

Türkiye'ye Gelişlerinin Beşinci Yılında Suriyeli Mülteciler

Taner Kılıç

Avukat, İzmir Barosu

Suriye'de baş gösteren iç karışıklıklardan sonra ilk gelişlerin başladığı 28 Nisan 2011 tarihinden bu yana yaklaşık 5 yıl geçti, hiç kısa ve kolay bir süre değil. Geçen zaman içinde Suriye'deki savaşın yakın zamanda bitmesi ihtimalinin olmadığı, hatta çatışmaların karmaşıklaşarak yoğunlaştığı, Türkiye'deki koşulların da özellikle eğitimli kesim için olumlu bir ufuk sunmadığı anlaşıldı. Bu durumda neredeyse birdenbire olacak şekilde Türkiye'ye yakın zamanda bir kitlesel giriş olmamasına karşın adeta kitlesel bir kaçış gözlemlenmeye başlandı. Öyle ki, Suriye'nin -içinde çoğunlukla Türkiye'den olmakla birlikte- komşu ülkelerinden Avrupa içlerine ilerleyen bu "ikinci kitlesel akın" Avrupa ve dünya gündemine Suriyeli mülteciler konusunu yeniden ama çok daha etkili bir şekilde girmesini sağladı. Öyleyse şimdi Suriyeli mülteciler konusunu yeniden düşünme ve bir muhasebe yapma zamanı.

Aslında Türkiye'de bu krizdeki her şey mülteci hukuku adına önemli ve umut vaad eder bir iyimserlikle başlamıştı: Birinci Körfez krizinde Halepçe'den kaçan Kürtlerin sınırda durdurulması ve ülke içine alınmaması yönünde gösterilen direnç ve refleks yerine bu kez hükümet tarafından en baştan itibaren kaçanlara "açık kapı" politikasının uygulanacağını deklare edilmesi çok önemli oldu. Her ne kadar bir süre sonra 100.000 rakamının bir eşik değer olarak belirtilmesi bu kapsamda bir endişeyi doğursa da kısa sürede bu rakamın da ülkeye kabulde bir engelleme kriteri olmayacağı anlaşıldı. Gerçi sonradan "kapılar gerçekten açık mı?" ya da "kapılar ne kadar açık" sorularını bizlere sordurtacak çok sayıda vak'a haber konusu oldu. Pasaportu olmayan bazı Suriyelilerin geçişlerde öldürülmeye varan sorunlar yaşama-

ları birçok sınır bölgesinde mütevazı ücretlerle de olsa insan kaçakçılığının doğmasına ve yayılmasına neden oldu. Ancak bu süreç zarfında da –sınırlarda yaşanan sorunlardan ne kadar haberdar olduğu anlaşılabilen- Türkiye hükümeti gelenlere açık kapı politikası uyguladığını iddia etmeye devam etti. (Hükümetlerin kendi kolluk kuvvetlerinde ve hatta bürokrasisinde her görevlinin her işleminin kendilerinin istediği veya öngördüğü strateji ve politikalar yönünde gerçekleşmeyebileceği gerçekliğini kabul etmeleri ve uygulamayı bu bakış açısı ile denetlemeleri gerekmektedir. Ancak bu ön kabul ile uygulamadan eleştiriler getiren sivil toplum, meslek ve hak örgütlerinin söylediklerine kulak tıkamadan hatta kulak kabartarak dinlemek ülkede etkili bir denetimin uygulanabilmesinin gerek şartıdır.)

Elbette sığınmacılara kapıları açmak ve uluslararası koruma mekanizmalarına erişimlerini sağlamak mülteci hukuku korumasının en önemli ilk şartıdır, o olmadan hiçbir şey olmaz. Bu kapsamda hükümetin başta gösterdiği refleksin takdirle karşılanması gerekmektedir. Ancak bilinmelidir ki kapıları açmakla her şey bitmiş olmamakta, esasen her şey bundan sonra başlamaktadır. Bu anlamda bu tür nüfus hareketlerinin devletler tarafından her zaman için mücadele edilmesi gereken bir alan değil, “yönetilmesi” gereken bir alan olduğu unutulmamalıdır. Evet, herkesçe kabul edilmektedir ki ortada 2. Dünya Savaşından sonraki dönemde yaşanan en ciddi ve kitlesel sığınma akını söz konusudur. Dünyadaki en zengin, en kalabalık ve/ya en geniş coğrafyaya sahip ülkeleri için bile bu sayıda sığınmacı çok çok ciddi bir insan kitlesidir, yönetilmesi çok zor bir sorumluluktur. Bu anlamda Türkiye son derece kritik ve tarihi öneme sahip bir ev sahipliği yürütmektedir. Şüphesiz yürütülen bu ev sahipliği uzun yıllar Türkiye ve Suriye halkları nezdinde unutulmayacaktır. Bununla birlikte Türkiye’nin kaynakları ve imkanları göz önüne alındığında bu ev sahipliğinin çok daha insan hakları ve mülteci hukukuna dayalı, başta temel haklar olmak üzere sosyo-ekonomik ve sosyo-kültürel hakların çok daha yüksek düzeyde sağlandığı bir yaşam alanının oluşturulabileceğini ancak bunun değişik nedenlerle başılamadığını düşünmekteyiz.

Kanaatimizce, günümüze değin yaşanan ve bugün Suriyeli mültecilerin çoklukla Türkiye’den umudun kesilmesini sağlayan koşulların oluşmasının temelinde bu kitlenin hukuki olarak tanımlanma sorunu bulunmaktadır. Öyle ya; hukuk düzeni içinde biz hukukçular tarafından kişilerin hakları ve sorumluluklarının belirlenmesinde öncelikle kişinin hukuki statüsünün tespiti meselesi temel ve hayati aşamayı ifade etmektedir. Bir kişinin hukukken kim olduğunu tespit işlemi o kişi ile ilişkimizdeki karşılıklı hak ve sorumlulukları belirleyecektir (işveren, kiracı, öğrenci, turist gibi). Türkiye’ye sığınan Suriyelilerde ise maalesef hukuki vasıflandırma meselesi en başından itibaren

sorunlu başlamış ve gelişmiştir. Başta hükümet ve ilgili kamu bürokrasisi tarafından ısrarla vurgulanan “mülteci değil misafir” tanımlaması terminolojik bir bilgisizliğin eseri değilse kasten oluşturulmak istenen bir manipülasyona işaret etmektedir. Ancak 2011 Kasım ayında dönemin İçişleri Bakanının Cenevre’de katıldığı bir BM toplantısında ilgili danışmanlarının yönlendirmesi ile ulusal ve uluslararası hukukta hiçbir anlam ve karşılığı olmayan “misafir” tanımlamasından vazgeçip “geçici koruma rejimi” (temporary protection) tanımlaması kullanılmaya başlanmıştır. Ancak uzun süre ve hatta halen sürecek şekilde bir kısım kamu bürokrasisinde bile bu tanımlamanın devam ettiğini görmek meselenin hukuki ve sosyal açmazlarının bir kısım kaynaklarını göstermektedir.

Bundan sonra -bu tür kamplar için oluşturulan uluslararası standartlara rağmen- sınır bölgesine yakın alanlarda ve hatta bazen tam sınır noktasında gelen kişiler için oluşturulan barınma merkezlerinin birbiri peşi sıra oluşturulduğu görülmüştür. Çoğunlukla çadır, bazılarının konteynırlardan oluşturulan ve uygulamada “kamp” olarak tanımlanan barınma merkezleri başından itibaren bazı Suriyeliler için çok cazip konaklama merkezleri olmuş iken bazı Suriyeliler için güvenlik, iklim ve mahremiyet sorunları nedeniyle hiç uygun görülmemiş ve kamp dışı bir yaşam alanı arayışına gidilmiştir. Bu kamplar dünyadaki “benzeri kitlesel akınlarda oluşturulan kamplar ile kıyaslandığında” oldukça iyi sayılabilecek standartlara ulaşmıştır. Başlangıçta bu tarz bir nüfus hareketinin oluşturduğu kamp yönetimi hakkında hiçbir tecrübesi olmayan AFAD ve kamp yönetiminde kendilerine sorumluluk yüklenen ve çoğu yerde il ve ilçelerin bazı müdürlüklerinde idarecilik tecrübesi bulunan kişiler hepimizin takdirle karşılaması gereken bir iş ortaya çıkarmışlardır. Ancak ne yazık ki, bu aşamada dünya çapındaki uzmanlığı ve bu alanda biriktirdiği muazzam tecrübesine rağmen hem BMMYK’nın hem de bu alanda bilinen insani yardım kurumlarının tüm işbirliği çaba ve önerilerine hükümet tarafından sırtın dönülmesi ve bu kurumların içine sokulmaması işlemi söz konusudur. Bu durumda mülteci kimdir, insani koruma nedir bilmeyen kişilerin iyi niyetli çabaları ile kamplar içine alınan Suriyeli mülteciler “idare edilmeye” başlanmıştır. Her türlü yaşanan aksaklık ve soruna rağmen genel olarak değerlendirildiğinde Türkiye ve bu kamplarda çalışmak suretiyle sorumluluk alan görevlilerin görece çok büyük bir başarı göstermiş oldukları kabul edilmelidir.

Ancak hükümet bu aşamada sanırız Suriye politikasının muhalefet partileri tarafından eleştirilmesinden ve buna bağlı olarak özellikle sosyal medyada “Suriyeli mülteci=Suriyeli terörist” algısının yaygınlaştırılmasından endişe ederek bu alanda kapalı bir politika uygulamaya başlamıştır. Göğsünü

gere gere gösterip gezdirebileceği kampları bu alanda çalışan yurt içi ve yurt dışı insani yardım örgütlerini de içerecek şekilde sivil toplum örgütlerine, BMMYK'ne, basına ve hatta milletvekillerine kapamıştır. Bu tavır kamuoyu nezdinde makul ve haklı bir şüpheye neden olmuş ve maalesef birçok spekülasyonun –haksız bir şekilde- üretilmesine kaynaklık teşkil etmiştir. Bu durum bu süreç kapsamında yapılan en büyük yanlışlardan birisidir. Bu kapsamda yine sığınan kitle için ilk gelişlerin takriben birinci yılında, 30.03.2012 tarihinde çıkarılan ve uygulamada kısaca “Suriye Yönergesi” olarak tanımlanan belgenin “gizli” olarak çıkarılması, Bilgi Edinme Hakkı Yasası kapsamında dahi ne sivil topluma ne de TBMM’de grubu olan partilere bile verilmemesi çok büyük bir stratejik yanlışlıktır. Bu kadar kalabalık bir kitle için çıkarılan ve uygulanan ancak uygulamada hukukçulardan bile gizlenen bir Yönerge uygulaması normal bir hukuk devletinde kabul edilemez bir durumdur. Bu nedenle bu uygulama hiç hak edilmeyen ve son derece gereksiz bir şaya alanı oluşmasına neden olmuştur. Belki bu gizlilik ve sanki bir şeylerin saklandığı izlenimi doğuran belirsizliğin neden olduğu puslu ortamda özellikle sosyal medyada Suriyeli mültecilerin hastalık mikrobi getirmesinden oy kullanacak olmalarına kadar bir dizi spekülasyonun gelişmesine neden olunmuştur.

Bu aşamada 230.000 civarına ulaşan kamp kapasitesinden sonra –elbette Türkiye Cumhuriyeti’nin yeni kamplar yapma ve yönetme finansal ve insan kapasitesi olmasına rağmen- yeni kamp yapımı durduruldu ve Suriyelilerin Türkiye’nin şehirlerine dağılmalarına karşı pasif bir tutum takınıldı veya bu durum kasten teşvik edildi. Ancak şehirlerde –kamplarda oluşturulan görece mükemmel sosyal yaşam alanlarına karşılık- (sağlık alanı dışında) hemen hiçbir “otomatik işleyen” bir yardım mekanizması oluşturulmadı. Bu konuda ulusal ve yerel düzeyde bir strateji ve politika oluşturulmadı ve bu nüfus hareketi “yönetilmeye” çalışılmadı (yapıldıysa da bu bizim görüp duyacağımız bir etkide hiçbir zaman olmadı). Yapılan sadece Suriyeli mültecilerin şehirlerdeki hayırsever kişilerin yardım severliğine ve kamu ve sivil toplumdaki insani yardım yapan kurumların yardımlarına/insafına terk edilmesi oldu. Elbette strateji ve politikalarla yönetilmeyen bu süreçte şehirlerdeki yerel halk da ne ulusal otoriteler tarafından ne de yerel yönetimler tarafından bilgilendirilmedi, şehirler böylesi yeni ve “yabancı” kitlelere yönelik hazırlanmadı, olası yabancı düşmanlığı ve nefret söyleminin gelişmesine yönelik tedbirler düşünülmüdü. Her şehre ulaşan Suriyeli mülteciler o şehirde el yordamıyla ve varsa evvelce gelmiş akrabaları ile yaşama tutunmaya çalıştılar. Ancak hangi şehre tam olarak kaç kişi gitti ve halen bu şehirlerde kaç kişi halen yaşamaya devam ediyor, bu aslında net olarak bilinmiyor.

Oysa bu süreçte Türkiye bu alanda çok daha eski bir zamandan başlayan Türkiye tarihinde ilk kez bir yasa ve müstakil bir sivil genel müdürlük kurulması sancılarını yaşıyordu. AB üyelik müzakere sürecinde 2005 yılında hazırlanan İltica ve Göç Ulusal Eylem Planında ilk kez telafuz edilip 2008 yılında İçişleri Bakanlığı içinde hazırlıkları başlanan yasa ve sivil yapı arayış çalışmaları 11 Nisan 2013 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ve bu kanun ile tanımlanan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM)'nin kurulması ile sonuçlandı. Bu yasada Türkiye'nin taraf olduğu 1951 Cenevre Sözleşmesine başından beri koyduğu coğrafi sınırlamayı yine korumaya devam etmesi ve bundan uluslararası hukuktan kısmen farklı ve karışık terminolojisini oluşturması önemli olmuştur. Bu kapsamda konumuz açısından önemli olan "geçici koruma" rejimine 91. maddesinde ilk kez yasal bir tanım getirmesi ve bu rejimin sonradan çıkarılacak Bakanlar Kurulu Yönetmeliği ile düzenleneceğinin ilan edilmesi kuşkusuz hukuki durumları sadece gizli bir Yönerge kapsamında yürütülen Suriyeliler için çok önemli olmuştur. Ancak bu Yönetmeliğin de uzun sayılabilecek bir süre sonra, ancak 22 Ekim 2014 tarihinde ve ilk gelişlerden takriben 3,5 yıl sonra çıkması son derece geç kalınmış bir mevzuat düzenlemesi olarak değerlendirilebilir.

Geçici Koruma Yönetmeliği'nin dünyada uygulaması olan ilk geçici koruma mevzuatı olma iddiasındaki parlaklık bir tarafa, mülteci kabulünde dünyada gittikçe yükselen isteksizliğe bağlı olarak "üretilen" geçici koruma rejiminin mülteci hukuku içindeki meşruiyeti hukuki bir tartışma konusudur. Elbette bu tartışmaya bu yazının sınırları içinde değinebilme imkanı yoktur. Ancak iç hukukumuz açısından şunu söylememiz gerekir ki; Geçici Koruma Yönetmeliği YUKK'a göre daha geri bir düzenlemedir ve yasanın çıkışındaki – birçok sorunlu ve hatta tehlikeli bazı maddelerine rağmen- birçok umut vaad eden maddesini de geriye götüren, daha gri ve uygulayıcılara çok daha geniş takdir marjları oluşturan, buna karşılık idari ve yargısal denetim mekanizmalarını eksik tutmuş bir düzenlemedir. Bu hali ile yasanın tanıdığı birçok hakkı geriye götürmesi nedeniyle esasen İdari Yargı denetimi ile iptal edilmesi gereken maddeleri söz konusudur. Ancak bunun dışında bu Yönetmelikten beklenen barınma, eğitim, uyum ve özellikle çalışma hakları kapsamında çok önemli açılımlar getirmemekte, bu konularda ilgili Bakanlıkların çıkaracağı düzenlemelere atıf yapmakla yetinmektedir. Böylelikle sürecin başından itibaren önemli sayıdaki bu insanlar yardım kuruluşlarının yardımlarına muhtaç olmak ile boş oturmayıp çalışarak para kazanmak ancak bunun yasal zemini oluşturulmadığı için emek sömürüsüne dayalı karanlık bir pazara mecburen dahil olmak arasında bir seçime maruz bırakılmışlardır. Kanaatimce hükümet

halkın ve özellikle işverenlerin önemli bir kısmının da talep ettiği mültecilerin çalışma izni almaları önündeki engellerin kaldırılması veya büyük oranda hafifletilmesi talepleri karşısında cesur bir tavır alma inisiyatifini gösterememiştir. Ebette bu mesele ülke içinde ciddi sorunları doğurabilecek çok hassas bir konudur ve bu nedenle oldukça dikkatli düzenleme yapmayı gerektirmektedir. Seçimlerde maalesef bazı muhalefet partilerinin seçim meydanlarında Suriyeli mülteciler üzerinden yapmış oldukları eleştiriler ve bu kapsamda yapmış oldukları vaatler ile belki de bu meselenin ne kadar oy kazandırdığı veya kaybettiği anlaşılmadan çok daha ciddi adımlar atılmak istenmemiş ve seçim sürecinde bu hukuki düzenlemeler yapılmamıştır. Haziran 2015 seçimlerinden sonra bir hükümet kurulamaması ve yeniden seçim sürecine girilmesi bu konuda esasen çok zaman önce yapılması gereken acil düzenlemelerin yine ertelendiği anlamına gelmiştir. Keza, tüm bu konularda koordinatör rol oynaması gereken GİGM ve ilgili başkanlığı olan Uyum ve İletişim Daire Başkanlığı duyulan, hissedilen hiçbir şey söylememiştir.

Tüm bu atmosferde özellikle eğitilmiş kesimin içinde yer aldığı Suriyeliler kendilerine Türkiye’de olumlu bir ufuk göremediler ve günde binlerle ifade edilen sayılarda Avrupa’ya geçmek için başta İzmir olmak üzere bazı batı şehirlerinde kaçakçılarla buluşmak amacıyla adeta bir “Pazar” oluşturdular. (Bunda elbette Yunanistan’ın Ege Denizinde uzun süredir yürüttüğü push-back uygulamasını çok büyük oranda durdurması, uzun idari gözetim işlemlerinden vazgeçmesi ve çıkış için 6 aylık serbest dolaşım imkanı tanınması sığınmacılar için Avrupa yollarının ardına kadar açılması anlamına gelmektedir). Bu görüntüler elbette hiçbir ülkenin açık alanda görmek ve daha önemlisi göstermek istemeyeceği bir manzardır ve buna engel olmak ister ancak bizdeki idari refleks sığınmacıların sorunlarına cevap bulma motivasyonu ile değil, “görüntü kirliliği” olarak görülen manzaranın adeta halı altına süpürülmesi motivasyonu ile sonuçlanmış ve Suriyeliler kamplara zorla götürülmek üzere şehirlerden toplanmışlardır. Bu işlemin ise ortadaki hiçbir soruna hiçbir olumlu katkı yapmayacağı çok açıktır.

2015 yaz aylarından itibaren artan bu hareketliliğin önemli bir kesimi de aslında Türkiye’de geçici koruma kaydı bulunmayan, vize gerektirmeyen Türkiye’ye buldukları ve koşulların Türkiye’den iyi olmadığı Ürdün, Lübnan, Irak ve Mısır’dan gelen Suriyeliler olmuştur. Bu ülkelerden uçaklarla gelen ve hemen Ege kıyılarına intikal eden Suriyeliler nerede ise yol ortasında rastlanan pazarlıklarla kaçakçılar vasıtasıyla günde “binlerce” sayıda Yunan adalarına geçmişlerdir. Bu sirkülasyan büyük oranda 8 Ocak 2016 tarihinden itibaren Türkiye’ye uçakla giren Suriyelilere vize zorunluluğu getirilmesi ile önlenmeye çalışılmıştır. Ancak bu durum uçakla girişlerde önemli bir etkiye

neden olmuşsa da illegal nüfus hareketini büsbütün önleme fonksiyonu olmamıştır.

Yine bu aşamada hem yukarıda belirtmeye çalıştığımız seçimlerin etkisinin geçmesi hem de Kasım 2015'te konu hakkında başlayan AB-Türkiye müzakerelerinin sonuçlarından birisi olarak görülen Suriyelilere çalışma izninin kolaylaştırılmasına yönelik düzenlemenin Ocak 2016'da kabul edildiğine şahit olduk. Kuşkusuz bu iyileştirme çalışmasının sadece Suriyeli geçici koruma rejimi altında bulunanlara özgülenmesi sığınmacılar arasında bile eşitlikçi, adaletli bir yaklaşımın olmadığını göstermektedir. Bundan dolayı Suriyelilerden sonra Türkiye'de ikinci büyük sığınmacı nüfus olan Afganlar kendilerinin zaten birkaç yıldır BMMYK ve İçişleri Bakanlığı nezdinde sorunlarına sırt döndüğünü düşündüklerinden bu iyileştirmenin dışında tutulduklarını öğrendiklerinde tekrar ciddi bir hayal kırıklığına uğramışlardır. Türkiye'de sığınma rejimi içinde kayıt altında uydu kentlerde bulunan Afganların %90'ının yaşadıkları şehirleri terk ederek Avrupa'ya doğru kaçtıkları tahmin edilmektedir ki, bu sayının Ege Denizinden geçişlerin %27'sine teka-bül ettiği görülmektedir. Ancak Suriyelilerin tamamının bu iyileştirme gayretinden yararlanamayacakları açık olsa da yapılan düzenlemenin çok sayıda Suriyeliyi yasal ve kayıt altına alınmış, görece güvenli çalışma olanaklarına kavuşturması son derece önemlidir, bu çabanın takdir edilmesi gerekir. Şimdi yapılması gereken yerel çalışma yaşamı dengelerini bozmadan, yerel halkı mültecilere düşman etmeden legal çalışma yaşamı imkanlarına erişimin önündeki diğer engelleri de kaldırmaktır. Bunda GİGM nezdinde kayıt altına alınan Suriyelilerin mesleklerinin de kayıt altına alınarak daha planlaması yapılmış istihdam politikalarının oluşturulması önemli olacaktır.

Suriye'de güvenli yaşam umutları orta vade için sönmüş Türkiye'deki Suriyeli mültecilere hak ettikleri insan onuruna yakışır ve Türkiye halkı ile uyum içinde bir yaşam alanı oluşturmak istiyorsak (bir başka deyişle onları Türkiye'den kaçırtmak istemiyorsak) bunun çözüm ayakları -Avrupa ve dünyanın geri kalanının ne yaptığı veya ne yapmadığına bakmaksızın- yeniden mülteci hakları üzerine samimi olarak eğilmektedir.