

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

“ULUSLARARASI İNSANİ YARDIM SİSTEMİ: AB
TÜRKİYE İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE SURİYELİ
MÜLTECİLER ÖRNEĞİ”

MUSA AKGÜL

DANIŞMAN
Prof. Dr. HAKAN AY

İZMİR-2019

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Uluslararası İnsani Yardım Sistemi: AB Türkiye İlişkileri Çerçevesinde Suriyeli Mülteciler Örneği” adlı çalışmamın, 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.

Tarih

....../....../.....

Musa AKGÜL

İmza

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

**“Uluslararası İnsani Yardım Sistemi: AB Türkiye İlişkileri Çerçevesinde
Suriyeli Mülteciler Örneği”**

Musa Akgül

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Avrupa Birliği Anabilim Dalı

Avrupa Birliği Programı

Günümüzde karşı karşıya kalınan ve çözüm bekleyen en önemli sorunlardan biri mülteci sorunu olarak görülmektedir. Mültecilerin durumunu iyileştirmek ile ilgili çözüm yöntemlerinin başında ise insani yardım gelmektedir. Son yıllarda Suriye’de yaşanan savaş sonrası neredeyse 10 milyon Suriyelinin mülteci konumuna düşmesiyle birlikte Suriyeli mültecilerin durumunun ne olacağı sorusu mülteci krizi bağlamında çözüm bekleyen en acil konulardan olmuştur. Suriye’de 2011 yılında savaş başlamış ve aradan neredeyse 7 yıl geçmiş olmasına rağmen henüz bir sonuca varılamamıştır. Bu durum ise uluslararası camiada sorumluluk ya da yük paylaşımına dair tartışmaları gündeme getirmiştir. Suriyeli mülteciler konusunda en fazla sorumluluk alan ülke Türkiye’dir. Türkiye neredeyse 3,5 milyon Suriyeli mülteciyi ülkesine kabul etmiştir. Bu durum karşısında Türkiye’ye en fazla mali desteği sağlayanlar arasında AB gelmektedir.

AB dünyanın en büyük insani yardım bağışçısı olarak görülmektedir. Bu doğrultuda AB’nin bu yöndeki özellikle Suriye krizi sonrası yakın tarihli politikaları incelenecektir. Bu çalışma boyunca AB’nin yayınlamış olduğu insani yardım ilkelerine uymak konusunda ne kadar eksik kaldığı, özellikle insani yardımların politikleştirilmesine nasıl katkıda bulunduğu ve İnsani yardımların nasıl AB dış politikasının bir aracı olarak araçsallaştırıldığı konular tartışmaya açılacaktır. Yanı sıra insani yardım politikası üretmede dayanak olan temel insani ilkelere (insanilik, ayırım gözetmemek, tarafsızlık,

bağımsızlık) ne derece bağlı kaldığı gibi konular Suriyeli mülteci krizi sonrası Türkiye ile insani yardım konusundaki ilişkilerine odaklanarak ele alınacaktır. Bu çalışmadaki temel argüman AB'nin Türkiye'deki Suriyeli mültecilerle ilgili insani yardımlarının temel insani yardım ilkelerine bağlı kalmak konusunda zayıf kaldığını ve bu doğrultuda siyasi ve güvenlik çıkarlarından bağımsız olmadığını, hatta insani yardımın politikleşmesine katkıda bulunduğu şeklindedir.

Anahtar Kelimeler: Suriyeli Mülteciler, İnsani Yardım, Avrupa Birliği, İnsani Yardım Politikası.



ABSTRACT

Master's Thesis

“International Humanitarian Aid System: Case of Syrian Refugees in the Frame of Turkey and EU Relations”

Musa AKGÜL

Dokuz Eylül University

Graduate School of Social Sciences

Department of EU Studies

Master Degree on European Union Program

One of the most crucial problem which has waited for solution is seen as refugee crisis. Humanitarian aid would ben at the forefront of solutions for refugees. In recent years, with the impact of more than 10 million Syrians have fallen to the status of asylum seekers after the war in Syria, the questions about the situation of Syrians has become one of the most vital issues in the context of the refugee crisis. Although the war started in Syria in 2011 and it has continued almost 7 years, there has not been a result yet. This has led to debate about responsibility or burden sharing in the international community. By hosting about 3.5 million Syrian refugees, Turkey has been turning the country taking the most responsibility regarding the Syrian refugees. On the other hand, against this situation, the EU become leading country providing maximum financial assistance to Turkey.

The European Union is seen as the world's largest humanitarian donor. In this direction, the EU's recent policies especially in the aftermath of the Syrian crisis will be examined. Throughout this study, it will be analyzed whether or not EU comply with the humanitarian aid principles published by EU. In connection with this, how the humanitarian aid is instrumentalized as an instrument of EU foreign policy will open to debate. In addition to this, the fundamental humanitarian principles (neutrality, impartiality, humanity, independence) which produce foothold in humanitarian aid principles will be discussed by focusing on what extent EU stict to these principles and its

relations with humanitarian aid to Turkey. The main argument in this study can be summarized as the EU's humanitarian aid for Syrian refugees in Turkey remained weak in adhering to the fundamental humanitarian principles. Also in this direction, EU's humanitarian aid is not independent of its political and security priority and even it contributed to the politization of humanitarian aids.

Keywords: Syrian Refugees, Humanitarian Aid, European Union, Humanitarian Aid Policy



ULUSLARARASI İNSANİ YARDIM REJİMİ: AB TÜRKİYE İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE SURİYELİ MÜLTECİLER ÖRNEĞİ

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
TABLOLAR LİSTESİ	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ	xii
KISALTMALAR	xiii

GİRİŞ	1
-------	---

BİRİNCİ BÖLÜM

İNSANİ YARDIMIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

1.1. İNSANİ YARDIM KONUSUNA GENEL BAKIŞ	5
1.2. ULUSLARARASI İNSANİ YARDIM SİSTEMİ	6
1.2.1. BM ve İnsani Yardım	8
1.3. İNSANİ YARDIM VE ULUSLARARASI HUKUK	10
1.4. İNSANİ YARDIM FAALİYETLERİNE İHTİYAÇ DUYULAN DURUMLAR	12
1.4.1. Çatışma ve Savaşlar	12
1.4.2. Doğal Afetler ve Diğer Krizler	15
1.5. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İNSANİ YARDIMIN TARİHSEL GELİŞİMİ (EYLEM, SORUMLULUK VE FİNANS)	16
1.5.1. AB'de İnsani Yardımın Hukuki Kökenleri	17
1.5.2. AB'de İnsani Yardım Sisteminin Bileşenleri	20
1.5.2.1. Avrupa İnsani Yardım Sisteminde Komisyon'un Rolü	21

1.5.2.2. Komisyon’un İnsani Yardım Alanındaki Faaliyetleri	22
1.5.2.3. Komisyon’un Kalkınma Yardımları	23
1.5.2.4. Komisyon ile Üye Devletler Arasındaki İş birliği	25
1.5.2.5. Avrupa Komisyonu İnsani Yardım Departmanı (ECHO)	26
1.5.2.5.1. ECHO’nun Kurumsal Yapısı	27
1.5.2.5.2. ECHO’nun Faaliyetleri	28
1.5.2.5.3. ECHO’nun Kriz Değerlendirme Yöntemleri ve ECHO Denetimi	31
1.5.2.5.4. ECHO’nun Birleşmiş Milletler ile İlişkileri	34
1.5.2.5.5. IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı)	35
1.5.2.5.6. ICSP (İstikrar ve Barışa Katkı Aracı) ve EUTF (AB Güven Fonu)	36
1.5.2.5.7. AB’de İnsani Yardımlar İçin Finansman Kaynakları	37
1.6. TÜRKİYE’DEKİ MÜLTECİLER İÇİN MALİ YARDIM PROGRAMI: RAKAMLARA GENEL BAKIŞ	38
1.7. AVRUPA BİRLİĞİ İNSANİ YARDIM VE SİVİL KORUMA POLİTİKASI	40
1.8. AVRUPA İNSANİ YARDIM MUTABAKATI	41

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI REJİMDE VE TÜRKİYE’DE MÜLTECİLİK

2.1. ULUSLARARASI MÜLTECİ SİSTEMİNİN GELİŞİMİ	44
2.2. ULUSLARARASI HUKUKTA MÜLTECİLER	48
2.2.1. 1951 Cenevre Sözleşmesi	51
2.2.2. BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)	52
2.3. TÜRKİYE’DEKİ SURİYELİ MÜLTECİLER	55
2.4. TÜRKİYE’DE MÜLTECİLERE YÖNELİK MEVZUAT	56
2.4.1. Mülteci, Şartlı Mülteci, İkincil Koruma, Geçici Koruma Nitelikleri	59
2.5. TÜRKİYE’DEKİ SURİYELİ MÜLTECİLERİN SOSYO-EKONOMİK HAKLARI	62
2.5.1. Eğitim Hakkı	62
2.5.2. Sağlık Hakkı	64

2.5.3. Çalışma Hakkı	66
2.5.4. Konut ve Mülk Edinme Hakkı	68

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE SURİYELİ MÜLTECİLER

3.1. SURİYE KRİZİ VE AB	71
3.2. TÜRKİYE’DEKİ SURİYELİ MÜLTECİLER VE AB’NİN MÜDAHALESİ	75
3.2.1. Türkiye ve AB Arasındaki “Mülteci Anlaşması” ve Etkileri	76
3.2.1.1. Mülteci Anlaşması’nın Müzakereleri ve İçeriği	77
3.2.1.2. Mülteci Anlaşmasının Yasallığı ve Etkileri	81
3.2.2. Uluslararası İnsan Hakları Hukuku ve Avrupa Sığınma Yasası	88
3.2.3. “Güvenli Üçüncü Ülke” Olarak Türkiye	93
3.3. SURİYE KRİZİ’NDE AB’NİN İNSANİ YARDIMININ NİTELİĞİ VE ZAYIF YÖNLERİ	97
3.4. AB’NİN KRİZ KARŞISINDAKİ YANIT STRATEJİSİ VE ÖNCELİKLERİ	102
SONUÇ	107
KAYNAKÇA	111

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Krizlerin İnsani Bedeli ve Vaat Edilen Fonların Karşılama Oranı (%)	s. 14
Tablo 2: ECHO ve AB Üye Devletlerinden Gelen Katkılar (Milyon Euro)	s. 34
Tablo 3: “Avrupa’nın Geleceğine Dair Beyaz Kitap’taki Senaryolarda Göçe Yaklaşım”	s. 83



ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: AB 2016 Yılı Bölgelere Göre Finansman	s. 28
Şekil 2: 2016 AB Fonlama Partnerleri	s. 29
Şekil 3: 2017 AB İnsani Yardım Kaynakları	s. 30
Şekil 4: Avrupa Ülkelerine Sığınma Başvurusu Yapan Suriyelilerin Sayıları	s. 72



KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ACP	African, Caribbean and Pacific Group of States (Afrika, Karayip ve Pasifik Ülkeleri)
Bkz./bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
ECHO	European Community Humanitarian Aid Office- European Commission Humanitarian Aid Department (Avrupa Topluluğu İnsani Yardım Ofisi-Avrupa Komisyonu İnsani Yardım Departmanı)
EU	European Union (Avrupa Birliği)
ICRC	International Committee of the Red Cross (Uluslararası Kızılhaç Komitesi)
IFRC	International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu)
LRRD	Linking Relief, Rehabilitation and Development (Yardım, Rehabilitasyon ve Kalkınmayı Bütünleştirmek)
NGOs	Non-governmental Organisations (Hükümet dışı kuruluşlar)
UN-OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Birleşmiş Milletler İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi)
ODA	Official Development Assistance (Resmi Kalkınma Yardımı)
SPHERE	Humanitarian Charter and Minimum Standarts in Humanitarian Response (Afet Müdahalesinde Minimum Standartlar)
UNDP	United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
UNFPA	United Nations Population Fund (Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu)

UNHCR	United Nations Refugee Agency (Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Birleşmiş Milletler Çocuk Fonu)
WHO	World Health Organisation (Dünya Sağlık Örgütü)
WFP	World Food Programme (Dünya Gıda Programı)



GİRİŞ

Meydana gelen doğal afetler ve yaşanan çatışmalar dünyanın pek çok bölgesinde insani krizlere yol açmaktadır. Günümüzde hem doğal hem de insan kaynaklı krizlerin artan yoğunluğu ve şiddeti nedeniyle insani yardım konusu sıklıkla gündeme gelmekte ve gün geçtikçe daha çok kişi insani yardıma ihtiyaç duymaktadır. Karşılaşılan bu felaketler, çeşitli aktörleri bu görevi yerine getirmek için harekete geçirmekte; Rönesans'tan günümüze en temel hak olarak kabul edilen insanın yaşam hürriyeti, çeşitli krizler karşısında korunmaya çalışılmaktadır.

İnsanî yardım alanında etkin olan aktörler tarihin farklı dönemlerinde değişen roller üstlenmişlerdir. Bugünden geriye doğru bakıldığında, insani yardım alanının temel olarak iki farklı döneme ayrılabilir. Bunlar, Soğuk Savaş döneminin iki kutuplu dünyası ve Soğuk Savaş sonrası dönem olarak adlandırılabilir. İlk dönem Komünist Blokun yıkılışı ile sona ermiştir. Soğuk Savaş dönemi, iki kutuplu dünyanın yapısına uygun olarak, devletlerin aktif olarak insani yardım alanında kendi bloğunun çıkarlarını aktive edeceği faaliyetleri yürüttüğü ve realist politik görüşün hâkim olduğu bir dönem olarak özetlenebilir. Bu çalışmanın temel odak noktası ise kapitalizmin mutlak zaferinin ilan edildiği, bir başka ifade ile "Duvar"ın yıkıldığı dönem sonrasının küreselleşen dünyasında insani yardım konusunda modern değerlerin pekiştirildiği dönemdir.

Güçlü rakibin ortadan kaybolması ve kapitalizmin altın döneminin ardından gelen krizlere paralel olarak devlet-sermaye ve toplum ilişkilerinin değişmesiyle devletin piyasadan elini çekmesi ve sınırlı devlet anlayışının hâkimiyet kazandığını görülmektedir. Devletlerin ekonomik yeniden üretim alanlarından geri çekilmesinden kaynaklı boşluğu bu dönemde devlet dışı aktörler doldurmuştur. Yine serbest ticaretin hız kazanması, finansal piyasaların yaygınlaşması ve dünyanın küresel bir köye dönüşümüne paralel olarak uluslararası kuruluşlar küresel arenada gittikçe etkin oyuncular olmaya başlamıştır. Tüm bu gelişmelerin insani yardım faaliyetlerine etkisine bakıldığında ise bu alanda hükümet dışı kuruluşların aktif olarak rol oynadığı dikkatleri çekmektedir. Bu insani yardım alanında, diğer pek çok alanda olduğu gibi alanında uzman kişilerin görev alması gibi gelişmeler olumlu bir etki yapsa da bu durum, faaliyetlerin teknik bir alana hapsedilmesi gibi bir sorunu da

ortaya çıkarmıştır. Diğer yandan bu kuruluşların varlığı ve yürütecekleri faaliyetler diğer devletlerden gelecek maddi desteklere bağlı olduğundan bu alanda yaşanan aksaklıklardan ötürü devletlerin bir anlamda sorumluluk alanları da azalmıştır.

Tüm bu anlatıya rağmen Soğuk Savaş sonrası dönem, çok kutuplu dünya düzeniyle birlikte insani yardım alanında devletlerin tamamen ortadan kaybolduğu ve bu faaliyetlerin sadece teknik ya da gereklilik olarak yürütüldüğü anlamına gelmemelidir. Aksine bu dönemde devletler ve çıkarları insani yardım faaliyetlerinin ciddi bir parçasıdır. Yardımların yalnızca yürütülme biçimi değişmiştir. Bu dönemin farkı ise Orta Doğu'da son yıllarda yaşanan çatışmalarda sivillerin hedef alınması ve çatışan tarafların değişen yapısı ile ekolojik krizlerin tetiklenmesi sonucunda geniş çaplı doğal afetlerin insani yardıma duyulan ihtiyacı arttırmasıdır. Bunun yanında yaşanan krizlerin artan şiddeti ve yapısının insani yardım faaliyetlerini yürütmede ortaya çıkardığı zorlukların da altı çizilmelidir. Diğer yandan gittikçe artan bu ihtiyaca paralel olarak insani yardım alanına yönelik artan finansman ve bu yardımların ulaştırılması gereken hedeflerin artmasıyla birlikte bu alanda yeni normlara, kurallara ve mekanizmalara olan gereksinim ciddi bir sorun alanı olarak durmaktadır İkinci Dünya Savaşı'ndan itibaren insani krizlere cevap üretebilmek için çeşitli düzeydeki otoritelerce ortaya birçok hukuki düzenleme, devletlerarası imzalanan ikili yahut çok taraflı antlaşmalar ve bu alanda kabul edilen norm ve ilkeler ile bu faaliyetler etkin bir şekilde ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmaya çalışılmıştır. Biriktirilen deneyimler, bu alana olan yatırımlarını artması ve teknolojik gelişmelere paralel olarak pratik faaliyet alanında gelişmelere yaşansa da yaşanan krizler ve uluslararası toplumun bu sorunlara müdahil oluşu insani yardım konusunun şaibelere açık bir alan olarak bırakmaktadır.

Genel olarak özetlemeye çalıştığımız insani yardım konusundan sonra, özel olarak çalışmanın kapsamına odaklanılacak olursa, insani yardım alanında en etkin olan aktörlerden biri Avrupa Birliği'dir (AB). Suriye'de 2011'den beri süren insani kriz karşısında AB'nin insani yardım alanında nasıl bir rol oynadığı bu tezin temel odak noktasıdır ve bu yüzden Avrupa Komisyonu tarafından Suriye'ye yapılan insani yardım faaliyetleri üzerinde durulacaktır. Bu çalışma aşamalı olarak 3 konuya değinecektir. İlk aşamada, insani yardım konusu ele alınırken, bir diğer aşamada uluslararası hukukta mültecilik ve uluslararası mülteci sisteminin gelişimi ve bunun

Türkiye’deki yansımaları konusu incelenecektir. Son aşamada ise dünyanın en büyük insani yardım faaliyeti yürüten Avrupa Birliği’nin insani yardım sistemi, Suriye krizi bağlamında ele alınacaktır. Bu çalışmanın temel gayesi insani yardım alanında norm yapıcı bir güç olan AB’nin Suriye krizi bağlamında insani yardım alanındaki norm ve ilkelere, Türkiye pratiğinde uygun hareket edip etmediğini ortaya koymaktır.

Bu tez kapsamında sorulan sorular ve değinilen her bir başlık şu nihai varsayım üzerinden şekillenmektedir. AB, Türkiye’deki Suriyeli mültecilerle ilgili temel insani yardım ilkelerine (tarafsızlık, insanilik, bağımsızlık) bağlı kalma konusunda zayıf kalmıştır çünkü ekonomik, siyasi ve güvenlik kaygıları dolayısıyla insani yardım faaliyetlerinin politikleşmesinin önünü açmıştır. Tam da bu nedenle bu çalışmanın araştırma sorusu, “Türkiye’deki Suriyeli mültecilerle ilgili insani yardım faaliyetleri yürütülürken dikkat edilmesi gereken hususlar AB tarafından ne kadar karşılandı?” olarak ifade edilebilir. Araştırma sorusunun zaman ve coğrafya bakımından sınırlandırılması karşısında yine de genel bir soru olması dolayısıyla bu soru, İnsani yardım nedir, İnsani yardım faaliyetlerinin yürütülmesinde etkili olan ilke ve değerler nedir, Uluslararası insani yardım sisteminin işleyişi nedir, AB’nin insani yardım sisteminin işleyişi nedir, İnsani yardım hususunda AB’nin hangi birimleri görev alır, Suriye Krizi’nde AB’nin insani yardım stratejisindeki eksiklikleri nelerdir, olmak üzere alt başlıklar ile detaylandırılarak desteklenebilmektedir.

Tüm bunlardan sonra çalışmanın kapsamı ile ilgili detaylara değinilmesi gerekirse, öncelikle çalışmanın birinci bölümünün ilk başlığında insani yardım konusuna genel bir bakış ile uluslararası insani yardım sisteminin gelişimi olacaktır. Bu kapsamda, Birleşmiş Milletler (BM) ve insani yardım ilişkisi, insani yardım faaliyetlerine ihtiyaç duyulan farklı durumların üzerinde durulacaktır. Bu bölümün bir diğer önemli alt başlığı olarak, AB’de insani yardımın tarihsel gelişimi, hukuki kökenleri ve AB’de insani yardım sisteminin bileşenleri ve AB insani yardım sisteminde komisyonun rolüne ve çalışmalarına odaklanılacak ve çalışma açısından odak noktası olan Avrupa Komisyonu İnsani Yardım Departmanı ve faaliyetleri üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde ise, uluslararası mülteci sisteminin gelişiminden başlayarak, uluslararası hukukta mülteciler ve mültecilerin uluslararası korunmasına odaklandıktan sonra Türkiye’deki Suriyeli mülteciler ve söz konusu

mültecilere dair mevzuat ile sosyo-ekonomik haklarına değinilecektir. Çalışmanın son bölümünde ise, Suriye krizi ile AB'nin rolü üzerinden Türkiye'deki Suriyeli mülteciler, AB'nin müdahalesi ve Türkiye ile AB arasındaki Mülteci Anlaşması'nın içeriği ve etkileri üzerinde durulacaktır. Tartışılan tüm bu başlıklar ışığında AB'nin Suriye krizi karşısındaki öncelikleri bağlamında, AB'nin insani yardımının niteliği ve zayıf yönleri üzerinde durulacaktır.

Çalışma kapsamında kullanılacak yöntemlere değinilecek olunursa; öncelikle nitelikli bir değerlendirme yapabilmek için birden fazla yöntem kullanılacaktır. İlk ve ikinci bölümün ilk kısmında konunun kavramsal, ilkesel boyutlarına değinileceği için betimleyici bir yöntem izlenecektir. Çalışmanın diğer bölümlerinde ise betimleyici bu anlatımın yanında güncel verilere, ikincil kaynaklara ve raporlara yer verilecektir. Tüm bunlar, AB insani yardım sistematüğini analiz etmeye yönelik olarak derlenip konuya ilişkin olarak eleştirel bir bakış açısı geliştirilmeye çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İNSANİ YARDIMIN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

1.1. İNSANİ YARDIM KONUSUNA GENEL BAKIŞ

İnsani yardım konusu, dünyanın en güncel sorunlarından biri olarak varlığını sürdürmektedir. Tunus'ta başlayan, sonrasında ise domino etkisi yaratarak birçok ülkeyi etkisi altına alan “Arap Baharı” sürecinin Libya ve özellikle Suriye'ye ulaşmasıyla insani krizler hızla artış göstermiştir. Bu durum bir yanyla acil insani yardımlara gereksinimi hızla arttırırken, bir diğer yanyla da söz konusu yardımların ulaştırılabilmesinin önünde büyük engeller yaratmıştır.

Dünya genelinde insani yardıma dair duyulan ihtiyacın geldiği durum BM Merkezî Acil Müdahale Fonu'nun rakamlarıyla şu şekilde özetlenebilmektedir:¹

İkinci Dünya Savaşı'nın sonlandığı tarihten itibaren ilk kez 2016 yılı sonu itibariyle, silahlı çatışma, doğal afetler ve siyasi istikrarsızlık dolayısıyla zorla yerlerinden edilen kişilerin sayısı 65 milyonu aşmıştır. 65 milyonun yaklaşık yarısını çocuklar ve yarısından fazlası kendi ülkelerinde yerinden edilmiş insanlar oluşturmaktadır. Bu doğrultuda 2015 ve 2016'da BM'nin Acil Müdahale Fonu'nun (CERF) %70'i – yaklaşık 600 milyon dolar- yerinden edilmiş insanlara ve ev sahibi topluluklara tahsis edilmiştir.

Tüm bu rakamlar açık bir biçimde gösterdiği üzere, yaşanan çeşitli kriz durumları sebebiyle dünya üzerinde 65 milyonu aşkın kişi yaşanan felaketler neticesinde hayatta kalabilmek için insani yardıma ihtiyaç duymaktadır. Yaşanan krizin kaynağı, boyutları, krizin nerede ve ne zaman yaşandığına bağlı olarak bu krize verilen cevaplar değişmektedir.

İnsani yardım ilk bakışta insani karakter taşıyan felaketler sırasında ve sonrasında ulusal otoritenin üzerinden gelemediği sorunların çözümü için genellikle kısa vadeli yardımlar olarak tanımlanabilir. BM mevzuatına göre insani yardım kavramı; “Yaşanan krizler sonucunda, bu krizlerden etkilenen toplumların hayatlarını kurtarmak ve yaşadıkları acıları azaltmak için yapılan yardımlar” şeklindedir. 36 bağışçı kuruluş ile hükümetlerin de taraf olduğu ve 2003 yılında imzalanan, “İnsani Bağışçılık İlkeleri ve Uygulamaları” (Principles and Good Practice of Humanitarian

¹ CERF, **2016 Annual Report**, 2016, <http://www.unocha.org/cerf/publication>, (Erişim Tarihi: 10.01.2018).

Donorship) belgesinde, insani faaliyetlerin amacı açıkça belirlenmiştir. Buna göre insani faaliyetlerin amacı; “hayat kurtarmak, acıları azaltmak, insan yapımı krizler ve doğal afetler esnasında ve sonrasında insan onurunu korumak, bu tür durumların ortaya çıkışını engellemek ve bunlara yönelik hazırlığı güçlendirmektir.”² Tüm bu tanımlamalardan anlaşıldığı üzere, insani yardımın kapsamı; nakdi yardımın yanında, içme suyu ve beslenme yardımı, eğitim ve sağlık imkânlarına erişimin yanı sıra doğal afetlere yönelik hazırlanma ve afet olasılığını azaltma çalışmaları ile kalkınma yardımları gibi kısa, orta ve uzun vadeli çalışmalardır.

Tüm bu farklılaşmanın kaynağını açıklayabilmek için bu bölümde İnsani Yardım Konusuna Genel Bakış başlığı kapsamında öncelikle Uluslararası İnsani Yardım Sistemi, BM ile insani yardım ilişkisi, İnsani Yardım ve uluslararası hukuka odaklanarak insani yardım alanında temel hukuki dayanaklar ve uluslararası aktörler incelenecektir. Daha sonra insani yardım faaliyetlerine ihtiyaç duyulan durumlar alt başlığının altında çatışma ve savaşlar, doğal afetler ve diğer krizler üzerinden her bir kriz çeşidinin kendine özgü şartları ve genel sonuçları üzerinde durulacaktır.

1.2. ULUSLARARASI İNSANİ YARDIM SİSTEMİ

İnsani yardım sistemi çağın çok tartışılan meselelerinden biri haline gelmiştir. Bugün çok önemli değişimler geçirmiş olan bu sistem, yine de her gün önemli yenilikleri ön plana çıkarmaktadır. İnsani yardım alanında gerçekleşen bu değişimlerin hukuki çerçevesi, insan hakları hukuku başta olmak üzere, uluslararası hukuk, mülteciler hukuku ve uluslararası insancıl hukuk gibi hukukun çeşitli dalları ile ilişki içindedir.

İnsani yardım ile ilgili literatür incelendiğinde temelde 2 ayrı dönemin hâkim olduğu görülmektedir. Bahsi geçen 2 dönem; Soğuk Savaş öncesi ve Soğuk Savaş sonrası olmakla birlikte insani yardım sistemi üzerine yapılan tartışmalar da her iki döneme atıfta bulunularak yürütülmektedir. Belgrad’ın³ altını çizdiği gibi Soğuk Savaş döneminde ulus devletlerin çıkarlarının temel alındığı, diğer bir ifadeyle realist

² Good Humanitarian Donorship, **Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship**, <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html>, (Erişim Tarihi: 16.01.2018).

³ Eric A. Belgrad ve Nitza Nachmias, **The Politics of International Humanitarian Aid Operations**, Green Wood Publishing, Londra, 1997, s.10-11.

politik görüşün hâkim olduğu insani yardım anlayışı mevcuttur. Çünkü bu dönemde iki ayrı blok ve çatışan çıkarları hâkimdir. Dönem ayrıca devletlerin sadece krizlerin değil, ekonomik ve sosyal hayatın içinde sorun çözücü olarak yer aldığı bir dönem olması dolayısıyla insani yardım alanında hükümet dışı kuruluşlardan ziyade genellikle devletlerin desteği altındaki uzman kuruluşların hakim politik etkinliğin etkisi altında belirli çıkarlar gözetilerek insani yardım alanında var olduğu bir dönemdir.

Soğuk Savaş sonrası döneme bakıldığında ise, kapitalist bloğun zaferiyle birlikte devletlerin perdenin gerisine çekildiği ve hükümet dışı kuruluşların insani yardım alanında aktif rol oynamaya başladığı bir döneme girildiği iddia edilebilir. Neoliberal politikaların etkisiyle devlet gece bekçisi rolüne geçmeye başlayınca sivil toplum içindeki faaliyetler giderek önem kazanmaya başlamıştır. Piyasa ekonomisi geliştikçe refah devleti anlayışı uluslarda hâkim olmuş ve sosyal yardımlarla birlikte insani yardımlarda sivil toplumun odağı olmuştur.⁴ Diğer yandan, sınıf temelli siyasetin önüne bir set çekilerek, kimlik siyasetinin önünün açılmasıyla birlikte, bu dönem Huntington'ın ifadeleriyle “medeniyetler çatışmasının” önünü açmıştır. Söz konusu dönemde ortaya çıkan çatışma ve savaşların iki ya da daha çok devletin çatışmasından ziyade ülke içindeki farklı toplulukların silahlı çatışması halini alması ve dolayısıyla sivillerin artan oranda hedef alınması insani yardıma olan ihtiyacın artması ile sonuçlanmıştır. Tüm bunlara ek olarak ekolojik kriz gibi faktörlerin tetiklediği doğal afetlerde insani yardım ihtiyacının artmasına neden olmuştur. Tüm bu nedenler dolayısıyla, müreffeh devletler ortaya çıkan bu ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmış, hükümet dışı kuruluşlar (NGO) insani krizlere cevap vermede öncelikli olarak yer almaya başlamıştır. Ortaya çıkan bu yeni duruma uygun olarak ulusal, uluslararası ve hükümet dışı kuruluşlar ikili ve çoklu anlaşmalar ile insani yardım alanında yeni norm ve ilkeler geliştirmişlerdir. İnsancıl hukuk da böyle bir sürecin sonunda ortaya çıkmıştır. Ortaya çıkan bu hukuk türü de BM ve uluslararası hukuk sistemleri tarafından sahiplenmeye çalışılmıştır.

⁴ Sosyal yardımlar için ayrıca bkz. Hakan Ay ve Recep Akan, “Tarihsel Süreçte Sosyal Yardımların Gelişimi”, **21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, c.6, s.18, 2017, s. 794.

1.2.1. BM ve İnsani Yardım

BM'nin bilinen ilk insani yardım çalışması, İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'da yerlerinden edilen insanlara yönelik olarak başlatılmıştır. O tarihten itibaren, BM ile uluslararası toplum her ne zaman doğal ya da insan yapımı bir felaket ile karşı karşıya kalsa insani yardım sağlama görevini yerine getirmek için çabalamaktadır. BM, hem insani yardımın sağlanması hem de hükümetler ile yardım kuruluşları arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi hususunda önemli bir rol oynamaktadır. Nitekim, dünyada yaşanan acil olaylarda ve uzun süreli destek verilmesi gereken durumlarda, insani yardımı sağlayarak, bir yandan çaresiz ve yardıma muhtaç insanların savunuculuğunu yaparken bir yandan da hükümet ve yardım kuruluşları arasındaki ilişkileri de geliştirmektedir.⁵

Artan insani yardım ihtiyacına paralel olarak, 1991 yılında BM Acil İşler Kurtarma Koordinatörü uluslararası desteği organize etmek için kurulmuştur. Bu komite insani yardım alanında uygulamaların danışmanı ve ivedilik gerektiren insani yardımların savunucusu olmakla beraber, İnsani İşler Koordinatörü Ofisinin (OCHA) başkanlığını yürütmektedir. Ayrıca, insani krizlerle tek başına baş edilemeyecek durumlarda BM desteğini organize etmektedir.

OCHA ise bir acil durum olduğunda uluslararası yardımları koordine etmekle görevlidir. OCHA, acil durumun olduğu ülkedeki BM ofisiyle temasa geçerek, yardım için önceliklerin belirlenip, bu krizin gerektirdiği çerçevede acil durumdan etkilenen bölgelere yardım ve desteği koordine eder. Öncelikle insani yardım gerektiren bölge için ihtiyaç tespiti yapıp, bu tespitten sonra kaynakları harekete geçirerek; bağış toplamak için toplantılar düzenler, bu bağışların nasıl kullanıldığını takip eder ve gelişmelerle ilgili bilgileri düzenleyip, rapor haline getirerek bağış yapan ülkeleri bilgilendirir. Tüm bunlar bağışlara ek olarak, OCHA'nın merkezi döner sermayesinden karşılanmaktadır.⁶

OCHA'nın yanı sıra; Kalkınma Programı (UNDP), Dünya Gıda Programı (WFP), Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF) ve Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) gibi BM kuruluşları kriz durumlarında insani yardımların sağlanması ve

⁵ BM Enformasyon Merkezi, **İnsani Yardım**, <http://www.unicankara.org.tr/today/5.html>, (Erişim Tarihi: 18.01.2018).

⁶ BM Enformasyon Merkezi, **İnsani Yardım**, <http://www.unicankara.org.tr/today/5.html>, (Erişim Tarihi: 18.01.2018).

gerekli önlemlerin alınması konusunda çalışan kurumlardır. Her bir BM kurumunun kısaca rollerine bakılması gerekmektedir. UNDP'nin rolü, doğal felaketlerin etkilerini en aza indirebilmek ve bu felaketlere karşı hazırlıklı bulunabilmektir.⁷

UNDP ülke içindeki insani yardım kuruluşları ve hükümetler ile uzun vadeli kalkınma programları için de birlikte çalışmaktadır, zira UNDP, çeşitli eğitim programları, kredi planları ve altyapı projeleri ile kalıcı yardım çözümleri üretmeyi amaçlamaktadır.

WFP ise tüm dünyadaki mültecilerin veya ülke içinde yerinden edilmiş olan insanların büyük bir kısmına aynı zamanda doğa veya insan yapımı felaketlere uğramış kişilere gıda yardımında bulunmaktadır. WFP'nin %80 kaynağı insani yardımlar için kullanılmaktadır, çünkü kurum, UNHCR tarafından geniş çaplı mülteci besleme operasyonlarını yönetmek için yiyecek ve maddi yardım harekete geçirmekle sorumludur.⁸ Bunlara ek olarak, WFP, BM Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) ile yaklaşmakta olan yiyecek krizine ve teminine dikkat çekmekle birlikte gıda üretiminin iyileştirilmesi için zirai bilgiler verip ve çiftçilere yardım operasyonları düzenlemektedir.

İnsani yardıma muhtaç en kırılgan gruplar arasında kadınlar ve çocuklar gelmektedir. UNICEF bu sebeple diğer yardım kuruluşlarıyla beraber çocuklara su, sağlık, eğitim hizmetleri ve gerekli malzemeleri çocukların savaştan ve afetlerden en az zararı görmeleri için sağlamaya çalışmaktadır. Bunlara ek olarak, UNICEF, savaş bölgelerinde yaşayan çocuklar için önemli girişimlerde bulunmuştur. Bu girişimlerden bazıları; “barış alanları”, “ateşkes günleri” ve “barış koridorları” şeklinde sıralanabilmektedir. Ayrıca, özel programlara düzenleyerek, çocuklara psikolojik destek sağlamanın yanı sıra refakatçisi olmayan çocukları, aileleri ve/veya akrabaları ile birleştirmekte önemli roller oynamıştır.

Geçtiğimiz yıllarda, özellikle 2011 yılında Suriye Kriziyle birlikte, mültecilere verilen uluslararası yardıma olan ihtiyacın artmasıyla birlikte UNHCR, insani yardımın en önemli aktörlerinden biri haline gelmiştir. UNHCR, 1951 yılında yapılan Mültecilerin Durumlarına ilişkin Anlaşma ve 1967 Protokolüne dayanarak

⁷ United Nations Development Program, **About Us**, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/about-us.html>, (Erişim Tarihi: 19.01.2018).

⁸ BM Enformasyon Merkezi, **İnsani Yardım**, <http://www.unicankara.org.tr/today/5.html>, (Erişim Tarihi: 19.01.2018).

mültecilere uluslararası korumayı sağlamakla yükümlüdür. Diğer yandan, mültecilerin bulundukları ülkelerde insan onuruna uygun bir yaşam sürmeleri için diğer sivil toplum kuruluşları ile mültecilerin misafir oldukları ülkelere entegrasyonuna destek olmaktadır. Bunun dışında, mülteciler için eğitim, sağlık ve barınma konularının düzene konulması için rol oynamaktadır. Misafir olunan ülkede yaşanan sorunlar nedeniyle mültecilerin üçüncü bir ülkeye yerleşmesine yardımcı olmaktadır. Özet olarak, UNHCR'nin görevi uluslararası koruma ve mültecilere yardım etmek ise de UNHCR, mülteci sorununa ilişkin köklü çözümler bulabilmek adına barış, güvenlik, istikrar ve insan hakları alanına önemli katkılar sunmaya çalışmaktadır.

1.3. İNSANİ YARDIM VE ULUSLARARASI HUKUK

Uluslararası hukuk, afet ve askeri bir çatışma altında kalanlara verilecek olan hizmetler için asgari standartlara ulaşılmasını ve temel insani yardım prensipleri konusundaki hak ve sorumlulukları belirler. En temelde, uluslararası hukuk, insanların onurlarıyla yaşamaları ve hayatlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan yasal teminattır.

Modern anlamada uluslararası insani hukuk'un kökenleri 1859 yılında meydana gelen İtalya-Solferino'daki savaşa kadar götürülebilir. Bu savaş sonucunda basit yardım alamayan binlerce insanın ölümünden etkilenen İsviçreli Henry Dunant'ın Solferino Hatırası isimli kitabı Kızılhaç'ın ve 1864 Cenevre Sözleşmesinin oluşturulmasını hazırladı.⁹ 1906, 1929 ve 1949 Cenevre Sözleşmeleri ile 1977 Protokolleri ve 1899, 1907 Lahey Sözleşmeleri bunu izledi. Daha sonraki yıllarda, 1948 İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 1966 Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi, 1984 İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi, 1989 Çocuk Hakları Sözleşmesi de insani hakları ve insani yardım alanındaki temel sözleşmelerdir.

Yukarıda sıralanan tüm bu sözleşmelerin uluslararası insani hukuk kapsamında temel amacı ortaya koymaktadır. Bu amaç, çatışmadan zarar görmüş

⁹ Jean Pictet, **Fundamental Principles of International Humanitarian Law**, Martinus Nijhoff Publishing, Dordrecht, 1985, s. 25-26.

veya zarar görme ihtimali olan kişileri, olabildiğince çatışmadan uzak tutarak çatışmanın verebileceği zararlara karşı koruyabilmektedir. Kısacası insani hukuk, kriz durumunda insanları koruyan silahlı çatışma ve savaş hukukunun bir dalı olarak ortaya çıkmıştır. Fakat uluslararası insani hukuk temel olarak İnsani Hukuk ve Savaş Hukuku diye adlandırılabilir 2 koldan oluşmaktadır ve kapsam olarak sırasıyla Cenevre ve Lahey Hukukuna dayandırılmaktadır. Diğer yandan bu iki dal arasından keskin bir ayırım yapabilmek mümkün değildir.

İnsani yardım ve uluslararası hukukun kesişim noktasına bakıldığında bu çalışma için, 1949 Cenevre Sözleşmeleri ve 1977 Ek Protokolleri ayrıca önemlidir. 1949'da "Savaş Kurbanlarının Korunması için Uluslararası Sözleşmelerinin Yapılması Konferansı" şu 4 sözleşmenin kabul edilmesiyle sonuçlanmıştır; a) Çatışma alanında yaralanan ve hastalanan silahlı kuvvetler üyelerini, b) Denizde yaralanan ve hastalanan veya batma sonucu zarar gören silahlı kuvvetler üyelerini, c) Savaş esirlerini ve d) Siviller uluslararası hukukun korunması kapsamına alınması. 1977 Protokollerinden ikincisi uluslararası nitelikte olmayan çatışmalarla ilgili kuralları düzenleyerek Cenevre Sözleşmelerini tamamlayıcı ve geliştirici hükümler taşımaktadır.

Tüm bu sözleşmeler insani yardım alanında, insanların yaşam haklarının korunması, kriz ve savaş durumlarında insanlara yeterli yaşam standardının sağlanması, insanların zulme, insan onuruna yakışmayan şekilde aşağılayıcı davranış ve cezalara maruz kalmamasına yönelik olarak uluslararası arenada alınan yasal tedbirlerdir. Uluslararası insani hukuk devletleri ve diğer tarafları, sivil halkın ihtiyaçları karşılanmadığı bir dönemde uluslararası toplumu, kuruluşları ve devletleri, insani ve tarafsız bir yardıma bulunma konusunda uzlaşmaya zorlayarak, çatışma zamanlarında yardım yapılabilmesinin zorunluluğunu açıkça ifade etmektedir.¹⁰

¹⁰ İnsani Yardımın Hukuki Dayanakları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Birleşmiş Milletler, **İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi**, Paris, 1944 Madde. 3 ve 5.; Birleşmiş Milletler, **Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi**, 1966, Madde. 4 ve 6.; Birleşmiş Milletler, **4. Cenevre Antlaşması**, Cenevre, 1949, Madde 2, 3, 23, 55, ve 59; Birleşmiş Milletler, **Cenevre Sözleşmesi 1977 Birinci Ek Protokol**, Cenevre, Madde. 69, 70, 71; Birleşmiş Milletler, **Cenevre Sözleşmesi, 1977 İkinci Ek Protokol**, Cenevre, Madde. 18; Birleşmiş Milletler, **Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi**, 1966, Madde. 10, 11,12; Birleşmiş Milletler, **Çocuk Hakları Sözleşmesi**, 1989, Madde. 6, s. 24-37.

Tüm bu insani yardım konusu ve uluslararası insani yardım sistemi üzerine gerçekleştirilen odaklanmanın yanı sıra, bir sonraki başlıkta ise insani yardım faaliyetlerine ihtiyaç duyulan durumlar ve sonuçları üzerinde durulacaktır.

1.4. İNSANİ YARDIM FAALİYETLERİNE İHTİYAÇ DUYULAN DURUMLAR

Bugün insani yardım faaliyetlerine duyulan ihtiyaç, insani krizlerin gittikçe karmaşıklaşmasıyla birlikte artmaktadır. Bugün ekolojik kriz, hızlı şehirleşme, savaş ve çatışmalarda yaşanan değişimler dolayısıyla insani yardım faaliyetlerine ihtiyaç duyulan durumların kendisi dönüşüm geçirmektedir. Zira krizin sebeplerindeki bu değişim, krizlerin sıklığı ile yaşanan olumsuzlukların şiddetini ve açığa çıkma biçimini etkilemektedir. Tüm bunlar insani müdahale, diğer bir ifadeyle insani yardım alanında ihtiyaç durumların artmasıyla mevcut sistemin değişen ihtiyaçlar karşısında hızlı ve etkili cevaplar üretebilmek için yeni çözüm yolları üretmesini gerekli kılmaktadır. Bugün gelinen düzeyde yapılan milyarlarca dolarlık yardıma rağmen insanların hala insan onuruna yakışır bir biçimde hayatının devam ettirmeye oldukça uzak oluşu, insani yardım faaliyetlerine gittikçe artan ihtiyacın yanı sıra mevcut sistemin yenilenmesi gerektiğinin de önemli bir işaretidir. İnsani yardım alanındaki tüm bu gelişmelere karşın insani yardım faaliyetlerine ihtiyaç duyulan durumlar Çatışma ve Savaşlar, Doğal Afetler ve Diğer Krizler olmak üzere 3 başlık altında toplanmaktadır. Bahsi geçen bu başlıkların kendine özgü nitelikleri üzerinde kısaca durulacaktır.

1.4.1. Çatışma ve Savaşlar

Çatışma ve savaş durumlarında yaşanan ölüm ve yaralanmalar, kötüleşen sosyal göstergeler, yoksulluğun derinleşmesi, mülteci krizi, ülke içinde yaşanan yerinden edilmeler, yaşanan göç ve kıtlık gibi muhtemel olumsuz sonuçlar, insani yardıma duyulan ihtiyacın açığa çıkmasıyla sonuçlanacaktır.¹¹ Çatışma ve savaşların yarattığı yıkımı en aza indirebilmek ve savaşların limitleri olduğu gerçeğinden

¹¹ Mary Kaldon, **Inconclusive Wars, Seminer Notları**, The University of Sheffield'dan aktaran Murat İnan, **İnsani Yardım ve Avrupa Birliği Boyutu**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2012, s. 23.

hareketle bir savaş hukuku oluşturulması ihtiyacından insancıl hukuk doğmuştur.¹² İnsancıl hukuk aslında savaş ve çatışma durumlarında uyulması gereken kuralları detaylı bir biçimde ele alır. Çeçen'in de altını çizdiği gibi kapsam olarak sadece savaş ve çatışma durumları ile sınırlı olduğu için geçerli uluslararası hukuktan farklıdır.¹³ İnsancıl hukuk, savaş ve çatışma durumlarında esir, yaralı, hasta, sivil, kadın ve çocukların haklarını gözeterek, onlara karşı kötü muamelenin önüne geçmeye çalışır.

Kısaca insancıl hukukun kaynaklarına baktığımızda, ilk başta Kızılhaç ilkelerinin uyarlanmasıyla birlikte Cenevre Sözleşmesinde insancıl hukukun temellerini görürüz. 12 Ağustos 1949'da önceki dört sözleşmenin yeniden düzenlenip hazırlanmasıyla oluşturulan Cenevre Sözleşmelerine ek olarak 1977 yılında; "Uluslararası Silahlı Çatışmaların Mağdurlarının Korunması" ve "Uluslararası Nitelik Taşımayan Silahlı Çatışmaların Mağdurlarının Korunmasına" binaen hazırlanmış bir protokol ve son olarak 2005 yılında ise ayırt edici simgelere yönelik düzenlemeler içeren bir ek protokol de kabul edilmiştir.¹⁴

Günümüzde ise insancıl hukuk alanındaki tüm bu gelişmelere karşın çatışma ve savaşların doğasındaki değişimden dolayı insani yardım faaliyetleri dönüşen insani ihtiyaçlara cevap üretmekte yetersiz kalmaktadır. Bunda hızla artan ihtiyaca cevap verecek kadar büyük bir maddi gücün olmaması ve soruna temel sağlık, gıda ve barınma faaliyetleri üzerinden geliştirilen kısıtlı bakış açısının etkisi olduğu söylenebilir. Bunun dışında, dini ve etnik referanslı terör gruplarının ortaya çıkmasıyla, savaşın veya çatışmanın doğası değişmiştir. Savunma sanayindeki gelişmelere paralel olarak, çatışmalarda kullanılan araç ve gereçler değişmiştir. Çatışmalarda kullanılan insansız hava araçları ve otomatik silahlar savaşları uzaktan

¹² Ayrıntılı bilgi için bkz. Anıl Çeçen, **İnsan Hakları ve İnsancıl Hukuk**, 2000, s. 814-815, <https://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2014/01/22-An%C4%B1l-%C3%87E%C3%87EN.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.01.2018).

¹³ Anıl Çeçen, **İnsan Hakları ve İnsancıl Hukuk**, 2000, s. 814-815, <https://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2014/01/22-An%C4%B1l-%C3%87E%C3%87EN.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.01.2018).

¹⁴ Türk Kızılayı, **Uluslararası İnsancıl Hukuk**, ICRC Yayını, Ankara, 2004, s. 11, https://www.kizilay.org.tr/Upload/Dokuman/Dosya/82543505_77468056_uluslararası-insancıl-hukuk.pdf, (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

kumanda edilebilen anonim bir hale çevirmiştir. Tüm bu gelişmeler hem ulusal hem de uluslararası aktörlerin işlerini gittikçe zorlaştırmaktadır.¹⁵

İnsani Yardım kuruluşları için bugünkü savaş ve çatışmalardaki bir diğer dönüşüm çatışmaların ortalama uzunluğu ile ilgilidir. Çatışmaların bugün anonim aktörler ve gelişen silah teknolojisiyle yürütülüyor oluşu, çatışmaların uzaması ile sonuçlanmıştır. 1990 yılında çatışmaların ortalama uzunluğu 19 yıl iken, 2013'e gelindiğinde bu 37 yıla çıkmıştır. Bu aslında uzun zamana yayılan çatışmalarla birlikte krizlerin daha çok insani boyutta gerçekleştiğinin bir ifadesidir. Bunun insani yardım faaliyetleri açısından anlamı, yardımların daha uzun süre ve daha çok insana ulaştırılmasıdır. Bu da kısıtlı yardımların sürekliliği sorununun doğmasına neden olacaktır.

Tablo 1: Krizlerin İnsani Bedeli ve Vaat Edilen Fonların Karşılama Oranı (%)

	Suriye	Irak	Yemen	Libya
Ölü Sayısı	400.000	150.000	6.000	10.000
Yaralı/Sakat Sayısı	700.000	300.000	8.000	50.000
Mülteci ve IDP	14 mil.	3,1 mil.	2,5 mil.	0,3 mil.
İhtiyaç Sahipleri	13,5 mil.	10 mil.	21,2 mil.	2,4 mil.
Gerekli Fon Miktarı	7,5 milyar dolar	0,9 milyar dolar	1,8 milyar dolar	0,2 milyar dolar
Fonların Karşılama Oranları	%60	%45	%40	%65

Kaynak: Zülfiye Zeynep Bakır, **Küresel İnsani Yardım Sistemi ve Değişim İhtiyacı**, İNSAMER, Araştırma, 24 Eylül 2016, https://insamer.com/rsm/icerik/dosya/dosya_373.pdf (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

Yukarıdaki tablo insani yardım sistemindeki tüm yapılan değişikliklere rağmen, insani yardım alanında bir ilerleme kaydedemediğinin ifadesidir. Bununla birlikte bu tablo, insani krizlerin hangi derecelere ulaştığını göstermektedir. Diğer yandan da uluslararası toplumun (çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylı bir

¹⁵ Bennet, et al., UCDP/PRIO (2015) "Silahlı Çatışma Verileri v.4-2015, 1946-2014", s. 3.'ten aktaran Zülfiye Zeynep Bakır, **Küresel İnsani Yardım Sistemi ve Değişim İhtiyacı**, İNSAMER, Araştırma, 24 Eylül 2016, https://insamer.com/rsm/icerik/dosya/dosya_373.pdf, (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

biçimde ele alınacak olsa da) Ortadoğu'daki insani krizlere yönelik insani yardım konusunda başarılı olamadığının açık ifadesidir.

1.4.2. Doğal Afetler ve Diğer Krizler

Deprem, volkanik patlama, kasırga, çığ, heyelan, sel, orman yangınları gibi durumlar da insani yardımların bir diğer önemli başlığıdır. Doğal afetlerin sebebi doğanın kendi iç dengelerinden kaynaklanabileceği gibi, insanların doğaya verdikleri zararlar neticesinde de ortaya çıkabilir. Günümüzde, aşırı üretim, hızlı kentleşme, orman alanlarının yapıya açılması, fosil yakıt kullanımı gibi faktörler doğal dengeleri bozarak doğal afetleri tetiklemenin yanında, daha yıkıcı sonuçların doğmasına neden olmaktadır.

Savaş ve çatışmalar ile kıyaslandığında doğal afetler şiddet ve yıkıcılık bakımından çok ciddi sonuçlar doğurmasına karşın insani yardım faaliyetleri bakımından nispeten yardım faaliyeti yürütülmesi daha kolaydır, çünkü ihtiyaçlar daha belirgin ve siyasal çıkar çatışmaların daha dışındadır. Bunun yanında doğal afetlere karşı alınabilecek önlemler sayesinde oluşabilecek can ve mal kayıplarının önüne geçebilmek mümkün olabilmektedir. Özellikle kalkınma programlarının geliştirilmesiyle birlikte, AB ve BM inisiyatifiyle afetlere maruz kalma olasılığı olan bölgelerde toplumların yardım kapasitelerini geliştirebilmeleri için destekler verilmektedir. Tüm bu çabalar büyük can ve mal kayıplarının önüne geçilmesi için değerli adımlardır.

“Savaşlar” ve “çatışmalar”dan farklı olarak doğal afetler söz konusu olduğunda temel sorumluluk ulusal hükümette olmasına karşın, içinde bulunan krizi ulusal otorite çözemeyecek duruma gelmiş ise sorunların çözülmesi için uluslararası toplumu göreve çağırılmaktadır.¹⁶

Bu tez kapsamında AB'nin Suriye Krizi sonrası politikaları inceleneceği için doğal afetler ve diğer krizlere, savaş ve çatışma başlığından daha az yer verilmiştir. Çalışmanın bir sonraki bölümünde, Avrupa Birliği'nde İnsani Yardımın Tarihsel Gelişimi, AB'de İnsani Yardımın Hukuki Kökenleri ve İnsani Yardım Sisteminin Bileşenleri üzerine odaklanılacaktır.

¹⁶ Adele Harmer, “Bringing the Gap? The International Financial Institutions and Their Engagement in Situations of Protracted Crisis”, **Beyond the Continuum: The Changing Role of Aid Policy in Protracted Crisis**, ed. Adele Harmer ve Joanna Macrae, Humanitarian Policy Group Report 18, Overseas Development Institute, London, 2004, s. 30-32.

1.5. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE İNSANİ YARDIMIN TARİHSEL GELİŞİMİ (EYLEM, SORUMLULUK VE FİNANS)

AB, ihtiyaç duyan bölgelere yönelik olarak insani yardım faaliyetleri gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda AB, her yıl 120 milyondan fazla kişiye insani yardım ulaştırmaktadır.¹⁷ AB ve ona üye devletlerin amacı, “hayat kurtarmaya yönelik temel müdahalelerin yapılması, insani acıların önüne geçilmesi ve azaltılması ve hükümetler ile yerel aktörlerin harekete geçmede yetersiz veya isteksiz olduğu durumlarda gerekli görülen her yerde insan onurunun korunması” olarak belirlenmiştir.¹⁸ Böyle önemli bir amaç doğrultusunda faaliyet gösteren AB'nin bütçesi incelendiğinde, AB yardımlarının, AB'nin toplam yıllık bütçesinin %1'inden azını oluşturduğu görülecektir. Bu veriden de anlaşılacağı üzere söz konusu yardımlar, AB vatandaşları başına yıllık olarak sadece 2 €'a denk düşmektedir.¹⁹ Tüm bunlara karşın, dünya genelinde insani yardım faaliyetlerine karşı sorumlulukların yerine getirilmemesinden dolayı, AB üyesi ülkeler tarafından yapılan yardımlarla birlikte AB, toplamda dünya üzerindeki en etkili insani yardım bağışçısıdır.

Lizbon Antlaşması, AB'nin insani yardım faaliyetlerinin yasal dayanağıdır. Bu antlaşma ile AB; milleti, dini, cinsiyeti veya etnik kökenine bakmaksızın, tehlikede olan insanlara yardım edeceğini taahhüt etmiştir. Yani AB, insan kaynaklı ve/veya doğal krizlerin sonuçlarının hafifletilmesinde ve önleme faaliyetlerinde öncü rol oynamaya kararlıdır. 2010 yılından bu yana, Avrupa Komisyonu afetlere ve krizlere müdahale için daha sağlam ve daha etkili bir Avrupa mekanizması oluşturmuştur. Komisyon tek başına hem insani yardım hem de sivil koruma faaliyetlerinin yürütücüsü konumundadır. AB, 1992 yılından bu yana 140'dan fazla ülkede insani yardım sağlamaktadır. Hatta, Avrupa Komisyonu'na belirli bir yetki verilmemesine

¹⁷ European Union, **Humanitarian Aid and Civil Protection**, https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_en, (Erişim Tarihi: 20.01.2018).

¹⁸ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, “AB'nin 2016 İçin Rekor Seviyedeki İnsani Yardım Bütçesi Kabul Edildi”, **Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu Basın Duyurusu**, 2016, <https://www.avrupa.info.tr/tr/news/abnin-2016-icin-rekor-seviyedeki-insani-yardim-butcesi-kabul-edildi-4578>, (Erişim Tarihi: 26.01.2018).

¹⁹ European Union, **Humanitarian Aid and Civil Protection**, https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_en, (Erişim Tarihi: 20.01.2018).

rağmen Topluluğun insani yardım faaliyetleri 1970’li yılların başında hayata geçirilmiştir.²⁰

Soğuk Savaş döneminin sona ermesi, AB’nin de insani yardım alanındaki politikalarını dönüştürmüştür. Bu dönemde, küreselleşme ve neoliberal politikaların konsolidasyonu ile AB’nin dünya çapında bir güç olarak dünya sahnesinde daha aktif rol almaya başlaması, Birliğin insani yardım faaliyetlerini de etkilemiştir. Özellikle 1992-1995 Bosna ve 1998-1999 Kosova Savaşları sonrasında yaşanan yıkıma paralel olarak, 1991-2001 yılları arasında AB insani yardım bütçesi yaklaşık üç katına çıkarılmıştır.²¹ Bu yıllarda yaşanan savaş, terör, istikrarsızlık, ekonomik krizler ve büyük mülteci akınlarıyla doğru orantılı bir biçimde, AB’nin kendi dış politikalarına uyum içerisinde yürüttüğü insani yardım faaliyetleri büyük önem kazanmıştır.

Suriye Krizi’nin patlak vermesiyle birlikte AB’nin insani yardım için ayırdığı bütçe, önceki yıllara göre gözle görülür biçimde artmıştır.²² İnsani yardıma ayrılan bütçenin; krizlerin yoğunluğuna bağlı olarak artışı ve AB’nin küresel hegemon olma yolundaki politikalarına paralel olarak, insani yardım alanında daha hızlı ve etkin faaliyet gösterebilmek için ulusüstü ve profesyonel bir yapıya olan ihtiyaç Avrupa Komisyonu’nun İnsani Yardım ve Sivil Savunma Departmanı’nın (ECHO) ortaya çıkışını zorunlu kılmıştır. ECHO’nun kurulmasına 1991 yılında karar verilmiş, ECHO, AB tarafından finanse edilen yardım faaliyetlerini hayata geçirmektedir. Bu insani yardımlar, 200’den fazla ortak kuruluş ve aktörler ile; insanların, ırk, etnik grup, cinsiyet, yaş, uyruk ya da siyasi aidiyetine bakılmaksızın tarafsız olarak sivil toplum kuruluşları (STK), uluslararası kuruluşlar, Kızıl Haç Toplulukları, BM ajansları ile yürütülmektedir.

1.5.1. AB’de İnsani Yardımın Hukuki Kökenleri

İnsani yardım alanında bütüncül bir hukuksal düzenleme bulmak zor olsa da AB’nin bu alanda kabul edilmiş bir hukuki çerçevesiyle birlikte çalışan bir kurumsal

²⁰ Emery Brusset ve Christine Tiberghien, “Trends and Risks in EU Humanitarian Action”, **The New Humanitarianisms: A Review of Trends in Global Humanitarian Action**, ed. Joanna Macrae, Humanitarian Policy Group Report 11, Overseas Development Institute (ODI), London, 2002, s.55, Bkz.<http://www.odi.org.uk/resources/download/243.pdf> , (20.01.2018).

²¹ Brusset ve Tiberghien, s 57.

²² OECD, **Development Cooperation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities**, s. 189, <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2016-en>, (Erişim Tarihi: 20.01.2018).

yapıya sahip olduğu ve bu sayede insani yardım faaliyetleri bakımından, problemleri yanları olmakla birlikte, oldukça gelişkin bir yapısı olduğu söylenebilir. Birliğin insani yardım konusu ile ilgili Lizbon Antlaşması yürürlüğe girdiğinden bugüne, insani yardım faaliyetleri Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşması'nın 214. maddesi altında düzenlenmektedir. 214. madde, "Üçüncü Ülkeler ile İş birliği ve İnsani Yardım" isimli 3 No'lu Başlığın III. Bölümünde yer almaktadır. Bu madde AB'nin insani yardım alanında ortak politika izlemesini sağlamanın yanı sıra, AB üyesi devletlerin yetkilerini kullanmasını engellemeyen ve AB'nin politikasını yalnızca üye devletlerin yetkilerini destekleyici rol oynamasının ötesinde, bağımsız bir insani yardım politikası için alan açmıştır.

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 214. maddesi incelendiğinde; ilk paragrafın önemi fark edilmektedir.²³ Çünkü insani yardım faaliyetlerinin, AB'nin dış faaliyetlerinin amaç ve ilkeleri çerçevesinde yürütüleceği ifade edilmektedir. Bu aslında daha sonra ele alınacak olan AB'nin insani yardım mutabakatı ve 2. ilkesi ile açık bir biçimde çelişmektedir. Zira 2. Paragraf incelendiğinde, insani yardım operasyonlarının uluslararası hukuk ilkeleri ile tarafsızlık, nötrlük ve ayrımcılık yapmama ilkelerine uygun olarak yürütüleceğinin altı çizilmektedir. 3. paragraf ele alındığında; ortak karar yönetime atıf yapılmaktadır. Avrupa Parlamentosu'nun ve Konsey'in olağan hukuki prosedürüne uygun olarak, Birliğin yardım faaliyetlerinin temelini oluşturan yasal çerçeveyi belirleyen önlemleri alacağı belirtilmiştir. 4. paragraf, ilk paragrafta ve AB Antlaşması'nın 21. maddesine dayanarak AB'ye, üçüncü ülkelere ve uluslararası kuruluşlara yardım yapabilme yetkisi vermektedir. AB Antlaşması'nın 21. maddesi'nin ilk paragrafında Birliğin, uluslararası eylemlerinde BM'nin insan onuruna saygı, eşitlik ve dayanışma ilkelerine göre hareket edeceği belirtilmektedir.²⁴

Bu durumda AB Antlaşmasının, 21. maddesi açık bir şekilde Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 214. maddesi'nin 2. paragrafıyla çelişki içindedir, zira tarafsız ve ayırım gözetmeyen bir politika AB'nin dış politika

²³ Ayrıntılı bilgi için bkz: Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **AB Antlaşması ve AB İşleyişi Hakkında Antlaşma**, Ankara, 2011, 1. Kısım, Madde 21, <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.01.2018).

²⁴ Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **AB Antlaşması ve AB İşleyişi Hakkında Antlaşma**, Ankara, 2011, 1. Kısım, Madde 22, <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.01.2018).

hedeflerine bağlı olamaz. Altıncı ve yedinci paragraflara bakıldığında altıncı paragrafta, Komisyonun görevinin Birlik ve üye devletler arasındaki koordinasyonu güçlendirmek ve insani yardım faaliyetlerinin etkinliği artırılması olarak belirtilirken, yedinci paragrafında ise, Birliğin ve diğer ulus üstü kurumlar arasında yardım faaliyetleri kapsamında bir uyumun oluşturulması hedeflenmiştir.²⁵

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın yanı sıra 1996 yılında AB İnsani Yardım Tüzüğü, AB'nin insani yardım alanındaki faaliyetlerine hukuki bir temel sunması için hazırlanmıştır. Tüzük sayesinde, 214. madde ile çizilen genel ifadeler bir düzenleme ile somutlaştırılmıştır. Tüzüğün ilk maddesi insani yardıma yönelik olarak hedeflerin ve genel ilkelerin özetini vermektedir. Kısaca ilk maddenin ifade ettiği temel husus; "Savaş-çatışma gibi insan yapımı krizlerin yanı sıra doğal krizler söz konusu olduğunda da savunmasız kişilere karşı eşitlikçi destek ve koruma faaliyetleri yürütülecektir."²⁶

Bu madde Birliğin insani yardım faaliyetlerinin oldukça somutlaştırıldığını göstermektedir. Bu sebeple, Birliğin yürüttüğü yardım çalışmaları için 1996 tarihinde yayınlanan Tüzük en kapsamlı yasal temeli oluşturmaktadır. İnsani yardımlar, acil durumlara hazırlık ve kalkınma yardımlarıyla bağlantılı olarak, yukarıda sıralanan metinlerin yanı sıra 2258/96 sayılı Rehabilitasyon ve Yeniden Yapılandırma Faaliyetleri ile ilgili Tüzük, Komisyon'un COM (2001) 153 sayılı Yardım, Rehabilitasyon ve Kalkınmayı Bütünleştirme başlığı ile çıkarılan Tebliğ ve 16 Mart 2010 tarihli Madrid Deklarasyonu'dur. Böylece farklı yardım türleri entegre edilip gri alanlar azaltılmıştır. Yardım, Rehabilitasyon ve Kalkınmayı Bütünleştirme yaklaşımı kapsamında kısa, orta ve uzun vadeli insani yardımlar arasında bağ kurulmuştur. Komisyon'a göre bütünsel bir yaklaşım kritiktir, çünkü acil yardımlar, afetler ve krizlere yönelik mücadele için gerekliken; kalkınma yardımları, ülkelerin tekrar yardıma muhtaç duruma düşmesinin önüne geçilmesi için

²⁵ European Union, **Consolidated Versions of the Treaty on the Functioning of the European Union**, 2010/C 83/01, Madde.214, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ATOC>, (Erişim Tarihi: 21.01.2018).

²⁶ European Union, **Consolidated Versions of the Treaty on the Functioning of the European Union**, 2010/C 83/01, Madde.1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ATOC>, (Erişim Tarihi: 21.01.2018).

gereklidir. Ancak bu şekilde ihtiyaç halinde oluşan kayıplar ve yardım ihtiyaçları en aza indirilebilir.²⁷

Çalışmanın bu kısmına kadar, AB'nin insani yardım faaliyetlerine yönelik hukuksal kökenleri üzerinde durulmuştur. Bundan sonraki başlıkta ise AB'de insani yardım sisteminin bileşenleri ve bunun alt başlıkları üzerinde durulacaktır. Bu sayede AB'nin insani yardım sistemi bir bütün olarak ele alınabilecektir.

1.5.2. AB'de İnsani Yardım Sisteminin Bileşenleri

Bugünün dünyasında, doğal afetler ve insan eliyle yaratılan krizlerin sayısı, karmaşıklığı ve yıkıcılığı her geçen gün artmaktadır. Bu durum insani yardım faaliyetlerine olan ihtiyacı ve bu faaliyetlerin koordinasyonuna duyulan gereksinimi arttırmaktadır. AB, Avrupa içinde ve dışında yaşanan büyük afetlerde insani yardım faaliyetlerini destekleyen ve koruma yardımını kontrol eden en önemli sivil güçtür. AB'ye üye olan ülkelerin yanı sıra, Makedonya, İzlanda, Lihtenştayn ve Norveç da Birliğin sivil koruma ve yardım mekanizmasının içinde yer almaktadır. Bu ülkelerin kaynakları da afete uğrayan bölgelerdeki insanlara sunulmak için bir havuzda toplanmaktadır.²⁸

Görüldüğü üzere, üye devletler ve diğer devletlerin yürüttüğü yardım faaliyetlerini koordine eden AB, dış yardımlarda bulunurken ulusüstü bir yapı olarak hareket etmektedir. Böyle büyük bir faaliyeti yürütmek, AB dış yardım faaliyetlerini düzenlerken, konunun çeşitli birimler arasında iş birliğine gidilmesini zorunlu kılmıştır. AB'nin dış yardımları hususunda, Avrupa Komisyonu'na bağlı olmasına karşın birbirlerinden ayrı görevlere sahip olan üç birim görev almaktadır. Kalkınma ve İş birliği Genel Müdürlüğü (EuropeAid), Avrupa Dış Faaliyetler Servisi (EEAS) ve Avrupa Komisyonu İnsani Yardım Departmanı (ECHO) AB'nin dış yardım birimleridir.²⁹ Çalışma kapsamında diğer birimlere değinilecek olsa da dış yardımlar

²⁷ European Commission, **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Linking Relief, Rehabilitation and Development- An Assessment**, Brussels, 2001, s.3, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0153:FIN:EN:PDF>, (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

²⁸ Avrupa Komisyonu, **AB İnsani Yardım ve Sivil Koruma Hakkında**, <http://echo.info.tr/biz-kimiz>, (Erişim Tarihi: 21.01.2018).

²⁹ Avrupa Komisyonu, **AB İnsani Yardım ve Sivil Koruma Hakkında**, <http://echo.info.tr/biz-kimiz>, (Erişim Tarihi: 21.01.2018).

çerçevesinde birimlerden aciliyet gerektiren insani yardımlardan sorumlu olan ECHO'ya ve faaliyetlerine daha fazla yer verilecektir.

1.5.2.1. Avrupa İnsani Yardım Sisteminde Komisyon'un Rolü

Avrupa insani yardım sisteminde Komisyonun rolü yine 1996 yılında çıkarılan “AB İnsani Yardım Tüzüğü” tarafından çizilmiştir. Tüzüğün 2. bölümündeki 6., 9., 10., 11. ve 12. maddeleri ile 3. bölümdeki 13., 14., 15., 16. ve 17. Maddeler, Komisyon'un insani yardım alanındaki rolünü ve faaliyetlerini açık bir şekilde ortaya koymuştur. Maddelerin içeriğini detaylı bir şekilde incelemeden önce, Avrupa Komisyonu'nun Birlik içerisindeki rolünden kısaca bahsetmek gerekmektedir.

AB'nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma'nın 17. maddesi Komisyon'un faaliyetlerinin çerçevesini çizmektedir. 17. Maddeye göre Komisyon'un faaliyetleri Birliğin dış temsiliyetini sağlamaya yöneliktir. Birliğin içinde ise Komisyon, bütçe uygulanması, antlaşmalar gereğince yürütme ve yönetim işlerinin yerine getirilmesi gibi görevlerden sorumlu bulunmaktadır.³⁰

Yukarıda bahsedilen maddede açık biçimde ortaya koyulduğu üzere Komisyon, AB'nin çıkarlarını bir bütün olarak temsil edip savunur ve siyasi olarak üye devletlerden bağımsız hareket eder. AB'nin yürütme işlerinden sorumlu olmasının yanı sıra mevzuat, politikalar ve eylem programları önermek de sorumlulukları arasındadır. Tüm bunlara ek olarak, Birliği, ortak dışişleri ve güvenlik politikası haricindeki konularda dış dünyada temsil eder³¹. Özetlenecek olursa, Avrupa Komisyonu'nun görevleri dört temel başlıktan oluşmaktadır; 1) Mevzuat önermek (Parlamento ve Konsey'e), 2) Bütçeyi yönetmek ve uygulamak (AB Politikalarının yönetimini de kapsamaktadır). 3) Yasaların Yaptırımını Sağlamak (Adalet Divanı ile) 4) Birliği Dünyada temsil etmektir.

İnsani yardım faaliyetleri açısından rolüne bakıldığında, ortak dış ve güvenlik politikaları haricinde dış eylemle ilgili diğer konularda Komisyon'un öncelikli role

³⁰ Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreteriği, **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma**, Ankara, 2011, 1. Kısım, Madde 22, <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> , (Erişim Tarihi: 21.01.2018).

³¹ Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreteriği, **Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma**, Ankara, 2011, 1. Kısım, Madde 22, <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf> , (Erişim Tarihi: 21.01.2018).

sahip olması ona, özellikle ticaret politikası ve insancıl yardım alanlarında AB'nin uluslararası düzeydeki temsilcisi konumuna getirmektedir. Birliğe bağlı olarak insani yardım işleri, Uluslararası İş birliği, İnsani Yardım ve Krizle Mukabeleden sorumlu Komiserliğin görev alanı kapsamında düzenlenmektedir. Bugünün dünyasında yaşanan krizlere paralel olarak Avrupa Komisyonu'nun insani yardım faaliyetleri ve yetkinlikleri artmıştır. Üye devletlerden sağlanan finansmanın tek bir havuzda toplanması ve ulusüstü bir güce sahip olması sayesinde Komisyon, insani yardım alanında, Birlik küresel çapta insani yardım faaliyeti organize eden kurumlarından en önde gelenidir.³²

1.5.2.2. Komisyon'un İnsani Yardım Alanındaki Faaliyetleri

Yukarıda da belirtildiği gibi Komisyon'un insani yardım alanındaki faaliyetleri 1996 yılında çıkarılan AB İnsani Yardım Tüzüğü tarafından keskin bir biçimde çizilmiştir. Tüzüğün 2. bölümündeki 6., 9., 10., 11. ve 12. maddeleri ile 3. bölümdeki 13., 14., 15., 16. ve 17. maddeler, Komisyon'un insani yardım alanındaki rolünü ve faaliyetlerini açık bir şekilde vurgulamaktadır. Komisyon, yetkilerinin bir parçası olarak insani yardım faaliyetleri ile ilgili idari sorumluluğuna ek olarak, bu alanda yasa sürecini başlatmada da önceliğe sahiptir.

Lizbon Antlaşmasının 214. maddesine göre Komisyon, Birlik ve üyesi ülkelerin faaliyetleri arasındaki iş birliğini destekleyerek Birlik'in almış olduğu önlemler ile ulusal insani yardım önlemleri arasındaki etkinlik ve tamamlayıcılığı geliştirmek için gereken girişimlerde bulunmalıdır.³³ Üye devletlerin yanı sıra Komisyon, AB tarafından finanse edilen insani faaliyetlerin, özellikle BM Sisteminin içerisinde yer alan uzman kuruluşlar ve uluslararası kuruluşların faaliyetleri ile uyumlu ve eş zamanlı biçimde yürütülmesinden sorumludur.³⁴ Bütçe faaliyetlerinin detaylarına inmeden bakıldığında yine aynı tüzüğün 14. maddesi kapsamında Komisyon, yürürlükteki bütçe ve diğer AB prosedürleri açısından insani yardım

³² European Union, Humanitarian Aid and Civil Protection, https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_en, (Erişim Tarihi: 20.01.2018).

³³ Avrupa Birliği, **Lizbon Anlaşması**, Lizbon, 2007. <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-5-external-action-by-the-union/title-3-cooperation-with-third-countries-and-humanitarian-aid/chapter-3-humanitarian-aid/502-article-214.html>, (Erişim Tarihi: 21.01.2018).

³⁴ Council of the European Union, **No 1257/96 of 20 June 1996 Concerning Humanitarian Aid**, 20.06.1996, madde 10. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f9cfbf71-f3a8-434f-b310-4d2e8b15bf65/language-en>, (Erişim Tarihi: 02.01.2018).

kapsamındaki operasyonları izler ve idare eder. Yine bu madde ile bağlantılı olarak, Birlik tarafından fon sağlanan insani yardım faaliyetlerinin hedeflerine ulaşp ulaşmadığını değerlendirmek ve gelecekte yürütülebilecek olan çalışmaların etkinliğini arttırmak için talimatlar hazırlar.³⁵

Yine aynı tüzüğün 2. maddesine göre, komisyon koruma faaliyetleri için AB finansmanına karar verir, Tüzüğün hayata geçirilmesi için yönetmelikler çıkarır ve üyesi devletlerin uzman organizasyonlarından hem yönetsel hem de nakdi yardım talep edebilir.³⁶ Diğer faaliyetlerine uygun olarak, her mali yılın kapanışında Parlamento ve Konsey'e finanse edilen faaliyetlerin özetini içeren yıllık raporlama sunma ile yükümlüdür.³⁷ Bunlara ek olarak bu çalışma için önemli olan ve ilerleyen kısımlarda detaylarına değinilecek olan, her yıl ECHO'nun faaliyetlerinin etkin bir şekilde programlanmasına ve koordinesine yönelik strateji belgeleri hazırlamak da Komisyon'un faaliyetleri arasındadır.³⁸

1.5.2.3. Komisyon'un Kalkınma Yardımları

AB kalkınma yardımları, dünya genelinde 150 ülkeye kadar ulaşabilmektedir. 150 ülkenin içinde Afganistan'dan Zimbabve'ye kadar uzanan, geniş bir yelpaze bulunmaktadır. EuropeAid, Avrupa Komisyon'un kalkınma yardımları için görevlendirilmiştir. EuropeAid, önceden isimleri "Kalkınma ve İş birliği Genel Müdürlüğü" ve "Kalkınma ve EuropeAid Genel Müdürlükleri" olan iki birimin birleşmesi sonucu kurulmuştur. Bu birim, uluslararası kuruluşlar, NGO'lar, AB kurumları ve hükümetler ile koordineli çalışarak tüm dünyada ihtiyaçlara yönelik yardım faaliyetleri yürütmek ve AB kalkınma politikalarını belirlemek gibi görevlere sahiptir. AB kalkınma projelerini uygulamak için alanında uzman olan kuruluşlarla işbirliği yapmaktadır. AB, genellikle hükümet dışı kuruluşlara fon sağlarken, yardımlarının sadece yaklaşık olarak %25'i doğrudan hükümetlere sağlanmaktadır.

³⁵ Council of the European Union, **No 1257/96 of 20 June 1996 Concerning Humanitarian Aid**, 20.06.1996, Madde. 18/1, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f9cfbf71-f3a8-434f-b310-4d2e8b15bf65/language-en>, (Erişim Tarihi: 02.01.2018).

³⁶ Council of the European Union, **No 1257/96 of 20 June 1996 Concerning Humanitarian Aid**, 20.06.1996, Madde. 15, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f9cfbf71-f3a8-434f-b310-4d2e8b15bf65/language-en>, (Erişim Tarihi: 02.01.2018).

³⁷ Council of the European Union, **No 1257/96 of 20 June 1996 Concerning Humanitarian Aid**, 20.06.1996, Madde. 19, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f9cfbf71-f3a8-434f-b310-4d2e8b15bf65/language-en>, (Erişim Tarihi: 02.01.2018).

³⁸ European Commission, **Humanitarian Aid and Civil Protection, Policies, Strategy**, http://ec.europa.eu/echo/policies/strategy_en.htm, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

Hükümetlere sağlanan doğrudan yardımların temel amacı ise AB ile yakın diyalog halinde olan ve yine AB'nin belirlemiş olduğu kriterlere bağlı olarak çalışan hükümetlerle birlikte projeleri yürütebilmeyi sağlamaktır. Bu bütçe destekleri hükümetlere kalkınma faaliyetlerini kendi elleriyle yürütebilmeleri için gerekli finansal desteği sağlamaktadır. Kalkınma yardımları kapsamında birim; hem faaliyetlerin yürütülmesini hem de uzun vadeli kalkınmayı destekleme, gıda kıtlığı ile mücadele ve çevrenin korunması gibi alanlarda faaliyet göstermektedir.³⁹

Bunlara ek olarak, kalkınma yardımları ekonomik ilişkilerin yanı sıra, insan hakları ve demokratik siyasetin desteklenmesi gibi alanlar ile ilişki içindedir. Tam da bu sebeple, bu faaliyetler çeşitli kriterlere bağlı olmasına karşın kalkınma gibi tartışmaya açık bir başlık altında siyasi manipülasyona açık hale gelmektedir. Tüm bunlara ek olarak AB ticaret, finans, tarım, güvenlik, iklim değişikliği ve göç gibi alanlarda da gelişmekte olan ülkelere yoksulluğun giderilmesine yönelik olarak katkı sağlamaktadır.⁴⁰

Birim, AB kalkınma yardımlarının 2014-2020 yılları arasındaki yaklaşık %75'lik bölümünü, ekseriyetle doğal afet ve çatışmalar yaşayan ülkelere ayracağını açıklamıştır. AB'nin insani yardım ile kalkınma iş birliği farklıdır ama yine de birbirine paralel yürütülmektedir. Çünkü insani yardımdan farklı olarak, kalkınma yardımları fakirliğin azaltılması için ülkeleri hem orta hem de uzun dönemlerde desteklemektedir.⁴¹ Ay ve Pehlivan'ın ifade ettiği üzere, "yoksulluk" tanımlama üzerinden politika geliştirilen bir kavram olmaktadır.⁴² Dolayısıyla kalkınma yardımları ve yoksulluk arasındaki ilişki, insani yardım ile yoksulluk arasındaki ilişkiden farklıdır. İnsani yardım alanında yeni geliştirilen politikalarla birlikte AB, bu iki alanın arasında bağlantı kurarak, acil durumdan kalkınma yardımına geçiş süreçlerini de organize etmektedir.

³⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. European Commission, **Humanitarian Aid and Civil Protection, Policies, Strategy**, http://ec.europa.eu/echo/policies/strategy_en.htm, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

⁴⁰ European Commission, **Humanitarian Aid and Civil Protection, Policies, Strategy**, http://ec.europa.eu/echo/policies/strategy_en.htm, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

⁴¹ World Watch Institute, "Treading Water, or Moving Forward: Humanitarian versus Development Aid", World Watch Institute, <http://www.worldwatch.org/node/486>, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

⁴² Hakan Ay ve Murat Pehlivan, **Küresel Kamu Malları Bağlamında Küresel Yoksulluğun Analizi**, Finans Politik & Ekonomik Yorumlar, c.48, s.554, Nisan, 2011, s.9.

1.5.2.4. Komisyon ile Üye Devletler Arasındaki İş birliği

Avrupa Komisyonu, her bir üye devletten bir kişinin yer aldığı 28 üyeden oluşur. Bu kişiler komiser olarak adlandırılır ve komisyon bünyesinde bir veya daha fazla AB politikasının yürütülmesinden sorumludur.⁴³ Buna rağmen Avrupa Komisyonu, Birlik üyesi devletlerden bağımsız bir niteliğe sahiptir. Avrupa Komisyonu ‘kurucu anlaşmaların koruyucusu’ olarak hareket ettiği için, Adalet Divanı ile AB yasalarının tüm üye devletlerde düzgün olarak uygulanmasını sağlamaktan sorumludur. Komisyon herhangi bir AB ülkesinin AB hukukunu ihlal ettiği iddiasıyla, ihlal süreci adı verilen bir yasal süreç başlatabilir. Komisyon, ilgili hükümete o ülkenin AB yasalarını neden ihlal ettiğini düşündüğünü açıklayan bir yazı gönderir. Bunun akabinde ise söz konusu üye devletin, Komisyon’a detaylı bir yanıt vermesi için bir süre beklenir. Konuyla ilgili bir düzelme sağlanmadığı durumda Komisyon konuyu ceza verme yetkisine sahip olan Adalet Divanı’na sevk eder.⁴⁴

Birliğin, insani yardım alanındaki tüzüğünde belirtildiği üzere Komisyon; insani yardım faaliyetleri kapsamında AB’nin ve üye devletlerin faaliyetlerini destekler ve bu faaliyetler ile ulusal insani yardım faaliyetleri arasında iş birliği ve uyumunu sağlar.⁴⁵ Diğer bir ifadeyle Komisyon, ulusal insani kuruluşlara nazaran insani yardım faaliyetlerini bir bütün olarak ele alabilir. Bunun yanında üye ülkelere bağlı olarak çalışan kuruluşların çalışmalarını Komisyon’un çizdiği çerçeve içerisinde yürütüyor olmaları, AB çapında insani yardım politikalarının uyum içinde gerçekleştirilebilmesini sağlamaktadır. Ayrıca Komisyon, faaliyetlerin daha etkili yürütülebilmesi amacıyla üye ülkelerdeki, ülkelere bağlı yahut bağımsız olarak faaliyet yürüten insani yardım organizasyonlarına çalışmalar kapsamında anlamda gereklilik duymaktadır.⁴⁶ Komisyonun otuz bin civarı çalışanı olmasına karşın, küresel çapta insani yardım gibi bir alanda hizmet sağlama konusunda kendi kendine

⁴³ Dışişleri Bakanlığı AB Komisyonu Başkanlığı, **Avrupa Komisyonu**, 2015, https://www.ab.gov.tr/_45629.html, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

⁴⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. Avrupa Birliği, **Açıklamalarla Avrupa Birliği**, Brüksel, 2014 <https://ec.europa.eu/cyprus/sites/cyprus/files/je0115325trc.pdf>, s.23, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

⁴⁵ European Union, **Consolidated Version Of The Treaty On European Union**, Official Journal of the European Union, 30.03.2010, 2010/C 83/01, M.214/6, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ATOC>, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

⁴⁶ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **About European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations**, 2019, http://ec.europa.eu/echo/who/about-echo_en, Erişim Tarihi: (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

yetmesi zor olmaktadır. Bu yüzden, hızlı ve etkili bir insani yardım faaliyeti yürütebilmek için Komisyon ile üye devletler ve diğer insani yardım kuruluşları arasında iş birliği kaçınılmaz olmaktadır.

1.5.2.5. Avrupa Komisyonu İnsani Yardım Departmanı (ECHO)

Avrupa Komisyonu'nun İnsancıl Yardım ve Sivil Koruma birimi (ECHO), AB'nin küresel sivil bir güç olarak hegemonyasını arttırma isteği ile son yıllarda artan krizlere yönelik faaliyet göstermek amacıyla 1993'te Avrupa Topluluğu İnsani Yardım Ofisi ismi altında faaliyetlerine başlamıştır.⁴⁷ Soğuk Savaş sonrası dönemde insani yardım artık Birliğin dış faaliyetleri arasında önemli bir yer tutmaya başlamıştır. ECHO'da bu alanda dünyadaki en temel aktörlerden biri haline gelmiştir.

İnsancıl yardım artık AB'nin dış faaliyetleri arasında çok önemli bir yerdedir. Daha önce de belirtildiği üzere AB bu alanda dünyadaki en temel aktördür. AB, insancıl yardım finansmanı ile her yıl yaklaşık 125 milyon kişiye yardım sağlamaktadır. Bu yardımlar, yardım alanında çalışan ulusal ve uluslararası STK'lar ve BM ajansları gibi sayısı 200'ü bulan ortaklarla sağlanmaktadır.⁴⁸

Bunun yanında Birlik içerisinde olağanüstü ölçekte felaketlere cevap vermek üzere acil yardım operasyonlarına da fon sağlayabilmektedir. Her ne kadar insani yardımların finansmanı her sene insani ihtiyaç değerlendirmelerine göre değişiklik gösterse de bu yardımlar, AB dış yardımlarının yaklaşık %10'unu oluşturmaktadır.⁴⁹ ECHO, yıllık yaklaşık olarak 700 milyon Euro'luk bütçeye sahiptir. 2014-2020 dönemi için AB'nin Çok Yıllı Finansal Çerçevesi (MFF) kapsamında, AB'nin başlangıç bütçesi 1 milyar Euro tutarındadır (7 yılın tamamı için toplamda 7,1 milyar Euro kabul edilmiştir). Temel insani yardım ve sivil korunma faaliyetlerine ek olarak, 2017 bütçesi AB Yardım Gönüllüleri girişimi ve AB içindeki operasyonlar

⁴⁷ Helen Versluys, "European Union Humanitarian Aid: Lifesaver or Political Tool?", **Europe's Global Role: External Policies of the European Union**, ed. Jan Orbie, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 2008, s.94.

⁴⁸ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **About European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations**, 2019 http://ec.europa.eu/echo/who/about-echo_en, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

⁴⁹ Helen Versluys, "European Union Humanitarian Aid: Lifesaver or Political Tool?", **Europe's Global Role: External Policies of the European Union**, ed. Jan Orbie, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 2008, s.94.

için Acil Destek Aracı (ESI) için teşvik içermektedir.⁵⁰ Tüm bu veriler ECHO'nun, sadece Amerika Birleşik Devletlerinden daha küçük, geri kalan tüm Birlik üyesi ülkelerle, yardım faaliyetlerinde bulunan organizasyonlardan daha büyük bir bağışçı kurum olduğunu göstermektedir.⁵¹

İnsani yardım tedbirleri; gıda ve beslenme, barınma, sağlık, su ve sanitasyon ve acil durumlarda eğitim gibi müdahale alanlarını içine almaktadır. Dünya genelinde Komisyon'un insani yardım uzman ağının kırktan fazla ülkede bulunması, kriz durumlarının ve kurtarma operasyonlarının yakından izlenmesine olanak sağlamaktadır. ECHO, sivil koruma ve insani yardım gibi iki enstrümanı yoluyla AB'nin sağladığı insani yardımların hızlı ve etkili bir şekilde sunulmasına katkıda bulunmaktadır. 2010 yılında, sivil koruma ile insani yardım operasyonlarını bir araya getirerek hem AB içinde hem de dışında krizlerle mücadele için daha etkili bir Avrupa mekanizması inşa etmiştir.

1.5.2.5.1. ECHO'nun Kurumsal Yapısı

ECHO'nun hiyerarşik olmayan, insani yardım faaliyetlerinin doğasına uygun olarak aciliyet arz eden durumlara hızlı şekilde karşılık verilmesini sağlayan örgüt yapısı vardır. 1996 yılında çıkarılan Tüzük 'de belirtildiği gibi, insani krizlerin öngörülmesindeki zorluklardan kaynaklanan sıkıntılar nedeniyle, insani yardım hizmetleri etkin, transparan ve lazım hallerde yardım faaliyetlerine fon sağlanması için ivedi olarak kararlar alma usullerini zorunlu kılmaktadır.⁵²

ECHO, Komisyon'un diğer birimlerine görece daha az çalışana sahip olsa da ECHO, alanında uzman kişilerle birlikte etkin ve hızlı çalışmalar yürütmektedir. Teknik uzmanlar ve yerel olarak görevlendirilen çalışanlar ECHO'nun saha ağının parçasıdır. Ocak 2016 itibarıyla, ECHO, 40'ın üzerinde ülkede 48 saha ofisi ile 150 uluslararası insani yardım uzmanı ve 315 ulusal çalışandan oluşmaktaydı.⁵³

⁵⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **Funding for Humanitarian Aid**, https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-humanitarian-aid_en, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

⁵¹ Versluys, s.101.

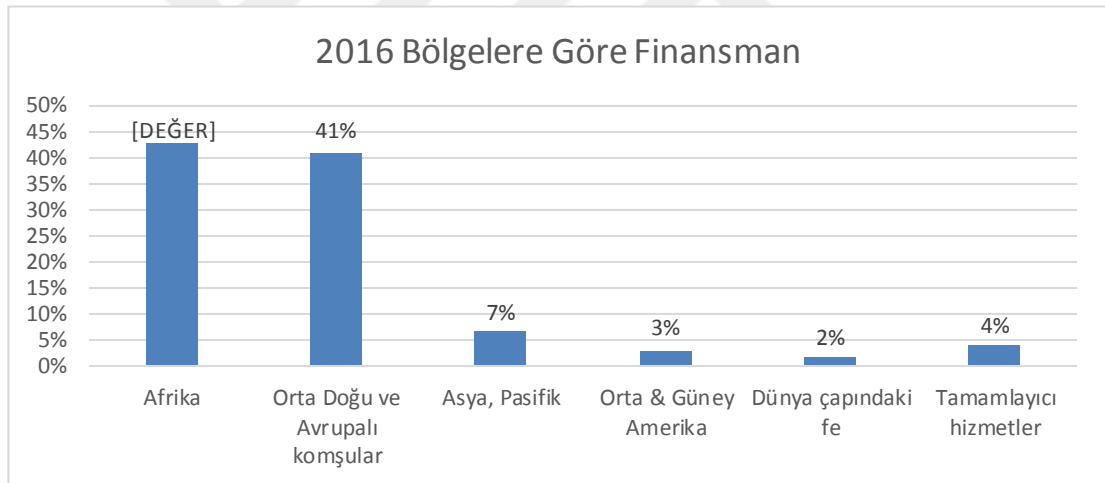
⁵² European Commission, **Concerning Humanitarian Aid**, Council Regulation, (EC) No 1257/96 of 20 June 1996, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996R1257>, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

⁵³ Ayrıntılı bilgi için bkz. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **Field Offices -Humanitarian Experts**, https://ec.europa.eu/echo/who/jobs-and-opportunities/field-offices-humanitarian-experts_en, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

1.5.2.5.2. ECHO'nun Faaliyetleri

ECHO, Afrika, Asya ve Pasifik, Avrupa, Latin Amerika ve Karayipler ve Orta Doğu'daki insani kriz bölgelerine insani yardım sağlamaktadır. Suriye, Güney Sudan, Yemen ve Ukrayna da dahil olmak üzere tüm dünyadaki büyük kriz bölgelerinde insani yardım faaliyetleri yürütmektedir. Ayrıca AB, sivil korunma kanallarını seferber ederek Avrupa'daki mülteci kriziyle mücadeleye de katkıda bulunmaktadır. ECHO, bu yardım faaliyetlerini; ırk, renk, din, siyasal görüş farkı gözetmeden yürütmektedir. Destekçileri arasında BM ve çeşitli sivil toplum kuruluşları vardır. ECHO'nun yardım faaliyetleri insani yardım ve sivil koruma olarak iki şemsiye altında toplanabilir. Yardım faaliyetleri genel olarak acil insani yardım, doğal afet, kıtlık, açlık gibi felaket sonrası ihtiyaç sahipleriyle savaş mağdurları, göçmen ve mültecilere yöneliktir.

Şekil 1: AB 2016 Yılı Bölgelere Göre Finansman

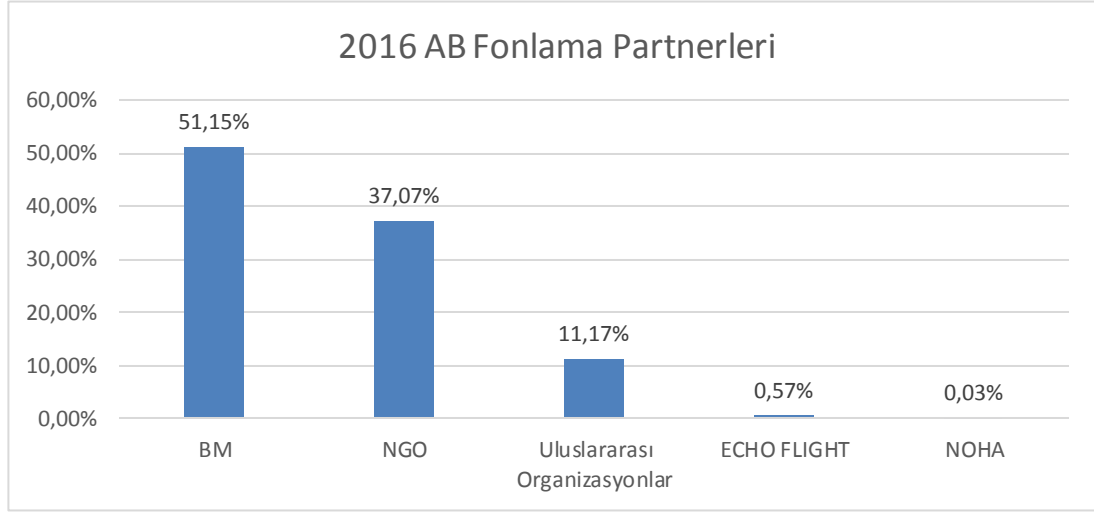


Kaynak: European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, Funding for Humanitarian Aid, https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-humanitarian-aid_en, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

Yukarıda belirtildiği üzere 2014-2020 yılları arasında AB'nin Çok Yıllı Finansal Çerçevesi (MFF) kapsamında, AB'nin başlangıç bütçesi 1 milyar Euro, toplam 7,1 milyar Euro tutarındadır. Yürütülen çalışmalar vasıtasıyla ECHO, ihtiyaç bekleyen ortalama 18 milyon kişiye ulaşabilmektedir.⁵⁴

⁵⁴ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **About European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations**, 2019, <http://ec.europa.eu/echo/who/about-echoen>, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

Şekil 2: 2016 AB Fonlama Partnerleri



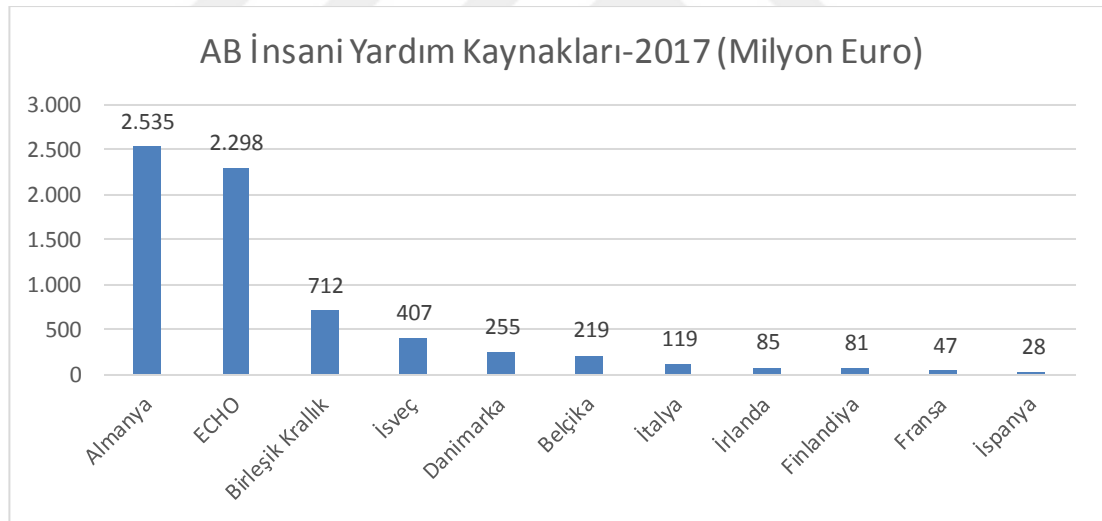
Kaynak: European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **Funding for Humanitarian Aid**, https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-humanitarian-aid_en, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

Şekil 1’de gösterildiği üzere, ECHO’nun yardım çalışmalarını yoğunlaştırdığı bölgeler içinde doğal afetlerin ve istikrarsızlıkların görüldüğü coğrafyalar bulunmaktadır. 2016 yılında yardımların %41’inin Afrika’ya ve %43’ünün Orta Doğu ve Avrupalı komşulara ayrılması bunun açık kanıtı niteliğindedir. Bu bölgelerin seçilmesi insani yardım ve sivil koruma faaliyetlerinin ihtiyaca haiz ülkelerdeki kişilerin ihtiyaçlarını karşılamak için yapıldığını göstermektedir. Tüm bu yardımlar sağlanırken ECHO’nun operasyonel anlamda en büyük ortağı BM’dir. Sonrasında ise uluslararası ve ulusal NGO’lar gelmektedir. Şekil 2’deki verilere bakılarak, ECHO’nun ortakları aracılığı ile yardıma muhtaç kişilere, mültecilere ve zorla yerinden edilmişlere beslenme, barınma ve sağlık alanlarda mal ve para yardımında bulunduğu çıkarımında bulunulabilir. Diğer yandan ECHO, afet ile karşılaşmış ülkelere yeniden yapılandırılma için de bütçe ayırmaktadır.

Özellikle Lizbon Anlaşması’ndan sonra Avrupa Komisyonu’nun insani yardımlar konusunda yetkileri arttırılmıştır. Bu gelişmeye karşın, Komisyon’un insani konularına ilişkin diğer yardım programlarından bağımsız bir karar alma mekanizması getirilmemiştir. ECHO insani yardım ve sivil koruma alanının uzman departmanı olarak hangi krizlere yardım edilip edilmeyeceği, edilecekse finanse edilecek projeler için uygun projeyi ve uygulayıcı ortakları seçmek, izlenecek insani yardım stratejini seçip, ortaklar ile sözleşmeler imzalamak ve insani projeleri izlemek

gibi faaliyetler yürütme görevi edinmiştir⁵⁵. Ayrıca ECHO'nun Avrupa Dış Aksiyon Servisi (EEAS) içinde insani prensiplere ve konularına yönelik farkındalık yaratılmasında da rol oynaması beklenmektedir. Özetle, Lizbon Anlaşması ile insani yardım konusunda, AB ile üye devletler arasında bir mutabakat oluşmaya başlamıştır. Retorikte insani yardım meselesi ihtiyaç sahiplerine ulaşmak ve yardım etmek ile sınırlandırılmış olsa da AB üyesi devletler dış yardımları yaparken kendi dış politik öncelikleri ve stratejilerini ön planda tutmaktadır. Daha sonra değinilecek olan insani ilkeler çerçevesinde AB, insani yardım mutabakatının kendisi (R2P); cinsiyet, sivil savunma, kalkınma hedefleri ve erken iyileşme gibi amaçları bağlamında insani ilkeleri zorlamaktadır⁵⁶. ECHO ise insani yardımları bir kriz yönetim aracı olarak kullanmamaya çalışmakta, çünkü insani yardım konusunu ayrı bir faaliyet alanı olarak görmektedir. Tüm bu sebeplerden yola çıkarak ECHO, insani yardımların dış politika aracına dönüşmesinin önüne geçmeye çalışmaktadır.

Şekil 3: 2017 AB İnsani Yardım Kaynakları



Kaynak: European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **Grants and Contributions**, http://ec.europa.eu/echo/files/funding/agreements/agreements_2017.pdf, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

Şekil 3'deki grafikten anlaşılabacağı üzere, 2017 yılı için ECHO, Birlik içerisinde Almanya'dan sonra insani yardım konusunda en fazla kaynağı ayırmıştır.

⁵⁵ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **Funding for Humanitarian Aid**, https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-humanitarian-aid_en, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

⁵⁶ Fazlı Doğan, "Avrupa Birliği'nin İnsani Yardımları: Kalite ve Etkinlik Sorunu", **Türkiye'de ve Dünyada Dış Yardımlar**, ed. Erman Akıllı, Nobel Akademik Yayıncılık, İstanbul, 2016, s. 589- 592.

O halde şu soru sorulabilir; AB genelinde ve ECHO özelinde insani yardım gibi büyük finansman kaynakları gerektiren bir alanda, Birlik içindeki karar alma prosedürleri nasıl işlemektedir? Krizin niteliğine, aciliyetine ve etki alanına göre 3 prosedür geliştirilmiştir. Bunlardan ilki hızlı takip delegasyon prosedürüdür. Bu prosedür özelinde Komisyon, ECHO Genel Direktörüne hızlı biçimde oluşan ihtiyaçların karşılanması için etkin ve ivedi hareket etme doğrultusunda, 2 gün içerisinde alınacak öncül insani yardım kararlarında kullanılması doğrultusunda 3 milyon dolarlık bütçeyi kullanma izni vermiştir.⁵⁷

Bir diğer prosedür yetki prosedürüdür. Bu prosedür aracılığıyla Komisyona 6 ay süreli ve 30 Milyon Euro kapsamlı faaliyetlerini yürütme izni verilmiştir.⁵⁸ Yine de bu yetki Komisyon'un birimleri arasında bir danışma prosedürüne tabi tutulmuştur. Elbette bu izin Komisyon içerisinde faaliyet gösteren diğer birimlerin fikrinin alınmasını da içermektedir. Şöyle ki, 10 milyon Euro üstündeki faaliyetler için İnsani Yardım Komitesi'ndeki üye ülke temsilcilerinin rızası aranmaktadır.⁵⁹ Son prosedür olan yazılı prosedür kapsamında ise 30 milyon Euro üstü yardım çalışmalarına Komisyon üyelerince karar verilmesini ve İnsani Yardım Komitesi tarafından onaylanmasını kapsamaktadır.⁶⁰

Tüm bu finansman kaynaklarına rağmen dünyada artan ve yoğunlaşan ekolojik krizlere, savaş ve çatışmalara AB yardımları ne kadar yeterli sorusu yanıtlanması gereken en temel soru olarak hala yanıtlanmayı beklemektedir.

1.5.2.5.3. ECHO'nun Kriz Değerlendirme Yöntemleri ve ECHO Denetimi

Bilimsel dünyada birbirinden farklı kriz değerlendirme yöntemleri olmakla beraber; ECHO, faaliyet yürüteceği bölgeleri seçerken iki usul üzerinden yürütmektedir. Geniş kapsamlı değerlendirmeler esas olarak iki temel

⁵⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. United Nations Population Fund, **UNFPA Fast Track Policies and Procedures**, p. 2-6, https://www.unfpa.org/sites/default/files/admin-resource/PROG_FTP.pdf, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

⁵⁸ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **ECHO Fact Sheets**, 2008, s.1-5, http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/fpa/fact_sheets_final_en.pdf, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

⁵⁹ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **ECHO Fact Sheets**, 2008, s.1-5, http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/fpa/fact_sheets_final_en.pdf, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

⁶⁰ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **ECHO Fact Sheets**, 2008, s.1-5, http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/fpa/fact_sheets_final_en.pdf, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

değerlendirmeden oluşmaktadır: Küresel İhtiyaçlar Değerlendirmesi ve Unutulmuş Kriz Değerlendirmesi'dir. Dar kapsamlı değerlendirmeler ise, her ülke veya bölgenin ihtiyaçlarının sahada belirlenmesiyle ortaya çıkarılmasıyla gerçekleşmektedir.⁶¹

Geniş kapsamlı değerlendirmeler dar kapsamlı değerlendirmelerden farklı olarak ülkeler arasında, çeşitli endeksler kullanılarak yardıma ihtiyaç duyulan ülke veya bölgeler arasında ihtiyaca göre karşılaştırmalı analizleri yapmaktadır. Böylece, üye devletlerin öznel ve politik yaklaşımlarının insani yardım konusunda olabildiğince azaltmaya çalışmaktadır. Zira krizlerin bilimsel verilere dayanarak karşılaştırmalı rakamlar ve dereceler bağlamında ele alınıp kaynakların etkili biçimde tahsis edilmesini sağlamaktadır.

Küresel İhtiyaçlar Değerlendirmesi makro değerlendirme içerisinde ön plana çıkmaktadır, çünkü en başta GNA'ya bağlı olarak kırılganlık endekslerine göre krizlerden etkilenen ülkeler sıralanmaktadır. İkinci aşamada kriz endekslerine bakılarak ülkelerin ECHO'nun faaliyetlerinin yürütülmesine uygun olup olmadığına bakılmaktadır. Son kerte, yapılan değerlendirmelerin neticeleri birlikte değerlendirilerek çalışma öncelikleri tespit edilmektedir.⁶² Bu veriler aracılığıyla ülkelere ait sosyo-ekonomik veriler ile diğer bağışçılardan edinilen yardımlar gibi veriler elde edilerek ülkelerin yardıma olan ihtiyaçları ve öncelikleri bilgisine ulaşılarak karşılaştırmalı analiz yapılabilir. Aynı zamanda tüm bu veriler gerekli görüldükçe de güncellenmektedir.

Unutulmuş Kriz Değerlendirmesi aracılığıyla gerekli uluslararası yardıma ulaşamayan fakat ciddi insani sorunlar yaşanan bölgeler tespit edilmektedir. Bu durum insani yardım faaliyetleri açısından kritik bir başlıktır, zira kriz ya da afet patlak verdiğinde küresel ve yerel güçler ilk anda temel ihtiyaçların sağlanması için devreye girmektedir. Fakat ilk yaralar sarıldıktan sonra sorunlar çözülmeyi beklerken, insani aktörler ortadan kaybolmaktadır. ECHO'nun faaliyetlerinin yaklaşık %30'unun unutulmuş kriz alanlarına yönelik olarak gerçekleştirmesi bu yüzden önemlidir. Kriz endeksi, kırılganlık endeksi, saha değerlendirmeleri, medya

⁶¹ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **Needs Assessment**, https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/needs-assessments_en. Ayrıca, http://dgecho-partners-helpdesk.eu/financing_decisions/dgecho_strategy/fca, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

⁶² European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **Needs Assessment**, https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/needs-assessments_en; Ayrıca bkz. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **FCA or Forgotten Crisis Assessment**, http://dgecho-partners-helpdesk.eu/financing_decisions/dgecho_strategy/fca, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

ilgisi, kişi başına düşen resmi kalkınma yardımları bilgisi (ODA) ile birlikte insani yardımlar (HA) FCA kapsamında uygulanan ve değerlendirilen kriterler arasında yer almaktadır.⁶³ Sıralanan bu kriterler puanlanarak hem bu yardımlara bilimsel bir temel oluşturulmakta hem de ülkelerin insani yardım ihtiyaçları karşılaştırılmaktadır. Bunun sonucunda yeterli ilgiyi görmeyen, unutulmuş ihtiyaç sahiplerine dönük olarak insani yardım faaliyetleri sağlanmış olmaktadır.

Tüm bunları yaparken ECHO, sınırsız bir yetkilendirmeye sahip değildir, bu değerlendirme mekanizmalarının uygulanması, insani yardım konusundaki faaliyetlerine ilişkin olarak denetime tabi tutulmaktadır. Komisyon'un Birlik tarafından finanse edilen insani yardım operasyonları İnsani Yardım Tüzüğü'nde de belirtildiği gibi düzenli olarak kontrol edilmektedir.⁶⁴ Yine İnsani Yardım Tüzüğü'nde belirtildiği gibi, Komisyon'un gerçekleştirdiği yardım çalışmalarının özetlerini yıllık raporlar halinde Avrupa Konseyi ve Avrupa Parlamentosu'na sunması ve bu faaliyetlere ilişkin üye devletleri bilgilendirmesi gerekmektedir.⁶⁵ Bu durum ECHO'nun da diğer Komisyon birimleri gibi Parlamento'ya, Konsey'e ve üye devletlere karşı sorumluluğunun bir göstergesidir.

ECHO, 1995 yılında kurulan kurumsal yapısı kapsamındaki İç Denetim Birimi'nin yanı sıra Komisyon'un İç Denetim Birimi tarafından da denetlenmektedir.⁶⁶ Ayrıca her iki üç yılda bir; birimin finanse ettiği projeler idari, finansal ve operasyonel boyutları ile uluslararası standartlar kapsamında gerçekleşen dış denetime tabi tutulmuştur. Bunlara ek olarak, Avrupa Parlamentosu'nda görev yapan parlamenterler de ECHO'yu denetleme yetkisine sahiptir. Bir diğer taraftan, ECHO'nun insani yardım finansman faaliyetleri, olası yolsuzluk durumları kapsamında, Avrupa Sayıştay'ının ve Avrupa Dolandırıcılıkla Mücadele Bürosu'nun

⁶³ European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **Needs Assessment**, https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/needs-assessments_en. Ayrıca, http://dgecho-partners-helpdesk.eu/financing_decisions/dgecho_strategy/fca, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

⁶⁴ European Commission, **Concerning Humanitarian Aid**, Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996, Article 18, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996R1257:20090420:EN:PDF>, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

⁶⁵ European Commission, **Concerning Humanitarian Aid**, Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996, Article 19, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996R1257:20090420:EN:PDF>, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

⁶⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **HQ Audit**, http://dgecho-partners-helpdesk.eu/audit/hq_audit/start, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

(OLAF) denetimine tabi tutulmuştur.⁶⁷ Böyle bir durumda bütçenin kesilmesi ya da varsa yolsuzluğa karıştığı kanıtlanan personele yönelik cezai yaptırımlar uygulanması gündeme gelebilmektedir.

1.5.2.5.4. ECHO'nun Birleşmiş Milletler ile İlişkileri

AB, insani yardım faaliyetlerinin özellikle BM sisteminin kurumsal parçaları olan uzman kuruluşların faaliyetleri ile uyumlu ve entegre şekilde yürütülmesini istemektedir.⁶⁸ Bunun nedeni ise BM'nin operasyonel gücü sayesinde insani yardım alanında daha hızlı ve etkili çalışma yürütüleceğinin düşünülmesi ve buna uygun adımlar atılmasıdır. Esas olarak ECHO ile BM arasındaki ilişkinin başlıca 2 boyutu vardır. Öncelikle BM tüm insani kuruluşlar üzerinde eşgüdüm sağlayıcı bir role sahiptir. İkinci olarak, bilindiği üzere ECHO, operasyonel faaliyet gerçekleştirmeyen ve bu yüzden projelerini dünya çapındaki ortakları aracılığıyla yürüten bir idari birim olduğu için BM, ECHO'ya uzman kuruluşları aracılığıyla operasyonel destek sağlamaktadır.

Tablo 2: ECHO ve AB Üye Devletlerinden Gelen Katkılar (Milyon Euro)

	BM	NGOs	Uluslararası Kurumlar	Hükümetler	Diğerleri
2010	51.13	27.02	10.65	8.24	3.85
2011	53.59	25.47	12.47	7.10	1.37
2012	57.40	25.34	10.66	5.62	0.98
2013	54.97	30.94	10.82	1.78	1.49
2014	50.22	27.36	10.65	8.24	3.53

⁶⁷ Sayıştay denetimiyle ilgili madde ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Avrupa Birliği, **Lizbon Anlaşması**, 2010/C 83/01, m.325/4., Lizbon, 2007, <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-5-external-action-by-the-union/title-3-cooperation-with-third-countries-and-humanitarian-aid/chapter-3-humanitarian-aid/502-article-214.html>, (Erişim Tarihi: 21.01.2018).

⁶⁸ Avrupa Birliği, **Lizbon Anlaşması**, 2010/C 83/01, m.214/7., Lizbon, 2007, <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-5-external-action-by-the-union/title-3-cooperation-with-third-countries-and-humanitarian-aid/chapter-3-humanitarian-aid/502-article-214.html>, (Erişim Tarihi: 21.01.2018).

2015	59.03	27.73	9.64	2.05	1.56
2016	57.03	23.69	9.54	8.11	1.63
2017	67.14	20.81	8.22	4.72	2.11

Kaynak: European Commission, **EU Aid Explorer**, 2007-2017, https://euaidexplorer.ec.europa.eu/content/explore/recipients_en, (23.01.2018).

Tablo 2’de yıllar a yayılan çizelgede BM’nin uzman kuruluşlarının genel tabloda payının yükseldiği ve dolayısıyla ECHO ve AB üye devletlerinden bu 7 yıl süresince BM’nin uzman kuruluşları ile daha yakın iş birliğine gittiği görülmektedir. Bu ilişkilerin gelişmesinde 2000 yılında BM tarafından ortaya konulan 2015 Milenyum Kalkınma Hedefleri’nin önemli bir rolü vardır.

AB 2002 yılında bu hedeflere ulaşmak için bir yol haritası düzenlemiştir. Buna bağlı olarak, 2015 yılı sonuna kadar öngörülen bir sürede milli gelirden en az %0,7’lik payı kalkınma yardımları için ayırmayı planlamıştır.⁶⁹ BM’ye giden yardımların hangi kuruluşa gittiği incelendiğinde; ECHO finansmanından en fazla payın sırası ile WFP ve UNHRC Ve UNICEF’e yönlendirildiği görülmektedir.⁷⁰ Suriye Krizi ortaya çıktığından bugüne finansmanların söz konusu kuruluşlar tarafından daha çok mülteci krizine aktarıldığı, bu yüzden özellikle son 3 yıldır Türkiye, Yunanistan ve Suriye’ye önemli miktarda fon ayrıldığı görülmektedir.⁷¹

1.5.2.5.5. IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı)

IPA -Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı- AB’nin Batı Balkanlara ve Türkiye’ye daha verimli kaynak aktarımı için oluşturduğu bir mekanizmadır.⁷² Türkiye’ye yönelik AB mali yardımları da Küresel Avrupa başlığı altındaki IPA kaleminden sağlanmaktadır. 2014-2020 yılları arasında bu kalemden Türkiye’ye ayrılan pay yıllık ortalama 630 milyon Euro, toplamda ise 4,5 milyar Euro’dur.⁷³ Her

⁶⁹ Fazlı Doğan, “Avrupa Birliği’nin İnsani Yardımları: Kalite ve Etkinlik Sorunu”, **Türkiye’de ve Dünyada Dış Yardımlar**, ed. Erman Akıllı, Nobel Akademik Yayıncılık, İstanbul, 2016, s. 590.

⁷⁰ European Commission, **EU Aid Explorer**, 2007-2017, https://euaidexplorer.ec.europa.eu/content/explore/recipients_en, (23.01.2018)

⁷¹ Yıllara ve ülkelere göre ayrıntılara ulaşmak için bkz. European Commission, **EU Aid Explorer**, 2007-2017, https://euaidexplorer.ec.europa.eu/content/explore/recipients_en, (23.01.2018).

⁷² IPA hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. European Commission, **Instrument for Pre-Accession Assistance**, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

⁷³ Avrupa Birliği Bakanlığı, **Avrupa Birliği Bütçesi**, Ankara, 2016, https://www.ab.gov.tr/files/EMPB/ab_butcesi.pdf, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

ülkenin ihtiyaçları farklı olduğundan IPA'nın bu ihtiyaçları tek fakat esnek bir araçla karşılaması gerekmektedir. IPA'nın temel amacı fonlanan projeler ile aday ve potansiyel aday ülkelerin AB standartlarına uyumlaştırılmasını desteklemektir. IPA 2007 başında yürürlüğe sokulmuş olup 2007–2013 döneminde bu söz konusu ülkelere yaklaşık 11,5 milyar Euro kaynak aktarılması öngörülmüştür.⁷⁴ IPA'nın yardımları, “Yatırım amaçlı satın alma sözleşmeleri, İdari iş birliği sağlayabilmek için üye ülke uzmanları, faydalanan ülkeyi destekleyebilmek için oluşturulan girişimler, uygulanma ve yürütülme hususunda programlar için sağlanan yardım, bütçe desteği (ancak istisnai durumlarda) şeklinde sıralanabilmektedir.

Kısacası bu yardımlar, yararlanıcı ülkelerdeki koşulları iyileştirmeyi ve bu ülke vatandaşlarını AB'ye yakınlıştırmayı amaçlamaktadır. Politik, ekonomik iyileşme ve bütünleşmeyi hedeflediği için bu yardımlar üye ülkelerin çıkarları kapsamında yürütülmeye uygundur. Yani bir yandan sosyo-ekonomik ve demokratik gelişimi desteklerken diğer yandan üye ülkelerin çıkarlarını göz önünde bulundurur.

1.5.2.5.6. ICSP (İstikrar ve Barışa Katkı Aracı) ve EUTF (AB Güven Fonu)

ICSP, ortak ülkelerdeki güvenlik girişimlerini ve barış inşa etme faaliyetlerini destekleyen bir AB aracıdır. 2014 yılında İstikrar Enstrümanından (IfS) devralınarak kurulmuştur. AB'nin dış işlerinin finansmanına yönelik enstrümanların yeni nesli olan ICSP, kriz tepkisi, krize hazırlık, çatışmaların önlenmesi ve barışın sağlanmasına odaklanmaktadır. ICSP, krizin ortaya çıktığı ülkelerde kısa dönemli yardım veya küresel ve bölgeler arası tehditleri önlemek için uzun dönemli yardımlar sağlayabilmektedir. ICSP'nin krize müdahale planlaması Dış Politika Belgelerinin (3. madde) ve Barış Yapı Ortaklığı (4. madde) ile bağlantılı faaliyetleri yönetilmektedir. Küresel ve bölgeler arası tehditler ve onlarla ilişkili tehditlerle bağlantılı faaliyetler (5. madde), Uluslararası İş birliği ve Geliştirme Merkezi (DG DEVCO) tarafından yürütülmektedir. ICSP, AB'nin dış ilişkilerin ana hedeflerinden

⁷⁴ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, **Genişlemeye Yönelik AB Yardımlarında Yeni Bir Bakış Açısı**, https://www.avrupa.info.tr/fileadmin/Content/publications/tr/090205_IPA-Br_148x210_INH_gp.pdf , (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

biri olarak çatışmayı önleme ve barışı inşa etme konusundaki AB'nin siyasi taahhüdü doğrultusunda rol oynamaktadır.⁷⁵

ICSP eylemlerinin uygulanması beklendiği üzere ilgili üçüncü ülkelerde bulunan AB temsilciliklerine devredilmiştir. Krizlere müdahale için, ICSP, kendi ekibinin yanı sıra, STK'lar, BM ve diğer uluslararası örgütler, AB üyesi devletlerin kurumları, bölgesel ve alt-bölgesel kuruluşlar ile iş birliği içinde çalışmaktadır.

Türkiye'deki mülteci krizine cevaben bir diğer yardım desteği de IPA-Katılım Öncesi Yardım Fonu, ICSP-İstikrar ve Barışa Katkı Aracı ve AB Güven Fonu (Madad) gibi fonlar kullanılarak, diğer AB kurum ve kanallarından sağlanmaktadır. Buna ilerleyen bölümlerde daha detaylı bir biçimde değinilecektir.

1.5.2.5.7. AB'de İnsani Yardımlar İçin Finansman Kaynakları

AB'nin insani yardımlar için finansman kaynaklarına bakmadan önce, kısaca Birliğin bütçesine değinmek gerekmektedir. AB bütçesi tahmin edileceği üzere, Birliğin politika ve önceliklerini gösteren en önemli araçlardan biridir. Birliğin bütçesinin gelirleri, üye devletlerin ilave bir kararna gerek, doğrudan AB'ye aktarılan öz kaynaklar ile diğer gelirlerden oluşmaktadır. Öz kaynaklar geleneksel öz kaynaklar, KDV payı ve GSMH payı olarak üç ana başlık altında toplanmaktadır. AB bu gelirler için bütçe disiplini sağlamak amacıyla 1988 yılından itibaren çok yıllık mali çerçeve programı düzenlemektedir. Çok yıllık mali çerçeveler, 2014 yılından itibaren yedi yılı kapsayacak şekilde düzenlenmiştir. 2014-2020 mali dönemi için ise toplam gelir ve harcamalar cari fiyatlarla 1 trilyon Euro olarak belirlenmiştir.⁷⁶ Bu bütçenin 7 yılın tamamı için toplamda 7,1 milyar Euro'su insani yardım faaliyetleri için ayrılmıştır.⁷⁷

Bu çok yıllık mali çerçeve kapsamında AB bütçesinin harcama kalemlerine baktıldığında, AB bütçesinin harcama kalemleri, Birlik politikalarını ve hedeflerini destekleyen 5 temel başlıktan oluşmaktadır. Bunlar, akıllı ve kapsayıcı büyüme,

⁷⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. European Commission, **The EU's Instrument Contributing To Stability And Peace (IcSP)**, https://ec.europa.eu/fpi/news/eu%E2%80%99s-instrument-contributing-stability-and-peace-icsp_en (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

⁷⁶ Avrupa Birliği Bakanlığı, **Avrupa Birliği Bütçesi**, Ankara, 2016, https://www.ab.gov.tr/files/EMPB/ab_butcesi.pdf, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

⁷⁷ Vince Chadwick, "EU 2018 Budget: Development Aid Cut as Humanitarian Spending Rises", **DEVEX**, 21.11.2017, <https://www.devex.com/news/eu-2018-budget-development-aid-cut-as-humanitarian-spending-rises-91588>, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

sürdürülebilir büyüme, doğal kaynaklar, güvenlik ve vatandaşlık, Küresel Avrupa ve idari harcamaların oluşmaktadır. Bu harcama kalemlerine bağlı olarak ECHO'nun insani yardımlar ile ilgili olarak üç temel finansman kaynağı vardır. Bunlar, üye devletlerin katkıları ile oluşturulan AB genel bütçesi, ACP ülkelerine insani yardım sağlamak amacıyla konumlandırılan Avrupa Kalkınma Fonu (European Development Fund-EDF) kaynakları ve acil yardım rezervleridir.⁷⁸ Bunlar içinde en büyük payı AB genel bütçesinin insani yardım finansmanları ile ilgili 23 sayılı bütçe başlığı, idari ve destek finansmanları oluşturur. Bunlara ek olarak, insani yardım, gıda yardımı ve afet hazırlı yardımları gibi doğrudan yardım finansmanları da vardır. Ayrıca, finansman kaynakları yetmediği durumlarda Komisyon, Parlamento, Konsey ve üye devletlere bütçe miktarının artırılması yönünde başvuruda bulunabilmektedir.

1.6. TÜRKİYE'DEKİ MÜLTECİLER İÇİN MALİ YARDIM PROGRAMI: RAKAMLARA GENEL BAKIŞ

Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı (FRIT), AB Konseyi'nin, Türkiye'deki göçmenlere verilen maddi desteğe önemli miktarda ek fon ve destek sağlanması yönündeki taleplerine koşut olarak hazırlanmıştır. FRIT ile AB, mülteciler ve onlara ev sahipliği yapan toplumların ihtiyaçlarının kapsamlı ve eşgüdümlü olarak ele alınmasını sağlamak için bir koordinasyon mekanizması sunmaktadır. Bu programın amacı AB tarafından mülteci krizine cevaben izlenen politikaların bir parçası olarak, Türkiye'deki mültecilerin yaşam şartlarının iyileştirilmesi olarak ifade edilmiştir. Bu destek kapsamında Avrupa Komisyonu, Birlik üyesi devletler ve Türkiye'deki ilgili temsilciler bir araya gelmektedir.⁷⁹

FRIT kapsamında, insani yardım dışı destek ayağı altında yer alan Acil Sosyal Güvenlik Ağı, bugüne kadar bir milyonun üzerinde mülteciye ulaştı. İnsani Yardım ve Kriz Yönetiminden sorumlu Komisyon Üyesi Christos Stylianides bu önemli dönüm noktasına ulaşıldığını 17 Ekim'de Ankara'da düzenlenen törende kamuoyuyla paylaştı. AB, bu programla 1,3 milyon mülteciye ulaşmayı hedefliyor. Bunun yanında, 2017 İnsani Yardım Uygulama Planı kapsamında

⁷⁸ Elif Gürdal Genç, "Avrupa Birliği'nin İnsani Yardım ve Sivil Koruma İmajı", **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2019/1, Sayı:33, s. 174.

⁷⁹ European Commission, **Facility for Refugees in Turkey: Commission proposes additional €1.4 billion in support**, Brussels, 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2370_en.htm, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

45,2 milyon Avro değerinde 5 sözleşme daha imzalandı. Koruma alanında UNHCR'la 20 milyon Avroluk üç anlaşma; UNFPA ile 7 milyon ve Welthungerhilfe ile de 2,7 milyon Avroluk iki anlaşma imzalandı. Ayrıca Relief International ile de amacı mülteciler için akıl ve ruh sağlığı ile psiko-sosyal destek hizmetlerine erişimin iyileştirilmesi olan 3 milyon Avro değerinde bir sözleşme imzalandı. En kırılgan durumdaki mülteciler için toplumsal cinsiyet temelli şiddet ve üreme sağlığı hizmetlerine erişime destekle ilgili olarak da UNFPA ile 12,5 milyon Avroluk bir sözleşme yapıldı.⁸⁰

AB, Türkiye'de yaşayan Suriyelilere, diğer mültecilere ve ev sahibi topluluklara 2016-2017 yıllarında etkin ve tamamlayıcı bir destek sağlamak üzere Mülteciler için FRIT kapsamında bütçesi toplam 3 milyar Euro'yu bulan projelerin sözleşmelerini imzalamıştır. 10 Ocak 2018 itibarıyla AB tarafından Türkiye'deki mültecileri desteklemek için Mali Yardım Programı kapsamında Türkiye'ye sağlanan mali destek tutarı 1,4 milyar Euro'dur. Mali Yardım Programı'nın öncelikli insani yardım projesi, 1,3 milyona kişi sayısına kadar, en dezavantajlı mülteciye, en temel günlük ihtiyaçlarını karşılayabilecekleri bir banka kartı sunan Sosyal Uyum Yardımı (SUY) Programı'dır. Ocak 2018 itibarıyla SUY Programı yararlanıcı sayısı 1,1 milyonu aşmıştır. Bu programın, AB'nin tarihindeki en geniş kapsamlı insani yardım projesi olduğu ifade edilmektedir.⁸¹

SUY Programı'na bağlı olarak, AB-UNICEF ortaklığıyla Türkiye'de Şartlı Eğitim Yardımı (ŞEY) projesi de finanse edilmektedir. 84 milyon Euro tutarındaki AB taahhüdü, dezavantajlı mülteci ailelerine, çocuklarının düzenli olarak okula devam etmesi kaydıyla, iki ayda bir olmak üzere nakit transferi sağlamaktadır. “ŞEY Programı”, 230 bin çocuğu desteklemeyi hedeflemektedir. Söz konusu projeler, 2016 ve 2017 yıllarında başlatılan koruma, yaygın eğitim, ilk ve ikinci basamak ve özelleştirilmiş sağlık hizmetleri gibi farklı alanlarda çeşitli yardım projeleri ile devam etmiştir. Nakit yardımı, eğitim ve sağlık hizmetleri, koruma da dâhil olmak üzere dezavantajlı gruplara ve mültecilere yardım hizmeti verebilmek için

⁸⁰ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, “Türkiye'deki Mülteciler için Mali Yardım Programı-FRIT: her geçen gün daha fazla mülteciye destek sağlanırken, yeni sözleşmeler imzalanıyor”, **Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu Basın Duyurusu**, Brüksel, 2017, <https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/turkiyedeki-multeciler-icin-mali-yardim-programi-frit-her-gecen-gun-daha-fazla-multeciye-destek> , (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

⁸¹ Avrupa Komisyonu, **Avrupa Sivil Koruma ve İnsani Yardım: Türkiye**, 2017, ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_tr.pdf, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

Türkiye'deki kurumlarla yakın iş birliği içinde çalışan 19 insani yardım kuruluşu ile 45 insani yardım projesi anlaşması gerçekleştirilmiştir.⁸²

Özetle, FRIT kapsamında Avrupa Komisyonu Komşuluk Politikası gereğince ve Genişleme Müzakereleri Genel Müdürlüğü (DG NEAR) aracılığıyla aktarılan sağlık, eğitim, göç yönetimi, belediye altyapısı ve sosyo-ekonomik destek alanlarına yönelen yardımlar da insani yardım amacını destekleyici niteliktedir. Bir başka ifadeyle insani yardım çalışmalarının acil yardımdan çok, yaşanan mülteci krizinin doğasına uygun olarak çoğu uzun dönemli uyum ve entegrasyon programlarına evrildiği görülmektedir. Bu yüzden sağlanan söz konusu yardımlar, mültecilerin Türkiye'de yeni bir hayata başlayabilmeleri için gereken alanlara yönelik olarak yapılmaktadır. Yetişkinler için sağlanan dil kursları, meslek edindirme, şartlı eğitim yardım programları bu amaca hizmet edecek şekilde verilmektedir. Tüm bunlara rağmen, Türkiye'de hali hazırda var olan sosyo-ekonomik problemler ve işsizlik sorunu, güvencesiz ve enformel çalışma biçimleri dolayısıyla milyonlarca mültecinin emek piyasasına erişimi, erişse bile buradaki çalışma koşullarının ne olacağı sorusu her zaman akıllarda soru işareti olarak varlığını korumaktadır.

1.7. AVRUPA BİRLİĞİ İNSANİ YARDIM VE SİVİL KORUMA POLİTİKASI

Sivillerin korunması daha çok insani müdahale kapsamına girse de insani müdahale ve insani yardımın kapsamı birçok noktada kesişmektedir. Sivillerin korunması acil yardım ihtiyacının ortaya çıktığı durumlarda insani yardım faaliyetlerinin kapsamına girmektedir. Dördüncü Cenevre Sözleşmesi'ne göre;

*“Silahlarını teslim eden veya hastalık, yaralanma, rehin alınma ve diğer nedenlerle çatışmalarda yer almayan kişiler ırk, renk, din ve inanç, cinsiyet, maddi koşullar veya benzeri diğer kriterlere bakılmaksızın tüm şartlar altında insanca muameleyle tabi tutulup, bu kişilerin temel ihtiyaçları sağlanmalıdır.”*⁸³

Fakat bu maddeye, yardım sevkiyatının çatışma koşulları altında hedefe ulaştırılamama ve kontrol edilememe riskli gibi koşullar ile sınırlama getirilmiştir. Bunun dışında, “İyi İnsani Bağışçılık”ın İlkeleri ve İyi Uygulaması Belgesi” de

⁸² Avrupa Komisyonu, **Avrupa Sivil Koruma ve İnsani Yardım: Türkiye**, 2017, ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_tr.pdf, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

⁸³ International Committee Of The Red Cross, **Convention (IV) Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War**, Geneva, 12 August 1949, Article. 3/1 and Article. 23.

insani yardım ile sivillerin korunması faaliyetlerinin keşim noktalarının altını çizmektedir. Bu belgeye göre insani yardım faaliyetlerinin amacı; sivillerin ve çatışma dışı kalan savunmasızların korunması, zarar görmüş ve ihtiyaç sahibi kişilere yönelik gıda, su, barınma, sağlık hizmetleri ve diğer yardım ve destek unsurlarının arz edilmesi ve mevcut şartlarının ve normal yaşamlarına geri dönmelerinin kolaylaştırılması olarak ifade edilmiştir.⁸⁴

Uluslararası hukuka bağlı olan Avrupa Komisyonu'nun İnsani Yardım ve Sivil Koruma Birimi olan ECHO; sağlık, gıda güvenliği, geçim desteği, su ve kanalizasyon, koruma ve acil durumlarda eğitim de dâhil olmak üzere farklı alanlarda başat olarak hayat kurtarma faaliyetlerine odaklanarak, acil durum insani yardım programlarına destek vermektedir.⁸⁵ AB sivil koruma mekanizması bir ülkenin kriz veya afet anında, bu durumlarla baş edemeyecek vaziyette olmasıyla koşuluyla devreye girer. Sivil koruma mekanizması 2001 yılında Avrupa ülkeleri arasındaki sivil koruma yetkilileri arasında koordinasyonu güçlendirmek için kurulmuştur. Bu mekanizma sayesinde krizden etkilenen ülkeye ve insanlara daha hızlı ve daha etkili bir şekilde müdahale edilebilmesi amaçlanmıştır. AB sivil koruma mekanizması ülke sınırlaması olmaksızın yardım faaliyetlerini yürütmektedir. Kurulduğu günden bu yana 200'den fazla yardım talebi almıştır. 2013'de Filipinlileri vuran tayfun, Haiyan, Sırbistan ve Bosna-Hersek'teki (2014) seller, Ebola salgını (2014), Ukrayna'daki çatışma, Nepal'de meydana gelen deprem (2015) ve Avrupa'daki mülteci krizi gibi dünyanın en büyük felaketlerine yardım sağlamıştır.⁸⁶

1.8. AVRUPA İNSANİ YARDIM MUTABAKATI

Avrupa İnsani Yardım Mutabakatı, hızla dönüşen ve gün geçtikçe karmaşıklaşan insani yardım alanında Birlik yardımlarının uyumunu, etkinliğini ve kalitesini yükseltmeye yönelik ortak ilkelere dayalı vizyonun özeti olarak ifade edilebilir. Mutabakat, 2008-2013 yıllarını kapsayan ve kaliteli yardım yaklaşımına

⁸⁴ Good Humanitarian Donorship, **Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship**, Stockholm, 2003, m.3, http://www.goodhumanitarian-donorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Management/EN-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

⁸⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Avrupa Komisyonu, **AB İnsani Yardım ve Sivil Koruma Hakkında**, <http://echo.info.tr/biz-kimiz>, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

⁸⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. European Civil Protection And Humanitarian Aid Operations, **Civil Protection**, https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection_en, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

dayalı iş birliği gündemi belirleyen bir Eylem Planı ile insani yardımın temel ilkelerini bağımsızlık, insancılık, bağımsızlık ve tarafsızlığı kabul etmiştir. Bu mutabakat aslında son yıllarda savaş ve çatışmaların doğasının değişmesine paralel olarak uluslararası hukuka olan bağlılığın azalması ve çatışmalara insani yardım götüren görev başındaki insani yardım çalışanlarına yönelik olarak artan oranda saldırıya cevaben ortaya çıkmıştır. Avrupa İnsani Yardım Mutabakatı ile insani yardım aktörleri ile sivil koruma aktörleri ve silahlı kuvvetler gibi aktörlerin arasındaki ilişkilerin yeniden belirlenmesi ve tanımlanmasının yanında insani yardım ilkelerinin daha net biçimde belirlenmesi ve uygulanması amaçlanmıştır.⁸⁷ Bu ilkeler, İnsancılık, Yansızlık, Tarafsızlık, Bağımsızlık olmak üzere dört temel hususta ayrılmıştır. İnsancılık İlkesi gereğince; insanlar nerede olursa olsunlar eğer acı çekiyorlarsa bu duruma müdahale edilmelidir. Kırılgan olanlara daha çok özen gösterilmelidir. Yalnızlık İlkesi gereğince; çatışmada insani yardımlar tarafsız olmalıdır. Tarafsızlık İlkesi gereğince; insani yardımlar, etkilenmiş olan nüfus arasında hiçbir ayırım yapmadan salt temel ihtiyaçları sağlamalıdır. Son olarak Bağımsızlık İlkesi gereğince ise yardım için hedef alınan kişilerde sosyal, ekonomik, siyasi ayırım gözetmeksizin insani yardımlar yapılmalıdır.⁸⁸

Esas olarak bunlar, uluslararası insani hukukun dört temel ilkesidir. AB de bu ilkeleri 2007 sonrasında Komisyon, Parlamento ve Konsey'in Avrupa konsensüsüne varmasıyla kabul etmiştir. İnsani yardım konusunda Avrupa konsensüsüne rağmen Lizbon Anlaşması'nda tarafsızlık, yansızlık ve ayırım gözetmeme ilkeleri temel alınmıştır. Yani, uluslararası insani hukukun öngördüğü dört ilkedен insanlık ve bağımsızlık ilkeleri devre dışı bırakılmıştır. Diğer yandan Lizbon Anlaşması'nda yer alan insani yardıma ilişkin maddelerin her biri Birliğin temel politikası haline hala getirilememiştir.⁸⁹

Kısaca, Avrupa İnsani Yardım Mutabakatı⁹⁰ ile AB insani yardım anlayışına koşut değerlerin, kılavuz ilkelerin ortaya konmasıyla dünyanın her yerindeki kriz

⁸⁷ Avrupa Komisyonu, **Avrupa İnsani Yardım Mutabakatı**, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/consensus_tr.pdf, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

⁸⁸ Avrupa Komisyonu, **Avrupa İnsani Yardım Mutabakatı**, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/consensus_tr.pdf, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

⁸⁹ Fazlı Doğan, "Avrupa Birliği'nin İnsani Yardımları: Kalite ve Etkinlik Sorunu", **Türkiye'de ve Dünyada Dış Yardımlar**, ed. Erman Akıllı, Nobel Akademik Yayıncılık, İstanbul, 2016, s. 585-586.

⁹⁰ Mutabakatın kapsadığı taahhütlerin detaylı bilgisi için bkz: Avrupa Komisyonu, **Avrupa İnsani Yardım Mutabakatı**, <http://ec.europa.eu/echo/files/aid/>

sahalarında ihtiyaç sahibi ve zarar görmüş insanlara yardımcı ve destek olmak üzere mevcut AB kapasitesinin ve etki alanının güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Böylece, AB'nin insani diplomasi uygulamalarının çerçevesi çizilmiştir. Fakat görüldüğü üzere, AB'nin mutabakatlar, anlaşmalar ile insani yardım alanında çizdiği çerçeveler birbiriyle ayrı düşmektedir. Bu durum zaten oldukça sorunlu bir alan olan insani yardımın hakkaniyetli bir şekilde gerçekleşmesinin önünde engel olarak durmaktadır. Üye ülkeler yardımların arasına kendi ideoloji, çıkar ve kazançlarını koyduklarında bu yardımların ihtiyaç sahiplerine ulaşmasının önünde bir engel de kendileri olmaktadır. İnsani yardımın bir yanı sıra ulusal politikalar üzerinde hakimiyet kurmayı sağlamak için yapılması kendi sıraladıkları dört ilkeyi hayata geçirmenin önündeki en temel engellerden biridir.

Çalışmanın bu bölümüne kadar insani yardım konusuna genel bakış, bu alandaki temel bazı kavramlar, uluslararası insani yardım sistemi, insani yardım ve uluslararası hukuk ve insani yardım ile AB'ye özgü insani yardım sistemi ve bu sistemin bileşenlerinin üzerinde durulmuştur. Bir sonraki bölümde ise uluslararası mülteci sistemi ile Türkiye'deki Suriyeli mülteciler üzerine kapsamlı bir inceleme yapılacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI REJİMDE VE TÜRKİYE'DE MÜLTECİLİK

2.1. ULUSLARARASI MÜLTECİ SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

Mülteci sorunu, insani yardım konusu gibi uluslararası siyasetin önemli bir problemi olagelmıştır. Mültecilerin kendi ülkelerinin yönetimleri ile olan sorunları dolayısıyla mülteci durumunda olan kişiler, kendi ülke yönetimleri tarafından ülke dışında da kendileri için bir tehdit olarak görülmüştür. Özellikle bu algı Soğuk Savaş dönemindeki mülteci politikalarında net bir biçimde ortaya koyulmuştur. Toplu yerinden edilmeler ve kitlesel ilticanın görece daha yakın tarihli olaylar olmasından kaynaklı mülteci sorunun belli bir döneme kadar salt siyasal yönü ağır basmaktaydı. İlerleyen kısımlarda görüleceği gibi uluslararası siyasetteki çıkar çatışmaları uluslararası mülteci sisteminin ortaya çıkmasını ve BM üyelerinin genel bir mülteci meselesiyle ilgili daimî olarak adımlar atmasının önünde büyük engel teşkil etmiştir. Özellikle Birinci Dünya Savaşı sonrası dönemden başlayarak, soykırım gibi insanlığa karşı suçların ve savaş suçlarındaki artışa bağlı olarak yerinden edilmiş insan sayısındaki ciddi orandaki artış, uluslararası mülteci sisteminin ortaya çıkmasını zorunlu kılmıştır.

Bugünün dünyasında mülteci haklarının korunması ve ihtiyaçlarının sağlanması çalışmaları uluslararası toplum adına Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından yürütülmektedir. Mülteci hukukunun gelişim sürecine bakıldığında, BMMYK'dan önce uluslararası toplumda bu görev 1920'li yıllardan itibaren, Milletler Cemiyeti (MC) bünyesinde, iki veya daha çok devletin taraf olduğu, mültecilerin hukuki statüsünü tanımlamak amacıyla yapılan sözleşmeler ile yürütülmüştür. 1921'de kurulan Rus Mülteciler için Yüksek Komiserlik Ofisi⁹¹ 1917 yılında gerçekleşen Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB)'nin kurulması ile sonuçlanan Ekim Devrimi sonrasında mülteci olmuş insanlara yardım etmekle görevlendirilmişti. Bu Yüksek Komiserlik Ofisi'nin ilk

⁹¹ League of Nations, **Arrangement with Regard to the Issue of Certificates of Identity to Russian Refugees**, July 5, 1922, LNTS, Vol. 13, No. 355, <https://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html> (24.01.2018); League of Nations, **Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees**, June 30, 1928, LNTS, Vol. 89, No. 2005.

Komiseri Dr. Fridtjof Nansen'dir. Nansen daha sonraki yıllarda Osmanlı Devleti'nin yıkılmasıyla yerinden olan insanlar için bazı görevler üstlenmiştir. Nansen'in 1930 yılındaki ölümünden sonra Milletler Cemiyeti tarafından kurulan Uluslararası Nansen Mülteciler Ofisi bu çalışmaları sürdürmüştür. 1938'de Mülteciler Yüksek Komiseri'nin atanmasıyla Ofis'in çalışmaları sonlanmıştır.⁹²

Yine 1938 yılında, Almanya'dan göç etmek zorunda kalan kişiler için Hükümetlerarası Mülteciler Komitesi kurulmaya çalışılmıştır, fakat Komite çerçevesinde ortaya konan mülteci tanımları, devletlerin tam desteğini alamadığı için, mülteci tanımlaması ve yardımlar açısından kesin hükümlere ulaşamamıştır.⁹³ Komite'nin varlığı 1947'de Uluslararası Mülteci Örgütü'nün kuruluşuyla sona ermiştir.⁹⁴ Görüldüğü üzere bu dönemlerde sözleşmelere az sayıda devletin çekincelerle taraf olması ve ortak bir mülteci tanımının geliştirilememesinden dolayı, mülteci hukukunda önemli bir gelişme sağlanamamıştır.

BM tarafından 1947'de kurulan UMÖ, mültecilerin yaşamlarıyla ilgili her alanda kapsamlı bir şekilde faaliyet yürütmesi için tasarlanmıştır.⁹⁵ UMÖ'nün mültecilerin korunması amacıyla bağlantılı olarak devletlerle yaptığı anlaşmayla birlikte milliyet, ırk, din ya da siyasi görüş nedeniyle "zulüm görmek veya zulüm görme korkusu duymak" unsurları tarihte ilk defa uluslararası toplum tarafından mülteci tanımlamasının kriterleri olarak kabul edilmiştir. Bu yeni tanımlama sayesinde UMÖ ulusüstü nitelik kazanmıştır.⁹⁶ Fakat Soğuk Savaş zamanındaki politik, ideolojik ve ekonomik çatışmaların bir yansıması olarak UMÖ bütçesine katkı giderek azalmış ve örgütün çalışmaları 1951'de sona ermiştir.⁹⁷

⁹² Gilbert Jaeger, "On the History of the International Protection of Refugees", **International Review of the Red Cross**, vol. 83, Issue 843, 2001, s. 727-729.

⁹³ Guy S. Goodwin-Gill, **The International Refugee in International Law**, Oxford- New York, Oxford University Press, 1996, s.5-6.

⁹⁴ UNHCR, **An Introduction to International Protection**, 2005, <http://www.unhcr.org/publications/legal/3ae6bd5a0/self-study-module-1-introduction-international-protection-protecting-persons.html>, s. 6., (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

⁹⁵ UNHCR, **An Introduction to International Protection**, 2005, <http://www.unhcr.org/publications/legal/3ae6bd5a0/self-study-module-1-introduction-international-protection-protecting-persons.html>, s. 6., (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

⁹⁶ Gil Loescher, Alexander Betts ve James Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection into the Twenty-first Century**, Global Institutions Series, Routledge, London, 2008, s. 11.

⁹⁷ UNHCR, **An Introduction to International Protection**, 2005, <http://www.unhcr.org/publications/legal/3ae6bd5a0/self-study-module-1-introduction-international-protection-protecting-persons.html>, s. 6., (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

İkinci Dünya Savaşı'nın ortaya çıkardığı yıkım ile mültecilere yönelik daha insancıl ve tarafsız bir programa ihtiyaç duyulmuştur. Bunun ilk nedeni savaşın büyüklüğüne paralel olarak iltica sorununun sadece Avrupa'da değil, bütün dünyada önemli bir sorun olmasıdır. Diğer sebebi ise Soğuk Savaş'ın artan rekabet ortamında ABD'nin Marshall Planı'nı devreye sokarak, mülteci merkezli olmayan yardım programlarına bütçe ayırmasıdır. Böyle bir ortamda söz konusu değişim ihtiyacına yönelik olarak, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, 10 Aralık 1948 tarihinde kabul edilmiştir. Beyannamenin her maddesi önemli olmakla birlikte bu çalışma kapsamında, 13., 14. ve 15. Maddeleri büyük önem arz etmektedir. Beyannamenin 13. Maddesinde yer alan "Herkesin bir devletin üstünde serbestçe dolaşma hakkına sahip olması ve bulunduğu ülkeden ayrıldıktan sonra o ülkeye geri dönebilir" ifadesinin yanı sıra 14. Maddede geçen sığınma hakkına ilişkin ifadenin ve son olarak 15. Maddede herkese tanınan yurttaşlık hakkının belirtilmesi sebebiyle, 13., 14., 15. Maddeler bu çalışmanın kapsamı bağlamında değinilmesi gereken hususlardır.

İlk bölümde de belirtildiği üzere, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi uluslararası insan hakları hukukunun temel taşıdır. Sıralanan maddelerden çıkarılabileceği üzere bu Beyanname ile sığınma hakkını, diğer insan hakları ile düzenlemiştir.⁹⁸ Yasal düzenlemelerin yanı sıra bu kriz ortamı UMÖ'nün attığı adımlara rağmen pratikte bu işleri yürütecek kapsamlı bir örgütlenmeyi gerekli kılmıştır. Sonuç itibarıyla, BM Ekonomik ve Sosyal Konsey (EKOSOK), 1949 yılında BM Genel Sekreteri'nden yeni bir örgütlenme planı ortaya koymasını istemiştir. BM Genel Kurulu tarafından, "mülteciler için uluslararası koruma ve mültecilerin sorunlarına süreklilik arz eden çözümler sağlamak" üzere, 14 Aralık 1950 tarihinde Mülteciler Yüksek Komiserliği kurulmuş ve bu kurum 1 Ocak 1951'de faaliyetlerine başlamıştır.⁹⁹

Yine bu süreçte, Cenevre'de Mülteci Sözleşmesi, 28 Temmuz 1951 tarihinde 26 taraf devlet tarafından kabul edilmiş ve 22 Nisan 1954'de yürürlüğe girmiştir.¹⁰⁰

⁹⁸ Birleşmiş Milletler, **İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi**, Paris, 1948, http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/h_rigths_turkce.pdf, (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

⁹⁹ Corinne Lewis, **UNHCR and International Refugee Law From Treaties to Innovation**, 1st Edition, London, Routledge, 2012 s. 13.

¹⁰⁰ Nuray Ekşi, **Mültecilere ve Sığınmacılara İlişkin Mevzuat**, Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s.3-21.

Bu Sözleşme ve BMMYK Tüzüğü, BMMY'yı 1951 Mülteci Sözleşmesi ile belirlenen mülteci tanımına dayanarak, mülteci olarak tanımlanan kişilere koruma ve yardım sağlamaya yetkilendirmiştir. Sözleşmenin detayları ilerleyen bölümlerde inceleneceği için burada, 1951 Cenevre Sözleşmesi ile ilgili temel noktalara değinilecektir.

Öncelikle belirtilmesi gereken husus, bu sözleşme ile mülteci statüsüne ciddi sınırlamalar getirilmiş olmasıdır. Sözleşme'nin 1. maddesine göre; “1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar” ifadesi ile temelde bir tarih kısıtı konulmuştur. Buna ek olarak, “Avrupa'da meydana gelen olaylar” ve “Avrupa'da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar” şeklinde bir “coğrafi kısıtlama” kriteri de düzenlenmiştir.¹⁰¹ En önemli nokta ise 1951 Mülteci Sözleşmesi'ne taraf olan devletlere coğrafi sınırlama noktasında beyanda bulunma yetkisi tanınmasıdır.¹⁰² Diğer yandan, herhangi bir zamanda, bu Sözleşme'yi bu sınırlamalarla kabul eden devletlerin, BM Genel Sekreterliği'ne yönelik gerçekleştireceği bir taleple, “1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar” ibaresini, “Avrupa'da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar” şeklinde kabul ederek, yükümlülüklerini bu doğrultuda genişletebilmelerine de zemin hazırlanmıştır.¹⁰³

İlerleyen zamanlarda krizlerin patlak vermesiyle sığınma ihtiyacı doğan kişilerin sayısının hızla artması, mülteci statüsüne ilişkin hükümlerinin gözden geçirilmesini zorunlu kılmıştır. BM Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair 1967 Protokolü ile birlikte mülteci statüsüne dair sınırlamalar kaldırılmıştır.¹⁰⁴ Bir başka ifade ile tarihsel ve coğrafi sınırlama kaldırılıp, bu koşullardan doğan mültecilere ya da sığınma ihtiyacı görünür hale gelmişlere karşı yerine getirilmesi gereken

¹⁰¹ Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme**, Cenevre, 1951 Madde. 1/B(1)-a., <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>, (Erişim Tarihi: 07.02.2018).

¹⁰² Türkiye ilgili Sözleşme'ye 24 Ağustos 1951 tarihinde taraf olmuş ve Sözleşme'ye 29 Ağustos 1961 tarihinde çekince göstererek onay vermiştir. Türkiye'nin çekincesi şöyledir: “Bu sözleşmenin hiçbir hükmü, mülteciye Türkiye'de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz”. Sözleşme'de düzenlenen tarih kısıtlaması ve ona bağlı olan coğrafi sınırlandırma kapsamında, 359 sayılı Onay Kanunu'nda konuya ilişkin bir açıklama yer almıştır. Buna göre, “1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar” ibaresinin, “1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar” şeklinde kabul edileceği ve uygulanacağı beyan edilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme**, Cenevre, 1951, Madde. 1/B(1)-2.

¹⁰³ Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme**, Cenevre, 1951, Madde. 1/B(2)-a.

¹⁰⁴ Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuk Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü**, New York, 1967, Madde. 1/2.

yükümlülüklerin, taraf devletlerce hiçbir sınırlama olmadan uygulanacağını altı çizilmiştir. Fakat, 1951 Sözleşmesi'nin coğrafi sınırlama kriterini kabul eden taraf devletlerin ilgili beyanlarının 1967 Protokolü bakımından da geçerli sayılması, uluslararası uygulamada süregelen bazı sıkıntıların da devamlılık göstermesi anlamına gelmiştir.¹⁰⁵ Tüm bu çelişkilerin sürmesine karşın BM Genel Kurulu, BMMYK'nın yetki alanını genişletilerek sorunları kısmen çözülmeye çalışmıştır.

BMGK'nın ve EKOSOK'un zaman içerisinde aldığı kararlar yetki alanını uygulamada da oldukça genişletmiş ve mülteciler sorunu ile birlikte başkaca yeni görev ve yetki alanı kategorileri oluşmuştur. Daha sonraki süreçte Birleşmiş Milletler, BM İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele ve Cezaya Karşı Sözleşme, BM Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme, BM Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme, BM Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, BM Kadına Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi gibi evrensel metinlerin yanında, mülteci haklarıyla ilgili pek çok bölgesel antlaşmanın hazırlanmasında ve gerçekleştirilmesinde etkin olarak rol oynamıştır.

2.2. ULUSLARARASI HUKUKTA MÜLTECİLER

Uluslararası mülteci hukukunun gelişimine sağlanan en büyük katkı 1967 tarihli Mültecilerin Statüsüne İlişkin Protokol'ün hazırlanması ile gelmiştir. Çünkü 1967 Protokolü, sığınma ihtiyacı duyan kişilerin tarih ve coğrafya bakımından herhangi bir sınırlama olmaksızın, mülteci statüsüne dâhil edilmesine imkân vermiştir. Bu protokol ile;

Irkı, dini, milliyeti ve siyasi düşüncesi nedeniyle zulme uğrayacağına dair haklı bir korku duyduğu için uyruğunu taşıdığı ülkenin veya eğer milliyeti yoksa, eskiden ikamet ettiği ülkenin dışında bulunan ve geri dönemeyen ya da uyruğunu taşıdığı ülkenin hükümetinin korumasından yararlanmak veya eğer milliyeti yoksa eskiden ikamet ettiği ülkeye geri dönmek istemeyen her kişiyi kapsadığı ifade edilmiştir.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Ayrıntılı bilgi için bkz. Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuk Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü**, New York, 1967, md. 1/3.

¹⁰⁶ Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuk Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü**, New York, 1967, Madde. 1/2.

1951 Sözleşmesi temelde mülteciler için çözüm bulunmasını amaçlamakta ve bu yüzden mültecilerin korunabilecekleri devletlerin topraklarına girebilmelerini sağlamaktadır. Bunlara bağlı olarak da mültecilerin yaşadıkları yerlerde insan onuruna yaraşır şekilde yaşamlarını ve temel haklarına saygı gösterilmesini hedeflemektedir. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde ifade edilen "Uluslararası sözleşmelerin uygulanmasına nezaret etmek ve sorunun çözümü için tüm gerekli önlemlerin verimli uygulanması"¹⁰⁷ hususundan anlaşılacağı ve sözleşmenin "Başlangıç" bölümünde belirtildiği üzere," 1951 Sözleşmesi'nin amacı insanların ülkelerini terk etme sebeplerini ortadan kaldırma, süregelen krizleri çözmek, göç hareketlerini düzenlemek değildir. Yani söz konusu sözleşmenin amacı, ülkesinden haklı bir sebeple ayrılan kişiye yardım etmek, gerekli görüldüğü durumlarda da bu kişinin kaçışın nedenlerinden ve sonuçlarından korunması sağlanmasıdır.¹⁰⁸

Uluslararası mülteci hukuku, sığınma ihtiyacı olan kişilere ülkesini terk etmeye zorlayan koşullara dair haklı ve makul gerekçeler sunmaları koşulu ile uluslararası korumanın sağlanmasını ve bunun statü elde edilinceye kadar sürmesini sağlamakla yükümlüdür. Bir başka ifadeyle, mülteci hukukunda sığınma arayan kişiler için söz konusu amaçların yerine getirilebilmesi adına "geri göndermeme ilkesi" kaçınılmazdır.¹⁰⁹

Diğer yandan BMMYK, BM tarafından mülteciliği doğuran sorunlara süreklilik arz eden çözümler bulma ve sığınma ihtiyacı duyan kişilere uluslararası koruma sağlamakla görevlendirilmiştir. Süreklilik arz eden ise çözümler ilk iltica ülkesinde yerel entegrasyon, üçüncü bir ülkeye yerleştirme ve menşe ülkeye yönelik, geri dönüş ortamı hazırlayan bir politika geliştirilmesi sonucu gönüllü geri dönüş olarak tanımlanmıştır.¹¹⁰ BMMYK, 1990'larda menşe ülke odaklı bir politika geliştirerek yeni mülteci akımlarını önlemek ve var olan mültecilerin ülkelerine gönüllü geri dönüşlerini sağlamak üzere menşe ülkelerde faaliyetlerini

¹⁰⁷ Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme**, Cenevre, 1951, Başlangıç Bölümü.

¹⁰⁸ Adi bir suçun neden olduğu adli soruşturma veya kovuşturmadan kaçma halleri ise, ilgili durumun dışında tutulmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme**, Cenevre, 1951, Madde. 1 (F).

¹⁰⁹ Bülent Çiçekli, **Mülteci, Sığınmacı ve Göçmenler: Sınıflandırma ve Yasal Statünün Belirlenmesine İlişkin Sorunlar, Vatandaşlık, Göç, Mülteci ve Yabancılar Hukukundaki Güncel Gelişmeler**, Uluslararası Sempozyum Bildirileri 15 ve 16 Mayıs 2009, Anadolu Üniversitesi, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yay., s.336.

¹¹⁰ Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, **Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü**, 14 Aralık 1950, A/RES/428,1.1.

hızlandırmıştır.¹¹¹ Rıza ile geri dönüşlerde, insanların iltica etme nedenlerinin tamamen ortadan kalkmamış olmasına rağmen geri dönüşlerin mültecilerin kişisel kararı olduğu unutulmamalıdır. Fakat, mülteci olmanın getirdiği ağır koşullar düşünüldüğünde bu kararın gönüllülük kısmı tartışmaya açık hale gelmektedir. Bu yüzden, BMMYK bu dönüşlerin sürdürülebilirliğini sağlamak için 2002 yılından itibaren “4R” uygulamasıyla dönen mültecilerin kısa, orta ve uzun vadede ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmaktadır, çünkü böylece, mültecilerin iltica ülkelerine geri dönmelerinin ve yeniden ilticaya başvurmalarının önüne geçmeye çalışılmaktadır.¹¹²

Özetle, uluslararası mülteci hukuku, kendi devletlerinin korunmasından yararlanamayan kişilere, ulusal koruma sağlanıncaya kadar uluslararası korumayı devreye sokmakta ve bu 1951 Sözleşmesi’nde belirtildiği üzere söz konusu kişilerin statüleri belirleninceye kadar sözleşmenin sağladığı haklardan faydalanmalarını temin etmektedir.¹¹³ Sözleşmenin mülteci tanımlamasını hatırlanacak olursa, “*vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan*” ifadesi, uluslararası koruma kapsamına girebilmek için kişilerin kendi ülkesi ya da ikamet ettiği ülkenin sınırlarının dışında bulunmasını gerektirmektedir. Bu da eğer kişi mültecilerle aynı nedenlerden kaynaklı dahi olsa ülkesi içerisinde yer değiştirmiş ise uluslararası korumadan yararlanamayacağı anlamına gelmektedir. Zira söz konusu birey/grup böyle bir durumda o ülkenin hukukuna tabidir.

Her ne kadar mültecilerle aynı sebeplerden kaynaklı olarak ülke içinde yer değiştirmiş olsalar bile henüz, 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü’nün konusunu oluşturmamaktadırlar.¹¹⁴ Uluslararası mülteci hukuku, mültecilere uluslararası koruma sağlayarak ve kalıcı çözümler bulunması için yasal bir çerçeve çizerek, insanların hayatlarını insan onuruna yakışır biçimde geçirmelerine yasal dayanak sağlamaktadır.

¹¹¹ United Nations High Commissioner for Refugees, **Handbook-Voluntary Repatriation: International Protection**, Geneva, Ocak 1996, <https://www.unhcr.org/publications/legal/3bfe68d32/handbook-voluntary-repatriation-international-protection.html>, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

¹¹² United Nations High Commissioner for Refugees, **Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern**, 16 Eylül 2003, EC/53/SC/INF.3, para.10.

¹¹³ Tefvik Odman, **Mülteci Hukuku**, AUSBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları, Ankara, 1996, s. 86.

¹¹⁴ Bugün, ülke içerisinde yer değiştirmiş kişilerin hukuki statüye sahip olmalarına ilişkin tek uluslararası belge 23 Ekim 2009 tarihli, “Afrika’da Ülke İçerisinde Yer Değiştirmiş Kişilerin Korunmasına İlişkin Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi”dir. Ayrıntılı bilgi için bkz. UN Refugee Agency, **African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa** s.11, <http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html>, (Erişim Tarihi: 26.01.2018).

2.2.1. 1951 Cenevre Sözleşmesi

2018 yılı itibariyle 67. yılına giren 1951 Cenevre Sözleşmesi, Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin BM Sözleşmesi'dir ve 28 Temmuz 1951'de Cenevre'de düzenlenen özel konferansta kararlaştırılarak 1964 yılında yürürlüğe girmiştir. Uluslararası mülteciler hukukunun ve aynı zamanda Avrupa iltica hukukunun temelini oluşturmaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi yukarıda da belirtildiği gibi 1967 yılında yürürlüğe giren Mültecilerin Statüsüne Dair Protokol ile tamamlanmıştır. Her geçen gün dünya çapında savaşların, çatışmaların hem sayısının hem de yoğunluğunun artması, insan hareketlerinin Suriye özelinde olduğu gibi kitlesel boyutlara ulaşmasına yol açmakta, bu durum da Sözleşme ve Protokol ile çizilen mülteci statüsü verilmesine dair prosedürleri zorlaştırmakta ve iltica taleplerinin sonuçlanmasını aksamasına neden olmaktadır.

Yaşanan insani krizlere rağmen yükselen yabancı düşmanlığı ve bunun politikanın bir parçası haline getirilmesi, iltica etmiş kişilerin savunmasız kalmasına yol açmaktadır. Zira sözleşme çerçevesinde koruma ve yardımın ülke devletleri için sadece 'mülteci' statüsüne bağlamış olması ile artan yabancı düşmanlığı bir arada düşünüldüğünde bu durum daha net bir biçimde anlaşılacaktır. Ayrıca sözleşme kapsamında daha önce belirtilen zaman ve bölge kısıtlaması dolayısıyla da BM bu konuda gerekli adımları atamamaktadır. Hâlbuki BM Antlaşması ve 10 Aralık 1948'de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi; "insanların ana hürriyetlerinden ve insan haklarından, fark gözetmeksizin faydalanmaları ilkesini" getirmiştir.¹¹⁵

Bu çalışma açısından bu alt-başlık kapsamında 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin genel hükümlerinin üzerinde durulacaktır. İlerleyen bölümlerde diğer maddelerine de atıf yapılacaktır, çünkü Cenevre Sözleşmesi, o dönem olduğu gibi bugün de çok büyük önem taşımaktadır. En son ifade edilecek olan hususu başta belirtmek gerekirse, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin mülteci hukuku açısından en önemli ilkesi, sınırdan geri çevirme yasağı ve insanları yaşamlarının tehlikede olacağı ülkelere sınır dışı etme yasağıdır.¹¹⁶ Yine 31. madde kapsamında bir diğer önemli ilke, taraf

¹¹⁵ Birleşmiş Milletler, **İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi**, Paris, 1948, http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/h_rigths_turkce.pdf, (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

¹¹⁶ Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme**, Cenevre, 1951, Madde. 31-32-33.

devletlerin iltica arayan, madde 1’de tanımlandığı şekliyle tehdit altında bulunduğu ülkeden doğruca gelerek izinsizce kendi topraklarına giren veya bu topraklarda bulunan mültecilere, bu nedenden ötürü haklarında yasal işlem yapılamayacağının altını çizmesidir.

1. Maddede somut bir şekilde belirtildiği gibi iltica eden kişi katlanılamaz kişisel durum ya da koşullardan özgürlük ve güvenlik ihtiyacı için bulunduğu yeri terk eder. Mültecilik statüsüne erişebilmek ve haklardan faydalanabilmek haklı bir sebebi olmalıdır. Bu sebep baskı, can güvenliğine dair tehdit, yargılanmadan yoksun bırakılma, açlık, susuzluk olabileceği gibi; ezici bir sefalet durumu ya da doğal felaketlerden kaçma gibi herhangi bir neden de olabilmektedir. Sözleşmede “zulme uğramaktan haklı nedenlerle korku” kavramı bilinçli bir şekilde açık uçlu olarak bırakılmıştır ki böylece, zaman içerisinde ortaya çıkabilecek yeni zulüm çeşitlerinin sözleşmenin kapsamı dışında kalma önlenmiştir.¹¹⁷

Diğer yandan 1951 Mülteci Sözleşmesi, BMMYK’nın görevlerini yerine getirebilmesi için ihtiyacı olan yetkiyi sağlamıştır. Sözleşme’nin 35. maddesinin ilk ve ikinci fıkrası bu yetkiyi açıklamıştır. 35. Maddenin ilk fıkrası; BM’in taraf devletler ile iş birliği içerisinde olması gerekliliğini ifade ederken, ikinci fıkrası ise taraf devletlere, BMMYK’ya bilgi sağlama sorumluluğu da yüklemektedir.¹¹⁸

Çalışmanın bu kısmına kadar olan bölümde uluslararası mülteci hukuku ve onun kaynakları üzerinde durulmuştur. Çalışmanın devam eden sürecinde ise mültecilere uluslararası koruma sağlama ve mültecilerin sorunlarına kalıcı çözümler arayan BMMYK üzerinde durulacaktır.

2.2.2. BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR), II. Dünya Savaşı sonrasında evlerinden kaçmak zorunda kalmış ya da evlerini kaybetmiş milyonlarca Avrupalıya yardım etmek amacıyla, (BM) Genel Kurulu kararıyla 1950 yılında kurulmuştur.¹¹⁹ BM’nin kurumsal sayfasında bulunan BM Sistem Levhasına

¹¹⁷ Bülent Çiçekli, **Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar**, 4.bs., Seçkin Yayınları, Ankara, 2009, s.53.

¹¹⁸ Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme**, Cenevre, 1951, Madde. 35.

¹¹⁹ Birleşmiş Milletler Mülteci Örgütü, **UNHCR’nin Tarihçesi**, <http://www.unhcr.org/tr/unhcrmin-tarihcesi> , (Erişim Tarihi: 28.01.2018).

göre, BMMYK kısmen BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi'ne (EKOSOK) kısmen de BM Genel Kurul'una bağlı birimler arasındadır.¹²⁰ Bunun dışında, BMMYK Tüzüğü'nün 3. maddesinde bu durum "kendisine Genel Kurul veya Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından verilen politika talimatlarını izleyeceği" şeklinde ifade edilmiştir. Bunun yanında 11. maddede Yüksek Komiser'in "Ekonomik ve Sosyal Kurul aracılığı ile Genel Kurul'a yıllık rapor vereceği" belirtilmiştir. Fakat, 2004 yılında yapılan değişiklikle raporların doğrudan BMGK'ya sunulması kararlaştırılmıştır.¹²¹

BMMYK'nın merkez yönetim birimleri BMMYK Tüzüğü'nün 19. maddesine bağlı şekilde genel olarak Cenevre'de bulunmaktadır. Fakat bazı birimleri Kopenhag ve Budapeşte'dedir. Yüksek Komiser, Genel Sekreter'in önerisiyle BMGK tarafından seçilmektedir. İlk Yüksek Komiser, BMMYK Tüzüğü'nün 13. maddesi uyarınca üç yıllık bir süre için seçilmiştir. Ancak görev süresini tanımlayan genel bir kural yoktur.¹²² Ayrıca, Yüksek Komiserin hangi şartlar altında görevlendirileceğine de Genel Sekreter karar vermektedir. Kurumsal yapısının detaylarına bakılacak olursa, Yüksek Komiserin (biri korumadan diğeri operasyonlardan sorumlu olmak üzere) bir vekili ve iki yardımcısı vardır. Genel Müfettişlik Ofisi (General Inspector's Office), Etik Ofisi (Ethics Office), Politika Geliştirme ve Değerlendirme Servisi (Policy Development and Evaluation Service) ve New York İrtibat Ofisi (Liaison Office New York) doğrudan Yüksek Komiserliğin Yönetim Ofisi'ne bağlı olarak çalışmaktadır. Bunun dışında kalan merkez teşkilatının büyük bir kısmı, öncelikle Yüksek Komiser Vekili'ne bağlı olarak çalışmaktadır.¹²³ UNHCR'nin güncel verilerine göre, BMMYK'nın 10.800'den fazla personeli bulunmaktadır. Kurum merkezi teşkilatı dışında 128 ülkede faaliyet göstermektedir. Kurulduğu ilk

¹²⁰ United Nations, **UN Structure**, <https://outreach.un.org/mun/content/un-structure>, (28.01.2018).

¹²¹ United Nations General Assembly, **Impelenting Actions Proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to Strengthen the Capacity of his Office to Carry Out Its Mandate**, A/RES/58/153, 2004, par. 10. Bkz. <http://www.unhcr.org/uk/excom/bgares/4056d8894/implementing-actions-proposed-united-nations-high-commissioner-refugees.htm>, (28.01.2018).

¹²² Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, **Tüzük**, 2. Bölüm 13. Madde. http://madde14.org/index.php?title=Birle%C5%9Fmi%C5%9F_Milletler_M%C3%BClteci%C3%BCksek_Komiserli%C4%9Fi_T%C3%BCz%C3%BCk%C4%9F%C3%BC, (Erişim Tarihi: 23.02.2018).

¹²³ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, **Tüzük**, 2. Bölüm.

yılda 300.000 ABD Doları bütçe sahibi olan kurum, 2016 yılında 6,54 milyar ABD Doları düzeyinde bir bütçeye sahip hale gelmiştir.¹²⁴

BMMYK'nın görev süresinin üç yıl sonra dolması öngörülmekte ve bu süre aralığında çalışmalarını tamamlaması beklenmekteydi. Fakat Genel Kurul'un, 58/153 nolu kararıyla bu sınırlama kaldırılmış ve Yüksek Komiserliğin "mülteci sorunu çözülene dek" görevine devam edeceği belirtilmiştir. Yine BM Genel Kurulu, BMMYK'ya mülteci sorununa kalıcı çözüm bulmanın yanı sıra, mültecilere uluslararası koruma sağlama görevi vermiştir. Kalıcı çözümler; ilk iltica ülkesine yerel entegrasyon, uygunluk arz eden durumlarda üçüncü bir ülkeye yerleştirme ve şartlar oluştuğunda menşe ülkeye gönüllü geri dönüş olarak tanımlanmıştır.¹²⁵ BMMYK Tüzüğü md. 6(B)'ye göre BMMYK, mültecilik tanımındaki 1967 Protokolü ile kaldırılan yer ve zaman sınırlamasına bağlı olarak evrensel bir mülteci tanımına göre mültecilere koruma ve yardım sağlama ile yetkilendirilmiştir. Fakat, BMMYK'nın görevlerini yerine getirebilmesi için ihtiyacı olan yetkinin kaynağının, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde yatmakta olduğunun altı çizilmelidir.

Bu Sözleşmeler kapsamında, BMMYK öncelikle iltica talebinde bulunan sığınmacılara, mültecilik statülerinin karara bağlanıp bağlanmamasına bakmaksızın koruma ve yardım sağlamakla görevli kılınmıştır. Ancak, Tüzük md. 7(c) ile "Birleşmiş Milletler'in diğer organ veya kurumlarından koruma veya yardım almaya devam edenleri" BMMYK'nın yetki alanından çıkarmıştır. Diğer yandan, 1954 tarihli Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme 34 ve 1961 tarihli Vatansızlığın Azaltılmasına Dair Sözleşme ile Vatansızlar, BMMYK'nın yetki alanına girmektedir. Yukarıda belirtilmişti ama tekrar edilecek olursa; mülteci sorununun kalıcı çözümüne bağlı olarak, BMMYK'nın yetki alanına dâhil olan diğer bir grup geri dönenler olsa da bu görev sadece teşvik ve yardımla sınırlı tutulup, geri dönüşün sağlanmasından sonra Yüksek Komiserlik'in görevlerine dair bir hüküm içermemektedir.¹²⁶

¹²⁴ Birleşmiş Milletler Mülteci Örgütü, **UNHCR Tarihçesi**, <http://www.unhcr.org/tr/unhcrnin-tarihcesi>, (Erişim Tarihi: 28.01.2018).

¹²⁵ United Nations General Assembly, **Implementing Actions Proposed by The United Nations High Commissioner for Refugees to Strengthen the Capacity of His Office to Carry Out Its Mandate**, A/RES/58/153, 2004, <http://www.unhcr.org/uk/excom/bgar/es/4056d8894/implementing-actions-proposed-united-nations-high-commissioner-refugees.htm>, (Erişim Tarihi: 28.01.2018).

¹²⁶ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, **Tüzük**, 2. Bölüm 13. Madde. http://madde14.org/index.php?title=Birle%C5%9Fmi%C5%9F_Milletler_M%C3%BCteciler_Y%C3

Diğer yandan yine Mülteci Sözleşmesinin 35. maddesinin ikinci fıkrası ile “Taraf Devletler, BM’nin yetkili organlarına rapor verilmesi için (a) mültecilerin içinde bulundukları durum, (b) Sözleşme’nin uygulanması ve (c) Mülteciler konusunda mevcut veya yürürlüğe girecek yasalar, yönetmelikler ve kararnamele” hakkında BMMYK’ya bilgileri vermeyi zorunlu kılmıştır.¹²⁷ Böylece BMMYK, hükümetlerin sınırları içindeki mültecilerin varlıkları, durumlarına ek olarak kanun ve yönetmelikler hakkında bilgi alarak, mültecilerin durumunu iyileştirmek ve korunmaya ihtiyaç duyanlar için daha etkili bir şekilde faaliyet göstermiş olmaktadır.

2.3. TÜRKİYE’DEKİ SURİYELİ MÜLTECİLER

Türkiye tarihinde görmediği kadar büyük bir zorunlu göç ile karşı karşıya kalmış bulunmaktadır. Cumhuriyetin kurulduğu 1923 yılından Suriyelilerin gediği 2011’e kadar geçen sürede Türkiye’ye 2 milyon civarında mülteci, göçmen gelmiş ve gelenlerin büyük çoğunluğunu Türkçe bilenler oluşturmuştur.¹²⁸ Fakat Suriye krizi başladıktan beri Türkiye, dünyanın en fazla mülteci barındıran ülkesi olmuştur. Bugün Türkiye’de 3.9 milyonun üzerinde kayıtlı mülteci yaşamaktadır. Bunları, Suriyeliler, Iraklılar, Afganlar, İranlılar, Somalililer ve diğer coğrafyadan gelenler oluşturmaktadır.¹²⁹

Birleşmiş Milletlerin güncel verilerine göre, Türkiye’de toplam 3,606.737 kayıtlı Suriyeli bulunmaktadır. Mültecilerin önemli bir kısmı ise kamp alanlarının dışında ve temel hizmetlere erişmeden yaşamaktadır. Kamplarda mültecilerin barınma, sağlık, eğitim hizmetlerine, gıda ve sosyal faaliyetlere erişimi bulunmaktadır.¹³⁰ Buna karşın kampların dışarıya çok sık kapatılması ve kamplarda uzun süreli kalınması, söz konusu insanlar için kampların açık cezaevine dönüşmesine yol açmaktadır. Diğer yandan, kentlerde yaşamaktadır, zira Türkiye nüfusunun %4,3 civarında bir Suriyeli bir nüfus oluşmuş durumdadır ve böyle büyük

%BCKsek_Komiserli%C4%9Fi_T%C3%BCz%C3%BC%C4%9F%C3%BC, (Erişim Tarihi: 23.02.2018).

¹²⁷ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, **Tüzük**, 2. Bölüm.

¹²⁸ TBMM, **Göç ve Uyum Raporu**, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Mart 2018, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2018/goc_ve_uyum_raporu.pdf, (Erişim Tarihi: 18.11.2018).

¹²⁹ Birleşmiş Milletler Mülteci Örgütü, **Türkiye: Kilit Veriler ve Sayılar**, 2018, <http://www.unhcr.org/tr/unhcr-turkiye-istatistikleri>, (Erişim Tarihi: 17.11.2018).

¹³⁰ United Nations Refugee Agency, Syria Regional Refugee Response-Turkey, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>, (20.05.2019).

bir insan kitlesini kamplarda ağırlamak mümkün görünmemektedir. Sadece İstanbul'da 550 binin üzerinde Suriyeli yaşadığı düşünülmektedir. Ancak, kamp dışındaki Suriyeliler, Türkiye'nin her tarafında yaşamaktadır. Şanlıurfa, Kilis gibi bazı illerde, şehirlerin nüfuslarının önemli bir kısmını mülteciler oluşturmaktadır.¹³¹ Suriyelilere özel hazırlanan mevzuat uyarınca, Türkiye'deki kayıtlı Suriyelilerin; eğitim ve sağlık dâhil olmak üzere temel kamu hizmetlerine erişim hakkı bulunmaktadır.

Bu insani kriz 7 yılı aşkın süredir devam etmesi neticesinde insani yardıma olan ihtiyacın artmasıyla Türkiye, mültecilere yönelik gerekli yasal düzenlemeleri yaparak Suriyeli mültecilere “geçici koruma” statüsü verilmeye ve sağlık, eğitim ve çalışma hakkı da dâhil olmak üzere temel hizmetlere erişim imkânı tanımaya mecbur kalmıştır. Fakat statünün isminden de anlaşıldığı üzere, Türkiye 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolüne koyduğumuz çekinceler dolayısıyla bu kişilere mülteci statüsü vermemekte ve Suriyelilerle ilgili her şey geçicilik üzerine inşa edilmektedir. Uluslararası toplumun elini taşın altına koymaktan kaçma yöntemiyle mülteci akımlarından uzak kalma çabası, mültecilerin haklarında sıkıntılar yaşanmasına sebep olabilmektedir. Uluslararası toplumun bu tutumu Türkiye ile AB arasında imzalanan Geri Kabul Antlaşması'nda dahi görülebilmektedir.

2.4. TÜRKİYE'DE MÜLTECİLERE YÖNELİK MEVZUAT

Türkiye, Orta Doğu ülkeleriyle sınırı olması dolayısıyla özellikle 1988-1991 Körfez Savaşı ve son yıllarda yaşanan Suriye'de yaşanan iç savaşlar neticesinde yoğun nüfus hareketleri ile karşılaşmaktadır. 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolüne şartlı kabul edişi dolayısıyla karşılaşılan sorunlara cevap vermek kolay olmamaktadır. Bu dağınık mülteci hukukunun ortaya çıkardığı sorunları çözebilmek adına bir takım yasal değişiklikler yapılmıştır. Bunlar içerisinde en somutu; 1994 yılında 6169 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren “Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden Münferit Yabancılar ile topluca sığınma amacıyla sınırlarımıza gelen yabancılara ve olabilecek

¹³¹ Milyet, “Kilis'te Türk'ten Çok Suriyeli Var”, Milliyet Gazetesi, 08.01.2018, <http://www.milliyet.com.tr/kilis-te-turk-ten-cok-suriyeli-var-gundem-2586828/>, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

nüfus hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'tir.¹³² Bu yönetmelik Türkiye'de mülteci hukuku alanında bir gelişme olmasına rağmen uygulamada yeni sorunlara neden olmuştur. 2000 yılında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) Jabari vs. Türkiye davasında, o dönem yabancıların yetkililerce süreç hakkında yeteri kadar bilgilendirilmemesi ve o dönem hak dışı düşürücü süre olarak yorumlanan ve uygulanan 10 gün içerisinde iltica başvurusu yapma zorunluluğu çok ciddi biçimde eleştirilmiştir.¹³³ Çünkü mahkemeye göre, etkin başvuruya ilişkin 13. madde ihlal edilmemelidir. Zira sığınma başvurusunda bulunmak için tanınan bu sürenin re'sen işlemeye başlaması, 1951 Sözleşmesi ile güvence altına alınan temel haklar ve kişinin sınır dışı edilmesi halinde karşılaşılabilecek risklerle beraber değerlendirilmiştir.¹³⁴ AİHM'in bu kararı ulusal mevzuatta değişikliğe gidilmesi gerektiğini gözler önüne sermiştir.

Tüm bu kararlar sığınma ve mülteci alanının daha iyi ve daha ciddi bir şekilde yönetilmeye ihtiyacı olduğunu göstermektedir. Diğer yandan AB müzakereleri ve sığınma başvurularındaki artış nedeniyle 2006 yılındaki 9938 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile mülteci hukuku hakkında uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında değişikliğe gidilmiştir. Bu yönetmelik ile temelde on günlük başvuru süresi yerine, "gecikmeden ve makul olan en kısa süre içerisinde" ibareleri getirilmiştir.¹³⁵ Diğer yandan, İçişleri Bakanlığı'nın mülakat yapma yetkisi valiliklere devredilip; karar verme aşamasında diğer Bakanlıklardan görüş alma zorunluluğu kaldırılmıştır.¹³⁶

¹³² Ayrıntılı bilgi için bkz. İçişleri Bakanlığı, 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, 14.9.1994, 94/6169, <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1994-Yonetmeligi.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.11.2018).

¹³³ European Court of Human Rights, **Case of Jabari v. Turkey**, 11.07.2000, Application no. 40035/98, parag. 40, <https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/CASE%20OF%20JABA%20v.%20TURKEY.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.11.2018).

¹³⁴ European Court of Human Rights, **Case of Jabari v. Turkey**, 11.07.2000, Application no. 40035/98, parag. 40, <https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/CASE%20OF%20JABA%20v.%20TURKEY.pdf>, (Erişim Tarihi: 22.11.2018).

¹³⁵ İçişleri Bakanlığı, 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 Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 27.01.2006, S. 26062, Madde. 1.

¹³⁶ İçişleri Bakanlığı, Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla

Buna karşın itiraz hakkıyla ilgili gerekli durumlarda bu sürenin İçişleri Bakanlığı tarafından daha kısa olarak belirlenmesine ilişkin istisna 2006 Yönetmeliğiyle ilgili en olumsuz yan olarak görülmektedir, zira bu durum itiraz hakkının kullanılamamasıyla sonuçlanabilmektedir.

2009 yılından Abdolkhani ve Karimnia davası kararları bu hususta örnek kararlardır.¹³⁷ Dolayısıyla bu yılda çalışmalarına başlayan İltica ve Göç Bürosu, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı Taslağı'nı şekillendirmiştir. Suriye Krizi ile kitlesel sığınma akımıyla karşı karşıya kalan Türkiye, bu alanda 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nu (YUKK) 11.04.2013 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlayıp, tam bir yıl sonra yürürlüğe koymuştur. Yani Suriye Krizi'nin üzerinden iki sene geçtikten sonra Türkiye'nin fiili olarak uyguladığı geçici koruma statüsünü, Ekim 2014'de yayınlanan ve yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği çerçevesinde hayata geçirmiştir. Buradan hareketle nelerin değiştiğine bakmak gerekmektedir.

YUKK'un ilk maddesinde ifade edildiği gibi YUKK'un amacı; yabancıların Türkiye'ye girişleri, kalışları ve Türkiye'den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın uygulamasına ve kapsamına ilişkin usul ve esasları ve İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektir.¹³⁸ YUKK'un 2. maddesi Suriye Krizi'ne cevaben kitlesel sığınmadan bahsettiği için önemlidir. Buna ek olarak YUKK, 1951 Sözleşmesi'ne coğrafi sınırlama ile taraf olunduğunu belirterek, uluslararası koruma statüleri bahsi geçen husus çerçevesinde; mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma şeklinde düzenlenmiştir. YUKK'a bir bütün olarak bakıldığında, uluslararası korumayla ilgili en kapsamlı kanun olduğunu söylenebilir. Zira YUKK'un uluslararası koruma (UK) başvurusu koşulları ve usulü, başvuru sahiplerine sağlanan barınma imkânları, uluslararası koruma başvurularının inceleme ölçütleri, idari gözetime ilişkin hususlar ve UK'ya ilişkin mülakat, karar ve kararlara itiraz aşamaları düzenlenip, UK'nın muhtemel tüm aşamaları net kurallara bağlanmıştır.

Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, Madde. 2-3.

¹³⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. Nuray Ekşi, **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Abdolkhani ve Karimnia – Türkiye Davası**, Beta Basım Yayın, 2009, İstanbul.

¹³⁸ Resmi Gazete, **6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu**, 4.4.2013, Sayı: 28615, Madde.1.

Buna ek olarak diğ er y onetmelik ve hukuki çalışmalardan daha açık biçimde başvuru sahiplerinin başvurularının durumları ve takip edebilecekleri kanuni yollar hakkında her bir adıma dair bilgilendirme esas alınmıştır.

Bu  alışma açısından YUKK'un en önemli kısımlarından biri üçüncü kısımdır, çünkü bu kısım Türkiye'de uygulanacak olan uluslararası koruma şartları ve çeşitleriyle birlikte uluslararası koruma haricinde tutulma koşullarını kesin hükme bağlamıştır. YUKK vasıtasıyla, Türkiye'de uluslararası koruma çerçevesinde; mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüleri oluşturulmuştur.

2.4.1. Mülteci, şartlı Mülteci, İkincil Koruma, Geçici Koruma Nitelikleri

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 61. Maddesi mülteci tanımını açıkça yapmaktadır. Kısaca madde 61'e göre, "Avrupa  lkelerinde meydana gelen olaylarda ikamet ettiği ülkede yaşadığı korku sebebiyle ya da zulme uğrayacağını d ş nd ği için ikamet ettiği ülkeyi terkederek söz konusu sebeplerden dolayı kendi ülkesine de geri dönmek istemeyen vatansız kişilere mülteci statüsü verilmektedir."¹³⁹

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 62. Maddesi ise şartlı mülteci statüsünün niteliğini açıkça belirtmiştir. Özetle madde 62'ye göre, Avrupa  lkeleri dışında meydana gelen olaylardan dolayı yaşadığı korku sebebiyle kendi ülkesinin dışında bulunan, ülkesine geri dönemeyen ya da dönmek istemeyen vatansız kişilere üçüncü bir ülkeye yerleştirilme işlemine kadar şartlı mülteci ifadesi kullanılmaktadır.¹⁴⁰

Yukarda bahsi geçen kanunun 63. Maddesi ise İkincil Korumaya ilişkin nitelikleri açıkça belirtmiştir. Madde 63, mülteci ya da şartlı mülteci olarak statüsü belirtilmemiş kişileri kapsamaktadır. Madde 63'e göre, kişi ikamet ettiği ülkesine geri gönderildiği zaman alacağı ceza mahk miyet ya da ölüm olacaksa, işkenceye, onur kırıcı bir muameleye maruz kalmak durumunda kalacaksa, şahsa yönelik

¹³⁹ Resmi Gazete, **6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu**, 4.4.2013, Sayı: 28615, Madde. 61.

¹⁴⁰ Resmi Gazete, **6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu**, 4.4.2013, Sayı: 28615, Madde. 62.

çatışmalardan dolayı bir tehlike oluşacaksa bu durumlar göz önüne alınarak kişilere ikincil koruma statüsü verilmektedir.¹⁴¹

YUKK'un tanımladığı bu uluslararası koruma statüleri açık biçimde YUKK'da 1951 Sözleşmesi ve 1994 Yönetmeliği'ndeki "mülteci" tanımının benimsendiğinin ve coğrafi sınırlama uygulamasının devam ettiğinin göstergesidir. Diğer yandan, ikincil koruma sistemi aslında, 1951 Sözleşmesi kapsamında yer almamaktadır. İkincil koruma statüsü md.63'te açık biçimde belirtildiği üzere "Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen", fakat devletlerin bugün insan haklarına yönelen tehditler dolayısıyla uluslararası korumaya hak kazanan kişilere yönelik uygulamalar neticesinde getirmek zorunda kaldığı bir statüdür. Ayrıca devletler, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AIHS) 3. maddesi, İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı BM Sözleşmesi'nin 3. maddesi ve Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 7. maddesi gereği ülkesine sığınan kişiler için geri gönderme konusunda sınırlar çizmiştir.¹⁴² YUKK'da geri göndermeme ilkesini, 1951 Sözleşmesi'nin "Hiçbir Taraf Devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade etmeyecektir"¹⁴³ maddesi uyarınca kabul etmektedir. Buna ek olarak devletler ikincil korumayı tesis etmektedir.

Türkiye'deki Suriyeli mültecilerin sosyo-ekonomik haklarına geçmeden önce YUKK kapsamında Suriyelilerin tabi olduğu geçici koruma yönetmeliği üzerinde durmak gerekmektedir. 6458 Nolu kanunda yer alan 91. Maddeye göre ikamet ettiği ülkeden ayrılmaya zorlanmış ve geri dönme imkânı olmayan aynı zamanda acil ve

¹⁴¹ Resmi Gazete, **6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu**, 4.4.2013, Sayı: 28615, Madde. 63.

¹⁴² Nuray Ekşi, "İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Sığınmacı ve Mültecilerin Türkiye'den Sınır dışı Edilmelerini Engelleyen Haller", **İstanbul Barosu Dergisi**, C. 82, 2008, S. 6, s. 2833-2834.

¹⁴³ Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme**, Cenevre, 1951, md. 33/1.; Fakat aynı maddenin 2. Fıkrasına göre; "Bununla beraber, bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda ciddi sebepler bulunan veya özellikle ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümle mahkûm olduğu için söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya devam eden bir mülteci, işbu hükümden yararlanmayı talep edemez". Ayrıntılı bilgi için bkz. Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme**, Cenevre, 1951, md. 33/2.

geçici koruma bulabilmek için Türkiye'nin sınırlarına girmiş olan yabancılara geçici koruma statüsü verilebilmektedir.¹⁴⁴

Uluslararası koruma süreçlerinde iş birliğini ele alan 92. Madde ise Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Uluslararası Göç Örgütü, diğer uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla Bakanlar Kurulu'nun iş birliği yapabileceğini ifade etmektedir. Aynı zamanda maddede yer alan bir diğer ifade ise "Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, kişilerin başvurularının her aşamasında görüşlerini yetkililere iletebilir"¹⁴⁵ olmaktadır.

Maddelerden anlaşıldığı üzere geçici koruma statüsü, ikinci korumadan farklı bir statüdür ve kitlesellik vurgusu vardır. Çünkü geçici koruma, sığınma arasa da 1951 Sözleşmesi'nden yararlanamayan kişilerin koruma kapsamını genişletmekte ve kitleselliğe olan atıfla da bireysel statülerin ispat edilmesinin imkânı olmadığı durumlarda, grup tabanlı koruma sağlamaktadır. Bu kişiler de geri göndermeme ilkesinin kapsamı altındadırlar.¹⁴⁶ Kitlesel göç sorunu ile karşılaşan Türkiye, geçici koruma statüsüyle; kitlesel mülteci-sığınmacı akını durumunda, geri göndermeme ilkesinin bir gereği olarak, yer değiştiren kişilerin temel insan haklarının korunmasını ve acil şekilde güvenli bir ortama kavuşturulmalarını sağlamayı amaçlamıştır. Diğer yandan, geçici koruma statüsü, mülteci statüsünden farklı olmasından ve 1951 Sözleşmesi'nin etkisini azalttığından dolayı, devletlerin bu kişilerin kriz durumu sona erdiğinde ülkelerine hızla geri gönderebilmenin imkânını sağlamaktadır. Türkiye de bu kriz durumundan kaynaklanan kitlesel sığınmanın göçe alternatif oluşturmasının önüne geçmek için söz konusu zorunlu göç mağdurlarına geçici koruma sağlayacağını garantisini vermektedir. Fakat md.91'de belirtildiği üzere bu kişilerin Türkiye'de kalışında ve hak ve yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde uluslararası toplumu iş birliğine çağırılmaktadır.

¹⁴⁴ Resmi Gazete, **6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu**, 4.4.2013, Sayı: 28615, B.4 Madde 91.

¹⁴⁵ Resmi Gazete, **6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu**, 4.4.2013, Sayı: 28615, B.4 Madde 92.

¹⁴⁶ Joan Fitzpatrick, "Temporary Protection of Refugees: Elements of Formalized Regime", **The American Journal of International Law**, Vol. 94, No:2, 2000, s.280.

2.5. TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİ MÜLTECİLERİN SOSYO-EKONOMİK HAKLARI

Başlangıçta kısa süreli ve geçici olarak görülen Suriye'deki kriz sonucu oluşan kitlesel göç gün, geçtikçe kalıcı bir hal almıştır. Suriyelilerin ülkelerine kısa sürede döneceği beklentisinin gerçek olmadığına farkına varılınca; 2013 yılında geçici koruma statüsü gölge bir uygulama olmaktan çıkıp kanuni bir uygulamaya dönüşmüştür. Türkiye, bu uygulama uyarınca Suriye'den gelerek Türkiye'ye sığınan kişilere, yasal olarak Türkiye'de ikamet etme imkanı ile birlikte bazı hak ve hizmetlerden yararlanma hakkı tanımıştır. Buna karşın bugün geline noktada, Türkiye'deki Suriyeli mülteciler konusu çok katmanlı bir uyum sorunu ve çatışma meselesi halini almıştır. Bir başka ifade ile Suriyelilerin temel ihtiyaçlarını karşılamaya dayalı politika, krizin büyüklüğü ve süresi ile düşünüldüğünde, sürdürülemez bir noktaya gelmiştir.

Ancak bu sürdürülemezlik krizine karşın, devam eden Suriye'deki çatışmadan dolayı Türkiye'ye sığınan kişilerin, yürürlüğe giren “geçici koruma” uygulaması kapsamında, yasal olarak Türkiye'de ikamet etme imkanı ile bazı hak ve hizmetlerden yararlanabilmek için Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne (GİGM) kayıt yaptırarak ilk olarak Geçici Koruma Kimlik Belgesi alması gerekmektedir. Bu uygulamayla, Suriye'den gelerek Türkiye'ye sığınan Suriye vatandaşları, vatansızlar ve daha önce Suriye'de ikamet etmekte olan Filistinliler, GİGM tarafından bu kapsamda değerlendirilmektedir. Geçici Koruma Yönetmeliği'nin VI. Bölümü'nde geçici korunanlara sağlanacak hizmetler ve haklar düzenlenmiştir. Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancılara; sağlık, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık, eğitim, iş piyasasına erişim ve benzeri hizmetler sağlanmaya başlamıştır.¹⁴⁷

2.5.1. Eğitim Hakkı

Geçici Koruma Yönetmeliği, Suriyelilere ilişkin eğitim hizmetlerinin kapsamı hakkında temel hükümleri özetler niteliktedir. Fakat yönetmeliğin maddelerine geçmeden önce geçici koruma statüsüne bağlı olarak sağlanan hizmetlerden yararlanabilmek için “geçici koruma” kaydı yaptırılması büyük bir önemi haiz

¹⁴⁷ İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi, **Geçici Koruma Yönetmeliği**, Bölüm 6, Madde. 26, http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma-yonetmeli_333_336_1473, (Erişim Tarihi: 19.11.2018).

olduğunun altının çizilmesi gerekmektedir. Zira, yalnızca bu kayıt sonrasında kişiye verilecek geçici koruma kimlik belgesi ve bu belgenin üzerinde yer alacak yabancı kimlik numarası ile belli koşullar kapsamında, Türkiye’deki ilköğretim, lise, üniversite, Türkçe eğitimi ve mesleki eğitim hak ve imkanlarından yararlanılabilmektedir. ¹⁴⁸Eğitim hizmetlerinin detayları 28. Maddede açıkça belirtilmiştir. ¹⁴⁹

Diğer yandan, Türkiye’deki kanunlar uyarınca, Türkiye vatandaşı olmayanlar dahil olmak üzere Türkiye’de yaşayan tüm çocukların temel eğitimden yararlanma hakkı vardır. Geçici koruma kapsamındaki çocukların devlet okullarının yanısıra geçici eğitim merkezlerine erişim hakkı da bulunmaktadır. Bu sistem 4 yıl süreli ilkokul (1. 2. 3. ve 4. sınıf), ikinci kademe 4 yıl süreli ortaokul (5. 6. 7. ve 8. sınıf) ve üçüncü kademe 4 yıl süreli lise (9. 10. 11. ve 12. sınıf) eğitimlerini kapsamaktadır. Devlet okullarında eğitim-öğretim dili Türkçe’dir. ¹⁵⁰ Geçici eğitim merkezleri ise eğitim alanında çalışan sivil toplum örgütleri, doğrudan Suriyeli mülteciler veya kamplarda devlet, uluslararası ya da ulusal kuruluşlar tarafından kurulmuş olan okullardır. Bu merkezlerin devlet okullarından bir diğer farkı, söz konusu okullarda eğitim dili ağırlıklı olarak Arapça olması ve yine ağırlıklı olarak Suriye müfredatına göre eğitim verilmesidir. Millî Eğitim Bakanlığı denetimi altında olanlar okullarda ayrıca Türkçe öğretmeni de bulunmaktadır. Fakat buralarda yaşanan sorunlar, eksiklikler ve istismarlar dolayısıyla geçici eğitim merkezlerinde okuyan öğrencilerin kademeli olarak devlet okullarına yönlendirilip kapatılması kararlaştırılmıştır. ¹⁵¹

Yine Suriyeliler lise eğitimlerine Türkiye’de devam edebilmektedirler. Bu süreç ya Lise Yeterlilik ve Denklik Sınavı’na (YÖLDS) girerek ya da kişinin önceki eğitimini gösteren belgeler sunması ile mümkündür. Tüm yabancılar gibi Suriyeliler de Türkiye’de yükseköğretime devam edebilmek için başvuruda bulunacakları

¹⁴⁸ Mülteci Hakları Merkezi, **Suriye’den Gelen Sığınmacılar İçin Türkiye’de Eğitim Hakkı**, <https://www.mhd.org.tr/images/yayinlar/MHM-7.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.11.2018).

¹⁴⁹ İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi, **Geçici Koruma Yönetmeliği**, Bölüm 6, Madde. 28, http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma-yonetmeli_333_336_1473, (Erişim Tarihi: 19.11.2018).

¹⁵⁰ Mülteci Hakları Merkezi, **Suriye’den Gelen Sığınmacılar İçin Türkiye’de Eğitim Hakkı**, <https://www.mhd.org.tr/images/yayinlar/MHM-7.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.11.2018).

¹⁵¹ Ayrıntılar için bkz. Hürriyet, “Geçici Eğitim Merkezlerine 4 Yıl Süre”, **Hürriyet**, 19.09.2017, <http://www.hurriyet.com.tr/gecici-egitim-merkezlerine-4-yil-sure-40583490>, (Erişim Tarihi: 01.02.2018).

üniversitenin açtığı Yabancı Öğrenci Sınavı'na (YÖS) girmeli ve yeterli akademik başarıyı göstermelidir. Ayrıca YÖS başvuruları ücrete tabi olabilmektedir.¹⁵²

Bunun dışında kişilerin Türkiye'deki yaşamını kolaylaştırmak, toplumsal entegrasyonu sağlamak ve iş piyasasına erişimini kolaylaştırmak için Halk Eğitim Merkezleri ve çeşitli STK'lar aracılığıyla Türkçe ve meslek eğitimi ücretsiz olarak sağlanmaktadır. Halk Eğitim Merkezleri'ne kayıt yaptırabilmek için geçici koruma kimlik belgesi gerekmektedir.

Yönetmelik çerçevesinde sağlanan haklar uluslararası standartlara uygun olsa da Türkiye'de Suriyeli çocukların eğitim alanında hala birçok problemi vardır. Bunların en önemlisi dil engelidir, çünkü çoğu çocuk Arapça'dan başka dil bilmemektedir. Bir diğeri sorun ekonomik zordur; her ne kadar temel eğitim ücretsiz olsa da parasızlık yüzünden aileler geçinmek için çocukların getirdiği gelire muhtaç olduğu düşünüldüğünde, çocuklarını okul yerine bir işe göndermek zorunda kalmaktadır. Türkiye'nin yasal çerçeveyi Suriyeli mülteci çocukların devlet okullarına gitmesini sağlayacak şekilde değiştirmiş olmasına rağmen bu alandaki sorunlar henüz çözülmüş görünmemektedir.¹⁵³

2.5.2. Sağlık Hakkı

Suriye'de yaşanan çatışmalar neticesinde çok sayıda insan sağlık açısından uygun olmayan koşullarda hayatlarını devam ettirmek zorunda kalmıştır. Bu kişiler ya çadır ve konteynırlardan oluşan geçici barınma merkezlerinde ya da kendi imkanlarıyla insan sağlığı için uygun olmayan yerlerde ve koşullarda yaşam mücadelesi vermektedirler. Bu şartlara bağlı olarak su ve kanalizasyon altyapısındaki sorunlar ve ekonomik zorluklar nedeniyle hijyenik açıdan kötü yaşam koşullarının varlığı, sağlık problemlerine davetiye çıkarmaktadır. Suriye krizinin yedinci yılına ulaşmasına karşın gerekli olan hijyen ve beslenme sorunları çözülemediği için yaşanan sağlık sorunlarının önüne geçilememektedir. Kısacası Suriyeli mültecilerin karşılaştığı temel sağlık problemi, açlık, hastalık ve yoksulluk ile özdeşleşen zor yaşam koşulları olarak özetlenebilir.

¹⁵² Mülteci Hakları Merkezi, **Suriye'den Gelen Sığınmacılar İçin Türkiye'de Eğitim Hakkı**, <https://www.mhd.org.tr/images/yayinlar/MHM-7.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.11.2018).

¹⁵³ Ayrıntılı bilgi için bkz. İnsan Hakları İzleme Örgütü, **Türkiye'deki Suriyeli Mülteci Çocukların Eğitime Erişiminin Önündeki Engeller**, İnsan Hakları İzleme Örgütü Raporu, 2015, <https://www.hrw.org/tr/report/2015/11/09/283247>, (Erişim Tarihi: 02.02.2018).

Suriyelilere yönelik sağlık hizmeti Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) genel koordinasyonundadır. 2016 yılının ortalarındaki değişikliklerle birlikte Sağlık Bakanlığı Acil Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından Suriyelilere sağlanan sağlık hizmeti, bu tarihten itibaren Türkiye Halk Sağlığı Kurumu çatısı altında oluşturulan Göç Sağlığı Hizmetleri Daire Başkanlığı tarafından sağlanmaya başlanmıştır.¹⁵⁴ Yine “Geçici Koruma Altına Alınanlara Verilecek Sağlık Hizmetlerine Dair Esaslar” 27. maddeyle düzenlenmiştir. Geçici koruma altındaki Suriyelilere, yani 99 ile başlayan bir yabancı kimlik numarasına sahip olanlara, Türk vatandaşlarına sağlanana benzer şekilde koruyucu, tedavi edici, acil sağlık hizmetleri Sağlık Uygulama Tebliği (SUT) kapsamında ücretsiz olarak verilmektedir.¹⁵⁵

Geçici koruma kaydını yaptıran kişiler, birinci basamak sağlık kuruluşlarında ilk kademe tanı, tedavi ve rehabilitasyon hizmetlerinden faydalanabilmektedir.¹⁵⁶ Bu kuruluşlar ayrıca bebekler için aşılama hizmetleri, bulaşıcı risklere karşı gerekli tarama, kadın ve üreme sağlığı ile ilgili hizmetler ile çocuk ve ergenlere yönelik de hizmet sağlamaktadır. Bunun yanında devlet hastaneleri gibi ikinci basamak sağlık kuruluşları ile üçüncü basamak sayılan eğitim ve araştırma hastanelerine doğrudan başvurabilmektedirler. Fakat bu hizmetlerden faydalanabilmek için kayıtlı bulundukları illerdeki sağlık kuruluşlarında gitmeleri gereklidir. Kayıtlı bulundukları illerdeki sağlık alanındaki yetersizlikler dolayısıyla başka illerdeki hastanelerde tedavilerine devam edebilmeleri için tedavinin sağlanabileceği en uygun ve en yakın ilden başlamak üzere diğer sağlık kuruluşlarına sevk edilebilmektedirler. Ayrıca acil haller söz konusu olduğunda, bulundukları yerdeki acil sağlık hizmetlerinden yararlanma hakları vardır.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, **Geçici Koruma Altındaki Yabancılar İlişkin Sağlık Hizmetlerinin Yürütülmesi**, Sayı: 34202324-10.06.02-21628, 12.10.2015, https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2311/files/2015_8_Gecici_Koruma_altindaki_Yabancılar_Iliskin_Saglik_Hizmetlerinin_Yurutulmesi.pdf, (Erişim Tarihi: 19.11.2018).

¹⁵⁵ CNN Türk, “Sağlık Bakanlığı Suriyelilere Sağlanan Sağlık Hizmetlerini Açıkladı”, **CNN Türk**, 11.12.2018, <https://www.cnnturk.com/turkiye/saglik-bakanligi-suriyelilere-saglanan-saglik-hizmetlerini-acikladi>, (Erişim Tarihi: 22.12.2018).

¹⁵⁶ Sağlık ocakları, sağlık merkezleri, ana-çocuk sağlığı ve aile planlaması merkezi ve verem savaş dispanserleri birinci basamak sağlık kuruluşu olarak kabul edilmektedir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Resul Kurt, “Sağlık Kuruluşları Basamak Sistemi”, **Dünya Gazetesi**, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/saglik-kuruluslarina-basamak-sistemi/2743>, (Erişim Tarihi: 22.12.2018).

¹⁵⁷ Mülteci Hakları Merkezi, **Suriye’den Gelen Sığınmacılar İçin Türkiye’de Sağlık Hakkı**, <http://www.mhd.org.tr/images/yayinlar/MHM-4.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.11.2018).

Önemle hatırlanması gereken bir diğer husus ise hastanelerde hala tercüman hizmeti verilememesidir. Fakat bazı illerde yer alan ve “göçmen sağlığı birimi/merkezi” olarak adlandırılan sağlık merkezlerinde kısıtlı tercüman hizmeti bulunmaktadır. Bu sorunun önüne geçebilmek için Sağlık Bakanlığı 444 47 28 numaralı ücretsiz hat hizmeti ile Arapça dil hizmeti sağlamaktadır. Ayrıca Danimarka Mülteci Konseyi’nin 444 74 08 numaralı tercüme hattından da tercüme hizmeti verilmektedir.

Sağlık Bakanlığı’nın verilerine göre, 2011-2016 yılları arasında Suriyeli mültecilere sağlanan sağlık hizmeti kapsamında 1 milyona yakın kişi hastanelerde yatarak tedavi edilmiş, 800 bini aşkın ameliyat ve 177 bin 568 doğum gerçekleştirilmiş ve Suriyeli göçmenlere 20 milyon 252 bin 984 poliklinik hizmeti verilmiştir.¹⁵⁸ Ayrıca, sınır illerindeki devlet hastaneleri toplam hizmetin yüzde 30 ile yüzde 40’ı arasında bir oranda Suriyelilere hizmet vermektedir.¹⁵⁹ Tüm bu haklar ve hizmetler dışında mültecilere sağlık hizmeti sunulması noktasında yaşanan en temel sorun, kişilerin yasal ve fiziki engeller nedeniyle sağlık hizmetlerine ulaşmada güçlük geçmesidir. Çünkü sahadaki prosedür, sağlık çalışanları tarafından tam olarak bilinmemektedir. Bunun yanında, dil ve kültür farklılıkları, yaşanan insani krize cevap verecek kadar büyük bir sağlık personelinin bulunmayışı, sağlık hizmetlerinden az da olsa alınan katkı payları gibi sorunlar, mültecilerin sağlık hizmetlerinden yararlanmasını güçleştirmektedir.¹⁶⁰

2.5.3. Çalışma Hakkı

Diğer haklarda olduğu gibi geçici koruma kaydını tamamlamış olan kişiler, kayıt tarihlerinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabilmektedir. Bu hak, yine geçici koruma yönetmeliğinin 29. maddesiyle düzenlenmiştir. 29. Maddeye göre geçici koruma belgesine sahip olanlar Bakanlar Kurulunun belirlediği iş alanlarında çalışabilirler ve başvurularını Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına yapabilirler.

¹⁵⁸ CNN Türk, “Sağlık Bakanlığı Suriyelilere Sağlanan Sağlık Hizmetlerini Açıkladı”, CNN Türk, 11.12.2018, <https://www.cnnturk.com/turkiye/saglik-bakanligi-suriyelilere-saglanan-saglik-hizmetlerini-acikladi>, (Erişim Tarihi: 22.12.2018).

¹⁵⁹ Selin Girit, “Suriyeli Mülteciler Dosyası: Sağlık Hizmetleri Bedava”, BBC Türkçe, 8.10.2015 http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/10/151008_multeciler_saglik, (Erişim Tarihi: 02.02.2018).

¹⁶⁰ Özge Karadağ ve Kerim Hakan Altıntaş, “Mülteciler ve Sağlık”, TAF Preventive Medicine Bulletin, Vol. 9(1), 2010, s. 56.

Aynı zamanda geçici korumaya sahip kişilerin çalışma süreleri, verilmiş olan koruma süresinden fazla olamaz.¹⁶¹

29. Maddeye ilişkin ek olarak altı çizilmesi gereken husus, geçici koruma kapsamındaki kişilerin yapacakları çalışma izni başvurularının, genel bir kural olarak, e-devlet üzerinden ve işverenleri tarafından yapılması gerekliliğidir. Bu başvuruları alma, değerlendirme ve sonuca bağlama işleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın görev ve yetki alanındadır.¹⁶² Çalışma izninin işverene bırakılması aslında var olan güvencesiz ve enformel çalışma koşullarının yaygın olduğu Türkiye'de, ciddi hak ihlallerine sebebiyet vermektedir. Diğer taraftan, Ocak 2016 tarihinde yürürlüğe giren "Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik" kapsamında, mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak olan geçici koruma altındaki kişiler, çalışma izninden muaf tutulmuşlardır. Söz konusu muafiyet başvuruları ise geçici koruma kaydının yapıldığı şehrin valiliklerine yapılmalıdır.¹⁶³ Yine yukarıdaki maddenin 3. fıkrasında belirtildiği gibi "Türkiye'deki yabancılar dış hekimliği, hastabakıcılık, ebelik, eczacılık, veterinerlik, özel hastanelerde sorumlu müdürlük, avukatlık, noterlik, özel ya da kamu kuruluşlarında güvenlik görevliliği, kara suları dâhilinde dalgıçlık, kaptanlık, kılavuzluk, sair meslekler ve gümrük müşavirliği gibi iş ve meslekleri yürütememektedir."¹⁶⁴

Türkiye'deki işsizlik sorunu da dikkate alınarak çalışma iznine dair başka kısıtlamalar da getirilmiştir. Örneğin, başvuru yapılan bir işyerinde çalışacak olan "geçici koruma" kapsamındaki kişilerin sayısı, söz konusu işyerinde çalışan Türkiye vatandaşı sayısının %10'unu geçememektedir. Benzer bir biçimde toplam çalışan sayısının ondan az olduğu işyerlerinde çalışacak "geçici koruma" kapsamındaki kişi sayısı 1 (bir) kişi ile sınırlı tutulmuştur. Ayrıca, çalışma izni belli bir işyeri ya da konut için verildiğinden, kişilerin çalışma izni aldığı işyerinden ayrılması halinde

¹⁶¹ İşçileri Bakanlığı Göç İdaresi, **Geçici Koruma Yönetmeliği**, Bölüm 6, Madde. 29, http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma-yonetmeli_333_336_1473, (Erişim Tarihi: 19.11.2018).

¹⁶² Mülteci Hakları Merkezi, **Suriye'den Gelen Sığınmacılar için Türkiye' de İşgücü Piyasasına Erişim**, Mart 2017, <http://www.mhd.org.tr/yay%C4%B1nlar.html> , (Erişim Tarihi: 02.02.2018).

¹⁶³ Resmi Gazete, **6575 Sayılı Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik**, Cilt:57, Sayı:29594, 15.01.2016.

¹⁶⁴ Mülteci Hakları Merkezi, **Suriye'den Gelen Sığınmacılar için Türkiye' de İşgücü Piyasasına Erişim**, Mart 2017, <http://www.mhd.org.tr/yay%C4%B1nlar.html>, (Erişim Tarihi: 02.02.2018).

çalışma izninin süresi dolmamış olsa bile geçerliliğini yitirmektedir. Bu nedenle tek bir çalışma izniyle birden fazla işyerinde çalışabilmesi olanaksız hale gelmektedir.¹⁶⁵ Bu bir yandan çalışanları kayıt altına alırken diğer yandan kişilerin kayıt dışı çalışmalarının önünü açmaktadır.

Tüm bu haklar çerçevesinde bir yandan Türkiye geçici koruma kapsamına aldığı Suriyeliler için iş piyasasına erişimini kolaylaştırmaya ve nüfusu kontrol altında tutmaya çalışmış; diğer yandan kısıtlar getirerek bu kişilerin çalışmalarını sınırlandırmaya çalışmıştır. Türkiye’de halihazırda mevcut sosyo-ekonomik sorunlar ve dil problemi dolayısıyla bu kişilerin nitelikli ve kendileri için uygun bir iş bulması çoğu zaman mümkün olamamaktadır.

2.5.4. Konut ve Mülk Edinme Hakkı

Tapu Kanunu’nun 35. maddesi, yabancı gerçek kişilerin, kanuni sınırlamalar dâhilinde taşınmaz edinebileceğini ifade etmekteyse de Tapu Kanunu’nun 35.maddesinde 18.05.2012 tarihinde yürürlüğe giren 6302 Sayılı Yasa ile yapılan düzenlemelerle, yabancıların Türkiye’de taşınmaz tasarruflarına ilişkin temel bir değişiklik yapıp mütekabiliyet (karşılıklılık) ilkesinin kaldırılmıştır. Bu ilke kaldırıldığı için sadece Bakanlar Kurulu’na belirlenen ülke vatandaşları Türkiye’de taşınmaz mal ve sınırlı aynı haklar edinebilmektedir. O halde söz konusu “yabancılaşım” nasıl tanımlandığı sorusu akıllara gelmektedir. Bulunduğu ülkeye uyrukluk bağı ile bağlı olan kişiler, o ülkenin vatandaşı sayılmaktadır. Dolayısıyla bulunduğu ülkenin vatandaşı olmayan kişi o ülke için yabancı sayılır. Yani mülteciler, diplomatik temsilciler, vatansızlar ve geçici koruma statüsü sahipleri, Türkiye’de yabancı statüsündedirler.

Türkiye’de taşınmaz edinebilmesi için, iki temel şartın yerine getirilmesi beklenmektedir. Birinci şart, Bakanlar Kurulunun belirlemiş olduğu ülkenin vatandaşı olmak, ikinci şart ise belirlenmiş olan kanuni sınırlandırmalara uymaktır.

Tapu Kanunu’nun 35. maddesine göre, Bakanlar Kurulu’na belirlenen listedeki ülke vatandaşları, Türkiye de taşınmaz mal ve sınırlı aynı haklar edinebilmektedir. Listede yer almayan ülke vatandaşlarının miras dâhil Türkiye de taşınmaz ve sınırlı aynı hak edinme olanağı bulunmamaktadır.

¹⁶⁵ Mülteci Hakları Merkezi, **Suriye’den Gelen Sığınmacılar için Türkiye’ de İşgücü Piyasasına Erişim**, Mart 2017, <http://www.mhd.org.tr/yay%C4%B1nlar.html>, (Erişim Tarihi: 02.02.2018).

Bu çalışmanın kapsamı gereği tüm ülkelerin detaylarına girmek mümkün olmadığı için Suriye vatandaşları özelinde bakılacak olursa; Tapu Kanunu'nun 35. maddesi gereğince Bakanlar Kurulu, Türkiye'ye sınır olan ülke vatandaşlarının taşınmaz ve sınırlı aynı hak edinimini kısıtlamıştır. Suriye vatandaşları Bakanlar Kurulu'nca yayınlanan izin verilen ülkeler listesinde olmadığından Türkiye'de taşınmaz edinmemektedir ve Suriye vatandaşlarının tüm talepleri Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü'ne sorularak sonuçlandırılmaktadır.¹⁶⁶ Diğer yandan Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 33/2ç fıkrasına göre, geçici korumadan yararlanan kişiler, gelir ve taşınmazlarını otuz gün içinde bildirmekle yükümlü tutulmuşlardır.¹⁶⁷

Özetle, Türkiye'de geçici koruma kapsamındaki kişilerin mülk edinme hakları kısıtlanmış ve sıkı kontrollere bağlı tutulmuştur. Diğer yandan bu kişilerin sağlık, eğitim ve iş piyasalarına erişim hakları mevcuttur. Fakat geçici korumanın yerleşim ve entegrasyon konusunda belirsiz oluşu, uygulamada bu kişilere yönelik insan hakları ihlallerinin ve adaletsizliklerin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Türkiye'de bulunan yüz binlerce Suriyeli mülteci iş, konut, eğitim ve sağlık hizmetlerine yasal olarak erişimlerinin önünde engel bulunmasa da temelde ekonomik sebeplerden ötürü bu hizmetlere ulaşmakta zorlanmaktadır. Gün geçtikçe Suriyelilerin varlığı, yaklaşık 7 yıldır bu ülkede yaşadıkları, Türkiye'de evlendikleri ve çocuk sahibi oldukları göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye için kalıcı bir hal almaya başlamıştır. Bir diğer ifadeyle, Türkiye'deki Suriyeliler konusu ilerleyen bir sorunsala ve toplumsal, ekonomik, siyasal boyutları olan bir gerçekliğe dönüşmüş ve bu yüzden Suriyelilerin temel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bir sığınmacı politikası yaşanan krizlerden ve doğan sosyo-ekonomik yüklerden ötürü artık sürdürülebilir olmaktan çıkmıştır.

Diğer yandan, Suriyelilerin yoğun yaşadıkları sınırdaki illerde değişen demografik yapının yanında, Türkiye'de sürmekte olan sosyo-ekonomik sorunlar (sağlık hizmetlerine erişim, eğitim sistemine dair sorunlar, işsizlik gibi) kimi zaman etnik ve mezhepsel boyutlu kutuplaşmaların artmasına neden olmakla birlikte

¹⁶⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Sinan Şıgva, **Yabancı Tüzel Kişilerin Ülkemizde Taşınmaz Edinimi**, <http://tapu-kadastro.net/index.php/makaleler/tapu-sicil/698-yabanci-tuzel-kisilerin-ulkemizde-tasinmaz-edinimi>, (Erişim Tarihi: 02.02.2018).

¹⁶⁷ İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi, **Geçici Koruma Yönetmeliği**, Bölüm 7, Madde. 33/2, http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma-yonetmeli_333_336_1473, (Erişim Tarihi: 19.11.2018).

Suriyelilerin farklı yönden Türkiye ekonomisine katkı sunduğu da görülmektedir.¹⁶⁸ rneğin Suriyeliler açtıkları işletmelerle 2011-2017 yılları arasında ekonomiye 360 milyon dolar tutarında katkı sunmaktadırlar.¹⁶⁹



¹⁶⁸ Ayrıntılı Bilgi için bkz: Bekir Berat zipek, **Suriyeli Sığınmacılar ve Türkiye Ekonomisi**, UTESAV Araştırma Raporu, 2018, http://www.utesav.org.tr/dosyalar/web_dosya/Suriyeli-Siginmacilar-ve-Turkiye-Ekonomisi-Raporu.pdf, (Erişim Tarihi: 10.06.2019).

¹⁶⁹ HaberTürk, “Suriyelilerin Türkiye Ekonomisine Etkisi Araştırıldı”, **HaberTürk**, 12.09.2017, <https://www.haberturk.com/suriyelilerin-turkiye-ekonomisine-etkisi-arastirildi-1628337-ekonomi>, (Erişim Tarihi: 10.06.2019).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE-AB İLİŞKİLERİ ÇERÇEVESİNDE SURİYELİ MÜLTECİLER

3.1. SURİYE KRİZİ VE AB

Suriye'deki çatışmaların devam etmesi sonucunda ortaya çıkan mülteci krizi, İkinci Dünya Savaş'ından sonra yaşanan en büyük insani kriz olarak tarihteki yerini almıştır. 21. yüzyıl itibariyle Ortadoğu, Afganistan, Pakistan gibi farklı coğrafyalardan Avrupa'ya büyük göç hareketleri yaşanmakta, fakat Batılı devletlerin mülteci krizine yaklaşımı sınırlı miktarda yapılan maddi yardımlardan ve sınır güvenliğinin artırılmasından öte gitmemektedir. Mültecilik ve iltica konusu ilk kez ortaya çıkmamasına ve hatta son yıllarda yaşananın, dünyadaki mülteci hareketliliğinin %10'unu oluşturmaya rağmen Avrupa'da bu duruma karşı çıkan gürültü, ilk defa bu kadar sert biçimde olmuştur. Kaldı ki bu durum, 2015 yılına kadar, bir başka ifade ile mülteciler Türkiye, Lübnan ve Libya'dan Avrupa'ya doğru yönelene kadar, AB'nin neredeyse hiç ilgisini çekmemiştir. Zira o dönemde tüm ülkeler Şam'daki rejimin durumuyla ilgilenmiştir.

2017 verilerine göre dünya genelinde altı milyonu aşkın Suriyeli mültecilerin beş milyon kişiden fazlası, Ortadoğu ve Kuzey Afrika'da bulunurken, yaklaşık bir milyon Suriyeli Mülteci Avrupa ülkelerinde bulunmaktadır.¹⁷⁰ Diğer yandan yine aynı yılın verilerine göre; Türkiye ile AB arasında bir karşılaştırmaya giderek, AB'nin içerisinde bulunduğu durum daha net biçimde aktarılabilmektedir. Zira AB, yaklaşık 500 milyonun üzerinde nüfusu ve yaklaşık 39 bin Amerikan Doları kişi başına düşen gayrisafi yurtiçi hasılasına karşın kendi topraklarına giren bir milyon göçmen ve mülteciyi uluslararası sorun olarak tanımlamaktadır.¹⁷¹ Bunun aksine Türkiye 80 milyon nüfusa ve 10 bin Amerikan Doları kişi başına düşen gayrisafi yurtiçi hasılasına rağmen 3 milyondan fazla sığınmacıya ev sahipliği yapmaktadır.¹⁷² Bu verilerin AB'nin normatif güç olma iddialarını zayıflattığı iddia edilebilir.

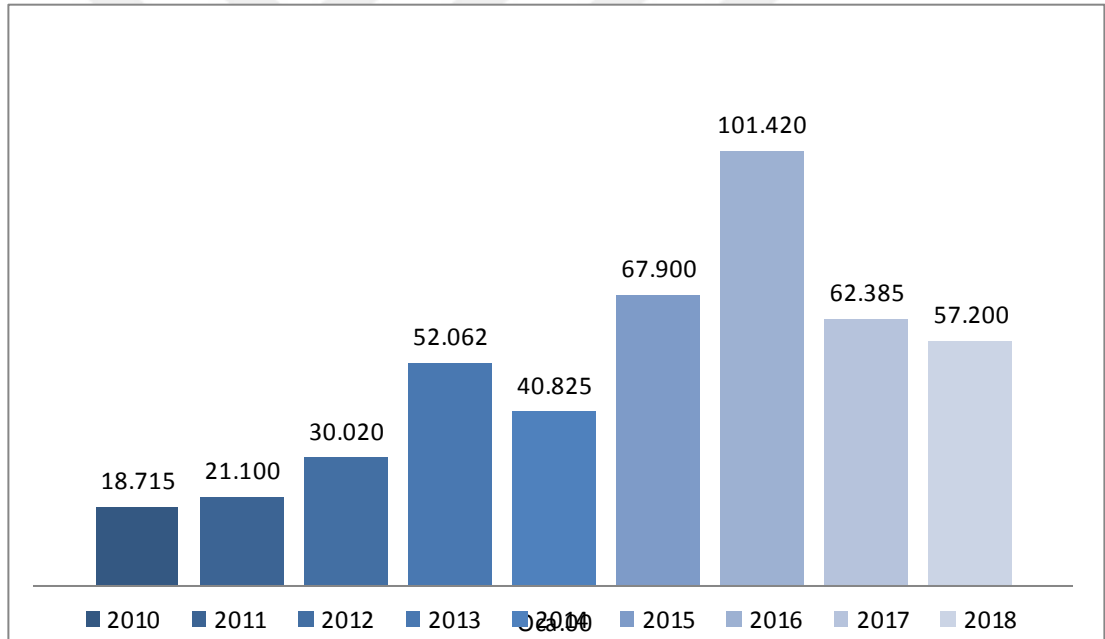
¹⁷⁰ Phillip Connor, "Most Displaced Syrians are in the Middle East and about a Million are in Europe", **PEW Research Center**, 29.01.2018, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/01/29/where-displaced-syrians-have-resettled/>, (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

¹⁷¹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Anadolu Ajansı, "AB'nin Nüfusu 511,8 Milyona Ulaştı", **Anadolu Ajansı**, <http://aa.com.tr/tr/dunya/abnin-nufusu-511-8-milyona-ulasti/858173>, (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

¹⁷² TÜİK, **Kişi Başına Gayrisafi Yurtiçi Hasıla**, 1998-2017, www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2218, (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

2015 yılında yaklaşık 1,8 milyon kişi illegal yollarla AB sınırlarından geçmiştir. Daha önceki yıllara bakılacak olursa bu rakam, 2014 yılında 280 bin ve 2013 yılında ise 100 bin civarındadır. Bu geçişlerin rotasının ele alınması gerekirse, Türkiye’den Yunanistan’a geçmek için, büyük bir çoğunluğu Suriyeli, Afgan ve Iraklıların oluşturduğu Doğu Akdeniz rotasını kullananların sayısı 2014’de 50 bin iken, 2015’de 900 bine yükselmiştir. Avrupa’ya giren bu mültecilerin çoğu, devam eden süreçte mülteci statüsü kazanmak için sığınma talebinde bulunmuştur.¹⁷³ Frontex’e göre, 2015 yılının ilk 10 ayında bu güzergâhı kullananların %70’inin Suriyeli, %18’i ise Afgan uyrukludur.¹⁷⁴ Bunlara ek olarak, Türk Sahil Güvenlik Komutanlığı birimleri 2015 sonu itibarıyla 88,905 göçmen ve mültecinin Türk karasularından ayrılmak isterken durdurulduğu rapor etmiştir.¹⁷⁵

Şekil 4: Avrupa Ülkelerine Sığınma Başvurusu Yapan Suriyelilerin Sayıları



Kaynak: Eurostat, **Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex Monthly Data**, 2019, Erişim adresi: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, (Erişim Tarihi: 11.03.2019).

Diğer yandan Avrupa içerisinde de ülkeler arasında eşitsiz bir yük paylaşımı görülmektedir. AB üyesi ülkeler arasında, 2016 sonu itibarıyla AB üyesi ülkelere

¹⁷³ Mepa News, “Dünya Mültecileri Hakkında Anahtar İstatistikler”, **Mepa News**, 29.06.2016, <https://www.mepanews.com/analiz/925-duyenya-mueltecileri-hakkinda-anahtar-unsurlar.html> , (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

¹⁷⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. Frontex, **Migratory Map**, 2018, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

¹⁷⁵ Sahil Güvenlik Komutanlığı, **Düzensiz Göç İstatistikleri-2018**, https://www.sg.gov.tr/baskanlik-lar/harekat/faaliyet_istatistikleri/duzensiz_goc_istatistikleri.html , (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

yapılan ve değerlendirilmekte olan uluslararası koruma başvurusu sayısı 1.094.100 olarak izlenirken bu sayı 2015 yılı sonundaki sayı (1.002.400) ile yaklaşık bir düzeydeydi. Bunda Türkiye ile yapılan geri kabul anlaşması ve sınır güvenliklerinin artırılması etkili olmuştur. AB içerisinde sığınma başvurularının %55'i Almanya'ya yapılırken, söz konusu oranı %9 ile İtalya, %8 ile İsveç ve %7 ile Avusturya takip etmiştir.¹⁷⁶

Şekil 4'te Aralık 2015 yılındaki rakamlarla, 2014 yılındaki rakamlar karşılaştırıldığında Avrupaya yapılan sığınma başvurularındaki artış açıkça görülmektedir. Başvurulardaki söz konusu artışın temel nedeni mülteci ve göç yollarının değişmiş olmasıdır.¹⁷⁷ 2014'te Yunanistan'a sadece 43 bin kişi geçiş yaparken; 2015 yılında Yunanistan'a 850 bin kişi geçiş yapmıştır. Fakat Avrupa'da yaşanan bu mülteci krizinin sebebinin söz konusu rakamlar olduğunu iddia etmek yanlış olacaktır. Bu bölümün ilerleyen kısımlarında değinileceği üzere, krizin bu aşamaya gelmesinde alınan kararların ve uygulanan politikaların da etkisi vardır. 2015 yılının sonlarına kadar Avrupa'da Schengen Anlaşması'na uygun olarak AB'ye üye ülkeler arasında serbest dolaşım devam etmiştir. Ancak Macaristan ile yaşanan kota krizi sonrası AB, gelen tepki ve mülteci sayısındaki artış nedeni ile bu yolu kapatmaya karar vermiştir. Kamu güvenliği ve düzeninin bozulduğu gerekçesiyle, Avusturya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Hollanda'da sıkı güvenlik kontrollerine geçilmiştir. Hatta Makedonya sınırında bu korumaya plastik mermiler ve göz yaşartıcı bombalar eşlik etmiştir.¹⁷⁸ Diğer bir ifadeyle Avrupa, mültecileri kabul etmek ve insan onuruna uygun bir şekilde yaşamalarını devam ettirmelerini sağlamak yerine, sınırlarını sıkı bir biçimde kontrol etmek adına kaynaklarının büyük çoğunluğunu ayırmıştır.

Eylül 2015'te henüz 3 yaşında iken ailesiyle birlikte Avrupa'ya ulaşma gayesiyle Akdeniz'de boğularak ölen Aylan Kurdî'nin kıyıya vuran cesedinin uluslararası toplumda oluşturduğu tepkiden sonra AB, kendi politikalarını revize

¹⁷⁶ Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, "2016'da, İlk Defa Sığınma Talebinde Bulunan Kayıtlı Başvuru Sahibi Sayısı 1.2 Milyon", **Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu Basın Duyurusu**, 16.03.2017, <https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/2016-da-ilk-defa-siginma-talebinde-bulunan-kayitli-basvuru-sahibi-sayisi-12-milyon-930> , (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

¹⁷⁷ Mülteciler Derneği, "Mülteciler Avrupa'ya Nasıl Gidiyor?", **Mülteciler Derneği**, 6 Kasım 2018, <https://muletciler.org.tr/multeciler-avrupaya-nasil-gidiyor/>, (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

¹⁷⁸ BBC Türkçe, "Bulgaristan'da Gönüllü Göçmen Avcıları", **BBC Türkçe**, 11 Nisan 2016, https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/04/160411_bulgaristan_gocmen, (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

etme ihtiyacı duymuş ve 29 Kasım 2015 tarihinde, Brüksel’de Türkiye ile bir Zirve gerçekleştirmiştir. Türkiye-AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirisi’nin 6. ve 7. maddeleri uyarınca, 15 Ekim 2015 tarihinde Ortak Eylem Planı’nın hayata geçirilmesine karar verilmiştir. Ortak Eylem Planı, Avrupa için düzensiz göçün önlenmesi ve Türkiye’deki sığınmacı statüsündeki Suriyelilerin şartlarının iyileştirilmesi adına Türkiye için “Sığınmacı Mali İmkânı” oluşturulmuştur. Böylece AB, ilk etapta Türkiye’ye 3 milyar Euro ek kaynağı vermeyi taahhüt etmiştir.¹⁷⁹ 18 Mart 2016’da Brüksel’de gerçekleşen Üçüncü Türkiye-AB Zirvesi ile Türkiye üzerinden Yunanistan’a geçen düzensiz göçmenlerin geri kabulü, kabul edilen her bir Suriyeli göçmen için başka bir Suriyelinin AB ülkelerine yerleştirilmesi, Türk vatandaşlarının Avrupa’ya yönelik vize zorunluluğunun Haziran 2016 itibariyle kaldırılması¹⁸⁰, Türkiye’nin AB’ye katılımı için gerekli müzakerelerin başlatılması ve Kasım 2015’te ‘Sığınmacı Mali İmkânı’ kapsamında taahhüt edilen 3 milyar Euro’ya 2018’in sonuna kadar 3 milyar Euro’luk ilave bir fonun oluşturulmasını içeren 9 maddelik mutabakat üzere anlaşmaya varılmıştır. Bu mutabakat AB açısından her ne kadar göç krizinin önlenmesine yönelik olarak diplomatik başarı olarak yorumlansa da bu durum, Avrupa’nın kendi huzur ve güvenliği için sorunu dışa havale etmesi anlamına gelmektedir.

Özetle, ilk ve ikinci bölümde değinildiği üzere AB, geçmişten bugüne göç ve mülteci sorununa yönelik kararlar alıp ve birçok kurum oluşturup faaliyetler yürütse de söz konusu soruna yönelik olarak sınır kontrollerini askerileştirmektedir. AB, bu politikalarına ek olarak üyesi olmayan tampon ülkelere büyük miktarlarda para ödeyerek sorunu ötelemenin dışında uzun vadeli ve insani diplomasiye dayanan politikalar oluşturmada başarısız olmuştur. Özellikle “Geri Kabul Antlaşması” aşamasında “Avrupa Değerleri” çerçevesinde insanların güvenliğini ve saygınlığını önceleyen hukuki düzenlemelerin gerçekte uygulanmaktan uzak olduğu görülmüştür. Buna ek olarak, AB ülkelerinin Avrupa Ortak Sığınma Sistemi (CEAS) kapsamında sorumluluk paylaşma ile sığınmacılar için adil ve etkin bir sığınma prosedürüne erişimleri, tek tek üye devletlerin çıkarları söz konusu olduğunda işletilemediği açık

¹⁷⁹ Avrupa Birliği Bakanlığı, **Türkiye-AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirisi**, 29 Kasım 2015, http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/turkiye_ab_zirvesi_ortak_sonuc_bildirisi_29_kasim_2015.pdf, (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

¹⁸⁰ 20.04.2019 itibariyle Türkiye’nin belirtilen şartları henüz yerine getiremediği gerekçesiyle vize zorunluluğu hala kaldırılmadı.

biçimde görülmüştür. Yani AB, izlemiş olduğu politikalar ile üye devletlerin Suriyeli mülteci krizi sürecini adil ve etkin şekilde yürütecek çözümler üretmediği gibi, Yunanistan ve İtalya gibi bazı geçiş konumundaki devletleri orantısız bir şekilde sorumluluk almaya zorlamıştır. Böylece AB, söz konusu geçiş ülkelerinde yaşayan insanların, kendine karşı söylemleri desteklemelerine neden olmuştur.

3.2. TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİ MÜLTECİLER VE AB'NİN MÜDAHALESİ

Yaklaşık 7 milyon Suriyeli evlerini terk etmiş ve hatta ülke içindeki güvenli bölgeler hesaba katılırsa toplamda 12 milyon civarı Suriyeli, iç savaş nedeniyle yer değiştirmek zorunda kalmıştır.¹⁸¹Yukarıda da belirtildiği üzere Türkiye, Suriye krizi dolayısıyla dünyada en fazla mülteci ağırlayan ülkesi konumuna gelmiştir. Türkiye'ye giriş yapan Suriyeli mültecilerin sayısı artmaya devam etmekte ve çatışmalar devam ettikçe bu artış devam edecek gibi görünmektedir.¹⁸² AB, Suriye krizinin ilk üç yılı boyunca bu krize tepkisiz davranmış, fakat 2015 yılı itibariyle 850 binden fazla düzensiz göçmenin kaçak yollarla Türkiye üzerinden geçiş yapması üzerine, büyük kriz ile kendi içerisinde de yüzleşmek durumunda kalmıştır.

Avrupa, kendine yönelen büyük göç dalgalarına karşı koymak ve mülteci krizini kendine en az zararı olacak şekilde çözmek için farklı arayışlar içine girmiştir. AB, Suriye Krizi'ni hem güvenlik hem de insani boyutu olan bir kriz olarak gördüğünü ifade etmiştir. AB'nin krize müdahil olma yöntemleri bir yandan kontrol altına alınamayan düzensiz göçler iken, diğer yandan AB vatandaşlarının Suriye'deki krize müdahil olup oradaki muhaliflere katılımı sonucu AB'nin bunu kendi iç güvenliğini sağlama meselesi olarak ele almasıdır. Buna bağlı olarak, AB içinde Schengen'in askıya alınması tartışmaları dâhi yürütülmeye başlanmıştır. Bunun üzerine, Avrupa Komisyonu, söz konusu kişiler özelinde AB üyesi ülkelere güvenlik zaaflarının ortaya çıkabileceğinden hareketle üye devletleri gerekli önlemleri alması konusunda uyarıda bulunmuştur.

Avrupa ülkelerinin sorunu ele alış biçimi dolayısıyla ürettiği cevap da sınır kontrollerini militarize etme ve göçmenlere suçlu muamelesi yapma noktasına doğru

¹⁸¹ Al Jazeera Turk, "Savaşla aynı yaşatılar" **Al Jazeera Turk**, 15 Mart 2016, <http://aljazeera.com.tr/haber/savasla-ayni-yastalar>, (Erişim Tarihi: 09.02.2018).

¹⁸² Uluslararası Af Örgütü, **Dünyada İnsan Haklarının Durumu**, 2014/2015, <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1000012015TURKISH.PDF>, (Erişim Tarihi: 02.08.2018).

kaymıştır. Dolayısıyla AB üyesi olmayan tampon ülkelere, bu krize cevap olamasa da büyük miktarlarda para ödeyerek söz konusu ülkeleri, Avrupa ülkeleri için düzensiz göçü önleme polisiymiş gibi kullanıp soruna kısıtlı bir şekilde müdahil olmayı tercih etmiştir. Yani yapılan yardımlar, Suriye'deki kriz ortamından kaçanların AB ülkelerine girmelerinin önüne geçmek üzere yapılmıştır. Bu durum açık bir şekilde hem AB'nin kendi değerlerini hem de 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında kabul ettiği sığınma hakkını yok saydığını göstermektedir. Bu noktada sığınmacıların ülkeler arasındaki farklı ekonomik ve politik çıkarlar için bir alış-veriş nesnesi olmadıkları, aksine uluslararası hukukta da belirtildiği üzere hak sahibi özneler oldukları unutulmamalıdır.

3.2.1. Türkiye ve AB Arasındaki "Mülteci Anlaşması" ve Etkileri

Türkiye ile AB arasındaki Mülteci Anlaşmasının temeli dönemin Başbakanı Ahmet Davutoğlu tarafından 7 Mart zirvesinde atılmıştır. 7 Mart Zirvesinde Davutoğlu'nun gündeme getirdiği Ege adalarından Türkiye'ye iade edilmiş olan her Suriyeli için Türkiye'den bir Suriyelinin AB ülkelerine yerleştirilmesi önerisi ile Türk vatandaşlarını kapsayan vize serbestliği hususu 18 Mart 2016 tarihinde aylar süren görüşmeler sonucunda kabul edilmiştir.¹⁸³

Zirvenin sonuçlandığı olumlu gelişmelere örnek olarak, yaşanan mülteci krizinin çözüme ulaştırılabilmesi için Türkiye'de bulunan Suriyeli mültecilere çalışma fırsatı verilmesi, Suriye dahil olmak üzere başka ülkelere gelen mültecilere vize uygulamasının faaliyete geçirilmesi, AB ile paylaşılan ve paylaşılacak olan bilgi niteliğinin ve kapsamının geliştirilmesi, Sahil Güvenlik ve polis aracılığı ile sınır hatlarının korunmasının güçlendirmesi ve son olarak Türkiye Mülteci Aracı altında 3 milyar Euro'nun kullanılmaya başlanması verilebilmektedir.¹⁸⁴

7 Mart Zirvesinde Türkiye ve AB arasındaki bir diğer önemli husus göçmen kaçakçılığı ve bu kaçakçılık ile yapılan mücadelenin sürdürülmesinin gerekliliği

¹⁸³ Kerem Batır, "Avrupa Birliği'nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye ile AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme", *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 15, Sayı: 30, 2017, s. 599-600.

¹⁸⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. İktisadi Kalkınma Vakfı, **18 Mart Türkiye-Ab Zirve Sonuçları Hakkında İKV Değerlendirmesi**, İKV, <https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=1331>, (Erişim Tarihi: 20.11.2018).

olmaktadır. 18 Mart Zirvesinde bahsi geçen önceki zirvede konuşulan hususlar anlaşma ile sonuçlanmıştır. Bununla birlikte 18 Mart Zirvesinde Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerin canlanması hususu tekrar iki taraf için de gündeme gelmiştir.

AB Komisyonu Göç, İçişleri ve Vatandaşlık Komiseri Dimitris Avramopoulos, Türkiye ile AB arasındaki yapılan mülteci anlaşmasından sonra Avrupa'nın aldığı mülteci sayısı ile Türkiye'ye geri gönderilen mülteci sayısı arasındaki farkın yaklaşık olarak 6 kat olduğunu ifade etmiştir. Mart 2016'dan sonra, bin 969 kişi Türkiye'ye iade edilirken, yaklaşık olarak 11 bin 354 Suriyeli mülteci de yasal olarak AB'ye giriş yapmıştır.¹⁸⁵

Kısaca, Anlaşma, Türkiye ve AB arasındaki pek çok güncel meseleye çözüm bulmaya çalışmak üzere yapılmıştır. Yapılan anlaşma, düzensiz göçün önüne geçebilmeyi, iki taraf arasında vize uygulamasının düzenlenmesini, gümrük birliğinin koşullarının güncellenmesini ve son olarak yeni fasılların açılması gibi konuları kapsamaktadır.

3.2.1.1. Mülteci Anlaşması'nın Müzakereleri ve İçeriği

29 Kasım 2015 tarihinde AB ile Türkiye arasında Ortak Eylem Planı kabul edilmiş, fakat bu planın acil ve hızlı bir şekilde yürürlüğe girebilmesi için 18 Mart 2016 tarihinde tekrar mutabakata varılmıştır. Anlaşmanın kapsamı; Göç yollarının kontrolünü, haziran ayından sonra başlayacak vize çalışmalarını, 3+3 milyar Euro tutarındaki bütçeyi, gümrük birliği çalışmalarının geliştirilmesini, AB üyelik sürecinin yeniden gündeme getirilmesini, Suriye sınırında güvenli alanların oluşturulmasını ve son olarak mültecilerin her iki tarafın da kabul ettiği şartlar altında geri gönderilmesi hususunun harekete geçirilmesini kapsamaktadır.¹⁸⁶

Bunun yanında, geri kabule konu edilecek yabancıların tespit ve kayıtlarının yapılabilmesi için Türkiye adına Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) çalışanları, kısa zaman içinde anlaşmanın detaylarında bahsi geçen Yunanistan adalarına geçmişlerdir. Bu Mutabakat kapsamında söz konusu tarihten itibaren adalara geçen

¹⁸⁵ Deutsche Welle, "AB: Türkiye ile mülteci anlaşması işliyor", **Deutsche Welle** <http://www.dw.com/tr/ab-t%C3%BCrkiye-ile-m%C3%BClteci-anla%C5%9Fmas%C4%B1-i%C5%9Fliyor/a-41402621>, (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

¹⁸⁶ Avrupa Birliği Bakanlığı, **8 Mart 2016 Tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi**, 2016, https://www.ab.gov.tr/files/AB.../18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf, (Erişim Tarihi: 09.02.2018).

yabancıların, diğer sığınmacılar gibi dolaşımına izin verilmeyip, “idari gözetime” tabi tutulmaya başlanmaları da ciddi bir değişiklik olmuştur.¹⁸⁷

AB’nin sunduğu bu taahhütlerin hayata geçirilmesi için Türkiye’nin yapması gereken üç temel husus bulunmaktadır. En temel husus sınır güvenlik düzeyinin en üst seviyeye çıkarılması iken diğer iki husus ise göçmen kaçakçılığı ile mücadele edilmesi ve Geri Kabul Anlaşmasının uygulanabilir hale getirilmesidir.

Geri Kabul Anlaşması, belirtildiği üzere; Türkiye’den AB üyesi devlete veya AB’den Türkiye’ye yasal olmayan yollardan ulaşmış kişilerin karşı tarafa iadesini öngören bir anlaşmadır. Tabi Avrupa ülkelerinden Türkiye’ye yönelik bir mülteci akımı olmadığı için gerçekte bu, Türkiye’den Birlik üyesi ülkelere geçen mültecilere yöneliktir. Bu kapsamda AB, Türkiye vatandaşlarının, 3. ülke vatandaşlarının ve vatansızların Türkiye’ye iadesini isteyebileceğini göstermektedir. Bunun karşılığında Türkiye de kendi topraklarına giriş yapan göçmenlerin ve AB vatandaşlarının iadesini isteyebilecektir. AB’nin Türkiye’den bunu isteyebilmesi için kişinin AB’ye Türkiye üzerinden geçtiğinin ve kişiye Türkiye makamlarınca vize ya da ikamet izni düzenlenmiş olduğunun belgelenmesi gerekmektedir. Buna bağlı olarak anlaşmanın 7. maddesi uyarınca, eğer ki kişinin geçerli bir pasaportu ve Türkiye’ye girmesi için gerekli vize, ikamet izni gibi belgeleri bulunmaktaysa, yazılı bir geri gönderim talebi olmaksızın kişi doğrudan geri gönderilebilecektir.

Fakat yine bu anlaşmada, uluslararası hukuktan gelen mülteci hukukunun temel ilkelerinden olan “non-refoulement” (zulüm riski olan yere geri göndermeme ilkesi) ilkesine dikkat edileceği taahhüt edilmiştir. Ayrıca, bu işlemin yapılabilmesi için Yunan adalarına ulaşan göçmenlerin kayıt altına alınması ve öncelikle iltica prosedürlerine uygun olarak muamele yapılması belirtilmiş, bu yüzden de siyasi iltica talebinde bulunmayan veya başvurusu geçersiz bulunan göçmenlerin Türkiye’ye iade edileceğinin altı çizilmiştir. Yine aynı maddenin devamında, geri gönderim için kişinin taşıdığı gerçek veya sahte bir belge üzerinde Türkiye makamlarınca vurulmuş giriş/çıkış damgası, Türkiye’de düzenlenmiş bilet, kira

¹⁸⁷ Taner Kılıç, “Türkiye’de Mülteci Hukuku Uygulamaları, Geri Kabul Sözleşmesi Örneğinde Mültecilerin Adalet Erişimlerinde Yaşanan Sorunlar, Vatandaşlık Meselesi”, **Mültecilerin Uyum**, 2016, s. 84-85, https://www.multecilerinuyumu.org/files/TurkiyedeMulteciHukukuUygulamaları_Agust2016_TanerKilic.pdf, (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

sözleşmesi, fatura-kredi kartı fişi gibi belgelerin yeterli sayılacağı belirtilmiştir.¹⁸⁸ Delil bulunmaması durumunda ise iade talep eden devlet tarafından düzensiz göçmenin sınırı yasadışı biçimde geçtikten hemen sonra yakalandığına dair beyan ve kanıtları, kişinin kimliği hakkında üçüncü kişilerin verecekleri kayda değer bilgiler ve kişinin kendi ifadeleri de “kesin olmayan karineler” olarak belirtilmiştir.¹⁸⁹

Türkiye’nin anlaşmada geçen süre içerisinde aleyhte delil göstermek suretiyle itiraz edebilme hakkı saklı tutulmuştur. Fakat Türkiye’den geçtikleri belgeli olanlar için zaman aşımı söz konusu değildir¹⁹⁰. Diğer yandan, Türkiye’den AB ‘ye geçip de kesin olmayan karineler ile tespit edilen 3. ülke vatandaşları ve vatansızların Türkiye’ye iadeleri için 5 yıllık bir zaman aşım süresi mevcuttur. Madde 11’e bakıldığında, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabul koşulu ise kişinin tespiti üzerine, geri gönderim yapmak isteyen ülkenin Türk makamlarına 6 ay içinde başvuruda bulunmasıdır. Buna karşılık olarak Türk yetkililerin de bu başvuruya 5 ila 60 gün içerisinde cevap vermesi kararlaştırılmıştır. Fakat talep uygun bulunduğu durumda kişi 3 ay içerisinde geri gönderilebilir. Eğer kişi sınırı yasal olmayan yollarla geçip hemen yakalandıysa 3 gün içerisinde geri gönderebilecektir.¹⁹¹ Anlaşmaya göre Türkiye’ye gönderileceklerin Türkiye sınırına kadarki ulaşım masrafları iade talep eden devlet tarafından karşılanacaktır. Buna karşın söz konusu kişilerin Türkiye’de barındırılması ve eğer 3.ülke vatandaşları iseler ülkelerine gönderilmeleri için gereken masrafları Türkiye üstlenecektir.¹⁹²

Kimlerin GKA kapsamı dışında tutulduğuna ya da başka bir ifade ile Türkiye’ye iade edilemeyecek kişilerin kimler olduğuna bakmak gerekmektedir. Bu kişiler, “Türkiye vizesi bulunmayıp Türkiye yolunu yalnızca hava transferi için

¹⁸⁸ Resmi Gazete, **Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma**, 2014/6652, Madde 7/3; <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1.htm>, (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

¹⁸⁹ Resmi Gazete, **Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma**, 2014/6652, Madde 7/4; <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1.htm>, (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

¹⁹⁰ Resmi Gazete, **Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma**, 2014/6652, Madde 2/3; <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1.htm>, (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

¹⁹¹ Resmi Gazete, **Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma**, 2014/6652, Madde 7/4; <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1.htm>, (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

¹⁹² Resmi Gazete, **Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma**, 2014/6652, Madde 16; <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1.htm>, (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

kullanılanlar, AB üyesi bir ülkeden vize veya ikamet izni almış olanlar ve son olarak kendileri için vize şartı bulunmayan bir AB ülkesine girmiş olanlar” olarak ifade edilmiştir.¹⁹³ Geri Kabul Anlaşması her iki taraf içinde önemlidir, yalnız anlaşma Birleşik Krallık, İrlanda, Danimarka gibi AB üyesi olup Schengen’e taraf olmayanlar ile AB’ye üye olmayıp Schengen’e dâhil olan İzlanda, İsviçre ve Lihtenştayn ‘ı kapsamamaktadır.¹⁹⁴

Geri Kabul Anlaşma’nın diğer maddelerine bakılacak olursa, bir diğer konunun AB’ye yeniden yerleştirilecek Suriyelilerin nasıl belirleneceği meselesi olduğu görülecektir. Türkiye’den AB ülkelerine yerleşecek Suriyeliler için BM Kırılganlık Kriterleri çerçevesinde engelli, bakıma ve tedaviye muhtaç kişiler ile risk altındaki kadın ve kız çocukları gibi gruplara öncelik verilmektedir. Keyfilğin önüne geçmek için bu süreçte BMMYK ile iş birliği yapılması kararlaştırılmıştır.

Türkiye-AB Arasında 18 Mart’ta varılan mutabakatın bir diğer gündem maddesi Türkiye vatandaşları için vize serbestisidir. Aslında vize serbestisi için gerekli şartlar Türkiye ile AB arasında deklare edilen 16 Aralık 2013 tarihinde Vize Serbestisi Yol Haritasında belirlenmiştir. Vize muafiyeti süreciyle bağlantılı önemli bir reform olarak görülen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 11 Nisan 2013’de TBMM’de kabul edilmesiyle Vize Serbestisi Yol Haritasında yer alan talep ve ihtiyaçların giderilmesinde ciddi bir mesafe kaydedilmiştir. Fakat Türkiye tarafından kriterlerin tamamı henüz gerçekleştirilemediği için Türkiye, Schengen’e henüz dâhil edilmemiştir. Geri Kabul Anlaşması’nın 24. maddesine dayanarak Türkiye, vize diyalog sürecinin öngörülen süre içerisinde vize serbestisi ile sonuçlanmaması halinde anlaşmayı tek taraflı olarak feshedebilmektedir.

Bir diğer konu gümrük birliği üzerinden atılacak adımlardır. Türkiye ile AB arasındaki gümrük birliği 1 Ocak 1996 tarihinden bu yana yürürlükte olsa da gümrük birliğinin bu hali, Türkiye ekonomisinin geldiği aşama itibarıyla yetersiz kalmaktadır. Çünkü gümrük birliği uyarınca AB’nin üçüncü ülkelerle akdettiği Serbest Ticaret Anlaşmaları (STA) Türkiye açısından da geçerli olmakta ve dolayısıyla üçüncü ülke malları da gümrüksüz ithal edilmektedir. Buna karşın

¹⁹³ Resmi Gazete, **Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma**, 2014/6652, Madde 4/2; <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1.htm>, (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

¹⁹⁴ Mehmet Uğur Ekinci, **Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyalogu**, SETAV, Sayı:64, 2016, s. 22.

Türkiye ise aynı ayrıcalıklı konumdan faydalanamamaktadır. Türkiye için Gümrük Birliği Anlaşması'nın bu hali asimetrik bir ilişki yaratmaktadır, zira anlaşma bu şekli ile Türkiye'nin STA'lerden yararlanmasının önüne geçmektedir. Bu asimetrik ilişki anlaşmanın içeriği açısından da geçerlidir, çünkü gümrük birliği şu anda sadece sanayi ve işlenmiş tarım ürünlerini içermekte; hizmetler, tarım ve kamu alımları alanlarını kapsamamaktadır. Bir başka ifadeyle, gümrük birliğinin güncellenmesi Türkiye ekonomisi için olumlu ve zorunlu bir adım olacaktır.

Yine bu Mutabakat kapsamında AB ile Türkiye ilişkilerinde yeni fasıllar açmak suretiyle müzakerelerin hızlandırılarak devam edeceği belirtilmiştir. 2005 yılında başlayan fasıl müzakerelerimizde bugüne kadar 35 fasıldan toplam 15 fasıl açılmış ve bir fasıl (25- Bilim ve Araştırma) geçici olarak kapatılmıştır. İlk Türkiye-AB Zirvesi ile 29 Kasım 2015'de müzakere sürecinin hızlandırılmasının yanında 17 nolu "Ekonomik ve Parasal Politika" faslı müzakerelere açılmıştır. Bunların yanında 5 müzakere faslının açılması amacıyla AB Komisyonu'yla teknik düzeyde hazırlık çalışmalarının başlatılması kararlaştırılmıştır.¹⁹⁵Bu adımlara bakıldığında AB'nin mülteci krizini kendi sınırları dışında çözmek için "günü kurtarma siyaseti" güttüğü sonucuna ulaşılabilmektedir.

Söz konusu mutabakat kapsamında AB tarafından vaat edilen 3+3 milyar Euro kaynak, zirve açısından önemli bir başlıktır. AB'nin Türkiye-AB Göç Eylem Planı'na bağlı olarak Türkiye'de ikamet eden Suriyelilerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik proje bazlı olarak taahhüt ettiği 3 milyar Euro'luk ilk adım finansal kaynağın tahsisi sürecinin hızlandırılması kararlaştırılmış ve 2018 yılı sonuna kadar sağlanması öngörülen ilave 3 milyar Euro kaynak desteğiyle çalışmalara hız kesmeden devam edilmesi planlanmıştır.

3.2.1.2. Mülteci Anlaşmasının Yasallığı ve Etkileri

2015 yılında krizin şiddetinin artmasıyla, AB'nin yukarıda da belirtildiği üzere, üzerinde anlaşıldığı tek konu bu sorunu sınırları dışında çözmektir. Bunun için en yakın ve en uygun ülke olarak Türkiye'ye güvenli üçüncü ülke statüsü verilmiştir.

¹⁹⁵ Bahsi geçen 5 müzakere faslı, 15-Enerji, 23-Yargı ve Temel Haklar, 24-Adalet, Özgürlük ve Güvenlik 26-Eğitim ve Kültür ve 31-Dış, Güvenlik ve Savunma Politikası. Ayrıntılı bilgi için bkz. Dışişleri Bakanlığı, **Türkiye-AB Arasında 18 Mart'ta Varılan Mutabakata İlişkin Soru-Cevaplar**, http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-arasında-18-mart_ta-varılan-mutabakata-iliskin-soru-cevaplar.tr.mfa, (Erişim Tarihi: 13.02.2018).

Fakat Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne coğrafi sınırlama getirmesi sebebiyle Türkiye'de Suriyeliler için kalıcı bir çözümün sağlanamamakta, bu nedenle de Türkiye'nin güvenli üçüncü ülke kategorisinde olması sorgulanır hale gelmektedir. Buna karşın Türkiye ile AB arasında Ortak Eylem Planı yürürlüğe konulmuştur. Anlaşmanın içeriğinden de anlaşılacağı üzere AB, üye ülkelerine yasal olmayan yollarla girmelerin önüne geçmeye çalışmıştır ve bu insanlık dramını azaltmak için oldukça yetersiz düzeyde olan yardımlarla sorunu sınırlarının dışında çözmeye çalışmıştır.

Suriyeli mülteci krizi AB tarihinde önemli bir kırılma noktası yaratmıştır. Eğer mülteci sorunu iyi yönetilmezse, Brexit örneğinde olduğu gibi AB vatandaşlarının ayrılıkları destekleyebileceği anlaşılmıştır. Böylece mülteci meselesinin, sınır kontrollerinin ve güvenliğinin artırılarak değil; ortak hedefler ve geniş kapsamlı bir vizyonla ilişkilendirilmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Aksi takdirde tüm dünyada olduğu gibi, ekonomik krizlerle birlikte mülteci akını bir araya gelmekte, böylece Avrupa'da da popülist ve milliyetçi söylem ve politikaların önü açılmaktadır. AB ülkelerinin göçmenlere ilişkin tutumu ve politikaları üye ülkelerin siyasi yapısı ile AB'nin geleceğini de etkilemektedir. Avrupa'ya yönelen kıta dışı göç sorununun AB'nin ve üye devlet vatandaşlarının en çok rahatsızlık duyduğu konulardan biri olduğu, AB Komisyonu tarafından 1 Mart 2017 tarihinde yayımlanan "Avrupa'nın Geleceğine Dair Beyaz Kitap" isimli rapor incelendiğinde de görülecektir.¹⁹⁶ Çünkü bu rapordaki Avrupa'nın 2025 yılına kadar nasıl şekilleneceği üzerine oluşturulan senaryolarda, göç konusunun ağırlığını ortaya koyduğu net bir şekilde ifade edilmektedir.

"Avrupa'nın Geleceğine Dair Beyaz Kitap"¹⁹⁷ raporu üye ülkelerle tartışılabilir 5 senaryo oluşturmuştur. 5 senaryonun oluşturulmasında etkili olan temel sorunsal birlik üyelerinin hem kendileri hem çocukları hem de Avrupa Birliği için istedikleri ve bekledikleri geleceğin nasıl tasvir edilmesi gerektiğidir.

¹⁹⁶ European Commission, **White Paper on the Future of Europe**, Brussels, 2017, s. 15-24 https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf, (Erişim Tarihi: 22.11.2018).

¹⁹⁷ European Commission, **White Paper on the Future of Europe**, Brussels, 2017, s. 15-24 https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf, (Erişim Tarihi: 22.11.2018).

Tablo 3: “Avrupa’nın Geleceğine Dair Beyaz Kitap’taki Senaryolarda Göçe Yaklaşım”¹⁹⁸

Senaryolar	Schengen, Göç ve Güvenlik konusuna yaklaşım
Mevcut Durumun Devam	Dış sınırların yönetimi konusundaki işbirliği aşama aşama artıyor; ortak bir sığınma sistemine geçiliyor; güvenlik konularında koordinasyon geliştiriliyor.
Yalnızca Tek Pazar	Herhangi bir göç veya sığınma politikası yok; güvenlik konusunda ikili iş birlikleri, daha sistematik sınır içi kontrol var.
Gönüllüler Koalisyonu	Dış sınırların yönetimi konusundaki işbirliği aşama aşama artıyor; ortak bir sığınma sistemine geçiliyor, güvenlik konularında koordinasyon geliştiriliyor. Güvenlik ve adalet konularında işbirliğini derinleştiren ülkeler var.
Daha Az Alanda Daha Etkili Bir Avrupa Birliği	Sınırların kontrolü, sığınma politikaları ve terörle mücadele konusunda sistemli bir işbirliği var.
Hep Birlikte Daha Fazla Bütünleşme	Sınırların kontrolü, sığınma politikaları ve terörle mücadele konusunda sistemli bir işbirliği var.

Kaynak: Esra Akdoğan ve Merve Atalay, “Avrupa Birliği’ni Değişime Zorlayan Güç: Göç”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.22, Kayfor15 Özel Sayısı, 2017, s. 2450.

Tablo 3’de görülmektedir ki, Beyaz Kitap içerisinde 5 senaryo bulunmaktadır. Bunlar, Avrupa bütünleşmesi için 2025’e kadar tasvir edilen “Aynı Şekilde Devam”, “Yalnızca Tek Pazar”, “Birden Çok Gönüllüler Koalisyonu”, “Daha Az Alanda Daha Etkin Bir Avrupa Birliği” ve “Hep Birlikte Daha Fazla Bütünleşme” senaryoları olmaktadır.¹⁹⁹ Öngörülen senaryoların her birinin kökeninde mültecilik ve göç meselesine yine güvenlik ve kontrol ekseninde yaklaşıldığı ve var olan düzensiz göçü engelleme anlayışının devam ettirileceği

Esra Akdoğan ve Merve Atalay, “Avrupa Birliği’ni Değişime Zorlayan Güç: Göç”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.22, Kayfor15 Özel Sayısı, 2017, s. 2450.

¹⁹⁹ European Commission, **White Paper on the Future of Europe**, Brussels, 2017, s. 15-24, https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf, (Erişim Tarihi: 22.11.2018).

anlaşılmaktadır. Fakat bugün gelinen noktada, bu paradigmanın sonuç vermediği iddia edilebilir. Türkiye ile imzalanan geri kabul anlaşmasına dönülecek olursa AB, anlaşmayı 16 yıldır çoğu ülkeyle imzalamıştır; fakat bugün önemli bir sorun teşkil eden mülteci krizinin kontrolünün sağlanması için anlaşmanın önemi büyüktür.

Anlaşmayı Türkiye için önemli kılan unsurlar ise hem sınır ve göç yönetimine ilişkin düzenlemelerin hızlandırılıp verimli hale getirilmesi hem de bunun karşılığında vize muafiyetinin sağlanmasına ek olarak AB ile fasılların açılması ve gümrük birliğinin reform edilmesidir. Anlaşmanın maddi vaatleri önemli olsa da Türkiye’de yaşayan mültecilerin sayısı ve kalış süresi göz önünde bulundurulduğunda bu vaatler, kumsaldaki kum tanelerinden fazlasını ifade etmemektedir.

Diğer yandan “Türkiye-AB Geri Kabul Antlaşması”, antlaşmalar hukuku ile iltica ve insan hakları açısından birçok sorunu da bünyesinde barındırmaktadır. Geri Kabul Antlaşması’nın yükümlülüğü Türkiye ve AB üyesi ülkelerin kendi vatandaşları için 1 Kasım 2014 tarihinde başlamıştır. Ancak Antlaşma’nın 23/3 fıkrası uyarınca üçüncü ülke vatandaşları, yani Türkiye ve AB üyesi olan ülkeler hariç diğer ülkelerin vatandaşları açısından yürürlüğe gireceği tarih 1 Kasım 2017 olarak belirlenmiştir. Fakat 18 Mart 2016’da bu tarih Ortak Geri Kabul Komitesi tarafından antlaşmanın üçüncü ülke vatandaşları için 1 Haziran 2016’ya çekilmiştir. Oysa ki, Türkiye ile AB arasında yapılan antlaşmanın 19. maddesi ile oluşturulan ve görevleri bu madde ile düzenlenen Ortak Geri Kabul Komitesi’nin antlaşmada değişiklik yapma yetkisi yoktur. Bir diğer ifadeyle, Ortak Geri Kabul Komitesi’nin 2/2016 tarihli kararı hukuki açıdan “yok” hükmündedir. Fakat yine de AB ve Türkiye bu kararı onaylamıştır.

Bu antlaşmanın yukarıda belirtilen hukuki açıdan yarattığı sorunlardan daha da önemlisi Geri Kabul Antlaşması’nın insan hakları ve sığınma sistemi açısından yol açtığı sorunlardır. Sonda belirtilecek olan husus başta ifade edilecek olursa, AB Komisyonu’nun 2011 yılında Konsey ve Parlamento’ya yaptığı yazılı açıklamaya dayanarak²⁰⁰, üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabul antlaşmaları kapsamına dâhil

²⁰⁰ European Commission, **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council-Evaluation of EU Readmission Agreements**, Brussels, 23.2.2011 COM (2011) 76 Final, s.9:https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/news/intro/docs/comm_pdf_com_2011_076_f_en_communication.pdf, (Erişim Tarihi: 15.5.2018).

edilmesi, zorunlu geri dönüşlere, insan hakları ihlallerine ve trajedilere sebep olmaktadır. Ekşi'nin ifadesiyle bu antlaşmalar yasadışı göçe çözüm olmaktan çıkıp insan hakları ihlallerine yol açan ve iltica sistemine darbe vuran birer enstrüman olmuşlardır.²⁰¹

Türkiye ve AB arasında imzalanan Geri Kabul Antlaşması, 1951 Cenevre Konvansiyonu ile bu Konvansiyona ilişkin 1967 Protokolü, AIHS hükümleri ve AIHM kararları saklı tutularak oluşturulmuştur. Zira üye devletler geri kabul sürecinde bu çerçeveye uymak zorundadırlar. 1951 Cenevre Konvansiyonu'ndan başlanacak olursa, öncelikle belirtilmesi gereken bu Konvansiyon'un ilticaya erişimi değil, iltica talebi kabul edilen kişilerin haklarını düzenlemiş olmasıdır.²⁰² Yani 1951 Konvansiyonu'na göre sığınma, hak olarak düzenlenmemiştir. Sığınma hakkı 2010 yılında kabul edilen Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı (Charter of Fundamental Rights of European Union) ile temel hak ve hürriyetler arasında sayılmıştır. AB Temel Haklar Şartı'nın 18. maddesi ile sığınma hakkı teminat altına alınmıştır.²⁰³ Bu Şart, Lizbon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle Birlik kurumları ve üye devletler açısından bağlayıcı olmuştur. Ancak, Türkiye ve AB arasındaki Geri Kabul Antlaşması'nın 7/4 fıkrasında düzenlenen hızlandırılmış prosedür ile sığınmacıların ilticaya erişimi kolaylıkla engellenebilmektedir. Daha vahimi, kişiler Türkiye üzerinden Avrupa'ya ulaştıkları için AB üyesi devletler, sığınmacıların ilk iltica ülkesinden koruma talep edebilecekleri gerekçesiyle iltica sistemine alınmaksızın düzensiz göçü önleme gerekçesiyle birlikte iltica taleplerini reddedebilmektedir.

Geri kabul edilen bu kişiler, Türkiye üzerinden sığınma prosedürüne alınmaksızın kaynak veya transit ülkeye gönderilebilmektedir.²⁰⁴ Türkiye geri kabul eden devlet olarak, kabul ettiği kişileri kaynak veya transit ülkelere gönderirken temel altı çizilen husus, bu kişilerin hâlihazırda düzensiz göçmen olmasıdır. Bu durum birçok açıdan hem kişilik haklarının hem de uluslararası hukukun açık şekilde ihlaline neden olmaktadır. Öncelikle, kişilerin Türkiye'de iltica sistemine erişip

²⁰¹ Nuray Ekşi, **Mültecilere ve Sığınmacılara İlişkin Mevzuat**, Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s. 57.

²⁰² Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme**, Cenevre, 1951.

²⁰³ European Parliament, **Charter of Fundamental Rights of the European Union**, 2010/C83/02/, 30.3.2010, Article 18, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2010.083.01.0389.01.ENG, (Erişim Tarihi: 15.02.2018).

²⁰⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. Mehmet Uğur Ekici, **Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyalogu**, SETAV, 2016, http://file.setav.org/Files/Pdf/20160521180027_turkiye-ab-geri-kabul-anlasmasi-ve-vize-diyalogu-pdf.pdf s. 26, (Erişim Tarihi: 15.02.2018).

erişemeyecekleri sorunu başlı başına çözülmüş değildir. Böyle bir durum AİHS hükümleri, AİHM kararları ve *non-refoulement* ilkesi ile açık bir çelişki içindedir, çünkü *non-refoulement* ilkesi, üye devletlere geri gönderecekleri şahsın geri kabul edecek ülkede işkence, zulüm, kötü muamele, insanlık dışı ve haysiyet kırıcı muamele görmesi riski varsa göndermeme yükümlülüğü vermektedir.

Bununla birlikte geri kabul antlaşması uyarınca talep eden devlet, ülkesinden diğer akit devlete göndereceği şahsın güvenli olmayan kaynak veya menşe ülkeye gönderilmesini de engellemekle yükümlüdür.²⁰⁵ Tabi bu aşamada bu konuda bir şey söylemek için erkendir, çünkü bunda hem Türkiye'nin hem de AB'nin tutumu belirleyici olacaktır. Fakat AB'nin diğer geri kabul antlaşmalarının uygulamalarında bir takım ciddi insan hakları ihlalleri ortaya çıkmıştır. Bunun en somut örneği, Hirsi Jamaa ve Others(diğerleri) v. İtalya davasında görülmüştür. Bu davada AİHM, İtalya'nın Libya ile yaptığı geri kabul antlaşmasına istinaden Eritre ve Somali vatandaşı yaklaşık 200 kişiyi kötü muamele ve işkenceye maruz kalma riski olmasına karşın önce Libya'ya, oradan da risk altında oldukları Somali ve Eritre'ye göndermesi sebebiyle İtalya'nın AİHS'in 3. maddesini iki defa ihlal ettiğine karar vermiştir. Çünkü İtalya Libya ile iki taraflı geri kabul antlaşması imzalanmış olsa da milletlerarası mülteci hukuku ve AİHS'den kaynaklanan yükümlülüklerinden kaçamayacağı belirtilmiştir. Zira İtalya'nın Libya'ya geri gönderilen bireylerin hayatlarının tehlike altında olacağını, insanlık dışı, zulüm ve işkenceyle karşılaşacaklarını ve yine kendi ülkelerine gönderilmelerini engelleyecek bir güvencenin bulunmadığını bildiği veya bilmek durumunda olduğu ve bu yüzden AİHM, AİHS'in 3. maddesini iki kere ihlal ettiğine karar verilmiştir. Bu nedenle, AİHS'nin 3. maddesi ve 4 nolu Protokol'ün 4. maddesi kapsamında AİHS'in 13. maddesinin ihlal edildiğine ve her başvuran için 15.000 Euro manevi tazminat verilmesine hükmetmiştir.²⁰⁶

Görüldüğü üzere geri kabul antlaşmalarının iltica talebinde bulunmak isteyen kişiler açısından yol açtığı sorunları engelleyebilmek ve çözebilmek çok kolay değildir. Zira 1951 Cenevre Konvansiyonu'na taraf olan devletler, güvenli üçüncü

²⁰⁵ Kim Gillade, **Readmission Agreements Concluded by the EU**, (Unpublished Master Thesis), Universiteit Gent, 2011, s. 62.

²⁰⁶ European Court of Human Rights, **Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy**, Application no: 27765/09, Strasbourg: 23 February 2012, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-109231%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-109231%22]}), (Erişim Tarihi: 15.02.2018).

ülke olarak belirlediği devletlerden gelen ve iltica talebinde bulunan kişileri iltica prosedürüne almaksızın geri gönderebilmektedir. Nitekim geri kabul antlaşmaları bu süreci hızlandırmaktadır. Böyle bir sorun AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması için de geçerlidir. Çünkü AB üyesi devletler açısından Türkiye güvenli üçüncü ülkedir ve bu kişilerin iltica talepleri işleme alınmadan söz konusu bireyler Türkiye'ye gönderilebilecektir. Bu nedenle güvenli üçüncü ülkeden geldiği gerekçesiyle iltica talepleri esastan değerlendirilmeye alınmayan kişilerin Türkiye'ye geri gönderilmesini engelleyecek hükümlerin antlaşmada yer alması zorunludur.

Diğer yandan, geri kabul antlaşması uyarınca AB üyesi devletler tarafından uluslararası koruma başvurusu kabul edilmeyen bir kişi, düzensiz göçmen konumuna düşeceği için, geri kabul antlaşması kapsamında Türkiye'ye geri gönderilebilecektir. Bu kişi, söz konusu karara karşı üye devletlerin mahkemesine başvurmuşsa, yargılama aşaması tamamlanmaya kadar o üye devlette kalıp kalamayacağı açık bir şekilde belirtilmemiştir. Bu mesele, düzensiz göçmen konumundaki kişinin talebinin işleme alınmadan Türkiye'ye zorla gönderilmesi durumunda önem kazanacaktır.²⁰⁷ Türkiye'de 7 yıldır yaşayan Suriyeliler açısından bakıldığında, Türkiye'ye geri kabul edilecek her yasadışı göçmen durumundaki Suriyeliye karşılık Türkiye'de uluslararası korunmaya alınmış bir Suriyelinin AB ülkelerine götürülme teklifi ise burada yaşamını kurmuş ve entegrasyon içinde bulunan kişiler açısından hak ihlallerine yol açabilecek bir durumdur. Hatta bu kişilerin AB ülkeleri tarafından mülteci olarak kabul edilmemesi durumunda geri kabul antlaşması kapsamında tekrar Türkiye'ye iadesi de ihtimal dâhilindedir.

Geri Kabul Antlaşması'nda kaç kişinin ve kimlerin Türkiye'ye gönderileceği ucu açık bırakıldığından, Türkiye'nin güvensiz ülkeye dönüşme riski de bulunmaktadır. Yukarıda belirtildiği üzere söz konusu sığınmacılar açısından Türkiye'nin riskli bir ülke konumuna gelmesi, Birlik üye ülkeleri için non-refoulement ilkesinin, AIHS hükümlerinin ve AIHM kararlarının ihlali anlamına gelecektir. Tüm bunlara ek olarak bu kişilerin Türkiye'de iltica sistemine erişip erişemeyecekleri ayrıca bir sorun alanı olarak varlığını korumaktadır.²⁰⁸ Bir başka

²⁰⁷ Nuray Ekşi, **Mültecilere ve Sığınmacılara İlişkin Mevzuat**, Beta Yayınları, İstanbul, 2010, s. 135.

²⁰⁸ Türkiye'nin 1951 Cenevre Konvansiyonu ile 1967 Protokolünü coğrafi kısıtlamalar ile kabul ettiğini hatırlamak gerekir ve bu Geri Kabul Antlaşmasının hem giriş bölümünde hem de 18. Maddesinde, 1951 Cenevre Konvansiyonu ile Konvansiyona ilişkin 1967 Protokolü saklı tutulmuştur.

sorunlu alan da Türkiye ile AB arasında imzalanan Geri Kabul Antlaşması'nın uluslararası külfet paylaşımını engellemesidir. Çünkü Türkiye karşısında AB üyesi tüm devletler durmaktadır. Diğer yandan, bu antlaşma ile düzensiz göçe kaynaklık eden veya transit rol oynayan Türkiye'nin üzerine tüm yük yüklenmektedir. Her ne kadar bire-bir ilkesi uygulanacak olsa da bu kişilerin Türkiye'de ne kadar kalacakları ve söz konusu kişilerin Türkiye'de yaşamlarını devam ettirebilmesi için yapılacaklarda AB sınırlı biçimde müdahil olacaktır. Görüldüğü üzere, Türkiye ile AB arasında imzalanan Geri Kabul Antlaşması, insan haklarına ve sığınmaya ilişkin temel antlaşmaları saklı tutsa da antlaşmanın doğası itibariyle sorunların çıkması kuvvetle muhtemeldir.

3.2.2. Uluslararası İnsan Hakları Hukuku ve Avrupa Sığınma Yasası

Uluslararası insan hakları hukukunu belirleyen ve çıkmaza sokan teorik tartışmalara bakmak, Avrupa sığınma yasasına yönelik yapılacak değerlendirmelerde faydalı olacaktır. Teorik olarak bu alan realist ve liberal kuramların etkisi altındadır. Bu nedenle devletlerin sığınma politikaları realist ve liberal kuramın çatışmasında açık biçimde ortaya çıktığı üzere insan hakları ve egemenlik normları arasındaki gerilim tarafından şekillenmektedir. Bu gerilim, uluslararası belgelerde sığınma hakkına verilen yerin belirlenmesinde açık bir biçimde kendini göstermektedir.

Realist teoriye kısaca değinmek gerekirse; bu kurama göre sığınmacı haklarının ihlal edilmesi ve zarar görmesi çok mühim değildir. Çünkü en temelde sığınmacılar ve göçmenler barışa tehdit unsuru olarak görülmekte ve kişilerin sahip olduğu haklar evrensel değerler olarak ele alınmamaktadır.²⁰⁹ Realist teoriye göre bunun altında yatan neden, kontrolsüz göçün devletin egemenliğine zarar verebilecek olması ve hatta devletlerarası çatışmaların yanında savaflara yol açabileceğidir. Bu yüzden egemen devletler gücü dâhilinde söz konusu akınlara karşı durmalıdır.

Diğer yandan liberal düşünceye göre, uluslararası insan hakları hukukunun temelinde insan haklarının tüm insanlar için eşit ve ortak evrensel değerlerin kabulü yatmaktadır. Bu yüzden, insan haklarının korunması, uluslararası topluluğun ortak

²⁰⁹ Sandra Lavenex, **The Europeanization of Refugee Policies, Between Human Rights and Internal Security**, Ashgate Publishing Company, London, 2001, s. 13.

yararı ve ortak sorumluluğu olarak görülmelidir.²¹⁰ Realizmden farklı olarak, liberal anlayışına göre hakların taşıyıcısı devlet değil bireydir. Bu nedenle sığınmacılar devletin egemenliğinin inisiyatifine bırakılamaz. Zira onlar, vatandaşı oldukları ya da ikamet ettikleri devlette mevcut olan bir tehlikeden, zulme uğrayacakları korkusu nedeniyle başka bir ülkeye gitmektedirler ve bu yüzden göçmenlerden farklıdır.

Geri Kabul Antlaşması ele alınırken incelendiği üzere sığınmacılarla ilgili en kritik belge 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesidir (İHEB). İHEB'in 14. maddesine göre, 'Herkes zulüm karşısında başka ülkelerde sığınma talebinde bulunma ve sığınma olanağından yararlanma hakkına sahiptir.' Yani bu madde, bireylere sığınma talep etme ve sığınmadan yararlanma hakkı vermektedir. Diğer bir ifadeyle, sığınma talebinde bulunan kişiye herhangi bir koruma sağlanması, başvurduğu devletin takdirine bağlıdır. 1951 tarihli Cenevre Konvansiyonu'na bakılacak olursa; bu sözleşmede sığınma hakkından bahsedilmediği, fakat mülteci statüsünün uluslararası hukuk bakımından bağlayıcı bir tanımlaması yapıldığı görülmektedir. Sığınma ile ilgili 1967 tarihli BM Sığınma Bildirisi'nin 1/3 maddesi de sığınmaya ilişkin uygulamalarda devletlere tavsiye niteliğinde birtakım ilkeler belirlemiştir. Bu durum, söz konusu bildiriyle sığınma hakkının devletlerin takdir yetkisine bırakıldığı anlamına gelmektedir.²¹¹ Başka bir ifade ile sığınma hakkıyla ilgili uluslararası hukuk alanında bu tarihe kadar bir ilerleme sağlanamamıştır.

Avrupa Konseyi bu kapsamda bazı çalışmalar yürütmüş olsa da ne yazık ki Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne sığınma konusunda doğrudan bir hüküm eklenmemiştir. Ancak, daha sonraki yıllarda Konsey'in bu meselede aldığı kararlar ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararları ile bu alanda hukuki olarak bir düzenlemeler getirilmiştir.²¹²

Buraya kadar olan tüm düzenlemelerde açık biçimde görüldüğü gibi sığınma hakkı realist kuram çerçevesinde devletin egemenliğine bağlı bir hak olarak ele alınmıştır. İlk kez AB Temel Haklar Şartı ile sığınma hakkı bağımsız bir hak olarak düzenlenmiştir. Yani, AB Temel Haklar Şartı sığınmayı tek başına bağımsız bir hak

²¹⁰ Sandra Lavenex, **The Europeanization of Refugee Policies, Between Human Rights and Internal Security**, Ashgate Publishing Company, London, 2001, s. 15.

²¹¹ Sandra Lavenex, **Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe**, Central European University Press, Budapest, 1999, s.11.

²¹² Ayrıntılı bilgi için bkz. Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, **Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi**, <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708>, (Erişim Tarihi: 17.02.2018).

olarak düzenleyen ilk uluslararası belgedir. AB Temel Haklar Şartı'na göre; "sığınma hakkı, 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve sığınmacıların statüsüne ilişkin 31 Ocak 1967 tarihli Protokol kuralları dikkate alınarak ve Avrupa Topluluğu'nu kuran Antlaşmaya uygun olarak teminat altına alınmalıdır," denilmiştir.²¹³ Sığınmacılar ile ilgili bu ilke aslında 1951 Sözleşmesi'nin 33. maddesinde yer alan ve geri kabul antlaşması kapsamında değinilen "zulüm riski olan yere geri göndermeme", (non refoulement) ilkesidir.²¹⁴ Avrupa Konseyi bu yasağı, AİHS'in işkence yasağı ile ilgili 3. maddesinin yorumu ile kabul etmiştir. Esas olarak geri göndermeme ilkesinin uygulanıyor olması, devletlerin mutlak bir kabul etmeme yetkisi olmadığı anlamına gelmektedir. Ancak yine de bu haliyle 33. madde, her ne kadar devletlere yükümlülük yüklese de sığınmacılara bir hak tanımamaktadır. Ancak bu kural, 33/2'de ve 32/1'de taraf devletlerin ülkelerinde yasal olarak bulunan bir mülteciyi, ulusal güvenlik ve kamu düzeni ile ilgili sebeplerle sınır dışı edebileceği ifade edilerek esnetilmiştir.²¹⁵ Bu istisna halleri, *non-refoulement* ilkesinin hem etkinliğini azaltmakta hem de belirsizlikleri arttırmaktadır.²¹⁶ Uluslararası İnsan Hakları Hukuku'nun ruhuna uygun olarak liberal bir perspektiften, devletlerin haklar lehine yorum yaparak hakların mümkün olduğunca geniş yorumlayarak uygulaması gerekmektedir.

AB hukukunda, "uluslararası koruma başvurusunda bulunanlar" sığınmacı olarak nitelenmiştir. Sığınmacılara dair detaylı niteleme, AB sığınma müktesebatı ile belirlenmiştir. Avrupa'da sığınma konusunun başlangıç noktası Vasıflandırma Yönetmeliği (2011/95/EU) ile AB hukukuna geniş kapsamda dahil edilmiş olan 1951 Cenevre Sözleşmesi ve bu sözleşmeye ek 1967 Protokolü'dür. Çünkü bunlar

²¹³ Ayrıntılı bilgi için bkz. Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, **Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi**, <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708>, (Erişim Tarihi: 17.02.2018).

²¹⁴ Madde 33: 'Hiç bir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade (refouler) etmeyecektir.' Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme**, Cenevre, 1951 Madde. 33. <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html> (Erişim Tarihi: 07.02.2018).

²¹⁵ BM Ülkesel Sığınma Bildirisinin 3. maddesinin 2. paragrafında 'olağanüstü nedenler olan ulusal güvenlik ya da kitlesel nüfus akışı durumunda olduğu gibi nüfusun korumasını sağlama amacı' geri göndermeme ilkesinin istisna olarak belirlenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Birleşmiş Milletler, **Devlete Sığınmaya İlişkin Beyanname**, 14.12.1967, Karar No: 2312 Madde 3/2, http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin_ant4.pdf, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

²¹⁶ Helen O'nions, "The Erosion of the Right to Seek Asylum", **Web Journal of Current Legal Issues**, 2006, <http://webjcli.ncl.ac.uk/2006/issue2/onions2.html>, (Erişim Tarihi: 17.02. 2018).

prensipde mültecilerin zulümden korkmaları için neden olan menşe ülkeye veya herhangi başka bir ülkeye geri göndermeme ilkesine dayanmaktadır.

AB hukuku gereğince, AB'nin İşleyişi Hakkında Antlaşması'nın 78. maddesi, AB'nin "geri gönderilmeme ilkesine uygunluğu sağlayarak" sığınma, ikincil koruma ve geçici koruma için etkin bir strateji ve bir politika geliştirmesini zorunlu kılmaktadır. Bu politikanın AİHS'ye, BM Çocuk Hakları Sözleşmesi (BMÇHS)'ne, İşkenceye, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (İKBMS)'ye, MSHUS'ye ve ESKHUS gibi diğer ilgili sözleşmelere uygun olması zorunlu hale getirilmiştir. Bunun yanında, AB sığınma mevzuatının şekillendirdiği önlemler, Dublin Tüzüğü ((EU) 604/2013 sayılı Tüzük), Vasıflandırma Yönetmeliği (2011/95/EU), Sığınma Prosedürü Yönetmeliği (2013/32/EU) Kabul Koşulları Yönetmeliği (2013/33/EU) dahil olmak üzere bu anlayış kapsamında kabul edilmiştir. AB mevzuatına bütün AB ülkeleri tamamen bağlı olmamaktadır. Danimarka, İrlanda ve Birleşik Krallık gibi ülkeler mevzuatlara kısmen bağlı ya da hiç bağlı olmamaktadırlar.²¹⁷ Diğer yandan AB Temel Haklar Şartı'nın 18. maddesi, geri göndermeme ilkesine uygun olan sığınma hakkını garanti altına almaktadır. Buna ek olarak Şart'ın 19. Maddesi, "hiç kimsenin ölüm cezası, işkence veya diğer insanlık dışı ya da aşağılayıcı muameleyle veya cezaya maruz kalacağı bir ülkeye gönderilmek üzere ihraç edilemeyeceğini, sınır dışı edilemeyeceğini veya iade edilemeyeceğini" öngörmektedir. Yine Şart'ın 19/2 maddesi AİHM ve AİHS'in geri göndermemeye ilişkin 3. maddesine ilişkin içtihadını kapsadığını ifade etmektedir.²¹⁸

Tüm bunlara ek olarak, AB hukuku kapsamında, bir kişinin Geri Dönüş Yönetmeliği'ne (2008/115/EC) göre bir kişinin herhangi bir şekilde ihraç edilmesi veya diğer bir AB üye ülkesine transfer edilmesi, sığınma hakkı ve geri göndermeme ilkesi ile uyumlu olmak zorundadır. Yine, AİHS'in 2. ve 3. maddeleri, bahsedilen hükümlerden herhangi birine aykırılık teşkil edecek bir muameleyle maruz kalma riskiyle karşılaşacak bir kişinin hiçbir şekilde iade edilmesine izin ve imkan vermemektedir. AİHM, AİHS'nin 3. maddesi, demokratik bir toplumun temel

²¹⁷ European Union Agency for Fundamental Rights, **Handbook On European Law Relating To Asylum, Borders And Immigration**, Report, 2014, fra.europa.eu/sites/default/files/fra.../handbook-law-asylum-migration-borders_tr.pdf s.s. 45-65, (Erişim Tarihi: 17.02.2018).

²¹⁸ Ayrıntılı bilgi için bkz. Yüksel Metin, "AB Temel Haklar Şartı", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 57, Sayı:4, 2002.

değerlerinden birini içerir şekilde, mağdurun davranışı istenmeyen ve tehlikeli nitelikte olsa dahi, kesin bir şekilde söz konusu kişiye işkenceyi, insanlık dışı veya aşağılayıcı davranışı, cezalandırmayı yasaklamıştır. Yine bu madde uyarınca, söz konusu durumdaki şahsın sınır dışı edilmesinden bu devletin sorumlu tutulacağının altı çizilmiştir.²¹⁹ AB sığınma mevzuatı, kişinin karasuları ve transit bölgeler dâhil, sınıra vardığı andan itibaren geçerlidir.²²⁰ Tüzüğün 6. maddesinde sığınma prosedürüne erişime dair detaylar vardır. 6/1 maddesi uyarınca, devletlerin başvuruyu üç iş günü içinde ya da başvuru işlemini kaydetmekten sorumlu makamlar dışında bir makama sunulduysa 6 iş günü içinde kayıt altına alınması şartı konulmuştur. Bunun yanında, 6/2 maddesi, devletlerin bireylere mümkün olan en kısa sürede başvuru yapabilmeleri için etkili bir imkân sağlamalarını zorunlu tutmaktadır. Ancak, bu güvenceler kişiler topraklara, sınıra ya da transit bölgeye vardıkları takdirde uygulanabilir hale gelmektedir. Özetle, AİHS, sığınma hakkı şeklinde bir hak tanımış olsa da belirtilen sebepler dolayısıyla ihraç, sınır dışı etme, yaşama hakkını koruma altına alan AİHS'in 2. maddesi kapsamında sorun yaşanması muhtemeldir. Sığınma Prosedürü Yönetmeliği, sığınma başvurularının sınırda işleme alınmasına izin vermektedir.²²¹

1 Mayıs 2005'te Birlik üyesi ülkelerin komşularıyla olan sınırlarının korunması ve güvenliğin sağlanması gerekçesiyle "FRONTEX" uygulanmaya başlanmıştır. 3 Ekim 2013'de Akdeniz sularında teknenin batmasıyla yaşanan ve teknedeki 500 Afrikalı göçmenin 365'inin ölümüyle sonuçlanan Lampedusa felaketi, AB birliği ülkelerinin kamuoylarında iltica sorununu öncelikli bir gündem maddesi haline gelmesine yol açmıştır. Fakat İtalya ve Slovenya dışında bu kişilerle ilgili arama/kurtarma ve yerleştirme faaliyetlerinde Birlik ülkeleri soruna kayıtsız kalmıştır.

Diğer ülkelerin konuya yaklaşımı gerekçe gösterilerek 2013 yılının ikinci yarısından başlatılan operasyon, 3 Kasım 2014 tarihi itibarıyla durdurulmuştur. Bu

²¹⁹ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**, Roma, 4 Kasım 1950, Madde 3, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_TUR.pdf, (Erişim Tarihi: 04.02.2018).

²²⁰ European Parliament, **Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection**, Directive 2013/32/EU, 26.06.2013, (43), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>, (Erişim Tarihi: 18.02.2018).

²²¹ İstisnai durumlar ve ayrıntılı bilgi için bkz. European Parliament, **Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection**, Directive 2013/32/EU, 26.06.2013, Article 3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>, (Erişim Tarihi: 18.02.2018).

yüzden AB Frontex kapsamında Triton Operasyonu'nu başlatmıştır. Ama bilindiği gibi bu operasyon Akdeniz'de ölümlere engel olamamış ve Birlik içindeki sığınma ve mülteci meselesi üzerine görüş ayrılıkları açığa çıkmıştır.²²² 20 Nisan 2015'de AB üyelerinin iç işleri ve dış işleri bakanları, 19 Nisan 2015'de gemilerin alabora olması sonucunda 700'den fazla göçmenin ölmesi üzerine acilen bir araya gelmiştir. Bakanlar, toplantı neticesinde konuya ilişkin 10 maddelik Acil Eylem Planı'nı oybirliğiyle kabul etmiştir.²²³ Bu eylem planı, diğer uygulamalar ve yönetmeliklere benzer olarak göçü meydana getiren koşullara çözüm bulma arayışından çok, göçü kontrol altına almaya yönelik pragmatik ve süreci değil sonucun ortaya çıkaracağı olumsuzlukların etkilerinin plana taraf aktörler için azaltılmasını önceleyen eylemleri içermektedir. Bu anlayışla Akdeniz'de ve kıyılarda sınır kontrolünü sağlama, insan kaçakçılığı yapan gemilere anlık ve acil müdahale, geri dönüş programları/uygulamaları ve göçmenlerin parmak izlerinin alınması gibi güvenlik odaklı düzenlemelere odaklanılmıştır. Bu plan içerisinde yer alan arama ve kurtarma operasyonlarına İngiltere, Almanya ve Hollanda gibi ülkeler, denizde kurtarılmaya ihtimalinin göçmenleri Akdeniz'i geçme konusunda cesaretlendireceğini düşündükleri için eleştirel yaklaşıtlarını belirtmişlerdir.²²⁴

3.2.3. “Güvenli Üçüncü Ülke” Olarak Türkiye

AB'nin İltica Usulleri Yönergesi'nde yer alan güvenli üçüncü ülke tanımına göre, “güvenli olduğu varsayılan ülkelere geçerek gelen sığınmacıların başvuruları hakkında esasa ilişkin bir değerlendirme yapılmadan, onları güvenli sayılan ülkelere göndermek mümkündür”.²²⁵ Mülteci meselesi kapsamında 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde düzenlenmeyen “güvenli üçüncü ülke” terimi bilindiği üzere AB Ortak İltica Sistemi arayışı sürecinde üretilmiştir. AB açısından sığınmacıların Birlik üyesi ülkelere gelirken ‘kısa bir süre için dahi’ bulunduğu bir ülke ‘güvenli’ kabul

²²² Enes Bayraklı ve Kazım Keskin, **Türkiye, Almanya ve AB Üçgeninde Mülteci Krizi**, SETAV, Sayı:143, İstanbul, 2015, s.14-15.

²²³ European Commission, **Joint Foreign And Home Affairs Council: Ten Point Action Plan On Migration Ten Point Action Plan On Migration**, Luxembourg, 20 April 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm, (Erişim Tarihi: 18.02.2018).

²²⁴ Fatma Yılmaz Elmas, **Avrupa Birliği Göç-Dış Politika İlişkisinde Paradigma Değişimi**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2016, s.267.

²²⁵ European Parliament, **Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection**, Directive 2013/32/EU, 26.06.2013, Article 39, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>, (Erişim Tarihi: 18.02.2018).

ediliyorsa, başvuran kişinin talebi esasa girilmeksizin Birliğe reddedilebilme olanağı vermektedir. Türkiye ile geri kabul antlaşması çerçevesinde bu anlayış, kişinin sığınma başvurusunu, bu güvenli ülkede de yapabileceği varsayımına dayanmakta ve başvuran kişinin şahsi hikâyesini yok saymaktadır. Diğer yandan, hangi ülkenin hangi kriterlere göre ‘güvenli’ kabul edileceği konusunda temel bir ‘standart belirleme sorunu’ da vardır. Bu, uygulamada keyfiliğin önünü açabilmektedir, zira söz konusu tanımı kullanan ülkeler kendi mevzuatlarında “güvenli üçüncü ülke” kavramını tanımlamışlarsa da ortak bir standarttan söz etmek mümkün görünmemektedir.²²⁶

AB’nin güvenli ülke yaklaşımı ile Türkiye ile imzalanan geri kabul antlaşması birbirini tamamlar niteliktedir. Ayrıca bu durum AB’nin mülteci meselesine bakışındaki dönüşüm ile yakından ilgilidir. Fakat güvenli ülke yaklaşımının AB’nin uyguladığı bir politika ya da yaklaşım olmadığına da altının çizilmesi gerekmektedir. Türkiye de kendi mevzuatını şekillendiren AB müktesebatından bu kavramı alıp uygulamaya başlamıştır. Yani Türkiye, hâlâ güvenli üçüncü ülke tanımı yapmamış olmakla beraber, Ankara 4. İdare Mahkemesi 2003 yılı sonlarına doğru vermiş olduğu bir kararda ‘güvenli üçüncü ülke’ terimini doğrudan kullanmıştır. Bu kararla mahkeme, davacının ilk giriş yaptığı ülke olan Türkmenistan ve bir süre bulunduğu İran’ı güvenli üçüncü ülkeler olarak nitelendirmiş ve kişinin öncelikle bu ülkelerde sığınma başvurusunda bulunması gerektiğini belirtmiştir.²²⁷ Fakat belirtildiği gibi, Türkiye’nin bir net olarak bir “güvenli üçüncü ülke” tanımı bulunmadığından mahkeme, kararında bu ülkelerin hangi kıstaslara göre "güvenli" olduğuna değinmemiştir.

AB ile Türkiye arasında imzalanan Geri Kabul Anlaşması’na tamamlayıcı nitelikte olan Türkiye’nin güvenli üçüncü ülke statüsüne alınması, Türkiye üzerinden Birlik ülkelerine geçip sığınma talebinde bulunan kişilerin, sığınma talebinde bulunsalar bile mülteci statüsü alma şanslarını azaltmaktadır. Türkiye, AB aday ülkesi olmasına karşın, AB içi sorumluluk paylaşım mekanizmaları içine alınmamış

²²⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. European Parliament, **Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection**, Directive 2013/32/EU, 26.06.2013, Article 38, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>, (Erişim Tarihi: 18.02.2018).

²²⁷ Lami Bertan Tokuzlu, “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun’un Yasal Belirlilik İlkesi Konusunda Türk Uygulamasına Katkısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Issue 7, 2016, s. 1068.

ve bu yüzden birlik dışı ülkelerle kurulan ilişkiler kapsamında güvenli üçüncü ülke ilan edilerek sorumluluğu üstlenmesi beklenmiştir. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki güvenli ülke yaklaşımı AB içerisinde bir yere daha gönderme yapmaktadır; bu da güvenli menşei ülkedir ve Türkiye son zamanlarda güvenli menşei ülkeler arasında sayılmıştır.²²⁸

Suriye Krizi ile başlayan AB üyesi ülkelere yönelik sığınmacı akını sonrasında Türkiye, güvenli üçüncü ülke ilan edilmiştir. Yani Türkiye artık güvenli üçüncü ülke olduğundan, kişiler AB ülkelerine Türkiye üzerinden geçerek gelirse ve bu geçiş sırasında hiçbir koruma talebinde bulunmazsa, ilgili sığınma başvurusunu alan AB üyesi devlet, söz konusu kişinin başvurusunu güvenli ülkeden geldiği gerekçesiyle temelsiz bulabilmekte ve kişinin başvurusu hızlandırılmış prosedüre sokup, esasa ilişkin değerlendirme yapmadan bireyi Türkiye'ye gönderebilmektedir. Bir başka ifade ile güvenli üçüncü ülkenin mantığı, AB'nin sığınma arayan kişiler açısından sorumluluğunu azaltmaktır. Çünkü AB sığınmacı hakkında esasa ilişkin hiçbir değerlendirme yapmadan onu güvenli saydığı bir ülkeye gönderebilmektedir. Oysa ki 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nde böyle bir güvenli ülke yaklaşımı yoktur. Zira Cenevre Sözleşmesi'nin getirdiği yükümlülükler devletler açısından bağımsız ve bireysel yükümlülükler yaratmaktadır.

Fakat Cenevre Sözleşmesi'nin 31. maddesi, güvenli üçüncü ülke uygulamasına bir gerekçe olarak kullanılmaktadır. Çünkü bu madde, sığınmacıların doğrudan doğruya hayat ve özgürlüklerinin risk altında olduğu ülkelere gelmeleri halinde sınırı yasadışı geçmeleri durumunda cezalandırılmayacaklarını öngörmektedir. Açık olarak anlaşılabileceği üzere bu madde güvenli üçüncü ülkeyle ilgili bir gerekçe olmaktan uzaktır, zira kişilere yönelik cezasızlığı düzenlemektedir. Diğer yandan sözleşmenin ruhuna da aykırıdır, çünkü değerlendirmeyi ortadan kaldırdığından devletlerin kişileri koruma sorumluluğunun ortadan kalkması ile sonuçlanmaktadır.

Türkiye ile üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansızları kapsayacak şekilde imzalanan geri kabul antlaşması ile birlikte düşünüldüğünde, güvenli üçüncü ülke

²²⁸ Güvenli menşei ülke; güvenli olduğu sayılan ülkelere gelen kişilerin başvurularının esastan değerlendirilmemesi, en azından ispat yükünün artması gibi bir etki yaratıyor. Ayrıntılı bilgi için bkz. Time Turk, "Türkiye Suriyeliler için Güvenli Üçüncü Ülke", **TimeTurk Haber**, 27.09.2017, <https://www.timeturk.com/turkiye-suriyeliler-icin-guvenli-ucuncu-ulke/haber-736865>, (Erişim Tarihi: 20.02.2018).

konusu çok daha önem kazanmaktadır. Çünkü normal şartlar altında her devlet, kendi vatandaşını geri kabul etmek zorundadır. Diğer bir ifade ile uluslararası hukukta devletlerin yasadışı biçimde geçen üçüncü ülke vatandaşlarını kabul etme zorunluluğu yoktur. Bu noktada geri kabul antlaşması devreye girerek, AB ile imzalanan antlaşma çerçevesinde, Türkiye gibi transit ülkelerin güvenli ülke yaklaşımını benimsemesi için mekanizma yaratmaktadır. O halde bu süreci kimin denetlediği sorusu akıllara gelmektedir. BM Mülteciler Yüksek Komiserliği, bu sözleşmelerin denetim organı olarak da faaliyet göstermektedir. Komiserlik başta, güvenli üçüncü ülke yaklaşımı konusunda İltica Usulleri Yönergesi'ne uyulmadığı yönünde eleştirilerini belirtmesine karşın Türkiye'nin AB ile imzaladığı geri kabul antlaşması çerçevesinde, BMMYK'nın güvenli üçüncü ülke yaklaşımını kabul etmiş olduğunu görülmektedir. Zira Komiserlik bu uygulamaya dair eleştirilerini sürdürmekten ziyade, çalışmalarını sığınmacıların Türkiye'ye gönderildiğinde karşılaştıkları sorunlar üzerinden yürütmektedir.

AB'nin kendi İltica Usulleri Yönergesi açısından Türkiye'nin güvenli üçüncü ülke olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceğine bakılacak olursa, State Watch²²⁹'ın Şubat 2016'da yayımladığı 'Neden Türkiye Güvenli Ülke Değil' raporuna göre, Türkiye'den yapılan sığınma başvurularında %23 gibi bir kabul oranı olduğu için Türkiye güvenli menşei ülke olamaz. Yine, Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni ve 1967 Protokolü'nü coğrafi kısıtlama dâhilinde kabul etmiş olması da önemli bir sorun alanıdır. Bu koşullar, kişilerin güvende olduğu düşünülen ülkede adil ve etkili bir sığınma sürecine tabi tutulmasının önündeki büyük engeller olarak durmaktadır. Diğer yandan kişilerin güvende olacaklarını düşündükleri ilk iltica ülkesine geri gönderilme ihtimalleri AB'nin İltica Usulleri Yönergesi açısından önemli sorun noktaları olarak görünmektedir.²³⁰

Bu açık olarak uluslararası insani hukukun getirdiği *non-refoultment* ilkesi ile çelişmektedir. 2006, 2007 ve 2008 yıllarında Türkiye'nin sığınma arayan kişileri güvenli ülkeden geldiği gerekçesiyle; Türkmenistan, İran gibi bazı ülkelere geri göndermesi, Türkiye'nin uygulamalarının AB'ninkinden daha tehlikeli görünmesine

²²⁹ Emanuela Romana ve Theodore Baird, "Why Turkey Is Not a Safe Country", **State Watch**, February 2016, s. 5, <https://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.02.2018).

²³⁰ Kadir Ay vd., **İltica ve Göç Mevzuatı**, Başkent Matbaası, Ankara, 2005, s. 36-39, http://www.goc.gov.tr/files/files/iltica_goc.pdf, (Erişim Tarihi: 20.02.2018).

yol açmaktadır. Çünkü Türkiye, her ne kadar bu ülkeleri (özellikle İran'ı), güvenli üçüncü ülke olarak kabul etse de AIHM, İran'ı hiçbir zaman güvenli üçüncü ülke olarak ele almadığının altını çizmektedir. Suriyeliler açısından bakıldığında, Türkiye'nin YUKK'da güvenli üçüncü ülke ve ilk iltica ülkesi yaklaşımında bulunması, bu uygulamanın Türkiye tarafından devam ettirileceğini göstermektedir.

3.3. SURİYE KRİZİ'NDE AB'NİN İNSANİ YARDIMININ NİTELİĞİ VE ZAYIF YÖNLERİ

İnsani yardım denildiğinde küresel düzeyde ilk akla gelen isimler AB ve BM'dir. Çalışmanın il bölümünde değinildiği üzere, her iki kuruluş da gerek silahlı çatışmalar gibi insan kaynaklı felaketlerde gerekse doğal afet ve diğer krizlerde yapılan yardımlarda dünyanın en büyük bağışçıları konumundadır. AB'nin insani yardım alanında yürüttüğü faaliyetlerde, bütçesine üye devletlerin belli ölçüde katkıda bulunmalarına karşın söz konusu yardımların büyük bir bölümünün Birlik bütçesinden karşılandığı ve bu faaliyetlerin AB Komisyonu tarafından yürütüldüğü yukarıda vurgulanmıştır.

2011 yılından itibaren Suriye'ye yönelik AB yardımları incelendiğinde, ECHO paydaşlarından biri olan BMMYK kanalıyla yapılan yardımların koruma, mobilizasyon ve destek, psikososyal destek, maddi yardım ve mesleki eğitim alanlarına yoğunlaştığı görülmektedir. Suriye Krizi yedinci yılına girerken, insani yardıma duyulan ihtiyacın ne durumda olduğu, 6 milyonu çocuk olmak üzere 13 milyondan fazla kişi göz önünde bulundurulduğunda daha net anlaşılabacaktır. Diğer yandan, Mart 2011'den bu yana 400.000'den fazla Suriyelinin hayatını kaybetmesi ve bir milyon kişiden fazlasının yaralanması, krizin yakıcılığının bir diğer göstergesidir. 2018 yılına gelindiğinde, Suriye'den yaklaşık 6,1 milyon insan evlerini terk etmiş ve beş milyonun üzerinde insan komşu ülkelere sığınmak zorunda kalmıştır. 2018'in şubat ayından bakıldığında Suriye krizinin siyasi çözüme ulaşması uzak gibi durmaktadır.²³¹

Böyle büyük bir insani kriz karşısında AB ve üye devletleri, çatışmanın başlamasından bu yana 10,4 milyar Euro'dan fazlasını krize cevap üretebilmek adına kullanmıştır. Yukarıda belirtildiği üzere Suriye'de yaklaşık 13 milyon insanın insani

²³¹ European Civil Protection And Humanitarian Aid Operations, **Syria-Factsheet**, https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/syria_en, (Erişim Tarihi: 21.02.2018).

yardıma ihtiyacı bulunmaktadır. Bunların 6,1 milyonu ülke içinde yer değiştirmek zorunda kalmış ve neredeyse yarısı ulaşılması zor ve kuşatılmış bölgelerde hayatta kalmaya çalışmaktadır. Çocuklar ve gençler ise yerinden olmuş bu kişilerin yarısından fazlasını oluşturmaktadır. 2017 yılında Rakka ve Deyri Zor'da devam eden çatışmalar ve kuzeybatı Suriye'de devam eden çatışma dolayısıyla birçok sivil hayatını kaybetmiş ve göç etmek zorunda kalmıştır. Çatışmaların ülke içinde etnik ve ideolojik bir boyut kazanması dolayısıyla insani yardım ve müdahale gibi konularda insani yardım kuruluşları ve çalışanları büyük sorunlarla karşılaşmıştır. Yardım konvoylarının girişlerinde yaşanan sıkıntılar dolayısıyla sivillere, yaşlılara, engellilere ve hatta hastalara yardım sağlanması engellenmiştir.

AB açısından da durum çok farklı görülmemektedir. Suriye içindeki çatışmalar, bürokratik engeller ve devam eden uluslararası insancıl hukuk ihlalleri sebebiyle Suriye'nin pek çok yerinde insani yardım faaliyetleri yerine getirilememiştir. Yani bölgede sivillerin korunması ciddi bir mesele olarak durmaktadır. Tüm bunlara ek olarak, tecavüz ve cinse şiddet, zorla kaybetme, zorunlu askerlik ve çocukların zorla silah altına alınması, infazlar ve sivillerin kasıtlı olarak hedef tutulması hala sorun alanları olarak durmaktadır.²³²

Tüm bunlara cevap üretebilmek adına AB ve üye devletler, Suriye savaşından etkilenenlere insani yardım ulaştırmaya çalışmaktadır. Ülke içinde yerinden edilmiş ve komşu ülkelere sığınmış Suriyeliler için 10,4 milyar Dolar'dan fazlası seferber edilmiştir. Bugüne kadar AB tarafından milyonlarca insana sağlık, koruma, gıda, içme suyu, sığınma evleri ve acil tıbbi tedavi sağlanmıştır.²³³ AB, Suriye Krizi'ne insani yardım için 2017 yılında 280 milyon Euro ayırmışken 2018 yılında bu rakama 140 milyon Euro daha eklenmiştir.²³⁴

AB'nin insani yardım alanındaki işleyişine değinilen yukarıdaki bölümlerde belirtildiği gibi AB ile üye devletler insani yardım faaliyetleri, yetki paylaşımında bulunarak gerçekleşmektedir.²³⁵ AB Komisyonu'nun belirli genel müdürlüklerin

²³² European Civil Protection And Humanitarian Aid Operations, **Syria-Factsheet**, https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/syria_en, (Erişim Tarihi: 21.02.2018).

²³³ European Civil Protection And Humanitarian Aid Operations, **Syria-Factsheet**, https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/syria_en, (Erişim Tarihi: 21.02.2018).

²³⁴ European Civil Protection And Humanitarian Aid Operations, **Syria-Factsheet**, https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/syria_en, (Erişim Tarihi: 21.02.2018).

²³⁵ Theresa Papademetriou, "Avrupa Birliği Dış Yardımları", **Dış Yardımların Düzenlenmesi: Seçilmiş Ülke Uygulamaları 2011/12**, ed. Ruth Levush, TİKA, Ankara, 2013, s. 30-31,

insani yardım operasyonlarını ve fonlarını idare etme sorumluluğu üstlenmesi, iş bölümünün yanına belirli sorunlar da eklemiştir. Bu sorun alanları genel müdürlükler arasındaki koordinasyon eksikliği, kaynakların yanlış kullanımı ve genel müdürlüklerin çakışan yetkilerinin yardım faaliyetlerinin etkinliğini azaltmasıdır. Bu yaşanan sorunlar neticesinde, 1992’de İnsani Yardım ve Sivil Koruma Genel Müdürlüğü’nün kurulmasıyla AB’nin insani yardım politikasının etkinliği ve tutarlılığı artarken, buna paralel olarak Birliğin Avrupa ve dünyada bilinirliği artmıştır.²³⁶

Konsey’in İnsani yardımlara ilişkin 1257/1996 sayılı Tüzüğü ile AB’nin yapacağı insani yardımlarda, öncelikle hiçbir şekilde siyasi amaç güdülmeyeceği belirtilmiştir. Bunların yanında, önceki bölümlerde detaylarına odaklanıldığı üzere insani yardım alanındaki ilkeler sahiplenilmiştir. Bu ilkeler; insanilik, daha açık bir ifadeyle bu yardımların insanların hayatlarını kurtarmak için oluşturulması, tarafsızlık; yardımların yalnızca iltiyaca yönelik ve felaketten etkilenmiş olan gruplar arasında ayırım gözetmeden sağlanması, bağımsızlık; bir anlaşmazlıkta hiçbir grubun tarafında bulunmamak ve bağımsızlık; insani amaçların siyasi, iktisadi ve askeri amaçlardan bağımsız olması ilkelerine göre yardım sağlanmasıdır. ECHO’nun bu görevleri nasıl yerine getirdiğine bakıldığında, çeşitli finansal kaynaklarının olduğu ve insani yardımları paydaşları aracılığıyla dağıtmasıyla gerçekleştirildiği yukarıda vurgulanmıştı. 2007’de Avrupa Komisyonu, AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu Başkanları tarafından imzalanan “Avrupa İnsani Yardım Mutabakatı” 2009’da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile yasal bağlayıcılığı olan politika statüsüne kavuşmuştur.

AB’nin Suriye’ye yaptığı insani yardımları bu ilkeler çerçevesinde ele almandan önce Birliğin kriz karşısında sergilediği tutuma değinmek gerekmektedir. Krizin ortaya çıktığı dönem öncesinde AB ile Suriye arasındaki ilişkiler, genel itibarıyla olumlu şekilde seyrederken, 2011’de baş gösteren ve iç savaşa dönüşen kriz AB-Suriye ilişkilerinde hasarlara yol açmıştır. AB, Şam yönetiminin Suriye

<https://www.tika.gov.tr/upload/2016/Prestij%20Eserler/D%C4%B1%C5%9F%20Yard%C4%B1mlar%C4%B1n%20D%C3%BCzenlenmesi%202011-2012.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.02.2018).

²³⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Daniela Dalia, “The European Union’s Humanitarian Aid and Cooperation with Partners: The Framework Partnership Agreements”, ed. Carol Cosgrove-Sacks, **Europe, Diplomacy and Development: New Issues in EU Relations with Developing Countries**, 1. Baskı, Palgrave Pub., New York, 2001, s. 170-171.

halkına karşı benimsediği tutumdan ötürü duyduğu rahatsızlığı dile getirmiştir. İnsan haklarının ve hukukun üstünlüğünün çiğnendiği gerekçesiyle, Birliğe üye ülkeler, Suriye’de olup bitenlere ilişkin olarak hem Beşşar Esad’ı hem de ona destek veren Rusya ve Çin’i eleştirmişlerdir.²³⁷

Birlik bu doğrultuda adımlar atarak Esad rejimine destek veren kişi ve kuruluşların varlıklarını dondurmış ve rejimi destekleyen kişilere seyahat yasağı getirmiştir. Ayrıca Birlik, Suriye ile tüm ikili işbirliği programları askıya alıp, Avrupa Yatırım Bankası’nın Suriye’ye verdiği kredi ve teknik yardımları askıya almıştır²³⁸. Birlik Şam yönetimini bir yandan baskı altına almaya çalışırken, diğer yandan da ülkede yaşanan savaş nedeniyle bu çatışmaların kurbanı olan Suriyeliler için insani yardım faaliyetlerine devam etmeye çalışmıştır. ECHO gerek Suriye’de bulunan gerek komşu ülkelere sığınan Suriyelilere yardımlarını devam ettirmiştir. Fakat bu yardımlarını, Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkındaki Antlaşma’nın 214 (1). Maddesi uyarınca, “Birliğin insani yardım alanındaki operasyonları, Birliğin dış eyleminin ilkeleri ve hedefleri çerçevesinde” yürütmüştür. Bu da yukarıda belirtilen 4 ilkeyle açık biçimde çelişki içindedir. Çünkü insani yardım, insani kriz durumunda yapılan yardımları anlatmakta ve bu bir ülkenin ya da Birliğin dış politikalarından bağımsız olmamaktadır. Aksi taktirde, insanilik, bağımsızlık, tarafsızlık ve yansızlık ilkeleri ihlal edilmiş olmaktadır.

Diğer yandan bir Birlik olarak AB, Suriye krizi kapsamında görüldüğü üzere mültecileri sınırları dışında tutma dışında etkili bir insani yardım politikası geliştirememiştir. Çünkü çalışma boyunca üzerinde durulduğu üzere AB üyesi devletler ortak politika üretmekte zorlanmışlardır. Fakat yine de AB’nin insan hakları, hukuk devleti, demokrasi, sivil toplum vb. konularda ortaya koyduğu söylemin uzun vadede bölgede toplum nezdinde katkısı olacağı iddia edilebilir. AB’nin bu tür krizlere etkili bir yanıt üretebilmesi için öncelikle AB üye devletleri arasındaki çelişkilerin en aza indirilmesi ve çıkarların harmanizasyonu elzem görünmektedir. Fakat, gerçekte AB üyesi devletler dış yardımları yaparken daha çok

²³⁷ Murat Erdoğan, “Avrupa Birliği’nin Suriye Politikası”, Der. Birol Akgün, **Suriye Krizi’nde Bölgesel ve Küresel Aktörler: Perspektifler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Stratejik Düşünce Enstitüsü Analiz, 2012, s. 17, <http://www.sde.org.tr/userfiles/file/suriye%20analiz.pdf> , (Erişim Tarihi: 21. 02. 2018).

²³⁸ European Union External Action Service, **The EU’s Relations with Syria**, 2015, <http://eeas.europa.eu/syria>, (Erişim Tarihi: 21.02.2018).

kendi dış politik öncelikleri ve hedefleri doğrultusunda bu yardımları yerine getirmektedir. Bu, AB'nin birlik olarak yardım faaliyetlerini sorgulanır hale getirmektedir. AB insani yardım konusunda Lizbon Antlaşması ile AB üyesi devletler arasında bir konsensüs oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede insani yardım meselesindeki insani ilkeler, ihtiyaç sahibi insanlara ulaşmak ve yardım etmek ile sınırlandırılmıştır.

İnsani yardım ilkeleri, insani yardım faaliyetlerinin AB dış politikasının aracı yapılmayacağını ve ticaret, kalkınma, demokratikleşme, ekonomik ve politik amaçların dışında olacağını vurgulamaktadır. Ancak bu durumlar uzun dönemli insani yardımlar ve kalkınma yardımları arasındaki iş birliği yolunu kapatmamaktadır. AB kurumlarının bir krize karşı yaklaşımının LRRD yani durdurma, rehabilitasyon ve kalkınma arasında bağ kurma şeklinde gerçekleşmektedir. Bu kapsamda insani yardımlar; kalkınma iş birliği ve istikrar için enstrümanlar fonlarında yer almaktadır. Bu aslında krizlerin unutulmasının önüne geçebilmek için gayet olumlu sayılabilecek bir yaklaşımdır. Fakat diğer yandan, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 214 (1). Maddesi bu yardımların AB'nin dış politika öncelikleriyle uyumlu olacağını söyleyerek belirtilen ilkeyle açık biçimde çelişmektedir. ECHO her ne kadar insani yardım meselesini ayrı bir alan olarak ele alsada bu alan, AB için dahi bir dış politika aracı haline gelmektedir. Diğer taraftan, insani yardım konusunda Avrupa konsensüsüne rağmen Lizbon Antlaşması'nda belirtilen dört ilkedен insanlık ve bağımsızlık ilkeleri devre dışı bırakılmıştır.

Bilindiği üzere AB yardımlarının bütçesini AB üyesi devletler sağlamaktadır ama yine bu donör ülkeler genellikle AB bütçesine yaptıkları parasal destekten çok daha fazlasını kendi politikaları çerçevesinde, kendi kalkınma veya insani yardım organları ile yapmaktadırlar. Bu seçimde bütçe desteği sağlayan ülkenin yerel yapısı ve politikası etkili olmaktadır. Bu nedenle yardımların AB Komisyonu üzerinden yürütülmesi insani yardım alanında verimliliği artıracığı beklenebilir, çünkü Komisyon üye devletlere göre yardımları daha tarafsız yönetecektir. Tüm bunlara ek olarak, Komisyon'un yardım faaliyetini yürütüyor oluşu maliyeti azaltıcı bir etki yaratmaktadır, zira yardımlar daha az personelle daha çok kişiye ulaşılmaktadır. Diğer yandan, yardımların bir yerde toplanması ve yapılan yardımların büyüklükleri

dikkate alındığında bu yardımların ECHO tarafından yürütülmesi insani yardım faaliyetinin verimliliğini artıracaktır.²³⁹

Avrupa Parlamentosu'nun Kalkınma Komitesi'nin raporları Avrupa Komisyonu yardımlarının etkinliği ile etkililiği üzerine araştırmalar sunmaktadır. Her ne kadar Komisyon insani yardım alanında faaliyetlerinin etkililiğini artırmaya çalışsa da Komisyon'un bu alanda varlığını etkileyen bir diğer unsur da yardımı alan ülkenin ulusal kurumlarının çalışmalarıdır. Bu mesele Suriye Krizi bağlamında daha yakıcı bir hal almaktadır. Diğer yandan, Komisyon ve yardım alan ülke arasındaki politik uyumluluk ve koordinasyon yeterliliği, insani yardım alanında faaliyetleri etkileyen önemli faktörlerdir. Diğer yandan, Suriye'deki iç çatışmalar sonucunda yaşanan çatışmalar ve insani yardımların ihtiyaç sahiplerine ulaştırılmasında yaşanan sorunlar ve insani yardım çalışanlarının hayatlarının tehlike altında olması sebebi ile AB'nin sivil korunma ve askeri varlıkların ve yeteneklerin kullanılması meselesine yönelmesi bir gereklilik olarak durmaktadır. Ancak böyle bir yöntem AB'nin iç çatışmaların yaşandığı ülkelerde insani yardım faaliyetlerini daha verimli bir şekilde yürütmesine olanak sağlayacak ve insanların çatışmalardan korunmasını sağlayabilecektir.

AB için 9/11 sonrası güvenliğin temel öncelik haline gelmesi ve özellikle 2014 sonrası AB ülkelerine iltica akımıyla birlikte insani yardım faaliyetleri, güvenlik için tehdidi önleme kapsamında ele alınmıştır. Bugün gelinen noktadan bakıldığında açık biçimde görüldüğü üzere bu önlemler ve yardımlar ihtiyaç sahibi kişiler, yani Suriyeliler için sorunları çözmekten uzaktır. Suriyelilerin AB ülkelerine girişi önleme ve bu kapsamda atılan adımlar AB'yi insani yardım alanında eleştiriye açık bırakmaktadır.

3.4. AB'NİN KRİZ KARŞISINDAKİ YANIT STRATEJİSİ VE ÖNCELİKLERİ

AB bir yandan Suriye mülteci krizinde verdiği cevapla ülkede yaşanan şiddetin sona ermesi ve siyasal değişimin sağlanmasına yönelik çabaları desteklerken, diğer yandan diğer bölümlerde altının çizildiği gibi kendi sınırlarını

²³⁹ Stephen Tindale, **Priorities for EU Development Aid**, Center For European Reform, 2013, s. 2, https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/pbrief_sct_development_14june13-7556.pdf, (Erişim Tarihi: 22.02.2018).

muhafaza etmeye çalışıp, Birlik topraklarına gelmiş olan Suriyeli sığınmacılara çok sınırlı bir koruma sağladığı görülmektedir. Ama biraz daha geriye gidilecek olursa Tunuslu Muhammed Buazizi'nin kendisini yakması ile başlayan Arap Baharı denilen süreç, dünya siyasetine yön veren güçler tarafından ciddi bir mücadele alanına dönüşmüştür.

AB açısından da bütün bu gelişmeler, Birlik üyesi devletler arasındaki ciddi politika farklılıklarının ortaya çıkmasıyla sonuçlanmıştır. Suriye'ye bu krizin yansımalarına bakıldığında Suriye'nin başta petrol olmak üzere diğer bölgelere kıyasla doğal kaynaklarının yeterince çekici olmaması dolayısıyla AB'nin krize verdiği cevap, krizin çözülmez bir hal alması ile gerçekleşmiştir. İlk olarak Beşsar Esed'in aşırı güç kullanımı, sivillerin öldürülmesi ve insani müdahalelerin önünde engel olması eleştirilmiştir. AB üyesi ülkeler, Suriye'de yaşananlar konusunda ağız birliği içinde doğrudan Esed rejimini suçlu ilan etmiştir. Hatta, Rusya, Çin ve İran'ı, Esad'ı destekledikleri için eleştirmiş, diğer yandan BM ve Arap Birliği'nin Suriye Özel Temsilcisi Kofi Annan tarafından yapılan çalışmalara da tam destek vermiştir.²⁴⁰

2015 yılı içinde Suriye'de yaşanan çatışmaların şiddetlenmesiyle birlikte yüzbinlerce Suriyeli Avrupa sınırına akın etmeye başlamıştır. Yaşanan bu kriz karşısında AB ülkeleri farklı çözümler aramaya başlamıştır. 2015 yılı gelen sığınmacılara yanıt olarak Macaristan Sırbistan sınırına duvar öreceğini açıklamıştır. Diğer Birlik üyesi devletler de Almanya, Avusturya, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve terör saldırılarının ardından Fransa, Schengen Anlaşması'na rağmen sınırlarında kontrolleri yeniden başlatacağını duyurmuş ve bu, AB'nin bütünlüğünü olumsuz anlamda etkilemiştir. AB'nin mülteci krizine bu yaklaşımı, dolayısıyla bu insanlar için yapılan sınırlı miktarda yapılan maddi yardımlardan öteye gitmemektedir. Düzensiz göçü önleme retoriğiyle Batılı devletler, sığınmacıların kendi ülkelerine yerleşmesi konusunda sessiz ve isteksiz kalmaktadır.

2015 yılında Avrupa Komisyonu Başkanı Jean Claude Junker mülteci kriziyle ilgili mülteci sorunuyla ilgili sunduğu planda, zorunlu kotalar yoluyla AB içinde sorumluluk paylaşımı yapılmasını savunmuştur. Bu yolla Avrupa'ya düzensiz göçün

²⁴⁰ Sinan Tavukçu, **Yeni Bir Doktrin Eşiğindeki ABD Suriye'de Ne Yapacak?**, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Değerlendirme Yazısı, 10 Ocak 2019, <https://www.sde.org.tr/degerlendirme/sd-degerlendirme-yeni-bir-doktrin-esigindeki-abd-suriyede-ne-yapacak-analizi-9079>, (Erişim Tarihi: 22.02.2018).

önüne geçilmesi ve kırılgan gruplara yardım edilmesi amaçlanmışsa da bu planı İtalya ve Fransa destek verirken; İngiltere ve Macaristan söz konusu plana karşı çıkmıştır. İngiltere İçişleri Bakanı Theresa May, bu planın mültecilerin Avrupa girişlerini kolaylaştıracağını ve hem onları hem de göçmen kaçakçılığını cesaretlendirdiğini ifade ederek düzensiz göçü artıracığını ve bu yüzden yapılması gerekenin mültecileri Avrupa'ya alınmadan geri gönderilmesi olduğunu söylemiştir.²⁴¹ Ayrıca Fransa da İngiltere'yi bu konu da desteklemiştir. AB üye ülkeleri liderleri bunun için iç kamuoyu baskısını ve ulus devletin egemenlik haklarını gerekçe olarak sunmuşlardır.²⁴²

AB'nin kendi değerleri ışığında göçmenler için daha fazla sorumluluk sahiplenilmesi beklenirken, aksine hızla ötekileştirilmeleri ve sorumluluktan kaçılması, uluslararası yükün paylaşımı yaklaşımından uzak bir görüntü çizmektedir. Böylece mülteci politikaları konusundaki işbirliği imkânları olumsuz etkilenmektedir. Suriyeli Mülteci Krizi ile AB üye devletlerinin bu krize yönelik politika geliştirmekte ve ortak hareket etmekte yaşadığı zorluklar ve alınan kararlar dolayısıyla AB'nin ekonomik ve siyasi çıkarlar söz konusu olduğunda kendi en başat özgürlük, eşitlik ve sorumluluk paylaşma ilkelerinin üyelerce içselleştirilmemiş olması, AB'yi eleştiriye açık hale getirmiştir. Bunda Avrupa'da yoğunlaşan terör saldırıları, yükselen İslamofobi, küresel ekonomik krizin AB ülkelerine olan etkisiyle Avrupa'da yaşanan refah azalmasının da etkileri büyüktür. Zira tüm bu olumsuz gelişmelerin sorumlusu olarak mülteciler görülmeye başlanmıştır.

Tüm bu politikalar, Avrupa vatandaşlarının göçmen ve mültecileri, kendi uluslarının birlik ve güvenliğini tehdit eden unsurlar olarak görmesinin önünü açmıştır. Nitekim Eurobarometre verileri baz alınarak AB vatandaşlarının en çok endişe duyduğu konuların 2016 yılına kadar ekonomi kaynaklı endişeler olduğu

²⁴¹ Marion MacGregor, "How Will Brexit Affect Migrants and Refugees?", **InfoMigrants**, 02.05.2018, <https://www.infomigrants.net/en/post/8916/how-will-brexite-affect-migrants-and-refugees>, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

²⁴² Mülteci karşıtlığı bu ülkelerin yanı sıra AB üyesi ama küçük ve kişi başına milli gelirin çok düşük olduğu ülkelerde yüksek çıkmaktadır: Çek Cumhuriyet (%81), Letonya (%78), Slovakya (%77) ve Letonya (%70). Ayrıntılı bilgi için bkz. Oğuzhan Ömer Demir ve Yusuf Soyupek, "Mülteci Krizi Denkleminde AB ve Türkiye: İlkeler, Çıkarlar, Kaygılar", **Global Politika ve Strateji**, Global Analiz 6, Aralık 2015, s. 32.

görüldükten, 2016 yılında ise göç ve terörizm üzerine endişelerin giderek yükselişe geçtiği dikkatleri çekmektedir.²⁴³

Suriyeli Mülteci Krizi, Avrupa vatandaşları içindeki endişeleri tetiklerken, diğer yandan AB'ye üye devletler arasında da dayanışma ve sorumluluk almaya dair tartışmalara neden olmaktadır. Bu durum Avrupa'daki serbest dolaşıma yönelik şüphelerin de körüklenmesine neden olmaktadır. Hatta göç ve göçmen politikalarının Brexit üzerinde yarattığı etkisiyle Avrupa bütünleşmesi ve Birliğin geleceği üzerine tartışmalar yoğunlaşmıştır. Bu güvensizlik ve yaşanan ekonomik daralmanın etkisiyle birlikte tüm dünyada olduğu gibi Avrupa'da da popülist ve milliyetçi söylemler kendini yeniden üretebilecek alan bulmuştur. Avrupa'da güç kazanan popülist aşırı sağ partilerin parlamentoda yer bulmaları halinde farklılıklara karşı toplumsal direnci besleyip göçmen karşıtlığını arttıracak değerleriyle model olma iddiasındaki AB'nin varlığının sorgulanıp, farklı kültürleri ötekileştiren ırkçı bir Avrupa inşa edeceği iddia edilebilir.²⁴⁴ Bugün geline noktanı görünen şü ki, demokrasi, eşitlik, özgürlük, hukukun üstünlüğü, insan hakları değerlerine kuvvetli bir şekilde kucaklayacak bir Avrupa'ya gittikçe daha fazla ihtiyaç duyulmaktadır. İşte bu yüzden, İtalya Başbakanı Matteo Renzi'nin de belirttiği gibi, Avrupa'yı daha adil ve insani yapmak için değişikliğe gidilmesi gerekmektedir.²⁴⁵

Avrupa Mülteci Krizi'nin devam etmesiyle, krizi çözmek amacıyla farklı arayışlara gitmek durumunda kalınmıştır. Hatta neredeyse donmuş olan Türkiye ile ilişkiler, mülteci krizine çözüm arayışları çerçevesinde yeniden gözden geçirilmeye başlanmıştır. AB'nin Türkiye ile Suriyeli mültecilerin Avrupa'ya gelmelerine yönelik ilk toplantısı 2014'de gerçekleşmiştir. Bu toplantı sonrasında AB, Türkiye'ye maddi destek taahhüdünde bulunarak Suriye'den gelen kişilerin Türkiye sınırlarında kalmasını istemiştir. Diğer ülkelerle olan ilişkisi de yani Lübnan, Ürdün gibi Suriye krizinde önemli sorumluluk yüklenen devletlerle de sığınmacıların kendi sınırlarına

²⁴³ Esra Akdoğan ve Merve Atalay, "Avrupa Birliği'ni Değişime Zorlayan Güç: Göç", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.22, Kayfor15 Özel Sayısı, 2017, s.2438.

²⁴⁴ Esra Akdoğan ve Merve Atalay, "Avrupa Birliği'ni Değişime Zorlayan Güç: Göç", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.22, Kayfor15 Özel Sayısı, 2017, s.2438-2439.

²⁴⁵ Hürriyet, "Avrupa Ülkeleri Alarma Geçti", **Hürriyet**, 24.06.2016, <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/avrupa-ulkeleri-alarma-gecti-40121543>, (Erişim Tarihi: 10.06.2019).

ulaşmaması ve sorunun dışarda özölmesine yönelik olarak maddi destek sağlama ve sınır güvenliğinin artırılması üzerinden yürütölölölü bilinmektedir.

Çalışma kapsamında incelenen ve değinilen kurumların; anlaşmalar imzalayıp, kararlar almasına ve farklı alanlarda birçok faaliyet yürölmesine rağmen, insani yardım alanında kapsamlı ve uzun vadeli politikalar oluşturamadığı görölmemektedir. Diğer yandan, Avrupa değerleri çerçevesinde insanların güvenliğini ve saygınlığını temel alan hukuki düzenlemelerin gerçekte güvenlik ve kontrolöl öne çıkaran uygulamalara dönölmesi ve ortak politika üretmemenin sonucunda üyeler arası dayanışma ve sorumluluk paylaşma ilkelerinin sağlam bir zemine oturtulamadığı görölmemektedir. Tam da bu nedenlerden ötüröl AB'nin gerekliliği, işlevselliği ve demokratiklik düzeyi üzerine var olan tartışmalar su yüzölne çıkmaya başlamıştır. Yukarıda da vurgulandığı üzere, AB'nin mülteci politikasını şekillendiren temel olgu, bu politikanın Cenevre Sölzleşmesi'nden gelen bir insan hakkı olması olsa da reel politikanın sığınmacıların Avrupa'dan uzak tutulmasına dayandığı görölmemektedir.

1999 yılında yürölrlölęe giren Amsterdam Antlaşması ile AB kendi sığınma ve göç müktesebatını önemli ölölde değiştirmiştir. Daha önce belirtildiği üzere pek çok sayıda düzenleme ile AB, Birlik dışında kalan ölkelere ilişkisinde kendi sorumluluğunu azaltmaya çalışmıştır. Özellikle transit ölkelere; Türkiye, Lübnan, Ürdöl gibi kriz bölgelerine yakın olan devletlerin sorumlukları bu dönemde ciddi biçimde artırırken; AB Müktesebatı, AB üye devletlerinin bu sorumluluğunu azaltmıştır. Tüm bunların yanında, sığınma arayan kişilerin "FRONTEX" ile deniz ve karayoluyla AB ölkelere girişlerinin önölne geçilmeye çalışmıştır. Bir yandan düzensiz göç ile mücadele edilirken, diğer yandan sıkılaştırılmış vize uygulamasıyla sığınmacıların AB ölkelere düzenli girebilmeleri zorlaştırılmıştır. Unutulmaması gereken husus ise bu insanların çok istedikleri için değil; çok zor durumda oldukları için bu ölkelere ulaşmaya çalışmasıdır. Yapılan uygulamalar ve güvenli ölke mekanizması ile bu insanların güvende olacakları ölkelere ulaşmaları engellenmeye çalışılmaktadır ve uluslararası hukuktan gelen en temel hakları ihlal edilebilmektedir.

SONUÇ

İnsani yardım, konusu itibariyle insancıl hukuk içerisinde yer alabilir, çünkü insancıl hukuk insanların savaş ve çatışma durumlarında korunması esasına dayanmaktadır. Diğer yandan insancıl hukuk kapsamında insanların korunması hem sivillerin korunmasına hem de askeri faaliyetlere yönelik hükümleri içermektedir. Uluslararası insan hakları hukukundan kaynaklı, fakat özel olarak insancıl hukukun alanına giren savaş esirlerine ve yaralılarına insani muamele edilmesi de bu alanın içinde yer almaktadır. Uluslararası toplum, özellikle İkinci Dünya Savaşı'nda yaşanan kötü deneyimler sonrası sivillerin, hastaların ve yaralıların korunmasına yönelik olarak hem hukuki hem de pratik adımlar atılmaya başlamıştır. Bugün için de savaşların, çatışmaların ve krizlerin önlenemediği dünyada hiç olmazsa bu felaketlerin sonuçlarını en aza indirebilmek için insani yardım ve koruma tedbirleri çok ciddi bir yer tutmaktadır.

Bu çalışmanın temel odağı olan insani yardım faaliyetleri; ülke, bölge, dil, din, ırk ve mezhep ayrımı yapmaksızın dünyanın herhangi bir yerinde insan yaşamını tehdit eden başta savaş, çatışma gibi insan yapımı krizler ile doğal afetler olmak üzere tüm krizlerin sonuçlarını en aza indirilmesi, krizden etkilenmiş kişilerin temel ihtiyaçlarının giderilmesi ve gelecekte yaşanması ihtimal krizlere yönelik olarak gerekli önlemler alınmasını içeren tüm faaliyetleri kapsamaktadır. Bu çalışma boyunca üzerinde durulduğu üzere insani yardım faaliyetleri doğrudan insan hayatı ile ilgisi olmasına rağmen, akademik çalışmalar kapsamında ilgi çeken bir alan olmamıştır. Bu alanda elde olan kaynaklar genelde, bu faaliyetleri yürüten kuruluşların faaliyet raporları üzerinden elde edilmektedir. Bu alanda akademik çalışmanın eksikliğinden kaynaklı olarak söz konusu çalışma, insani yardım literatürüne katkı sağlamak ve konuya yönelik çalışmalara ilgi uyandırma hedefleri ile hazırlanmıştır.

Çalışmanın temel odağını İkinci Dünya Savaşı'ndan bugüne dünyanın tanık olduğu en büyük insani kriz niteliğindeki Suriye Krizi karşısında AB'nin Türkiye'ye sığınan Suriyelilere yönelik yaptığı insani yardım faaliyetleri oluşturmaktadır. Çalışmanın kapsamına kısaca bakılacak olursa, "insani yardım faaliyetlerine genel bakış" bölümü ile uluslararası insani yardım sisteminin gelişimi kapsamında BM ve insani yardım faaliyetlerine odaklanılmıştır. Burada insani yardım konusunun

uluslararası hukuktaki yeri analiz edilmiştir. Bunun yanında, insani yardım faaliyetlerine ihtiyaç duyulan durumlar sınıflandırılmış ve insani yardımın temel ilkeleri ile bu faaliyetler yürütülürken dikkat edilmesi gereken hususlar tanımlanmıştır. Böylece insani yardım faaliyetlerine yönelik olarak hukuksal ve ilkesel bir çerçeve çizilmeye çalışılmış ve bu alandaki uluslararası geçerliliği olan kavramlar Türkçe literatüre kazandırılmaya çalışılmıştır. Yine bu bölümde, AB'deki insani yardımın tarihsel gelişiminin eylem, sorumluluk ve finansal alanları üzerinde durulmuştur. Bu alanların daha iyi bir analizi yapabilmek için AB'deki insani yardımın hukuki kökenleri ve insani yardım sisteminin bileşenleri analize dâhil edilmiştir.

AB'deki insani yardım faaliyetlerinin yürütücüsü konumundaki Avrupa Komisyonu da ayrıntılı biçimde incelenmiştir. Bu kapsamdan hareketle Avrupa Komisyonu İnsani Yardım Departmanı'nın (ECHO) kurumsal yapısı, faaliyetleri ile ECHO kriz değerlendirme yöntemleri ve ECHO denetimi ile ECHO'nun BM ile ilişkileri ele alınmıştır. Bu bölümü takiben sunulan, çalışmanın "Uluslararası Mülteci Sisteminin Gelişimi" başlığı altında uluslararası hukukta mültecilik bağlamında çeşitli uluslararası sözleşmeler ve yönetmelikler, tüzükler ve antlaşmalar üzerinde durulmuştur. Bu bölüm kapsamında Türkiye'deki Suriyeli mültecilere yönelik mevzuat ve Suriyeli mültecilerin eğitim, sağlık, çalışma ve konut ve mülk edinme gibi sosyo-ekonomik hakları hakkında bilgi verilmiştir. Yine bu bağlamda Türkiye ve AB arasında imzalanan geri kabul antlaşmasının Suriyeli mülteciler üzerine etkisi analiz edilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise Suriye Krizi ve AB başlığı ile Türkiye ve AB arasında mülteci anlaşmasının içeriği, kapsamı ve bu anlaşmanın etkileri incelenmiştir. Bu anlaşmanın, uluslararası insan hakları hukuku ve Avrupa Sığınma Yasası açısından değerlendirilmesine yer verilmiştir. Tüm bunlar incelendikten sonra AB'nin Suriye Krizi bağlamında insani yardımının niteliği ve zayıf yönleri ile kriz karşısında yanıt stratejisi ve öncelikleri üzerinde durulmuştur.

Bu çalışma kapsamında yapılan kaynak tarama, araştırma, rapor inceleme ve bunları sunma aşaması neticesinde kurulan varsayımlara yönelik olarak dört temel sonuca ulaşılmıştır. Bu sonuçlardan birincisi ve bu çalışma kapsamında en temeli, AB'nin en önemli güç unsurunun dünyanın en önemli uluslararası yardım donörü

olmasına karşın insani yardımların çok önemli bir bölümünün üye devletlerin kendi önceliklerine ve politikalarına göre belirlenmesidir. Suriye Krizi sonrasında, mülteci akını karşısında AB'nin önceliği sınırların korunması ve güvenlik faaliyetlerine doğru kaymıştır. Yani, Suriye krizi her şeyden önce AB'nin yardımlarının dağılımı üzerine etkide bulunmuştur. Krizden etkilenmiş kişilerin Avrupa'ya sığınmalarının önüne geçmek için öncelik artık en az gelişmiş ülkelerden Avrupa komşularına doğru kaymaya başlamıştır.

Yaşanılan krizin büyüklüğü nedeniyle AB içinde yardımların daha etkili olması için yapılan çalışmalar çeşitlilik kazanmıştır ki bu çabaların insani yardımların kalitesini geliştireceği düşünülmektedir. Fakat AB'nin bu faaliyetlerinin Birliğin kendi dış politika alanına dair çıkarları temelinde yürütülüyor olması, insani yardım faaliyetleri yürütülürken izlenmesi gereken ilkeli yaklaşımların ihlaline neden olmaktadır. ECHO bu faaliyetleri her ne kadar üye devletlerden bağımsız olarak yürütse de söz konusu faaliyetler yürütülürken genellikle siyasi, diplomatik, ekonomik ve askeri çıkarlar gündeme alınabilmektedir. Bu durum başta Avrupa İnsani Yardım Mutabakatı olmak üzere temel amacı insan hayatını korumak ve insani acıları sonlandırmak olan insani yardım faaliyetlerinin asıl amacından sapmasına yol açmaktadır.

Bu çalışmanın bir diğer önemli sonucu, AB, Komisyon'un Uluslararası İşbirliği, İnsani Yardım ve Kriz Müdahale konularından sorumlu üyesinin açıklamalarına yöneliktir. Bu açıklamalar Birliğin her zaman Suriyeliler'in yanında yer alacağı ve Birliğin krizde en çok sorumluluk alan aktör olacağı yönündedir. Suriyeliler'in barınma, gıda, sağlık, temiz su, hijyen vb. ihtiyaçlarının karşılanmasından çocuklara sunulan eğitim ile meslek edindirme, entegrasyon hizmetlerine kadar uzanan geniş kapsamlı bir yardım faaliyeti yürütülüyor oluşu yine bu açıklamalarda vurgulansa da bu faaliyetlerin Suriyeliler'in Avrupa sınırlarına düzensiz göçünü engelleme yaklaşımından uzak olduğu söylenemez. Ama yine de ECHO, paydaşları aracılığıyla gerek AB sınırları içinde gerekse komşu ülkelere (başta Türkiye'ye sığınan Suriyelilere yönelik olmak üzere) önemli insani yardım faaliyetleri yürütmektedir.

Bu çalışmanın üçüncü çıkarımı ise Suriye Krizi sonrası sığınmacı ve mülteci konusunu güvenlik ve sınırların korunmasına indirgeyen yaklaşım dolayısıyla AB

üyeleri vatandaşları arasında göçmen karşıtlığı ve ırkçılık yükselişe geçmekte olduğu gözlemlenmiştir. Bu da Avrupa’da aşırı sağın yükselişine katkı sunmakta ve bu politik hattı besleyip AB’nin kendi varlığını ve geleceğini tartışmaya açık hale getirmektedir. Diğer yandan AB’nin Suriye Krizi karşısında izlemiş olduğu politikaların AB üye devletlerinin mülteci krizini sorunsuz atlatmasını sağlayacak çözümler üretilmediği, hatta Yunanistan ve İtalya gibi bazı üye devletlerin coğrafi konumu nedeniyle orantısız bir şekilde sorumluluk almak durumunda kalması bazı üye devletlerin AB’ye karşıt konumlanmasını beraberinde getirmiştir. Bu durum hem uluslararası yük ve paylaşım kurallarının ihlali anlamına gelirken hem de AB’nin bütünlüğü ve geleceği için tehlikeler oluşturmaktadır.

Krizin Türkiye’ye üzerinde de ciddi etkileri olmuştur ve bu çalışmanın son çıkarımı da bu doğrultuda olmuştur. Her ne kadar Türkiye, Suriye Krizi karşısında açık kapı politikası uygulayarak bu alanda en çok sorumluluk alan ülke olsa da Suriyelilerin Türkiye’deki hukuki statüsünün geçicilik üzerine kurulması ve sürekli geri gidecekleri üzerinden politikaların şekillenmesi, bu insanların Türkiye üzerinden hayat kurmalarını zorlaştırmaktadır. Türkiye’deki haberlerde ve ana akım medyada yansıyanın aksine söz konusu insanlar, hayatta kalma mücadelelerinde çok fazla sorunla karşılaşmaktadırlar. Suriye’deki çatışma ortamı devam etmesi ve AB ile yapılan geri kabul anlaşması sonucunda Suriyelilerin varlığı, Türkiye’de kalıcı olacak gibi durmaktadır.

Tüm bunlar göz önüne alındığında Suriyelilerin, Türkiye’deki varlığının kalıcı olduğunu kabul edip sosyal uyum politikaları geliştirilmesi gerekmektedir. Bu da bu insanların önce geçici değil kalıcı olduğunu kabul ederek, kalıcı bir ikamet statüsü, iş imkânı ile birlikte barınmaları ile ilgili uygun stratejiler geliştirip, çocukların gerekli eğitime ulaşma imkanlarını devlet destekli projeler ile desteklenir ise ancak o zaman temel düzeyde 3,5 milyon civarında Suriyelinin problemlerini çözmek için köklü bir adım atmış olunacağını göstermektedir. Ancak bu şekilde hayat mücadelesi vermeye çalışan Suriyeliler ile ortak bir yaşam kurulabileceği iddia edilebilir.

KAYNAKÇA

Akdoğan, Esra ve Merve Atalay. “Avrupa Birliği’ni Değişime Zorlayan Güç: Göç”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, C.22, Kayfor15 Özel Sayısı, 2017, s.2371-2390.

Al Jazeera Turk, “Savaşla aynı yaştaalar”, **Al Jazeera Turk**, 15 Mart 2016, <http://aljazeera.com.tr/haber/savasla-ayni-yastalar>, (Erişim Tarihi: 09.02.2018).

Alagöz, Emine Akçadağ. **Avrupa Savunma Politikası ve İnsansız Hava Araçları**, BİLGESAM, 2014, <http://www.bilgesam.org/incele/329/-avrupa-savunma-politikasi-ve-insansiz-hava-aracлари/#.XOL7t8gzblU>, (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

Anadolu Ajansı, “AB'nin Nüfusu 511,8 Milyona Ulaştı”, **Anadolu Ajansı**, <http://aa.com.tr/tr/dunya/abnin-nufusu-511-8-milyona-ulasti/858173>, (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

Avrupa Birliği Bakanlığı, **8 Mart 2016 Tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi**, 2016, https://www.ab.gov.tr/files/AB.../18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi.pdf, (Erişim Tarihi: 09.02.2018).

Avrupa Birliği Bakanlığı, **Avrupa Birliği Bütçesi**, Ankara, 2016, https://www.ab.gov.tr/files/EMPB/ab_butcesi.pdf, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

Avrupa Birliği Bakanlığı, **Türkiye-AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirisi**, 29 Kasım 2015, http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/turkiye_ab_zirvesi_ortak_sonuc_bildirisi_29_kasim_2015.pdf, (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, “2016'da, İlk Defa Sığınma Talebinde Bulunan Kayıtlı Başvuru Sahibi Sayısı 1.2 Milyon”, **Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu Basın Duyurusu**, 16.03.2017, <https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/2016-da-ilk-defa->

sigınma-talebinde-bulunan-kayıtlı-basvuru-sahibi-sayısı-12-milyon-930, (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, “AB’nin 2016 İçin Rekor Seviyedeki İnsani Yardım Bütçesi Kabul Edildi”, **Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu Basın Duyurusu**, 2016, <https://www.avrupa.info.tr/tr/news/abnin-2016-icin-rekor-seviyedeki-insani-yardim-butcesi-kabul-edildi-4578>, (Erişim Tarihi: 26.01.2018).

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, “Türkiye’deki Mülteciler için Mali Yardım Programı-FRIT: her geçen gün daha fazla mülteciye destek sağlanırken, yeni sözleşmeler imzalanıyor”, **Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu Basın Duyurusu**, Brüksel, 2017, <https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/turkiyedeki-multeciler-icin-mali-yardim-programi-frit-her-gecen-gun-daha-fazla-multeciye-destek>, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, **Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesi**, <https://www.avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi-temel-haklar-bildirgesi-708>, (Erişim Tarihi: 17.02.2018).

Avrupa Birliği Türkiye Delegasyonu, **Genişlemeye Yönelik AB Yardımlarında Yeni Bir Bakış Açısı**, https://www.avrupa.info.tr/fileadmin/Content/publications/tr/090205_IPA-Br_148x210_INH_gp.pdf, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

Avrupa Birliği, **Açıklamalarla Avrupa Birliği**, Brüksel, 2014, <https://ec.europa.eu/cyprus/sites/cyprus/files/je0115325trc.pdf>, s.23, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

Avrupa Birliği, **Lizbon Anlaşması**, 2010/C 83/01, Lizbon, 2007, <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-5-external-action-by-the-union/title-3-cooperation-with-third->

countries-and-humanitarian-aid/chapter-3-humanitarian-aid/502-article-214.html,
(Erişim Tarihi: 21.01.2018).

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**, Roma, 4
Kasım 1950, https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_TUR.pdf, (Erişim
Tarihi: 04.02.2018).

Avrupa Komisyonu, **AB İnsani Yardım ve Sivil Koruma Hakkında**,
<http://echo.info.tr/biz-kimiz>, (Erişim Tarihi: 21.01.2018).

Avrupa Komisyonu, **Avrupa İnsani Yardım Mutabakatı**,
http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/consensus_tr.pdf,
(Erişim Tarihi: 23.01.2018).

Avrupa Komisyonu, **Avrupa Sivil Koruma ve İnsani Yardım: Türkiye**, 2017,
ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_tr.pdf, (Erişim
Tarihi: 24.01.2018).

Ay, Hakan ve Murat Pehlivan. “Küresel Kamu Malları Bağlamında Küresel
Yoksulluğun Analizi”, **Finans Politik & Ekonomik Yorumlar**, c.48, s.554, Nisan,
2011, s. 5-15.

Ay, Hakan ve Recep Akan. “Tarihsel Süreçte Sosyal Yardımların Gelişimi”, **21.
Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**,
c.6, s.18, 2017, s. 787-798.

Ay, Kadir. **İltica ve Göç Mevzuatı**, Başkent Matbaası, Ankara, 2005,
http://www.goc.gov.tr/files/files/iltica_goc.pdf, (Erişim Tarihi: 20.02.2018).

Bakır, Zülfiye Zeynep. **Küresel İnsani Yardım Sistemi ve Değişim İhtiyacı**,
İNSAMER, Araştırma, 24 Eylül 2016,
https://insamer.com/rsm/icerik/dosya/dosya_373.pdf, (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, **Geçici Koruma Altındaki Yabancılara İlişkin Sağlık Hizmetlerinin Yürütülmesi**, Sayı: 34202324-10.06.02-21628, 12.10.2015, https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2311/files/2015_8_G-ecici_Koruma_altindaki_Yabancılara_Iliskin_Saglik_Hizmetlerinin_Yurutulmesi.pdf, (Erişim Tarihi: 19.11.2018).

Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, **AB Antlaşması ve AB İşleyişi Hakkında Antlaşma**, Ankara, 2011, <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.01.2018).

Batır, Kerem. “Avrupa Birliği’nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye ile AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt: 15, Sayı: 30, 2017, s. 585-604.

Bayraklı, Enes ve Kazım Keskin. **Türkiye, Almanya ve AB Üçgeninde Mülteci Krizi**, SETAV, Sayı:143, İstanbul, 2015.

BBC Türkçe, “Bulgaristan’da Gönüllü Göçmen Avcıları”, **BBC Türkçe**, 11 Nisan 2016, https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/04/160411_bulgaristan_gocmen, (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

Belgrad, Eric ve Nitza Nachmias. **The Politics of International Humanitarian Aid Operations**, Green Wood Publishing, Londra, 1997.

Birleşmiş Milletler, **Devlete Sığınmaya İlişkin Beyanname**, 14.12.1967, Karar No: 2312, http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin_ant4.pdf, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, **Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü**, 14 Aralık 1950, A/RES/428,1.1.

Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuk Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü**, New York, 1967.

Birleşmiş Milletler Genel Sekreterliği, **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme**, Cenevre, 1951, <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>, (Erişim Tarihi: 07.02.2018).

Birleşmiş Milletler Mülteci Örgütü, **Türkiye: Kilit Veriler ve Sayılar**, 2018, <http://www.unhcr.org/tr/unhcr-turkiye-istatistikleri>, (Erişim Tarihi: 17.11.2018).

Birleşmiş Milletler Mülteci Örgütü, **UNHCR Tarihçesi**, <http://www.unhcr.org/tr/unhcrnin-tarihcesi>, (Erişim Tarihi: 28.01.2018).

Birleşmiş Milletler, **İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi**, Paris, 1948, http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/h_rigths_turkce.pdf, (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

BM Enformasyon Merkezi, **İnsani Yardım**, <http://www.unicankara.org.tr/today/5.html>, (Erişim Tarihi: 18.01.2018).

Brusset, Emery ve Christine Tiberghien. “Trends and Risks in EU Humanitarian Action”, **The New Humanitarianisms: A Review of Trends in Global Humanitarian Action**, ed. Joanna Macrae, Humanitarian Policy Group, Report 11, Overseas Development Institute, London, 2002, Bkz.<http://www.odi.org.uk/resources/download/243.pdf> , (20.01.2018), s.51-61.

CERF, **2016 Annual Report**, 2016, <http://www.unocha.org/cerf/publication>, (Erişim Tarihi: 10.01.2018).

Chadwick, Vince. “EU 2018 Budget: Development Aid Cut as Humanitarian Spending Rises”, **DEVEX**, 21.11.2017, <https://www.devex.com/news/eu-2018-budget-development-aid-cut-as-humanitarian-spending-rises-91588>, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

CNN Türk, “Sağlık Bakanlığı Suriyelilere Sağlanan Sağlık Hizmetlerini Açıkladı”, **CNN Türk**, 11.12.2018, <https://www.cnnturk.com/turkiye/saglik-bakanligi-suriyelilere-saglanan-saglik-hizmetlerini-acikladi>, (Erişim Tarihi: 22.12.2018).

Connor, Phillip. “Most Displaced Syrians are in the Middle East and about a Million are in Europe”, **PEW Research Center**, 29.01.2018, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/01/29/where-displaced-syrians-have-resettled/>, (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

Council of the European Union, **No 1257/96 of 20 June 1996 Concerning Humanitarian Aid**, 20.06.1996, <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f9c9bf71-f3a8-434f-b310-4d2e8b15bf65/language-en>, (Erişim Tarihi: 02.01.2018).

Çeçen, Anıl. **İnsan Hakları ve İnsancıl Hukuk**, 2000, s. 814-815, <https://journal.yasar.edu.tr/wp-content/uploads/2014/01/22-An%C4%B1l-%C3%87E%C3%87EN.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.01.2018).

Çiçekli, Bülent. **Mülteci, Sığınmacı ve Göçmenler: Sınıflandırma ve Yasal Statünün Belirlenmesine İlişkin Sorunlar, Vatandaşlık, Göç, Mülteci ve Yabancılar Hukukundaki Güncel Gelişmeler**, Uluslararası Sempozyum Bildirileri 15 ve 16 Mayıs 2009, Anadolu Üniversitesi, Ankara, Türkiye Barolar Birliği Yay., s.327-362.

Çiçekli, Bülent. **Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar**, 4.bs., Seçkin Yayınları, Ankara, 2009.

Dalia, Daniela. “The European Union’s Humanitarian Aid and Cooperation with Partners: The Framework Partnership Agreements”, ed. Carol Cosgrove-Sacks, **Europe, Diplomacy and Development: New Issues in EU Relations with Developing Countries**, 1. Baskı, Palgrave Pub., New York, 2001, s. 165-179.

Demir, Oğuzhan Ömer ve Yusuf Soyupek. “Mülteci Krizi Denkleminde AB ve Türkiye: İlkeler, Çıkarlar, Kaygılar”, **Global Politika ve Strateji**, Global Analiz 6, Aralık 2015.

Deutsche Welle, “AB: Türkiye ile mülteci anlaşması işliyor”, **Deutsche Welle** <http://www.dw.com/tr/ab-t%C3%BCrkiye-ile-m%C3%BClteci-anla%C5%9Fmas%C4%B1-i%C5%9Fliyor/a-41402621>, (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

Dışişleri Bakanlığı AB Komisyonu Başkanlığı, **Avrupa Komisyonu**, 2015, https://www.ab.gov.tr/_45629.html , (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

Dışişleri Bakanlığı, **Türkiye-AB Arasında 18 Mart’ta Varılan Mutabakata İlişkin Soru-Cevaplar**, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-arasinda-18-mart-ta-varilan-mutabakata-iliskin-soru-cevaplar.tr.mfa>, (Erişim Tarihi: 13.02.2018).

Doğan, Fazlı. “Avrupa Birliği’nin İnsani Yardımları: Kalite ve Etkinlik Sorunu”, **Türkiye’de ve Dünyada Dış Yardımlar**, ed. Erman Akıllı, Nobel Akademik Yayıncılık, İstanbul, 2016, s576-598.

Ekici, Mehmet Uğur. **Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyalogu**, SETAV, 2016, http://file.setav.org/Files/Pdf/20160521180027_turkiye-ab-geri-kabul-anlasmasi-ve-vize-diyalogu-pdf.pdf s. 26, (Erişim Tarihi: 15.02.2018).

Ekşi, Nuray. “İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Sığınmacı ve Mültecilerin Türkiye’den Sınır dışı Edilmelerini Engelleyen Haller”, **İstanbul Barosu Dergisi**, C. 82, 2008, S. 6, s. 2803-2837.

Ekşi, Nuray. **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Abdolkhani ve Karimnia – Türkiye Davası**, Beta Basım Yayın, 2009, İstanbul.

Ekşi, Nuray. **Mültecilere ve Sığınmacılara İlişkin Mevzuat**, Beta Yayınları, İstanbul, 2010.

Elmas, Fatma Yılmaz. **Avrupa Birliği Göç-Dış Politika İlişkisinde Paradigma Değişimi**, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2016.

Erdoğan, Murat. “Avrupa Birliği’nin Suriye Politikası”, Der. Birol Akgün, **Suriye Krizi’nde Bölgesel ve Küresel Aktörler: Perspektifler, Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Stratejik Düşünce Enstitüsü Analiz, 2012, <http://www.sde.org.tr/userfiles/file/suriye%20analiz.pdf> , (Erişim Tarihi: 21. 02. 2018), s.16-21.

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **About European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations**, 2019, <http://ec.europa.eu/echo/who/about-echoen>, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

European Civil Protection And Humanitarian Aid Operations, **Civil Protection**, https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection_en, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **ECHO Fact Sheets**, 2008, http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/fpa/fact_sheets_final_en.pdf , (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **Field Offices - Humanitarian Experts**, https://ec.europa.eu/echo/who/jobs-and-opportunities/field-offices-humanitarian-experts_en, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **Funding for Humanitarian Aid**, https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-humanitarian-aid_en, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **Grants and Contributions**, http://ec.europa.eu/echo/files/funding/agreements/agreements_2017.pdf, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **HQ Audit**, http://dgecho-partners-helpdesk.eu/audit/hq_audit/start, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, **Needs Assessment**, https://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/needs-assessments_en. Ayrıca, http://dgecho-partners-helpdesk.eu/financing_decisions/dgecho_strategy/fca, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

European Civil Protection And Humanitarian Aid Operations, **Syria-Factsheet**, https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/syria_en, (Erişim Tarihi: 21.02.2018).

European Commission, **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Linking Relief, Rehabilitation and Development- An Assessment, Brussels, 2001**, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0153:FIN:EN:PDF>, (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

European Commission, **Concerning Humanitarian Aid, Council Regulation**, (EC) No 1257/96 of 20 June 1996, <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1996R1257>, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

European Commission, **EU Aid Explorer**, 2007-2017, https://euaidexplorer.ec.europa.eu/content/explore/recipients_en, (23.01.2018).

European Commission, **Instrument for Pre-Accession Assistance**, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

European Commission, **Joint Foreign And Home Affairs Council: Ten Point Action Plan On Migration**, Luxembourg, 20 April 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm, (Erişim Tarihi: 18.02.2018).

European Commission, **The EU's Instrument Contributing To Stability And Peace**, https://ec.europa.eu/fpi/news/eu%E2%80%99s-instrument-contributing-stability-and-peace-icsp_en (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

European Commission, **White Paper on the Future of Europe**, Brussels, 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf, (Erişim Tarihi: 22.11.2018).

European Commission, **Communication from the Commission to the European Parliament and the Council-Evaluation of EU Readmission Agreements**, Brussels, 23.2.2011 COM (2011) 76 Final, https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/news/intro/docs/comm_pdf_com_2011_076_f_en_communication.pdf, (Erişim Tarihi: 15.5.2018).

European Commission, **Facility for Refugees in Turkey: Commission Proposes Additional €1.4 Billion in Support**, Brussels, 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2370_en.htm, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

European Commission, **Humanitarian Aid and Civil Protection**, Policies, Strategy, http://ec.europa.eu/echo/policies/strategy_en.htm, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

European Court of Human Rights, **Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy**, Application no: 27765/09, Strasbourg: 23 February 2012, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-109231%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-109231%22]}), (Erişim Tarihi: 15.02.2018).

European Court of Human Rights, **Case of Jabari v. Turkey**, 11.07.2000, Application no. 40035/98, [https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/C-ASE%20OF%20JABA RI%20 v.%20TURKEY .pdf](https://www.asylumlawdatabase.eu/sites/default/files/aldfiles/C-ASE%20OF%20JABA%20RI%20v.%20TURKEY.pdf), (Erişim Tarihi: 22.11.2018).

European Parliament, **Charter of Fundamental Rights of the European Union**, 2010/C83/02/, 30.3.20, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_2010.083.01.0389.01.ENG, (Erişim Tarihi: 15.02.2018).

European Parliament, **Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection**, Directive 2013/32/EU, 26.06.2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>, (Erişim Tarihi: 18.02.2018).

European Union Agency for Fundamental Rights, **Handbook On European Law Relating To Asylum, Borders And Immigration**, Report, 2014, fra.europa.eu/sites/default/files/fra.../handbook-law-asylum-migration-borders_tr.pdf, (Erişim Tarihi: 17.02.2018).

European Union External Action Service, **The EU's Relations with Syria**, 2015, <http://eeas.europa.eu/syria>, (Erişim Tarihi: 21.02.2018).

European Union, **Consolidated Version Of The Treaty On European Union**, Official Journal of the European Union, 30.03.2010, 2010/C 83/01, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2010%3A083%3ATOC>, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

European Union, **Humanitarian Aid and Civil Protection**,
https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_en,
(Erişim Tarihi: 20.01.2018).

Eurostat, **Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex Monthly Data**, 2019, Erişim adresi: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, (Erişim Tarihi: 11.03.2019).

Fitzpatrick Joan. “Temporary Protection of Refugees: Elements of Formalized Regime”, **The American Journal of International Law**, Vol. 94, No:2, 2000, s. 279-306.

Frontex, **Migratory Map**, 2018, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

Gençer, Elif Gürdal. “Avrupa Birliği’nin İnsani Yardım ve Sivil Koruma İmajı”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2019/1, Sayı:33, s.166-187.

Gillade, Kim. **Readmission Agreements Concluded by the EU**, (Unpublished Master Thesis), Universiteit Gent, 2011.

Girit, Selin. “Suriyeli Mlteiler Dosyası: Sağlık Hizmetleri Bedava”, **BBC Türkçe**, 8.10.2015 http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/10/151008_multeciler_saglik, (Erişim Tarihi: 02.02.2018).

Good Humanitarian Donorship, **Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship**, <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html>, (Erişim Tarihi: 16.01.2018).

Goodwin-Gill, Guy. **The International Refugee in International Law**, Oxford-New York, Oxford University Press, 1996.

HaberTürk, “Suriyelilerin Türkiye Ekonomisine Etkisi Araştırıldı”, **HaberTürk**, 12.09.2017, <https://www.haberturk.com/suriyelilerin-turkiye-ekonomisine-etkisi-arastirildi-1628337-ekonomi>, (Erişim Tarihi: 10.06.2019).

Harmer, Adele. “Bringing the Gap? The International Financial Institutions and Their Engagement in Situations of Protracted Crisis”, **Beyond the Continuum: The Changing Role of Aid Policy in Protracted Crisis**, ed. Adele Harmer ve Joanna Macrae, Humanitarian Policy Group Report 18, Overseas Development Institute, London, 2004, s. 28-41.

Hürriyet, “Avrupa Ülkeleri Alarma Geçti”, **Hürriyet**, 24.06.2016, <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/avrupa-ulkeleri-alarma-gecti-40121543>, (Erişim Tarihi: 10.06.2019).

Hürriyet, “Geçici Eğitim Merkezlerine 4 Yıl Süre”, **Hürriyet**, 19.09.2017, <http://www.hurriyet.com.tr/gecici-egitim-merkezlerine-4-yil-sure-40583490>, (Erişim Tarihi: 01.02.2018).

International Committee Of The Red Cross, **Convention (IV) Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War**, Geneva, 12 August 1949.

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi, **Geçici Koruma Yönetmeliği**, http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma-yonetmeli_333_336_1473, (Erişim Tarihi: 19.11.2018).

İçişleri Bakanlığı, **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**, 14.9.1994,

<http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1994-Yonetmeligi.pdf>,
(Erişim Tarihi: 22.11.2018).

İktisadi Kalkınma Vakfı, **18 Mart Türkiye-Ab Zirve Sonuçları Hakkında İKV Değerlendirmesi**, İKV, <https://www.ikv.org.tr/ikv.asp?id=1331>, (Erişim Tarihi: 20.11.2018).

İnan, Murat. **İnsani Yardım ve Avrupa Birliği Boyutu**, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2012.

İnsan Hakları İzleme Örgütü, **Türkiye’deki Suriyeli Mülteci Çocukların Eğitime Erişiminin Önündeki Engeller**, İnsan Hakları İzleme Örgütü Raporu, 2015, <https://www.hrw.org/tr/report/2015/11/09/283247>, (Erişim Tarihi: 02.02.2018).

Jaeger, Gilbert. “On the History of the International Protection of Refugees”, **International Review of the Red Cross**, vol. 83, Issue 843, 2001, s.727-738.

Karadağ, Özge ve Kerim Hakan Altıntaş. “Mülteciler ve Sağlık”, **TAF Preventive Medicine Bulletin**, Vol. 9(1), 2010, s. 55-62.

Kılıç, Taner. “Türkiye’de Mülteci Hukuku Uygulamaları, Geri Kabul Sözleşmesi Örneğinde Mültecilerin Adalete Erişimlerinde Yaşanan Sorunlar, Vatandaşlık Meselesi”, **Mültecilerin Uyumu**, 2016, https://www.multecilerinuyumu.org/files/TurkiyedeMulteciHukukuUygulamalari_Agust2016_TanerKilic.pdf, (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

Kurt, Resul. “Sağlık Kuruluşları Basamak Sistemi”, **Dünya Gazetesi**, <https://www.dunya.com/kose-yazisi/saglik-kuruluslarina-basamak-sistemi/2743>, (Erişim Tarihi: 22.12.2018).

Lavenex, Sandra. **Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe**, Central European University Press, Budapest, 1999.

Lavenex, Sandra. **The Europeanization of Refugee Policies, Between Human Rights and Internal Security**, Ashgate Publishing Company, London, 2001.

League of Nations, **Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees**, June 30, 1928, LNTS, Vol. 89, No. 2005, <https://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html> (24.01.2018).

League of Nations, **Arrangement with Regard to the Issue of Certificates of Identity to Russian Refugees**, July 5, 1922, LNTS, Vol. 13, No. 355, <https://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html> (24.01.2018).

Lewis, Corinne. **UNHCR and International Refugee Law From Treaties to Innovation**, 1st Edition, London, Routledge, 2012.

Loescher, Gil, Alexander Betts ve James Milner. **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection into the Twenty-first Century**, Global Institutions Series, Routledge, London, 2008.

MacGregor, Marion. “How Will Brexit Affect Migrants and Refugees?”, **InfoMigrants**, 02.05.2018, <https://www.infomigrants.net/en/post/8916/how-will-brexite-affect-migrants-and-refugees>, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

Mepa News, “Dünya Mültecileri Hakkında Anahtar İstatistikler”, **Mepa News**, 29.06.2016, <https://www.mepanews.com/analiz/925-duenya-mueltecileri-hakkinda-anahtar-unsurlar.html>, (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

Metin, Yüksel. “AB Temel Haklar Şartı”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt 57, Sayı:4, 2002, s. 35-63.

Milîyet, “Kilis’te Türk’ten Çok Suriyeli Var”, **Milliyet Gazetesi**, 08.01.2018, <http://www.milliyet.com.tr/kilis-te-turk-ten-cok-suriyeli-var-gundem-2586828/>, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).

Mülteci Hakları Merkezi, **Suriye’den Gelen Sığınmacılar İçin Türkiye’de Eğitim Hakkı**, <https://www.mhd.org.tr/images/yayinlar/MHM-7.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.11.2018).

Mülteci Hakları Merkezi, **Suriye’den Gelen Sığınmacılar İçin Türkiye’de Sağlık Hakkı**, <http://www.mhd.org.tr/images/yayinlar/MHM-4.pdf>, (Erişim Tarihi: 19.11.2018).

Mülteci Hakları Merkezi, **Suriye’den Gelen Sığınmacılar için Türkiye’ de İşgücü Piyasasına Erişim**, Mart 2017, <http://www.mhd.org.tr/yay%C4%B1nlar.html> , (Erişim Tarihi: 02.02.2018).

Mülteciler Derneği, “Mülteciler Avrupa’ya Nasıl Gidiyor?”, **Mülteciler Derneği**, 6 Kasım 2018, <https://muleciler.org.tr/muleciler-avrupaya-nasil-gidiyor/>, (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

O’nions, Helen. “The Erosion of the Right to Seek Asylum”, **Web Journal of Current Legal Issues**, 2006, <http://webjcli.ncl.ac.uk/2006/issue2/onions2.html>, (Erişim Tarihi: 17.02. 2018).

Odman, Tevfik. **Mülteci Hukuku**, AUSBİ İnsan Hakları Merkezi Yayınları, Ankara, 1996.

OECD, **Development Cooperation Report 2016: The Sustainable Development Goals as Business Opportunities**, <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2016-en>, (Erişim Tarihi: 20.01.2018).

Özipek, Bekir Berat. **Suriyeli Sığınmacılar ve Türkiye Ekonomisi**, UTESAV Araştırma Raporu, 2018, http://www.utesav.org.tr/dosyalar/web_dosya/Suriyeli-Siginmacilar-ve-Turkiye-Ekonomisi-Raporu.pdf, (Erişim Tarihi: 10.06.2019).

Papademetriou, Theresa. “Avrupa Birliği Dış Yardımları”, **Dış Yardımların Düzenlenmesi: Seçilmiş Ülke Uygulamaları 2011/12**, ed. Ruth Levush, TİKA, Ankara, 2013, <https://www.tika.gov.tr/upload/2016/Prestij%20Eserler/D%C4%B1%C5%9F%20Yard%C4%B1mlar%C4%B1n%20D%C3%BCzenlenmesi%202011-2012.pdf>, (Erişim Tarihi: 21.02.2018), s.23-52.

Pictet, Jean. **Fundamental Principles of International Humanitarian Law**, Martinus Nijhoff Publishing, Dordrecht, 1985.

Resmi Gazete, **6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu**, 4.4.2013, Sayı: 28615.

Resmi Gazete, **6575 Sayılı Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik**, Cilt:57, Sayı:29594, 15.01.2016.

Resmi Gazete, **Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma**, 2014/6652, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/08/20140802-1.htm>, (Erişim Tarihi: 12.02.2018).

Romana, Emanuela ve Theodore Baird, “Why Turkey Is Not a Safe Country”, **State Watch**, February 2016, <https://www.statewatch.org/analyses/no-283-why-turkey-is-not-a-safe-country.pdf>, (Erişim Tarihi: 20.02.2018).

Sahil Güvenlik Komutanlığı, **Düzensiz Göç İstatistikleri-2018**, https://www.sg.gov.tr/baskanliklar/harekat/faaliyet_istatistikleri/duzensiz_goc_istatistikleri.html , (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

Şığva, Sinan. **Yabancı Tüzel Kişilerin Ülkemizde Taşınmaz Edinimi**, <http://tapu-kadastro.net/index.php/makaleler/tapu-sicil/698-yabanci-tuzel-kisilerin-ulkemizde-tasinmaz-edinimi>, (Erişim Tarihi: 02.02.2018).

Tavukçu, Sinan. **Yeni Bir Doktrin Eşiğindeki ABD Suriye’de Ne Yapacak?**, Stratejik Düşünce Enstitüsü, Değerlendirme Yazısı, 10 Ocak 2019, <https://www.sde.org.tr/degerlendirme/sd-degerlendirme-yeni-bir-doktrin-esigindeki-abd-suriyede-ne-yapacak-analizi-9079>, (Erişim Tarihi: 22.02.2018).

TBMM, **Göç ve Uyum Raporu**, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Mart 2018, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2018/goc_ve_uyum_raporu.pdf, (Erişim Tarihi: 18.11.2018).

Time Turk, “Türkiye Suriyeliler için Güvenli Üçüncü Ülke”, **TimeTurk Haber**, 27.09.2017, <https://www.timeturk.com/turkiye-suriyeliler-icin-guvenli-ucuncu-ulke/haber-736865>, (Erişim Tarihi: 20.02.2018).

Tindale, Stephen. **Priorities for EU Development Aid, Center For European Reform**, 2013, https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2013/pbrief_sct_development_14june13-7556.pdf, (Erişim Tarihi: 22.02.2018).

Tokuzlu, Lami Bertan. “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun’un Yasal Belirlilik İlkesi Konusunda Türk Uygulamasına Katkısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Issue 7, 2016, s. 1061-1105.

TÜİK, **Kişi Başına Gayrisafi Yurtiçi Hasıla**, 1998-2017, www.tuik.gov.tr/PreIstatistikTablo.do?istab_id=2218, (Erişim Tarihi: 08.02.2018).

Türk Kızılayı, **Uluslararası İnsancıl Hukuk**, ICRC Yayını, Ankara, 2004, https://www.kizilay.org.tr/Upload/Dokuman/Dosya/82543505_77468056_uluslararası-insancıl-hukuk.pdf, (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

Uluslararası Af Örgütü, **Dünyada İnsan Haklarının Durumu**, 2014/2015, <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1000012015TURKISH.PDF>, (Erişim Tarihi: 02.08.2018).

UNHCR, **An Introduction to International Protection**, 2005, <http://www.unhcr.org/publications/legal/3ae6bd5a0/self-study-module-1-introduction-international-protection-protecting-persons.html>, (Erişim Tarihi: 25.01.2018).

United Nations Development Program, **About Us**, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/about-us.html>, (Erişim Tarihi: 19.01.2018).

United Nations General Assembly, **Impelenting Actions Proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to Strengthen the Capacity of his Office to Carry Out Its Mandate**, A/RES/58/153, 2004, <http://www.unhcr.org/uk/excom/bgares/4056d8894/implementing-actions-proposed-united-nations-high-commissioner-refugees.htm>, (28.01.2018).

United Nations High Commissioner for Refugees, **Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern**, 16 Eylül 2003, EC/53/SC/INF.3.

United Nations High Commissioner for Refugees, **Handbook-Voluntary Repatriation: International Protection**, Geneva, Ocak 1996, <https://www.unhcr.org/publications/legal/3bfe68d32/handbook-voluntary-repatriation-international-protection.html>, (Erişim Tarihi: 24.01.2018).

United Nations Population Fund, **UNFPA Fast Track Policies and Procedures**, https://www.unfpa.org/sites/default/files/admin-resource/PROG_FTP.pdf, (Erişim Tarihi: 23.01.2018).

United Nations Refugee Agency, **African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa**, <http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html>, (Erişim Tarihi: 26.01.2018).

United Nations Refugee Agency, **Syria Regional Refugee Response-Turkey**, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>, (20.05.2019).

United Nations, **UN Structure**, <https://outreach.un.org/mun/content/un-structure>, (28.01.2018).

Versluys, Helen. “European Union Humanitarian Aid: Lifesaver or Political Tool?”, **Europe’s Global Role: External Policies of the European Union**, ed. Jan Orbie, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, 2008, s.91-116.

World Watch Institute, “Treading Water, or Moving Forward: Humanitarian versus Development Aid”, **World Watch Institute**, <http://www.worldwatch.org/node/486>, (Erişim Tarihi: 22.01.2018).