı olsa da insani değerler ve bölgesel sorumluluk bilinci çerçevesinde şekillenmiştir. Ancak bu yaklaşımın sürdürülebilirliği yalnızca Ürdün iradesine değil, bununla birlikte uluslararası toplumun siyasi kararlılığına, mali desteğine ve küresel dayanışmaya bağlıdır. Suriyeli sığınmacılar için kalıcı çözümler üretilmedikçe, Ürdün'ün karşı karşıya olduğu yük hem sığınmacı ve mülteciler hem de ev sahibi toplum açısından daha ağır sonuçlar doğurmaya devam edecektir.

KAYNAKÇA

- Acer, Yücel/Kaya, İbrahim/Gümüş, Mahir, Küresel ve bölgesel perspektiften Türkiye'nin iltica stratejisi, 1. Baskı, USAK Yayınları, Ankara 2010.
- Akram, Susan M./Biding, Sarah/Lang, Aron/Hites, Danielle/Kuzmova, Yoana/Noureddine, Elena, Protecting Syrian Refugees: Laws, Policies, and Global Responsibility Sharing, 1. Published, Boston University School of Law, Massachusetts 2015.
- Al Qaralleh, Amir Salameh, "Jordan and Syrian humanitarian refugees' dilemma: international law perspective" Heliyon, 2022, Vol. 8, No. 5, s. 1-11.
- Al Shalabi, Jamal/ İstaiteyeh, Rasha, Jordan's Open Doors: Embracing Refugees Without Borders, decentring the study of migrant returns and return policies (GAPS), 23 September 2024 (https://www.returnmigration.eu/gapsblog/jordans-open-doors-embracing-refugees-without-borders?utm_source=chatgpt.com, Erişim Tarihi: 04.05.2025).
- Al-Arassi, Sarah Mahmoud/Al-Muhayrat, Ahmed Salem, "Tahaddiyat Tescil Talibi El-lücü Fakidi El-vtaik Et-tubutiyye E-Mmemleke ElüUrdiniyye El-Haşimiyye", The Third international conference: Refugees in the Middle East, International Community: Opportunities and Challenges, Refugee, Displaced Persons and Forced Migration Studies Center Yarmouk University, 1. Published, Amman 2018, s. 241-252 (editors: Al-Momani, Fawaz Ayoub/Al-Hawamdeh, Mohammed Fouad).
- Al-hamut, Vaddah Mahmut, Avdaa Al-laciin fi Al-memleke El-ürdünüyye Al-haşimiyye, 1. Baskı, Camiat Nayif al-Arabiye Lilulum Al-emniyye, Riyad 2015.
- Al-Mahawreh, Hisham, "İstiraticiyet Tefkik El-irhab ve Atariha ala ezmet El-laciin aliemiyyen (Suriye Nemudecen) ve ala Ed-düvel El-mustadiyye (El-Ürdün Nemudecen)", The Third international conference: Refugees in the Middle East, International Community: Opportunities and Challenges, Refugee, Displaced Persons and Forced Migration Studies Center Yarmouk University, 1. Published, Amman 2018, s. 121-143 (editors: Al-Momani, Fawaz Ayoub/Al-Hawamdeh, Mohammed Fouad).

- Alshoubaki, Wa'ed/Harris, Michael, "The impact of Syrian refugees on Jordan: A framework for analysis", *Journal of International Studies*, 2018, Vol. 11, No. 2, 2018, s. 155.
- Altınışik, Çiğdem/Yıldırım, Mehmet Şahin, *Mülteci Haklarının Korunması*, 1. Baskı, Ankara Barosu Yayınları, Ankara 2022.
- Al-Turk, Haya, "Ürdün'ün Mülteci Politikası: Suriyeli Mülteciler", *Akademik Ortadoğu Dergisi*, 2018, C. 13, S. 1, s. 20-45.
- Arslan, Çetin, "Göçmen Kaçakçılığı Suçları", *AÜHFD*, 2003, C. 52, S. 1, s. 113-145.
- Avrupa Konseyi, Sığınma, Sınırlar ve Göç ile İlgili Avrupa Hukuku El Kitabı, Avrupa Birliği Resmî Yayınlar, Lüksemburg 2015.
- Barkın, Ersan, "1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, 2014, S. 1, s. 331-360.
- Bani Salameh, Mohammed Torki, *The Fragile Yet Unmistakable Long-Term Integration of Syrian Refugees in Jordan*, MPI, June 5, 2025, (https://www.researchgate.net/publication/392434614_The_Fragile_Yet_Unmistakable_Long-Term_In_migrationpolicy, Erişim Tarihi: 28.05.2025).
- Bozbeyoğlu, Eda, "Mülteciler ve İnsan Hakları", *Hacettepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Kültürel Çalışmalar Dergisi*, 2015, C. 2, S. 1, s. 60-80.
- CARE, *7 Years Into Exile: How urban Syrian refugees, vulnerable Jordanians and other refugees in Jordan are being impacted by the Syria crisis*, 20 Jun 2017 (<https://www.care.de/media/websitedateien/care-allgemeines/publikationen/studien-reports/care-syrienkrise-seven-years-into-exile-executive-summary.pdf>, Erişim Tarihi: 28.05.2025).
- Castles, Stephen, "International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues", *International Social Science Journal*, 2000, Vol. 52, No. 165, s. 269 – 281.
- Council of Europe, *Declaration on Territorial Asylum*, 18 November 1977 (<https://www.refworld.org/legal/resolution/coeministers/1977/en/27158>, Erişim Tarihi: 04.06.2025).

- Çakır, Nurdan Bozkurt, “Suriye’den Göç Ve Güvenlik: Türkiye - Ürdün Karşılaştırması”, *Lectio Socialis*, 2017, C. 1, S. 1, s. 28-42.
- Çiçekli, Bülent, 6458 Sayılı Kanunla Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku, 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2016.
- Çiçekli, Bülent, Uluslararası Hukukta Mülteci ve Sığınmacılar, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara 2009.
- Da Costa, Rosa, Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standarts and Recommendations, 1. Published, UNCHR: Legal Protection Policy Research Series, Geneva 2006.
- De Bel-Air, Françoise, “Migration Profile: Jorda”, Migration Policy Centre, November 2016, s. 1-8.
- Dost, Süleyman, “Ulusal ve Uluslararası Mevzuat Çerçevesinde Ülkemizdeki Suriyeli Sığınmacıların Hukuki Durumu”, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2014, C. 4, S. 1, s. 27-69.
- Dürgen, Betül, Türkiye’deki Suriyelilerin hukuki durumu, 1. Baskı, Adalet Yayınları, Ankara 2021.
- Ekşi, Nuray, “Geçici koruma yönetmeliği uyarınca geçici korumanın şartları, geçici koruma usulü, sağlanan haklar ve geçici korumanın sona ermesi”. *İstanbul Barosu Dergisi*, 2014, C. 88, S. 6, s. 65-89.
- El-Mansi, Ahmed Saber/ Muhafaza, Mohammed Abdel Karim “The future of Syrians refugees in Jordan”, The Third international conference: Refugees in the Middle East, International Community: Opportunities and Challenges, Refugee, Displaced Persons and Forced Migration Studies Center Yarmouk University, 1. Published, Amman 2018, s. 172-186 (editors: Al-Momani, Fawaz Ayoub/Al-Hawamdeh, Mohammed Fouad).
- Elnakib, Shatha/ Akhu-Zaheya, Laila/ Khater, Wejdan/ Bou-Karroum, Lama/ Honein-AbouHaidar, Gladys/ Salameh, Sabine/ Shawar, Yusra Ribhi/ Spiegel, Paul, “The Emergence and Regression of Political Priority For Refugee İntegration İnto The Jordanian Health System: An Analysis Using The Kingdon’s Multiple Streams Model”, *Conflict and Health*, 2024, Vol. 18, No. 1, s. 1-13.
- Erdil, Bülent, “Göç ve Mülteci Hareketlerinin Türkiye’nin Göç Politikalarına

- Etkileri”, Bilge Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 2020, C. 4, S. 2, s. 71-86.
- Erdoğan, Muhammed, Suriyeli Sığınmacıların Bakış Açısıyla Türk Toplumunda Suriyeli Sığınmacılara Yönelik Algısal Tehditler, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2021.
- ESCWA, Situational analysis of international immigration in Jordan 2023, s. 1. Beirut, April 2024 (<https://www.unescwa.org/publications/analysis-immigration-situation-jordan-2023>, Erişim Tarihi: 24.04.2025).
- Fincham, Kathleen, “Rethinking higher education for Syrian refugees in Jordan, Lebanon and Turkey”, Research in Comparative and International Education, 2020, Vol. 15, No. 4, s. 329-356.
- Fontaine, Pierre-Michel, “The 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees: E Status of Refugees: Evolution and Rele olution and Relevance for T ance for Today”, Intercultural Human Rights Law Review, 2007, Vol. 2, s. 149-182.
- Francis, Alexandra, Jordan’s Refugee Crisis, 1. Published, Carnegie Endowment for International Peace, Washington 2015.
- Goodwin-Gill, Guy.S/McAdam, Jane, The Refugee in İnternational Law, 4. Published, Oxford University Press, New York 2021.
- Hamdan, Sedki Samir/Dawas, Maha, “Impact of Syrian Refugees on Economic Activities and Social sectors in Jordan”, The Third international conference: Refugees in the Middle East, International Community: Opportunities and Challenges, Refugee, Displaced Persons and Forced Migration Studies Center Yarmouk University, 1. Published, Amman 2018, s. 33-44 (editors: Al-Momani, Fawaz Ayoub/Al-Hawamdeh, Mohammed Fouad).
- Hasan, Salam Alhaj/ Amado, Patricia Garcia/ Al-Betawi, Yamen/ Dajani, Deena/ Brown, Alison/ Earle, Lucy, Syrian refugees in Jordan Reevaluating responses to protracted displacement, 1. Published, IIED, London 2024.
- Hawari, Mohammad, As Medical Costs Rise, Syrian Refugees Put Health at Risk, UNHCR, 11 Dec 2018 (https://www.unhcr.org/jo/11166-as-medical-costs-rise-syrian-refugees-put-health-at-risk.html?utm_source=chatgpt.com, Erişim Tarihi: 22.05.2025).

- HRW, "I Want to Continue to Study" Barriers to Secondary Education for Syrian Refugee Children in Jordan, 1. Published, Human Rights Watch, USA JUNE 2020.
- HRW, "I Have No Idea Why They Sent Us Back" Jordanian Deportations and Expulsions of Syrian Refugees, 2 October 2017,
- HRW, "We're Afraid for Their Future" Barriers to Education for Syrian Refugee Children in Jordan, New York, August 2016.
- ILO, Access to Work for Syrian Refugees in Jordan: A Discussion Paper on 1 About and Refugee Laws and Policies, 1. Published, International Labour Organization, Beirut 2015.
- International Labour Organization, Helping Syrian refugees formalize their work status through cooperatives, 26 June 2016 (<https://www.ilo.org/resource/article/helping-syrian-refugees-formalize-their-work-status-through-cooperatives>, Erişim Tarihi: 10.05.2025).
- Jan Abu Shakrah, American Friends Service Committee (<https://www.afsc.org/resource/palestinian-refugees-and-right-return>, Erişim Tarihi: 24.04.2025).
- Jordan: Law No. 24 of 1973 on Residence and Foreigners' Affairs (https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/law-no--24-of-1973-on-residence-and-foreigners-affairs_html/Law_No_23_of_1973_EN.pdf, Erişim Tarihi: 01.05.2025).
- Jordan: New Alliance Allows More Refugees to Access University Studies, UNHCR, 10 Jul 2014 (https://www.unhcr.org/jo/27151-jordan-new-alliance-allows-more-refugees-to-access-university-studies.html?utm_source=chatgpt.com, Erişim Tarihi: 20.05.2025).
- Kaboğlu, İbrahim Ö, Özgürlükler Hukuku: İnsan Hakları Genel Kuramına Giriş, 1.Baskı, İmge Yayınları, Ankara 2002.
- Kaboğlu, İbrahim Ö, Yerleşme Özgürlüğü ve Konut Hakkı, Cilt;17-18, İnsan Hakları Yıllığı, Ankara 1995-1996.
- Karaçay, Ayşem Biriz, "Who is a Refugee?: A Critical Assessment of the 1951 Geneva Convention", Van Yüzüncü Yıl University the Journal of Social Sciences Institute, 2023, S. 62, s. 173-184.

- Kaya, İbrahim/Eren, Esra Yılmaz, Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Durumu Arada Kalanların Hakları ve Yükümlülükleri, SETA, Ankara 2014.
- Kenar, Nesrin/Abdullahoğlu, Zehra, “Ürdün’ün Suriyeli Mülteci Politikası”, Sakarya İktisat Dergisi, 2021, C. 10, S. 3, s. 296-320.
- Korkmaz, Ahmet, “Suriyeli Sığınmacılardan Kaynaklanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Akademik Hassasiyetler, 2016, C. 3, S. 6, s. 83-116.
- Küçükyavaş, Tamer, “Uluslararası Mülteci Hukukunda Unrwa Ve Unhcr: Filistinli Mültecilerin Hukuki Koşullarına Bakış”, Toplum, Ekonomi Ve Yönetim Dergisi, 2024, C. 5, S. Filistin, s. 64-81.
- Küçükyavaş, Tamer, Yerinde Mültecilik Kavramı Bağlamında Türkiye’de Bulunan Farklı Sığınmacı Grupların Siyasal/Hukuki Statülerinin İncelenmesi, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla 2023.
- Livelihood Opportunities for Refugees, UNHCR, February 2019 (<https://data.unhcr.org/en/documents/details/67916.pdf>, Erişim Tarihi: 14.05.2025).
- Memorandum of Understanding Between Government of Jordan and UNHCR, 5 April 1998 (https://www.rescuerefugees.eu/wp-content/uploads/2017/09/LE2JOR002_AREN.pdf, Erişim Tarihi: 28.04.2025).
- Odman, M. Tevfik, Çocuk Hakları Bağlamında Çocuk Mülteciler, 1. Baskı, Çağ Üniversitesi Yayınları No: 9, Mersin 2008.
- Odman, M. Tevfik, Mülteci Hukuku, 1. Baskı, AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları, Ankara 1995.
- Odman, M. Tevfik, Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünyada ve Türkiye’de İlticanın Gelişim Süreci, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara 2020.
- OHCHR, Convention relating to the Status of Refugees, 28 July 1951 (<https://www.ohchr.org/sites/default/files/refugees.pdf>, Erişim Tarihi: 06.06.2025).
- Operational Data Portal, May 2013, Mapping of Host Community-Refugee Tensions in Mafraq and Ramtha, Jordan (<https://data.unhcr.org/en/documents/details/38301>, Erişim Tarihi: 08.05.2025).

- Öktem, Mehmet Selman, Uluslararası Göç Hukukunda Çocuklar ve Hukuki Statüleri, 1. Baskı, On İki Levha Yayınları, İstanbul 2018.
- Özcan, Mehmet, Avrupa Birliği Sığınma Hukuku, Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı, 1. Baskı,
- Özdemir, Erol, “Suriyeli Mülteciler Krizinin Türkiye’ye Etkileri”, ANKASAM, 2017, C. 1, S. 3, s. 114-140.
- Özkan, Işıl, Göç-İltica ve Sığınma Hukuku, 5. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2023.
- Öztürk, Neva Övünç, “1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme Çerçevesinde Mülteci Statüsünün Sona Ermesine Yönelik Ölçütlerin İncelenmesi Ve Türk Hukuku Üzerindeki Yansımalarının Değerlendirilmesi”, AÜHFD, 2016, C. 65, S.2, s. 393-448.
- Öztürk, Neva Övünç, “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında Yer Alan Sığınma Hakkının Tahlili”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2012, C. 3, S. 2, s. 187-229.
- Öztürk, Neva Övünç, “Geçici Korumanın Uluslararası Koruma Rejimine Uyumu Üzerine bir İnceleme”, AÜHFD, 2017, C. 66, S. 1, s. 201-264.
- Parlak, Bekir/Şahin, Ali. Utku, “Türkiye’de İltica ve Göç Mevzuatının Coğrafi Kısıtlama Uygulaması Yönünden Analizi”, Tesam Akademik Dergisi, 2015, C. 2, S.2, s. 65-79.
- Perruchoud, Richard/Redpath, Jillyanne, Göç Terimleri Sözlüğü, 2. Baskı, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Yayınları, Cenevre 2009.
- Post, Blog/Ergin, Ayşe Dicle, On The Difference That Turkey’s Geographical Limitation To The 1951 Convention Makes In The Protection Of Non-European Refugees, Jun 22, 2021 (On the difference that Turkey’s geographical limitation to the 1951 Convention makes in the protection of non-European refugees, Erişim Tarihi: 26.04.2025).
- Poyraz, Yasin, “Suriye Vatandaşlarının Geçici Korunması ve Uluslararası Mülteci Hukuku”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2012, C. 20, S.2, s. 53-69.
- Presler-Marshall, Elizabeth/Jones, Nicola/ Luckenbill, Sara/ Alheiwidi, Sarah/ Baird, Sarah/ Oakley, Erin, ‘I Don’t See my Future in Jordan’ GAGE

- Evidence on Young People's Economic Empowerment in Jordan, 1. Published, Gender and Adolescence: Global Evidence, London 2024.
- Price, Matthew E, Rethinking Asylum: History, Purpose, and Limits, 1. Published, Cambridge University Press, New York 2009.
- Qerbaa, Mohammad/Mashaqbeh, Amin, "Issues of Immigration in Jordan between Local and Arab Regional Legislations, Dirasat: Human and Social Sciences, 2019, Vol. 46, No. 2, s. 67-81.
- Recommendations, 1. Published, UNCHR Legal Protection Policy Research Series, Geneva 2006.
- Savar, Erkan/Kedikli Umut, "Türkiye'de Mülteci ve Sığınmacılara Sağlanan İmkânlar ve Uyum Sorunları: Çankırı Örneği", Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi, 2019, C. 15, S. 4, s. 1119-1142.
- Stave, Svein Erik/Hillesund, Solveig, Impact of Syrian refugees on the Jordanian labour market Findings from the governorates of Amman, Irbid and Mafraq, 1. Published, International Labour Organization/ FAO, Beirut 2015.
- Stetieh, Fawzia Mohammed Said, Refuge in Jordanian and International Law Legal : Comparative Study, Unpublished Master's Thesis, Amman 2014.
- Taşoğlu, Jale, Uluslararası Hukuk ve Avrupa Birliği Mevzuatı Çerçevesinde Türkiye'de Suriyeli Sığınmacıların Çalışma Hakkı: İzmir Örneği, 1. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2023.
- The Constitution of The Hashemite Kingdom of Jordan (https://istd.gov.jo/EBV4.0/Root_Storage/EN/EB_Pages/Constitution_of_the_Hashemite_Kingdom_of_Jordan.pdf, Erişim Tarihi: 01.05.2025).
- Tok, Abdulkadir/Toktaş, Bilge Ece, Ulusal ve Uluslararası Hukuka Göre Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü, İNSAMER Rapor 158, Ankara 2022.
- Topal, Ahmet Hamdi, "Geçici Koruma Yönetmeliği ve Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü", İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2015, C. 2, S. 1, s. 5-22.
- Troeller, Gary G. Refugees In Contemporary International Relations:

- Reconciling State and Individual Sovereignty. New Issues In Refugee Research, Working Paper No. 85, Evaluation And Policy Analysis Unit (UNHCR), Switzerland 2003.
- Türk Dil Kurumu (TDK) (www.tdk.gov.tr, 2019, Erişim Tarihi: 26.04.2025).
- UN General Assembly, (1967), Protocol Relating to the Status of Refugees. Treaty Series, 606(8791), 04 October 1967 (<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html>, Erişim Tarihi: 28.05.2025).
- UNHCR, Arab Charter on Human Rights, 15 September 1994 (<https://www.refworld.org/legal/agreements/las/1994/en/10672>, Erişim Tarihi: 26.05.2025).
- UNHCR, Jordan, May 2019 (<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/69826.pdf>, Erişim Tarihi: 20.04.2025).
- UNHCR, Jordan: Agreement Between the Government of the Hashemite Kingdom of Jordan and the United Nations High Commissioner for Refugees, 30 July 1997 (https://www.refworld.org/legal/agreements/unhcr/1997/en/17770?utm_source=chatgpt.com, Erişim Tarihi: 26.04.2025).
- UNHCR, November 2019, Jordan – Zaatari Refugee Camp (<https://data.unhcr.org/ar/documents/details/72612>, Erişim Tarihi: 10.05.2025).
- United Nation Declaration on Territorial Asylum, A/RES/2312/(XXII), 14 Desember 1967 (<https://www.refworld.org/legal/resolution/unga/1967/en/10415>, Erişim Tarihi: 30.05.2025).
- Urk, Murat, “Göç ve İnsan Hakları”, MGSGÜ Sosyal Bilimler, 2010, S. 2, s. 108-119. USAK Yayınları, Ankara 2005.
- Worldometer, (<https://www.worldometers.info/tr/dunya-nufusu/urdun-nufusu/>, Erişim Tarihi: 26.09.2025).

1. Finansal Destek Beyanı | Financial Support Statement

Bu çalışma herhangi bir finansal destek almadan gerçekleştirilmiştir. | This research received no financial support.

2. Çıkar Çatışması Beyanı | Conflict of Interest Statement

Yazar, çıkar çatışması bulunmadığını beyan etmektedir. | The author declare no conflict of interest.

3. Etik Kurul Onayı | Ethics Committee Approval

Bu çalışma için etik kurul onayı gerekmemektedir. | Ethics committee approval was not required for this study.

4. Yazar Katkı Beyanı | Author Contributions

Bu makale yazar tarafından tek başına hazırlanmıştır. | This article was solely authored by the writer.

5. Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı | Research and Publication Ethics Statement

Yazar, çalışmada akademik etik kurallara uyulduğunu ve herhangi bir etik ihlal bulunmadığını beyan etmektedir. | The author declare that all ethical guidelines for research and publication have been followed and that no violations have occurred.

6. İntihal Taraması ve Hakemlik Süreci | Plagiarism and Peer Review Statement

Makale, intihal programıyla taranmış ve çift kör hakemlik sürecinden geçmiştir. | This article was screened by plagiarism detection software and evaluated through a double-blind peer-review process.