

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
AVRUPA BİRLİĞİ ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

AVRUPA BİRLİĞİ SIĞINMA POLİTİKASI VE
TÜRKİYE’NİN SIĞINMA POLİTİKASINA ETKİSİ

İrem KOÇ UYSAL

Danışman
Doç. Dr. Sühal ŞEMŞİT

İZMİR - 2019

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “**Avrupa Birliği Sığınma Politikası ve Türkiye’nin Sığınma Politikasına Etkisi**” adlı çalışmanın, tarafımdan, akademik kurallara ve etik değerlere uygun olarak yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

....../....../2019

İrem KOÇ UYSAL

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Avrupa Birliği Sığınma Politikası ve Türkiye'nin Sığınma Politikasına Etkisi

İrem KOÇ UYSAL

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Avrupa Birliği Anabilim Dalı

Avrupa Birliği Yüksek Lisans Programı

Ekonomik bütünleşme temelinde kurulan Avrupa Birliği, düzensiz göç hareketleri karşısında sınırlarını korumak için aşamalı olarak siyasal bütünleşme yoluna gitmiş ve daha korunaklı bir yapı kurmak adına ortak göç politikası oluşturmaya çalışmıştır. Ancak bu çabalar 1990'lara kadar çok etkili olamamıştır. Dublin Sözleşmesi ve Amsterdam Antlaşması ile ortak göç politikası oluşturulması noktasında bir ivme yakalamaya çalışılmasına rağmen sığınma talepleri karşısında üye ülkelerin inisiyatif kullanmaları ve değerlendirmenin ilk başvuru ülke tarafından yapılması, ortak bir sistem oluşturulmasında yetersiz olduğunu göstermektedir. 1999 Helsinki Zirve Kararında Türkiye'nin AB'ye aday ülke olduğunun açıklanmasıyla birlikte göç ve mülteci konuları önem kazanmıştır. 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'yle de göç alanında Türkiye'den beklenen uyum çerçevesi açıklanmıştır. Süreç içinde siyasal konjonktürde yaşanan dalgalanmalar, özellikle 2011 yılından itibaren Suriye'de ortaya çıkan iç karışıklık sonucu güvenli yerler arama ihtiyacı, insanları kitleler halinde uluslararası koruma talebinde bulunmaya itmiştir. Bu yoğun göç dalgası karşısında ise AB, siyasal çatışmaların yaşandığı bölgelere Türkiye gibi yakın olan ülkelerle göç yönetimi konusunda işbirliğine yönelmiştir. Bu bağlamda Türkiye'de artan sığınmacı ve geçici koruma statüsündeki kişilerin varlığı mevcut Türk göç politikasını ve göç yönetim biçimlerini daha fazla etkilemeye başlamıştır. Adaylık sürecinde bir ülke olarak Türkiye göç ve sığınma konularındaki mevzuatını Avrupa Birliği ile uyumlaştırma çalışmalarına devam etmektedir. Sonuç olarak, Avrupa Birliği -

Türkiye ilişkilerinin yapısını anlamada göç olgusu önemli bir unsurdur. Çalışmada literatür ve mevzuat taraması yapılarak tarihsel süreç içinde değişen göç politikaları ve göç yönetimindeki yeniden yapılanmalar ele alınarak AB sığınma politikasının Türkiye'ye etkileri ölçülmeye çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Türkiye, Ortak Göç Politikası, Mülteci, Sığınma, Geçici Koruma, Uluslararası Koruma



ABSTRACT

Master's Thesis

European Union Asylum Policy and its Impact on Turkey's Asylum Policy

İrem KOÇ UYSAL

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of European Union

European Union Master Program

The European Union, which was founded on the basis of economic integration, has progressed gradually towards political integration with the aim of protecting its borders against irregular migration movements and tried to form a common migration policy in order to establish a more protected structure. However, these efforts were not effective until the 1990s. Despite the efforts taken to accelerate the establishment of common migration policy with the Dublin Convention and the Treaty of Amsterdam, the use of initiatives by the Member States in response to asylum requests and the fact that the first country from which asylum was requested carries out the assessment shows that it is not sufficient to create a common system. Migration and refugee issues have gained importance since the date Turkey was declared as a candidate country for EU membership at the Helsinki Summit in 1999. Also, the compliance framework which determines Turkey's responsibilities in the field of migration was declared by the Accession Partnership Document in 2001. The fluctuations in the political conjuncture throughout the process, especially as a result of the internal turmoil that has emerged in Syria since 2011, have led people to seek international protection in masses. In the face of this massive influx of immigrants, the EU has focused on cooperation in migration management with countries such as Turkey which is close to political conflict areas. In this context, the increasing number of people that are under temporary protection and asylum seekers has begun to further influence the existing migration policy and migration management patterns of Turkey. As a country in the accession

process, Turkey keeps on harmonizing its laws on migration and asylum with the European Union. As a result, the phenomenon of migration is an important factor for understanding the structure of EU-Turkey relations. In this study, changing migration policies and reconstruction of migration management in the historical process were evaluated, and the effects of the EU Asylum Policy to Turkey were measured via literature and legislation review.

Keywords: European Union, Turkey, Common Migration Policy, Refugee, Asylum, Temporary Protection, International Protection



AVRUPA BİRLİĞİ SIĞINMA POLİTİKASI VE TÜRKİYE’NİN SIĞINMA POLİTİKASINA ETKİSİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xii

GİRİŞ	1
-------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE ULUSLARARASI HUKUKTA YER ALAN DÜZENLEMELER

1.1.ULUSLARARASI KORUMA KAVRAMI	4
1.2.SIĞINMA HAKKI	6
1.3.MÜLTECİLERİN HUKUKİ STATÜSÜNE İLİŞKİN 1951 SÖZLEŞMESİ	8
1.3.1. Mülteci Tanımı	10
1.3.2. Mülteci Statüsünün Belirlenmesi	11
1.3.3. Sığınmacı Tanımı	12
1.4. MÜLTECİLERİN STATÜSÜNE İLİŞKİN 1967 PROTOKOLÜ	12
1.5.GERİ GÖNDERMEME İLKESİ	14
1.6.KİTLESEL AKIN DURUMUNDA GEÇİCİ KORUMA	15

İKİNCİ BÖLÜM

AB SIĞINMA POLİTİKASININ TARİHSEL ÇERÇEVESİ

2.1. TARİHSEL ARKA PLAN	18
2.2. AVRUPA BİRLİĞİ SIĞINMA POLİTİKALARININ GELİŞİMİ	21
2.2.1. Tek Avrupa Senedi	22

2.2.2. Schengen Sözleşmesi	25
2.2.3. Dublin Sözleşmesi	30
2.2.3.1. Eurodac	34
2.2.3.2. Güvenli Üçüncü Ülke	36
2.3. LONDRA İLKE KARARLARI	37
2.3.1. Açıkça Temelden Yoksun İltica Başvuruları Hakkında İlke Kararı	38
2.3.2. Genel Anlamda Ciddi Zulüm Riski Olmayan Ülkeler Hakkında Sonuç Kararları	40
2.3.3. Ev Sahibi Üçüncü Ülkelerle İlgili Meselelere Uyumlaştırılmış Bir Yaklaşım Hakkında İlke Kararı	42
2.4. MAASTRICHT ANTLAŞMASI	44
2.4.1. Mülteci Tanımının Uyumlaştırılması	48
2.4.2. Sığınma Prosedürü Asgari Teminatları Hakkında Konsey İlke Kararı	50
2.4.3. Yerinden Edilmiş Kişilerin Geçici Olarak Kabul Edilme Ve İkametleri Hakkında Yük Paylaşımı İle İlgili Konsey İlke Kararı	51
2.5. AMSTERDAM ANTLAŞMASI	53
2.5.1. Sığınma, Göç Vize Ve Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Diğer İlgili Politikalar	58
2.5.2. Üye Devlet Vatandaşlarının Bir Diğer Avrupa Birliği Ülkesinde Sığınma Hakkı	60
2.6. VİYANA EYLEM PLANI	61
2.7. TAMPERE ZİRVESİ	62
2.7.1. Tampere Ve Ortak Sığınma Politikası	64
2.7.1.1. Menşe Ülke İle Ortaklık	65
2.7.1.2. Ortak Bir Sığınma Sistemi	66
2.7.1.3. Üçüncü Ülke Vatandaşlarına Adil Muamele	68
2.8. GEÇİCİ KORUMAYA İLİŞKİN AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLAR KONSEYİNİN 20 TEMMUZ 2001 TARİHLİ VE 2001/55/EC (AT) SAYILI YÖNERGESİ	70

2.9. AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLAR KONSEYİ'NİN 2004/83/EC (AT) SAYILI YÖNERGESİ	71
2.10. DUBLİN II TÜZÜĞÜ	72
2.11. DUBLİN III TÜZÜĞÜ	74
2.12. DUBLİN PROSEDÜRÜNÜN EKSİKLİKLERİ	78
2.13. DUBLİN IV TÜZÜĞÜ TASARISI	80

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ TÜRKİYE İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE SIĞINMA ALANINDA ULUSAL HUKUKTA YER ALAN DÜZENLEMELER

3.1. TARİHSEL ARKA PLAN	82
3.2. 1951 SÖZLEŞMESİ VE 1967 PROTOKOLÜ'NÜN TÜRK SIĞINMA MEVZUATINDAKİ YERİ	84
3.3. 1994 SIĞINMA YÖNETMELİĞİ	86
3.4. AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİ VE SIĞINMA ALANINDAKİ GELİŞMELER	87
3.4.1. Katılım Ortaklığı Belgesi Ve Ulusal Program	89
3.4.2. İltica Strateji Belgesi	91
3.5. İLTİCA VE GÖÇ ULUSAL EYLEM PLANI	92
3.5.1. Tr02-Jh-03, İltica-Göç Eşleştirme Projesi	94
3.5.2. Menşee Ülke Ve İltica Bilgi Sistemi Projesi	94
3.5.3. Geri Gönderme Merkezlerinin Tesisi	95
3.6. GERİ KABUL ANLAŞMASI	96
3.7. YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA KANUNU	98
3.7.1. Yukk Kapsamında Uluslararası Koruma Çeşitleri	100
3.7.1.1. Mülteci	100
3.7.1.2. Şartlı Mülteci	100
3.7.1.3. İkincil Koruma	101
3.7.2. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü	101
3.8. GEÇİCİ KORUMA YÖNETMELİĞİ	102
3.9. TÜRKİYE AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK EYLEM PLANI	103

3.10. AVRUPA KOMİSYONU TARAFINDAN HAZIRLANAN ÜLKE	
RAPORLARI	104
3.10.1. Avrupa Birliği -Türkiye Müzakere Öncesi İlerleme Raporlarında	
Sığınma Konusu	104
3.10.2. Avrupa Birliği -Türkiye Müzakere Süreci Ülke Raporlarında Sığınma	
Ve Suriyeli Göçmenler Konusu	105
3.10.2.1. Avrupa Birliği -Türkiye 2005 Ve 2008 Yılı Ülke Raporlarında	
Sığınma Konusu	106
3.10.2.2. Avrupa Birliği -Türkiye 2016 Ülke Raporunda Sığınma Ve	
Suriyeli Göçmenler Konusu	107
3.10.2.3. Avrupa Birliği -Türkiye 2018 Ülke Raporunda Sığınma Ve	
Suriyeli Göçmenler Konusu	107
3.10.2.4. Avrupa Birliği -Türkiye 2019 Ülke Raporunda Sığınma Ve	
Suriyeli Göçmenler Konusu	109
SONUÇ	111
KAYNAKÇA	117

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABA	Avrupa Birliği Antlaşması
AGİK	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı
ATA	Avrupa Topluluğu Antlaşması
BM	Birleşmiş Milletler
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
EUROPOL	Avrupa Polis Ofisi
EURODAC	Parmak İzi Veritabanı
GİGM	Göç İdaresi Genel Müdürlüğu
GKA	Geri Kabul Anlaşması
FRONTEX	Avrupa Sınır Ajansı
IPA	Katılım Öncesi Mali Aracı- Instrument for Preaccession Assistance
İHEB	İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü- Organisation for Economic Co-operation and Development
SBS	Schengen Bilgi Sistemi
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

GİRİŞ

Çevresel, siyasal ya da ekonomik nedenlerle tarih boyunca insanlar daha iyi yaşam şartlarına ulaşabilmek için göç etmek zorunda kalmıştır. Siyasal istikrarsızlık, savaş vb. gibi nedenler insanları kitle halinde güvenli ülkelere yönlendirmiş, bu da uluslararası alanı etkileyen genel bir konu ve sorumluluk alanı ortaya çıkarmıştır. Özellikle 2. Dünya Savaşından sonra şekillenen yeni dünya düzeni zorunlu olarak ülkelerinden ayrılmak zorunda kalan kişileri koruyacak, haklarını belirleyecek yasal düzenlemeleri zorunlu kılmıştır. Bu anlamda 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme'nin imzalanmasıyla birlikte uluslararası boyutta hukuki düzenlemeler çerçevesinde mülteci sorununa çözüm üretme noktasına karşılık gelen resmi bir yapı kurulmuştur. Bunu izleyen diğer uluslararası belgeler ile uluslararası koruma yasal dayanak kazanmıştır. Uluslararası hukukta her ne kadar anlaşmalarla çerçevesi çizilmiş olsa da uluslararası koruma ve sığınma hakkı başvurulacak ülkeye özgü değerlendirilmeye tabi tutulmakta ve evrensel standartlara kavuşturulamamıştır. Bu durumda bireyin başvurusunun herhangi bir devleti yükümlülük altına sokmadığı, sadece kişinin başvurma yetkisine sahip olduğu söylenebilir.

Özellikle geri göndermeme ilkesi perspektifinde ciddi zulüm riski taşıyan kişilerin ülkelere geri iade edilmesi önlenmiş, böylece insan hakları çerçevesinde yaklaşım yaratılmaya çalışılmıştır. Fakat mevcut yapıların yetersizliği ülkeleri yük paylaşımı konusunda dengesiz bir tablo çizmeye yöneltmiş, sorumlulukların üstlenilmeden bir başka devlete yüklenildiği sorunsalı ortaya çıkmıştır.

1990'lara kadar ortak bir göç ve sığınma politikasından bahsedilmeyen AB'de Maastricht Antlaşması ile göç ve sığınma konuları ortak çıkar perspektifinde ele alınmaya başlanmış, bunu Amsterdam Antlaşması ile ortak bir sığınma politika oluşturma çabası ve adımı izlemiştir. Amsterdam Antlaşması ile, ilk kez göç ve sığınma konuları Birlik gündemine girmeyi başarmıştır. Ancak Amsterdam Antlaşması da etkin dış sınır kontrollerine önem vermesi ve Avrupalı olanla olmayan arasındaki ayrımı belirginleştirmesi bakımından pek çok eleştiriye maruz kalmıştır. Üye devletlerin sığınma başvurusu alırken yük paylaşımına gitmemeleri Dublin Sözleşmesiyle belirli bir sistematığa oturtulmuş; böylece üye devletlerin sorumluluğu başka bir ülkeye atma dönemi sona ermiştir. Fakat Dublin Sistemi de özellikle bazı

üye ülkelerin sığınma kapasitesinde yarattığı baskı nedeniyle beraberinde pek çok eleştiriyi getirmiş, sığınma alanında reform yapılması ihtiyacını ortaya koymuştur. AB kendi içerisinde ortak politika oluşturma çabası içindeyken bir yandan da öngörülemeyen durumlarla karşı karşıya kalmak durumunda kalmıştır. Bu nedenle AB üye devletlerin yük paylaşımı konusunda bir dizi önlem almış ortak sığınma ve göç politikası oluşturulması konusunda ciddi çalışmalar yürütmüştür. Her ne kadar AB'nin ortak sığınma politikası oluşturmaması kendi Birlik güvenliğini koruma, sınırları etkin yönetme ve ülkeye giriş yapanlar hakkında belirli bir yasal dayanak oluşturma gayesi taşısa da uluslararası arenada taraf olduğu Anlaşmalardan gelen yükümlülüğü sağlama zorunluluğu bulunmaktadır.

Bu anlamda AB -Türkiye ilişkileri çerçevesinde değişen dinamikler ilişkilerin yapısını da değiştirmiş, son dönemde yaşanan kitlesel insan hareketliliği bu ilişkilere yeni bir yaklaşım getirilmesine neden olmuştur. Türkiye'nin sahip olduğu jeo stratejik konumu itibariyle, siyasal çalkantı yaşanan bölgelere yakınlığı, Avrupa'ya açılan bir köprü olması gibi nedenler uluslararası koruma talebinde bulunmak isteyen ve ülkelerinden zorla yerinden edilmiş kişiler için Avrupa'ya ulaşılacak bir kanal olarak tercih edilmiştir. Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne koymuş olduğu coğrafi çekince Avrupa Birliği'yle arasında yaşanan yük paylaşım konusunda kendisine avantaj sağlamış, bu durum AB'nin coğrafi kısıtlamayı kaldırması konusunda Türkiye'ye baskı uygulamasına neden olmuştur.

2011 yılından itibaren kitlesel olarak Türkiye üzerinden Avrupa'ya geçmeye çalışan sığınmacılar, AB'nin kendi topraklarında güvenliği ve yönetişimi sağlamak için Türkiye ile sığınma ve göç konularında işbirliğine girmesine neden olmuştur. Bu çerçevede oluşturulan eylem planı ile Türkiye'nin sığınma sisteminin AB ile uyumlaştırılması hedeflenmiş ve birtakım kurumsal değişiklikler yapılması gündeme gelmiştir. Bu süreçte göç mevzuatının uyumlaşmasına yönelik bir dizi çalışma yapılarak, göç alanında kurumsallaşmaya gidilmiştir. Ayrıca, AB etkin bir göç yönetimi kapsamında Türkiye'yle Geri Kabul Anlaşması imzalamış, fakat Türkiye'nin vize muafiyeti şartı koyması karşılıklı sorumluluk alanı oluşturmuştur. AB'nin sığınma politikasının Türk göç politikasına etkisi halen varlığını sürdürmekte, özellikle geçici koruma statüsü altında olan Suriyeli kişilerin varlığı AB -Türkiye ilişkilerine farklı bir boyut katmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde, uluslararası korumaya dair temel kavramlar ve tanımlar yapılarak; sığınmacı, mülteci, mülteci statüsünün belirlenme usulleri ve sığınma hakkı kavramları açıklanacaktır. Ardından dünyada sığınmacılığın tarihsel, hukuksal ve kurumsal gelişimine dair uluslararası alanda yer alan düzenlemeler kapsamında 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü incelenecektir. Uluslararası koruma kapsamında önemli bir yer tutan geri göndermeme ilkesi ve kitlesel akın durumunda geçici koruma unsurları incelenecektir.

İlk bölümde çizilen kavramsal çerçevenin ardından çalışmanın ikinci bölümünde Avrupa Birliği'nin sığınma politikasını oluşturan temel etmenler ve tarihsel gelişimi ele alınarak sığınma konusundaki müktesebatı Birlik nezdinde bağlayıcı hukuki metinler incelenecektir. Böylece, AB'nin kendi göç ve sığınma sistemi anlaşılmaya çalışılarak, son bölüm için etki analizi yapılmaya çalışılacaktır.

Çalışmanın son bölümünde ise, müzakere sürecinde olan Türkiye'nin Avrupa Birliği sığınma sistemine uyumu için gerçekleştirdiği yasal düzenlemeler, eylem planları, kanun ve mevzuat taraması yapılacak; AB- Türkiye Ülke Raporlarındaki sığınma konusundaki etkileşim ölçülmeye çalışılacaktır. İncelenen ülke raporları müzakere öncesi ve sonrası olarak ele alınmıştır. Çalışmada uluslararası koruma mevzuatı kapsamında Avrupa Birliği- Türkiye ilişkilerinde Avrupa Birliği sığınma politikasının Türk göç politikasına etkilerinin incelenmesi amaçlanmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE ULUSLARARASI HUKUKTA YER ALAN DÜZENLEMELER

Bu bölümde uluslararası koruma kavramına ilişkin genel tanımlar yapılarak; sığınma hakkı, mülteci, sığınmacı, mülteci statüsünün belirlenme usulleri, uluslararası korumanın sağlanma koşulları, 1951 Sözleşmesine dair açıklamalar ve tanımlamalar yapılacaktır. Ayrıca, 1967 Protokolü ve geri göndermeme ilkesi incelenecektir. Dünya genelinde ciddi bir sorun olarak karşı karşıya kalınan kitlesel durum karşısında ülkelerin sorumlulukları geri göndermeme ilkesi kapsamında ele alınarak, genel bir çerçeve çizilmesi amaçlanmaktadır.

1.1. ULUSLARARASI KORUMA KAVRAMI

Tarih boyunca insanlar savaşlar, çatışmalar, baskıcı rejimler gibi sosyo-politik nedenlere dayanarak ülkelerini terk edip başka yerlerde güvenli alanlar aramak zorunda kalmışlardır. 20. yüzyıla kadar insanların göç süreci içinde ihtiyaç duyduğu korumaya dair birtakım standartlar mevcut değildi. Ülkelerini terk etmeye zorlanan bu kişiler 21. yüzyılın başından beri uluslararası alanı ilgilendiren ve çözüm bulunması gereken bir konu haline gelmiştir (Çiçekli, 2009: 19). 2. Dünya Savaşı'nın sonunda ortaya çıkan yeni siyasal düzen zorunlu ve kitlesel göç hareketliliğine yol açmıştır. Değişikliğe uğrayan dinamikler milyonlarca insanı etkileyerek doğduğu ve yaşadığı bölgenin dışına doğru yer değiştirmeye zorlamıştır (Kartal ve Başçı, 2014: 276). Böylece, zorunlu göç küresel siyasette önemli bir faktör haline gelmiştir. Bu durum değişmekte olan uluslararası mülteci rejiminin doğasına da yansımıştır. Kitlesel göç ve sığınmacı hareketi, tüm dünyada köklü değişimleri başlatan iki dünya savaşı ve sonrasında gelişen soğuk savaş ile iyice şekillenmiştir (Castles ve Miller, 2008: 147). Uluslararası toplumda yapısal olarak meydana gelen değişimler, savaş ve siyasal karışıklık, ülkelerin karşılıklı çıkar çatışmaları, üçüncü dünya ülkeleriyle ilişkiler, afetler, kıtlık, salgın hastalıkların varlığı dolayısıyla milyonlarca kişiyi yaşadıkları yerlerden ayrılmaya mecbur etmiştir (Eroğlu ve Taşkiran, 2002: 105).

Bireyler kendi tabi oldukları devletten haklarının korunmasını ve gözetilmesini hukuki olarak talep etme hakkına sahiptir. Yurttaş olarak bağlı olduğu devletin bu korumayı sağlayamadığı gibi ciddi bir şekilde zulüm göreceği korkusunda olan kişiler için başka bir devletten ya da uluslararası toplumdan koruma talep edebileceği durumlarda uluslararası koruma devreye girmektedir (Başak, 2011: 3). Uluslararası koruma, menşe ülkenin koruma yapamadığı hallerde ikame edici bir rol oynar. Uluslararası koruma; uluslararası kurumlar, hükümetlerarası kuruluşlar ve teşkilatlar ve hükümet dışı kuruluşlar tarafından sağlanır. Uluslararası hukuka bakıldığında, korumanın doğrudan ve dolaylı yolları olduğu görülmektedir. Doğrudan koruma yolları; ayrımcılık yasağı, özgürlük, güvenlik ve kişi ya da grupların korunması gibi mültecilerin temel insan haklarını korumaya yöneliktir (Özkan, 2017:135-291). Her bir devlet kendi vatandaşlarının haklarını güvence altına almaktan sorumludur. Uluslararası koruma sağlama konusundaki başat sorumluluk bireyin sığınma başvurusunda bulunduğu devlete ait bulunmaktadır. Öte yandan uluslararası hukuk çerçevesinde bütün devletlerin ya da devletler topluluğunun mültecilere yönelik uluslararası koruma sağlamada genel yükümlülükleri bulunmaktadır. Uluslararası toplum adına Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından bu yükümlülük yerine getirilmektedir. Ayrıca taraf devletlerin “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi” ile “1967 New York Protokolü”nden kaynaklanan somut mükellefiyetleri söz konusudur (Çiçekli, 2009: 19). Vatandaşlarını korumak devletlerin sorumluluğunda olmasına karşın, hükümetlerin vatandaşlarını korumakta yetersiz olmaları ya da korumak istememeleri durumunda kişilerin hakları çok fazla suiistimal edildiğinden bu kişiler başka bir ülkede güvenliğe kavuşmak için kendi ülkelerini terk etmek zorunda kalırlar (BMMYK, 2001: 8). Bu durumda mültecilerin temel haklarının artık kendi ülkeleri tarafından korunmaması nedeniyle, uluslararası toplum temel insan haklarına saygı duyulmasını sağlama sorumluluğunu üstlenir. Uluslararası koruma ifadesi mültecilerin güvenlik altına alınmasını sağlayan faaliyetler topluluğunun tümünü kapsar (BMMYK ve STK Ortakları, 2003: 18).

Yerinden edilmiş kişilerin uluslararası hukukun herkese tanıdığı hak ve özgürlüklerden eşit bir şekilde yararlandırılması gerekir, ayrıca bunları kullanma noktasında ayrımcı uygulamalara maruz bırakılamazlar (Kalin, 2005: 3). Ulusal

korumayı tesis etme amacı güden uluslararası koruma, kişinin kendi ülkesinde koruma alamadığı durumlarda devreye girecek bir geçici sistemdir. Bu noktada insan hakları mekanizmalarının mültecilere ilişkin düzenlemelerde tamamlayıcı olarak devreye girmesi mülteci ve diğer uluslararası koruma arayışı içindeki bireyler bakımından, özellikle de hedef ülkelerin sınırlayıcı yaklaşımları düşünüldüğünde önemli sonuçlar doğurmuştur (Tokuzlu, 2008: 2).

1.2. SİĞİNMA HAKKI

Sığınma hakkı genel olarak, vatandaşlık bağıyla tabi olduğu ya da ikametinin olduğu devletteki baskılardan kaçarak gelen kişilere başka bir devletin ülke sınırlarına girerek orada kalmasına izin verme hakkını ifade etmektedir. Uluslararası hukuk açısından bakıldığında bir devletin yabancı konumundaki kişilerin ülke sınırları içinde bulunması, ülkede kalması konusunda yetkili mercii olduğu anlaşılmaktadır (Pazarcı, 2008: 211). Bu durum sığınma hakkını devlet merkezli ele alarak, uluslararası koruma kapsamındaki temel insan haklarına çelişkili bir durum yaratmaktadır. Sığınma hakkı, ülkelerin mevcut iç hukuklarına veya başka ülkelerle yaptıkları ikili anlaşmalara göre kişilere tanımış oldukları bir hak olarak değerlendirilmektedir. Kişiye sadece sığınma talebinde başvurma hakkı tanınmıştır. Sığınma hakkının değerlendirilmesi sığınılan ülkeye ait bir yükümlülüktür. (Çiçekli, 2003: 151). Devletin söz konusu yükümlülüğü kendi ulusal mevzuatı ve imza attığı uluslararası antlaşmalar tarafından çizilmektedir. Devlet, şayet antlaşmalar noktasında yükümlülüğü yoksa bile o antlaşmanın koşullarını yerine getiren kişilere sığınma hakkını tanımak durumundadır (Ergüven ve Özturanlı, 2013: 1019).

Bir kişi, tabi olduğu ya da ikametinin bulunduğu ülkeyi zulüm, baskı veya ayrımcı uygulamalar sebebiyle bırakarak, başka bir ülkenin toprağına, ataseliğine, savaş gemisi ya da devlet uçak gemilerine, konsolosluk binalarına sığınarak ve bu devletten koruma arayabilir (Pazarcı, 2005: 185-186). Bu hak, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 14. maddesinde "Herkesin zulüm karşısında sığınma hakkı vardır" şeklinde belirtilen ifadeyle temel bir hak olarak vurgulanmaktadır. Fakat her ne kadar 14. Maddede sığınma arama ve sığınmadan faydalanma hakkı düzenlenmişse de sığınma elde etmekten söz edilmemiştir (Yılmaz, 2016: 27).

Sığınmanın temel bir hak olarak tanınmasıyla birlikte, sığınmacı ve mülteci kavramları uluslararası hukukta yerini almış, bununla birlikte ülkelerin yasal düzenlemelerinde sığınmaya dair olan kavramlar da tanımlanmıştır.

Öte yandan sığınma hakkı, Bildirgenin açık hükümlerine rağmen uluslararası hukukta, bireylerin hakkı olarak değil, devletlerin kendi inisiyatiflerine bağlı olarak değerlendirecekleri bir konu olarak düşünülmüştür. Sığınmayı temel insan hakkından ziyade devletlerin gönüllülük temelinde ahlaki ve insani vazife biçiminde algılayan bu anlayış çerçevesinde, talepte bulunan kişinin, sığınma hakkının tanınmasında hukuken güvence altına alınmadığı ve hukuki bir hakka sahip olmadıkları düşünülmüştür (Peker ve Sancar, 2005: 8-9).

Yani devletler kendi çıkarlarını korumak adına bireyin sığınma başvurusunda bulunma hakkının olduğunu kabul etmemekte, bu hakkın uygulanma durumunu devletin seçeceği bir durum olduğunu görerek kendilerine tanınan bir ayrıcalık olduğunu düşünmektedir. Bu anlamda devletleri herhangi bir yükümlülük altına sokmayan bu anlayışı tercih ettikleri görülmektedir (Çiçekli, 2007: 60). Aslında egemenlik ile insan hakları arasındaki gerilim, sığınmaya ilişkin devletlerin politikalarını biçimlendirdiği gibi çıkmaza da sokmaktadır. Bir devletin egemenlik alanı ile insan hakları ve yurttaşlık hakları arasında bahsi geçen gerilimde, problemin temel yapısının ortaya konulmasında önemli olan uluslararası belgelerde sığınma hakkı için belirlenen anlamın araştırılmasıdır. Temel Haklar Şartı, sığınma hakkını tek başına bağımsız bir hak olarak düzenleyen ilk uluslararası belge konumundadır. Bu belgeye göre, sığınma hakkı, Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokol kuralları dikkate alınarak teminat altına alınmalıdır (Savaşan, 2009:14-17).

Sığınma, hem temel hakları ellerinden alınan veya alınma tehlikesinde olan kişilerin, kendisini bu tehlikeden koruyamayan ülkesinden ayrılmasını, hem de ihtiyaç duyduğu korumanın vatandaşı olduğu ülke yerine başka bir ülke tarafından karşılanmasını ortaya koymaktadır. Bu şekilde sığınma, haklar bağlamında gerek bireyi gerekse de devleti ilgilendirmektedir (Öztürk, 2012: 196).

1.3. MÜLTECİLERİN HUKUKİ STATÜSÜNE İLİŞKİN 1951 SÖZLEŞMESİ

İkinci Dünya Savaşı sonunda Birleşmiş Milletler'in (BM) kurulmasıyla, uluslararası toplum mülteci meselesi üzerine odaklanıp, bu konuda gerekli yükümlülükleri karşılama çalışmaları içerisine girmiştir. Bu kapsamda öncelikle, 1946'da Hükümetlerarası Mülteci Komitesi'nin görevleri, Uluslararası Mülteci Örgütü'ne devredilmiştir. 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nde ise sığınma hakkı temel bir hak olarak ifade edilmiştir. 14 Aralık 1950'de uluslararası korumanın sağlanması ve alanda özelleşmiş çalışmaların yürütülmesi amacıyla Mülteciler Yüksek Komiserliği kurulmuştur. 28 Temmuz 1951 tarihinde, BM Genel Kurulu'nun Cenevre toplantısında 26 devlet tarafından "Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme" kabul edilerek 22 Nisan 1954'de ise yürürlüğe konmuştur (BM, 1951).

1950 yılında uluslararası toplum hala mülteci sorunuyla küresel anlamda ilgilenecek kurumlar ağını, sistemleri ve kanunları oturtabilmiş değildi. Mültecilerin Statüsüne ilişkin Sözleşme'yle uluslararası hukuk anlamında mültecilerin korunması ve sorunlarına çözümler sunmak temelinde ilk defa resmi bir organizasyon oluşturulmuş oldu. 1951 Mülteci Sözleşmesi, ilk başta Avrupa sınırları içerisindeki mültecilerle sınırlı olmasına rağmen, mülteci kavramını "ırk, din, tabiiyet, siyasi görüş veya sosyal bir gruba mensubiyetinden kaynaklı zulme uğrama hakkı endişesi içinde olmasından dolayı ülkesi dışında bulunan kişi" şeklinde açıklamıştır. Ayrıca, mültecilere yönelik yardımların uluslararası boyutta merhamet gösterisi ya da politik bir kazanç gayesi olmadığını belirtir. Mültecilerin korunması ve onlara yardım yapılması konusundaki sorumluluk öncelikle devletlere, özellikle kaçtıkları sığınma ülkelerine aittir. Ancak, devletlerin Sözleşme'ye uymalarını ve kendi bölgelerinde mültecilere yeterli korumanın sağlanmasını kolaylaştırma hususunda BMMYK önemli bir rol oynar. BMMYK tarafından mültecilerin sorunlarına yönelik çözümler "gönüllü geri dönüş, sığınılan ülkede yerel bütünleşme ve üçüncü bir ülkeye yerleştirme" şeklinde sınıflara ayrılır (BMMYK, 2000: 2).

Sözleşme, mültecilerin hukuki durumlarına dair teferruatlı açıklamalar içermesine rağmen, sığınma hakkını tanıma konusunda devletleri yükümlülük altına sokmamakta olup, yalnızca bu hak tanındıktan sonraki kuralları tanzim etmektedir

(Peker ve Sancar, 2005: 8). Fakat Sözleşme'nin 33. Maddesinin 1. fıkrasında yer alan mültecileri zulüm görme riski olan yere geri göndermeme (non-refoulement) ilkesi uluslararası koruma anlamında önemli bir garanti olarak belirtilebilir (Özcan, 2005: 15).

Sözleşmenin başlangıç kısmında tarafların mültecilerin temel hak ve özgürlükleri azami ölçüde kullanmalarını sağlama için çaba sarf etme temelinde anlaşmış olduklarını ortaya koyar. Devletler arasında mülteci sorununun bir gerginlik nedeni olmaması ve çözüm hattında ortaya konulan önlemlerin işbirliği içerisinde gerçekleştirilebilmesinin devletler ile Yüksek Komiser arasındaki koordinasyona bağlı olduğu belirtilir (BM, 1951).

1951 Sözleşmesi, mültecilerin korunmasına yönelik en önemli uluslararası araçtır. Söz konusu sözleşmenin 1A maddesinde verilen mülteci tanımı mültecilere koruma sağlayan tüm ulusal ve bölgesel hukuki araçlara temel teşkil etmektedir. Bu Sözleşme, sözleşme çerçevesinde mülteci olarak tanınan kişilerin hak ve yükümlülüklerini ortaya koymaktadır. Ancak, sözleşme uyarınca yalnızca 1 Ocak 1951 tarihinden önce ortaya çıkan olaylar neticesinde yerinden edilmiş kişiler mülteci olarak tanımlanabilmektedir (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 8).

Sözleşme, mültecilerin temel haklarını ve uygulanacak usullerin asgari standartlarını ortaya koymaktadır. Bununla birlikte, onların hukuki statülerini belirleyip, çalışma ve refah hakkı, tanımlayıcı kimlik kartı, seyahat belgeleri, vergi yükünün uygulanabilirliği ve başka bir ülkeye tekrar yerleşme amacıyla kabul edilmeleri durumlarında nakil işlemleri gibi konularda düzenlemeler yapmıştır. Sözleşme, mülteci statüsünde olan kişilerin sınır dışı edilmelerini ya da zorla geri gönderilmelerini yasaklamaktadır. 33. Maddede “anlaşmaya taraf olan hiçbir ülke bir kişiyi, ırkı, dini, uyruğu, belli bir sosyal gruba dahil oluşu ya da siyasi düşünceleri nedeniyle yaşamı veya bireysel dokunulmazlığı tehdit altında olacak ülkelere her ne şekilde olursa olsun geri göndermemeyi, iade etmemeyi garanti” edeceğini belirtir. (BMMYK, 1993: 6).

Birleşmiş Milletler Antlaşması ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin ilkeleri ışığında düzenlenen sözleşmenin mültecilik konusuna uluslararası bir bakış açısı, mültecilik statüsüne ise asgari bir ölçüt kazandırdığı ifade edilebilir (Barkın, 2014: 338). Batılı devletler koruma mekanizmalarında sınırlayıcı düzenlemelere

yönelirken, transit konumdaki pek çok gelişmekte olan ülke ise 1951 Sözleşmesi'ne taraf olmasına karşılık, sözleşmede herhangi bir koruma usulünün de düzenlenmemiş olmasından da faydalanarak, kendi sığınma usullerini oluşturmaktan kaçınmışlardır (Tokuzlu, 2008: 2).

1.3.1. Mülteci Tanımı

22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe giren “Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşmesinde mülteci tanımı 1 Ocak 1951 tarihinden evvel oluşan olaylar sonucunda ve ırkı, dini, bağlı olduğu ülke ya da siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için kendi ülkesi dışında bulunan ve vatandaşlık bağı olan ülkenin korumasından yararlanamayan ya da bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan ve korku nedeniyle dönemeyen, dönmek istemeyen kişi şeklinde yapılmıştır.

Mülteci hukukunun temel belgesi şeklinde kabul edilen bu Sözleşme, mülteci statüsü almak için gerekli kriterlerin çerçevesini ortaya koymaktadır. Sözleşme’de mülteci tanımı 1 Ocak 1951 tarihinden önce Avrupa’da ya da başka bir coğrafyada meydana gelen olaylar nedeniyle, tabi olduğu ülkenin dışında bulunan kişilerle sınırlandırılmıştır (BMMYK, 2001: 9). Sözleşmenin hazırlanış sürecinde devletler yükümlülüklerini o ana kadar gerçekleşmiş olan olaylardan kaynaklanıp sonuçları daha sonra ortaya çıkabilecek durumlarla sınırlamak amacıyla 1 Ocak 1951 tarihini sınır kabul etmişlerdir (BMMYK, 2013: 6).

Sözleşmeye göre, bir kimse tanımda belirtilen kriterlere uygun olduğundan itibaren mülteci statüsünü fiilen elde etmiş sayılır. Dolayısıyla, mülteci statüsünün tanınması kişiye mülteci sıfatını vermeyip, sadece bu statünün varlığını belirtmiş olur. Diğer bir deyişle, kişi belirtilen tanıma karşılığında mülteci olurken, ayrıca statü tanınması bu durumu gerekli kılmaz (BMMYK, 2013: 10). Odman’a göre mülteci sıfatını alma aynı zamanda hukuki bir statünün kazanılmasını ifade eder (Odman,1995: 189). Ekonomik sebeplerle göç eden kişilerden farklı olarak çatışma ve şiddet nedeniyle ülkesinden ayrılmak zorunda kalan kişiler mülteci ve sığınmacı olarak tanımlanır (Castles ve Miller, 2008: 144).

Mültecilik ve sığınmacılık kavramları çoğu zaman iç içe geçmiş durumdadır. Mültecilik kavramı varılan ülkeye korunmak amacıyla başvurarak bir statü sahibi olmayı ifade ederken, sığınmacılık çoğu zaman belli bir yerde sabit kalınmayan durumu ifade eder. 1954 tarihli Cenevre Sözleşmesi, dünya siyasetinde bu kavramların gündeme gelmesinde bir dönüm noktası olarak sayılabilir. Bu sözleşme, Uluslararası Mülteci Hukuku'nun temelini oluşturmakta, mültecilere yönelik muamele standartlarını belirtmekte, mültecilerin haklarını ve taraf ülkelerin yükümlülüklerini düzenlemektedir. Sözleşme ile ilk kez mülteci tanımı yapılmış, mülteci iadesinin sınırları ile örf-adet hukukunda bulunan geri göndermeme ilkesi garanti altına alınmıştır. Bu sözleşmenin genellikle 2. Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında oluşan nüfus hareketlerini düzenlemeyi amaçladığı görülmüştür. Ancak Sözleşmenin yetki alanının sınırları konusunda belirsizlik söz konusudur. Bu sebeple Sözleşme” de takdir hakkı taraf ülkelere bırakılmıştır (Usal, 2006: 32-33).

1.3.2. Mülteci Statüsünün Belirlenmesi

Bir kişiye mülteci statüsünün tanınması, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan şartların başvuran kişide mevcut olmasına bağlıdır. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü mülteci statüsünün kazanılması için zaruri olan nedenleri sıralamıştır. Yabancı olma koşulu, baskı ve zulümden dolayı duyulan korku, ırk, milliyet, din, siyasal düşünce, belirli bir sosyal gruba ait olma gibi baskı ve zulme yol açan etkenler, adi ve siyasi suçlar, savaş veya şiddete dayalı suçlara ilişkin nedenler mültecilik statüsünün kazanılmasında temel olan unsurlardır. Mülteci statüsü için yapılan başvuru sonucunda kişinin bu statüyü elde edebilmesi için belirtilmiş olan nedenlere sahip olması gerekir (Altınışık ve Yıldırım, 2002: 9). Mülteci statüsü varışta belirlendiğinden statüleri geri alınmadığı sürece o ülkede geçerli kalmaya devam etmektedir (BMMYK, 2015: 3).

Mülteci statüsünün verilmesi için sığınmacı tarafından verilen beyanların inanılabilirliği yeterince ispat edildiğinde, belirtilen olayların detaylı bir şekilde doğrulanmasına gerek olmayacağı ve aksi için iyi bir neden olmadığı sürece şüphenin başvuru sahibi lehine yorumlanacağı ifade edilmektedir. Ayrıca kişinin menşe ülkeden ayrılmadan önce zulme ya da doğrudan zulüm tehdidinde maruz

kalmamış olması bu kişinin haklı zulüm korkusu iddiasında bulunamayacağı anlamına gelmediği olarak açıklanmıştır (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 220-221).

1.3.3. Sığınmacı Tanımı

Sığınmacı, mülteci tanımından farklı olarak Avrupa'da meydana gelen olaylar sınırlaması kaldırılıp haklı zulüm korkusu nedeniyle ülkesine dönemeyen yabancı olarak tanımlanmaktadır (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 8). Sığınmacı, uluslararası sınırlar içinde koruma arayışında olan ancak bir statü olarak mülteci olarak kabul edilmemiş olan, buna yönelik başvurusunun devam etmekte olup hala sonuçlanmayan kişiler için kullanılan bir terim olarak tanımlanabilir (Castles ve Miller, 2008: 145). Aynı zamanda başvurusu hakkında cevap bekleyen her sığınmacının mutlaka mülteci olarak tanınacağı kuralı yoktur. Fakat başvurusu adil bir şekilde incelenene kadar zulüm olan yere geri göndermeme ilkesi gereğince sığınmacı, geri göndermeme ilkesinden ve insanca muamele standartlarından yararlanma hakkına sahiptir (BMMYK, 2001: 48).

Başka bir deyişle mülteci, mültecilik statüsü hukuken kabul edilmiş olan ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin bütün haklarından yararlanan kişiyi belirtirken; sığınmacı, mülteci olma başvurusu incelenen ve bu aşamada geçici korumadan yararlanan kişiyi tanımlar. Söz konusu yabancı sığınma hakkı talep ettiği ülkede başvurusunun uluslararası kurallara uygun ve etkin bir şekilde incelenmesi, başvuru incelemesi tamamlanana kadar o ülkede ikamet etmesine izin verilmesi ve ülke içerisinde bulunduğu süre içinde temel ihtiyaçlarının karşılanması gibi birçok haklardan faydalanır (Çiçekli, 2007: 212). Sığınmacıları, bir ülkede ayrımcılık, savaş ya da iç çatışmadan kaçarak kitlesel olarak gerçekleşen sığınma ile bireysel olarak kendilerine karşı ayrımcı uygulamalar nedeniyle bu duruma düşen sığınmacılar olarak ikiye ayırabiliriz (Pazarcı, 2005: 177-178).

1.4. MÜLTECİLERİN STATÜSÜNE İLİŞKİN 1967 PROTOKOLÜ

Dünyada mülteci hareketlerinin giderek artması, kişilerin eşit hukuki korumadan faydalanamamaları, uluslararası hukuk açısından yeni düzenlemeleri

gerekli kılınıştır. 1960 yılının başından itibaren mülteci krizi patlak verince Cenevre Sözleşmesinin hem zaman hem de coğrafi kapsamını yeniden ele almak gerekli olmuştur. Bu sebeple Sözleşme'ye ek bir Protokol taslağı hazırlanmıştır (BMMYK, 2001: 9). 1951 Sözleşmesi'nde yer alan mülteci tanımı gereğı, ülkelerin karşı karşıya kalacakları zorlukların tahmin edilemiyor olması ve bu durumda ülkelerin sorumluluktan kaçma tavrı nedeniyle zaman ve coğrafi bakımından sınırlamaya tabi tutulmuştur. Bu anlamda, Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan kısıtlamalar nedeniyle azımsanamayacak derecede kişinin mağduriyet yaşaması BMMYK'yi harekete geçirmiş ve Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin bir protokol imzalanmıştır. Söz konusu Protokol BM Genel Kurulu tarafından 16 Aralık 1966 kabul edilmiştir. (Odman, 1995: 35). Bu çerçevede 1951 Sözleşmesine Ek 1967 Tarihli Protokol, BM Genel Kurulu tarafından kabul edilmiştir (Çiçekli, 2007: 215).

1967 Protokolüne katılan devletler, 1 Ocak 1951 sınır tarihine bakmaksızın, durumları 1951 Sözleşmesindeki tanıma uyan mültecilere Sözleşmenin temel hükümlerini uygulamayı taahhüt etmişlerdir. Bu şekilde Sözleşmeye bağlanan Protokol, Devletlerin, 1951 Sözleşmesine taraf olmasalar dahi katılabilecekleri bağımsız bir belgedir (BMMYK, 2013: 7). 1967 Protokolünün 1. Maddesine göre taraf ülkeler, bu Protokolü, hiçbir coğrafi sınırlama olmaksızın gereğini yerine getirecektir (BM, 1967). Protokolle birlikte "1 Ocak 1951 tarihsel belirlenmesinden önce Avrupa'da vuku bulan olaylar" biçimindeki tarihsel ve coğrafi sınırlamalar kaldırılmıştır. Belirtilen sınırlamalar kaldırılmasına rağmen sözleşmenin ve ek protokolün getirdiğı tanımın, mülteci kavramını dar çerçevede ele aldığı, az gelişmiş ülkelerdeki kıtlık, doğal afetler ve iç çatışmalar sebebiyle artan insan hareketlerine yanıt üretemediğinden ve uygulamada Avrupa merkezli anlayış devam ettiği için eleştirilmiştir (Barkın, 2014: 338).

1951 Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolü'nü takiben 14 Aralık 1967 tarihinde BM Genel Kurulu ayrıca "BM Ülkesel Sığınma Bildirisi'ni kabul etmiştir. Dört madde şeklinde yayınlanan Bildiri'de yer alan ilkelere göre: sömürgeciliğe karşı mücadele eden devletler de dahil olmak üzere İHEB'in 14. Maddesi kapsamına giren bireylere sağladığı sığınma hakkına, diğer ülkeler tarafından saygı duyulacaktır. Barış ve insan haklarına karşı suç işleyenler uluslararası belgelerde yer alan hükümler gereğince sığınma hakkından yararlanamayacaktır. Her devlet sığınma

hakkı tanımaya ilişkin koşulları belirleyecek, devletlerin kişilere sağladığı sığınma hakkı veya tanıdığı sığınma hakkını devam ettirme aşamalarında herhangi bir zorlukla karşılaşması durumunda, uluslar üstü işbirliği ve bütünlük içinde diğer devletlerin üzerindeki yükün azaltılması amacıyla BM ve diğer devletler aracılığıyla gerekli önlemler alarak; külfet paylaşımına gideceklerdir. İstisnai olarak ulusal güvenlik ya da kitlesel akın durumlarında nüfus korumasını sağlamak için yapılan kısıtlamalar dışında hiç kimse, sınırda reddedilme, başvuruda bulunulan devletin sınırları içinde ise sınır dışı edilme veya zulme uğrayacağı riski olan başka bir bölgeye zorla gönderilme gibi işlemlere maruz bırakılmayacaktır. Öte yandan bir devlet yabancıya sığınma hakkı tanımış ise, bu kişilerin BM'nin değer ve gayelerine ter bir durum oluşturacak şekilde davranmalarına müsaade etmeyeceklerdir (BMMYK, 1998: 93).

BM Ülkesel Sığınma Bildirisi, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'nde sığınma hususunda bahsedilmemiş konuları ele alması ve devletlere tavsiye ilkeler vermesi açısından önemlidir. İlave olarak, 18 Ekim 1977'de Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilen mülteci kavramının genişletilmesine destek olan önemli çalışmalardan biridir. Bildiriye göre; kişiye mülteci statüsünün tanınmasında 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde açıklanan sebeplerin yanında insani nedenlerden de kaynaklı tanınması gerekmektedir. Genişletilmiş tanımla birlikte ele aldığı kişi sayısını artırması son derece önemlidir (Odman, 1995: 57).

Ayrıca Cartagena Bildirisi ile de mültecilerin korunmasına yönelik bir dizi önlem üzerinde durulmuştur. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'ne atıfta bulunarak mültecilerin uluslararası koruma altına alınması, geri göndermeme ilkesi, eğitim, sağlık, çalışma ve güvenlik ihtiyaçlarının karşılanması, bu amaçla yapılması öngörülen düzenlemeler, geliştirilmesi gereken program ve projeler üzerinde durulmuştur (BMMYK, 2010: 327).

1.5. GERİ GÖNDERMEME İLKESİ

Devletlerin sahip olduğu egemenlik sahaları içerisindeki bireyleri zulme uğrama riskinin olduğu bölgelere göndermeme yükümlülüğünü belirten geri

gönderme yasağı ilkesinin uluslararası hukukta düzenlenmesi yolundaki çabalar ilk olarak 2. Dünya Savaşı'nın sonunda Milletler Cemiyeti çatısı altında başlamıştır (Tokuzlu, 2008: 1). “Geri göndermeme” ilkesi, sığınma hukukunun ve uluslararası koruma mevzuatının önemli unsurlarından biri bir haline gelmiştir. Geri göndermeme ilkesi, menşe ülkedeki kaçış sebepleri ortadan kalkana kadar sığınılan ülkeye giriş iznini korumaktadır. Ayrıca geri göndermeme ilkesi, ülkeye iadenin/dönüşün ancak menşe ülkedeki zulüm tehlikesinin ortadan kalkmasıyla gerçekleşmesinin sağlayarak, geçici koruma sürecinin kriterlerini de ortaya koymaktadır (Yılmaz, 2016: 76). Mülteci hukukunda sığınma arayışındaki yerinden olma koşulların geçerli nedenlere dayanması şartıyla uluslararası koruma sağlanması ve bu korumanın ülkesi tarafından tekrar koruma temin edilmesine kadar devamı önemli bir husustur (Odman, 1995: 155). Bu hak, 1951 Sözleşmesinin 33. Maddesinde somutlaştırılmıştır. Aynı zamanda devletlerin sığınmacılara yönelik uygulamalarda ne gibi prosedürler izleyeceği üzerinde de durmuş, temel hakları ve tanımları yapmıştır (BMMYK, 2009: 15-16).

33. Maddenin ihlalinin yalnızca ülke sınırlarında değil, ulusal sınırlar ötesinde veya geçiş noktalarında da gerçekleşebileceği ve söz konusu devletin sorumlu tutulabileceği belirtilmektedir. Bu ilke bakımından taraf devletlerin kendi eylemlerinden veya yetkisi altında hareket eden kişilerin eylemlerinden sorumluluğu yalnızca kendi ülkesinde gerçekleşen olaylarla sınırlı değildir (Yılmaz, 2016: 53). Afrika Sözleşmesi, Cartagena Bildirisi, İcra Komitesi Sonuçları, AB Geçici Koruma Yönergesi madde 3(2) ile 6(2) ve BMMYK'nin görüşleri kitle akımı durumu karşısında da geri göndermeme ilkesinin geçerli olacağını teyit etmektedir (Kaya ve Eren, 2015: 58).

1.6. KİTLESEL AKIN DURUMUNDA GEÇİCİ KORUMA

BMMYK'nın “Kitlemel Akın Durumlarında İş birliğı, Yüğümlölük ve Sorumluluğun Paylaşılması Kararı”nda açıkça belirttiğı biçimiyle kitlemel akın, çok sayıda insanın uluslararası bir sınıra ulaşması, sınırı geçmesi, özellikle acil durumlarda sınırı geçen kitleyi karşılamakta varış devletinin yetersiz kapasitesi, bireysel sığınma prosedürlerinin geniş çaptaki sığınma karşısında işlevsiz kalması durumlarını içermektedir (BMMYK, 2004: 1). Geçici koruma ise bu kitlemel

durumunda uygulanan sistem olarak adlandırılır. Başka bir deyişle, geçici koruma kitlesel akında acil çözümler üretmek için geliştirilen bir koruma biçimidir. Geri göndermeme ilkesi çerçevesinde, devasa nicelikte bir ülkenin sınırlarına ulaşan kitlelere, bireysel olarak statü belirleme işlemleriyle minimum sürede uygulanan pratik ve tamamlayıcı bir çözüm yoludur (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2015).

Geçici korumanın bağlayıcı bir uluslararası belgede kabul edilmiş bir tanımı yoktur. Bu koruma biçimi kapsamına ve devlet uygulamalarına göre farklı anlamlar kazanmıştır. Geçici koruma rejiminde, kitlesel akın durumlarında sınırda geri çevirmenin yasaklanıp yasaklanmadığını açıkça kavuşturulması devletin insani amaçlardan öte hukuki sorumluluğu gereği hareket edip etmediğini anlamaya yarayacaktır. Geri göndermeme ilkesi, menşe ülkedeki kaçış sebepleri ortadan kalkana kadar sığınılan ülkeye giriş iznini korumaktadır. Bu nedenle ilke, devletlerin geçici korumayı uygulamalarına yol açan bir yükümlülük olarak değerlendirilebilir. Bu nedenle geri göndermeme ilkesi, ülkeye iadenin ancak menşe ülkedeki zulüm tehlikesinin ortadan kalmasıyla gerçekleşmesini sağlayarak, geçici koruma sürecinin kriterini ortaya koymaktadır.

Geçici koruma rejimi; geçici koruma kapsamına kimlerin gireceği, koruma süresinin ne kadar olacağı ve bu süreçte alınacak tedbirler, geçici korumanın nihai bir sonucu olarak öngörülen gönüllü dönüşün nasıl sağlanacağı ve geçici koruma süresinde koruma kapsamındakilere sağlanacak muamele standardı açığa kavuşturularak açıklanabilir. Geçici korumanın bağlayıcı bir uluslararası belgede kabul edilmiş bir tanımı yoktur. Bu koruma biçimi, kapsamına ve devlet uygulamalarına göre farklı anlamlar kazanmış olmasına rağmen geçici koruma; kitlesel akın durumlarına karşı kısa dönemli olarak geliştirilen acil duru müdahalesi olarak tanımlanabilir. Her ne kadar kitlesel akının yarattığı acil duruma yönelik gerçekleştirilen bir çözüm olmasına rağmen aynı zamanda Cenevre Sözleşmesi'ndeki mülteci tanımı kapsamına girmeyen kişilere yönelik daha geniş bir kategori oluşturmak için ve sığınmacılarla diğer karışık akınları ayırt etmenin zor olduğu durumlarda başvuru bir mekanizmadır (Yılmaz, 2016: 69-76).

Devasa boyutlarda gerçekleşen bu göç akını, savaş, iç savaş veya baskıcı bazı hükümetlerin askeri yöntemlere başvurusu nedeniyle özellikle komşu devletlere yönelmektedir. Bu durum kitlesel göç akınında korunma talebinde kendisinden

bulunulan devletler açısından önemli bir yük getirmektedir. Bu sebeple, kitlesel sığınmada sorunların çözümü için sığınma olaylarında uluslararası toplum kitlesel sığınmanın oluşturduğu yükü paylaşmalıdır. Ayrıca geçici korumayla ilk aşamada devletlerin kitlesel sığınma taleplerini olumlu karşılaması ve kalıcı çözüm bulma şansı sağlanmış olur (Uzun, 2012: 34).



İKİNCİ BÖLÜM

AB SIĞINMA POLİTİKASININ TARİHSEL ÇERÇEVESİ

AB sığınma politikası Birlik içinde üzerinde çalışılması gereken hassas alanlardan birisidir. Temelde ekonomik bütünleşme modeli olan AB aşamalı entegrasyon sonucu siyasi alanda da bütünleşmiş bir Avrupa olma kaygısı taşımıştır. Bu nedenle ekonomik nedenlerin dışında sosyal ve siyasi alanda da ortak politika oluşturmaya ve Birliğe üye ülkelerin mevcut ulusal politikalarını uyumlaştırma yoluna gitmiştir. Ortak pazarın kurulmasıyla kişilerin, malların hizmet ve sermayenin serbestisi sağlanmış fakat bu durum kendi içinde sınırların kalktığı denetimli bir modeli zorunlu kılmıştır.

Tarihsel süreç içinde insanlar sosyal, siyasi, kültürel nedenlerle içinde bulundukları ortamdan çıkarak başka yerlere yerleşmek zorunda kalmışlardır. Bu durum sığınma alan ülkelerin göç akınını ve sığınma taleplerini kontrol altına almaya yönelik birtakım düzenlemeler yapmalarına sebep olmuştur. AB birlik içinde sınırları kaldırırken farklı üye ülkelerin dış güvenlik politikaları gereği ortak bir politika üretmek adına dış sınırları daha da koruma yoluna gitmiş, güvenlik duvarları örerek Birliği dışarıya karşı korunaklı hale getirmiştir. Fakat bu engeller yeni bir sektörün oluşmasına neden olmuş, yasadışı- düzensiz göç, insan kaçakçılığı gibi yeni bir sorun boy göstermeye başlamıştır (Özcan, 2005: 29). Kendine özgü bir ekonomik bütünleşme modeli olan AB, sosyal ve siyasi alanda da güçlenmek için ortak politikalar üzerinde çalışmalar yapma zorunluluğu duymuştur.

2.1. TARİHSEL ARKA PLAN

Tarih boyunca Avrupa göç hareketlerinin merkezinde yer almış ve AB ülkeleri pek çok potansiyel göçmenler için çekici bir durak olmuştur. Küresel göç hareketleri içinde en fazla tercih edilen coğrafya olan Avrupa ülkelerinde 1 Ocak 2018 itibariyle toplam 22,3 milyon göçmen ikamet etmektedir. AB Üye Devletleri, 2017 yılında 825 bin kişiye vatandaşlık sağlamıştır (EUROSTAT, 2017). Büyük göç hareketleri Avrupalı devletlerin atılımıyla sömürgecilik dönemlerinden itibaren devam etmiş, Avrupa yüzyıllar boyunca dünyanın göç hareketlerine yön vermiştir. Kolonyal

dönemin ardından Birinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan yeni devletler zorunlu göçü de beraberinde getirmiştir. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra milyonlarca insan sığınmacı statüsüne düşmüştür (Unat, 2002: 31-33).

Uluslararası sığınma akımları 1950'den sonra gelişmemiş güney ülkelerinden gelişmiş kuzey ülkelere doğru devam etmiştir. Özellikle soğuk savaşın sona ermesiyle eski Sovyet Blok'u ülkelerden Batı Avrupa'ya yönelik daha iyi şartlarda yaşama niyetiyle ekonomik kaynaklı oldukça yoğun göç dalgası baş göstermiştir. Bosna'daki savaş ve Kosova'da yaşanan çatışmalar sonucunda 1990'lı yıllarda önce milyonlarca kişi AB üyesi ülkelere sığınma talep etmiştir. Güneyden devam eden göç akımlarına Bosna ve Kosova'dan gelen göç akımları da eklenince 1990'lı yılların başlarında Avrupa, 2. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde yoğun mülteci ve sığınmacı dalgasına sahne olmuştur. Avrupa Birliği kurulduğu yıllarda 2. Dünya Savaşı'ndan kalma bir nüfusa, ekonomiye ve sanayiye sahiptir. Ekonomiyi canlandırmak için gerekli işgücüne kendi coğrafyasında sahip olmayan Avrupa ülkeleri, üçüncü dünya ülkelerinden bu açığı kapatma yoluna gitmiştir. "açık kapı" politikası olarak da anılan bu dönemde devasa nicelikte göçmen işçi Avrupa'ya çalışma amacıyla göç etmiştir. 1950 sonrası Batı Avrupa ülkeleri ekonomiyi güçlü ve verimli yapmak için başka ülkelere işgücü ithal etmeye başlamışlardır. Özellikle Almanya ve Fransa 2. Dünya Savaşının yıkımlarını ortadan kaldırabilmek ve hızlı ekonomik kalkınma için gerekli işgücünü sağlamak için göçmen işçilere ihtiyaç duymuştur. Bu dönemde yüzbinlerce göçmen işçi bu ülkelere çalışmak üzere gelmiştir. Bu dönemde ülkeler kendi ulusal politikalarına uygun olarak davranmaktaydılar. İngiltere bu işgücü ihtiyacını eski sömürge ülkelerinden sağlamakta, Fransa ise öncelikle Cezayir'den karşılamaktaydı. 1973 yılındaki petrol krizi ve ekonomik bunalımla birlikte batılı ülkeler göçmen işçi alımlarını durdurmuştur. Bu ülkelere girmek isteyen göçmenler ise aile birleşmesi yoluna başvurmuşlardır (Özcan, 2005: 26-34). "Açık kapı" politikasının yerine 'kapalı kapı' politikasının geçtiğini görmekteyiz (Barrero: 2002: 511). Bu dönemde yaşanan durgunluk, yüksek enflasyon ve işsizlik oranları ile şekillenen ekonomik durum, üye devletlerin bütünleşmeye odaklanmak yerine kendi iç sorunlarına yönelmelerine yol açmıştır (Balkır, 2010: 170).

Göçmen alımlarının durdurulmasıyla vize uygulamalarındaki güçlendirilme eşgüdümlü olarak ilerlemiştir. Bu dönemden itibaren Avrupa Kalesinin temelleri atılmaya başlanmıştır. Legal yoldan ülkelere giremeyen göçmenler sığınmacı niteliğiyle girmenin yollarını aramaya başlamıştır. Yasal göç yollarının tıkanmasıyla Avrupa'ya girebilmenin tek yolu olarak sığınma talebi kalmıştır. Avrupa ülkelerine girmek için yollar arayan yasadışı göçmenlere yardımcı olacak yasadışı insan ticareti yapan yeni bir sektör ortaya çıkmıştır. 1980'li ve 1990'lı yıllar boyunca Avrupa'da siyasi anlamda temel sorun göçmen işçilerden çok yasadışı göç ve sığınmacılar sorunu olmuştur (Özcan, 2005: 28). Günümüzde yasadışı göç AB siyasetinin gündeminde yer almaktadır. Yasadışı göç akımının hedefinde olan Birlik ülkeleri bu sorunla mücadeleye yönelik önlemleri sıkılaştırmaktadır. 1950-1970 yılları arası uyguladıkları göçmen çekme politikaları yerine artık önlem almaya yoluna gitmişlerdir. AB ülkelerinin göçü kısıtlayıcı politikalarının bir sonucu olarak yasal yollar yerine farklı arayışlar ortaya çıkmıştır.

Avrupa'da ortak temelde sığınmacı ve mülteci politikasından 1980'lere kadar bahsetmek olanaksız iken daha sonra artan göçmen akını nedeniyle ortak bir politika geliştirme gündeme getirilmeye başlanmıştır. 1980'li yıllarda nicelik olarak artan göç olgusu sonucunda Batı Avrupa ülkelerinin en önemli gündem maddelerinden biri haline gelmiştir. Fakat suç oranlarının hızlı bir biçimde artış göstermesi, terörizm, refah devlet politikalarının bitişi, işsizlik gibi problemler daha sıkı sınır kontrollerinin uygulanması yönelik çalışmalara yol açmıştır. 1975 yılında 2,4 milyon olan küresel mülteci nüfusu, ilerleyen süreçte 1985'te 10,5 milyona ve 1990'da 14,9 milyona ulaşmıştır. Soğuk Savaşın bitimi sonrasında ise küresel mülteci nüfusu 18,2 milyondur (Castles ve Miller, 2008: 144-145).

1980'li ve özellikle 1990'lı yıllarda mülteci ve sığınmacı sayılarının ciddi şekilde artmasının nedenleri şu şekilde özetlenebilir:

-1967 Protokolü ile 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan coğrafi ve zaman kısıtlamalarının kaldırılması,

-Medya diğer kitle iletişim araçlarının niteliği ve niceliğindeki artış sonucu, zengin batı dünyasının dünya gündemine oturması, bu ülkelerdeki gelir düzeyinin, iş olanaklarının ve yaşam tarzının daha iyi olduğu şeklinde reklam yapılması,

- 1970’li yıllarda Fransa, Almanya, İngiltere, İsviçre ve İskandinav ülkelerinin, Güney Avrupa ülkelerinden, eski kolonilerden ve üçüncü dünya ülkelerinden 1950-1960 yılları boyunca sürdürdükleri göçmen işçi kabulünü sona erdirmeleri,
- 1970’li yıllarda Güney’de, 1989 sonrası ise Balkanlarda mülteci üreten sorunların artması,
- Gelişmiş ülkelerin sığınma ve mülteci politikalarının katılaşması üzerine yeni tip insan kaçakçılığının ortaya çıkması ve insan ticareti gibi yeni alanların ortaya çıkması (Özcan, 2005: 28).

Bu dönemde yaşanan sığınma taleplerindeki artış, gerçekten korumaya ihtiyaç duyan başvurularla sadece ekonomik gerekçelerle başvuranların ayırt edilmesinde güçlük yaşanmasına neden olmuştur (Boswell, 2000: 541-542). Bu nedenle üye devletlerin sığınma politikalarını uyumlaştırması ve ortak bir politika alanı oluşturması zorunlu hale gelmiştir. 1985’te İtalya’nın Milano şehrinde yapılan zirveye sunulmuş olan Beyaz Kitap’ta serbest dolaşım için sığınma hakkı ve mültecilerin durumu ele alınmıştır.

2.2. AVRUPA BİRLİĞİ SIGINMA POLİTİKALARININ GELİŞİMİ

Bütünleşme modeli olarak ekonomi temelli kurulan AB, zaman içinde siyasal alanda da entegrasyon yoluna girmiş bu durum üye devletlerin merkezi siyasi yapıları Birlik geneline doğru yaklaştırma sonucunu doğurmuştur. Kurulduğu andan itibaren AB, dünya siyasetinde “yumuşak güç” olarak tavrını korumuş, komşu ya da diğer ülkelerle insan haklarına ve uluslararası anlaşmalara saygı temelinde bir iletişim kurma yoluna girmiştir. Zaman içinde yaşanan göç dalgaları, çekici ve güvenli bir alan olan AB sınırlarına insanları yönlendirmiş, Birlik üye devletlerin kendi politikalarından çok ortak bir sığınma ve göç politika alanı oluşturma yoluna gitmiştir. Bu bölümde tarihsel süreç içinde AB’nin sığınma politikalarının gelişimi ele alınarak yasal düzenlemeler incelenecektir.

2.2.1. Tek Avrupa Senedi

Avrupa’da sığınmacı sayısındaki artış üye devletlerin hem politikaların uyumlaştırılması hem de ortak bir sistemin kurulması yönündeki çabalarını arttırmıştır. Bu uyumlaştırma çabalarının başlangıç noktası olarak 1986’da imzalanarak 1987’de yürürlüğe konan Tek Avrupa Senedi kabul edilebilir. Senet, Avrupa entegrasyonuna yeni bir ivme katmak ve iç pazarı tamamlamak amacıyla Roma Antlaşmasını revize etmektedir. Roma Antlaşması 1 Temmuz 1987 tarihli Tek Avrupa Senedi ile ilk kez kapsamlı bir biçimde değişikliğe uğramıştır. Topluluğun yetkileri genişletilerek kurumsal yapısı yeniden düzenlenmiştir. Avrupa Parlamentosunun yetkileri artırılmış ve tek pazarın tamamlanmasına yönelik engellerin kaldırılmasına çalışılmıştır (Bozkurt ve diğerleri, 2004: 29). Senet’in yürürlüğe girmesiyle sermayenin, malların, bireylerin ve hizmetlerin serbestçe dolaşabildiği ortak pazar önündeki engellerin kaldırılması hedeflenmiştir.

Pazarın bütünleşmesi ile parasal birlik arasında olduğu varsayılan bağlantı nedeniyle Jacques Delors iç pazar projesine kendi başına bir amaç olarak değil daha büyük bir amaç olan Ekonomik ve Parasal Birliğe doğru ilerlemeyi sağlayacak bir araç olarak bakmaktaydı (Dinan, 2013: 257). Bu nedenle, Beyaz Kitap hedef olarak 31.12.1992 tarihine kadar iç pazarın kurulmasını önermiş ve yapılması gerekenlerin bir program çerçevesinde antlaşmalara dahil edilmesi Tek Avrupa Senedi ile gerçekleştirilmiştir. Böylece, AB açısından bir dönüm noktası olan Senet, Ekonomik ve Parasal Birlik için zemin hazırlayan tek pazar programını başlatmıştır (Dinan, 2005: 190).

Tek Avrupa Senedi, tek pazarın tamamlanmasını bir taraftan ekonomik yakınlaşma diğer taraftan daha güçlü bir sosyal politika ile ilişkilendirmektedir. İç pazarın tamamlanması ve kişi, mal, hizmet ve sermayenin serbest dolaşımına ilişkin dört özgürlüğün gerçekleştirilmesinin ardından üye ülkeler AB’nin ortak dış sınırlarını güçlendirmek adına çalışmalarını hızlandırmıştır (Lodge ve Bayburtlu, 2002: 10- 22). Dış politika pozisyonlarının uyumlaştırılarak ortak bir politika oluşturma çabaları ilk defa bu antlaşma ile kurumsal ve hukuksal bir niteliğe kavuşturulmuştur (Mor, 2010: 515).

Daha önce Kurucu Antlaşmalar'da uyruğa ve cinsiyete dayalı ekonomik ayrımcılığın önlenmesine yönelik koruma tedbirleri dışında, bahsi geçmeyen temel hak ve özgürlükler ilk kez bu Senet ile düzenlenmiştir. Başlangıç bölümünde üye devletlerin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde ve Avrupa Sosyal Şartı'nda belirtilen özgürlüklere saygılı, bilhassa eşitlik, özgürlük ve sosyal adalet esasında demokrasinin gelişimine katkı sağlama noktasında kararlı oldukları bildirilmiştir. Ek olarak, BM çerçevesinde yüklenilen sorumluluklara bağlı olduklarını ve demokrasi ve insan haklarına saygılı oldukları belirtilmiştir (Özcan, 2012: 31).

Tek Avrupa Senedi ile getirilen serbest dolaşım hakkı Avrupa Topluluğu içinde yaşayan üçüncü ülke vatandaşlarına verilmemiş olup, sınır kontrolü uygulamaları sürdürülmüştür. Buna rağmen mültecilik ve sığınmayla ilgili olarak bu konuların resmi belgelerde yer alması hususunda öncü bir girişim olmuştur. Komisyon 1988'te "Sığınma Hakkı ve Mültecilerin Durumlarını Düzenleyen Kurallara İlişkin Yönerge Taslağı"nı sunmuştur. Taslak, sığınma başvurularının incelenmesinden sorumlu ülkenin belirlenmesi, sığınma taleplerinin incelenmesinde uygulanacak hükümleri ve mülteci statüsü tanınmış kişilerin serbest dolaşımı gibi konuları düzenlemeye çalışmıştır. Fakat taslak üye ülkelerin itirazları sebebiyle resmi hale gelemeden ertelenmek durumunda kalmıştır (Özcan, 2005: 29-30).

Senet ile Avrupa Birliği üyesi ülke vatandaşı göçmenlere yönelik sınır kontrolleri kaldırılarak birtakım kısıtlamalar azaltılmış, suç, terör, uyuşturucu trafiği gibi konularda üye devletler arasında koordinasyonun sağlanması ve 1990 yılına kadar sığınma taleplerine dair uygulanacak metotlar ortaya konulmuştur (Gençler, 2005: 186).

1985-1992 yılları arasında sığınma başvurularındaki önemli artış şu faktörlerle açıklanabilir:

- Aile birleşmesi ve kurulması haricinde diğer yasal göç olanaklarının çoğu bu dönemde durdurulmuş ya da önemli ölçüde azaltılmıştır,
- Sığınma için başvuranların bir kısmı, sığınma prosedürlerinin, başvurularının değerlendirilme süreci içinde bazı üye ülkelerin sığınmacıların ülkede kalmasına ya da yardım almasına izin vermesinden dolayı orada kalmak için bir araç olarak görmüşlerdir,

-Başvuruların sayısı yükseldikçe, az sayıda taleplerle ilgilenmek için düzenlenmiş mevcut prosedürler, taleplerle ilgilenmek için yetersiz kalmış ve talepleri karara bağlamak için gerekli süre oldukça uzamıştır. Bir karara varmak için geçen sürenin uzunluğu, reddedilen sığınmacılar için bir fırsat olmuş ve ülkede kaldıkları uzun süre nedeniyle, artık onları geri göndermek imkânsız hale gelmiştir (Özcan, 2005: 80).

Tek Avrupa Senedi ile oluşturulan iç pazara yönelik düzenlemelerin sadece üye ülke vatandaşlarını kapsamaması ayrımcılığa neden olmaktadır, kişilerin dolaşım özgürlüğü perspektifi altında Avrupa’da sığınmacıların kabulü uyumlaştırılmış bir standart bir kavram olmalı ve Avrupa genelinde tanınmalıdır (Druke, 1993a: 476-477). Kişilerin serbest dolaşımına ilişkin uygulamalarda ortak bir temele ulaşmanın zorluğunu öngören üye ülkeler çözümün, sınırların kaldırılmasıyla oluşabilecek güvenlik zafiyetinin karşılanması hedefine dair alınacak önlemler üzerinde yoğunlaşmaya başlamışlardır. Bu dönemde üye ülkelerin içişleri ve adalet bakanları, sınır kontrolü, vize ve sığınma politikası, yasadışı göç ve iletişim teknolojileri konularında çalışacak “Göç konusunda *Ad Hoc* Çalışma Grubu” oluşturulmasına karar vermişlerdir (Özcan, 2005: 31). İngilizlerin girişimiyle terörizm, polisiye konular, gümrük, uyuşturucu, göç ve sığınma konularında işbirliği ve adli işbirliğini geliştirme amacıyla 1988 yılında kurulan “*Ad Hoc* Göç Grubu”nu 1989 yılında Palma Belgesi takip etmiştir (Lodge ve Bayburtlu: 2002: 11). Palma Belgesi ile kişilerin serbest dolaşımına ilişkin kapsamlı bir düzenleme yapılmıştır. Birden fazla ülkede sığınma talebi yapanlara ilişkin düzenleme, açıkça kabul edilemez sığınma taleplerine ilişkin düzenleme, dış sınırların kontrolüne ilişkin düzenleme gibi önemli kararlar alınmıştır. Palma Belgesinde sığınma konularının ön plana çıkmasının en önemi nedenleri; yoğun bir şekilde artış gösteren sığınma taleplerine karşı taşıyıcıların sorumluluğu noktasında tedbirlerin yetersizliği ve yoğun hareketlilik sebebiyle oluşan problemlerdir. Problemlerin giderilmesi ve göçü denetlemenin tek yolu olarak sığınma hususunda yapılacak ortak düzenlemeler görülmüştür (Özcan, 2005: 32). Böylelikle, iç sınırların ortadan kalkmasıyla oluşacak güvenlik zafiyeti sınır denetimi ve telafi edici önlemlerin yoğunlaştırılmasıyla giderilmeye çalışılmıştır.

Tek Avrupa Senedi ve Schengen Anlaşması öncesinde sınır kontrollerinin azalacağına dair beklentilerle göç, sınır kontrolü ve sığınma politikasında ortak bir

uygulamaya gereksinim iyice belirginleşmiştir. 1990’larda AB’ye yapılan sığınma başvurularının artması ile AB üyesi ülkeler arasında sığınma politikalarında daha iyi bir koordinasyon ve uyum isteği AB’nin politik gündeminde önemli bir yer edinmiştir. Ancak son yıllarda gelişme gösteren yasadışı göçe yönelik medyanın da etkisiyle hükümetler daha denetim ve kontrol sahibi bir anlayışla ülkesine gelip sığınma sisteminden yararlanmayı amaçlayanları dışarıda tutmak niyetiyle türlü metotlar geliştirilmiştir (Oosting ve diğerleri, 2004: 1).

Avrupa Topluluğunda ortak pazara geçilebilmesi amacıyla serbest dolaşım çerçevesinde; sınır denetimlerinin, kimlik kontrollerinin kaldırılmasının gerekliliği daha önceleri bazı üye ülkelerce işaret edilmiş noktalardandır. Ayrıca, üçüncü ülkelere gelecek kişilere uygulanacak vize ve sığınma işlemlerinin ortak bir düzene bağlanması da yine bazı üye ülkelerce talep edilen bir diğer konu olmuştur (Beşe, 2002: 78).

Tek Avrupa Senedi ve Schengen Anlaşması ile iç sınırlardan arındırılmış bir Avrupa oluşumunun ilk aşamalarında dış göç konusu Birliğin gündemine getirilerek, üye ülkelerden yürürlükteki ulusal rejimlerin uyumlaştırılmasını ve ortak bir politika ihtiyacını ortaya koymuştur (Dearden, 1997: 2). Senet’in iç güvenlik için ciddi etkileri olacağı birçok devlet tarafından düşünülmüştür. Mal, hizmet, kişi ve sermayenin serbest dolaşımı sadece yasal dolaşım ile sınırlı olmayacak aynı zamanda denetimleri de kaldıracaktır. Bu nedenle AB’nin bağlayıcı mevzuatına dayanan bir hukuk zemini tesis etmek istenmiştir. Tek Avrupa Senedi güvenliğinin iç ve dış boyutunda işbirliğine kapı açıp Schengen Anlaşması için temel oluştursa da başlarda Yunanistan, Danimarka ve İngiltere gibi bazı devletler bu alandaki işbirliğini egemenlik haklarına karşı müdahale olarak algılayıp karşı çıkmışlardır (Lodge ve Bayburtlu, 2002: 17-18).

2.2.2. Schengen Sözleşmesi

Tek Avrupa Senedi ile serbest dolaşımına dair ortaya konulacak ortak bir tutum oluşturma zorluğu, kısıtlamaların ve sınır kontrolünün sürdürülmesi ve güvenlik zafiyeti tartışmaları, üye ülkelerin yeni arayışlar peşinde koşmalarına sebep olmuştur (Savaşan, 2009: 19). 14 Haziran 1985’te Lüksemburg’un Schengen

şehrinde 33 maddeden oluşan Schengen Antlaşması imzalanmış ve anlaşmaya taraf devletlerarasında ortak sınırların aşamalı olarak kaldırılmasına karar verilmiştir.

Schengen Antlaşmasının ortaya çıkmasındaki itici güç, mevcut yasal çerçeve dahilinde kişilerin serbest dolaşımı ve adalet konularında aşama kaydedilmesinin güç olduğu ve bu konularda bir uzlaşmaya varılamayacağını anlaşılmış olmasıdır. Schengen Antlaşması'nın temel amaçları vize, sığınma ve polis konularında işbirliğine ilişkin düzenlemeleri harmanlayarak dış sınır kontrollerinin geliştirirken, öte yandan da yasal düzeni sekteye uğratmayacak biçimde serbest dolaşım ile ilgili düzenlemeleri yaparak, sınır kontrollerinin kaldırılma sürecini kolaylaştırmaktır. Bu sebeplerle imza atan üye devletlerarasında tek bir dış sınır oluşturulmuş oldu (Beşe, 2002: 70).

Başlangıçta devletler egemenlik alanları dâhilinde hüküm doğuran işlemlerden vazgeçme yönünde istekli olmasalar da hızlı bir değişimle yetkiler Topluluk kurumlarına devredilmiştir. Schengen Antlaşmasıyla birlikte üye ülkeler, Birlik sınırları içinde üye ülke vatandaşlarının özgür bir biçimde seyahat edebileceği, ayrıca Birliğin ortak sınırlarının daha sıkı kontrole tabi olacağı bir sınırsız Avrupa yaratmak yönünde adım atmışlardır (Castles ve Miller, 2008: 157).

19 Haziran 1990 tarihli “Benelux Ekonomik Birliği Hükümetleri, Almanya Federal Cumhuriyeti Hükümeti ve Fransa Cumhuriyeti Hükümeti Arasındaki Müşterek Sınırlarda Kontrollerin Kademeli Olarak Kaldırılmasına İlişkin 14 Haziran 1985 Tarihli Schengen Anlaşması'nın Uygulama Sözleşmesi” ise 1 Eylül 1993'te yürürlüğe girerek Mart 1995'ten itibaren devletler tarafından uygulanmaya başlamıştır. Schengen Antlaşması'nın 2. Maddesinde yer alan *kişiler herhangi bir kontrol olmadan iç sınırlardan geçebilir* hükmünü yaşama geçirmek için gerekli önlemleri uygulamak üzere bir Uygulama Sözleşmesi hazırlanması yaklaşık 5 yıl sürmüştür. Schengen Sözleşmesinin yürürlüğe girmesinin ertelenmesinde en önemli etken Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinden gelebilecek toplu göç korkusu olmuş ve doğal olarak sınırların kaldırılmasının hayata geçirilmesi ertelenmiştir (Özcan, 2005: 35). Çünkü Antlaşmanın imzalandığı 1980'li yıllar AB sınırlarının yasadışı göçe yoğun bir şekilde maruz kaldığı bir dönemdir.

Tek pazarla ortaya çıkan kişilerin serbest dolaşımına Schengen Antlaşması sığınma ve göç konusunda ayrımcı ve sınırlı bir bakış sunarken Birlik içine dışarıdan

girişini önleyen bir dizi önlem ve engellere yoğunlaşmıştır. Bunlar, vize uygulaması, dış sınır kontrolleri, uzun süreli çalışma ve oturma izinleri, iç kontroller ve vatandaşlık verilme hakkındaki düzenlemelerdir (Kupiszewski, 2003: 4).

Schengen Sözleşmesi'nde sığınma başvurularına ilişkin düzenleme Sözleşmenin 28. ve 38. Maddeleri arasında yer almaktadır. Schengen Sözleşmesine taraf olan ülkelerin tümü 1951 Cenevre Sözleşmesi ve bu Sözleşme'nin 1967 Protokolüne taraf ülkeler arasında yer almaktadır. Fakat Sözleşme'nin 7. Bölümündeki "Sığınma Başvurularının Değerlendirilmesi Sorumluluğu" Başlığında yer alan 29. Maddede taraf ülkeler herhangi bir yabancının kendi topraklarında yapacağı sığınma başvurusunu incelemeyi taahhüt ederler. Fakat bu yükümlülük taraf ülkelerin, tüm sığınmacıların ülkeye girişini ya da ülkede kalmasını onaylayacağı anlamına gelmez. Her ülke, kendi ulusal yasalarına dayanarak ve uluslararası taahhütlerine uygun olarak sığınma başvurusunda bulunan bir kişinin başvurusunu reddetme ya da üçüncü bir ülkeye gönderme hakkını saklı tutar" şeklindedir. Üye devletler kendi ulusal çıkarlarını Cenevre Sözleşmesi ve diğer uluslararası yükümlülüklerinden üstün tutmaktadırlar. Ayrıca Schengen Sözleşmesi'nde taraf devletlere yapılan sığınma başvurusunun sadece tek bir devlet tarafından başvurunun inceleneceği belirtilmiştir.

Mültecilik ve sığınma kapsamında bireylerin ülkeler arası geçişte takip ettikleri yolların büyük ölçüde benzeştiği görülmektedir. Bu anlamda düzensiz göçle ortaya çıkan güvenlik sorunlarına karşı alınacak önlemlerin, sınırların etkin kontrolü çerçevesinde yapılması gerekliği ön plana çıkmıştır. Avrupa Birliği, sınırların kontrolünü etkili bir şekilde sağlamak için kapsamlı düzenlemeler oluşturmuştur. Birlik içinde serbest dolaşım temel bir unsur olarak görülürken, sınır kontrollerinin katılaştırılmasını da bir o kadar zaruri görmek zorunda kalmıştır (Acer ve diğerleri, 2010: 149).

Schengen Sözleşmesi'yle sınırları kaldırılması beraberinde kaçınılmaz olarak ortak güvenlik kaygıları getirmektedir. Schengen serbest dolaşım bölgesine yönelik en büyük tehlike, düzensiz göç ve komşu ülkelere gelebilecek toplu göç olarak görülmüştür. Bu nedenle Schengen'le birlikte ortaya konulan tamamlayıcı önlemlerle çoğunlukla kişilerin Schengen bölgesine düzensiz yollardan girmesinin engellenmesi hedeflenmiştir. Vize politikaları, taşıyıcı yükümlülüğü, dış sınırların etkin denetimi,

üçüncü ülkelere ilgili alanda görevli gönderilmesi gibi sınır ötesi kontrol önlemleri birer araç olarak kullanılmıştır. İç sınırlarını ortadan kaldıran AB dışta surlarını daha da yükseltmek zorunda kalmıştır (Özcan, 2005: 36-37). Dolayısıyla, iç sınır denetimlerinin kaldırılması düzensiz girişleri kontrol etmek için üye ülkeler arasında işbirliğine gidilmesini zorunlu hale getirmiştir (Boswell, 2005: 12). Bu çerçevede Sözleşmenin 7. Maddesi, devletlere kontrol ve denetimlerin etkin bir şekilde gerçekleştirilmesi için karşılıklı yakın işbirliği ve yardımlaşma yükümlüğü vermektedir.

AB, etkin sınır kontrolüne vize politikalarında büyük önem vermiştir. Vize politikalarında uyumluluk sağlanmış, koordinasyonu tanzim eden sistemler oluşturulmuştur. Vize süreci, üye ülkelere sığınma başvurularının denetlenmesinde etkili bir mekanizma olarak işlev görmektedir (Acer ve diğerleri, 2010: 155-156). Oluşturulan Vize Bilgi Sistemiyle, AB üyesi olmayan ülkelere Schengen bölgesine vize başvurularında bulunan kişiyi tanımlayacak biyometrik verilerle belgelerin doğruluğunu kontrol edilerek sahte belgelerle giriş engellenmeye çalışılmaktadır. Dış sınırları korumayı amaçlayan bu sistem ayrıca sığınma talebinde bulunan kişiler üzerinde de kullanılır (European Commission, 2011: 9).

Schengen Sözleşmesi ile Sözleşmeye taraf olan üye ülkelerin vize politikalarında uyum ve koordinasyon hedeflenmiştir. Üçüncü ülke vatandaşlarına vize uygulaması, vatandaşları giriş vizesine tabi olan üçüncü ülke vatandaşları (negatif liste) ve vatandaşları giriş vizesine tabi olmayan üçüncü ülke vatandaşları (pozitif liste) şeklindeki ayrıma göre yapılmaktadır. Gerçekten de bu uygulamalar, istenmeyen konumundaki yabancıların Schengen bölgesi dışında tutulması için kritik bir vasıta. Ancak negatif listede yer alan devletlerin büyük çoğunluğu, sığınmacıların geldiği ülkelerdir ve insan hakları ihlalleri bu ülkelerde yoğun yaşanmaktadır. Bu nedenle vize kısıtlamaları, mülteci haklarını savunan uluslararası örgütler tarafından ciddi şekilde eleştirilmektedir. BMMYK, belirli ülke vatandaşlarına ayrımcılık yapılarak vize verilmemesi ve vize uygulaması sisteminin taşıyıcıların sorumluluğu sistemi ile birlikte uygulanması durumunu, sığınmacıların gereksinim duydukları güvenli bir yere sığınma olasılığını ortadan kaldırdığını belirtmektedir (Özcan, 2005: 40-41). Günümüz AB sığınma ve göç politikalarının temelleri Schengen Antlaşmasına kadar uzanmaktadır. 1980'lerin ortalarından

itibaren hükümetlerarası görüşmelerde göç ve sığınma mevzuatı inkâr, engelleme ve caydırma çerçevesinde kalmıştır (Hayes ve Bunyan, 2003: 71).

Schengen sözleşmesi dış sınırların sıkı bir şekilde kontrolünü gerekli kılmıştır (European Commision, 2006: 41-42). Sınır yönetiminin etkin bir şekilde gerçekleşmesi için pek çok alanda işbirliğine gidilmiştir. AB fiziki ve resmi sınırların dışına çıkarak, istenmeyen yabancıların kaynak ülkelerinden ayrılmasıyla başlayıp transit ülkelerden geçerek Schengen bölgesine ulaşmasına kadar geçen tüm aşamaları ve süreci, tamamen kontrol altına almaya yönelik önlemler almaya çalışmıştır. Bu sebeple Schengen Sözleşmesi yalnızca AB'nin iç sınırlarına değil aynı zamanda dış sınırlarına da büyük bir dinamizm kazandırmıştır (Özcan, 2005: 41-42).

Kaldırılan sınır kontrolleri sınırların geçirgenliğini arttırarak ulusal düzeyde kitlesel düzensiz göç ve uluslararası organize suçların artışı konusunda endişeye yol açmıştır (Carrera, 2004: 1). AB üyelerine yasadışı göç ve sığınmayla ilgili sürekli artan kamuoyunun olumsuz baskısı da eklenince AB içinde güvenliğe bununla ilgili olarak sınır denetimine yapılan vurgu artmıştır. Bu gelişmeler meşru yollardan AB topraklarına girmek isteyen üçüncü ülke vatandaşları ve AB'ye komşu ülke vatandaşları üzerinde de baskı yaratmıştır (Kirişçi, 2007: 29).

Avrupa Kalesi oluşturulmasının ilk adımlarından biri, amacı üye ülkeler arasındaki sınır denetimlerini ortadan kaldırmak ve ortak bir vize sistemi kurmak olan Schengen Antlaşması ile olmuştur. Vize, sığınma hakları, dış sınır kontrolleri, polis, gümrük ve adli alanlarda ortak kurallar kabul edilerek işbirliği arttırılmıştır. Schengen alanı içinde kişilerin serbest dolaşımının sağlanmasına yönelik telafi edici önlemlerin bir parçası olarak Schengen Bilgi Sistemi kurulmuştur. Bu geniş veri tabanı içinde şimdiye kadar daha çok sığınmacıların dosyaları yer almaktadır. Schengen'de düzenlenen kontrol sisteminin önemli bir parçası, Schengen Sözleşmesinin 92-119 maddeleri arasında biçimlendirilen, bilgilerin toplanmasıyla güçlendirilmiş kontrol sistemine yol açan Schengen Bilgi Sistemi'dir (Carchedi, 2009: 424). Schengen Sözleşmesinin iç sınırlar üzerinde hareket özgürlüğünü sağlamayı amaçladığı belirtilse de sözleşmede açık sınırlar hakkında 4 madde olmasına karşılık denetim ve kontrolü arttırmayı hedefleyen 138 madde bulunmaktadır. Bu özel kontroller AB üyesi olmayan vatandaşları kapsamaktadır. Ortak sığınma politikası altında sığınmacıların bilgilerini kayıt altına alan SBS'de 11

yaş altı tüm sığınmacıların verileri saklı tutulmaktadır (Tirse'n, 1997: 1). İç sınırlar üzerindeki kontrollerin kaldırılmasının yarattığı güvenlik açığı hissine karşılık vize, sığınma, polis ve adli işbirliği ve bilgi değişimi alanlarında telafi edici önlemler alınabilmesi için kaçınılmaz olarak Schengen Bilgi Sisteminin oluşturulmasına karar verilmiştir (Kupiszewski, 2003: 3). Tüm bu düzenlemeler sığınmacılar açısından güvenli ülkeye ulaşmayı zorlaştıran uygulamalar içermektedir.

2.2.3. Dublin Sözleşmesi

Dublin Sözleşmesi olarak anılan “Avrupa Topluluklarına Üye Devletlerden Birinde Yapılan Sığınma Başvurularının İncelenmesinden Sorumlu Devletin Belirlenmesine İlişkin Sözleşme” 15 Haziran 1990’da Danimarka hariç tüm AT üyesi devletler tarafından imzalanıp 1 Eylül 1997’de yürürlüğe konmuştur. Danimarka ise sözleşmeyi Haziran 1991’de imzalamıştır. (BMMYK, 2001: 103) Dublin Sözleşmesi’ni, Schengen Anlaşması’na taraf olmayan İrlanda ve İngiltere de imzalamıştır. Schengen Sözleşmesinde önerilen alanlardan sığınma başvuru kurallarının belirlenmesi, Dublin Sözleşmesiyle kapsamlı olarak ele alınmıştır.

Dublin Sözleşmesi sığınma başvurularından sorumlu devleti belirlemeye yönelik kriterler ortaya koymaktadır. Böylelikle hiçbir devletin sığınma başvurularının değerlendirilmesi sürecinde sorumlu bulmama olasılığı, kriterlerin tam olarak hayata geçirilmesiyle ortadan kaldırılmaktadır. Bu kriterler, sığınmacıların birden fazla veya eşzamanlı birkaç üye devlete sığınma başvurusunda bulunmasını engellemeyi amaçlamaktadır. Ayrıca Sözleşme ile sığınma talebinde bulunan her bireyin başvurusunun incelenmesi garanti altına alınarak hiçbir devletin yapılan sığınma talebini inceleme sorumluluğunu üstlenmek istemediği “yörüngedeki sığınmacılar” sorununa çözüm getirilmiştir (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 103-104). Sığınma talebinde bulunan kişilerin durumlarının incelenmesine ilişkin kuralları içeren Dublin Sözleşmesi, söz konusu olan kişilerin bir başka ülkeye gönderilmesi veya yeniden kabulü ile ilgili koşulları ve kuralları ayrıntılı bir biçimde saptamıştır. Ayrıca, Sözleşme üye devletlerarasında karşılıklı bilgi teminini öngörmüştür (Odman, 1995: 66).

Sözleşmenin giriş bölümünde Avrupa Konseyi toplantısında kararlaştırılan sığınma politikalarının uyumlaştırılması, 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolüne uygun olarak mültecilerin korunmasında ortak insani geleneklerin göz önünde tutulması, sığınma başvurularının üye ülkelerden biri tarafından inceleneceğinin garantisi verilerek BMMYK ile diyalog ve işbirliği halinde olunmasının amaçlandığı belirtilmektedir. Tam anlamıyla bir Topluluk hukuki aracı olmamasına rağmen bağlayıcı bir niteliğe sahip olan ve sığınma müktesebatının bir parçası olarak kabul edilen bu Sözleşmeye, yeni üye devletlerin taraf olması gerekmektedir. Dublin Sözleşmesi ve Schengen Anlaşması iç sınırların bulunmadığı bir alanın oluşturulmasına katkıda bulunma yönünde ortak bir amaç taşımaktadırlar. Dublin Sözleşmesiyle AB sığınma politikalarının uyumlaştırılması hedeflenmektedir (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001:10). Dublin Sözleşmesi ile Schengen Sözleşmesi sığınmaya ilişkin hükümler açısından paralellikler içerse de iki sözleşme arasında birtakım farklılıklar mevcuttur. Öncelikle Schengen Sözleşmesini tüm AT ülkeleri imzalamamışlardır. Dublin Sözleşmesi ise Haziran 1991 itibariyle tüm AT ülkeleri tarafından imzalanmıştır. İkinci olarak Dublin Sözleşmesi, Schengen Sözleşmesine göre daha iyi yapılandırılmıştır. Dublin Sözleşmesinde sığınma başvurularının incelenmesinden sorumlu devletin belirlenmesine yönelik kriterler açıkça belirtilmiştir (Özcan, 2005: 57). Schengen gibi Dublin Sözleşmesi de üye devletlerin ulusal makamları arasında doğan farklılıkları giderebilecek ATAD'ın yargısal kontrolünün dışındadır (Marinho ve Heinoen, 1998: 9). Dublin Sözleşmesinin temel olarak Schengen Sözleşmesinin sığınma hükümleri ile ortak düzenlemeler içermesi nedeniyle bu iki Sözleşme hükümlerinin olası bir çatışma durumunun önüne geçebilmek amacıyla 26 Nisan 1994 tarihinde Schengen Yönetim Komitesi, Schengen Anlaşması'nın sığınmaya dair hükümlerinin yürürlükten kaldırılmasına karar vermiş ve Schengen üyeleri Bonn'da imzaladıkları protokol ile bunu teyit etmişlerdir (Özcan, 2005: 62).

Dublin Sözleşmesi sığınma başvurusunun incelenmesinde üye devletlerin kriterlerden sorumlu olduğunu vurgulamıştır (Marinho ve Heinonen, 1998: 3). Sözleşmenin 1. Maddesinde yabancı, üye ülke vatandaşı dışındaki kişiyi; sığınma başvurusu ise bir yabancının 1951 Sözleşmesi'nin 1. Maddesi ve 1967 Protokolü kapsamında mülteci olduğu iddiasında bulunarak üye devletlerden koruma talebinde

bulunması şeklinde tanımlanmıştır. Sözleşmenin 3. Maddesinde sığınma talebinin 4-8. maddelerde ortaya konan kriterlere uygun olarak sığınma başvurusu yapan kişiyi üçüncü bir ülkeye gönderme hakkını saklı tuttuğu belirtilmektedir. Sığınma talebini incelemekten sorumlu devletin belirlenme süreci sığınma başvurusunun ilk kez üye devletlerden birinde yapılmasıyla başlayacaktır. Ayrıca aynı maddede her bir üye devlet, sözleşmede tanımlanan kriterlere göre inceleme sorumluluğuna sahip olmasa bile, sığınma başvurusunda bulunan kişinin kabulüyle, kendisine ibraz edilen sığınma hakkına sahip olabilir. Böyle bir durumda sorumluluk başvuruyu incelemeye istekli üye devlete geçecektir (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 116).

Sözleşmenin 4. Maddesine göre sığınma talebinde bulunan bir kişinin başka bir üye devlette mülteci statüsü kazanmış aile üyesinin olması halinde, bu kişilerin de talebiyle, talebin incelenmesinden o üye devlet sorumlu olacaktır. Sözleşmede belirtilen aile üyesi kavramı, sığınma başvuru sahibi ile aile bağı olan eşi, on sekiz yaşın altında evlenmemiş çocuğu ya da kişinin kendisinin on sekiz yaş altında ve evlenmemiş olması durumunda anne veya babası olarak sınırlandırılmıştır (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 331-332). Fakat sığınma başvurusu yapan kişinin bizzat kendisi tarafından, aile bireylerinin olduğu diğer ülkeye başvurma hakkı yoktur. Bu talebi yapma hakkı sadece kendisine sığınma talebinde bulunulan üye ülkeye aittir. Ayrıca talebin iletildiği üye ülkenin böyle bir talebi kabul etme yükümlülüğü de yoktur. Bu noktada, aynı aileye sahip kişilerin farklı devletler tarafından incelenmesi riskine karşılık, 9. Maddede “insani nedenlerden ötürü alınan kararlar” olarak ailevi ya da kültürel sebeplerle üye devletler başvuruların tek devlet tarafından incelenmesine karar vermesine olanak tanımıştır. Fakat bu karar ile “insani nedenler”, aile bireylerinin ağır hasta durumunda olması, sakatlığı olması, hamile ya da yeni doğan bebek sahibi olması, refakatsiz çocuklar gibi durumlarla kısıtlanmıştır. Bu nedenle 9. Maddenin dar yorumlanması, sığınmacı konumundaki aile üyelerinin birleşimini önünde engel oluşturmaktadır (Özcan, 2005: 57-60).

İkinci kriter 5. Maddede belirtilmiştir. Buna göre, başvuru yapan kişiye geçerli bir ikamet izni veya vize vermiş olan devlet başvuruyu incelemekten sorumludur. Fakat, eğer vize diğer bir üye devletin izniyle düzenlenmiş ise, sığınma başvurusunun incelenmesinden bu devlet sorumlu olacaktır. Ayrıca, başvuru yapan kişi transit vizeye sahip ise ve başvurusunu vize almasına gerek olmayan başka bir

üye devlette yapmışsa bu devlet sığınma başvurusunu incelemekten sorumlu olacaktır. Eğer sığınmacının iki yıldan fazla bir süre önce geçerliliğini yitiren ikamet iznine ya da altı aydan uzun sürede geçerliliğini yitiren vizeye sahip olması durumunda, bu kişi henüz Topluluk topraklarını terk etmemişse hala sığınma başvurusu yapabilecektir (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 117-118).

Dublin Sözleşmesinin 5. Maddesinde sığınma başvurusunda bulunan kişinin farklı devletler tarafından düzenlenmiş geçerli ikamet izinleri veya vizesi varsa bu durumda en uzun süre ikamet izni veren devlet başvuruyu incelemekle sorumlu olacağı, ikamet izin sürelerinin aynı olması durumunda ise, geçerliliği en son bitecek devlet sorumlu olacaktır. Sığınmacının birden fazla vizeye sahip olması durumunda geçerliliği en uzun süreye sahip vizeyi düzenleyen devlet, sürelerin aynı olması durumunda da geçerliliği en son bitecek vizeyi veren devletin sorumlu olacağı belirtilmektedir. 6. Maddeye göre sığınma başvurusunda bulunan kişinin AB'ye üye olmayan bir devletten gelip kara, deniz, ya da hava yoluyla sınırı geçerek bir üye devletin topraklarına yasal olmayan yollardan girdiği tespit edilirse, sığınmacının başvurusu topraklarına girdiği ülke tarafından incelenecektir (BMMYK, 1998: 358-359).

7. Maddede yabancı uyruklu kişinin vize alma yükümlülüğünden muaf olan bir üye devlete giriş yapması ve yine vize alma yükümlülüğü olmayan başka bir üye devlete sığınma başvurusu yapması hariç olmak üzere, sığınma başvurusunun incelenmesi sorumluluğu, yabacının üye devletlerin topraklarına girişini kontrol etmekle yükümlü üye devlete aittir. Sığınma başvurusu herhangi bir üye devlete havaalanında transit sırasında yapılması durumunda, bu devlet başvuruyu incelemekten sorumludur. Eğer Sözleşmede belirtilen kriterlere dayanarak sığınma başvurusunun incelenmesi konusunda hiçbir üye devlet belirlenemiyorsa, o zaman başvurunun yapıldığı ilk devlet incelemekten sorumlu olduğu 8. Maddede belirtilmiştir (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 119-120).

Sığınma başvurularının incelenmesinde üye devletlerarasında sorumluluk paylaşılması mekanizması olarak düşünülen Dublin Sözleşmesi ile ilk ulaşılan ülke olmamalarına rağmen diğer ülkelere oranla daha fazla sığınmacı alan ülkelerin sorumluluğunun eşit olarak paylaştırılması amaçlanmıştır. Bu sistem sığınma başvurusu için yoğun talep gören varış ülkeleri üzerindeki yükü azaltmak üzere

tasarlanmış bir sistemdir. Denge gözetilerek her üye devletin sorumluluğu paylaşması amaçlandığı gibi kişilerin mükerrer başvuru yapması da engellenmiş olmaktadır (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 335).

Sonuç olarak, AB ülkeleri arasında sığınma politikalarında işbirliği 1990'ların başında hız kazanmaya başlamıştır (Hatton, 2012: 8). Dublin Sözleşmesi, hükümetlerarası nitelikli bir Sözleşme olsa bile ortak bir sığınma sistemini oluşturulmasında ilk adım olarak düşünülebilir (Özcan, 2005:61). Dublin Sözleşmesiyle sığınmacılara dair ortak bir politika oluşturulmasının koşulları ortaya konulmuştur. Sözleşme üye ülkelerden birine yapılan başvurunun reddedilmesi halinde başka ülkelere yapılacak başvuruda da sığınma hakkının verilmeyeceğini içermektedir. Böylelikle sığınma başvurusu ve sorumluluğu tek bir ülkede toplanmaktadır (Gençler, 2005: 188). Fakat ülkelerin sığınma politikalarında kendi yorumunu getirmesi sığınma politikasını uyumlaştırmayı etkisiz hale getirir. Ayrıca üye ülkelerin sığınma başvurularına yönelik kararlarını ortak prosedürler olmaksızın standartlaştırdığı için Dublin Sözleşmesinin Topluluk nezdinde etkili olduğunu söylemek anlamsızdır (Thouez, 2000: 19).

2.2.3.1. EURODAC

Avrupa Konseyi, Dublin Sözleşmesi'nin daha etkin şekilde uygulanmasını sağlamak ve ortak nitelikte bilgi sisteminin kurulması için 11 Aralık 2000 tarihinde "Avrupa Ortak Parmak İzi Tanımlama Sisteminin Kurulmasına İlişkin Konsey Tüzüğü"nü kabul etmiştir (Council of European Union, 2000). Dublin Zirvesi sonrasında EUODAC sistemi ile üye ülkeler içerisinde gerçekleştirilen tekrarlanan sığınma başvurusunun önüne geçilmesi ve mülteci statüsünün tanınmasında sınırlayıcı bir yol izlenmesi konusunda ortak bir tavır alınmıştır. Böylece, Dublin Sözleşmesinin etkin şekilde uygulanabilmesi için sığınma başvurusunda bulunan ve Birliğin dış sınırlarından yasadışı yollarla giren kişilerin bilgilerini tek bir havuzda toplayan EUODAC sistemi oluşturulmuştur (Özcan, 2005: 169).

Tüzüğün giriş kısmında Dublin Sözleşmesinin uygulanması amacıyla sığınma Birliğin dış sınırlarını yasadışı yollarla geçmeyle bağlantılı olarak yakalanan kişilerin kimliklerini tespit etmek gerekliliği belirtilmiştir. Bu nedenle kimlik tespitinin tam

olarak yapılabilmesi için gerekli olan parmak izi verilerini karşılaştırma amacıyla bir sistem kurulması gerekli görülmüştür. Bu sebeple, merkezi bir üniteden oluşan “Eurodac”ın, parmak izi verilerini bilgisayar ortamında veri tabanına işleyerek, merkezi veri tabanında elektronik yollarla üye devletler arasında verilerin iletimini sağlaması hedeflenmiştir (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 269). Veri tabanına girilmeyecek bilgiler arasında sığınmacının adı soyadı, menşe ülke ve menşe ülkeden kaçma nedeni gibi kişisel bilgiler bulunmaktadır. BMMYK, bu verilerin bir güvenlik önlemi olarak menşe ülke yetkilileri tarafından elde edilme olasılığına karşı özel tedbirlerle EURODAC sistemi içerisine dahil edilmiş olmasının önemine dikkat çekmektedir (Özcan, 2005: 171). Ayrıca bu veriler on yıl saklandıktan sonra silinecektir. 2002 yılında çıkarılan 407/2002 sayılı Konsey Tüzüğü ile parmak izlerinin dijital olarak işlenmesi ve veri merkezine gönderilmesi sağlanacaktır (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 285).

Dublin Sözleşmesinin 10. Maddesine göre başvurusu inceleme altında olan ve kanuna aykırı olarak diğer üye ülkede olan sığınmacı başvurduğu üye ülkeye iade edilmek durumundadır. Fakat başvuru sahipleri hakkında bir bilgi sisteminin oluşturulmadığı sürece, hükümler etkin yürütülememektedir. (Özcan, 2005: 169). Eğer sığınma başvurusu yapan kişi üye devlet tarafından mülteci olarak tanınırsa o kişiye ait veriler bloke edilecektir (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 276-277). EURODAC Konsey Tüzüğü, Danimarka dışında o tarihte üye olan tüm AB ülkeleri için geçerlidir. Danimarka’nın mevcut durumuna dair protokolün 1. ile 2. Maddesine göre tüzüğün kabul edilmesi ve uygulanmasında yer alamamaktadır. Tüzük, Danimarka’yı kapsamamakta ve bağlamamaktadır. İngiltere ve İrlanda ise yukarıdaki Antlaşmalara ekli Protokolün 3. Maddesi uyarınca bu tüzüğün kabul edilmesi ve uygulanmasına katılacaklarını beyan etmişlerdir. Söz konusu sisten ayrıca İzlanda ve Norveç’te de geçerlidir (Özcan, 2005:170). 2006/188/EC Konsey Kararı ile Danimarka Dublin ve EURODAC sistemine dahil edilmiştir (Council of the European Union, 2006a).

EURODAC uygulaması herhangi bir dış sınırı yasadışı yollarla geçmekten dolayı tutuklanan yabancılar için de geçerlidir. Bu veriler sadece sığınma başvurusunda bulunanların daha sonra merkezi veri tabanına aktarılacak olan parmak izi verileri ile kıyaslanacaktır. Bu veriler sayesinde sığınma başvurusunda bulunan

kişinin daha önce hangi dış sınırı geçtiği tespit edilecektir. Ayrıca, üçüncü ülke vatandaşlarının yasadışı yollarla ülkede kalmaları ile ilgili olarak, bir üye devletin ulusal hukuku uyarınca alınan parmak izleri EURODAC verileri ile karşılaştırılabilir. Bu şekilde yabancının daha önce başka bir üye devlete sığınma başvurusunda bulunup bulunmadığı tespit edilecektir. Bu durumda Dublin Sözleşmesi'nin 10. Maddesi uyarınca bahsi geçen ikinci devlet, yabancıyı kabul etmek zorundadır (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 111).

Sonuç olarak, EURODAC sistemiyle üye devletler, sığınmacıların başvuru sürecinde parmak izlerini karşılaştırarak kişinin önceki tarihlerde sığınma talebinde bulunup bulunmadığını veya yasal olamayan yollardan girişi olup olmadığını tespit edebilmektedirler. Bu açıdan Dublin Sözleşmesinin etkin şekilde uygulanması için önem teşkil etmektedir.

2.2.3.2. Güvenli Üçüncü Ülke

AB düzeyinde güvenli üçüncü ülke ilkesi Dublin Sözleşmesiyle ortaya çıkmıştır (Krisper, 2012: 12). Sözleşmeyle taraf devletler birbirlerini güvenli üçüncü ülkeler olarak karşılıklı tanımaktadırlar. Güvenli üçüncü ülke, uluslararası sözleşmelerden kaynaklı sığınma ve mülteci haklarını tüm boyutlarıyla uygulayan, üçüncü ülke vatandaşlarına baskı uygulamayan ülkelerdir. Güvenli üçüncü ülke, kabul eden ülkeye göre, menşe ülke dışında, sığınmacının koruma bulduğu veya bulabileceği bir ülkedir (Uluslararası Göç Örgütü, 2009: 24). Bir ülkenin sığınmacılara yönelik koruma açısından güvenli statüsünde görülmesindeki başat unsur, 1951 Cenevre Sözleşmesini ve 1967 Protokolünü imzalamış olmalarıdır. Güvenli üçüncü ülke kavramı Londra İlke Kararları çerçevesinde 1992 yılında ele alınarak AB boyutunda düzenleme getirilmeye çalışılan bir konu olmuştur. Avrupa'ya gelen ve uluslararası koruma arayışındaki sığınmacıların Avrupa'ya ulaşmadan önce de bu ülkelere sığınma talebinde bulunabilecekleri ve korumanın sağlanacağından hareketle özellikle Doğu Avrupa ülkeleriyle ikili geri kabul anlaşmaları yapmıştır. Böylelikle istenmeyen yabancı konumundaki sığınmacıları bu ülkelere geri göndererek üye devletler yüklerinden kurtulacaklarını düşünmüşlerdir. Geri kabul anlaşmalarının en önemli fonksiyonu olan tampon yapıdaki bölgeler

oluşturulmaya çalışılmıştır. Güvenli üçüncü ülkeler kavramı ile AB, Doğu Avrupa ülkelerini tampon unsur olarak kullandı. Sonuç olarak, AB bu ülkelerle yaptığı geri kabul anlaşmalarıyla doğu sınırından giren kaçak göçmenleri ve sığınmacıları bu ülkelere gönderdi (Özcan, 2005: 54-55).

Güvenli üçüncü ülke ilkesinin uygulanması sebebiyle herhangi bir sığınma talebinin üye devletlerden biri tarafından incelenmemesi söz konusu olabilmektedir. Sığınmacıların geri gönderilebileceği güvenli üçüncü ülkeler denilen ülkelerin yeterli güvenceler sağlanmadan belirlenmesine izin veren kurallar, üye ülkeler tarafından başvurusu reddedilen sığınmacıları temyizlerinin sonuçları belli olmadan ihraç edilmelerine, dolayısıyla hata durumunda haklarını yasal yollardan etkili bir şekilde arama haklarının ellerinden alınmasına izin vermesi gerekçesiyle BMMYK tarafından eleştirilmektedir. Sığınmacılar, başvurularının incelenmesini talep etme veya belirli bir ülkenin belirli bir durumda güvenli olduğu varsayımını reddetme hakkından mahrumdur (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 226).

2.3. LONDRA ÜLKE KARARLARI

1990'lı yılların başları Avrupa için sığınma konusunda paniğin hâkim olduğu bir dönemdi. Avrupalı devletler bu sürece, bir “Avrupa Kalesi” inşasının habercisi olarak görülen bir dizi kısıtlamayla karşılık vermiştir. Bunlar:

- Mülteci statüsüne geçişi sınırlandırmak için yasal mevzuatta sınırlamalar,
- Eski Yugoslavya'daki savaşlar nedeniyle yerinden olan insanlar için sürekli mülteci statüsü yerine geçici koruma rejiminin uygulamaya koyulması,
- Bazı ülke vatandaşlarının yeterli belgelere sahip olmadıkları sürece Batı Avrupa ülkelerine girişlerinin önlenmesi için tasarlanan “ulaştırmama politikası”,
- Yön değiştirme politikaları: Batı Avrupalı devletler, Polonya, Macaristan, Çek Cumhuriyeti gibi Orta Avrupa ülkelerinin “güvenli üçüncü ülkeler” olarak nitelendirilmesi,
- Schengen ve Dublin Sözleşmeleri örneklerinde olduğu gibi sığınma ve göç konularında Avrupalı devletlerarasında işbirliğinin artırılması gibi birçok önlem alınmıştır (Castles ve Miller, 2008: 149-150).

Tüm bu gelişmeler eşliğinde AB üye ülkelerinin göçten sorumlu bakanları, Maastricht Antlaşması imzalanıp yürürlüğe girmeden önce -İngiltere'nin dönem başkanlığı sırasında- 30 Kasım -1 Aralık 1992 tarihinde Londra'da yaptıkları toplantıda Londra İlke Kararları olarak anılan belgeye imza atmışlardır (Council of the European Union, 1992). Londra İlke Kararları üç belgeden oluşmaktadır. Bunlar; “Açıkça Temelden Yoksun İltica Başvuruları Hakkında İlke Kararı”, “Genel Anlamda Ciddi Zulüm Riski Olmayan Ülkeler Hakkında Sonuç Kararları” ve “Ev Sahibi Üçüncü Ülkelerle İlgili Meselelere Uyumlaştırılmış Bir Yaklaşım Hakkında İlke Kararı’dır. Bu üç belgenin amacı üye devletlerarası güveni artırmak ve sığınma politikalarını yakınlaştırarak standart hale getirmektir. Bu İlke Kararları bundan sonra Birliğe katılacak olan ülkeler için yasal bağlayıcılığa sahip belgeler niteliğindedir.

2.3.1. Açıkça Temelden Yoksun İltica Başvuruları Hakkında İlke Kararı

Bu karar, bir Avrupa Topluluğu hukuki aracı olmamakla birlikte, AB üye devletleri tarafından kanun ve uygulamalarda uygulanması beklenmektedir. Üye devletlerin bu belgelerde tanımlanan “açıkça dayanaksız”, ev sahibi üçüncü ülke”, hızlandırılmış prosedür”, “güvenli menşe ülke” gibi kavramları kendi hukukuna dahil etme zorunluluğu yoktur. Fakat üye devletlerden ulusal hukuklarını Kararın ilkelerini içerecek biçimde en geç 1 Ocak 1995 tarihine kadar düzenlemeleri beklenmiştir (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 131-133).

Giderek artan sığınma talepleri karşısında, dosyaların incelenmesi ve derinlemesine araştırma yapılması üye ülkelerin sığınma birimleri üzerinde ciddi mali ve zaman baskısı yaratmıştır. Bu nedenle bu İlke Kararı, açıkça dayanaksız sığınma başvuruları tanımını genişleterek, sığınma başvurularının kötüye kullanılması ve kasıtlı hileyi de tanımın içine almıştır. Buna göre, ülkesinde zulme uğrayacağı endişesi için açık bir kanıtının olmaması ve kasıtlı hile ve kötüye kullanmaya dayanması durumunda başvuru, Cenevre Sözleşmesi ve 1961 Protokolünde belirtilen maddi kriterlerin karşılanmadığı gerekçesiyle açıkça temelden yoksun olarak kabul edilir (Özcan, 2005: 68-69).

Kararın amacı, giriş bölümünde belirtilen Cenevre Sözleşmesinin şartlarına göre gerçekten koruma ihtiyacı olmadığı halde üye devletlere yapılan sığınma başvuru sayısının giderek artması ve bu tür açıkça dayanıksız başvuruların sığınmaya karar verme prosedürlerinde aşırı yük oluşturarak, gerçekten koruma gereksiniminde olan kişilere ulaşmayı zorlaştırmasının önlenmesidir. Buna göre 1. Maddeye göre, eğer başvuru yapan kişi ülkesinde zulme uğrayacağı endişesi için açıkça bir dayanağı yoksa ve talep sığınma prosedürlerine yönelik kasıtlı bir kötüye kullanma ve hileyi içeriyorsa, başvuru açıkça dayanıksız kabul edilecektir. Bu nedenle hızlandırılmış prosedürün amacı, sadece açıkça dayanıksız ve ihlal edici başvuruların hızlı bir şekilde reddedilmesi değil aynı zamanda yanlışlıkla bu prosedüre kanalize edilen dosyaların hızla tespit edilmesinde bir araç olarak kullanılmasıdır. Hızlandırılmış prosedürlerin kullanılmasının başvuru sahibinin beklemek zorunda kaldığı süreyi kısaltması ve üye devletlerde taleplerin istismar edilmemesine yardımcı olduğu belirtilmiştir (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 141-143). Bu karar hangi durumlarda bir sığınma başvurusunun açıkça temelden yoksun olduğunu ve hızlandırılmış usule tabi tutulacağını belirlemektedir (European Parliament, 2000: 6). İlke Kararında, genel anlamda ciddi zulüm riski olmayan ülkelere (güvenli menşe ülke) gelen kişiler tarafından yapılan başvuruların hızlandırılmış prosedüre girip girmeyeceği üye ülkelerin inisiyatifine bırakılmıştır (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 138).

Kararın 6. Maddesine göre, sığınma başvurusu Cenevre Sözleşmesinde maddi kriterleri karşılamıyorsa, yani belirli bir dil, din, ırk, millet ya da sosyal gruba mensup ya da belirli siyasi düşüncelere sahip değilse, sadece daha iyi yaşam koşulları ve iş bulmak için sığınma talebinde bulunulmuşsa, sığınma başvurusu yapan kişinin kendi ülkesinde zulme uğrama tehlikesi taşıdığı belgelendirilemiyorsa, kişinin hikayesi tutarsız ve çelişkiliyse kişisel detay içermiyorsa, İltica başvurusunda bulunan kişinin zulüm korkusu iddiasının açıkça temelden yoksun olduğu kabul edilecektir.

9. Maddede açıkça hile yapıldığına ya da sığınma hakkının kötüye kullanıldığına ilişkin tespitine yönelik unsurlar belirtilmiştir:

a. Başvuru sahibinin başvurusunu sahte kimlik, tahrif edilmiş veya sahte belgelere dayandırılması ve başvuru sahibinin bunların gerçek olduğunu iddia etmesi,

- b. Sığınma başvurusunda kasıtlı olarak yazılı veya sözlü olarak yanlış bildirimde bulunma,
- c. Başvuru sahibi tarafından pasaport, diğer belge veya ulaşım biletlerin kötü amaçla tahrif edilmesi, bertaraf edilmesi veya zarara uğratılması,
- d. Başvuru sahibi tarafından daha önce birden fazla ülkeye yapılan başvuruların kasten bildirilmemesi,
- e. Önceden başvurma fırsatı olmasına rağmen sınır dışı edilmeden kısa bir süre önce sırf bunu engellemek için sığınma başvurusunda bulunulması,
- f. Başvuru sahibinin sığınma prosedürünün kurallarınca belirtilen maddi yükümlülöklere bariz bir şekilde uymaması,
- g. Başvuru sahibi tarafından yapılan bir sığınma başvurusunun daha önce başka bir AB üyesi tarafından reddedilmiş olması durumlarında başvurunun temelden yoksun olduğuna karar verilir (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 145-146).

AB ölkeleri özellikle sığınmacı ve mülteci kaynağı olan ölkelere katı vize politikaları uygulamaktadır. Bu nedenle bu ölkede vatandaşlarının yasal olarak AB ölkelerine girmeleri neredeyse imkansızdır. Bu nedenle sözü edilen ölkede vatandaşlarının sahte belge ve vize gibi yasadışı yollara başvurmaları neredeyse bir zorunluluk haline gelmiştir. AB yaptığı çalışmalarda ortaya koymaya çalıştığı ortak sığınma sisteminde AB ölkelerine yasal giriş yollarını da açmak zorundadır (Özcan, 2005: 70).

2.3.2. Genel Anlamda Ciddi Zulüm Riski Olmayan Ölkeler Hakkında Sonuç Kararları

Londra’da alınan kararların ikincisi “Genel Anlamda Ciddi Zulüm Riski Olmayan Ölkeler Hakkında Sonuç Kararları”dır. Kararın 2. Maddesinde belirtilen amacı, aşırı yük altında olan sığınma sistemi üzerindeki baskıyı azaltarak, sığınma prosedürlerindeki istismarı önleyip gerçekten koruma gereksinimi içinde olan sığınmacıların statü belirleme süresini en aza indirmektir. Kararın 3. Maddesine göre, bir ölkede için genel anlamda ciddi zulüm riski taşımadığına dair bir değerlendirme yapılsa bile, o ölkede vatandaşları tarafından yapılacak tüm sığınma başvuruları otomatik olarak reddedilmemeli ve kişiler bireysel belirleme prosedürü dışında

tutulmamalıdır. Böyle bir durumda üye devletler dosyaları hızlandırılmış prosedüre tabi tutabilirler.

Bu kararda güvenli menşe ülke kavramının ele alınması önemlidir. Bir ülkenin güvenli menşe ülke kavramı kapsamına girip girmediğinin tespiti bakımından bir takım objektif kriterler belirlenmiştir. Bir ülkenin güvenli menşe ülke olarak kabul edilip edilmeyeceğinin tespitinde kullanılacak kriterler; daha önce kabul edilen mülteci rakamları, insan hak ve özgürlükleri ile demokratik kurumların varlığı ve istikrar olarak sıralanmıştır. Üye bir ülke mülteci ve sığınmacı kaynağı olan bir ülkenin unsurlarını taşıdığını tespit ederse sığınmacılar artık 1. İlke Kararı doğrultusunda, temelden yoksun sığınma başvurusu olarak değerlendirilmeye tabi tutulacaktır. Buradaki güvenli menşe ülke kavramı, daha önce kullanılan biçimiyle güvenli üçüncü ülke kavramından farklıdır. Bu kavram sadece AB üye ülkeleri kapsamaktayken güvenli menşe ülke kavramı AB dışındaki mülteci ve sığınmacı kaynağı olan ülkeyi belirtmektedir (Özcan, 2005: 71). Bu sonuç kararıyla AB dışındaki bir ülkenin ne zaman güvenli olarak kabul edilebileceğinin ana hatlarını ortaya koyulmuştur (European Parliament, 2000: 6).

Kararın birinci maddesinde ciddi zulüm riski olmayan ülke kavramı, normal şartlar altında mülteci oluşumuna neden olmayacağı ispatlanmış olan ya da geçmişte Cenevre Sözleşmesine başvurulmasını gerektiren durumların artık mevcut olmadığı ülke olarak açıklanmıştır. Bu Kararın amacı, normal şartlarda mülteci oluşumuna neden olmayacak, zulüm riski olmayan ülkeleri “güvenli menşe ülke” olarak tespit edip, buradan gelecek kişilerin sığınma başvurularında uyumlaştırılmış bir yaklaşım oluşturmaktır. Ayrıca söz konusu değerlendirme unsurlarında kullanılacak güvenilir bilgi kaynakları diplomatik temsilcilikten alınan raporlar, uluslararası örgütler, STK’lar, BMMYK ve basın gibi unsurları kapsamaktadır (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 148- 152).

Ancak bu kriterler zaman içinde güvenli menşe ülkede siyasi ya da başka değişiklikler güvenli olma özelliğini yitirebilir. Sonuç kararlarında bir ülkenin güvenli olup olmadığı tespitinde aşağıdaki unsurlardan yararlanılması tavsiye edilmiştir:

1. Mülteci üretmeme konusundaki kaydı düşük kabul oranları olmalıdır.

2. Bir ülkenin insan haklarına saygısı gerek resmi yükümlülükleri gerekse uygulamada bu yükümlülükleri nasıl yerine getirdiği dikkate alınarak belirlenmeli ve özellikle ikinci kritere yani uygulamaya dikkat edilmelidir.
3. Söz konusu ülkenin demokratik kurumları uygulamada etkin koruma ve telafi edici önlemler geliştirmiş olmalıdır.
4. İstikrar, menşe ülkelerdeki koşulların değişmesi nedeniyle, belirli bir ülkenin güvenliği konusundaki kararların zaman içerisinde gözden geçirilmesini gerektirmektedir.

Eğer bir ülke, sayılan bu kriterleri karşılıyorsa artık bu ülkelerden gelecek olan mülteci ve sığınmacılar, güvenli bir ülkeden gelmiş kabul edileceğinden talepleri hızlandırılmış prosedür çerçevesinde ele alınıp geri gönderilecektir. Fakat tüm bu kriterleri karşılama bile bir kişinin bu ülkede haklı nedenlere dayanan zulüm korkusu içinde bulunması olasılığı hukuken mevcuttur. Bu nedenle, güvenli menşe ülkelerden yapılan sığınma başvurularının tek tek ele alınması ve incelenmesi gerekmektedir. AB ülkelerinin bu kriterlere rağmen güvenli menşe ülke listesi oluşturabildikleri söylenemez. Bunun sonucu olarak sığınmacılar ülkeden ülkeye değişen farklı uygulamalar ile karşı karşıya gelmiş, bir üye ülkenin güvenli kabul ettiği bir menşe ülke diğer bir üye tarafından bu kategoride değerlendirilmemiştir (Özcan, 2005: 72-73). BMMYK güvenli menşe ülke kavramının AB üyesi ülkeler tarafından sığınma prosedürüne erişilmesinde bir engel olarak kullanılmasını eleştirmektedir (BMMYK, 1992: 1).

2.3.3. Ev Sahibi Üçüncü Ülkelerle ilgili Meselelere Uyumlaştırılmış Bir Yaklaşım Hakkında İlke Kararı

Londra’da alınan kararların üçüncüsü, “Ev Sahibi Üçüncü Ülkelerle ilgili Meselelere Uyumlaştırılmış Bir Yaklaşım Hakkında İlke Kararı”dır. Diğer tüm Londra İlke Kararları gibi bu kararın da amacı, artan sığınmacı sayısının azaltılması ve sığınma başvurularından doğan yükün diğer taraflarla paylaşılmasıdır. Bu Karar ile AB içinde ev sahibi üçüncü ülke kavramının farklı uygulamalarından doğan sorunların ortadan kaldırılması hedeflenmiştir (Özcan, 2005: 73).

Kararın 1. Maddesinde ev sahibi üçüncü ülkenin resmi olarak tanımlanmış, 2. Maddede ise, Güvenli bir üçüncü ülkenin belirlenmesi için bir takım temel şartlar belirlenmiştir.

Sığınmacı arayanların, pratikte üçüncü bir ev sahibi ülkeye gönderilememesi durumunda, Dublin Sözleşmesi hükümleri uygulanacaktır. Üye Devletler, insani nedenlerden dolayı üçüncü bir ülkeye sığınmacı göndermeme hakkını saklı tutmaktadır. Karar'a göre üçüncü ülkede özellikle geri göndermeme konusunda bilinen uygulamaların olması ve BMMYK tarafından temin edilen bilgilerin dikkate alınması şeklindeki gereklilikler, her bir durum için üye devletler tarafından değerlendirilecektir. Öte yandan başvuruda bulunanın geri gönderilebileceği bir üçüncü ülkenin olup olmadığının belirlenmesi, sığınma başvurusunun incelemesini ve Dublin Sözleşmesi'ne göre başvuruyu incelemekle sorumlu devletin belirlenmesini engellemektedir (European Parliament, 2000: 6).

Kararın 3. Maddesine göre Dublin Sözleşmesinin 3(5) maddesi uyarınca, ev sahibi üçüncü ülke kavramının uygulanmasına yönelik prosedür belirlenmiştir. Buna göre, sığınma başvurusunun yapıldığı üye ülke, ev sahibi üçüncü ülke ilkesinin uygulanıp uygulanamayacağını inceleyecektir. Bu devlet, Dublin Sözleşmesi uyarınca başvuruyu inceleme sorumluluğunu başka bir devlete devretmeden önce, sığınmacının ev sahibi üçüncü ülkeye gönderilmesi için gerekli prosedürleri başlatacaktır. Hiçbir üye devlet güvenli üçüncü ülke uygulamasını, Dublin Sözleşmesi'nin getireceği yükümlülükleri reddetmek amacıyla kullanamaz. Fakat üye devlet ulusal kanunları uyarınca sığınma başvurusunda bulunan kişiyi ev sahibi üçüncü bir ülkeye gönderme hakkını saklı tutar.

Bu kriterlere rağmen üye ülkeler arasında uygulamada ciddi farklılıklar mevcuttur ve bu konuda uyumlaştırmanın yapılabildiği söylenemez. Hızlandırılmış prosedür hükümlerine göre, mülteci ve sığınmacıları zulüm görme riski olan bir menşe ülke ya da üçüncü bir ülkeye geri gönderilme olasılığı yüksektir. Hatta bir sığınmacı bir AB ülkesine vize alarak yasal yollardan giriş yapsa bile eğer bu yolculuğu sırasında transit olarak AB dışındaki bir ülkeden geçiş yapmışsa, bu durumda bile transit geçiş yaptığı ülkeye, o ülke bir öncesine yani zincirleme olarak kendi ülkesine kadar geri gönderilebilir. Sığınmacılar giriş yaptıkları ülkede, geldikleri ülkede maruz kaldıkları olayları tam ve belgeler ile ispat ederek

anlatılmalıdır. Yoksa hızlandırılmış prosedür çerçevesinde geri gönderilmeleri sonucunu doğurmaktadır. Ev sahibi üçüncü ülkeler, güvenli menşe ülkeler gibi kavramlar ile AB, sığınmacı ve mülteci sorununu kendi sınırları ötesinde tutmak ve gerektiğinde mali destek sağlamak üzere bu bölgeleri AB'ye ulaşmak için yola çıkan sığınmacılar açısından depo olarak kullanmanın alt yapısını hazırlamıştır. İlke Kararları ile Avrupa Kalesinin duvarlarına bir sur daha eklenmiştir (Özcan, 2005: 74-75). Sonuç olarak, 1990'larda sığınma başvurusundaki artış sebebiyle AB sığınma politikalarını sertleştirmiş ve caydırıcı tedbirler koymaya başlamıştır (Hatton, 2012: 5).

2.4. MAASTRICHT ANTLAŞMASI

9-10 Aralık 1991 tarihlerinde Maastricht'te bir araya gelen üye ülkelerin Başbakan ve Devlet Başkanları, gerçekleştirilen iki Hükümetlerarası Konferans'ın sonuçlarına dayanarak yeni bir antlaşma imzalanmasına karar vermişlerdir. Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması- ABA) 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanmış ve 1 Kasım 1993'te yürürlüğe girmiştir. ABA'yla getirilen düzenlemelerle özgürlük, demokrasi, insan haklarına saygı, temel özgürlükler ve hukuk devleti Birliğin temel ilkeleri olarak kabul edilmiştir. Bu ilkeler sadece Birliğin kendi üyeleri ile değil aynı zamanda yakın temas halinde olduğu ülkeler ile ilişkilerinde de vazgeçilme prensipler olarak yerini almıştır (Özcan, 2012: 34-36).

Maastricht Antlaşması ile Avrupa Birliğini kurma kararı alınmıştır. ABA, Ekonomik ve Parasal Birlik için bir dizi önlemin yanı sıra ortak dış ve güvenlik politikasının oluşturulması, adalet ve içişlerinde daha yakın işbirliği, Bölgeler Komitesinin kurulması kararları alınmış ve AB'nin üç sütunlu yapısı oluşturulmuştur (Balkır, 2012: 214). Antlaşmaya bakıldığında, Avrupa Birliği'nin temeli olan üç topluluk -Avrupa Ekonomik Topluluğu, Avrupa Atom Enerji Topluluğu ve Avrupa Kömür Çelik Topluluğu- ilk sütunu oluştururken, ikinci sütunda ortak dış politika ve güvenlik, üçüncü sütunda ise adalet ve içişlerinde işbirliği yer almaktadır. Sığınma ve göç konusuna üçüncü sütunu oluşturan adalet ve içişlerinde işbirliği sütununda yer verilmiştir. Bu anlamda etkili bir kriz yönetim yapısının temeli atılmış olmaktadır (Beşe,2002:89).

AB’de sığınma ve mültecilik konularında üye devletlerin kendi ulusal göç ve sığınma politikaları üzerindeki kontrolü ellerinde mi bulunduracağı yoksa Birliğin bu konularda rol sahibi olup olmayacağı tartışılan bir konuydu. Gerçekleştirilen Hükümetlerarası Konferansta AB’nin iç güvenlik ve buna bağlı olarak kişilerin serbest dolaşımı, göç, sığınma ve polis ile işbirliği gibi konuları, başta Almanya olmak üzere üye ülkelerin bir kısmı Birlik etrafında tartışılmasını savunmaktaydı. Fakat başta İngiltere olmak üzere diğer üye ülkeler buna şiddetle karşı çıkarak, hükümetlerarası düzeyde ele alınmasını savundular. Böylece Maastricht Anlaşmasında “Adalet ve İçişleri Alanında İş birliği” başlığı altında ayrı bir bölüm düzenlenmiş ve bu konuların hükümetlerarası düzlemde ele alınmasına karar verilmiştir (Özcan, 2005: 82-83).

Antlaşmanın ortak hükümler başlığında 1. Md. F’de Birliğin temel insan haklarına saygılı olduğu ve demokratik ilkeler üzerine kurulu olan üye devletlerin ulusal birliklerine saygı göstereceği belirtilmiştir (Druke, 1993b: 18). Üçüncü sütunla adalet ve içişleri alanında işbirliğinin öngörülmesi, hak ve özgürlüklerin korunmasının önemine dikkat çekilmiştir. Bunun en önemli sebebi, bu alanda yapılacak olan düzenlemelerin bireylerin temel haklarını doğrudan etkileyecek olmalarıdır. Temel hak ve özgürlüklerin, içişleri ve adalet alanına giren konularda daha kritik bir rol oynadığı söylenebilir. Göç, sığınma, kişilerin serbest dolaşımı gibi birçok alanda temel hak ve özgürlüklerin, yapılacak olan düzenlemeler sonucunda etkilenmesi kaçınılmazdır (Özcan, 2012: 43). Adalet ve içişleri alanını kapsayan üçüncü sütunun K1 maddesinde sığınma politikası, sınır denetimi, üçüncü ülke vatandaşları, göç politikası, medeni ve ceza hukuku alanında adli işbirliği, gümrük ve terörizm, uyuşturucu ticareti ve diğer uluslararası suçlar karşısında Avrupa Polis Ofisi (Europol) ile işbirliğini amaçlamaktadır. K2 maddesi uyarınca ise, K1’de ortaya konan sorunların AİHS ve 1951 Cenevre Sözleşmesine uygun olarak, siyasi gerekçelerle zulüm gören kişilere üye devletlerce koruma sağlanacağını belirtilmiştir. Böylece, adalet ve içişleri alanlarında Birliğe yetki verilerek üye devletler için son derece hassas konular olan göç ve sığınma alanında işbirliği kurumsallaştırılmaya çalışılmıştır (Boswell, 2002: 2). Ayrıca, Maastricht Antlaşmasına göre göç ve sığınma konularında Konseyin kararıyla Birliğin düzenleme yetkisiyle donatılabilmesi mümkün hale getirilmiştir. 1980’lerden sonra sığınma ve göç

konusunda gelişmeye başlayan işbirliğiyle, Birlik bu alanlarda mütevazı da olsa ilke kez Maastricht Antlaşmasıyla yetki kazanmıştır (Kaunert ve Leonard, 2012: 3).

AB, Maastricht Antlaşması ile birlikte sığınma hukuku konusunda da ortak politikalar geliştirmeye başlamıştır. Fakat Antlaşmada ortak çıkar biçiminde ortaya konulmasına karşın; sığınma, mültecilik ve göç gibi başlıklar hükümetlerarası bir bakış açısıyla yürütülecek şekilde içişleri ve adalet bölümünde tanzim edilmiştir (Samur, 2008: 3).

Birlik içinde orta yol bulmak niyetiyle iki yeni düzenleme hayata geçirilmiştir. Birincisi, üçüncü ülke vatandaşlarının girişte tabi olacakları vize rejimi noktasında üye devletlerin kısmen yetkili kılınmasıdır. Buna göre, hangi üçüncü ülke vatandaşlarına vize uygulanacağını tespiti ve tek tip vize modeli oluşturulması konuları Topluluğun yetkisine verilmiştir. Ancak vize verme ve ortak vize konuları Topluluğun sorumluluk alanı dışında belirtilmiştir. İkinci düzenleme ise, ABA'nın K9 maddesinde belirtilmiş olan passerelle (geçiş) şartıyla ile çerçevelenmiştir (Özcan, 2005: 83-84). Ayrıca, Maastricht Antlaşmasıyla Avrupa vatandaşlığı oluşturulmuş ve vatandaşların üye devletlerde yaşamlarını sürdürmeleri ve serbest seyahat edebilmeleri onaylanmıştır. Avrupa Topluluğu'nda iç sınırların kaldırılması mülteciler ve uluslararası koruma talebinde bulunanlarla ilgili konuların önem kazanmasına neden olmuş, dolayısıyla üye ülkelerin bu konularla ilgili politikaları ve ulusal mevzuatlarını Birlik nezdinde uyumlu hale getirme zorunluluğu ortaya çıkmıştır (Odman, 1995: 66).

Maastricht Antlaşmasından sonra Komisyon 23 Şubat 1994 tarihinde sığınma ve göç konularına ilişkin izlenmesi gereken politika önerilerinin bulunduğu bir Bildirim yayınlamıştır. Komisyon bu Bildirimde sığınma hususunda kısa vadeli kontrol mekanizmalarının yanı sıra, göç ve sığınma kaynağı olan ülke ve bölgelerle soruna kalıcı çözümler üretmek üzere çalışma yapılmasını önermektedir. Bu çerçevede sığınma ile ilgili olarak en önemli çözüm bekleyen konular, Cenevre Sözleşmesinin 1. Maddesinin yorumlanması konusunda üye ülkeler arasında uyumlaştırma temini, sığınma prosedürlerine ilişkin ortak asgari standartların geliştirilmesi, temelsiz başvurulara ilişkin bir Sözleşmenin hazırlanması ve ev sahibi üçüncü ülke ilkesinin yaşama geçirilmesi, Cenevre Sözleşmesi kapsamına girmeyen mültecilere geçici koruma olanağı sağlanması ve üye ülkeler arasında külfet

paylaşımı konusunda çalışmalar yapılması ve üçüncü ülkeler ve üye ülkelere yapılan yoğun sığınma başvurularının takibi ya da transit geçiş durumlarında yardımcı olmak üzere bir izleme sistemi kurulmasıdır (Özcan, 2012: 91-92). AB'nin hükümetlerarası bir kurumsal yapı olmasına rağmen; 1990'ların ortalarından itibaren artık, Birliğin tek taraflı olarak göç konusuna ilişkin politikalar üretmeye çalışmasının artık etkili olmadığı anlaşılmaktadır. Avrupa Komisyonu, Şubat 1994'te yayınladığı bu raporda ilk defa bu gerçeği vurgulamış ve sığınma ve göç sorunlarının çözümünün daha kapsamlı bir çalışma ve dış politika araçlarını da içerecek şekilde bir yaklaşıma ihtiyaç duyduğunu ifade etmiştir (Samur, 2008: 4).

1990'larda AB göç politikasının temel ilkesi AB'ye aday olan Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinde "tampon bölge" oluşturulmasıydı. Vize, AB ve aday ülkeler arasında ikili geri kabul anlaşmaları, göç ve sınır polislerine teknik yardımı, mültecilerin güvenli bir şekilde geri gönderilmeleri veya korunmaları gibi düzenlemelerle aday ülkelerin katılım öncesi AB'nin Adalet ve İçişleri müktesebatını uygulamak zorunda olması AB'nin aday ülkelere mülteci ve sığınmacıların sorumluluğunu vermesini kolaylaştırmıştır. Ayrıca Maastricht Antlaşması, dış sınır kontrolleri, sıkı vize rejimleri, taşıyıcı yaptırımları ve güvenli üçüncü ülke kuralıyla, "Avrupa Kalesi"ni güçlendirmiştir (Hayes ve Bunyan, 2003: 72). Antlaşmayla politika ve yasalar oluşturma noktasında AB kurumlarına sınırlı bir rol biçilmiştir. Sınırlandırmaya dayanan bu dengeleme süreci sonucu uluslararası korumada üye ülkeler arasındaki fark kapanmamıştır (Oosting ve diğerleri, 2004: 4).

Sonuç olarak, Maastricht sonrası döneme dek göç ve sığınma hususlarındaki gelişmeler hükümetlerarası işbirliği temeline dayanan bir zeminde ilerlemiştir. Maastricht, göç ve sığınma meselelerindeki farklı gelişmeleri hukuksal zeminde toparlayarak Birlik bünyesinde kurumsallaştırmanın önünü açmıştır (Dinan, 2005: 479). ABA'nın K2 maddesine göre üye ülkeler hem AİHS hem de Cenevre Sözleşmesi hükümlerine saygı göstereceklerini belirtmişlerdir. Ancak üye ülkelerin Maastricht sonrası dönemde bu taahhütlerine sadık kaldıkları söylenemez. Bu dönemde sığınma konusunda yapılan düzenlemeler, uluslararası standartların altında kalmaya devam etmiştir. Özellikle Cenevre Sözleşmesinin 33. Maddesinde yer alan geri gönderme yasağının ihlal edilmesi, telafisi mümkün olmayan sonuçlar doğurmuştur. Maastricht Antlaşmasında hem topluluk organlarının kısıtlı yetkisi hem

de kullanılan yasal araçların bağlayıcı olmaması sebebiyle ortak bir sığınma sisteminin ortaya çıktığı söylenemez (Özcan, 2005: 108-111). Fakat genel olarak sonuca bakarsak AB 1990'ların sonuna doğru Ortak Avrupa Sığınma Sistemini oluşturmak için bir süreç başlatmıştır. Takip eden yıllarda bir dizi uyum ve işbirliği alanında gelişmeler yaşanmasına rağmen tam bir entegre sığınma sisteminin önünde uzun yıllar olduğunu görülmektedir (Hatton, 2012: 2).

2.4.1. Mülteci Tanımının Uyumlaştırılması

Üye devletler arasındaki mülteci kavramına farklı yönelimleri önlemek için tanımın uyumlaştırılmasına gidilmiştir. Ayrıca, AB üye devletler arasında sığınma başvurularının adil bir şekilde alınması amacıyla asgari prosedürler belirlenmiş ve yoğun bir insan hareketi karşısında yük paylaşımı konusunda bir kararda anlaşılmıştır. Maastricht Antlaşması sonrası sığınma alanında ortaya çıkan gelişmeler ve alınan ilke kararları bu bölümde incelenecektir.

Mülteci tanımının uygulama ve yorumlanmasındaki farklılığın önüne geçebilmek ve uyumlaştırılmış bir sığınma prosedürü hazırlayabilmek için AB Bakanlar Konseyi, 4 Mart 1996'da "Cenevre Sözleşmesi'nin 1. Maddesinde belirtilen 'Mülteci' Tanımının Uyumlaştırılmış Bir Şekilde Uygulanması Hakkında Ortak Tutum"u kabul etmiştir (Council of the European Union, 1996a). Ortak Tutum'un giriş bölümünde, Ortak Tutum'un üye devletlerin yasama organlarını bağlamadığı ve yargı makamlarının kararlarını etkilemeyeceği belirtilmiştir.

Üye ülkeler arasındaki ulusal mevzuattan doğan farklılıklar nedeniyle sığınmacılar bir üye ülkede mülteci statüsü alabilirken başka bir ülkede bu statüyü elde edememekteydiler. Cenevre Sözleşmesindeki mülteci tanımının farklı yorumlanmasından kaynaklanan bu durum sığınmacıları daha esnek politika uygulayan ülkelere yönlendirmekteydi. Bu nedenle bazı ülkelere ciddi oranda sığınmacı başvurusuyla karşı karşıya kalmaktaydı (Özcan, 2005: 98).

Bu nedenle, Ortak Tutum'la mülteci statüsünü belirlenmesine yönelik kriterleri AB içinde uyumlaştırmak amaçlanmıştır. Dublin Sözleşmesiyle sığınma prosedürünün uygulanmasından tek bir devletin sorumlu olması, sığınmacıların eşit

şartlarda başvurusunu incelenmesine yönelik mülteci tanımının uyumlaştırılmasını zorunlu kılmıştır. Bu sistemle, Dublin Sözleşmesi adil ve eşit bir şekilde işleyecektir. Kararın 1. Bölümünde mülteci statüsünün belirlenmesinde kişi, Cenevre Sözleşmesindeki şartları taşııyorsa bile, üye devlet kişinin güvenliği ve fiziki bütünlüğü tehlikeye gireceğı gerekçesiyle iç hukuku uyarınca menşe ülkeye gönderilmemesine karar verebilir. 2. Bölümde ise, her bir sığınma başvurusunun kişinin menşe ülkesindeki mevcut durum dikkate alınarak inceleneceğı belirtilmiştir. Eğer toplu bir zulme maruz kalma söz konusu ise, bu durumda dosyalar toplu incelemeye tabi tutulabilir. Mülteci statüsünün verilmesi için gerekli kanıtları belirten 3. Bölümde, sığınmacı tarafından verilen beyanların inanılrlığı ispat edilmişse, detaylı bir şekilde doğrulanmasına gerek olmayacağı ve aksi bir durum olmadıkça sürecin sığınmacının lehine işleyeceği belirtilmiştir. Ayrıca, kişinin ülkesinden ayrılmadan önce zulme maruz kalmamış olması bu kişinin haklı zulüm korkusu iddiasında bulunamayacağı anlamına gelmeyeceğı belirtilmiştir. Ortak Tutum'un 4. Bölümünde Cenevre Sözleşmesi'nin 1A maddesine yer alan zulüm kavramı yer almıştır. Ortak Tutum'da bir tanımlama yapmaktan kaçınılarak bu konuda kılavuz ilkelere yer verilmiştir. Buna göre zulmün Cenevre Sözleşmesinde anlamı taşıması için:

Nitelik ve tekrarlılama açısından yeterince ciddi olması, yaşama, özgürlük, fiziki bütünlük gibi insan haklarına yapılan temel bir saldırı niteliğinde olması ya da kişinin menşe ülkesinde yaşamını sürdürmesine engel olması, 1A maddesinde bahsedilen gerekçelerden birine dayanması gerekmektedir (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 218-232).

İç savaş ve diğer umumi çatışma durumları tek başına mülteci statüsünün verilmesi için yeterli değildir. Zulüm korkusu her durum için 1951 Sözleşmesinin 1A maddesinde yer alan gerekçelere dayanması gerekmektedir. 1951 Sözleşmesinde mülteci kavramı tanımlanırken, tanımın unsurları olan ırk, din, uyruk gibi nedenlerle haklı zulüm korkusunun açıklanmamış olması üye ülkelerin iç hukuk sistemleri tarafından kavramın içinin doldurulmasına olanak vermiştir. Zulüm kavramı ve gerekçeleri ortak bir zeminde teferruatlı olarak değerlendirilmiştir. Fakat üye ülkelerin içtihatlarında etkili olmaması nedeniyle bir uyum yakalanamamıştır (Savaşan, 2009: 21). İş birliğini genelde usule ilişkin konularda yoğunlaştıran AB,

mülteci tanımlaması ile ilk kez esasa ilişkin bir düzenleme yapmıştır ve sığınma alanındaki işbirliği ilk defa kişilerin serbest dolaşımı ve iç pazar konularından bağımsız bir şekilde ele alınmıştır (Özcan, 2005: 99).

2.4.2. Sığınma Prosedürü Asgari Teminatları Hakkında Konsey İlke Kararı

AB Adalet ve İçişleri Konseyi, 20 Haziran 1995 tarihinde, “Sığınma Prosedürü Asgari Teminatları Hakkında Konsey İlke Kararı”nı kabul etmiştir (Council of the European Union, 1995a). Üye ülkeler, ulusal mevzuatlarına ilişkin bütün değişiklik tekliflerinde bu ilke kararlarını dikkate almayı ve 1 Ocak 1996 tarihine kadar ulusal mevzuatlarını bu ilkelerle uyumlaştıracaklarını kabul etmişlerdir.

Kararın amacı, AB üye ülkeleri arasında sığınma başvurularında eşit ve adil kararların verilmesi için sığınma prosedürlerini düzenleyecek ortak teminatları kabul etmektedir. İlke Kararı bir giriş kısmı ve 9 bölümden oluşmaktadır. Bunlar; adil ve kapsamlı sığınma prosedürlerine ilişkin evrensel ilkeler, sığınma başvurularının incelenmesine ilişkin teminatlar ve sığınmacıların inceleme, itiraz ve yeniden inceleme aşaması sırasındaki hakları, refakatsiz çocuklar ve yalnız kadınlar için ayrıca koruyucu önlemler, mülteci olarak sınıflandırılma kriterlerinin karşılanması durumunda ikamet hakkı ve ek tedbirler gibi hükümler şeklindedir (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 168).

Kararın giriş bölümünde yer alan 1. Maddeye göre, bu karar uyarınca belirlenen güvenceler, Dublin Sözleşmesi’nin üye devletlerin belirlenmesine ilişkin prosedürleri hariç olmak üzere 3. Madde hükümleri çerçevesinde ele alınacaktır. Kararın 2. Bölümündeki “Adil ve Etkin Sığınma Prosedürü ile İlgili Evrensel İlkeler” başlığının 1. Maddesinde sığınma prosedürlerinin incelenmesinde uluslararası hukuk ve insan haklarına saygı gösterilerek Cenevre Sözleşmesi ve New York Protokolü’ne bağlı olarak uygulanacağı, bilhassa Cenevre Sözleşmesinin mülteci tanımına ilişkin 1. Maddesine ve geri göndermeme ilkesine ilişkin 33. Maddesinin uygulanmasının kolaylaştırılması için BMMYK ile işbirliğine gidileceği vurgulanmıştır. “İltica Başvurunun İncelenmesine İlişkin Teminatlar” başlığı altında ise, bütün sığınma

başvurularının yetkili merci tarafından nesnel ve tarafsız olarak inceleneceği ve kararların bağımsız şekilde alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca mülteci statüsünün tanınması için özel bir kanıta bağlı olunmayacağı belirtilmiştir. Eğer başvuru sonucunda olumsuz karar çıkmışsa, dosyalar bağımsız mahkemelerde incelenmek üzere itiraz edilebilir. 9. bölümde belirtilen ise, üye devletler sığınmacılar için uygulanan prosedürlerde tanınan teminatlar için ortak asgari teminatlarda yer alanlardan daha elverişli ulusal hükümleri yürürlüğe koyma hakkına sahiptir (BMMYK ve Avrupa Komisyonu, 2001: 184-190).

Londra İlke Kararları uyarınca ortaya çıkan hızlandırılmış prosedürün sığınmacıların taleplerini incelenmeden geri gönderilme sorunu bu ilke kararının 12. Maddesiyle garanti altına alınmıştır. Ayrıca 11. Maddeye göre sığınmacılar tarafından verilen bilgilerin ve sığınmacının başvuru dosyasının menşe ülkeye karşı üye ülkelerin ulusal hukuk sistemleri tarafından korunması gerektiği belirtilmiştir. Fakat bağlayıcı bir karar olmaması ve üye ülkelere istisnai haklar tanınması nedeniyle ortak sığınma sistemi oluşturulmasından uzaktır.

2.4.3. Yerinden Edilmiş Kişilerin Geçici Olarak Kabul Edilme ve İkametleri Hakkında Yük Paylaşımı ile İlgili Konsey İlke Kararı

Dünya siyasetinde yaşanan gelişmeler Avrupa'daki mevcut sistemi etkilemiştir. Özellikle Sovyetler Birliğinin çöküşüyle sığınmacı sayısı artmıştır. 1991-1995 yılları arasında sığınmacı olarak Almanya'ya başvuran çoğu kişi, genellikle Bulgaristan, Romanya ve diğer Doğu Avrupa ülkelerinden gelen etnik azınlıklara mensup kişilerdir (Castles ve Miller, 2008: 149).

1991'de Yugoslavya'nın parçalanma süreci, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Avrupa'da gerçekleşen nicelik bakımından en fazla mülteci krizine yol açmıştır. Oldukça yoğun sığınma talebiyle karşı karşıya kalan AB, bu kadar sığınmacıyı uzun süre koruyamayacağını fark etmiştir. Bu nedenle, Yugoslavya'yı terk eden kitlelere geçici olarak koruma sağlama ve çatışma sona erdiğinde geri gönderilmelerini hedefleyen yeni bir sığınma düzeni ortaya koyulmuştur. Fakat Avrupa'ya mülteci akını başlayınca bu kadar kişiyi korumak yerine insanları savaş bölgesinde kurulacak güvenli bölgelere gönderme fikri ortaya atılmıştır. Ve AB üyesi ülkeler menşe ülkede

yardım ve koruma sağlanması fikrinde anlaşmışlardır. Ayrıca 1992 yılının ortalarından itibaren buradan kaçan kişilere vize uygulama sistemiyle çözüm bulmak istenmiş fakat bu sorun sığınma talebiyle aşılmıştır. Sığınmacılar için ortaya çıkan diğer bir sorun ise Eski Yugoslavya'dan gelen bu sığınmacıların iç savaş ve çatışmadan kaçtıkları, Cenevre Sözleşmesi kapsamında zulümden kaçan kişiler olmadıkları gerekçesiyle mülteci statüsünün verilmemesidir. Bilhassa kitlesel olarak sığınmacıların akınına maruz kalan üye devletler, yükün diğer ülkelerle paylaşılması gerektiğini ve üçüncü sütun çerçevesinde bir çalışma yapılması için baskı yapmaları gerektiğini vurgulamıştır (Özcan, 2005: 102-104). Bu sebeple savaştan kaçan sığınmacılara farklı bir koruma sağlayabilmek ve bu korumadan kaynaklan külfeti üye ülkeler arasında paylaşabilmek amacıyla ABA'nın K1 maddesi dikkate alınarak 25 Eylül 1995 tarihinde "Yerinden Edilmiş Kişilerin Geçici olarak Kabul Edilme ve İkametleri Hakkında Yük Paylaşımı ile İlgili Konsey İlke Kararı" kabul edilmiştir (Council of the European Union, 1995b). Ardından 4 Mart 1996'da ABA'nın K3(2)a maddesini dikkate alarak bu ilke kararının tamamlayıcısı durumundaki "Yerinden Edilmiş Kişilerin Geçici olarak Kabul Edilme ve İkametleri Hakkında Yük Paylaşımı ile İlgili Bir Uyarı ve Acil Durum Prosedürüne Dair Konsey Kararı" kabul edilmiştir (Council of the European Union, 1996b).

1995 tarihli İlke Kararı'nda geçici koruma sağlanması gereken kişilerin kimler olduğu detaylı bir şekilde tanımlanmıştır. 1996 Konsey Kararı ise acil durum prosedürünü düzenlemektedir. Fakat her iki karar da geçici korumaya yönelik düzenleme getirmeye çalışmış olsa da uygulamalarda uyumlaştırma sağlayamamıştır. Bu durum sığınmaya ilişkin diğer konularda olduğu gibi geçici koruma konusunda da hükümetler üstü düzenlemelerin gerekliliğini göstermiştir (Özcan, 2005: 105- 107). Konseyin bu iki kararla kitlesel akın durumlarında üye devletlerin geçici korumaya dayanışma ruhuyla karşılık vermesi gerektiğinin belirtmesine rağmen, Kosova krizi göstermiştir ki bu iyimser düşünce henüz karşılık bulamamıştır (Hatton, 2005: 7).

Sonuç olarak, bu dönemde yapılan çalışmaların başarısızlıkla sonuçlanmasının temelinde yatan önemli bir faktör, alınan kararların bağlayıcı nitelikte olmaması ve uygulanmaması, devletlerin kendi iç hukuklarına yansımamış olmasıdır. Üçüncü sütunun hükümetlerarası niteliğinden kaynaklanan bu sorun

nedeniyle Komisyon ve Avrupa Parlamentosu, bu dönemde sığınma ve diğer konularda istenilen düzeyde katılım sağlayamamıştır (Özcan, 2005: 109).

2.5. AMSTERDAM ANTLAŞMASI

Büyüyen göç sorunu ile henüz yerleşmemiş Schengen sistemi ilgili sütunda düzenlemeler yapılmasını ve ATA'ya sığınma ve vizeye ilişkin hükümler konulmasını zorunlu hale getirmekteydi. İhtiyaç duyulan değişiklikleri kısmen değiştiren Amsterdam Antlaşması 1997'de imzalanmıştır (Tekinalp ve Tekinalp, 1997: 25). AB 1980'lerin ortalarından beri mülteci ve sığınmacıların korunmasına yönelik ortak yaklaşım geliştirmeye çalışmasına rağmen 1992 Maastricht Antlaşmasıyla ortak politika alanı olarak ele alınmaya başlanan sığınma ve göç konusu ilk kez Amsterdam Antlaşması Birlik gündemine alınmıştır (Selm, 2004: 5).

Amsterdam Antlaşması 2 Ekim 1997'de imzalanmış, 1 Mayıs 1999 tarihinde ise yürürlüğe konmuştur. Göç ve sığınma alanında temel endişelerin AB kurumsal yapılanmasında görünür hale gelmesi Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe konmasıyla gerçekleşmiştir. Bazı istisnalara rağmen, bu Antlaşma Birlik sütunundaki göç ve sığınma ile ilgili konuların düzenlenmesini ve tüm üye devletler için bağlayıcı düzenlemeler yapılmasını mümkün kılmaktadır (Özer, 2010: 198).

Antlaşmanın 4 temel hedefi bulunmaktadır:

- İstihdam ve vatandaşların haklarını Birliğin merkezine yerleştirmek,
- Kişilerin serbest dolaşımının önündeki engelleri kaldırmak ve güvenliği güçlendirmek,
- AB'nin dünya politikalarındaki sesini artırmak,
- Genişlemekte olan Birliğin kurumsal yapısını daha etkin hale getirmektir (European Commission, 1998a: 1).

Amsterdam Antlaşmasıyla gerek politik gerek de ekonomik anlamda birçok karar alınmıştır. Antlaşma, 15 maddeden oluşan bir ana metin ve bir ek, 13 protokol ve 51 deklarasyondan oluşmaktadır. Antlaşma ile Maastricht Antlaşması ile başlatılan süreci devam ettirilmiştir. Amsterdam Antlaşmasının temel amacının Maastricht Antlaşması ile ilgili kısımda belirtilen üç sütunu; yani Avrupa Toplulukları boyutu, Ortak Dış ve Güvenlik Politikaları ile Adalet ve İçişlerinde işbirliğini yaşama

geçirmek olduğu söylenebilir. Antlaşma, AB için sadece bir dönüm noktası değil, aynı zamanda 21. yüzyıl Avrupa'sını yeniden tanımlayan bir belgedir. Antlaşma, insan hak ve özgürlükleri gibi evrensel kavramların kullanılmasında daha fazla öngörölü, Birlik vatandaşlığı konusunda daha fazla olumlu yaklaşmakta, kurumsal yapısının daha yeterli olmasını amaçlamakta ve daha yakın işbirliği için daha fazla esmek olmayı kabul etmektedir (Bozkurt ve diğerkleri, 2004: 45-46).

Amsterdam Antlaşması, Avrupa Birliği genelinde adalet, özgürlük ve güvenlik alanlarının aşamalı olarak kurulması yönünde çağrıda bulunmuştur. Özellikle sığınmacı ve göçmen sorunlarını kapsayan alanlarda, Birliğe dış sınır girişlerinde izin ve kontrolleri düzenleyen ortak bir Avrupa politikası oluşturmak için özel önlemler ortaya koyulmuştur. Üye devletler tarafından 5 yıl içinde kabul edilecek olan düzenlemeler; AB vatandaşı olsun ya da olması iç sınır geçişlerindeki tüm denetimlerin kaldırılması, AB'nin dış sınır kontrolleri için ortak standartlar ve prosedürler belirlenmesi, ortak bir kural olarak üç aydan fazla süreliğine vize verilmemesi ve vizeye tabi olan ve olmayan ülkelerin listesinin oluşturulması şeklindedir (European Commission, 1998a: 11).

Amsterdam Antlaşması adalet, özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklerle hukukun üstünlüğünün Birliğin üzerine kurulduğu temel ilkeler olduğunu bildirmiştir. Ciddi ve sürekli bir şekilde insan haklarını ihlal eden üye devletlerin Antlaşma kapsamında haklarını kaybedebileceği belirtilmiştir. Ayrıca, cinsiyet eşitliğine yönelik çalışma alanlarını arttırılarak, ırkçılık ve yabancı düşmanlığına karşı dikkate değer girişimlerde bulunulmuştur (Alston ve Weiler, 1998: 4).

Schengen Anlaşmasının ardından, AB dış sınırlarına giren kişilerin aynı usule göre kontrol edildiği tek bir dış sınır oluşturulmuştur. Bu anlaşma, yasaları ve düzeni bozmayacak üye devletlerin topraklarında insan hareketliliğine izin verirken, vize, sığınma, sınır kontrolü, polis güçleri ve gümrük yetkilileri arasında işbirliği konularında ortak kurallar da sağlar. (Özer, 2010: 199).

Amsterdam antlaşmasına ekli Schengen Müktesebatını AB Çerçevesiyle Bütünleştiren Protokolle AB hukuk sitemine dahil edilmiştir. ATA'nın 11. ABA'nın 40. Maddesinde belirtildiği üzere, Schengen Müktesebatı çerçevesinde kabul edilen güçlendirilmiş işbirliği, diğerk güçlendirilmiş işbirliği modellerinden ayrı kurallara

tabi olup özel bir statüye tabidir. Protokolün 2. Maddesine göre İngiltere ve İrlanda hariç 13 AB üyesi ülkede uygulanmaya başlayacaktır. İngiltere ve İrlanda'nın Schengen Müktesebatına katılmak istemesi durumunda, Konsey üye ülkelerin ve katılmak isteyen ülkelerin temsilcileriyle yapılacak toplantıda oybirliği ile karar alınacaktır. Bu iki ülke için ortaya konulan esneklik AB'ye aday ülkeler için gösterilmemiş, Protokolün 8. Maddesinde Schengen müktesebatı AB'ye katılım için zorunlu kabul edilmiştir. Danimarka ise bu alanda Topluluk hukuku çerçevesinde alınacak olan kararlara taraf olmayacaktır bu nedenle bu hükümler Danimarka için bağlayıcı değildir (Özcan, 2005: 139-142). Danimarka Schengen antlaşmalarını onayladığı halde onun topluluk sütununa dahil edilmesine onay vermiştir. Konsey Schengen'le ilgili tasarruflar yaparken buna katılmayan Danimarka uygun görürse protokol uyarınca bu tasarrufları kendi iç hukukuna dahil edebilecektir (Tekinalp ve Tekinalp, 2004: 38).

Schengen Müktesebatını AB çerçevesiyle bütünleştiren protokol, AB'nin bazı üye devletleri tarafından 14 Haziran 1985 ile 19 Haziran 1990 tarihlerinde Schengen'de ortak sınırlarda kontrollerin aşamalı olarak kaldırılmasına dair imzalanan antlaşmaların yanı sıra, bu antlaşmalara dayanarak kabul edilen ilgili antlaşmalar ve kuralların, Avrupa tam bütünleşmesinin geliştirilmesini ve özellikle AB'nin bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olarak daha hızlı gelişmesini sağlamayı amaçlamaktadır (Reçber, 2005: 227).

Antlaşma'nın 61. Maddesinde Konsey'in bir özgürlük, adalet ve güvenlik alanının oluşturulmasına yönelik alacağı önlemleri sıralanmıştır. Buna göre Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra beş yıllık bir süre dahilinde Konsey, ABA'nın 62 ve 63. Maddeleri uyarınca dış sınır kontrolleri, sığınma ve göçe yönelik önlemler ile 14. Madde uyarınca kişilerin serbest dolaşımının güvence altına alınmasını amaçlayan önlemler ve 31. Madde uyarınca suçla mücadeleyle ilişkin önlemler alacaktır (İKV, 2000: 17).

Böylelikle Maastricht Antlaşması ile genel bir Avrupa sığınma sisteminin temelleri atılmıştır. 1997 Amsterdam Antlaşması ise sığınma sistemiyle ilgili hukuki düzenlemeler getirmiştir.

Amsterdam Antlaşması Maastricht Antlaşmasına göre insan haklarına daha derinden bağlı olduğunu belirtmiştir. Ancak Amsterdam Antlaşması da Avrupa

vatandaşıyla üçüncü ülke vatandaşları arasındaki boşluğu artırarak, göç ve sığınma konularında entegrasyonu zorlaştırarak Avrupa Kalesini korumuştur (Tom, 2006: 455). AB 21. yy. da ortak göç politikası geliştirme çabası içine girmiştir. Bunun örneği olarak da Amsterdam antlaşmasının 2004 yılına kadar AB’de ortak göç ve sığınma politikası oluşturmayı taahhüt etmesi söylenebilir. Ayrıca yeni katılacak ülkeler için de geçerli olacak, özellikle sığınma talebinde bulunanlar için etkin göç yönetiminin AB genelinde geçerli olması amaçlamaktadır (Martin ve Widgren, 2002: 21).

Maastricht Antlaşması ile göç ve sığınmaya ilişkin konuların ortak çıkar temelinde ifade edilmesinin sonrasında, Amsterdam Antlaşması’yla da göç ve sığınma politikalarına dair ayrı bir bölüm oluşturulmuştur. Değişken hukuki ve siyasi zeminde Avrupa Birliği üyesi devletler koruma arayışındaki gruplara yönelik katı ve sınırlayıcı hukuki düzenlemeler ile caydırıcı eğilimler gösteren hedef ülkeler içerisinde yer almaktadırlar. Avrupa Birliği Amsterdam Antlaşması ile sığınma ve göç konularında üye devletlerin mevzuatını uyumlaştırmaya yönelik kurucu antlaşmalar düzeyinde önemli kurumsal değişiklikler gerçekleştirmiştir. Bu çerçevede, yasa dışı göç ve sığınma konuları bütünleşme düzeyinin göreceli olarak yoğun olmadığı Adalet ve İçişleri Politikası sacayağından alınarak, bütünleşmenin en yoğun olduğu topluluk sacayağının içerisine yerleştirilmiştir (Tokuzlu, 2008: 3).

Amsterdam Antlaşması öncesi dönemde, sığınma ve mülteci politikalarına daha az odaklanılmıştır. Amsterdam antlaşması ile birlikte politika alanlarında uluslar üstü yaklaşım görülmektedir. Amsterdam Antlaşması ortak bir göç politikası oluşturmak açısından dönüm noktası olmuştur (Ette ve Faist, 2007: 11-23). Amsterdam Antlaşması yürürlüğe girdikten hemen sonra Ortak Avrupa Sığınma Sistemi üzerinde çalışmalar başlamıştır (European Commission, 2008).

Amsterdam Antlaşması ile üçüncü sütunun çehresi ciddi bir şekilde değişmiştir. Konsey oybirliği ile Schengen Müktesebatının AT Antlaşmasının yeni 4. Bölümü ile AB Antlaşmasının üçüncü sütünü arasında nasıl dağıtılacağına karar vermiştir. Birinci sütuna aktarılan konular dışında, geriye kalan yeni üçüncü sütunun başlığı bu konulara uygun bir şekilde değiştirilmiş ve “cezai aşanlarda polis ve yargısal işbirliğine ilişkin hükümler” başlığını almıştır. Böylece AB vatandaşlarının güvenliğini yüksek seviyede sağlayabilmek için cezai konularda polis ve yargısal

işbirliğini arttırmak üzere ortak eylemler geliştirilmesi hedeflenmiştir. Böylece bu konu, üçüncü sütundan, topluluk hukuku çerçevesine taşınmıştır.

Protokolde Schengen Müktesebatının sınırlarla ilgili konuları topluluk yöntemi olarak bilinen birinci sütuna taşınırken polis ve adli işbirliği ile ilgili konuları hükümetlerarası yöntemin kullanıldığı üçüncü sütunda yer almıştır. Farklı karar alma usullerini içeren bu ikili yapı politika uygulamada şeffaflık ve etkinlikten uzak olmakla eleştirilmiştir (Apap ve diğerleri, 2004: 3-4).

2004 Mayıs sonuna kadar gerçekleştirilmesi beklenen Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin oluşturulmasında öncelikli olarak üye ülkelerin sığınma sistemlerinin uyumlaştırılmasının gerekli olduğu düşünülmektedir.

Amsterdam Antlaşması'nın ana hedeflerinden biri, AB vatandaşlarının ve AB vatandaşı olmayan kişilerin organize suçla mücadele ederek temin edilmesini sağlamak ve önümüzdeki beş yıl içinde AB'de serbest dolaşım sağlamaktır (Beşe, 2002: 100-101). 1998 yılında AB Konseyi ve Komisyonu tarafından çıkartılan Eylem Planı'nda; Amsterdam Antlaşması'nın ortaya koyduğu temel ilkelerin tesisi için gerekli önlemlerin alınması ve 5 yıl içinde öncelikli hedeflerin belirlenmesi gerektiğini belirtilmiştir. Ayrıca, Adalet ve İçişleri alanında sadece üye devletlerle değil aynı zamanda aday ülkelerle de işbirliğinin teşvik edilmesi gerektiği vurgulanmıştır (European Council and European Commission, 1998).

Amsterdam Antlaşmasıyla finansal ve siyasal alanda birçok karar alınmıştır. Antlaşma, 15 maddeden oluşan bir ana metin ve bir ek, 13 protokol ve 51 deklarasyondan oluşmaktadır. Amsterdam Antlaşması Maastricht Antlaşması ile başlatılan süreci devam ettirmiştir. Amsterdam Antlaşmasının temel amacının Maastricht Antlaşması ile ilgili kısımda belirtilen üç sütunu yaşama geçirmek olduğu söylenebilir. Antlaşma, AB için sadece bir dönüm noktası değil, aynı zamanda 21. Yüzyıl Avrupa'sını yeniden tanımlayan bir beledir. Antlaşma, insan hak ve özgürlükleri gibi evrensel kavramların kullanılmasında daha fazla öngörülü, Birlik vatandaşlığı konusunda daha fazla olumlu yaklaşmakta, kurumsal yapısının daha yeterli olmasını amaçlamakta ve daha yakın işbirliği için daha fazla esmek olmayı kabul etmektedir (Bozkurt ve diğerleri, 2004: 45-46).

Antlaşma ile 3. Sütunda yer alan üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanacak kurallar ile ilgili çok önemli değişiklikler yapılmıştır. AT Antlaşmasına "Vize, İltica,

Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımı ve Bağlantılı Diğer Politikalar” hakkında yeni bir (Başlık 4) eklenmiş; bu politika alanları uluslar üstü niteliği ağır basan Topluluk sütununu altına dahil edilmiştir. Yeniden düzenlenen 3. Sütun ise, “Cezai konularda Polis ve Adli İş birliğine” yoğunlaşmış ve bu konularda Birliğin yetkileri önemli ölçüde artırılmıştır (Özcan, 2012: 38).

Göç, sığınma ve sınırlar alanlarında Topluluğa verilen yetki devri, Topluluk yönteminin genişlemesiyle AB kurumları arasında daha güçlü işbirliğini anlamına gelmektedir (Guild ve diğerleri, 2008: 6).

Amsterdam Antlaşması, adalet ve içişleri konularında daha yakın işbirliği yapmak isteyen ülkelere AB kurumlarını, usulleri ve araçlarını kullanma imkânı veren madde içermekteydi. Dış politika ve güvenlik politikasındaki benzer maddelerdeki gibi, Antlaşma bir üte devlete “ulusal politikaya ilişkin önemli ve açık gerekçeler” öne sürerek daha yakın işbirliğini engelleme olanağı tanımıştır (Dinan, 2013: 384). Avrupa Parlamentosunun rolü genişletilmiştir. Amsterdam antlaşmasıyla üçüncü sütunda, etkinliği tartışılabilir hem işbirliğini artırıcı hem de demokratik eksiklikten kaynaklanan sorunları gidermek üzere, birtakım düzenlemeler yapılmıştır.

Amsterdam ile yapılan en önemli değişiklik, sığınma konusunda 4. Başlık hükümleri çerçevesinde Topluluk tarafından alınan kararlar sadece üye ülkelere üzerinde bağlayıcı olmayacak, aynı zamanda doğrudan uygulanabilirlik konusunda Adalet Divanı tarafından geliştirilen kriterleri karşıladığı oranda, ulusal hukuk sistemlerinde güçlü etkiye sahip olacaktır. Sığınma konusunda daha önce bağlayıcılığı olmayan ortak eylem ve tutumlar, Topluluk hukuku çerçevesinde yeni bir yasal kimlik kazanacaktır (Özcan, 2005: 123).

2.5.1. Sığınma, Göç Vize ve Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Diğer İlgili Politikalar

Amsterdam Antlaşmasıyla sığınma ve göç konusunun AB çatısı altında kurumsallaşmasına rağmen hükümetlerarası niteliği ortadan kaldırılmamış, AB kurumlarına belirli yetkiler verilmesine rağmen üye ülkeler son kararı vermede yetkiyi ellerinde tutmuştur. Amsterdam Antlaşması ile ilk kez bu alanlar ortak

çıkarlar olarak değil, ilerici bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturacak şekilde politika alanlarından biri olarak kabul edildi. (Özcan, 2005: 122).

Vize, sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin düzenlemelerin yer aldığı IV. Başlığın 61. maddesine göre Konsey özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturmak için tedbirlerini kademeli olarak alacaktır. Madde 61’de kademeli olarak özgürlük, güvenlik ve adalet alanının kurulması öngörülmüştür. Bu alanı kurmakla görevli konseyin yetkileri tam değildir. Çünkü konsey madde 63’e göre gerek sığınma gerekse göç eden kişilerle ilgili olarak ancak 4. Başlıkta bulunan hükümler çerçevesinde önlem alabilir (Tekinalp ve Tekinalp, 2004: 32).

Konsey, 62. maddeye göre Amsterdam Antlaşması’nın yürürlüğe girmesiyle beş yıl içinde iç sınır kontrollerinin kaldırılması, dış sınırları geçen kişiler üzerinde yapılacak kontrolün üye devletler tarafından standartlaşması, vize verilme şartları, tek tip vize modeli gibi kimi önlemler almakla yükümlüdür BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005:74). Bu yenilik ile AB sınırları içinde üçüncü ülke vatandaşlarının serbest dolaşımı konusu belirli ölçüde çözüme kavuşmuştur

64. Madde de bir veya daha fazla üye devletin, üçüncü devlet vatandaşlarının ani olarak nüfuz etmesi gibi acil durumla karşı karşıya kalması durumunda, iç güvenliğin korunması ve kamu düzeninin sağlanmasına yönelik devletin sorumlulukları saklı olmak kaydıyla, Konsey, Komisyonun önerisi üzerine altı ayı geçmeyen geçici önlemler alabilir (Reçber, 2000: 76).

67. Maddeye göre Konsey, Amsterdam Antlaşmasını takip eden beş yıllık geçiş süresinde, Komisyonunun önerisi veya bir üye devletin girişimi üzerine ve Avrupa Parlamentosu’na danıştıktan sonra oybirliği ile karar alacaktır. Bu dönemde Komisyonun inisiyatif hakkını üye ülkeler ile paylaşacak olması, bu sürenin sonunda ise üye ülkelerden gelecek teklifleri dikkate alma zorunluluğu, kişilerin serbest dolaşımı, sığınma ve göç konularının hükümetlerarası niteliğinin belli bir ölçüde devam ettiğinin göstergesi olmuştur. Üye ülkeler, bu konuların üçüncü sütundan çıkarılarak Topluluk sütununa aktarılması üzerinde anlaşmış olsalar da bu sütunda hükümetlerarası işbirliği yönteminin izlerinin bulunması, üye ülkelerin Topluluğa yetki devrindeki çekincesini ortaya koymuştur (Özcan, 2005: 129-131).

2.5.2. Üye Devlet Vatandaşlarının Bir Diğer Avrupa Birliği Ülkesinde Sığınma Hakkı

ATA'nın 63. Maddesinde sığınma talebi kabul edilecek kişiler sadece AB ülkelerine üçüncü ülkelerden gelecek olan kişiler olarak belirtilmiştir. "Avrupa Birliği Üye Devletleri'nin Vatandaşlarının Sığınma Hakkına İlişkin Protokol" ve bu Protokole ilişkin 48 ve 49 numaralı Deklarasyonlar ile AB vatandaşlarının sığınma talepleri konusundaki hakları düzenlenmiştir.

Topluluk Avrupa insan hakları ve temel özgürlükler konvansiyonunu göz önünde tutarak ve AB'ye üye olacak her devletin ABA m.6.1 deki temel ilkelere uyacağını öngörerek, sığınma protokolünü kabul etmiştir. Bunun anlamı üye ülkelerin güvenli menşe ülke olduklarıdır. İltica protokolü, üye devlet vatandaşlarından yapılacak başvurulara tamamen kapalı değildir. Üye devletlerden birinde gerçekleşecek sığınma başvurusu, o devlette insan haklarına riayet edilmemesi veya üyelik haklarının askıya alınması gibi hallerde olumlu karşılanacaktır (Tekinalp ve Tekinalp, 1997: 39).

Tek maddeden Protokole göre, her AB üyesi Devlet diğer üye Devletler için güvenli menşe ülke durumundadır. Bu nedenle, bir AB üyesi devletin vatandaşının diğer bir üye devlete yapılan sığınma başvurusu belirli istisnalar dışında incelenmeyecektir. ATA'nın 63. Maddesinde Topluluğa sığınma konusunda genel bir yetki vermek yerine, katalog olarak tanımlanan konularda saymaca olarak yetki verilmiştir. Parlamenta sadece danışma yetkisi tanınmıştır. Cenevre Sözleşmesinde belirtilen coğrafi açıdan Avrupa'dan gelen kişilerin mülteci kabul edilmesi bu olaya ters bir durum teşkil etmekte ve bu durumda AB ile sınırlı olsa bile Avrupa'dan gelen kişileri mülteci olarak kabul etmemektedir. Amsterdam Antlaşmasına eklenen söz konusu Protokole ilişkin Bildirim ile Belçika, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü çerçevesindeki yükümlülüklerine ve bu Protokol'ün "d" bendindeki hükümlere uygun olarak AB diğer üye vatandaşları tarafından yapılacak sığınma başvurularını inceleyeceğini açıklamıştır. BMMYK başta olmak üzere birçok insan hakları kuruluşunun karşı çıktığı söz konusu Protokolde Belçika'nın tavrı yerinde bulunmuştur. Belki de Amsterdam Antlaşması'yla en önemli gelişme, sığınma meselesinin serbest dolaşımından bağımsız ele alınması olmuştur. Sığınma

politikaları artık iç sınır kontrollerinin kaldırılmasından kaynaklanan boşluğu doldurmakta kullanılan telafi edici önlemler değildir. İlk kez sığınma politika ve uygulamalarının bir dereceye kadar uyumlaştırılması amaçlanmaktadır (Özcan, 2005: 135-143).

Özgürlük, güvenlik ve adalet, AB Antlaşması'ndan bu yana AB üyeliğinin bir hedefi olarak görülmüştür, bu da kısa sürede örgütlü suç ve yasadışı göçle mücadeleyle yönelik çok sayıda yasal aracın benimsenmesini sağlamıştır. Bu önlemler, AB ve AB yetkilerinin bu alandaki önemli genişlemesinin bir yansımasıdır (Yakut, 2010: 66). Amsterdam Antlaşması AB için önemli gelişmeleri temsil etse de bu gerçek bir Avrupa göç politikasının başlangıcı niteliğindedir (Apap, 2001: 4).

2.6. VİYANA EYLEM PLANI

1998 yılında Viyana'da içişleri ve Adalet Bakanları Konseyi, Konsey ve Komisyon tarafından hazırlanan Amsterdam Antlaşmasının özgürlük, güvenlik ve adalet alanına ilişkin hükümlerinin en iyi nasıl yürürlüğe gireceği konusunda bir Eylem Planı kabul etmiştir. Bu plan, 11-12 Aralık 1998 tarihinde Viyana'da yapılan Zirvede onaylanarak, “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Gerçekleştirilmesine İlişkin Eylem Planı” olarak kabul edilmiştir (Özcan, 2005: 147).

Eylem Planı özgürlük, güvenlik ve adalet alanlarının ortak paydasının insan olduğunu kabul ederek, bu alanların birbirinden ayrılmasının mümkün olmadığını belirtmektedir. Fakat güvenlik konusunda bir istisna getirilerek, Anlaşma hükümlerinin üye ülkelerden ulusal güvenliğin temini ve kamu düzeninin sağlanması konusundaki sorumluluklarının yerine getirilmesini etkilemeyeceğini kabul etmiştir.

Eylem Planında iki ve beş yıl içerisinde üzerinde çalışılması gereken konular belirlemiştir. Bunlar; yerlerinden edilmiş insanlar için geçici koruma mekanizmasının geliştirilmesi ve bu kişileri kabul eden üye ülkeler arasında yük paylaşımının sağlanarak dayanışmanın gerçekleştirilmesi, Dublin Sözleşmesi'nin etkinliğinin artırılması, Cenevre Sözleşmesi esas alınarak mülteci sayılsın sayılmasın tüm aile bireylerinin başvurularının aynı ülkede incelenmesi, hükümetlerarası düzeyde kabul edilen sığınma prosedürlerine ilişkin asgari şartlar konusundaki 1995 İlke Kararı ve “mülteci” tanımının uyumlaştırılmasına ilişkin 1996 tarihli Ortak Tutumun yasal

bağlayıcılığı olan belgeler haline getirilmesidir (Özcan, 2005: 148-149). Viyana Eylem Planı, Tampere Zirvesi'ne bir altyapı hazırlığı yaparak, daha güçlü bir AB sığınma politikası için önemli temellerden biri olmuştur.

2.7. TAMPERE ZİRVESİ

Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe konmasıyla sığınma hususunda yeni bir anlayışla şekillenen bir dönem başlamıştır. Almanya, Avusturya ve İtalya mülteci ve sığınmacılara yönelik ortak bir sistem ve vize politikaları uygulanması için baskı yapmışlardır. Diğer yandan İngiltere AB üyesi diğer devletlerin uygulayacağı sığınma ve göç kararlarını "karşılıklı tanıma" şeklinde kabul edeceğini açıklamıştır. Fakat bazı ülkeler bu uygulamaların AB için gereksiz bir yük olduğunu bildirmişlerdir. Tüm bu farklı düşünce alanlarının olduğu anda 15-16 Ekim 1999'da Finlandiya'nın Tampere şehrinde Amsterdam Antlaşması'nda ortaya konulan içişleri, güvenlik ve adalet başlıklarında işbirliğinin hedefiyle Avrupa Konseyi toplanmıştır (European Parliament, 1999: 1).

Amsterdam Antlaşması'nın sadece sığınma sistemlerine ilişkin çeşitli yönler ile ilgili asgari standartların benimsenmesini öngörmesine rağmen 1999 yılında Tampere Avrupa Konseyi'nde, AB Üye Devletleri ilk kez bir "Ortak Avrupa Sığınma Sistemi" geliştirme arzusunu açıklamıştır (Kaunert ve Leonard, 2012: 4). Zirve Sonuç Bildirisi Kararlarında Amsterdam Antlaşması ve Viyana Eylem Planı'nda işaret edilen ana hedeflere ulaşmak için beş yıl içinde bu alanda izlenecek stratejiler belirlenmiştir. Konsey, Amsterdam Antlaşması tarafından sunulan özgürlük, güvenlik ve adalet alanının geliştirilmesindeki kararlılığını ortaya koymuş ve bu alanda yapılacak politika yönelimleri ile önceliklerini belirlemiştir. Avrupa Konseyi gerekli şeffaflığın sağlanması ve Avrupa Parlamentosunun bilgilendirilmesinin önemine işaret etmiştir. Ayrıca, Zirvede dış sınır kontrollerinin önemine dikkat çekilirken ortak göç ve sığınma politikasının gerekliliği vurgulanmıştır. Bu politikalar, üye ülke vatandaşlarına olduğu kadar koruma arayan kişiler için de teminatlar sağlamalıdır. Aksi durum Avrupa'nın gelenekleriyle çelişeceği, özgürlük ortamının ise sadece Birlik vatandaşlarının tekeline olan bir hak olarak görülmesinin kabul edilemeyeceği belirtilmiştir. Cenevre Sözleşmesi ve diğer ilgili

insan hakları belgelerinin ihtiyaçlarına cevap verecek, dayanışma içinde açık ve güvenli AB oluşturulması vurgulanmıştır. Ortak yaklaşımda AB’de yasal olarak ikamet eden unc ülke vatandaşlarının toplumla bütünleşmiş olmasına yönelik politikaların geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir (European Parliament, 1999: 1).

Tampere Zirvesi kapsamında ele alınan ana temalar: Ortak sığınma ve g politikası, gerçek Avrupa adalet alanı, suça karşı mücadele, güçlü dış eylem olarak sıralanabilir (European Commission, 2002). Bu hedeflere ulaşmak için hem Topluluk sütünü hem de unc sütün başlıkları altında ortak çalışmalar yapmak gerekmektedir. Hatta daha güçlü dış elem amacını gerçekleştirmek için sadece birinci ve unc sütün değil, ikinci sütün çerçevesinde de işbirliği yapılması gerekmektedir. Bu açıdan ele alındığında Tampere projesinin birleştirilmiş bir proje olduğu söylenebilir. Tampere’deki tüm söylemler ve önemli kararlar sadece siyasal kararlardır. Fakat önemli olan siyasal kararlardan ziyade bunların hukuksal bağlatıcı metinler haline getirilmeleridir (zcan, 2005: 152).

Konsey, ye ülkeleri sınır kontrollerinde daha yakın işbirliği çağrısında bulunarak benzer sıkı kontrolleri benimsemeye aday ülkelerin de sorumluluk taşıdığını açıkça ifade etmiştir (Dearden, 1997: 28). 1999 yılında Tampere’de yapılan toplantıda, sığınma ve g konusunda ortak bir eylem planı geliştirilmesine karar verildi. Buna göre; insani hedefler ile ekonomik kaygıları dengeleyebilecek ayrıntılı bir bakış açısına sahip olmak, unc ülke vatandaşlarıyla eşitliğin sağlanabileceği adil bir sistem oluşturmak, ülkeleri destekleyecek ortaklıklar oluşturmak ve bunlara bağlı kalarak ortak bir sığınma politikası oluşturmaaktır (Gençler, 2005: 188).

Adalet, zgrlk, güvenlik alanının stratejisi; ortak güç ve sığınma politikası, gerçek anlamda Avrupa adalet alanı ve Birlik düzeyinde suçla mücadele başlıkları altında düzenlenen rehber ilkeler ile ortaya konulmuştur. Tampere AB Konseyi Zirvesi Sonuç Bildirgesi, Avrupa sığınma ve güç stratejisinin geliştirilmesinde önemli bir kilometre taşıdır. Sonuç Bildirgesi Amsterdam Antlaşması’nın IV. Başlığın yürürlüğe girmesinin ardından geliştirilecek olan sığınma ve g araçlarının içeriğini belirlemeye de gelecekteki AB politikasının sığınma alanındaki temel yönelimlerinin belirlenmesi açısından önemlidir (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 111).

2.7.1. Tampere ve Ortak Sığınma Politikası

Ekim 1999’ da Tampere’da Avrupa Bakanlar Konseyi sığınmacıların kitlesel akın durumunda devletlere yardım etmek için gereken finansal rezervleri oluşturmak gibi Adalet ve İçişlerini kapsayan konuları görüşmek üzere özel bir zirvede toplanmıştır. Bu zirve çerçevesinde AB’nin sığınma mevzuatı geliştirilmiştir. Zirve, Cenevre Sözleşmesinin geri gönderilmeme ilkesini koruyarak, kişilerin zulüm görme riski olan ülkeye geri gönderilmeyeceğini garanti altına almıştır (Cunliffe ve Wilton, 2006: 8).

Sonuç Bildirisi, göç politikası ve sığınma kavramlarını farklı alanlar olarak ele almakta ancak birbiriyle olan bağlantısı belirten sığınma, göç, düzensiz göç ve kaynak ülkelerle işbirliği ile aralarındaki bağlantıyı gösteren ayrı paragraflar içermektedir. Bildirgeye göre, sığınma hakkı açık bir insan hakkı olarak kabul edilmekte, ancak göç kavramının sosyo-ekonomik, demografik, yargı ve polis işbirliği gibi bazı unsurlara bağlı olduğu vurgulanmaktadır. Bu nedenle sığınma ve göç arasındaki yakın ilişkinin, bu alanlarda geliştirilecek olan çeşitli yasal araçlar ile ortak politikalar arasındaki ilişkilere ve bunların geliştirilme düzenine yansımaları önemlidir (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 111).

Tampere da Cenevre Sözleşmesinin tam ve kapsayıcı olarak uygulanması ve sığınma hakkına mutlak saygı gösterilmesi vurgulanmıştır (Hall, 2004: 1). Sonuç Bildirisi, göç ve sığınma konularında rasyonel bir düzenleme getirmiştir. Göç ve sığınma politikaları farklı ancak ilgili alanlar olarak görülmektedir. Bu iki politikayı ayıran en belirleyici unsur, sığınmanın açıkça bir insan hakkı olduğu ve göç kavramının ise sosyo-ekonomik, demografik, yargı ve polis boyutuna sahip olmasıdır. Öte yandan uygulamada açık bir ayırım yapılabileceği söylenemez (Özcan, 2005: 155).

AB’nin giderek artan düzensiz göçe karşı üçüncü ülkelerle işbirliğine gitmesi, içişleri ve adalet alanını dış alanı da kapsayacak şekilde değiştirmiştir. Bu yaklaşımla adalet ve içişlerinin dışsal boyutu tanımlanmıştır. Avrupa Konseyi önleyici tedbirler olarak, üçüncü transit ülkelerle daha etkin sınır kontrolü, insan ticareti ve kaçakçılığıyla mücadele, düzensiz göçmenlerin geri kabulünde işbirliğini tanımlamıştır (Boswell, 2005: 13-14).

Vize, sığınma ve göç politikalarında AB'ye girmek isteyen kişiler için uyumlaştırılmış veya ortak politika alanı yaratmayı amaçladığı için Tampere kilometre taşlarından biridir. Ayrıca yasadışı göç ve insan kaçakçılığına karşı ciddi yaptırımlar kabul edilmiştir. Birliğin ortak göç ve sığınma politikası başlığı altında; menşe ülkelerle işbirliği, ortak sığınma sistemi, üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamele ve göç akınlarının yönetilmesi olarak dört ana hedefi bulunmaktadır (European Commission, 2002).

2.7.1.1. Menşe Ülke ile Ortaklık

Avrupa Konseyi, üçüncü ülke vatandaşlarının ikamet koşulları ve üye ülkelere kabul edilmelerinde ulusal mevzuatın yakınlaştırılmasını, Birlik içinde ekonomik ve demografik gelişmelerin değerlendirilmesinin yanı sıra menşe ülkelerdeki durumun paylaşılması gerektiğini vurgulamıştır (Apap ve diğerleri, 2003: 4). Tampere menşe, transit ülke ve bölgedeki siyasi koşulları, insan hakları ve kalkınma konularını ele alan göç ve sığınma için kapsamlı bir yaklaşım çağrısında bulunmuştur (Boswell, 2005: 14).

Menşe ülkelerle işbirliğine ilişkin olarak Bildiri'nin 11. Paragrafında belirtildiği üzere, AB menşe ve transit ülkelerle siyasi haklar, insan hakları, kalkınmışlık gibi konuları ele alan kapsamlı bir yaklaşım geliştirmelidir. Bu amaçla yoksullukla mücadele, yaşam koşullarını ve iş fırsatlarını iyileştirme, demokrasiyi güçlendirme, çatışmaları önleme ve insan hakları haklarına, özellikle azınlıklara, kadınlara ve çocuklara saygı gösterme gibi konularda menşei ülke ile işbirliği yapılmalıdır. Bu amaçla, Birliğin yanı sıra üye devletler de Antlaşmaların yeterliliği dahilinde AB'nin iç ve dış politika alanlarında daha uyumlu bir konuma katkıda bulunmalıdır. Üçüncü ülkelerle ortaklık geliştirmek böyle bir politikanın başarılı olabilmesi için önemli bir unsurdur (European Parliament, 1999: 1).

Bu bağlamda Konsey tarafından oluşturulan sığınma ve geri göç konusunda üst düzey çalışma grubunun raporu kabul edilmiş ve grubun çalışmalarına devam istenmiştir. Hazırlanacak Eylem Planlarının Uygulanması; Sığınmacıların ve göçmenlerin kendi ülkelerine üye devletler tarafından kabul edilmeye devam etmeleri, insanların kaynak ülkeden kaçma ve göç etme nedenlerini etkili bir şekilde

ele alma çabaları, komşu ülkelerin vatandaşları kabul etme ve koruma kapasitelerini güçlendirmeye yönelik tedbirlerin alınması menşe ve menşe ülkelerindeki güvenlik durumu sürdürülebilir yeniden entegrasyonun yapıldığı gönüllü geri dönüş programları için daha fazla siyasi ve finansal destek ile gerçekleştirilebilir (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 113).

2.7.1.2. Ortak Bir Sığınma Sistemi

AB sadece ekonomik ve parasal birlik alanı değil aynı zamanda özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olmalıdır. Kişilerin özgür seyahat edebilmeleri için AB Komisyonu da göç ve sığınma konularında ortak yaklaşım geliştirmelidir. Bu nedenle, dünya çapında önemli konular olan serbest dolaşım, göç, sığınma, polis ve adli işbirliği alanlarında üçüncü ülkeler ve Avrupa Konseyi, AGİK, OECD ve BM gibi uluslararası örgütlerle yakın bir işbirliği gerekmektedir (European Commission, 2002).

Viyana Eylem Planında belirtildiği gibi, mültecilerin ve sığınmacıların temel haklarından biri olan geri gönderme ve insan haklarına dayanan “Ortak AB Sığınma Sistemi” ortaya çıkmıştır. Sığınma konusu artık sadece iç pazarı tamamlamak için gerekli olan iç sınırlarda kontrolün kaldırılmasını telafi etmek için ele alınan bir konu olmaktan çıkmış, bir insan hakkı olarak başlı başına ele alınmıştır (Özcan, 2005: 150-154). Birlik içindeki ekonomik ve demografik gelişmelerin ortak bir değerlendirmesinin yapılmasının yanı sıra, menşe ülkelerdeki duruma göre ilgili ulusal mevzuatın uyumlu hale getirilmesini vurgular. Ortak bir sığınma sisteminin oluşturulmasına ilişkin olarak 13. Paragrafta sığınma hakkının mutlak bir hak olduğu tekrarlanırken, Cenevre Sözleşmesinin tam ve kapsayıcı olarak uygulanacağı, geri göndermeme ilkesi uyarınca kimsenin zulüm göreceği ülkeye geri gönderilmemesinin güvence altına alınması kabul edilmiştir. Bildiri’nin 14. paragrafında, ortak sığınma sisteminin kısa vadede, sığınma başvurusunu değerlendirmekle mükellef ülkenin belirlenmesi, sığınma başvurusunda bulunanların kabulüne ilişkin ortak asgari koşulların belirlenmesi, adil ve etkin bir sığınma sistemi için ortak standartların belirlenmesi ve mülteci statüsünün tanınmasına ilişkin kuralların yakınlaştırılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca BMMYK ve diğer

uluslararası kuruluşlara danışılmasının önemi vurgulanmıştır. Uzun vadede ise Topluluk kurallarının ortak bir sığınma prosedürü ve Birlik genelinde geçerli olacak tek tip ortak sığınma sistemini içermesi ve Komisyon'un bir yıl içerisinde buna ilişkin bir bildirim hazırlaması gerektiği 15. paragrafta belirtilmiştir (European Parliament, 1999: 2).

Ortak Sistem, ilk önce hangi üye devletin bir sığınma başvurusunu değerlendirmek durumunda olduğunu belirleyen, mültecilerin kabulüne ilişkin şartlar ve prosedürler alanında genel standartları şekillendiren, mülteci statüsüne ve diğer koruma önlemlerine kriterler getiren ortak bir mekanizmadır. Ortak Sistem ayrıca tüm Birlik ülkelerindeki mülteciler için ortak bir sığınma prosedürü içermektedir. Yerinden edilmiş kişilerin geçici olarak korunması sorunu, üye ülkeler arasındaki dayanışma içinde çözümlenmelidir (Peker ve Sancar, 2005: 40). 16. paragrafta Avrupa Konseyi, yerlerinden edilmiş kişiler için geçici koruma sağlanmasına ilişkin bir anlaşma yapmaya davet etmiştir. Ayrıca 17. paragrafta ise sığınma arayanların kimliklerinin saptanmasına ilişkin EURODAC sisteminin kurulmasına yönelik çalışmaların acilen tamamlanması gerektiğine değinilmiştir.

Tampere Sonuç Kararları, ortak bir sığınma sistemi oluşturarak AB ülkeleri arasında mevcut bulunan uygulama ve mevzuat farklılıklarını ortadan kaldırmayı hedeflemektedir. Tampere ile oluşturulan ortak sığınma sisteminde belirlenen hedefler arasında Dublin Sözleşmesinde düzenlenen sığınma başvurularından sorumlu ülkenin belirlenmesi, ortak usul kurallarının ve sığınmacıların kabulüne ilişkin minimum standartların oluşturulması bulunmaktadır. Ayrıca mülteci tanımının içeriğinin belirlenmesine ilişkin kuralların uyumlaştırılması diğer bir hedeftir (Özcan, 2005: 155- 156).

Sonuç Bildirisi'nde belirtildiği üzere Ortak Avrupa Sığınma Sistemi (Common European Asylum System-CEAS) oluşturulmak istenmesinin nedeni, AB üye ülkelerinin kendi sığınma mevzuat ve politikalarını uyumlaştırma ve yakınlaştırma seviyelerini asgari seviyeden ileri seviyelere taşımak, ülkeler arasında bulunan mevzuat ve uygulama farklılıklarını ortadan kaldırmaktır. Fakat burada bahsedilen tek bir sığınma sisteminin değil ortak bir sığınma sisteminin oluşturulmak istenmesidir (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 112).

Tampere Sonuç Kararlarında ayrıca, gerçekleşecek güçlü entegrasyon politikası ile ırkçılık, yabancı düşmanlığına karşı çalışmaların yanında ekonomik, kültürel ve sosyal hayatta da yaşanan ayrımcılıkla mücadelenin güçlendirilmesi, bu alanda koruyucu önlemlerin alınması ve Irkçılık ve Yabancı Düşmanlığı Avrupa İzleme Merkezi ve Avrupa Konseyi ile işbirliğinin daha da güçlendirilmesi planlanmıştır.

Ortak bir sığınma sistemini oluşması için devlet ve hükümet başkanları, Konsey'i sığınmacıların geçimi ve korunması konusunda üye devletler arasında dayanışmaya dayalı bir uzlaşmaya varması için görevlendirmiş ve bunun için bir mülteci fonun oluşturulması ve EURODAC ile ilgili çalışmaların bir an önce bitirilmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca Avrupa Konseyi, yoğun sığınmacı akını durumları dahil olmak üzere yerlerinden edilmiş kişiler için geçici koruma ve yük paylaşımı konusunda Konseyi bir anlaşma yapmaya çağırmıştır (Özcan, 2005: 153-156).

2.7.1.3. Üçüncü Ülke Vatandaşlarına Adil Muamele

AB üye devletlerin topraklarında resmi olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına adil davranılmasını sağlayacak ortak kurallar koymak amaçlanmıştır. Sağlam bir entegrasyon politikası için yurttaşlarına verdiği hak ve yükümlülüklerin benzerini üçüncü ülke vatandaşlarına vermelidir. Ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamda ırkçılık ve yabancı karşıtlığına yönelik önlemler almak zorundadır. Bunun için Irkçılığa Karşı Eylem Planlarını içeren Komisyon Bildirgesi oluşturularak üye devletlerin bu amacı gerçekleştirmek için ayrımcılıkla mücadelede ulusal programlar geliştirmesi desteklenmelidir (Council of the European Union, 1999).

Avrupa Birliği Konseyi, üçüncü ülke vatandaşlarının kabul edilmesi ve ikametiyile alakalı Birlik içindeki ekonomik ve demografik gelişmelerin ortak bir değerlendirmesinin yanı sıra alınacak tutumun uyumlulaştırılması ile ilgili çalışmaları yürütmüştür. Üçüncü ülke vatandaşlarının yasal statüsü, üye ülke vatandaşlarıyla eşit biçimde olmalıdır (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 102). Bu bağlamda özellikle Konsey, AB üye devletlerinin topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına adil bir muamele sağlama ve ülkelerdeki

vatandaşlarla eşit haklar ve yükümlülükler vermeyi amaçlayan daha etkili bir entegrasyon politikası izlemenin gerekli olduğunu vurgulamaktadır.

2.7.1.4. Göç Akınlarının Yönetimi

Avrupa Konseyi kitlesel akınların her noktada etkili yönetilmesine duyulan ihtiyacı vurgulamaktadır. İnsan kaçakçılığının önüne geçilmesi, sahte vize ve belgelerin önlenmesi için menşe ve transit ülke ile yakın işbirliği içinde yasal göç hakkında bilgilendirme kampanyaları yürütülmelidir (Council of the European Union, 1999). AB mevzuatında kitlesel akını özümseme bakımından devletin ulusal sığınma sisteminin yetersizliği, kitlesel akının genel bir özelliği olarak kabul edilmesine rağmen, bu durum bölgede geçici koruma uygulaması için bir ön koşul oluşturmamaktadır. Bu durumda devletin ulusal sığınma sisteminin kitlesel akını özümseme kapasitesi önemlidir (Yılmaz, 2016: 77).

Sonuç Bildirisi'nin 25. paragrafında Konsey, gelecekte Schengen Müktesebatının Birliğe entegrasyonunun bir sonucu olarak, aday ülkelerin bu müktesebatı ve diğer düzenlemeleri kabul etmek zorunda olduklarını belirterek, Birliğin dış sınırlarının gelecekte eğitimli profesyoneller tarafından etkin bir şekilde kontrol edilmesinin önemini vurgulamıştır (Köktaş, 2011: 249).

Ayrıca Amsterdam Antlaşmasının geri kabul noktasında Topluluğa yetkiler tanıdığı, Avrupa Konseyi'nin üye ülkeler ile üçüncü ülkeler arasında geri kabul anlaşmaları imzalamaya çağırdığı görülmektedir. Bu konuda Bakanlar Konseyi, söz konusu ülkelerle yeni geri kabul anlaşmaları yapması veya yapılacak sözleşmelere göçmenlerin geri kabulüne dair maddeler eklemesi konusunda göreve çağırılmaktadır. Geri kabul anlaşmaları imzalamalarını kolaylaştırmak için, anlaşmaların imzalanacağı ülkelere daha fazla yardım yapılabileceği ifade edilmektedir.

Göç akınlarının yönetiminden daha geniş bir perspektif anlaşılmaya rağmen bu tanımın AB içinde ana odak noktası yasadışı göçle mücadele olmuştur. Komisyon yayınladığı eylem planında AB içinde yasadışı göç karşı sınır yönetimi, polis işbirliği, geri kabul anlaşmaları, yabancılar yasası, ceza hukuku gibi alanlarda üye ülkelerin faaliyetlerinde işbirliği ve koordinasyon içinde olmalarını önermiştir (Formanek, 2004: 47).

2.8. GEÇİCİ KORUMAYA İLİŞKİN AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLAR KONSEYİNİN 20 TEMMUZ 2001 TARİHLİ VE 2001/55/EC (AT) SAYILI YÖNERGESİ

Kişilere geçici koruma sağlanması için asgari standartları belirleyen Yönerge, Temmuz 2001'de kabul edilmiş olup, AB sığınma gündeminin ilk önemli belgesi durumundadır (Council of the European Union, 2001b). Belge, zulümden kaçan büyük insan topluluklarının akını AB topraklarına ulaştığında uygulanacak geçici düzenlemeleri ortaya koymaktadır. Bu belgenin hazırlanması, Avrupa ülkelerinin 1990'lı yıllarda Bosna ve Kosova çatışmalarına karşı verdikleri farklı tepkilere ve bir kurum olarak bu büyük kitlesel akın durumuna maruz kaldıklarında birlikte ve uyumlu bir tavır belirleyememiş olmalarına karşı düzenleme yapılması amacıyla gerçekleşmiştir. Bu tarz kitlesel akın durumunda üye devletler başvuruların incelenmesi sırasında sistemde yığılma tehlikesi yaşanmasına karşı, korunma ihtiyacı olan kişilere acil güvenlik sağlamak için bazı geçici koruma önlemleri olarak birbirlerinden bağımsız olarak hareket etmişlerdir. Üye devletler arasındaki koordinasyon eksikliği, farklı tutumların bir sonucu olarak daha sonraki akınlarda eşit olmayan koruma düzeylerine neden olmuştur. Yönerge geçici korumanın sadece acil durum önlemi olarak alınması gerektiğinin altını çizmektedir (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 146). AB Geçici Koruma Yönergesinde kitlesel sığınma, belirli bir ülke veya coğrafi bölgeden kendiliğinden ya da bir tahliye programı kapsamında Topluluğa ulaşan büyük çaplı yerinden edilmiş kişiler olarak tanımlanmıştır. Yönergede geçici koruma, menşe ülkelerine dönemeyecek bir kitlesel akın veya üçüncü ülkelerden yerinden edilmiş kişilerin ani akını durumunda özellikle sığınma sisteminin bu ihtiyaçlara cevap vermemesi ve koruma anlamında bir risk oluşma ihtimali olması durumunda bir prosedür olarak tanımlanmıştır. Bu noktada Yönerge'ye göre ortada bir kitlesel akının olup olmadığı Konsey tarafından belirlenecektir (Yılmaz, 2016: 137).

Bu Yönerge'nin amacı sığınma konusunda ortak bir politikanın oluşturulması için, Avrupa Birliği'nin şartları zorlaması sonucu Birlik içinde meşru koruma arayan kişilere de AB'nin temsil ettiği özgürlük, güvenlik ve adalet alanını aşamalı olarak

gerçekleştirmesi gösterilmektedir. Son yıllarda yurdunu terk etmeye mecbur bırakılmış ve kendi ülkelerine geri dönemeyen kimselerin kitlesel sığınma durumlarının, Avrupa için daha da kritik bir boyuta ulaştığı belirtilerek, bu durumda bulunan kişilere acil geçici koruma sunabilmek için olağan dışı düzenlemelerin oluşturulması gereği üzerinde durulmaktadır. Yönerge'nin Genel Koşullar bölümünün 2'nci maddesinin (f) fıkrasında "Refakatçisi olmayan Reşit Olmamış Kişiler" tanımlanırken, vatansızlara da yer verilmek suretiyle, üye devletlerin sınırlarına kanunen ya da örf ve adete göre kendisinden sorumlu bir yetişkin refakatçisi olmadan giren ve böyle bir kimsenin etkin olarak himayesi altına alınmadıkları sürece, 18 yaşından küçük üçüncü ülke vatandaşları ya da vatansız kişiler ya da üye devlet sınırlarına girdikten sonra refakatsiz olarak bırakılan reşit olmamış kişiler" olarak belirtilmiştir. Yönerge'de geçici korumadan yararlanan kişilere karşı, üye devletlerin yükümlülükleri belirtilmekte ve geçici korumanın ne şekilde gerçekleştirileceği ve sona ereceği, geçici korumadan yararlanamayacak kişilerin kimler olduğu ayrıntılı biçimde açıklanmaktadır (Odman, 2011: 151-152).

2.9. AVRUPA BİRLİĞİ BAKANLAR KONSEYİ'NİN 2004/83/EC (AT) SAYILI YÖNERGESİ

Bu Yönerge, vatansız ya da üçüncü ülke vatandaşı olan kişilerin mülteci, ya da diğer uluslararası koruma kapsamında tanımlanabilmeleri, statüleri ve verilecek korumanın içeriği hakkında asgari standartları belirlemektedir. Yönerge'nin giriş bölümünde, 15-16 Ekim 1999 tarihinde Tampere'de düzenlenen toplantıda AB Konseyi'nin Mültecilerin Hukuki Statüsü 'ne İlişkin Sözleşme ile bunu tamamlayan 1967 Protokolü'nün tam ve kapsamlı uygulanması temelinde bir Ortak İltica Sistemi doğrultusunda çalışmaların kabul edildiği ve böylelikle geri göndermeme ilkesinin teyit edildiği ve hiç kimsenin zulme uğrayacağı ülkeye geri gönderilmemesinin teminat altına alındığı ifade edilmektedir. Yönerge'nin tanımlar başlıklı 2'nci maddesinde, İkincil Korumaya uygun kişiler; mülteci olarak nitelendirilemeyen bir üçüncü ülke uyruklu ya da vatansız bir kişi olsa da, menşe ülkesine ya da vatansız kişiler söz konusu ise, önceki daimi ikamet yeri olan ülkeye iade edildiği takdirde, ciddi bir zarara maruz kalma riski olduğuna dair sağlam gerekçeler gösterilen ve

1951 Sözleşmesi'nin 1 ve 2. Maddelerinde söz edilen nedenlerle mülteci statüsüne alınamayan kişiler hariç olmak üzere, kendisini o ülkenin korumasına bırakmayan ya da söz konusu risk nedeniyle, bırakmak istemeyen kişi olarak tanımlanmaktadır (Odman, 2011: 152).

2.10. DUBLİN II TÜZÜĞÜ

Üye devletlerden birinde üçüncü ülke vatandaşı tarafından yapılan bir sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu üye devletin belirlenmesine ilişkin kriter ve mekanizmalar 18 Şubat 2003 tarih ve 343/2003 / EC sayılı Konsey Tüzüğünde belirlenmiştir. Tüzük AB üye ülkelerinden birinin alanında gerçekleştirilen üçüncü ülke vatandaşının sığınma başvurusunu hangi üye devletin incelemesi gerektiğini belirlemektedir. Belirleme objektif ve hiyerarşik kriterler eşliğinde başvurudan sorumlu üye devleti açıklamaktadır. Böylece, bu sistemin amacı arka arkaya yapılmış mükerrer sığınma taleplerini önlemek ve her sığınma başvurusunun sadece bir üye devlet tarafından işleme konmasını sağlamaktır. Tüzükteki kriterler gereğince başka bir üye devletin sorumlu kılındığı durumlarda, bahsi geçen devletin sığınmacının sorumluluğunu alması ve başvurusunu incelemesi istenmektedir. Üye devletin bu sorumluluğu kabul etmesi durumunda, ilk üye devlet sığınmacıyı bu üye devlete nakletmek durumundadır (Council of the European Union, 2003).

Bu Tüzüğün amacı sığınmacıların bir ülkeden diğerine gönderilmesini engellemek ve aynı zamanda iltica başvurusunun bir kişi tarafından sunulması yoluyla sistemin kötüye kullanılmasını önlemektir. Bu nedenle, iltica başvurusunu incelemekten sorumlu üye devleti mümkün olduğunca kısa sürede belirlemek ve iltica prosedürlerinin kötüye kullanılmasını önlemektir.

Buna göre; sığınmacı adayının refakatsiz bir küçük olması durumunda, başvurusunu incelemekten sorumlu üye devlet, ailesinin bir üyesinin yasal olarak bulunduğu üye devlet olarak kabul edilir. Bir aile üyesinin yokluğunda, sorumlu üye devlet, reşit olmayanın sığınma başvurusunda bulunduğunu bulunan devlettir. Ayrıca, aynı anda veya yakın tarihte bir ailenin birkaç üyesi tarafından sunulan iltica başvuruların birlikte incelenebileceği belirtilmiştir. Sığınma başvurusunda bulunan

kişinin geçerli bir oturma izni veya vizeye sahip olması durumunda, ikamet belgesini veren üye devlet, sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu olacaktır. Sığınmacı adaylarının birden fazla üye ülkeden alınan geçerli ikamet belgesine veya farklı üye devletler tarafından verilen vizeye sahip olması durumunda ise sığınma başvurusunun incelenmesi sorumluluğu, en uzun ikamet süresi hakkını veren ikamet belgesini veren üye devlet tarafından üstlenilecektir. Aynı kurallar, sığınmacıların iki yıldan daha kısa bir süre önce süresi dolmuş veya altı aydan kısa bir süre önce sona eren bir ya da daha fazla vizeye sahip olduğu, ancak sığınmacının üye topraklarını terk etmediği durumlarda da geçerlidir (Council of the European Union, 2003).

Sığınmacıların sınırı düzensiz bir şekilde geçmesi halinde, bu üye devlet sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu olacaktır. Bu sorumluluk, sınırın yasa dışı olarak geçtiği tarihten 12 ay sonra sona erer. Üçüncü ülke vatandaşının, vize şartı bulunmadığı bir üye devlette iltica başvurusunda bulunması durumunda, bu üye devlet iltica başvurusunu incelemekten sorumlu olacaktır. Bir üçüncü ülke vatandaşının bir üye devletin havalimanının uluslararası bir geçiş bölgesinde iltica başvurusunda bulunması durumunda, bu üye devlet başvuruyu incelemekten sorumlu olacaktır.

Listelenen kriterlere dayanarak hiçbir üye devlet belirlenemezse, sığınma başvurusunun yapıldığı ilk üye devlet incelemekten sorumlu olacaktır. Başka bir üye devletin talebi üzerine, herhangi bir üye devlet, ilgili kişilerin rızası olması kaydıyla, kısmen aile veya kültürel hususlara dayanarak insani nedenlerle sığınma başvurusunu incelemeyi kabul edebilir. Sığınma başvurusundan sorumlu olarak belirlenen üye devlet, başvurunun sorumluluğunu almalı ve başvuruyu işleme koymalıdır. İltica başvurusunda bulunan bir üye devlet başka bir üye devletin sorumlu olduğunu kabul ederse, bu üye devlet başvurunun sorumluluğunu üstlenebilir. Sorumluluk alma veya geri alma isteği, gerçekten sorumlu olup olmadığının belirlenmesi için istenen üye devlet için tüm bilgileri sağlamalıdır (Council of the European Union, 2003). Dublin sisteminin iyileştirilmesi amacıyla 2003 yılında Dublin II Tüzüğü çıkarılmıştır. Dublin II Tüzüğü'nün 4. Maddesinde sığınmacının dosyasını inceleme görevi kişinin ilk başvuru yaptığı ülkenin sorumluluk ve yetkisine verilmiştir. Dublin II Tüzüğü'nün bu maddesi ile ilk başvurunun yoğun yaşandığı AB sınır ülkeleri

üzerindeki sığınma başvurularını sonuçlandırma külfeti artmıştır (Şen ve Özkorul, 2016: 99-100).

2.11. DUBLİN III TÜZÜĞÜ

2013 yılında yürürlüğe giren Dublin III Tüzüğü (Regulation (EU) No. 604/2013), 1990 yılında imzalanan “Dublin Sözleşmesi”nin ve 2003 yılında imzalanan “Dublin II Tüzüğü”nün reformudur (Çakran ve Eren, 2017: 16). Dublin III Tüzüğü’nde üçüncü ülke vatandaşı ya da vatansız bir kişi tarafından üye ülkelerden birinde uluslararası koruma için yapılmış olan bir sığınma başvurusundan sorumlu olan üye ülkenin tespit edilmesi için kıstas ve mekanizmalar belirlenmektedir. Dublin sisteminin daha etkin olabilmesi için birtakım değişiklikler önerilmiştir.

İltica konusunda ortak bir politika oluşturmak üye ülkelerde sığınma ve koruma arayan kişiler için açık bir özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturma hedefinin bir parçasıdır. Tüzük’ün 3 (1). Maddesi, AB üye ülkelere yapılan tüm uluslararası koruma başvurularının tek bir üye ülke tarafından incelenmesini gerektirmektedir. Bu sistem Dublin Tüzüğü’nü uygulayan 28 AB üye ülkesi, Norveç, Liechtenstein, İsviçre ve İzlanda’yı kapsamaktadır. Dublin III Tüzüğü, uluslararası koruma başvurularının incelenmesinde üye ülkeler arasında sorumluluk dağılımı öngörmekte; başvurusunu bir AB üye ülkesinde yaptıktan sonra başka bir üye ülkeye giden kişilerin başvurularını incelemek için sorumluluk verilmesi konusunda düzenlenmeler yapmaktadır. Bu Tüzüğü uygulayan tüm ülkelerin güvenli olduğu bir kabul edilmektedir. Dublin III Tüzüğü’nde sıralanan farklı kıstaslara göre, başvuru sahibinin üye ülkelerin ortak alanına girmesine onay veren devlet, başvuruyu değerlendirmekten sorumlu devlet olarak tespit edilir. Başvuru sahibinin hangi ülke üzerinden ortak alana giriş yaptığını tespit etmek için, sınırda parmak izleri alınarak EURODAC veri tabanına kaydedilir. Böylece, söz konusu ülkenin tespiti ve sorumluluğu üstlenmesi için pratik bir yöntem belirenmiş olmaktadır (Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı ve Avrupa Konseyi, 2015:79).

Tüzük’ün 3. Maddesinde listelenen kriterler temelinde hiçbir üye devletin görevlendirilememesi durumunda, uluslararası koruma başvurusunun yapıldığı ilk üye devletin incelemekten sorumlu olacağı ifade edilmiştir. 5. Maddede başvuru

sahibine uygulanacak kişisel mülakat belirtilmiştir. Tüzük'ün 3. Bölümünde ise sorumlu üye devletin belirlenmesine yönelik kriterler yer almıştır. 8. Maddeye göre başvuru sahibinin refakatsiz küçük olduğu durumlarda, refakatsiz küçüklerin bir aile üyesinin yasal olarak bulunduğu üye devlet, öncelikli olarak küçüklerin yüksek yararının gözetilmesi nedeniyle yükümlüdür. Bu durumda refakatsiz bir küçüğün başka bir üye devlette yasal olarak bulunan ve kendisinin sorumluluğunu alabilecek bir aile üyesinin olması durumunda akrabaların bulunduğu üye devlet sığınma sürecinden sorumlu tutulmakta ve refakatsiz küçüğü aile üyeleri ile çocuğun refahını gözeterek birleştirmesi gerekmektedir (European Parliament and the Council of the European Union, 2013). AB hukuku çerçevesinde, Dublin III Tüzüğü devletlere, sığınmacıları geri alma ya da sorumluluğunu üstlenme ile ilgili taleplere cevap vermeleri konusunda birtakım zaman dilimleri sunmaktadır. Bununla birlikte, üye devletin başvuru sahibini başka bir ülkeye transfer etmeden önce kişisel bilgilerin gizliliğini sağlamasını, kişiyi Dublin III Tüzüğü ve gerçekleştirilmesi planlanan nakil işlemi ile mevcut yasal başvuru yolları hakkında genel olarak bilgilendirmesini zorunlu tutmaktadır (Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı ve Avrupa Konseyi: 2015,104).

20. Maddede sorumlu devletin karar verme sürecinin üye devletlerin birinde uluslararası koruma için bir başvuru yapılmasıyla başladığı belirtilmiştir. Başvuran tarafından sunulan bir form veya yetkililer tarafından hazırlanan bir rapor ilgili üye devletin yetkili makamlarına ulaştığında, uluslararası koruma başvurusu yapılmış sayıldığı belirtilmektedir. Ayrıca, bu Tüzüğün amaçları doğrultusunda, başvuru sahibine eşlik eden ve aile ferdi tanımına uyan reşit olmayan kişinin durumu, aile ferdininkinden ayrılamaz. Reşit olmayan kişi bireysel olarak başvuru sahibi olmasa bile, reşit olmayan kişinin çıkarlarına uygun olması kaydıyla, bu aile üyesinin uluslararası korumaya başvurması durumunda kendisi için de geçerli sayılacaktır. Aynı şekilde sığınma başvurusu onaylanan kişinin üye devlet topraklarında doğan çocukları yeni bir prosedüre gerek kalmadan haklarından yararlanabilmektedir. Aynı maddede uluslararası koruma başvurusunda bulunan bir üye devletin başvuruyu incelemekten başka bir üye devletin sorumlu olduğunu düşündüğü durumlarda, başvurunun yapıldığı tarihten itibaren üç ay içinde mümkün olan en kısa sürede ilgili üye devletten başvuranın sorumluluğunu üstlenmesini isteyebileceği açıklanmıştır.

Eğer başvuruyu alma sorumluluğu üstlenilmiyorsa bu durumda başvurunun yapıldığı ilk üye devlet sorumlu olacaktır. Ayrıca, başvuruyu inceleme talebinde bulunan üye devlet uluslararası koruma başvurusunun reddedilmesinden sonra acil bir cevap isteyebilir. En az bir hafta içinde cevap verilmesi beklenmektedir. Talep edilen üye devlet gerekli kontrollerin yapıldıktan sonra ve talebi aldıktan sonra iki ay içinde başvuranın sorumluluğunu alma talebine karar verecektir. Ayrıca üye devletlerin haftalık olarak etkin bir şekilde yerleştirilen üçüncü ülke vatandaşlarının sayısı hakkında Avrupa İltica Ajansına bilgi vermeleri gerektiği belirtilmiştir.

23. Maddeye göre bir üye devlet başvurunun alınmasında başka bir üye devletin sorumlu olduğunu düşünmesi durumunda bu kişiyi geri almasını talep edebilir. Geri alma talebinde bulunma durumu EURODAC kaydı aldıktan sonraki iki ay içinde mümkün olan en kısa sürede yapılacağı, iade talebi EURODAC sisteminden elde edilen verilerden başka kanıtlara dayanma durumunda ise, 20. Madde kapsamında uluslararası koruma başvurusunun yapıldığı tarihten itibaren üç ay içinde istenen üye devlete gönderileceği şeklinde belirlenmiştir.

27. Maddede üye devletler ilgili kişinin etkili bir başvuru hakkını kullanabileceği makul bir süre sağlayacağı, transfer kararlarına karşı temyiz ve incelemeleri kendi iç hukuklarına göre yapacakları, temyiz ve inceleme süresi boyunca sonuç açıklanana kadar ilgili kişinin o üye devlette kalma hakkının olduğu, başvuranın hukuki destek ve tercüman desteğine ulaşımının üye devlet tarafından sağlanması gerektiği açıklanmıştır. 28. Maddede ise sığınma başvuru prosedürüne tabi olan sadece uluslararası koruma isteyen hiç kimsenin gözaltına alınamayacağı hükmü getirilmiştir. Üye devletlerin kişinin kaçması gibi ciddi bir risk gördüğü durumlarda transfer prosedürlerini güvence altına almak için ilgili kişiyi, bireysel bir değerlendirme temelinde gözaltında tutabilmektedir. Gözaltı, mümkün olduğu kadar kısa bir süre olacak ve bu Tüzük uyarınca devir işlemi gerçekleştirilinceye kadar gerekli idari prosedürleri gereken özenle yerine getirmek için makul bir süre içinde tamamlanacaktır. Bu maddeye göre bir kimsenin gözaltında tutulması durumunda, o kişinin talepte bulunan üye devletten sorumlu üye devlete devredilmesi, mümkün olan en kısa sürede ve en geç 6 ay içinde gerçekleştirilecektir.

29. Maddede transfer işlemleri belirtilmiştir. Buna göre başvuranın veya Madde 18 (1) (c) veya (d) 'de belirtildiği gibi başka bir kimsenin talep eden üye devlete devri, ulusal yasaya uygun olarak gerçekleştirilir. Üye devlet, mümkün olan en kısa sürede ve en geç altı ay içinde, bir başka üye devletin, ilgili kişi hakkındaki temyiz ve inceleme kararını geri almasını isteme veya kabul etme talebini askıya aldığı belirtebilir. Devir altı ay içinde yapılmazsa, sorumlu üye devlet ilgili kişiyi geri alma yükümlülüğünden kurtulur ve yetki sorumluluk talep eden üye devlete devredilir. Bu süre sınırı, ilgili kişinin hapsedilmesi nedeniyle devir gerçekleştirilemediğinde en fazla bir kadar uzatılabilir. Sorumlu üye devlete yapılan transferlerin temel haklara ve insanlık onuruna yakışır bir şekilde yapılmasını sağlanır. Ayrıca başvuru sahibinin transfer kararına itiraz etme ve nakil işleminin durdurulması için başvuruda bulunma hakkı vardır. Tüzük'ün 34. Maddesinde üye devletler arasında başvuru sahibine ait kişisel, aile üyeleri, ikamet yerleri, seyahat noktaları, kimlik ve seyahat belgeleri vize, başvurunun yapıldığı yer gibi bilgilerinin paylaşımının sağlanacağı belirtilmiştir. Paylaşılan bilgilerin sorumlu üye devletin belirlenmesi, uluslararası koruma başvurusunun incelenmesi ve bu Tüzük uyarınca doğabilecek her türlü yükümlülüğü uygulamak adına kullanılacağı açıklanmıştır (European Parliament and the Council of the European Union, 2013).

Dublin sistemi, AB sığınma müktesebatının temel taşıdır. Bu sistemden önce üye devletler, geçici anlaşmalara güvenmek zorunda kalacaklar, bu durum da üye devletler arasındaki sorumluluğun belirlenmesini zorlaştıracaktı. Tüzüğün asıl etkisine ilişkin olarak, başvuranın sığınma prosedürlerine hızlı bir şekilde erişilmesinin sağlanması ve birden fazla başvuruyu teşvik etmeyen stratejilerin belirlenmesi görülmüştür. Bu durumun başvuruların kötüye kullanımını önleyerek sığınma sistemine verimlilik sağlayacağı ve toplam maliyeti azaltacağı vurgulanmıştır (European Commission, 2016a).

Dublin III Tüzüğü sığınmacının, hiçbir AB üye ülkesi sorumluluk üstlenmeden AB içerisinde ülkeden ülkeye gönderilerek mağduriyet yaşamasını engellemeyi ve aynı zamanda bir sığınmacının birden fazla AB üye ülkesine sığınma talebinde bulunmasını önlemeyi amaçlamaktadır (Çakran ve Eren, 2017: 16). Avrupa'da benzeri görülmemiş göç baskısı, genel olarak Ortak Avrupa İltica Sisteminin (CEAS) ve özellikle de Dublin kurallarının, daha büyük bir dayanışmayı

ve üye devletler arasında daha adil bir sorumluluk paylaşımını sağlamak için reform yapma ihtiyacını ortaya çıkarmıştır (European Parliament, 2019).

2.12. DUBLİN PROSEDÜRÜNÜN EKSİKLİKLERİ

Teklifte sistemin uluslararası koruma başvurusunu incelemekten sorumlu tek bir üye devletin etkin ve etkili bir şekilde belirleme kapasitesini artırmak, üye devletler arasında transferlerin yapılması için zaman sınırlarını düzenlemek; mevcut sistemi düzeltici bir tahsis mekanizmasıyla üye devletler arasında sorumlulukların adil bir şekilde paylaşılmasını sağlamak amaçlanmaktadır. Bu mekanizma, üye devletlerin orantısız sayıda sığınmacı ile baş etmesi gerektiği durumlarda otomatik olarak devreye girecektir (European Commission, 2016a).

Göç ve mülteci krizi, Avrupa sığınma sisteminin tasarımında ve uygulanmasında, özellikle de Dublin kurallarında önemli yapısal zayıflıklar ve eksiklikler doğurmuştur. Mevcut Dublin sistemi, Birlik genelinde başvuru sahipleri için sürdürülebilir bir sorumluluk paylaşımı sağlayacak şekilde tasarlanmamıştır. Bu durum bazı üye devletlerin büyük sığınmacı hareketiyle uğraşmak zorunda kalmasına, sığınma sistemlerinin kapasitesinin baskı altında kalmasına neden olmuştur. Dublin sisteminde sorumlu devletin belirlenmesi konusunda bir dizi karmaşık ve tartışmalı kurallar bulunmaktadır. Ayrıca, başvuranların yükümlülükleri ve bunlara uymamanın sonuçları ile ilgili net hükümler bulunmamakla birlikte, mevcut sistem genellikle başvuru sahipleri tarafından kötüye kullanıma açıktır. Bu nedenle Dublin sisteminin hem basitleştirilmesi hem de pratikte etkinliğini arttırması ve üye devletlerin sığınma sistemlerinin orantısız bir baskıyla karşı karşıya kaldığı durumlarla başa çıkma görevinde eşitlik sağlanması için reform yapılması gerektiği açıktır (European Commission, 2016a).

AB, uluslararası koruma talebinde bulunan kişiler ve başka nedenlerle göç etme durumunda kalan kişiler için göç yönetme konusunda sürdürülebilir bir yaklaşım için çalışmaktadır. Yapılan düzenlemeler ile düzensiz ve tehlikeli yollardan AB'ye girme çabasını sonra erdirerek, yasal ve güvenli bir giriş düzeni oluşturmak amaçlanmaktadır. Fakat kısa ve orta vadede düzensiz olarak kişilerin AB sınırlarına ulaşması beklenen bir gerçektir. Bu noktada, sığınma başvurusunda bulunan kişilerin

işlemlerinin etkili şekilde sürdürülmesi ve başvurudan sorumlu üye devlet tarafından kabul almaları durumunda gerekli desteğin sağlanması gerekmektedir. Yaşanan son deneyimler kitlesel ölçekli kontrolsüz göç hareketlerinin üye devletlere aşırı bir yük getirdiğini göstermiştir. Bu noktada mevcut durumun kontrolünün sağlanması amacıyla Schengen sınır yönetimi ve sığınma mevzuatı ile ilgili kurallar kapsamında Türkiye gibi önemli üçüncü ülkelerle işbirliğinin artırılması yoluna gidilmeye başlanmıştır. Ancak hala sürdürülebilir bir sorumluluk paylaşımından söz edilememekte, sistemdeki temel zayıflıklar devam etmektedir. Komisyon, sığınma başvurularının incelenmesinden sorumlu üye devletin belirlenmesi, EURODAC sisteminin güçlendirilmesi, sığınma sistemlerinde daha fazla yakınlaşmanın sağlanması için sürdürülebilir ve adil bir sistem oluşturulması ve iltica konusunda mevcut Birlik çerçevesinin iyileştirilmesi yönünde aşamalı olarak çalışacağını açıklamıştır. Bu anlamda reform ihtiyacının geniş çapta kabul edildiği belirtilmiştir. (European Commission, 2016a).

2008 ve 2018 yılları arasında AB'ye yönelen sığınma başvurularında ciddi bir artış görülmüştür. 2008 yılında AB ülkelerine ulaşan başvuru sayısı 225.000, 2009 yılı 263.000, 2010 yılı 259.000, 2011 yılı 309.000, 2012 yılı 335.000, 2013 yılı 431.000, 2014 yılı 627.000, en fazla zirve yaptığı yıl olan 2015 yılında ise 1.322.000, 2016 yılı 1.260.000, 2017 yılı 712.000 ve son olarak 2018 yılı 638.000 sığınmacı başvuru sayısı olarak belirlenmiştir. AB'ye en fazla başvuru yapan ülkeler Suriye, Irak ve Afganistan olmuştur. Ayrıca EUROSTAT verilerine göre 2019 yılında ilk kez sığınma başvurusunda bulunulan ülkelere Almanya Birliği'nin %25,4'ü toplam 40.900 kişi, İspanya %16,3'ü ve toplam 25.760 kişi, Fransa %17,8'i toplam 28.065 kişi, Yunanistan %10,1'i toplam 15.940 kişi, İtalya ise %5,3'ü toplam 8390 kişidir. En fazla Suriyeli sığınma başvurusunu kabul eden ülke Almanya'dır. En az sığınma başvurusu alan ülkeler ise; Avusturya %1,5, Bulgaristan %0,2, Çek Cumhuriyeti %0,3, Danimarka %0,4 olmuştur (EUROSTAT, 2019).

AB, 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan en şiddetli göç sorununa cevap vermek durumunda kalmıştır. Bu durum bazı üye ülkeler arasında yük paylaşım sorununu ortaya çıkarmış, kimi ülkeler daha fazla yükümlülük altına girmiştir. 2016 yılında en fazla sığınmacı alan AB ülkesi 722.300 kişi ile Almanya olmuş, bunu 112.200 kişi ile İtalya ve 76.000 kişi ile Fransa takip etmiştir. Güvenli ülkelere

varmak için düzensiz yollardan ulaşmaya çalışan 5082 kişi 2016 yılında Akdeniz’de hayatını kaybetmiştir. Bu sayı önceki yıllara göre en yüksek rakamdır. Üye devletler arasındaki yükü azaltmak için adalet mekanizmasının getirilmesi, bir üye devletin sığınmacı baskısı altında olduğunu gösteren referans anahtarının oluşturulması, sığınma başvuru sayılarının otomatik olarak izlenmesi için gerekli sistemin oluşturulması ve AB Sığınma Ajansı tarafından yönetilecek etkin yerleştirme sisteminin oluşturulması gündeme getirilmiştir (European Parliament, 2019).

2.13. DUBLİN IV TÜZÜĞÜ TASARISI

Haziran 2015’te, Komisyon, Dublin III Tüzüğü’nün uygulanmasına ilişkin dış değerlendirme çalışmaları ve Avrupa Birliği Göç Gündemi’nde öngörüldüğü üzere Dublin sisteminin reformu için bir değerlendirme raporu hazırlamıştır (European Commission, 2015a). Büyük ölçekli, kontrolsüz göçmen ve sığınmacıların gelişi, yalnızca üye devletlerin sığınma sistemlerinde değil, bir bütün olarak Ortak Avrupa Sığınma Sisteminde de bir gerginlik yaratmıştır. Varış sayısındaki yoğunluk özellikle düzensiz olarak ilk giriş yapılan ülkenin başvurudan sorumlu olması Dublin sisteminin zayıf ve eksik yönlerini ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle Komisyon, Avrupa’daki Göç Gündemi’nde öngörülen yaklaşıma paralel olarak, göç akımlarını daha iyi yönetmek için var olan sığınma araçlarını revize etmeyi teklif etmektedir. Mayıs 2016 tarihinde, Ortak Avrupa Sığınma Sistemi’nde önerilen reformun bir parçası olarak Komisyon, Dublin sistemini daha şeffaf hale getirmek ve etkinliğini artırmak için Dublin IV Tüzüğü taslağı önerisi sunmuştur. Öneride uluslararası koruma başvurusunun incelenmesinden sorumlu olacak tek bir üye devleti belirlemek için sistemin kapasitesinin arttırılması, transferleri için zaman sınırlarının kısaltılması, orantısız baskı durumlarında mevcut sistemi düzeltici bir tahsis mekanizmasıyla tamamlayarak üye ülke arasında sorumlulukların adil bir şekilde paylaşılmasının sağlanması, sığınmacıların çıkarlarını en iyi şekilde koruyan özellikle refakatsiz küçükler için daha güçlü mekanizmaların oluşturularak, aile üyeleri tanımlarının kapsamının dengeli bir şekilde genişletilmesi amaçlanmıştır (European Commission, 2019a)

Sonuç olarak sığınma başvurularının sorumluluğu hususunda sınır ülkelerine daha fazla baskı yüklenmiştir. AB nezdinde ortak güç ve sığınma politikası oluşturma çabası patlak veren g   krizi nedeniyle eksik kalmış, bu durum da AB içinde krize dönüşmüştür. Birlik içinde farklı uygulamaların olması çözüme yönelik ortak bir politika geliştirilememesine neden olmuştur (şen ve  zkorul, 2016: 105). Dublin sisteminde başvuru sahiplerinin sorumlu ülkenin belirlenmesi aşamasında uzun süre beklemek zorunda kalması ve aile birleşimi konusunda sıkıntılar yaşaması gibi bazı insan hakları ihlallerine maruz kalmaları eleştirilmektedir.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ TÜRKİYE İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE Sığınma ALANINDA ULUSAL HUKUKTA YER ALAN DÜZENLEMELER

Bu bölümde Türkiye’de ulusal hukuk düzleminde yer alan düzenlemeler incelenerek AB üyelik sürecinde mevcut göç ve sığınma politikalarının değişimi ele alınacaktır. Türk mevzuatında 1951 Sözleşmesinin ve 1967 Protokolünün yeri açıklanarak coğrafi ve zaman sınırlamasının politika oluştururken AB’ne nasıl bir avantaj kazandırdığı irdelenmeye çalışılacaktır. Ardından tarihsel süreç içinde Türk sığınma hukuku açısından önemli bir yer edinen 1994 Yönetmeliği incelenecektir. AB’ye uyum sürecindeki sığınma ve göç alanındaki politikaların değişimi ve Katılım Ortaklığı Belgesi ile Ulusal Program incelenerek değişimler gözlemlenmeye çalışılacaktır. Ardından “İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı” ve bu plan çerçevesinde gerçekleşen yapılanmaların üzerinde durulacaktır. AB’nin etkin göç yönetimi çerçevesinde bir araç olarak kullandığı geri kabul anlaşması incelenerek, Türk hukuku açısından özel bir öneme sahip olan Yabancılar ve Ulusal Koruma Kanunu ile Geçici Koruma Yönetmeliği ele alınacaktır. Son olarak, AB’nin Türk politikaları üzerindeki etkisinin görülebilmesi için son yıllara ait Türkiye raporları ve bu raporlardaki sığınma konuları incelenecektir.

3.1. TARİHSEL ARKA PLAN

Uluslararası hukuk açısından uzun yıllardır ele alınan önemli bir sorun olarak değerlendirilen zorunlu insan hareketliliği, halen önemini korumakla birlikte özellikle son yıllarda birçok ülkeyi derinden etkileyen bir mesele haline gelmiş, Türkiye de bu hareketlerin en yoğun olarak hissedildiği ülkelerden biri olarak dünya sıralamasında yerini almıştır. Tarihsel süreç içinde Türkiye uluslararası göç olgusunu ilk olarak dış göç veren ülke olarak deneyimlemiş olsa da stratejik konumu nedeniyle sınır ötesinde var olan siyasi krizlerle birlikte mülteci ve sığınmacı göçü almaya başlamıştır. Güvenli bir ülke arayışı içerisinde olan kişiler coğrafi konumu itibarıyla göç yolları üzerinde bulunmakla olan Türkiye’ye sığınmışlardır. Türkiye, ülkelerinde yaşanan etnik, ideolojik, dini ve siyasi baskılardan dolayı insan hakları ihlallerine

uğrayan insanların kaçış ülkesi ya da Avrupa ülkelerine ulaşmak isteyen kişiler için transit olarak kullanacakları ülke konumundadır. Özellikle doğu Avrupa ülkelerinden ekonomik nedenlerle gelen kişiler için ise Türkiye göç yollarında bir varış ülkesidir. Türkiye'ye sınır ülkelerdeki ekonomik bunalımlar, siyasi istikrarsızlıklar ve iç karışıklıklara bağlı olarak temel insani dürtü olan hayatta kalabilmek gayesiyle birçok kişi, Asya ve Avrupa arasında köprü konumunda olan Türkiye'den geçmek durumunda kalmakta ve çoğu zaman bu kişilerin Türkiye'de geçici olarak sığındığı görülmektedir.

Türkiye, göç tarihi açısından Batı Avrupa ülkelerine yönelik yoğun işçi göçü vermesi nedeniyle göç veren ülke olarak göç rejimleri içinde yer almaktayken, son yıllarda göç alan ve geçiş ülkesi olarak tanımlanmaya başlamıştır. Buna neden olarak da 1920'lerden beri varlığını koruyan göç akımlarının, kitlesel sığınma başvuranların sayısı Türkiye'nin uluslararası konumunun değişmesine neden olmuştur.

Türkiye'nin istikrarsız ve çatışmaların hâkim olduğu bölgelere yakınlığı mevcut coğrafi konumu itibariyle özellikle hudut komşusu olduğu ülkelerden mülteci, sığınmacı, düzensiz göçmen gibi farklı gruplara ait göç hareketlerinin kendisine yönelmesine neden olmaktadır. Siyasi istikrarsızlıklar ve çatışmaların yoğun olarak yaşandığı 1970'li yıllardan itibaren Orta Doğu'da rejim kaynaklı savaşlar, İran'daki ve Doğu Avrupa'daki rejim değişikliği gibi çalkantılı süreçler Türkiye'nin varış ülkesi olmasında etkili gelişmelerdir. Küreselleşmenin de etkisiyle dünya genelinde birçok ülke gibi Türkiye'de daha cazip olanaklar sunan göç alan ülke konumuna gelmiştir. Tüm süreçler değerlendirildiğinde göç olgusu açısından Türkiye'nin karmaşık bir yapısı olduğu anlaşılmaktadır (İçduygu ve diğerleri, 2014: 222-230). Göç yapısı olarak Türkiye'nin düzensiz ve kitlesel göçle karşı karşıya kaldığını fakat özellikle Batı Avrupa ülkelerine verdiği göç yapısı itibariyle de düzenli göç özelliği taşıdığı söylenebilir (ORSAM, 2012: 16).

Yakın zamana kadarki göç deneyimi çoğunlukla gelen “muhacirler” ve giden “gurbetçiler” olan Türkiye, aslında ancak son yıllarda uluslararası göç hareketleri ve bundan kaynaklanan küresel sorunlar ve tehditlerle yüzleşmek zorunda kalmıştır (Özer, 2011: 79). Ayrıca Avrupa Birliği, sığınmacıların ülkelerine varmak için geçiş olarak kullandıkları Türkiye'nin sığınma başvurularını değerlendirilmesi sürecinde kendini daha fazla geliştirmesini ve başvuru neticesinde mülteci statüsünü hak

edenlere bu statüyü vererek bu kişilerin ülkesinde ikametine izin vermesini beklemektedir (Kirişçi, 2003: 80). Ulusal mevzuatımızda sığınmacılara özel düzenlemeler 1994 Yönetmeliği ile kabul edilmiştir.

Türk göç mevzuatına bakıldığında 1951 Sözleşmesinin kabulünden önce mülteci ve göçmenlere yönelik ülkeye giriş, vatandaşlığa alınma şartı, çalışma, ikamet ve sınır dışı edilmelerine dair kapsayıcı olmayan mevzuatlarda yer verilmiştir. Nüfus mübadelesi döneminde muhacirlerin durumunu düzenlemek için 1934 yılında 2510 sayılı İskân Kanunu çıkarılmıştır. Kanunun 3. Maddesinde mülteci, zorunluluk nedeniyle geçici olarak Türkiye'ye sığınanlar olarak belirtilmiş, bu kişilerin Türkiye'ye yerleşmek amacı taşımadıkları belirtilmiştir (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 12).

Mülteci ve göçmenlerin yerleştirilmesi ve bu alanda yetkili olan makamlar hakkında açıklama yapılmamıştır. Kanun'da mülteci tanımı, Türkiye'de yerleşmek amacını gütmeyen, bir zorunluluktan ötürü geçici olarak sığınmak durumunda olanlar şeklinde yapılmıştır. Mültecilerin göçmen olarak kabul edilmesi ve Türkiye'ye yerleşebilmeleri için, Türk kültürüne bağlı olma koşulu getirilmiş, Türk soyu ve Türk kültürüne bağlı olmayanların göçmen olarak kabul edilmeyeceği belirtilmiştir (İskân Kanunu, 1934). Farklı dinsel grup, ırk ve dile sahip çeşitli yabancıların belirli nedenlerle Türkiye'de yollarının kesişmesi, ülke bazında göç alanında teşkilatlanmaya gidilmeyi ve kurumsal bir yapı kazanmayı gerekli kılmıştır (İçduygu ve diğerleri, 2009: 1).

3.2. 1951 SÖZLEŞMESİ VE 1967 PROTOKOLÜ'NÜN TÜRK SIGINMA MEVZUATINDAKİ YERİ

Türkiye, uluslararası alanda işbirliği içinde olarak 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşmeyi 29 Ağustos 1961 tarihinde 359 Sayılı Kanun'la Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde onaylayarak kabul etmesiyle uluslararası alanda kabul gören nitelik ve şartları onaylamıştır. 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Protokol ise Bakanlar Kurulunun 1 Temmuz 1968 tarihli Kararı ile kabul edilmiştir.

Türkiye, Sözleşmeye taraf olma aşamasında mülteciliğin belirlenmesi yönünde seçme hakkını kullanarak yalnızca Avrupa ülkelerinden gelerek Türkiye'ye sığınma talebiyle giriş yapan yabancıları mülteci olarak kabul edeceğini beyan etmiştir. Yeni bir siyasal düzen ve yükümlülük altına girecek olan pek çok ülke de aynı şekilde belirsiz ve bilinmeyen durumdan kaçma eğilimi göstererek 1 Ocak 1951 tarihinin sınır olarak Sözleşmeye konulmasına ve coğrafi kısıtlamanın yer almasına ön ayak olarak, Sözleşmeyi daha çok ülkenin imzalama şansını artırmıştır. Türkiye de bu bağlamda, Deklarasyonun (B) bölümünde Sözleşmenin Yüklediği vecibeler bakımından 1. Maddenin (B) fıkrasındaki “1 Ocak 1951’den evvel ortaya çıkan olaylar” ifadesini, “1 Ocak 1951’den evvel fakat aynı zamanda Avrupa’da cereyan eden olaylar” şeklinde anladığını ve kabul ettiğini açıklamıştır. Böylece, Türkiye 1 Ocak 1951 tarihinden önce Avrupa dışından gelen sığınmacılara mülteci statüsü verme taahhüt ve yükümlülüğü altına girmemiş bulunmaktadır. Türkiye Sözleşmeyi 42. Maddede tanınan haktan yararlanarak çekince kaydıyla onaylamıştır. Ayrıca Türkiye sözleşmeye; sözleşmenin hiçbir hükmü, mülteciye Türkiye’de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz şeklinde bir itiraz koymuştur (TBMM, 2018: 18-19).

Türkiye’nin uyguladığı coğrafi çekince pek çok uluslararası kurum ve devletten eleştiri almasına neden olmaktadır. Türkiye açısından ise coğrafi çekince uygulaması, siyasal ve ekonomik anlamda istikrarsızlıklar yaşayan kişilerin akımına maruz kalmamak için bir önlem ve kalkan niteliğindedir. Türkiye böyle bir sınırlandırmayı kaldırması durumunda siyasi dengesizliklerin yoğun olarak yaşandığı bölgelerden gelecek kitlesel bir sığınma hareketi ile karşı karşıya kalacağı konusunda endişesini dile getirmektedir. Avrupa ülkelerine gitmek isteyen kişiler için tampon bölge haline gelmek istemeyen Türkiye, AB üyeliğinin gerçekleşmesi durumu dışında mevcut sınırlandırmayı kaldırmayacağını dile getirmiştir. Türkiye’nin uyguladığı zaman ve coğrafi sınırlandırma ülkenin sığınma politikasını belirleyen temel unsurlardır. Türkiye, 1967 Protokolüne dâhil olunca zaman kısıtlamasından vazgeçmiş, 1.7.1968 tarih ve 6/10266 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konan 1967 Protokolü’nün 7. Maddesinde öngörülen çekinceler ve beyanlar yargısına dayanarak Protokol’ün, zaman sınırlaması koşulunu kaldırıp fakat coğrafi

sınırlamayı korumaya etmeye devam edecek şekilde onaylamıştır (Güner, 2007: 84-85).

3.3. 1994 SIĞINMA YÖNETMELİĞİ

Dünya genelinde siyasal çalkantıların yaşandığı 1970 ve 1980’li yıllarda Türkiye Orta Doğu, Asya ve Afrika gibi farklı coğrafi ve siyasal düzenden gelen kişilerin sığınma talepleriyle karşı karşıya kalmıştır. Özellikle İran rejim değişikliği sonucu ilk büyük kitlesel göç akımına maruz kalan Türkiye’yi komşu ülkelerdeki benzer siyasal karışıklıklar sonucu artan nüfus hareketleri izlemiştir. Türkiye’yi etkileyen Avrupa dışından kitlesel sığınmaların olması ve kendisine yönelik artan nüfus hareketleri, 1994 Yönetmeliğini hazırlamaya zorlamış, böylece Avrupa ülkeleri dışından Türkiye’ye sığınma başvurusu amacıyla giriş yapan kimselere uygulanacak usul ve esaslar belirlenmiştir.

Türkiye, 30 Kasım 1994 yılında 6169 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile “Türkiye’ye İltica eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği” çıkartarak, sığınma konusunda mevcut ülke içerisindeki düzenlemesini genişletmiş ve sığınma kavramına ilk kez bu yönetmelikte yer vermiştir. Bu dönemden Türkiye’nin sığınma politikasının değiştiği görülmektedir. Bu durumun mevzuat dâhilinde bir istisnası olarak 1951 Sözleşmesinin koruması dışında bırakılmasına rağmen Türk hükümeti tarafından Avrupa ülkelerinden farklı olarak diğer bölgelerden gelen yabancılara geçici sığınma hakkı tanındığı, bu yabancılardan statülerinin BMMYK ve İçişleri Bakanlığı’nın birlikte çalışması ile onaylandığı takdirde, üçüncü bir ülkeye yerleştirilene kadar “geçici sığınmacı statüsü” almak için Türk Hükümetine başvurabileceği belirtilmiştir (Ekşi, 2011: 94).

Yönetmeliğin temel amacı, Cenevre Sözleşmesi ile New York Protokolü gereğince Türkiye’ye sığınan ya da başka ülkelere sığınma başvurusu yapmak için Türkiye’den ikamet etme izni isteyen ve kitlesel olarak ülke sınırlarına giriş yapan yabancılar karşısında nüfus hareketlerini düzenlemek için uygulanacak yöntem ve

kuralların tespiti ile yetkili kuruluşların belirlenmesi olarak tanımlanmıştır (1994 Yönetmeliği).

Buna göre Türkiye, Avrupa dışından gelen yabancılara ait başvuruları BMMYK'ya bildirerek, kişilerin kaydolmalarını sağlayacaktır. Sığınma başvurusunun değerlendirilmesinde BMMYK'nın görüşlerinin alınması, bilgilerin karşılıklı olarak paylaşılması ve sığınma başvurusuna ilişkin kararın birlikte alınması sağlanmalıdır. Türkiye, söz konusu 1967 Protokolündeki mülteci tanımı çerçevesinde yabancılara 1994 Sığınma Yönetmeliği ile üçüncü bir ülke tarafından statüleri onaylanana kadar belirli bir süre Türkiye'de konaklamalarına müsaade ederek geçici sığınma hakkı tanımaktadır (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 13-14). Böylece Avrupa dışından gelenlere geçici ikamet hakkının tanındığı söylenebilir. Yönetmelikte mültecilerin yanı sıra sığınmacılara, sınırlara topluca gelen yabancılara ve kitlesel nüfus hareketlerine yönelik yargılara da yer verilmiştir. 1994 Yönetmeliğinin mülteci hukukunu tamamen kapsayamaması, vatandaşlık, iskân, pasaport, askerlik, ikamet konularında sığınmacı ve mültecilere yönelik yetersiz düzenlemeler içermesi yeni çalışmaların yapılmasını zorunlu kılmıştır.

3.4. AVRUPA BİRLİĞİ'NE UYUM SÜRECİ VE SIGINMA ALANINDAKİ GELİŞMELER

Türkiye'nin AB üyeliğinin olması ya ada olmaması durumlarında da Türkiye ile ilgili uluslararası göç konularının AB merkezli olacağı kaçınılmazdır. AB - Türkiye ilişkileri çerçevesinde Türkiye'nin AB adaylığı değerlendirme aşamasında göç konusunun önemi yadsınamaz. AB ülkelerinde yaşayan Türkiye kökenli göçmenlerin ve Türkiye'nin AB ülkelerine giriş yapmaya çalışan sığınmacılar için tampon bölge olmasının bunda önemi büyüktür. Türkiye'nin dâhil olduğu AB için göç yönetiminin sağlanması daha kolay olacağı gibi Birlik içinde olan bir Türkiye'nin de göç sorunlarıyla baş etme kapasitesinin artacağı ortadadır. Bu anlamda AB ve Türkiye birlikte oluşturdukları mevcut ve gelecek politikalar ile uluslararası göçün bir sorun olarak ele alınmasından ziyade toplumsal değişim içinde sorunların ve yükümlülüklerin paylaşılması ile sağlanacak bir olgu olduğunu kabul etmelidir (İçduygu, 2006: 9).

10-11 Aralık 1999 tarihinde, Avrupa Birliği devlet ve hükümet başkanlarının katıldığı Helsinki Zirve Kararı'nda, Türkiye'nin AB'ye aday ülke olduğunun açıklanmasıyla birlikte göç ve mülteci konuları önem kazanarak AB'nin "Adalet ve İçişleri Alanında İş birliği" ayağı kapsamında yer almıştır. AB, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Türkiye Hükümeti'nden sığınma hakkı ve mültecilik statüsü konusunda, Avrupa Birliği standartlarına uygun kararların alınmasını talep etmiştir. Bu nedenle Türkiye Hükümeti, "Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar"ı almıştır (Ulusal Program, 2008).

AB'nin bugün göç olgusuna daha güvenlik eksenli yaklaşması, Türkiye-AB ilişkilerindeki göç diyalogunu yakından etkilemektedir. AB'nin Türkiye ile iç savaştan kaçan Suriyeli göçmenler üzerinden oluşturduğu ve Türkiye ve AB'nin gündeminde önemli yer eden diyalog bunun bir örneğidir. AB aday ülkesi olmasının ardından imzalanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nin öngördüğü AB müktesebatına uyum koşulu gereği, Türkiye'de yeniden tanımlanmaya başlanan ve AB'nin güvenlik eksenli yaklaşımı ile etkileşim içinde olan göç sistemi, AB ile ilişkileri bağlamında Türkiye'de yeniden oluşturulan göç politikasını ifade etmektedir. Bu anlamda, sınırların etkin yönetimi, vize politikası, sınır yönetimi, yasadışı göçle mücadele ve mülteci hareketlerine ilişkin düzenlemeler önemli bir yer tutmaktadır. Bu konular AB'nin güvenlik eksenli yaklaşımı ile ilişkilendirilmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin göç politikasında son dönemde izlenen politikalar bütünü, AB'nin güvenlik eksenli yaklaşımından ayrı düşünülmeyen bir çerçeve çizmektedir (Bozkaya ve Kıncal, 2018: 94- 95). Günümüzde AB'nin karşı karşıya kaldığı Avro krizi ve Brexit gibi durumların yanında göç ve mülteci krizi de gündeminde yer almaktadır. Krizle baş etme biçimi olarak AB temel hedeflerine kısmen aykırı davranmakta, ekonomik, siyasi ve kültürel yönleriyle kriz odaklı olarak göç kavramını ele almaktadır. Bu durum AB'nin kendi içinde Birlik ruhunu azalttığı gibi AB -Türkiye ilişkilerinde de tartışmalı olarak yer edinmiştir (Şemşit, 2018:286).

AB'nin Türkiye'den göç konusuna ilişkin bekledikleri; düzensiz göçle mücadelenin güçlendirilerek bir geri kabul anlaşmasının gündeme getirilmesi olarak ifade edilmiştir. Genel anlamda ise düzensiz göçü önlemek için, AB müktesebatının ve çalışmalarının kabul edilerek yürürlüğe konması, 1951 Sözleşmesi'ne getirilen

coğrafi çekincenin kaldırılması, sığınma başvuruları ve değerlendirilmesine dair sistemin güçlendirilmesi, sığınmacı ve mültecilere konaklama birimlerinin ve insani desteğin sağlanması beklenmiştir.

Avrupa Birliği'nin, adaylık sürecinde olan Türkiye'ye yükün adilce paylaşıldığı bir statü önermediği, tam tersine Avrupa Birliği'nin dış sınırlarında yükün Türkiye'ye kaydırılması sonucunu doğuracak mekanizmaları dayattığı görülmektedir. Mevcut siyasal düzlemde transit ülke konumuna gelmiş olan Türkiye'nin göç politikasının, AB'ye tam üyelik sürecinde değişim geçirdiği, yapılanmanın AB taleplerine uygun olarak şekillendirilmeye çalışıldığı gözlenmektedir. Bu süreçte Türkiye'nin düzensiz göçün önlenmesi, yasal göç ve sığınma konularında kapsamlı değişiklik yapması öngörülmüştür. 2000 yılında imzalanan ilk Katılım Ortaklığı Belgesi'nden bu yana Türkiye AB sığınma politikalarına yönelik bir uyum süreci yaşanmış ve Türkiye sığınma, göç gibi alanlarda AB politikalarına bağımlı duruma gelmiştir (Güleç, 2015: 93).

3.4.1. Katılım Ortaklığı Belgesi ve Ulusal Program

Türkiye'nin AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesi, göç politikasının gelişimi açısından oldukça önemlidir. 1999 yılında Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin adaylığının onaylanmasından sonra, 8 Mart 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi, Türkiye'nin göç politikasının AB müktesebatına uyumu hedefiyle bir çerçeve çizmiştir. Göç politikasının yeni bir boyuta girdiği bu dönemden önce, belirli bir sistematığı olmayan Türkiye AB göç diyalogu, uyum süreci altında daha kurumsal yapılanmaya başlamıştır (Bozkaya ve Kıncal, 2018: 94).

AB ile Türk hükümeti arasında geçen hükümetlerarası diyalogda göç ve sığınma konularının öneminin artması, AB ile sığınma mevzuatının uyumlaştırılarak Türkiye'nin Birlik mevzuatını benimsemesine yönlendirmiştir. Bu çerçevede; Türkiye 2001 yılında Katılım Ortaklığı Belgesini imzalamış ve 19 Mayıs 2003 tarihinde bu belgeyi tekrar düzenleyerek; oluşturduğu ulusal program ile AB mevzuatının benimsememesine yönelik çalışmalara başlamıştır (Ulusal Eylem Planı, 2005: 4). Katılım Ortaklığı Belgesinde vurgulandığı üzere göç ve sığınma alanında AB müktesebatına uyum sağlayabilmek amacı ile Türkiye, sınır kontrollerini işlevsel

olarak sağlayabilmek adına göç ve sığınma alanlarında sorumlu olan çeşitli devlet organlarını bir araya getirerek özel bir görev gücü oluşturmuştur. Diğer taraftan,” AB Topluluk Müktesebatının Benimsenmesine İlişkin 2003 yılı Türkiye Ulusal Programı” ise 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 6-7).

Ulusal programa göre, öncelikli olarak sığınma alanında AB çalışmaların ve mevzuatına uygun çalışmalara başlanması, bu alanda strateji ve eylem planı oluşturulması, sığınmacılar ve mültecilere yönelik çeşitli sosyal destek ve konaklama imkanının sağlanması gerektiği ifade edilirken tüm bu çalışmalar için Komisyon’un Türkiye’ye yardımcı olması ifade edilmiştir. Ayrıca, yolsuzlukla ve suçla mücadele konularında da işbirliği gerektiği vurgulanmıştır (DPT, 2003a: 3-21). Değinilen diğer konular ise; Schengen Sözleşmesinin eksiksiz olarak uygulanması için hazırlıkların yapılması, yasa dışı göçü önlemek için çalışmalar yapılması belirtilmiştir (Council of the European Union, 2001a). AB ile en kısa sürede bir geri kabul anlaşmasının yapılmasına yönelik çalışmaların devam ettirilmesi ve 1951 Sözleşmesine getirilen coğrafi sınırlamaların kaldırılması ifade edilmiştir (Council of the European Union, 2006b: 17-24). İltica ve Göç Ulusal Eylem Planının hayata geçirilmesi hususunda bir rehber haritanın kabulünü de hedefleyen gayretlerin sürekliliği, AB müktesebatı ile uyum halinde bir entegre sınır yönetimi sisteminin kurulması çabalarının hızlandırılması, sığınma başvurularının inceleme ve değerlendirilme aşamasında mevcut sistemin güçlendirilerek ülke sınırlarında uluslararası koruma ihtiyacı içinde olan kişilerin belirlenmesi ve tanınması için bir izleme sürecini de içeren, görev alan kişilerin uzmanlaşması ve kurumlar arası koordinasyon zemininde bir sistemin inşa edilmesi planlanmıştır (T.C. Bakanlar Kurulu Kararı, 2008: 14-19).

Katılım Ortaklığı Belgesi’nde Türkiye’deki idari ve adli kapasitede, yasal yollarla yapılmayan göç, insan ve uyuşturucu kaçakçılığının önlenmesi, etkin sınır kontrolünün sağlanması hususunda bir iyileştirmenin yapılması ve bakanlıklar arasında eşgüdüm sağlanması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Yasal yollarla yapılmayan göçün önlenmesi için kişiyi ülke içine alma, geri kabul ve ülke sınırları dışına gönderme konularındaki AB Mevzuatı ve pratikteki uygulamalarının prensip hale getirilmesi yükümlülüğü belirtilmiştir. Belgede, coğrafi kısıtlamanın kaldırılması gerekliliği üzerinde durulmuş, Türkiye-AB arasında göç konusunda

kurulacak olan diyalog hakkındaki temel hedefleri belirleyen bu belge, Türkiye göç politikasının kurumsallaşması yolunda ilk adımı atmıştır (Bozkaya ve Kıncal, 2018: 109).

3.4.2. İltica Strateji Belgesi

İltica Strateji Belgesinin amacı, diğer belgelerde olduğu gibi Türkiye'nin takip edeceği stratejiyi, temel ilkeleri ve öncelikleri ortaya koymaktır. Bu çerçevede; sığınma başvurularına ilişkin statü belirleme usullerinin belirli bir sistem dâhilinde işleyebilmesi ve statüsü onaylanan kişilere yönelik sosyal destek ve konaklama koşullarının sağlanması amaçlanmaktadır. Belgenin temel ilkeler başlığı altında sığınmadan sorumlu kurumsal yapının geliştirilmesi amacıyla ulusal programda bahsedilen mevzuat başta olmak üzere, ilgili tüm yönetmelik, kanun, genelge ve tüzük ile uygulamaların temel ilkelere uygun olarak AB müktesebatına göre tekrar ele alınarak gözden geçirileceği belirtilmiştir. Sığınma başvurusunda bulunan kişilerin müracaatlarına ülke, din, ırk ya da siyasi düşünce nedeniyle olumsuz işlem yapılmaması ve aynı zamanda güvenli ülkelerin tespiti yönünde çalışmalar yapılması belirtilmiştir.

Belgeye göre, sığınma başvurularına zaman sınırlaması getirilmeyecektir. Ayrıca, coğrafi sınırlamanın kaldırılması durumunda Türkiye'ye olası külfet hususunda somut çıktıları olan bir araştırma yapılmasının önemi vurgulanmıştır. Olası bir değişiklik sonucunda Türkiye'ye gelecek mülteci sayısındaki artış ve söz konusu yoğunluğa uygun olarak yapılandırılacak konaklama vb. gibi merkezlerin tesisi, idari yapılanma ve görevli uzman personelin istihdamına ilişkin maliyet hesaplaması da dâhil olmak üzere kapsamlı bir tablo çıkartılması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, sığınma stratejisinin uygulanabilmesi için gerekli altyapının sağlanması, BMMYK, AB organları ve üye devletler gibi çeşitli kurumlarla programların hazırlanması gerektiği ifade edilmiştir. Türkiye, stratejinin uygulama aşamasında sadece maddi destek değil, aynı zamanda kitlesel sığınma talebinde bulunan kişileri de kapsayacak şekilde külfet paylaşımının yapılmasını, sığınma prosedürüne girmeyen diğer yabancılar hakkında da barınma, yol masrafı gibi giderlerin kaynak ülkelerle paylaşılması gerektiğini vurgulamıştır. Ayrıca, sığınma

politikasının uygulanması kapsamında elde edilecek kaynakların belirlenerek, ulusal ve uluslararası boyutta faaliyet gösteren kurum ve sivil toplum örgütleri veya bağış sağlayacak diğer kuruluşlar hakkında gerekli hazırlıklar yapılarak fon kaynaklarının tespiti sağlanacaktır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2003).

3.5. İLTİCA VE GÖÇ ULUSAL EYLEM PLANI

AB uyum çalışmaları kapsamında hazırlanan Ulusal Program doğrultusunda Danimarka-İngiltere konsorsiyumu ile “Türkiye’nin Göç ve İltica Stratejisinin Uygulanması İçin Bir Eylem Planı Geliştirilmesine Destek Sağlamak” başlıklı Eşleştirme Projesi gerçekleştirilmiştir. Bu çalışma sonucunda “Sığınma ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı” oluşturulmuş, Başbakanlıkça 25 Mart 2005 tarihinde onaylanarak yürürlüğe girmiştir (ORSAM, 2012: 21).

Türkiye AB’ye adaylık sürecinde sığınma ile ilgili mevzuatı, idari yapılanma ve uygulamaları gözden geçirmek zorundadır. Bu bağlamda 2005 yılında kabul edilen Eylem Planı, Türkiye’nin sığınmaya dair mevzuatında düzenlemeler oluşmasına sebep olmuştur. Sığınma konusunda bir ülke politikasının belirlenmesinin gerekliliği ifade edilerek Türkiye’nin kendine bir politika oluşturacağı sözü verilmiştir (Özkan, 2017: 437). Göç ve sığınma konuları AB müktesebatına yönelik yapılan uyum çalışmaları içinde ayrı bir öneme sahiptir. Plan, sığınma ve göç alanındaki Türk ulusal mevzuatını ve AB müktesebatını detaylı biçimde tanımlayarak her bir tarafın insan kaçakçılığı ve insan ticareti, vize konusundaki düzenlemeleri, sığınma ve göç alanları ile sınır yönetimi konularındaki üstlenilen görevlerini düzenler. Bu şekilde Türkiye’nin göç ve sığınma mevzuatının AB müktesebatına benzer duruma getirmeli hedeflenmektedir (İçduygu ve Aksel, 2012: 43).

Türkiye, Avrupa Birliğine uyum yasaları çerçevesinde sığınma sisteminin değişmesine ilişkin, coğrafi çekincenin kaldırılması, sınır kontrollerinin iyileştirilmesi, sığınmacı ve mültecilere açık kabul olanaklarının sunulması, bu olanakların idari yapılar içerisine sokularak mülteci statüsünün belirlenmesi, AB üyesi ülkelerle yeniden kabul anlaşmalarının imzalanması ve vize rejimini AB

sistemine uyarlaması gibi konularda bazı reformlar yapmalıdır. Türkiye'nin olası bir mülteci akınında zor durumda kalmasını ve bir mülteci ülkesi durumuna gelmesini önlemek kaydıyla, AB müktesebatı çerçevesinde bazı yasal değişikliklerin yapılması planlanmaktadır. Türkiye bu değişiklikleri, Sığınma ve Göç Alanında AB Müktesebatına Uyum için hazırladığı Ulusal Eylem Planında açıklamaktadır. Eylem Planının amacı Türkiye'nin sığınma, göçmen ve yabancılar mevzuatının ve yapısının AB sistemleriyle benzer konuma getirmektir (T.C. Bakanlar Kurulu Kararı, 2005:5).

Sığınma ve sığınma konusuna paralel diğer alanlarda Türkiye'nin gelecek dönem rehberi olduğu söylenebilen Plan kapsadığı içerik itibarıyla üyelik sürecinde önemli bir adımdır. Her ne kadar pek çok konuda getirdiği yenilikle Türkiye'nin sığınma sistemini şekillendirecek olsa da özellikle coğrafi çekincenin kaldırılması durumunun yaratacağı pek çok sorun olma ihtimali, Plan'da bazı konuların ekonomik ve siyasi şartlara bağlanmasını zorunlu kılmış; böylece oluşacak sorunların en aza çekilmesine çalışılmıştır (Güner, 2007: 82-87).

Mevcut kapasitenin artırılması amacıyla göç ile sığınma alanında kurumsal yapılanmaya gidilecektir. Buna göre; yasal ve yasadışı olarak Türkiye'ye sığınma amacıyla gelen kişiler hakkında Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar temelinde işlemleri yürütecek, göç politikalarının yönlendirilmesi sağlanacak, aile birleşimi, öğrenim ya da çalışma gibi yasal prosedürlere uygun olarak başvuruda bulunan kişilerin işlemler değerlendirilecek, bazı durumlarda daha önceden tanımlanmış statü geri alınabilecek ve söz konusu kişi sınır dışı edilebilecek, kaynak ülkesine geri dönmek isteyen kişilerin işlemleri başlatılacak, toplumla bir arada yaşamayı güçlendirme adına yabancıların entegrasyon politikaları güçlendirilecek, yasa dışı yollardan ülkeye girmeye ya da ülkeden çıkmaya çalışan kişiler hakkında gerekli önlemler alınacak, düzensiz göç ve insan kaçakçılığı ile mücadelede kurumlar arasında iletişimi sağlamak ve politikaları geliştirmek üzere konu ile ilgili uzmanlardan oluşan "Değerlendirme Kurulu"nu oluşturulacak ve göçe dair verilerin sağlıklı toplanıp uluslararası alanda paylaşılması sağlanacaktır (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 32-33). Bu plan yasadışı göç ve sığınma alanında yasal, kurumsal ve sosyal hak boyutlu düzenlemeleri ele alan kapsamlı bir çerçeve niteliğindedir. Planın uygulanmasında fiziki altyapı ve mali boyut belirleyici olarak vurgulanmıştır (Özer, 2011: 80).

3.5.1. TR02-JH-03, İltica-Göç Eşleştirme Projesi

Avrupa Komisyonu kurumsal yapıyı güçlendirmek adına aday ülkeler teknik yardımlar sunmaktadır. Ülkenin idari kapasitesini güçlendirmek üzere başlıca araç olarak “Eşleştirme” (Twinning) mekanizması kabul edilmektedir. Bu mekanizma ile üye ülkelerin kamu kuruluşlarında çalışan uzmanlar danışman olarak görevlendirilmekte ve mevzuatın hayata geçirilmesi adına aday ülkelerde kurumsal yapılanma projesinde görev yürütmektedir. (T.C. AB Genel Sekreterliği, 2011:5).

Türkiye AB 2002 Mali İş birliği programı kapsamında TR02- JH-03 İltica-Göç Twinning Projesini 08 Mart 2004 tarihinde hayata geçirmiştir. Göç ve sığınma alanında sorumlu kurumların faaliyet alanına ilişkin olanaklarını artırması, planlamanın sağlanması, insan ve malzeme kaynakları dâhil AB uygulama alanına uyumun sağlanmasına yönelik AB fonlarından yararlanılarak Eylem Planı’nın hazırlanması amaçlanmaktadır (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 7).

Projede, hazırlanması planlanan eylem planının, en acil olan yatırımlara ilişkin olarak öncelik verilmesi, hedeflere ulaşılması bakımından hazırlanacak yatırım projelerine yönelik ayrıntılı şartnameleri bulunduracağı ifade edilmiştir (Ulusal Eylem Planı, 2005: 5). Buna göre, göç ve sığınma alanında planlanan stratejinin hayata geçirilmesi için yasama, eğitim, altyapı, kurumsal reformlar gibi çeşitli alanları kapsayan bir eylem planının hazırlanması hedeflenerek, bu anlamda izleme seminerleri ve entegrasyon, çalışma ve ikamet şartları ve sınır dışı işlemleri gibi AB uygulamalarını içeren bir dizi çalışma yapılmıştır (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 16-18).

3.5.2. Menşe Ülke ve İltica Bilgi Sistemi Projesi

Ulusal Eylem Planı’nda ye alan bir diğer düzenleme ise ülkeye gelen başvuruların belirli bir sistematığa sahip olmasını sağlayan çalışmalardır. AB Konseyi, başvuru alan ülkelerin, başvuru sahiplerine yönelik barınma sağlama ve maddi kabul koşullarını sağlama gibi sorumluluğu olduğunu belirterek, Türkiye’nin de sığınmacı kabul sistemi oluşturması gerektiğini belirtmiştir (Güner, 2007: 95)

Türkiye, Avrupa Komisyonunun tavsiyeleri üzerine, “İltica ve Menşe Ülke Bilgisi Sistemlerinin Geliştirilmesine ve Gelecekteki İltica Otoritesi Personelinin Eğitimine Destek Projesi” isimli bir yatırım ve eşleştirme projesini hazırlamıştır. 3.1.2005 tarihinde yeniden sunulan projenin amacı İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılması için hazırlanan menşe ülke bilgi sisteminin tamamlanması ve mülteci statüsünü belirleme yöntemine hakimiyet sağlayarak ileride oluşturulacak sığınma alanındaki kamu kurum ve görevli personel için altyapı oluşmasıdır. Bu proje aracılığıyla ulaşılabilecek hedefler olarak, İçişleri Bakanlığı bünyesinde tek yetkili ve mülteci statüsü vermede sorumlu merkezi bir mercinin oluşturulması, söz konusu merkezin teşkilatlanmasına yönelik ihtiyaçlarının karşılanması olarak ifade edilmiştir. Ayrıca, başvuru değerlendirme aşamasında başvuranın menşe ülke durumu hakkında detaylı bilgi erişiminin sağlanması, buna yönelik mülakat tekniklerinin belirlenmesi, görevli personelin bu alanlarda eğitiminin sağlayarak; sığınmacı menşe ülke bilgi veri tabanının güçlendirilmesi belirtilmiştir. Bu anlamda söz konusu projenin Türkiye’yi gelecekteki olası bir AB üyeliğine yakınlaştıracak bir vasıta olma niteliği taşıdığı söylenebilir (BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, 2005: 17-18).

3.5.3. Geri Gönderme Merkezlerinin Tesisi

Ulusal Eylem Planı’nda, ifade edilen bir diğer nokta geri gönderme merkezlerinin tesisidir. Sığınmacı ve mültecilere etkin bir koruma sağlanabilmesinin ön koşulu barınma sağlanabilmesidir. Bu nedenle ülkeye ulaşan sığınma taleplerinin coğrafi yönü de göz önünde bulundurularak, Türkiye’nin doğu bölgeleri öncelikli olarak belirlenmek üzere, iç bölgelerde de kabul ve barınma merkezleri ve misafirhanelerin kurulması planlanmaktadır. Kurulması hedeflenen geri gönderme merkezlerinin tesisi için BMMYK ve Avrupa komisyonu ile ortak projeler yapılması gerektiği ele alınmaktadır (Güner, 2007: 95-96).

Başvurusu onaylanmayan ve ülkeden geri gönderilecek kişilerin işlemleri tamamlanıncaya kadar ne koşullar altında ve nerede konaklayacağı sorunsalı için ivedilikle geri gönderme merkezlerinin kurulması planlanmıştır. Söz konusu merkezlerin işletim ve çalışan kişilerin istihdamına yönelik yasal düzenlemelerin

gerekliliği ortadadır. Geri gönderme merkezlerinin tamamlanmasının ardından sığınma alanına yönelik kurum oluşturulmalı ve bu kurumun çalışma alanları, sahip olduğu yetki, görevli personelin atama işlemleri ve görev tanımıyla alakalı eğitime dair kurallar ve stratejiler hazırlanmalıdır (T.C. Bakanlar Kurulu Kararı, 2005: 28).

3.6. GERİ KABUL ANLAŞMASI

AB, Birlik olarak geri kabul anlaşması yapma yetkisini Amsterdam Antlaşması ile kazanmış, ilk olarak Lizbon Anlaşması ile AB'nin geri kabul anlaşması yapma yetkisi hükmüne bağlanmıştır (Özkan, 2017: 491). Geri kabul anlaşmaları normal şartlar altında biri AB üyesi diğeri ise AB üyesi olmayan devlet arasında imzalanan ve düzensiz şekilde ülke topraklarına giren vatandaşların ve başvurusu reddedilen veya açıkça dayanaksız bulunan üçüncü ülke vatandaşı sığınmacıların geri dönüşünü kolaylaştırmak için tasarlanan ikili sözleşmelerdir (BMMYK, 2001: 243). Geri Kabul Anlaşması (GKA), Avrupa Birliği üyesi ülkelere sığınma başvuru amacıyla Türkiye üzerinden Avrupa'ya gelen kişilerin Türkiye'ye geri iadesine yönelik bir anlaşmadır. Anlaşmanın temel ayağını Dublin Sözleşmesinin sığınmacının ilk ayak bastığı güvenli ülkeye sığınma başvurusu yapması gerektiği oluşturduğu söylenebilir. 2011 yılından itibaren başlayan Suriyeli göçmenlerin ülkelerindeki iç karışıklık sonucu yoğun bir göç hareketi oluşturması Türkiye ve Avrupa açısından etkili bir insan hareketliliği ile karşı karşıya kalmasına neden olmuştur. Avrupa ülkelerine girmeye çalışan sığınmacılar için zorunlu güzergâh haline gelen Türkiye transit bir ülke modeli çizmiştir. FRONTEX tarafından yayınlanan raporlara göre Türkiye üzerinden gelen sığınmacıların sayısının fazla olması, Avrupa ülkelerinin yeni arayışlarına girmelerine neden olmuştur. Bu durum AB'yi bazı aday ülkelerle olduğu gibi Türkiye ile de Geri Kabul Anlaşması imzalamaya yöneltmiştir (Mat ve Özdan, 2018: 36).

GKA'yı imzalama önerisi Komisyon tarafından 04.03.2003 tarihinde Türkiye'ye sunulmuş, 2005 ve 2006 yıllarında müzakere edilerek hazırlanan anlaşma taslağı teknik olarak 2009 ve 2010 yıllarında görüşülerek 21 Haziran 2012 yılında paraflanmıştır. Resmi adı "Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma" olan geri kabul anlaşması 16

Aralık 2013 tarihinde imzalanmıştır. GKA'nın temel amacının AB'ye yönelik düzensiz ve yasa dışı göç mekanizmasını kontrol altına almak ve transit ülke olarak kullanılan ülkeye söz konusu kişileri geri iadesini kolaylaştırmak olduğu söylenebilir (Köse, 2015: 200).

AB'nin genel olarak vize muafiyeti için bir araç olarak kullandığı GKA'nı Türkiye de vize muafiyetine karşılık kabul ederek, Anlaşmanın 24. Maddesi uyarınca yürürlüğe girdikten 3 yıl sonra üçüncü ülke vatandaşlarını geri kabul uygulamasına başlayacağını belirtmiştir. Bu geçiş süresi geri kabul mekanizmalarının etkili bir şekilde işleyebilmesi için gerekli altyapının tesis edilmesi adına verilmektedir. Karşılıklılık temeline dayanan GKA, düzensiz olarak ülke topraklarına giren, vatansız veya üçüncü ülke vatandaşı olan kişilerin transit olarak geçişini mümkün kılan ya da geri kabulünü sağlayan usulleri tespit etmektedir. AB açısından bu durum üye ülke topraklarında bulunan ama hukuki ve insan haklarına uygun olarak ülke dışına gönderilemeyen kişiler için bir hukuki bir altyapı temin etmektedir. Anlaşma düzensiz göçle mücadele aracı olarak görülerek Türkiye'nin vizesiz rejime doğru yol haritası şeklinde tanımlanmıştır (Göçmen, 2014: 22-29). Söz konusu yol haritasında vize için Komisyon tarafından belirlenen şartlar ise; göçün etkin yönetimi, kamu güvenliğinin sağlanması, belgelerin şeffaflığı ve güvenilirliği ile temel hakların korunması şeklindedir (Ekşi, 2016: 41)

Anlaşmanın imzalanmasından 3 yıl sonra başlaması planlanan geri kabul yükümlülüğü daha sonra 1 Haziran 2016 tarihine çekilmiştir. Bu durum Türkiye Vize Muafiyeti Anlaşmasının yürürlüğüne girmemesine idari tedbir olarak anlaşmanın uygulanmasını dondurmıştır. Öte yandan Anlaşmada vize serbestisine yönelik herhangi bir hükmün de bulunmaması Türkiye'nin bu anlaşmadan zararlı çıkacağına göstergesidir (Özkan, 2017: 492).

Anlaşmanın 1. Maddesinde taraf devletler belirtilirken Danimarka krallığının dışında kalan AB üye devlet olduğu, 2. Madde de ise anlaşmanın kapsamını belirtilerek Türkiye ve AB üye ülkelerden birinin topraklarına girme, bulunma ve ikamet etme hakkı taşımayan kişileri kapsadığı belirtilmiştir (Geri Kabul Anlaşması, 2013).

Türkiye 2019 Ülke Raporunda belirtildiği üzere Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması uygulamasının beklenen düzeyde olmadığı, Türkiye'nin Schengen

bölgesine yolculuk yapan vatandaşlarına yönelik vize engeli kaldırılmadığı sürece, Ekim 2017’de yürürlüğe giren üçüncü ülke vatandaşları ile alakalı hükümleri uygulamaya sokmayacağı yönündeki tavrını devam ettireceği ve Yunanistan ile ikili geri kabul protokolünü askıya aldığı ve uygulamaya sokmadığı tavrını devam ettirmiştir (Avrupa Komisyonu, 2019: 53).

3.7. YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA KANUNU

Mevcut politikaların güncel gereksinimlere cevap vermekte yetersiz kalması nedeniyle AB mevzuatına uygun olarak göç ve yabancılara tanınan hukuki durumları belirli bir sistematığa eriştirmeyi hedefleyen, bu kişilerin ülkeye giriş, ikamet ve temel haklarını belirleyerek karşılaşılabilecek sorunların işlevsel bir şekilde çözümünü amaçlayan 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) 4.4.2013 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiş ve 11.4.2013 günü 28615 Sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (YUKK, 2013).

Türkiye’de göç yönetimi konusundaki girişimlerin hızını ve kapsamını büyük ölçüde Suriyeli sığınmacı ve mülteci krizinin 2011 yılından itibaren artarak yayılması ve derinleşmesi olgusunun belirlediği açıktır. Bu bağlamda 2013 yılı, Türkiye’de Suriyeli sığınmacı ve mülteci krizinin geçici olmadığı ve bütün boyutlarıyla ülkede sorun ve kriz oluşturmaya başladığı nedeniyle Avrupa Birliği müzakere sürecinin de bir parçası olarak, YUKK yürürlüğe girmiştir (Elma, 2016:2).

İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı çerçevesinde hazırlanan YUKK Tasarısı, güncel olmayan mevzuatların yerine yeni bir düzenleme getirerek; bugüne kadar sadece yönetmelik çerçevesinde düzenlenen sığınma konusunu yasal perspektife oturtmayı amaçlamıştır (Kibar, 2012: 54).

Türk hukukunda pek çok revizyon getirmesine rağmen YUKK, yabancılarla ilgili tüm konuları ele alan kapsayıcı düzenleme değildir. Belirtilen hükümler, yabancılar, uluslararası koruma ve teşkilat başlıkları altında kaleme alınmıştır. Maddeler incelendiğinde, yabancılardan ülkeye varış, konaklama, sınır dışı edilme, idari özetim altına girme, vatansızların statüsü ile uluslararası koruma ve idari yapılanmanın unsurlarının düzenlendiği görülmektedir. Bunlara ek olarak

yabancıların çalışma hakları konusunda da hükümlere yer verilmiştir (Erten, 2015: 3).

1. Maddede tanımlandığı üzere Kanunun amacı, Türkiye’den koruma başvurusunda bulunan yabancılara yönelik sağlanacak uygulamaların esaslarını belirlemek, yabancıların ülkeye giriş ve çıkışlarını düzenlemek ve İçişlerine bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün yetkilerini belirlemektir. Yeni bir hukuki rejim getiren YUKK ile söz konusu talepte bulunan yabancılara sağlanacak korumanın kapsamı ve uygulanmasında Göç İdaresi Genel Müdürlüğünü etkili mercii olmuştur (Özçelik, 2013: 214). YUKK’un genel gerekçesinde, Türkiye’nin uluslararası koruma sisteminin AB müktesebatı ile paralellik sağlaması bir zorunluluk olarak ifade edilmekte, bu uygulama ile AB mevzuatına uyumlu bir göç ve sığınma sistemi kurulacağı belirtilmektedir. Ayrıca, kültürel, coğrafi, stratejik ve siyasi unsurları nedeniyle tarihsel süreç içinde göç akımlarıyla karşı karşıya kaldığı, geçiş ülkesi konumunda olan Türkiye’nin son yıllarda hedef ülke olarak görülmesinin kanun düzeyinde temel bir düzenlemeyi gerekli kıldığı belirtilmiştir. Ulusal ve ulus üstü düzeyde işbirliği gerektiren göç alanında uzmanlaşmış kamu kurumunun olmaması da kurumsal bir yapılanmanın gerekliliğini belirtmektedir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2012).

Uluslararası koruma kapsamında önemli bir yer tutan geri göndermeme ilkesi çerçevesinde ülkesine geri dönemeyen, vatanından zorla ayrılmış ve geçici bir koruma arayışında olan ve acil olarak uluslararası korumadan yararlanması gereken kişiler hakkında geçici koruma sağlanabileceği YUKK madde 91’de belirtilmiştir. Bu madde kapsamında Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle bu kişilerin Türkiye’de kalışları, kabul ve çıkış işlemleri, hakları ve sahip oldukları yükümlülükler, kitlesel hareket karşısına alınacak önlemler ile uluslararası kuruluşlar ile yapılacak işbirliği düzenleneceği belirtilmektedir.

YUKK’a göre uluslararası korumanın dışında tutulma Madde 64’de belirtilmiştir. Buna göre; koruma talebinde bulunan kişi BMMYK dışında başka bir BM organından herhangi bir yardım ya da koruma alıyorsa, başvuru sahibinin suçlu olduğuna dair kanıt varsa uluslararası korumanın dışında tutulur. Ayrıca başvuran kişinin kamu düzeni ve güvenliği açısından tehlike oluşturacağına dair kanaat oluşmuşsa korumadan muaf kalabilmektedir.

3.7.1. YUKK Kapsamında Uluslararası Koruma Çeşitleri

YUKK Türkiye’deki uluslararası koruma çeşitlerini mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma olarak ayırmıştır. YUKK Madde 3’de uluslararası koruma talebiyle Türkiye’ye gelmiş olan fakat henüz başvurusu sonuçlanmamış olan kişiyi başvuru sahibi olarak tanımlamaktadır.

3.7.1.1. Mülteci

YUKK’da mülteci tanımı yapılırken var olan mevzuat uyarınca Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar temel ölçüt alınmış; 1951 Sözleşmesinde kabul edilen tanım tekrarlanarak 61. Maddede kabul edilmiştir. Buna göre, haklı olarak zulüm görme riski bulunan, belirli bir gruba üyeliği ya da siyasi, dini görüşü nedeniyle ülkesine dönemeyen Avrupa ülkelerinden gelen kişilere mülteci statüsü verilmektedir.

3.7.1.2. Şartlı Mülteci

Sığınmacı kavramı yerine şartlı mülteci kavramına yer verilmiş, bu kişilerin üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadarki süre içerisinde Türkiye’de kalmalarına izin verilmiştir (Özkan, 2017:441) Fakat 1994 Yönetmeliğindeki sığınmacı tanımının anlamını koruduğu görülmektedir. Mevcut düzenleme içinde artık Türk mülteci hukukunda sığınmacı kavramı yerini şartlı mülteci kavramına bırakmıştır (Yılmaz, 2016: 135). 62. Maddede açıklandığı üzere; mülteci olma şartlarını içermekle birlikte, üçüncü ülkelere sığınmak üzere Türkiye’den uluslararası koruma talebinde bulunan kişi şartlı mülteci olarak tanımlanmaktadır. Yani, şartlı mülteciyi hedef ülkelere varmak için geçici olarak uluslararası korumadan yararlanan kişi olarak tanımlayabiliriz.

3.7.1.3. İkincil Koruma

İkincil koruma, diğer iki statü sahibi olarak tanımlanamayan kişileri kapsamaktadır. Bu tanım YUKK Madde 63'de açıklandığı üzere ikincil koruma statüsü ülkesine geri gönderilmeleri durumunda işkenceye, insanlık dışı muameleye maruz kalacak, ölüm cezasına çarptırılacak, ülkesinde silahlı çatışma olması nedeniyle şiddet eylemleri sonucu ciddi tehlike ile karşılaşma olasılığı olan ve bu nedenle vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanamayan veya yararlanmak istemeyen yabancı veya vatansız kişi olarak tanımlanmıştır.

YUKK'la birlikte getirilen düzenlemeler Türk mülteci hukukundaki terim kargaşasını ortadan kaldırmamış, durumu daha da karışık bir hale getirmiştir. Uluslararası mülteci hukukunda olmayan ve coğrafi sınırlamada kaynaklanan şartlı mülteci terimi, sığınmacı kavramını Türk hukukunda ortadan kaldırmıştır. Uluslararası hukukta sığınmacı olarak kabul edilen, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş fakat sonucu henüz belli olmamış kişiler Türk mülteci hukukunda başvuru sahibi statüsü almıştır (Yılmaz, 2016:126).

3.7.2. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

YUKK'un 103. Maddesi gereği Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurularak göç alanında çalışmalar yapan kuruluşlar arasında iletişimi sağlamak, politikaları belirlemek, yabancıların ülke içinde kalış, konaklama ve çıkış işlemlerini yürütmek, sınır dışı edilme, geçici koruma ve diğer uluslararası koruma biçimlerinden yararlananları belirlemek, insan kaçakçılığı mağdurları ile ilgili koruma sağlayarak gerekli işlemleri yürütmek bir kurumsal zemin kazanmıştır. 104. Maddede Müdürlüğün görev ve yetkileri tanımlanmıştır. Buna göre; mevcut mevzuatı ve idari kapasitenin geliştirilmesi, stratejilerin oluşturulması, göçle ilgili iş ve işlemlerin yürütülmesi ve takibinin yapılması, Bakanlığa verilen görevleri yürütmek, Türkiye'de bulunan vatansız kişileri tespit ederek bu kişiler hakkında gerekli iş ve işlemleri yürütmek, yabancıların entegrasyonuna ilişkin işlemleri takip etmek, düzensiz göçle mücadele için kolluk birimler ile işbirliği içinde olmak, güncel projeler yürütmek şeklinde sıralanmıştır.

3.8. GEÇİCİ KORUMA YÖNETMELİĞİ

Türkiye’de geçici koruma 04.04.2013 tarihli ve YUKK’un 91’inci maddesi ve bu maddeye dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan 13.10.2014 tarihli ve 2014/6883 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği çerçevesinde sağlanmaktadır (Özkan, 2017:445). Yönetmeliğin 7. Maddesinde uluslararası koruma statüsü kapsamında değerlendirilemeyen fakat ülkesinden ayrılmak zorunda kalmış, geri dönemeyen, geçici ve ivedi olarak koruma bulmak maksadıyla kitle halinde ya da bireysel olarak sınırlarımıza gelen yabancılara geçici koruma uygulandığı belirtilmiştir. Geçici koruma gerek YUKK gerek Yönetmelik ile uluslararası korumadan ayrı bir kategori olarak düzenlenmiştir. Kanun ve Yönetmelikte geçici koruma için bir üst sınır öngörülmemesi, onu diğer uluslararası koruma türlerinden ayrı bir biçimde planlandığını düşündürmektedir. YUKK’un 91. Maddesinde yabancılara geçici koruma sağlanabileceği belirtilmiş fakat mutlak bir yükümlülük yüklenmemiştir (Yılmaz, 2016: 134-135). Türkiye’de Bakanlar Kurulu, kamu güvenliği ve refahı nedeniyle geçici koruma tedbirlerine sınırlandırma getirebilir veya kararı durdurabilir. Bunun dışında ülkede geçici koruma hakkı tanınan yabancıların kendi isteğiyle ülkeden ayrılması, vefat etmesi ya da başka bir üçüncü ülke tarafından kabul edilmesi durumunda söz konusu hak sona erer. Koruma kararının sona erdirilmesinden itibaren kişi sınır dışı edilir. Geçici koruma süreci devam ederken bireysel olarak uluslararası koruma talepleri geçersiz sayılır ve işleme konulmaz (Özkan, 2017: 446). Yönetmelik ile Türk hukukunda kitlesel akın halinde ya da bu akına yol açan olaylar sonucu bireysel olarak gelen yabancılar için yeni bir statünün düzenlendiği görülmektedir. Yabancılar ve uluslararası koruma statüsünde olanlar için YUKK kapsayıcı iken, geçici korunanlar için söz konusu yönetmelik oluşturulmuştur. Türkiye’de Suriyeli göçmenler geçici koruma statüsü elde etmektedirler (Yılmaz, 2016: 142-143).

Statü işlemi onaylandıktan sonra mülteci ikincil koruma sahibi kişinin bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilme olanağı varken şartlı mültecinin başvuru tarihinden 6 ay geçmesi durumunda çalışma izni alabileceği belirlenmiştir. Geçici koruma altına alınanlar kanun ve idari gerekliliklere uymak zorundadır. İkamet

yerlerini, çalışma durumunu, gelir ve taşınmazlarını 30 gün içinde, medeni durum değişikliğini ise 20 gün içinde bildirmeleri gerekmektedir (Özkan, 2017: 447).

Suriye’de yaşanan iç karışıklık nedeniyle yerinden edilmiş birçok insan 2011 yılı itibariyle Türkiye’ye yönelmiş, bu durum Türkiye’nin kitle akını yaşamasına neden olmuştur. 2014 tarihinde yürürlüğe giren YUKK ile söz konusu kişiler geçici koruma kapsamına alınmıştır. AB 2001/55/EC sayılı Geçici Koruma Direktifinde, geçici koruma rejiminin süreklilik arz etmediği vurgulanmaktadır. Buna göre, belirtilen süre ise, genel olarak bir yıl olarak ifade edilmiş, altı aylık dönemde en fazla iki kere uzatılabileceği ve toplamda en fazla iki yıl olabileceği açıklanmıştır. Türk Geçici Koruma Yönetmeliğinde ise, koruma süresinin içeriğine ve ne zaman sona ereceğine dair herhangi bir süre belirtilmemiş ancak 10. Maddede Bakanlar Kurulu kararınca sürenin belirlenebileceği düzenlenmiştir (Aygün ve Kaya, 2016: 88).

3.9. TÜRKİYE AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK EYLEM PLANI

Avrupa Komisyonu tarafından 15.10.2015 tarihinde yayınlanan Türkiye- AB Ortak Eylem Planında uluslararası toplumun daha önce benzerini yaşamadığı önemli bir krizle karşı karşıya olduğu vurgulanmaktadır. Bu durumda Türkiye’yi başa çıkması gereken önemli bir rolü olduğu, AB ile birlikte bunların üstesinden geleceği belirtilmektedir. Ortak Plan’da belirtilen kriz şüphesiz Suriyeli göçmenlerin yarattığı uluslararası sorumluluk sahasını işaret etmektedir. Bu nedenle Bu Planın amacı geçici koruma altındaki Suriyeli göçmenlerin desteklenmesi ve kitlesel akın durumu karşısında etkin bir göç yönetimi performansının sergilenmesi amacıyla yapılması gerekenleri vurgulamaktadır. Plana göre söz konusu kriz, kitlesel akını yaratan nedenlerin araştırılması, koruma altına giren kişi ve koruma sağlayan bölgelerin desteklenmesi ve AB’ye yönelik oluşabilecek göç dalgalarının önlemesi şeklinde ele alınmalıdır. Burada belirtilen nokta AB ve Türkiye’nin birlikte bu sorunla baş edeceğinin vurgulanmasıdır. Baş etme biçimi olarak üst düzey bir göç çalışma grubunun oluşturulması planlanmıştır. Plan’ın yayınladığı tarih itibariyle Türkiye’de 2,2 milyon sığınma talebinde bulunan Suriyeli göçmenin olması ve Türkiye için ayrıca ekonomik bir külfet yaratmaktadır. Bu tarihe kadar Türkiye kendi kaynaklarını kullanarak 7 milyar avro harcama yapmıştır. Bu nedenle, Türkiye’nin desteklenmesi

için IPA (Katılım Öncesi Yardım Aracı-Instrument for Preaccession Assistance) fonlarının dışında yeni fonların sağlanması gerektiği belirtilmiştir (European Commission, 2015a).

3.10. AVRUPA KOMİSYONU TARAFINDAN HAZIRLANAN ÜLKE RAPORLARI

Avrupa Komisyonu, her yıl AB'ye aday olan ülkelerin durumlarını gözden geçiren ve kaydettiği ilerlemeleri tespit ederek değerlendiren raporlar hazırlamaktadır. Bu raporlar 2016 yılına kadar ilerleme raporu olarak tanımlanırken bu tarihten sonra ülke raporu olarak ifade edilmiştir. Türk hükümetinin sunduğu veriler ve bilgiler ışığında AB müktesebatına uyum çerçevesinde kaydedilen ilerlemeler ve tespit edilen eksiklikler değerlendirilmektedir. Türkiye hakkında hazırlanan ilk rapor 1998 yılında yayımlanmış bunu her yıl düzenli olarak sunulan raporlar izlemiştir. Türkiye'ye ait müzakere öncesi ve sonrası yıllara ait ülke raporlarında sığınma konusu incelenecektir.

3.10.1. Avrupa Birliği -Türkiye Müzakere Öncesi İlerleme Raporlarında Sığınma Konusu

1998 yılı ilerleme raporunda Türkiye'nin koyduğu coğrafi çekincenin iltica mekanizmasını büyük ölçüde etkisiz kıldığı belirtilmiştir. AB'de geçerli olan kurallara Türkiye'nin uyumu için, bu çekincenin kaldırılması gerektiği ve sığınma başvurularının incelenmesi usulünde köklü bir yapılanmanın gerekliliği açıklanmıştır (European Commission, 1998b: 34) 1999 yılı ilerleme raporunda ise, Türkiye'nin Batı Balkanlar'daki kriz yönetim operasyonlarına önemli katkıda bulunduğu ve Kosova krizinde, ülke binlerce Kosovalı sığınmacıyı kabul ettiği belirtilmiştir (European Commission, 1999: 42).

2002 yılı ilerleme raporunda Türkiye'nin oluşturduğu çalışma grubunun Türk mevzuatının ve uygulamasının, sınır yönetimi, iltica ve göç alanlarındaki Topluluk müktesebatına uyumlaştırılması için strateji hazırlayacaktır. Ayrıca Türkiye'nin, yasa dışı göç akımları için, önemli bir transit geçiş ve transit varış ülkesi olduğu

belirtilmiştir (European Commission, 2002: 101). 2003 yılı ilerleme raporunda göç ve iltica alanlarında çalışmalar yapan Eylem Grubunun, AB müktesebatına uyum için bir strateji geliştirdiği belirtilmiştir. Raporda yasal ve kurumsal çalışmalara rehberlik edecek olan stratejiler, göç ve iltica konuları için İçişleri Bakanlığı bünyesinde, yabancıların ikamet izinlerine ilişkin taleplerini ve iltica başvurularını alıp değerlendirmekten sorumlu sivil bir ihtisas biriminin oluşturulması öngörülmektedir. Ayrıca, yasa dışı göçü hedef alan yoğun çabalar ve girişimler sonucunda, yasa dışı göç akımının uluslararası rotasının, 2002 ve 2003 yıllarında Türkiye’den başka yöne kaydığını bildirilmiştir (DPT, 2003b: 106-107).

2004 yılı ülke raporunda sığınma alanında 2003’te kabul edilen iltica stratejisini uygulamak için bir Ulusal Eylem Planı hazırlanması üzerine çalışmalar başlamıştır. Bu noktada İçişleri Bakanlığı tarafından iltica başvurularının incelenmesi için bir tebliğ çıkarılmıştır. Söz konusu tebliğin amacı, şimdiki iltica yönetmeliği ile Türkiye’nin 2005’te kabul etmeyi hedeflediği yeni iltica kanunu arasında bir köprü olarak hizmet etmektir. Öte yandan genel olarak, Türkiye’ye iltica amacıyla gelen kişilerin sayısında bir azalma olduğu raporda belirtilmiştir (European Commission, 2004: 121).

3.10.2. Avrupa Birliği -Türkiye Müzakere Süreci Ülke Raporlarında Sığınma ve Suriyeli Göçmenler Konusu

Bu bölümde AB -Türkiye Katılım Müzakereleri sonucu hazırlanan ülke raporlarında sığınma ve Suriyeli göçmenler konusu incelenmiştir. 2005 yılından itibaren hazırlanan ülke raporlarında en temel vurgulanan nokta Türkiye’nin coğrafi çekincesini kaldırması şeklinde düzenli olarak vurgulanmıştır. Bu nedenle öncelikli olarak 2005 ve 2008 yıllarına ait ülke raporlarına göz atılarak daha sonra Suriye krizinin yoğun olarak hissedilmeye başlandığı 2016, 2018 ve son yayınlanan 2019 tarihli ülke raporları incelenecektir.

3.10.2.1. Avrupa Birliği -Türkiye 2005 ve 2008 Yılı Ülke Raporlarında Sığınma Konusu

2005 yılı ülke raporunda göç konusunda, göç ve iltica müktesebatıyla uyum sağlanmasına yönelik Ulusal Eylem Planının Mart 2005 tarihinde kabul edildiği ve Türkiye'nin söz konusu Eylem Planının uygulamasına başlaması gerektiği belirtilmiştir. Bu anlamda, iltica ve göç idaresi kurulması, aile birleşmeleri gibi konulardaki kararlara açıklık getirilmesi gerekmektedir. Tavsiye edilen göç ve sığınma alanındaki kurumun AB müktesebatını etkili şekilde uygulayabilecek olması ve iltica ve göç hukuku alanında yetişmiş uzman yetkililerden oluşması önemlidir. Eylem Planı, müktesebatın belirli bir takvimde uygulamaya konulmasını belirtmektedir. Raporda, 1951 Sözleşmesine getirilmiş olan coğrafi sınırlamanın kaldırılması konusunun anahtar mesele olmaya devam ettiği belirtilmiştir (European Commission, 2005: 129-130). 2005 tarihli ülke raporunda Türkiye'nin, adalet, özgürlük ve güvenlik konularındaki mevzuatını AB müktesebatı ile uyumlu hale getirmeyi sürdürdüğü belirtilmiştir. Türk mevzuatının, kısmen müktesebat çizgisinde olduğu, kişisel bilgilerin korunması, sınır yönetimi ile ilgili Ulusal Eylem Planı'nın kabul edilerek uygulanması, Göç ve Sığınma ile ilgili Ulusal Eylem Planı'nın uygulanması, Cenevre Sözleşmesi'ne ilişkin Türkiye'nin devam ettirdiği coğrafi sınırlamanın kaldırılması ve kurumlar arası işbirliğinin geliştirilmesi gibi konularda ilerlemeye ihtiyaç duyulduğu açıklanmıştır (European Commission, 2005: 158).

2008 yılı ülke raporunda ise; sığınma alanında sınırlı ölçüde ilerleme kaydedildiği vurgulanmıştır. Türkiye'nin, Cenevre Sözleşmesi'ndeki ve 1967 tarihli Protokol'deki coğrafi sınırlamayı uygulamaya devam ettiği diğer vurgulanan unsurdur. 2007 yılında, sığınmacıların, mültecilerin, geçici sığınmacıların veya misafirlerin öncelikli ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla Türkiye 555.000 ABD Dolarına denk gelen bir harcama yapmıştır. Raporda Türkiye'ye yapılan sığınma başvurularının arttığı, Sığınma Yasası'nın yeniden gözden geçirilmesi ve yeni bir sığınma kurumunun oluşturulması gerektiğinin altı çizilmiştir (European Commission, 2008: 73-74).

3.10.2.2. Avrupa Birliği -Türkiye 2016 Ülke Raporunda Sığınma ve Suriyeli Göçmenler Konusu

2016 tarihli Türkiye Ülke Raporuna göre, AB'ye yönelik düzensiz göçü sonlandırmak amacıyla Türkiye ile 2015 tarihli Zirve sonucu oluşturulan Ortak Eylem Planı kapsamında göç alanında işbirliğine gidilmiştir. Suriyeli geçici koruma statüsündeki kişilerin çoğunluğu oluşturduğu yaklaşık 3 milyon kişiye Türkiye tarafından koruma sağlanmış, bu durum AB tarafından finansman sağlanarak mevzuatın genişletilmesi ve işgücü piyasasına erişimlerinin sağlanmasını konusunda öncelikli adımlar atılmasını gerekli kılmıştır. 2016 ve 2017 yıllarında kullanılmak üzere AB tarafından tahsis edilen 3 milyar avronun 2,2 milyar avrosunun Türkiye'deki sığınmacıların ihtiyaçlarına ve ev sahibi halka destek maiyetinde projelere harcandığı belirlenmiştir. Ayrıca Türkiye üzerinden Avrupa topraklarına özellikle Yunanistan'a girmeye çalışan ve deniz yolunu tercih eden kişilerin düzensiz ulaşımı sonucu ölümlerin yoğun yaşanması, bu konuda ciddi adımlar atılmasına neden olmuştur. Vize serbestisi konusunda hazırlanan yol haritasındaki kriterlerin karşılanmasına yönelik çalışmaların artırılması ve kriterlerin tamamlanması durumunda vize muafiyetinin sağlanacağı raporda belirtilmiştir (European Commission, 2016b: 4-5). Raporda belirtilen sığınmacılarla ilgili bir diğer husus ise, Suriyeli göçmenlerin erken yaşta ve zorla evlendirildiğinin halen büyük endişe uyandırmasıdır (European Commission, 2016b: 74).

3.10.2.3. Avrupa Birliği -Türkiye 2018 Ülke Raporunda Sığınma ve Suriyeli Göçmenler Konusu

Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan 2018 Türkiye raporuna göre, sığınma ve göç alanında ilerleme kaydeden Türkiye, Doğu Akdeniz rotasındaki göç akışları yönetimini etkin bir şekilde sürdürmüştür. Verilere göre 2017 yılı sonu itibariyle Türkiye 3,5 milyon Suriyeli, 365.000 ise diğer uyruklardan olan kişilerin barınmasının sağlanmasıyla dünya genelinde en fazla yabancıya ev sahipliği yapan ülke olmuştur. Suriyeli göçmenlere tanınan haklar arasında 15.700 kişinin çalışma izni aldığı, 2016 ve 2017 tarihlerinde 11.711 Suriyeli göçmenin Türkiye'den AB

lkelerine yeniden yerleştirildiği dikkat çekicidir. lke raporunda Türkiye-AB Ortak Açıklamasında belirtilen kriterlere uyduğu vurgulanmakta, Türkiye'nin kendi üzerinde Yunan adalarına ulaşan 236 Suriyeli vatandaş da dahil olmak üzere toplam 1.484 yabancıyı 2017 yılı sonuna kadar geri kabul ettiği belirtilmiştir. Fakat Türk hükümeti vize serbestisinin sağlanmadığı sürece AB ile imzalanan GKA'nın tatmin edici düzeyde uygulanmadığı görülmektedir. lke raporunda Türkiye'nin Yunanistan ile yaptığı ikili geri kabul anlaşması yükümlülüklerini karşılamadığı ayrıca, Bulgaristan'dan gelen üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulünü yapmadığı belirtilmiştir (European Commission, 2018: 46).

Raporda, Türkiye'nin 1951 Sözleşmesi ve 1968 Protokolü'n coğrafi çekince ile imzalamış olması nedeniyle koruma talep eden kişilerin mülteci statüsü almak için müracaat edememesi sadece ikincil koruma veya şartlı mülteci statüsü için başvuruda bulunması gerektiği değinilen bir diğer konudur. Yabancıya şartlı mülteci statüsünün verilmesi durumunda kişinin lkede kalış süresinin üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar sınırlandırıldığı belirtilmiştir. Raporda vurgulanan bir diğer konu ise geçici koruma altındaki kişilerin büyük bir bölümünün Türk vatandaşlığı almasının engellendiğidir. Buna göre, 2017 yılında 36.323 Suriyeli göçmenin sonradan vatandaşlık kazanma süreci tamamlanmıştır. Vatandaşlık kazanan kişilerin, yüksek nitelikli ve iyi eğitim almış Suriyeli kişi olduğu vurgulanmaktadır. Uluslararası koruma ve geçici koruma başvuru sahipleri, çalışma izni için başvuruda Türk hkmetine başvuru yapma hakkına sahiptir. Geçici koruma kapsamı altındaki Suriyelilerden 15.700 kişiye 2017 sonuna kadar çalışma izni verilmiştir. Türk hükümeti tarafından bu kişilere sağlık hizmetlerine erişim hakkı, genel sağlık sigortasından yararlanma, devlet okullarına kaydolabilme, ücretsiz tercüman desteği sağlama ve sosyal ve ekonomik destek için başvuruda bulunabilme hakkı tanınmıştır. AB desteği ile Sığınmacı Mali İmknı kapsamında geçici koruma altında bulunan Suriyeli kişilerin sağlık ve eğitim hizmetlerine erişiminin artırılması için çaba sarf edildiği vurgulanmıştır. Ayrıca, eğitimi Suriyeli doktorların istihdam edilmelerine olanak sağlayan göçmen sağlığı merkezlerinin kurulduğu ifade edilmiştir (European Commission, 2018: 47).

lkeye giriş prosedürüne bakıldığında ise, Suriyeli olmayan sığınmacılar ikili sığınma sistemine tabidir. Buna göre İl Göç İdaresi Müdürlüğünün sığınma

başvurusunu aldığı, ek olarak “Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği” tarafından BMMYK adına bu kişilerin kaydının alındığı belirtilmiştir. Kayıtları tamamlanan kişiler, “uluslararası koruma başvuru sahibi” statüsü kazanmaktadırlar. Başvuru sahibi adına düzenlenen kimlik kartı ile ülkede kalmasına yasal zemin kazandırılmıştır. Suriyelilerin ikamet usullerine bakıldığında 81 ilde kayıt yaptırabilmelerine olanak verilmesi görülmektedir. Ancak belirlenen illerde ikamet şartı zorunluluğu olması, denetimleri de beraberinde getirmiştir. Buna göre İGİM tarafından ikamet ettikleri ili izinsiz terk eden ya da il değişikliğini arka arkaya üç kez bildirmeyenlerin geçici koruma statüsü iptal edebilir. Bu anlamda Suriyelilere ait bilgilerin güncellenmesi ve eksik olanların tamamlanması görevi 2016 yılından itibaren İGİM’e aittir.

Raporda Suriyeli olmayanlarla ilgili olarak verilen sayısal verilere göre; 2017 yılı sonu itibarıyla Türkiye’de BMMYK’ya kayıtlı 152.976 Iraklı, 33.923 İranlı, 163.413 Afgan vatandaş olduğu ve 14.654’ü diğerleri olarak kategorilendirilmiş kişiler olmak üzere Suriye dışındaki ülkelere toplam 364.966 sığınmacı ve mülteci bulunduğu belirtilmiştir. Veriler incelendiğinde Türkiye’deki sığınmacı sayısının arttığı ve Türkiye açısından fazladan bir yükümlülük yarattığı görülmektedir. 2018 yılı Mart ayı itibarıyla Türkiye, 69.614 başvuru sahibine uluslararası koruma sağlamıştır. Raporda Türkiye’nin sığınma ve göç istatistiklerini iyileştirmesi gerektiği belirtilmiştir (European Commission, 2018: 47-82).

Türkiye ve AB, işbirliğini ilerletmiştir. Aralık 2017 sonu itibarıyla, göç yönetimi, sağlık, altyapı, insani yardım, sosyal ve ekonomik destek ile ilgili olmak üzere 72 projede toplam 3 milyar avroluk finansman sağlanmıştır. Ayrıca, 1,2 milyon savunmasız sığınmacı Acil Sosyal Güvenlik Ağı çerçevesinde aylık nakdi yardımdan yararlandırılmıştır (European Commission, 2018:102-103).

3.10.2.4. Avrupa Birliği -Türkiye 2019 Ülke Raporunda Sığınma ve Suriyeli Göçmenler Konusu

1 Mart 2018’den 1 Mart 2019 tarihine kadar olan dönemi kapsayan 2019 Türkiye Ülke Raporunda AB için Türkiye’nin hala önemli bir ortak olduğu, AB ile Türkiye arasında imzalanan anlaşmalara bağlılığın devam ettiği belirtilmiştir.

Raporda Türkiye ile yürütülen katılım müzakere çalışmalarının durma noktasına geldiği, Türkiye'nin AB'ye katılım konusunda kararlılığına karşın bu isteğini uygun reformlarla desteklemediği, temel haklar, hukukun üstünlüğü gibi alanlarda yaşanan olumsuz gelişmeler karşısındaki endişenin giderilmediği ifade edilmiştir (European Commission, 2019b:3). Raporda sığınma konusuna ilişkin Türkiye'nin olumlu yönde ilerleme kaydettiği, ege adalarında yaşanan düzensiz ve kontrolsüz geçişlerin azaldığı belirtilerek; Türkiye'nin dünyada en fazla sığınmacıya kapılarını açan ülke olarak 3,6 milyondan fazla kayıtlı Suriyeli ve 370.000 civarında diğer uyruklu kişileri koruması altına aldığı belirtilmiştir. Fakat vize serbestisi konusunda Türkiye'nin AB ortak vize konusuyla uyumlu yaklaşım içine giremeyerek ilerleme kaydetmediği belirtilmiştir (European Commission, 2019b:7). Sığınma alanındaki kurumsal kapasiteye ilişkin pilot bir mülteci statüsü belirleme merkezinin açıldığı, statü belirleme aşamasında usullerin daha fazla uyumlaştırılmasının hedeflendiği belirtilmiştir. Başvuru sahiplerine verilen kimlik kartı ile ülke topraklarında çeşitli haklardan yararlanmalarının sağlandığı ifade edilmiştir. Öte yandan bazı bölgelerde başvuru işlemlerinin uzadığı, kişilerin erişim konusunda ciddi sıkıntılarla karşı karşıya kaldığı belirtilmiştir. Ayrıca, bir önceki yıla kıyasla Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında, özel bir mülteci statüsü verilen Suriyelilerin çalışma izni sayısı 38.289'a çıkarak, Türk hükümetinin yasal çalışmayı teşvik ettiği yönünde ilerleme kaydettiği vurgulanmıştır. Genel olarak bu alandaki mevzuatın AB müktesebatıyla kısmen uyumlu olduğunun altı çizilmiştir (European Commission, 2019: 53). AB, ekonomik yetersizlik içinde olan 1,6 milyondan fazla sığınmacıya fayda sağlayan Acil Sosyal Güvenlik Ağı üzerinden özellikle hassas durumda olan mültecilerin ihtiyaçlarını ele almış, 2017 yılında başlatılan eğitim alanında Şartlı Nakit Transferi Programı ile bugüne kadar 494.000'den fazla çocuk eğitimlerine devam etmiş ve aileleri maddi olarak desteklenmiştir (European Commission, 2019:54).

SONUÇ

Uluslararası koruma kavramının ortaya çıkma nedenleri ve koruma biçimlerinin kapsamı çok boyutlu bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum göç sistemini de değiştirmiş, kaynak, transit ya da varış ülkesi gibi kavramlar artık iç içe geçmiştir. Siyasal koşullarla birlikte geçmişte varış ülkesi olan bir ülkenin, insanları daha güvenli yerleri tercih edeceği bir kaynak ülkeye dönüşme ihtimali bulunmaktadır. Bu siyasal, kültürel ve ekonomik bir dönüşümü de beraberinde getirmektedir.

Temel bir insan hakkı olan sığınma hakkı uluslararası sözleşmelerle garanti altına alınmıştır. İnsanların uzun yıllardır güvenli yaşam alanı arama çabası onu diğer ülke sınırlarına itmiş, bu durum uluslararası alanda yeni bir düzeni gerekli kılmıştır. Vatandaşı olduğu ülke tarafından koruma sağlanamadığı durumda uluslararası koruma kavramı devreye girerek, söz konusu kişileri güvence altına almıştır. İlk olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi ile mültecilerin hakları yasal dayanak kazanmış ve ülkesine geri gönderilmesi durumunda zulme uğrama riski bulunanlar koruma altına alınmıştır. Sözleşme oluşturulurken Avrupa merkezli yaklaşım olsa da içeriğinde herhangi bir ayrım gözetmemesi, onu halen kullanılan evrensel bir dayanak yapmıştır. Buna göre hiç kimse ırk, din, dil ya da siyasi görüş nedeniyle zulme uğrayamaz, böyle bir tehdit unsurunun olduğu durumlarda ise uluslararası koruma devreye girerek kişinin güvenliğini sağlamaya çalışacaktır. Sözleşmede, mülteci ölüm korkusu nedeniyle ülkesine dönemeyen kişi olarak tanımlanırken, sığınmacı mültecilik statüsü henüz kesinleşmemiş geçici koruma kapsamına giren yabancı olarak tanımlanmıştır.

Cenevre Sözleşmesi'nin 2. Dünya Savaşı sonrasında imzalanmış olması nedeniyle, birçok ülke 1 Ocak 1951 tarihi öncesi ve Avrupa'da meydana gelmiş olması coğrafi şartlarını koyarak Sözleşmeyi imzalamıştır. Ülkelerin böyle davranmalarındaki amaç daha önce benzer bir oluşum içerisine girmemiş oldukları için belirsizlikten çekinmeleridir. 1951 Sözleşmesinin akabinde 1967 Protokolü imzalanmış, birçok ülke Cenevre Sözleşmesine koymuş olduğu çekinceleri kaldırmıştır. Fakat Türkiye Sözleşmeye koyduğu şartı devam ettirmiş, sadece zaman sınırlamasını kaldırarak coğrafi çekinceyi saklı tutmuştur.

Uluslararası koruma kavramının kilit unsurlarından biri geri göndermeme ilkesidir. 1951 Sözleşmesi'nin 33. Maddesinde belirtildiği şekliyle, hiç kimse zulme uğrayacağı bir yere geri gönderilemez, özgürlüğü ya da can güvenliğini riske atacak şekilde davranılamaz. Bu ilke gereği sığınmacılar menşe ülkedeki durum çözülünceye kadar o ülkeye geri gönderilemezler. Kişi ülke sınırlarına girmeden sınırdan geri gönderme de insan haklarına aykırı görülmektedir. Bu nedenle Türkiye'nin koyduğu coğrafi sınırlama birçok Avrupa ülkesi tarafından eleştirilmiştir. AB, geri göndermeme ilkesine karşılık güvenli üçüncü ülke tanımı yaparak, kendi ülkelerine kabul etmek istemedikleri ve taraf oldukları Sözleşme gereği kendi ülkelerine geri gönderemedikleri yabancıyı, başka bir ülkeye gönderme yolunu bulmuştur. Burada altının çizilmesi gereken nokta, coğrafi kısıtlama nedeniyle AB ülkelerinin Türkiye'ye insan haklarına saygı ve uluslararası koruma merkezli eleştiri yöneltmiş gibi görünse de, asıl amaçlarının kendilerine gelecek olan yükün hafiflemesi için uğraş göstermeleri olduğudur.

Dünya sisteminde önemli bir bütünleşme modeli olan AB, tarihsel süreç içinde çoğu zaman daha iyi yaşam şartlarına kavuşmak isteyen kişiler için bir çekim merkezi olmuştur. 2. Dünya Savaşından sonra 1950 ve 1970 yılları arasında göçmen çekme politikası uygulayan Avrupa ülkeleri, savaştan çıkan güçsüz ekonomilerine yeterli iş gücü sağladıktan sonra bu politikasını durdurmuştur. Fakat dünya siyasal sisteminde yaşanan savaş, çatışma gibi olumsuz gelişmeler, Avrupa ülkelerine yönelik büyük göç dalgalarını başlatmıştır. Bunda AB'nin 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolündeki zaman ve mekan kısıtlamasını kaldırmasının önemi büyüktür. Ülkelere yönelik sığınmacı sayısındaki artış, iç sınırlarını kaldırmış bir Avrupa için yeni önlemler almayı zorunlu kılmıştır. AB'nin ortak iç pazar ve Schengen Bölgesi alanı yaratma çabası Birlik içinde sınırların olmadığı bir oluşum gerçekleştirirken, beraberinde düzensiz göç ve insan ticareti gibi sorunları getirmiş, bu nedenle AB ülkeleri dış sınırlarını güçlendirme yoluna gitmiştir. Bu durum AB'nin kendi değerleri olan hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, ayrımcılık yapmama gibi ilkelere tezatlık yaratmıştır.

AB ülkeleri, her ne kadar uluslararası anlaşmalara taraf olsa da üye ülkeler çoğu zaman kendi ulusal çıkarlarını uluslararası anlaşmalardan üstün tutmuştur. Bu durum külfet paylaşımı sorunsalını beraberinde getirmiş, üye ülkeler arasında

adaletsiz bir dağılım ortaya çıkmıştır. Özellikle Almanya, İtalya, İspanya ve Yunanistan gibi ülkeler AB içinde en fazla sığınmacı başvurusu alan ülkeler olmuş, son yıllarda Doğu Avrupa ülkelerinin yük paylaşımına olan tutumu ve AB’de yarattığı kriz, Birliğin adil ve etkin göç yönetimi politikasının eksikliğine vurgu yapmıştır.

Gelişen süreçte Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları ile ortak bir sığınma sistemi oluşturulmaya çalışılmış fakat başarılı bir tablo çizilememiştir. Tampere Zirvesi ile ortak bir sığınma sistemi kavramının Birlik nezdinde güçlendirildiği görülmektedir. Dublin Sözleşmesi ile sığınma başvurusundan sorumlu devlet belirlenmiş ve her başvuru için inceleme yapılması kuralı getirilmiştir. Fakat öte yandan getirilen güvenli üçüncü ülke kavramı ile AB’nin ülkelerine kabul etmek istemediği sığınmacıları güvenli olarak gördüğü bir üçüncü ülkeye göndermesiyle sorumluluğu kendisinden atarak komşu ülkelere oluşan tampon bir alan yaratmaya çalıştığı görülmüştür. Bu nedenle bu ilke sığınma başvurularının incelenmeme riskini beraberinde getirmiştir. Dublin II Tüzüğü’nün 4. Maddesinde sığınmacının dosyasını inceleme görevinin yabancının ilk başvuru yaptığı ülkenin sorumluluğuna vermesi bazı ülkelerde baskı yaratmıştır. Dublin III Tüzüğü ile birtakım değişiklikler önerilmiş fakat genel olarak Dublin Prosedürünün Birlik genelinde sürdürülebilir ve adil bir paylaşım yaratmadığı, özellikle sınır ülkelerinde yaşanan baskı sonucu üye devletler arasında ortaya çıkan eşitsizlik eleştirilen bir konu olmuştur. 2008 ve 2018 yılları arasında AB’ye yönelik sığınma başvurularında ciddi bir artış görülmüş, en fazla başvuru alan ülke Almanya olmuştur. AB’ye yönelik sığınma başvurusu yapan ülkeler ise yoğun olarak Suriye, Afganistan ve Irak olarak belirtilmiştir. Üye devletler arasındaki yükü azalmak için yeni bir reform gerekliliğinin altı çizilmiştir. AB, tüm bu yasal süreçler içinde göç ve sığınma alanlarına ilişkin çalışmalar yapmış, bu durum adaylık sürecinde olan Türkiye’yi de etkilemiştir.

Bu anlamda resmi ilişkisi 1963 yılında Ankara Antlaşmasıyla başlayan AB diyalogu, 1999 Helsinki Zirvesiyle Türkiye’nin adaylık statüsünün onaylanmasıyla yeni bir sürece girmiştir. Zirve kararında Türkiye’nin sığınma hakkı ve mültecilik statüsü verilmesi unsurlarında AB ile işbirliğine girmesi talep edilmiştir. 2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesini takiben Türkiye’nin AB Müktesebatını benimsemesi için bir ulusal program çıkarması gerektiği belirtilmiştir. Hazırlanan Ulusal Programa

göre öncelikli çalışma alanı olarak göç ve sığınma konuları belirlenmiştir. Bunu takip eden süreçte 2005 yılında İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı çıkartılmış ve mevcut kapasitenin AB ile eşgüdümlü hale getirilmesi amaçlanmıştır. AB ve Türkiye arasında 2013 yılında Geri Kabul Anlaşması imzalanmış, Türkiye vize serbestisi şartı koymuş, 2016'da ise şart karşılanmadığı için Anlaşmayı dondurmıştır.

Türkiye'nin 1951 Sözleşmesine coğrafi sınırlama getirmesi, AB için yük paylaşımı konusunda engel oluşturmakta ve bu konuda Türkiye'ye eleştirilerini devam ettirmektedir. Siyasal istikrarsızlık ve iç çatışma yaşayan ülkelere yakınlığı ve mevcut stratejik konumu itibarıyla Avrupa'ya gitmek isteyen sığınmacılar için transit ülke görevi gören Türkiye bu çekinceyi kaldırmamakta ısrarlı davranmıştır. Bu durumda Türkiye, kendi sınır güvenliğini koruyarak AB karşısında elini güçlü tutmayı amaçlamaktadır. Nitekim coğrafi çekincenin kaldırılması konusunda AB tarafından birtakım güvencelerin verilmesi gerekmektedir. Aksi durumda Türkiye'nin daha da fazla yük altına girmesi kaçınılmazdır. Fakat her ne kadar böyle bir çekince belirtilse de, Türkiye ve dünya gündeminde son yıllarda yaşanan Suriyeli göçmen krizi derin yer etmiştir.

2011 yılından itibaren artarak gelen Suriyeli sığınma başvuruları karşısında Türkiye coğrafi çekince nedeniyle bu kişilere mülteci statüsü verememekte, bu durum kitlesel akın durumunda yeni bir politika aracı oluşturmaya neden olmaktadır. Resmi kayıtlara göre 3,6 milyon Suriyeli sığınmacının yaşadığı Türkiye daha önce karşılaşmadığı kadar büyük bir krizle karşı karşıya kalmıştır. Türkiye insan kaçakçılığı ve denizlerde can güvenliği sağlama gibi konularla mücadele etmek zorunda kalmıştır.

Ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi alanda tüm toplumu etkileyen bu büyük hareket, bazı kesimler tarafından kabul edilmekte zorlanmış ve entegrasyon politikalarını zorunlu kılmıştır. Sosyal uyum sorununu da beraberinde getiren bu süreç, eğitim, sağlık, ikamet, çalışma hakkı gibi çeşitli alanlarda yeterli ve kapsayıcı yapılanmaları zorunlu kılmıştır.

Özellikle kitlesel göç hareketinin başlarında Türkiye'deki eksik altyapı kişilerin ülkeye kayıt olmasında kargaşa ve düzensizliğe neden olmuştur. Bu kriz karşısında bütüncül ve rasyonel bir politika üretmesi beklenen Türkiye, mevzuatın sığınma ve göç alanında yetersiz kalması nedeniyle Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nu 2013 tarihinde yürürlüğe sokmuştur. AB müzakere sürecinin bir

parçası olarak YUKK ile sığınma ile ilgili tanımlar değişmiş, sığınmacı kavramı yerine şartlı mülteci kavramı getirilmiş, ayrıca başvuru sahibi tanımı mevzuata girmiştir. Bunlara ek olarak YUKK kapsamında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuş, göç kavramı kurumsal temele oturtulmuştur. YUKK'un 91. Maddesi gereği 2014 yılında Geçici Koruma Yönetmeliği çıkarılarak Suriyeli göçmenler için özel bir statü literatüre eklenmiştir. Bu tarihten sonra geçici koruma sahibi olarak tanımlanan Suriyeliler için Yönetmelik çerçevesinde haklar belirlenmiş ve yasal dayanak kazanmıştır. Geçici Koruma Yönetmeliğinin 33. Maddesinde geçici koruma amacıyla Türkiye'de bulunan yabancılara kanun ve idari gerekliliklere uyma yükümlülüğü getirilmiştir.

Türkiye ile AB arasında 2013 yılında imzalanarak 2016 yılında yürürlüğe giren GKA, AB tarafından vize muafiyeti sürecinin ön koşulu olarak başlatılmıştır. AB'nin diğer aday ülkelerle yaptığı GKA'dan farklı olarak Türkiye ile imzaladığı GKA'da vize serbestisi sağlanmamıştır. Ayrıca Türk hükümeti için geri kabul kapasitesi ile ilgili önleyici tedbirlerin alınmaması bir diğer dezavantaj yaratmıştır. Bu durum karşısında Türkiye'nin vaat edilen vize serbestisi karşılanmadığı için Geri Kabul Anlaşmasını durdurma gibi tavır sergileyebildiği görülmektedir.

AB'nin aday ülkelerdeki durumu ve AB müktesebatına yönelik çalışmaların varlığını değerlendirdiği ilerleme raporları 2016 yılından itibaren ülke raporu adını almış ve düzenli olarak yıllık veriler sunmuştur. Toplu göç krizinin yoğun yaşandığı yıllarda Yunanistan'a girmek için Türkiye'den düzensiz olarak deniz yolunu tercih eden sığınmacıların, ciddi oranda can kaybı yaşaması göç yönetim politikalarının göçün insani boyutuna yoğunlaşmasını beraberinde getirmiştir. Raporda, Suriyeli göçmenlerin erken yaşta ve zorla evlendirildikleri belirtilen bir diğer husus olmuştur. 2016 yılında Suriyeli geçici koruma altındaki kişilerin sayısı yaklaşık 3 milyon olarak ifade edilmiştir. 2018 yılında yayınlanan Komisyon raporunda ise bu sayı yaklaşık 3,5 milyon olarak açıklanmıştır. Türkiye'ye göç yönetimi konusunda yapılan mali yardımlar vurgulanarak işbirliğinin artırıldığı ifade edilmiştir. Son yayınlanan 2019 yılı ülke raporunda resmi kayıtlara göre geçici koruma statüsünde 3,6 milyondan fazla kişinin olduğu ve Türkiye'nin dünyada en fazla kişiyi koruma altına alan ülke olduğu belirtilmiştir. Türkiye'nin sığınma politikasının AB mevzuatı

uyarınca giderek ivme kazandığı, bu durumun AB ülkeleri tarafından memnuniyetle karşılandığı görülmektedir.

AB'nin göç yönetimi konusunda insani değerlerden ziyade dış sınırlarını korumaya yönelik tavır aldığı görülmektedir. AB'nin düzensiz göçmenle uluslararası koruma ihtiyacı içindeki kişiyi bir potada tutan yaklaşımı insan hakları ihlallerine neden olmaktadır. Ayrıca, ilk sığınılan ülke ve güvenli üçüncü ülke gibi kavramlar güvenlik odaklı yaklaşım benimsediğinin göstergesidir.

Sonuç olarak, AB sığınma politikasının Türk göç politikasına etkilerini ölçmeyi hedefleyen bu çalışmada, AB müktesebatı çerçevesinde Türkiye'nin mevzuata yönelik, kurumsal ve idari yapısını AB istekleri doğrultusunda geliştirdiği özellikle yaşanan kitlesel akın karşısında üstlendiği uluslararası ve insani sorumluluk ile AB'nin yükünü hafiflettiği görülmektedir. Son gelişmeler ışığında AB- Türkiye ilişkilerinin mevcut coğrafi konumlanma nedeniyle göç ve sığınma merkezli olmaya devam edeceği açıktır. Dünya sisteminde eski çağlardan beri yaşanan zorunlu göç ve uluslararası koruma ihtiyacı, değişen siyasal sistemlerle tekrar tekrar yaşanacağı, bu döngü karşısında uluslararası toplumun daha fazla işbirliği sağlaması gerektiği ortadadır. Türkiye'nin AB'ye yönelik insan hareketi karşısında kilit bir rol aldığı stratejik konumu itibariyle, Türkiye'nin AB'ye katılım konusunda her ne kadar istekli olmasına rağmen, değişen siyasal düzlemde kendi stratejisini oluşturmayı hedeflemesini zorunlu kılmaktadır.

KAYNAKÇA

Acer, Y., Kaya, İ. ve Gümüş, M. (2010). Yasadışı Göç ve İltica Bağlamında Sınır Güvenliği: Avrupa Birliği Düzenlemeleri ve Türkiye. *Yerelden Küresele Sınırdaşan Suçlar*, Ankara: Polis Akademisi Yayınları.

Akcaraca Köse, M. (2015). Geri Kabul Anlaşması ve Vizesiz Avrupa: Türkiye'nin Dış Politika Tercihlerini Anlamak. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*. 3(2):195-202

Alston P. ve Weiler, J.H.H. (1998). An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy. *European Journal of International Law*, Oxford University Press. 9(4): 658-723.

Altınışik, Ç. ve Yıldırım, M.Ş. (2002). *Mülteci Haklarının Korunması*. Ankara: Ankara Barosu Yayınları.

Apap, J., Carrera, S.ve Kirişçi K. (2004). Turkey in the European Area of Freedom, Security and Justice, Centre for European Policy Studies. *EU-Turkey Working Papers*. No:3. Brussels: CEPS.

Apap, J. (2001). Shaping Europe's Migration Policy, New Regimes For The Employment Of Third Country Nationals : A Comparison Of Strategies In Germany , Sweden , The Netherlands And The UK. *Working Document No: 179*. Centre for European Policy Studies.

Avrupa Birliği Temel Haklar Ajansı ve Avrupa Konseyi (2015). *Sığınma, Sınırlar ve Göç ile İlgili Avrupa Hukuku El Kitabı*, Lüksemburg: Avrupa Birliği Resmi Yayınlar Ofisi.

Aygün, M. ve Kaya, C. (2016). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukukunda Kalıcı Bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 7(1): 87-142.

Balkır, C. (2010). *Uluslararası Ekonomik Bütünleşme: Kuram Politika ve Uygulama AB ve Dünya Örnekleri*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Barrero, R.Z. (2002). State-based Logic versus EU-based Logic Towards Immigrants: Evidences and Dilemmas, *Asian and Pacific Migration Journal*, 11(4): 505-528.

Barkın, E. (2014). 1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi, *Ankara Barosu Dergisi*. (1): 333-360.

Başak, C. (2011). *Mülteciler, Sığınmacılar ve Yasadışı Göçmenler*. Ankara: İçişleri Bakanlığı Genel Yayınları.

Bayraktaroğlu Özçelik, G. (2013). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hükümleri Uyarınca Yabancıların Türkiye’den Sınır Dışı Edilmesi, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*. (108): 211-258.

Beşe, E. (2002). *Terörizm, Avrupa Birliği ve İnsan Hakları*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

BM (1948). *İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi*.

<https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf>, (05.02.2017).

BM (1951). *Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme*.

<http://www.goc.gov.tr/files/files/multec%C4%B1ler%C4%B1nhukuk%C4%B1statusune%C4%B1%C4%B1sk%C4%B1nsozlesme.pdf>, (16.02.2017).

BM (1967). *Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü*.
[http://www.goc.gov.tr/files/files/M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%C4%B0N%20HUKUK%20STAT%C3%9CS%C3%9CNE%20%C4%B0L%C4%B0%C5%9EK%C4%B0N%201967%20PROTOKOL%C3%9C\(1\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%C4%B0N%20HUKUK%20STAT%C3%9CS%C3%9CNE%20%C4%B0L%C4%B0%C5%9EK%C4%B0N%201967%20PROTOKOL%C3%9C(1).pdf), (16.02.2017).

BMMYK (1992). UNHCR Position Relating to the Resolution on Safe Countries of Origin (London, 30 November – 1 December 1992).
<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/43662e712.pdf>, (30.02.2017).

BMMYK (1993). “İnsan Hakları ve Mülteciler Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği İnsan Hakları Bilgi Kitapçığı No. 20”, *İnsan Hakları Savunucuları*, <http://insanhaklarisavunuculari.org/dokumantasyon/items/show/299>, (01.06.2019).

BMMYK (1998). *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*. Ankara: Damla Matbaası.

BMMYK (2000). *Dünya Mültecilerinin Durumu: İnsani Yardımın Elli Yılı*. Ankara: Başkent Matbaası.

BMMYK (2001). *Mültecilerin Korunması Uluslararası Mülteci Hukuku Rehberi*. Parlamenterler İçin El Kitabı, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55fa659a4>, (27.09.2016).

BMMYK (2004). *Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations*. No. 100 (LV), <https://www.unhcr.org/excom/exconc/41751fd82/conclusion-international-cooperation-burden-responsibility-sharing-mass.html>, (21.10.2017).

BMMYK (2009). Protecting Refugees and The Role of UNHCR. <https://www.refworld.org/docid/49f1d3e92.html>, (17.05.2018).

BMMYK (2010). Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler, <https://www.unhcr.org/tr/11798-siginma-ve-multeci-konularindaki-uluslararasi-belgeler-ve-hukuki-metinler.html>, (22.09.2018).

BMMYK (2013). *Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçüt ve Usuller Hakkında El Kitabı*. Ankara: BMMYK.

BMMYK (2015). *Uluslararası Koruma Hakkında Kılavuz İlkeler No. 11*. <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55fa63964>, (27.09.2016).

BMMYK ve Avrupa Komisyonu (2001). *Uygulayıcılardan AB İltica Müktesebatına Yönelik Yorumlar*. Viyana: BMMYK.

BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, (2005). *İltica ve Göç Mevzuatı*. Ankara: Başkent Matbaası.

BMMYK ve STK Ortakları (2003). *Mültecilerin Korunması: STK'lar İçin Saha El Kitabı*. Ankara: BMMYK.

Boswell, C. (2000). European Values and The Asylum Crisis. *International Affairs*, 76(3): 537-557.

Boswell, C. (2005). Migration in Europe, *A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration* https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/rs/RS4.pdf (11.01.2018).

Boswell, C. (2002). EU Immigration and Asylum Policy: From Tampere to Laeken and Beyond, *The Royal Institute of International Affairs*, Briefing Paper No:30

<https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Europe/eu.pdf> (15.02.2018).

Bozkaya, Ö. ve Kıncal, A. (2018). Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Suriyeli Yerinden Edilmiş Kişiler Bağlamında Türkiye'nin Göç Politikasındaki Gelişimin Değerlendirilmesi. *Göç Araştırmaları Dergisi*. 4(2): 90-126.

Bozkurt, E., Özcan, M. ve Köktaş, A. (2004). *Avrupa Birliği Hukuku*. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.

Carchedi, G. (2009). *Başka Bir Avrupa İçin Avrupa'nın Ekonomik Bütünleşmesinin Sınıf Tahlili*. Çev. Mustafa Topal. İstanbul: Yordam Kitap

Carrera, S. (2004). What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?. CEPS Working Document No. 208. http://aei.pitt.edu/6643/1/1162_208.pdf, (22.09.2017).

Cartagena Kolokyumu (1984). *Cartagena Mülteci Bildirisi*, <http://sorular.rightsagenda.org/Uploads/MULTECI%20MEV/1984%20CARTAGEN A%20M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%20B%C4%B0LD%C4%B0R%C4%B0S%C4%B0.pdf>.

Castles, S. ve Miller, J. M. (2008). *Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*. Çev. Bülent Uğur Bal ve İbrahim Akbulut. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Council of the European Union (1991). *Council Resolution of 30 November 1992 on Manifestly Unfounded Applications for Asylum (London Resolution)*. <http://www.refworld.org/docid/3f86bbcc4.html>, (15.04.2017).

Council of the European Union (1992). *EU Council Resolution of 30 November 1992 on Manifestly Unfounded Applications for Asylum (London Resolution)*, <http://www.refworld.org/docid/3f86bbcc4.html>, (15.04.2017).

Council of the European Union (1995a). *EU Council Resolution of 20 June 1995 on Minimum Guarantees for Asylum Procedures*. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31996Y0919\(05\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31996Y0919(05)) (03.03.2018).

Council of the European Union (1995b). Council Resolution on Sharing with Regard to the Admission and Residence of Displaced Persons on a Temporary Basis. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31995Y1007\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31995Y1007(01)), (21.05.2017).

Council of the European Union (1996a). *Treaty on European Union on the Harmonized Application of the Definition of the Term 'Refugee' in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 Relating to the Status of Refugees*. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996F0196:EN:HTML>, (29.02.2017).

Council of the European Union (1996b). Council Decision. *On an Alert and Emergency Procedure for Burden-Sharing with Regard to the Admission and Residence of Displaced Persons on a Temporary Basis*. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996D0198:EN:HTML> (22.06.2017).

Council Of the European Union and European Commissions (1998). *Action Plan on How Best to Implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam on the Creation of an Area of Freedom, Security and Justice*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l33080>, (20.06.2017).

Council of the European Union (1999). *Tampere European Council Presidency Conclusions*. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm?textMode=on, (11.04.2016).

Council of the European Union (2000). *Concerning the establishment of Eurodac for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention*, 2000/2725/EC. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32000R2725>, (24.04.2017).

Council of the European Union (2001a). *Council Decision on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey*, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Apd/Turkey_APD_2001.pdf, (14.06.2018).

Council of the European Union (2001b). *Council Directive on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences Thereof*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001L0055>, (11.01.1017).

Council of the European Union (2003). *Dublin II Regulation*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l33153>, (20.07.2019).

Council of the European Union (2006a). *Council Decision. Concerning the Establishment of 'Eurodac' for the Comparison of Fingerprints for the Effective Application of the Dublin Convention*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006D0188>, (28.03.2017).

Council of the European Union (2006b). *Council Decision of 23 January 2006 on the Principles, Priorities and Conditions Contained in the Accession Partnership with Turkey*.

Cunliffe, A. ve Wilton, J. (2006). The Development of a European Asylum Policy in an Expanded European Union.

https://aa.ecn.cz/img_upload/f76c21488a048c95bc0a5f12deece153/Cunliffe_Wilton_Final.pdf, (19.03.2017).

Çakran, Ş. ve Eren, E. (2017). Mülteci Politikası: Avrupa Birliği ve Türkiye Karşılaştırması, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14(39): 1-30

Çiçekli, B. (2009). *Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Çiçekli, B. (2003). *Yabancılar ve Polis*. İstanbul: Seçkin Yayınevi.

Çiçekli, B. (2007). *Yabancılar Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Dardağan Kibar, E. (2012). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısında ve Başlıca Avrupa Birliği Düzenlemelerinde Yabancıların Sınır Dışı Edilmelerine İlişkin Kurallar: Bir Karşılaştırma Denemesi, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 11(2): 53-74.

Dearden, S.J.H. (1997). Immigration Policy in the European Community, European Development Policy Study Group, *Discussion Paper*. No:4. <http://e-space.mmu.ac.uk/1879/1/dearden%204.pdf>, (22.10.2018).

Devlet Planlama Teşkilatı (2003a). *Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi*. 14 Nisan 2003 Tarihinde AB Konseyi Tarafından Kabul Edilen Nihai Metin, Ankara. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf (25.08.2017).

Devlet Planlama Teşkilatı (2003b). *Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu*, https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf, (21.07.2019).

Dinan D. (2005). *Avrupa Birliği Ansiklopedisi*, İstanbul: Kitap Yayınevi.

Dinan, D. (2013). *Avrupa Birliği Tarihi*. Çev. Hale Akay. İstanbul: Kitap Yayınevi.

Druke, L. (1993a). *Asylum in a European Community without Internal Borders*, https://www.ipw.uni-hannover.de/fileadmin/politische_wissenschaft/Dateien/luise_druke/mamangakis_467_485.pdf, (25.08.2017).

Druke, L. (1993b). Refugees Protection in the Post Cold War Europe: Asylum in the Schengen an EC Harmonization Process, *Les Accords de Schengen: Abolition des Frontieres Interieures ou Menace Pour les Libertes Publiques?*, Maastricht: European Institute of Public Administration.

Ekşi, N. (2011). İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin ‘Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye’ Davasında Verdiği 22 Eylül 2009 Tarihli Kararın Değerlendirilmesi, *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika Kuram*, Ankara: BMMYK.

Elma, F. (2016). Suriyeli Sığınmacı Krizi ve Türk Kamu Yönetimine Etkisi: Göç Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Turkish Migration Conference*, University of Vienna.

Ergüven, N. S. ve Özturanlı, B. (2013). Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*.62(4): 1007-1061.

Eroğlu E. C. ve Taşkiran, R. (2002). Sığınma Hakkı ve Mültecilerin Durumu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*. 14(1): 105-128.

Erten, R. (2015). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 19(1): 3-49.

Ette, A. ve Faist, T. (2007). The Europeanisation of National Policies and Politics of Immigration: Research, Questions and Concepts. *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration- Between Autonomy and the European Union*. 3-37. New York: Palgrave Macmillan.

European Commission (1997). *Convention Determining The State Responsible For Examining European Community. Applications For Asylum Lodged In One Of The Member States Of The European Communities (Dublin Convention)*.[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:41997A0819(01)) (04.04.2017).

European Commission (1998a). *Questions and Answers on the Treaty of Amsterdam*. Brussels: Priority Information Projects.

European Commission (1998b). *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi'ne İlişkin 1998 Yılı Düzenli Raporu*,
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf, (21.07.2019).

European Commission (1999). *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi'ne İlişkin 1999 Yılı Düzenli Raporu*,
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999.pdf, (21.07.2019).

European Commission (2002). *Tampere Kick-Start to the EU's Policy for Justice and Home Affairs*, Fact Sheet 3.1,
http://ec.europa.eu/councils/bx20040617/tampere_09_2002_en.pdf (17.03.2017).

European Commission (2005). *Turkey 2005 Progress Report*,
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/Progress/Turkey_Progress_Report_2005.pdf, (21.07.2019).

European Commission (2006). *Living in an Area of Freedom, Security and Justice*. http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/01_pp_balazs.pdf, (18.01.2017).

European Commission (2008). *Policy Plan on Asylum an Integrated Approach to Protection Across The EU*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52008DC0360>, (14.06.2017).

European Commission (2011). *Europe without Borders: The Schengen Area*. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf, (02.02.2018).

European Commission (2015a). *EU-Turkey Joint Action Plan*. http://ec.europa.eu/priorities/migration/docs/20151016-eu-revised-draft-actionplan_, (10.04.2018).

European Commission (2015b). *Evaluation of the Dublin III Regulation DG Migration and Home Affairs Final Report*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/docs/evaluation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf, (21.07.2019).

European Commission (2016a). *Proposal for a Regulation of the European Parliament And Of The Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270&from=EN>, (20.07.2019).

European Commission (2016b). *Turkey 2016 Report*. <https://ec.europa.eu/neighbourhood->

[enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf),
(04.02.2019).

European Commission (2018). Turkey 2018 Report.
<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-turkey-report.pdf>, (04.02.2019).

European Commission (2019a). *Country Responsible for Asylum Application Dublin*.
https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en, (20.07.2019).

European Commission (2019b). Turkey 2019 Report.
<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-turkey-report.pdf>, (10.06.2019).

European Community (1985). *Convention Implementing the Schengen Agreement, The Schengen Acquis*.
[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML), (28.04.2017).

European Community (1986). *Final Act and Declarations of the Single European Act*.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0027>,
(22.06.2017).

European Parliament (1999). *Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions*. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm,
(12.04.2017).

European Parliament (2000). *Asylum in The EU Member States*, Directorate-General for Research, Working Paper, Brussels,
http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/pdf/108_en.pdf, (25.05.2017).

European Parliament (2019). *Briefing: EU Legislation in Progress - Reform of the Dublin System*,
http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI%282016%29586639_EN.pdf (20.07.2019).

European Parliament and the Council of the European Union (2013). Regulation (EU) No 604/2013 of 26 June 2013, “*establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>, (20.07.2019).

European Union (1992). *Treaty of Maastricht on European Union*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026>, (15.05.2017).

European Union (1996). *Joint Position Defined by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on the Harmonized Application of the Definition of the Term "Refugee" in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 Relating to the Status of Refugees*,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:063:0002:0007:EN:PDF>, (19.05.2017).

European Union (1997). *Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union*.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A11997D%2FPRO%2F02>, (22.06.2017).

European Union (1997). *Treaty of Amsterdam Amending The Treaty on European Union*,

<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, (22.06.2017).

EUROSTAT (2017). *Migration and Migrant Population Statistics*.https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics, (17.03.2018).

EUROSTAT (2019). *Asylum Statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics, (21.07.2019).

Formanek, A. (2004). *Managing Asylum: A Critical Examination of Emerging Trends in European Refugee and Migration Policy*. McGill University: Department of Political Science. (Unpublished Doctoral Dissertation).

Gençler, A. (2005). Avrupa Birliği'nin Göç Politikası. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*. (49):173-197.

Göçmen, İ. (2014). Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi. *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi* 13(2): 21-86.

Guild, E., Carrera, S. ve Balzacq, T. (2008). The Changing Dynamics of Security in an Enlarged European Union, Challenge Liberty and Security, Research Paper No: 12, <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2009/08/1746.pdf>, (21.06.2017).

Güleç, C. (2015). Avrupa Birliği'nin Göç Politikaları ve Türkiye'ye Yansımaları. *Tesam Akademi Dergisi*. (2): 81-100.

Güner, C. (2007). İltica Konusunda Türkiye'nin Yol Haritası: Ulusal Eylem Planı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 56(4): 81-109.

Hall, R. (2004). The Emerging European Refugee Policy: Does It Live Up to the Standards of the Geneva Convention?'. *International Seminar on Refugee and Migration Policy in the European Union*, Cicero Foundation. http://www.cicerofoundation.org/pdf/raymond_hall_nov_04.pdf, (11.05.2017).

Hatton, T.J. (2005). *European Asylum Policy*. Australia: School of Economics, Faculty of Economics and Commerce Australian National University.

Hatton, T.J. (2012). Asylum Policy in the EU: The Case for Deeper Integration, *Norface Migration Discussion Paper* 16. http://www.norface-migration.org/publ_uploads/NDP_16_12.pdf, (23.08.2017).

Hayes B. ve Bunyan T. (2003). Migration, Development and the EU Security Agenda, içinde *Europe in the World: Essays on EU Foreign, Security and Development Policies*, London. 71-80. <http://www.statewatch.org/news/2003/sep/bhtb.pdf>, (18.04.2017).

İçduygu, A. (2006). Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları, İstanbul: TÜSİAD.

İçduygu, A., Sert, D. Ş. ve Karaçay, A. B. (2009). Türkiye'ye Yönelen Göç ve Sığınma Hareketleri ve Politikaları Üzerine Brifing. *Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Programı, No: 1*.

İçduygu, A ve Aksel, D. B. (2012). *Türkiye'de Düzensiz Göç*. Ankara: Uluslararası Af Örgütü Türkiye.

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

İktisadi Kalkınma Vakfı. (2000). *Bütünleştirilmiş Haliyle Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmaları: Amsterdam Antlaşması*, İstanbul: İKV, Yayına Hazırlayan Cenk Bolayır.

Kalin, W. (2005). *Ülke İçinde Yerinden Olma Konusunda Yol Gösterici İlkeler: Açıklayıcı Notlar*. Çev. Kerem Altıparmak. Ankara: BM.

Kartal, B. ve Başçı, E. (2014). Türkiye’ye Yönelik Mülteci ve Sığınmacı Hareketleri. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 12(2): 275-299.

Kaunert, C. ve Leonard, S. (2012). The European Union Asylum Policy After the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection? *Refugee Survey Quarterly*, 31(4):1-20.

Kaya, İ. ve Yılmaz Eren E. (2015). *Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Durumu: Arada Kalanların Hakları ve Yükümlülükleri*. İstanbul: Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı.

Kirişçi, K. (2003). The Question of Asylum and Illegal Migration in European Union-Turkish Relations. *Turkish Studies*. 4(1): 79-106.

Kirişçi, K. (2007). “Yumuşak Güç” Aracı Olarak Daha Dostça Bir Şengen Vize Sistemi: Türkiye’nin Deneyimi. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 4(13): 27-56.

Köktaş, A. (2011). Avrupa Birliği’nde Sınır Güvenliği ve Yönetimi ile İlgili Gelişmeler ve Türkiye’nin Yeni Bir Sınır Güvenlik Birimi Kurma Çalışmaları. *Örgütlü Suçlar ve Yeni Trendler*. 241-263. Ankara: Polis Akademisi Yayınları.

Krisper, S. (2012). *The European Union’s Safe Country Concepts versus the Principle of Non-Refoulement*. (Unpublished Doctoral Dissertation). Universty of Vienna.

Kupiszewski, M. (2003). Consequences of EU Enlargement For Freedom of Movement Between Council of Europe Member States, Central European Forum For Migration Research. *Research Working Paper* http://www.cefmr.pan.pl/docs/cefmr_wp_2003-01.pdf, (27.09.2017).

Lodge J. ve Bayburtlu M. (2002). *Avrupa Birliği'nin Adalet ve İçişleri Alanındaki Müktesebatı ve Türkiye'nin Uyumu*. İstanbul: İKV Yayınları.

Marinho C. ve Heinonen, M. (1998). *Dublin After Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice*. University of Pittsburg. http://aei.pitt.edu/800/1/scop98_3_1.pdf, (15.10.2016).

Martin, P. ve Widgren, J. (2002). *International Migration: Facing the Challenge, A Publication of the Population Reference Bureau*, 57(1).

Migration News (1999). *EU Tampere Summit*. 6(10). http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=1931_0_4_0, (11.04.2017).

Mor, H. (2010). Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Sorunları. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 14(1): 499-541.

Odman, T. (1995). *Mülteci Hukuku*. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları.

Odman, T. (2011). Vatansızların Hukuki Durumu ve Türk Hukuku. *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika Kuram*, Ankara: BMMYK.

Oosting, D., Paquet, D.B. ve Henderson, N. (2004). AB İltica Politikasına Eleştirel Bir Analiz: Tampere'den Düşüş. Çev. Helmut Oberdiek. *Mülteci Çalıştayları*, Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi, http://multeci.net/wp-content/uploads/2017/08/AB_Itica_Politikas.pdf, (15.01.2018).

ORSAM (2012). *Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi*. Rapor No:123, The Black Sea International Rapor No: 22. Ankara.

Özcan, Ö. (2005). *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku*. Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırma Kurumu Kitapları.

Özcan, M. (2012). *Avrupa Birliğinde İnsan Hakları*. İstanbul: Hayat Yayıncılık.

Özer, Y. (2010). Yasadışı Göçün Kontrolünde Destekleyici Düzenlemelerin Rolü: Avrupa Birliği ve Türkiye Örnekleri, *Örgütlü Suçlar ve Yeni Trendler*. 197-216. Ankara: Polis Akademisi Yayınları

Özer, Y. (2011). Avrupa Birliği Süresince Türk Kamu Yönetimi Açısından İltica Konusu. *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika Kuram*. Ankara: BMMYK.

Özkan, I. (2017). *Göç, İltica ve Sığınma Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Öztürk, N.Ö. (2012). Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında Yer Alan Sığınma Hakkının Tahlili. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 3(2):187-229.

Pazarcı, H. (2008). *Uluslararası Hukuk*. Ankara: Turhan Yayınevi.

Pazarcı, H. (2005). *Uluslararası Hukuk Dersleri 2. Kitap*. Ankara: Turhan Yayınevi.

Peker, B. ve Sancar, M. (2005). *Mülteciler ve İltica Hakkı: Yasamın Kısıntısındakilere Hoşgeldin Diyebilmek*. Ankara: İnsan Hakları Derneği İktisadi İşletmesi Yayını.

Reçber, K. (2003). *Avrupa Birliği Mevzuatı*. Bursa: Ezgi Kitabevi Yayınları.

Samur, H. (2008). Avrupa Birliği'nde Göçe Yönelik Global Yaklaşım, *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*. 5(2): 1-16.

Savaşan, Z. (2009). AB’de Sığınma Hakkı: Ortak Sığınma Sistemi Oluşturma Amacı ve Devam Eden Kısıtlamalar, *İnsan Hakları Yıllığı*. (27):13-34.

Schengen Acquis. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:42000A0922(01)), (28.04.2017).

Selm, J.V. (2004). The EU as a Global Player in the Refugee Protection Regime. *From the AMID Working Paper Series*. MPI, <http://www.migrationpolicy.org/research/eu-global-player-refugee-protection-regime>, (11.04.2017).

Şen, F.Y. ve Özorul, G. (2016). New Threshold in Turkey- European Union Relationships: A Review Within The Context of Refugee Crisis, *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2(2): 86-119

Şemşit, S. (2018). Avrupa Birliği Politikaları Bağlamında Uluslararası Göç Olgusu ve Türleri: Kavramsal Bakış, *Yönetim ve Ekonomi*:25(1): 269-289.

Tekinalp, G. ve Tekinalp, Ü. (2000). *Avrupa Birliği Hukuku*. İstanbul: BETA Yayınları.

TBMM (1934). İskan Kanunu. Resmi Gazete 21. 06. 1934 tarih sayı: 2733

TBMM (2013). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*, Resmi Gazete 2013/28615

TBMM (2014). “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma. Resmi Gazete 2014/6652

TBMM (2018). *Göç ve Uyum Raporu*. 26. Dönem 3. Yasama Yılı. İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu.

https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2018/goc_ve_uyum_raporu.pdf, (01.02.2019).

T.C. Bakanlar Kurulu Kararı (1994). Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. 30 Kasım 1994 yılında 6169 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

T.C. Bakanlar Kurulu Kararı (2008). *Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı*. 14481 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

T.C. Bakanlar Kurulu Kararı (2005). *İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı*, 2003 Tarih 25178 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı.

T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2011). *Twinning Mekanizması ve Türkiye*. Ankara: Ofset Fotomat.

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2015). *Avrupa Birliğinde Geçici Koruma*, http://www.goc.gov.tr/icerik3/avrupa-birliginde-gecici-koruma_409_558_1096, (11.03.2018).

Thouez, C. (2000). *Towards a Common European Migration and Asylum Policy?*, New Issues in Refugee Research, Working Paper No: 27, Geneva: UNHCR.

Tirse'n, D. (1997). EU Charter Gives Cops Greater Power, *The Militant*, 61(39). <http://www.hartford-hwp.com/archives/60/017.html> (19.04.2018).

Tokuzlu, L. B. (2008). Avrupa Birliği Adaylık Sürecinde Türkiye ve Geri Gönderme Yasağı. *Stratejik Araştırmalar Dergisi*. (11): 1-16.

Tom, A. (2006). How Stricter Dutch Immigration Policies Are Contributing to Rising Islamic Fundamentalism in the Netherlands and Europe, *Washington University Global Studies Law Review*, 5(2):451-468.

Uluslararası Göç Örgütü. (2009). *Göç Terimleri Sözlüğü*. Cenevre: IOM.

Unat, N. A. (2002). *Bitmeyen Göç: Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Usal, Z. O. (2006). *Avrupa Birliği Sürecinde Uluslararası İnsan Hakları Sözleşmeleri ve Türkiye*. İstanbul: İktisadi ve Kalkınma Vakfı Yayınları.

Uzun, E. (2012). Geri Göndermeme (Non-Refoulement) İlkesinin Uluslararası Hukuktaki Konumu Üzerine Bir Değerlendirme. *Uluslararası Hukuk ve Politika*. 8(30) :25-58.

Yakut, B. (2010). Lizbon Sonrası AB'nin Yeni Kurumsal Yapısı ve Karar Alma Süreçlerinin Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanındaki Yansımaları. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*. 1(2):53-91.

Yılmaz, S. (2016). *Kitlesel Akın (Sığınma) Durumunda Geçici Koruma Rejimi ve Asgari Muamele Standardı*. Ankara: Seçkin Yayınevi.