

T.C.
MALTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İNSAN HAKLARI ANA BİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN DEĞİŞEN GÖÇ
POLİTİKALARININ SIĞINMA HAKKI KAPSAMINDA
DEĞERLENDİRİLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADEM AKGÜN

(111128103)

Danışman Öğretim Üyesi
Prof.Dr.Betül ÇOTUKSÖKEN

İstanbul, Eylül 2016

T.C.
MALTEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İNSAN HAKLARI ANA BİLİM DALI

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN DEĞİŞEN GÖÇ
POLİTİKALARININ SIĞINMA HAKKI KAPSAMINDA
DEĞERLENDİRİLMESİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADEM AKGÜN

(111128103)

Danışman Öğretim Üyesi
Prof.Dr.Betül ÇOTUKSÖKEN

İstanbul, Eylül 2016

T.C. Maltepe Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

30.09.2016 tarihinde tezinin savunmasını yapan Adem AKGÜN'e ait "Avrupa Birliği'nin Değişen Göç Politikalarının Sığınma Hakkı Kapsamında Değerlendirilmesi" başlıklı çalışma, Jürimiz tarafından Sosyal Bilimler Enstitüsü İnsan Hakları Anabilim Dalı İnsan Hakları Tezli Yüksek Lisans Programında Yüksek Lisans Tezi Olarak **Oy Birliğiyle** ~~Oy Çokluğuyla~~ kabul edilmiştir.

.....
Prof. Dr. İoanna KUÇURADI
(Başkan)

.....
Prof .Dr. Betül ÇOTUKSÖKEN
Üye-Danışman

.....
Doç. Dr. Hülya ŞİMGA
(Üye)

ÖNSÖZ

Bana karşı anlayış, nezaket ve sabır gösteren, bu tez çalışması boyunca desteğini esirgemeyen, hatalarımı, eksikliklerimi gideren ve bu tezi tamamlamamda çok büyük emeği olan danışman hocam Prof. Dr. Betül ÇOTUKSÖKEN'e, bize hayat adına vermiş olduğu dersler ve insan hakları konusunda yaratmış olduğu farkındalık nedeniyle kıymetli hocam Prof. Dr. Ioanna Kuçuradi'ye, tez konusunu belirlememde yardımcı olan ve hiç zaman desteğini eksik etmeyen değerli kardeşim Gökhan AKGÜN'e, bu tez çalışması boyunca bana inanılmaz sabır gösteren, cesaretlendiren, hayatımı kolaylaştıran, bana inanan ve en kötü günlerimde her zaman yanımda olan sevgili eşime ve kızlarıma teşekkürlerimi sunarım.

Eylül 2016

Adem AKGÜN

ÖZET

En eski tarihlerinden beri daha iyi bir yaşam ve hayatta kalma endişesi nedeniyle insanlar ülkelerini gönüllü veya zorunlu olarak terk etmişlerdir. Avrupalılar sömürge ülkelere göç etmişler ve milyonlarca insanı Avrupa'ya getirmişlerdir. 20. yüzyılda yaşanan savaşlar sonucunda Avrupa ülkeleri büyük yıkımlara uğramıştır. Avrupa ülkeleri yeniden kalkınmak için komşu ülkelerinden başlayarak göçmen kabul etmeye başlamıştır. Ardından sömürge devletlerinin bağımsızlıklarını ilan etmesiyle birlikte yeni göç dalgaları meydana gelmiştir. Ayrıca söz konusu savaşlar nedeniyle milyonlarca insan sığınma aramak için göç etmek zorunda kalmıştır. 1951 yılında Cenevre'de imzalanan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin kurulması, mülteciler için çok büyük bir öneme sahiptir.

Avrupa ülkelerinin göçmenlere karşı olumlu yaklaşımları, 1973 yılında yaşanan petrol krizinden sonra tersine dönmüş ve Avrupa ülkeleri katı bir tutum içerisine girmiştir. Bu durum sığınmacıları da olumsuz yönde etkilemiş ve Avrupa'nın kapıları sığınmacılara kapanmaya başlamıştır. Son yıllarda yaşanan savaşlar ve iç karışıklıklar nedeniyle milyonlarca insan sığınma aramaktadır. Avrupa Birliği ülkeleri iç sınırları kaldırmış ancak dış sınırlarını kuvvetlendiren politikalar izleyerek sığınmacıları kendi sınırlarından uzakta tutmaya çalışmaktadır.

Avrupa Birliği ülkelerinin göç ve sığınma konusundaki katı politikaları neticesinde, sığınmacılar yasadışı ve tehlikeli yolculukları göze alarak Avrupa'ya ulaşmaya çalışmaktadır. Bu tehlikeli yolculuklar esnasında binlerce insan hayatını kaybetmiştir. Avrupa Birliği ülkeleri, temel insan haklarından biri olan sığınma hakkının tanınmasından çeşitli nedenlerle imtina etmekte ve insan hakları konusunda kendilerinden bekleneni yapmamaktadır. Bu durum Avrupa Birliğinin insan haklarına bakış açısının değiştiğini ve önceliğini güvenliğe verdiğini açıkça ortaya koymaktadır.

Bu çalışmada, Avrupa Birliğinin değişen göç politikalarının sığınma hakkını nasıl etkilediği ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Anahtar sözcükler: Avrupa Birliği, göç, sığınmacı, insan hakları ve sığınma hakkı.

ABSTRACT

People have left their country voluntarily or compulsorily because of better life and survival concerns since the ancient time. Europeans have immigrated to colony countries and they brought to the millions of people from these colony countries to Europe. European countries suffered from massive destruction as a result of the wars in the 20th century. European countries have begun accepting immigrants by starting from the neighboring countries for the re-development. Afterwards, a new wave of migration has occurred with the declaration of independence of the colonial states. And also because of these wars, millions of people were forced to migrate to seek asylum. The Convention Relating to the Status of Refugees signed in Geneva in 1951 and the establishment of the United Nations High Commissioner for Refugees has a great importance for refugees.

Positive attitudes of European countries towards immigrants reversed after the oil crisis in 1973 and European countries have entered into a rigid attitude. This situation effected asylum seekers as well and the doors of Europe began to close for the asylum seekers. Millions of people have been seeking asylum due to war and internal turmoil in recent years. European Union countries have abolished internal borders but have been trying to keep away asylum seekers from their borders by following policies that strengthen external borders.

As a result of strict policies on migration and asylum of the European Union countries, asylum seekers are trying to reach Europe to risk illegal and dangerous trips. Thousands of people have lost their lives during this dangerous trips. European Union countries refrain from the recognition of right of asylum that one of the fundamental human rights because of various reasons and they are not doing expected thing about human rights. This case clearly shows that European Union has changed the perspective of human rights and gave priority to the security.

This study has tried to figure out how affects changing migration policy of the European Unions to the right of asylum.

Keywords: European Union, immigration, asylum seekers, human rights and right of asylum.

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
ÖNSÖZ.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
KISALTMALAR.....	viii
GİRİŞ.....	1
1. BÖLÜM: GÖÇ KAVRAMI VE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÖÇ POLİTİKALARI.....	4
1.1 Göç Kavramı.....	6
1.2 Avrupa Birliği Öncesi Avrupa Ülkelerinin Göç Politikaları.....	13
1.3 Avrupa Birliği'nin Kurulma Süreci ve Ortak Göç Politikaları.....	21
1.3.1 Avrupa Birliği'nin Kurulma Süreci.....	21
1.3.2 Ortak Göç Politikaları.....	25
2. BÖLÜM: İNSAN HAKLARI AÇISINDAN SIĞINMA HAKKI VE MÜLTECİLİK.....	32
2.1 İnsan Hakları ve Tarihsel Gelişimi.....	33
2.2 Sığınma Hakkının Ortaya Çıkışı.....	43
2.3 Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Kurulması ve 1951 Cenevre Sözleşmesi.....	45
2.3.1 Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Kurulması.....	45
2.3.2 1951 Cenevre Sözleşmesi.....	48
2.3.3 1951 Cenevre Sözleşmesinin Kapsamına Girmeyenler.....	55
2.4 Mültecilerle İlgili Diğer Çalışmalar.....	60
3. BÖLÜM: AVRUPA BİRLİĞİ VE SIĞINMA HAKKI.....	65
3.1 Avrupa Birliği Üye Devletlerinde Sığınma Hakkının Gelişimi.....	66
3.2 Ortak Sığınma Politikası Üretme Çabaları.....	69
3.2.1 Schengen Antlaşması.....	70
3.2.2 Dublin Sözleşmesi.....	73
3.2.3 Maastricht Antlaşması.....	75
3.2.4 Amsterdam Antlaşması.....	78
3.2.5 Tampere Zirvesi.....	79
3.2.6 Geçici Korumaya İlişkin Konsey Yönergesi.....	81
3.2.7 Seville Zirvesi.....	82
3.2.8 Sığınmacıların Kabulü İçin Asgari Standartlar Yönergesi.....	82
3.2.9 Dublin II Tüzüğü.....	84

3.2.10 Vasıf Yönergesi.....	86
3.2.11 Lahey Programı.....	88
3.2.12 Avrupa Göç ve İltica Paktı.....	90
3.2.13 Lizbon Antlaşması.....	91
3.2.14 Stockholm Programı.....	91
3.3 Avrupa Birliği'nde Göçmenlere ve Sığınmacılara Yönelik Bazı Kurumlar.....	93
3.3.1 Schengen Bilgi Sistemi.....	93
3.3.2 EURODAC.....	94
3.3.3 FRONTEX.....	95
3.3.4 EUROSUR.....	98
3.3.5 Fon Kuruluşları.....	99
3.4 Avrupa Birliği'ne Yönelen Kitleli Göç ve Sığınma Hareketleri	100
SONUÇ.....	104
KAYNAKLAR.....	110
ÖZGEÇMİŞ.....	115

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ABÖ	: Afrika Birliği Örgütü
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AMIF	: İltica Göç ve Entegrasyon Fonu
AMNESTY	: Uluslararası Af Örgütü
AST	: Avrupa Savunma Topluluğu
AT	: Avrupa Topluluğu
ATS	: Avrupa Tek Senedi
BM	: Birleşmiş Milletler
BMA	: Birleşmiş Milletler Antlaşması
BMGK	: Birleşmiş Milletler Genel Kurulu
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
BMYYY	: Birleşmiş Milletler Yardım ve Yeniden Yapılanma Yönetimi
CEAS	: Avrupa Ortak Sığınma Sistemi
EASO	: Avrupa Sığınma Destek Ofisi
EFTA	: Avrupa Serbest Ticaret Birliği
EBF	: Dış Sınırlar Fonu
EIF	: Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu İçin Avrupa Fonu
ERF	: Avrupa Mülteci Fonu
EURATOM	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
EURODAC	: Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sistemi
EUROSUR	: Avrupa Sınır Gözetim Sistemi
FRONTEX	: Dış Sınırlarının Yönetiminde Operasyonel İşbirliği için Avrupa Ajansı

IOM	: Uluslararası Göç Örgütü
ISF	: İç Güvenlik Fonu
İHEB	: İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
NATO	: North Atlantic Treaty Organization
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OEEC	: Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü
ORSAM	: Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi
OPEC	: Organization of Petroleum Exporting Countries
RF	: Avrupa Geri Dönüş Fonu
SIS	: Schengen Bilgi Sistemi
SOLID	: Dayanışma ve Göç Hareketleri Yönetimi
SSCB	: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
UNKRA	: Birleşmiş Milletler Kore Kalkınma Ajansı
UNRWA	: Birleşmiş Milletler Doğu Filistin Mültecileri Yardım ve Çalışma Ajansı
ÜSB	: Ülkesel Sığınma Bildirisi

GİRİŞ

İnsanoğlu var olduğundan beri çeşitli nedenlerle bulunduğu yeri terk ederek göç etmiş ve kendisine yeni yaşam alanları aramıştır. Bu göçler bazen doğa olayları nedeniyle, bazen de insan kaynaklı sebepler neticesinde meydana gelmiştir. İnsanların genel olarak hayatta kalabilmek amacıyla bu göçleri gerçekleştirdiği söylenebilir. Ancak hayatta kalma mücadelesinin yanında ekonomik olarak daha iyi şartlarda ve insan haklarına saygılı yerlerde yaşama isteği de çoğu zaman insanları göç yolculuğuna sürüklemiştir.

Avrupa ülkeleri köleliğin henüz yasaklanmadığı 17. ve 18. yüzyılda emek gücünden yararlanmak amacıyla Afrika ülkelerinden milyonlarca insanı Avrupa kıtasına getirerek, büyük bir göç dalgasına neden olmuştur. 19. yüzyılda tersine bir göç yaşanarak, Avrupalılar yeni hammadde ve kaynak bulmak maksadıyla sömürge ülkelere ve yeni coğrafyalara doğru göç etmişlerdir. Birinci Dünya Savaşından sonra büyük devletlerin parçalanmasıyla ortaya yeni devletler çıkmıştır. Bu dönemde insanlar kendilerini daha güvende hissedecekleri, genelde etnik kökenlerinin olduğu devletlere doğru gönüllü olarak ya da mübadele neticesinde zorunlu olarak göç etmişlerdir. İkinci Dünya Savaşından sonra ise sömürge devletlerinin bağımsızlıklarını kazanmaları sonucunda bu ülkelerde bulunan Avrupalıların geri dönüşüyle yeni bir göç dalgası yaşanmıştır.

Avrupa Birliği (AB) öncesinde yaşanan tüm bu göç dalgalarının, genel itibarıyla ekonomik ve etnik nedenlerle meydana geldiği görölmektedir. Birinci Dünya Savaşına kadar Avrupa ülkelerinin göç politikalarının kendi kontrollerinde, birbirinden bağımsız ve emeğe dayalı olarak meydana geldiği söylenebilir. Birinci Dünya Savaşından sonra yaşanan göç dalgalarında ise Avrupa ülkeleri kendilerine sığınan kişilere karşı etnik nedenlerle kucaklayıcı bir tutum sergilemiştir. İkinci Dünya Savaşından sonra Avrupa ülkelerinin yeniden kalkınması amacıyla ihtiyaç duyulan işgücünün temini için yaşanan göçlerin yanında sığınmanın bir insan hakkı olarak kabul edilmesiyle birlikte ekonomik ve etnik temelli olmayan göçler de Avrupa ülkelerinin gündemi haline gelmiş ve ortak bir göç politikasının ilk adımları atılmıştır.

1973 yılında yaşanan petrol krizine kadar göç konusunda eli açık davranan Avrupa ülkeleri, emek göçüne mümkün olduğunca müsaade etmiştir. Bu dönemde yaşanan petrol krizi nedeniyle meydana gelen ekonomik daralma, göç konusunda Avrupa ülkelerinin katı bir tutum izlemesine yol açmıştır. Avrupa ülkelerinin işgücüne

olan ihtiyacının ülkeden ülkeye farklılık göstermesi, ortak bir politika geliştirme çabalarında sıkıntılara yol açmıştır.

İnsan hakları açısından ilk önemli belge olan “*Magna Carta Libertatum*” (Büyük Özgürlükler Sözleşmesi) ile başlayan hak arayışları, 20. yüzyılda meydana gelen Birinci Dünya Savaşı ve İkinci Dünya Savaşı sonucunda yaşanan büyük acılar nedeniyle zirve yapmıştır. İki büyük savaşta yaşanan acıların hafifletilmesi ve bu acıların tekrar yaşanmaması için insan haklarıyla ilgili olarak art arda önemli adımlar atılmıştır. Bu alanda kabul edilen bildirgeler ve antlaşmalarla insan haklarının, tüm insanlık için geçerli olması ve evrensel hale gelmesi sağlanmıştır.

İkinci Dünya Savaşından sonra 1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (İHEB) ile insan hakları alanında en önemli adımlardan biri atılmış ve sığınma, bir insan hakkı olarak kabul edilmiştir. 1951 yılında Cenevre’de imzalanan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme¹ ile sığınma hakkının tanınması taraf devletler için bağlayıcı hale gelmiştir. Ayrıca bu dönemde Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin (BMMYK) kurulmasıyla birlikte sığınma talep eden kişilere yönelik çalışmalar hız kazanmıştır.

Dünyanın çeşitli yerlerinde yaşanan mülteci sorununun çözümü için 1951 Cenevre Sözleşmesindeki mülteci tanımını genişleten ve daha kapsayıcı hale getiren Afrika ve Amerika kıtalarında bölgesel sözleşmeler imzalanmıştır. Ayrıca 1951 Cenevre Sözleşmesinin kapsamı dışında kalan kişilere yönelik BMMYK ve diğer kuruluşların yapmış olduğu çalışmalar sayesinde, yaşanan mağduriyetlerin azaltılması konusunda çaba harcamıştır.

Günümüz itibarıyla 28 Üye Devleti olan AB kurulmadan önce de Avrupa ülkeleri çeşitli kuruluşlar çerçevesinde ortak çıkarlar için bir araya gelme çabası içerisinde olmuşlardır. AB kurulduktan sonra ortak göç ve sığınma politikaları üretme konusundaki adımlar hızlanmış ve Avrupa ülkeleri AB’nin dış sınırlarındaki kontrolleri artırıcı tedbirler uygulayarak yasadışı göç ve sığınma hareketlerinin önüne geçmeye çalışmıştır.

İnsan haklarının temel savunucularından olan AB Üye Devletleri, sığınma hakkının tanınmasından sonra uzun yıllar boyunca, bu hakkın gereği olarak sığınma

¹ Bundan sonra 1951 Cenevre Sözleşmesi olarak anılacaktır.

arayan kişileri ülkelerine kabul etmişlerdir. AB Üye Devletlerinin genel olarak refah seviyesinin yüksek olması ve insan haklarına verilen önem nedeniyle, bu devletler ve dolayısıyla ülkeler sadece mültecilerin değil aynı zamanda göçmenlerin de öncelikli tercihlerinden biri olmuştur. AB Üye Devletleri dünyanın çeşitli yerlerinde yaşanan savaşlar, iç karışıklıklar ve siyasi baskılar nedeniyle ülkesini terk etmek zorunda kalan kişilerin sığınabilecekleri bir liman olmaktadır. Sığınma arayan kişiler, yasal veya yasadışı yollardan AB Üye Devletlerine ulaşmaya çalışmaktadır. AB Üye Devletleri, kendilerine yönelen yoğun sığınmacı akınına çözüm bulmak üzere bu sorumluluğu diğer ülkelerle paylaşmak istemektedir. Bu amaçla çeşitli antlaşmalar yapmakta ve programlar yürürlüğe koymaktadır.

AB'nin yapmış olduğu çalışmalar, sığınmacıları daha zor koşullara itmekte ve yasadışı yollara yönlendirmektedir. İnsan kaçakçılarının vaadiyle AB Üye Devletlerine ulaşma ümidi taşıyan sığınmacılar, tehlikeli yolculukların sonunda hayatlarını kaybetme riskiyle karşı karşıya kalmaktadır. Bu can kayıpları son yıllarda giderek artmış ve çok ciddi seviyelere ulaşmıştır. AB Üye Devletlerinin göç politikaları ve sığınmacılara yönelik uygulamaları yıllar geçtikçe değişime uğramış ve ortak politika üretme çabaları hız kazanmıştır.

Tezin birinci bölümünde göç kavramı ve Avrupa ülkelerinin AB'den önce ve sonraki göç politikaları ele alınmaktadır. İkinci bölümde insan haklarının tarihsel gelişimi, sığınma hakkı ve mültecilik konuları üzerinde durulmaktadır. Üçüncü bölümde ise AB Üye Devletlerinde sığınma hakkının gelişimi, ortak sığınma politikaları üretme çabaları, kitlesel göç ve sığınma hareketleri incelenmektedir.

AB Üye Devletleri, göç ve sığınmacılar konusunda git gide katılaştan politikalar üretmektedir. Günümüzde sığınma arayan milyonlarca insan olmasına rağmen AB Üye Devletleri, bu konuda daha sıkı tedbirler alarak sığınmacıları kabul etme konusunda isteksiz davranmaktadır. AB Üye Devletleri, sığınmacı akınının önüne geçmek için dış sınırlarının güvenliğine daha çok önem vermekte ve insan haklarını ikinci plana atmaktadır.

1. BÖLÜM

GÖÇ KAVRAMI VE AB'NİN GÖÇ POLİTİKALARI

Dünyanın varoluşundan beri insanlar yeni umutlar, ekonomik nedenler, daha iyi bir gelecek, hayatını kaybetme endişesi ve yeni arayışlar için bir yerden başka bir yere göç etmişlerdir. İnsanlık var olduğu sürece hiçbir zorunluluğu olmasa bile insanların yeni arayışlar için göç edebileceği ileri sürülebilir. Belki de insanlardaki bu yeni arayış isteği; yeni kıtaların keşfedilmesini, insanlığın başka kültürleri tanımasını ve dünyamızın bugün gelmiş olduğu gelişmişlik seviyesine ulaşmasını sağlamıştır.

Dünyada meydana gelen göç hareketleri genel olarak ekonomik nedenlerle olmuş ve göç eden kişiler öteden beri gelişmiş ülkelere yönelmişlerdir. Dünya Bankası verilerine göre; Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) üyesi 34 ülkede kişi başına düşen Gayri Safi Milli Gelir 38.883 Amerika Birleşik Devletleri (ABD) doları ve AB Üye Devletlerinde 35.718 ABD doları iken bu sayı az gelişmiş ülkelerde 844 ABD dolarıdır.² İnsanların çoğu sefalet içinde ve insanca yaşama koşullarına sahip olmadan hayatta kalma mücadelesi verirken, diğer bir kısmının rahat ve lüks içinde yaşadıkları açıkça görülmektedir. Sefalet içinde yaşayan insanların, yaşam koşullarını iyileştirmek ve insanca yaşama koşullarının olduğu yerlere gitmek için göç etmesi son derece doğal ve beklenen bir durumdur. Bu yüzden kendi inisiyatifleri dışında göç alan ülkeler, bu sorunu kaynağında çözmek için göç veren ülkelere çeşitli yardımlarla destek olmakta ve bu ülkelerin gelişmişlik seviyelerini yükselterek ekonomik olarak kalkınmalarına katkıda bulunmaktadır. Bu sayede göç veren ülkelerdeki insanları göçe zorlayan faktörlerin azaltılması ve bu insanların kendi ülkelerinde kalmaları amaçlanmaktadır. Göç dalgalarıyla ilgili olarak Abadan-Unat şu görüşleri ileri sürmektedir:

Büyük çaptaki göç hareketlerinin birinci dalgası, Avrupa devletlerinin emperyalist atılımlarıyla başlamış, Birinci Dünya Savaşının bitimiyle sona ermiş ve 55 milyon Avrupalının kendilerine yeni bir yer seçmesine neden olmuştur. İkinci göç dalgası, aynı dönemde ancak farklı bir yönde Avrupalı tüccarların Kuzey Afrika'dan köleler ve sözleşmeli işçiler toplamalarıyla gerçekleşmiştir. Üçüncü göç dalgası, Birinci Dünya Savaşından sonra Osmanlı ve Habsburg devletlerinin tasfiyesi döneminde Orta, Doğu ve Güney Avrupa'da ortaya çıkan yeni devletlere ve tersi yönde, etnik kökenli olarak gerçekleşmiştir. Dördüncü göç dalgası, İkinci Dünya Savaşından sonra sömürgeci

² <http://data.worldbank.org/topic/economy-and-growth> Erişim Tarihi: 02.03.2016

devletlerin tasfiyesi ve Asya, Ortadoğu ve Afrika'da kurulan düzinelerce yeni bağımsız devletin doğuş yıllarına rastlamaktadır. Beşinci göç dalgası ise 1950 ve 1960'lı yıllarda Batı Avrupa, Birleşik Amerika ve petrol üreten Ortadoğu ülkeleri ekonomilerini daha verimli kılmak amacıyla yabancı işgücü ithal etmeye başlamalarıyla ortaya çıkmıştır. (Abadan-Unat, 2002, s. 31-34).

İnsanlar gittikleri yerlere kendi kültürlerini taşımış, sosyal, kültürel ve ekonomik açıdan değişikliklere yol açmış ve kendileri de değişikliğe uğramışlardır. Akkayan'a göre, göçmen nüfus, göç ettiği ülkenin toplumsal yapısını, kültürünü, ekonomisini, politikasını vb. gibi pek çok unsurunu kısa zamanda göçün hacmiyle doğru orantılı olarak etkilemektedir (aktaran Mutluer, 2003, s. 9). Ayrıca göç eden kişilerin nitelikli olması, gittikleri yerlerde teknolojinin gelişmesinde, yeni icatların yapılmasında, ekonominin kalkınmasında etkili olmuş ve bu ülkelerin büyümesinde önemli bir rol oynamıştır.

İnsanların göç etmek için her zaman çeşitli nedenleri olmuştur ve olacaktır. İnsanları buldukları kaynak³ ülkeden göç ettikleri hedef⁴ ülkeye doğru çeken etkenler (pull effect) olduğu gibi, kaynak ülkeden kendisini iten bir kuvvet de (push effect) söz konusudur. İnsanlar bu kuvvetlerin ağırlığına göre göç ederler. Castles ve Miller'a göre, "*İtici faktörler demografik büyümeyi, düşük hayat standartlarını, ekonomik fırsatların yoksunluğunu ve siyasal baskıları içerirken, çekici faktörler emeğe olan talep, boş araziler, cazip ekonomik fırsatlar ve siyasal özgürlüklerdir*" (Castles ve Miller, 2008, s. 31). İnsanların göç etmesine, kaynak ülkedeki kötü koşulların mı yoksa hedef ülkedeki cazip etkenlerin mi neden olduğu meselesi duruma göre değişiklik gösterebilir. Michael J. Piore'ye göre, göç hareketleri, gönderen ülkenin yüksek işsizlik ya da düşük ücret gibi itici faktörlerinden değil, kabul eden ülkelerin kaçınılmaz ve kronik düşük ücretli işgücü gereksiniminden ileri gelmektedir (aktaran Abadan-Unat, 2002, s. 11).

AB Üye Devletleri, Birlik olmadan önce ve sonra göç almış ve göç vermiştir. Günümüz şartlarında ise AB Üye Devletlerine göçün en büyük sebeplerinden olan, 2010'da Tunus'ta başlayan ve "*Arap Baharı*" olarak nitelendirilen olaylarla birlikte; Ortadoğu'da meydana gelen savaşlar, işkenceler ve insanlık dışı muameleler nedeniyle milyonlarca insan evlerini ya da ülkelerini terk etmek zorunda kalmışlardır. Arap Baharından sonra AB Üye Devletlerine göç çok daha ciddi boyutlara

³ Göç etmek isteyen insanların doğup büyüdükleri asıl vatanları, buldukları ülke.

⁴ Göç etmek isteyen insanların nihai olarak ulaşmak istedikleri ülke.

ulaşmıştır. Bunun sonucunda AB, göç politikalarını yeniden gözden geçirme ihtiyacı duymuştur. AB'nin göç politikaları, belirli dönemlerde ve yaşanan tecrübeler nedeniyle değişime uğramıştır. Bu değişim insan hakları açısından kısmen olumlu gelişmeler içerse de, son yıllarda yapılan politika değişiklikleri ve uygulamalarla insan haklarının ikinci plana atıldığı ve güvenliğin ön plana çıktığı görülmektedir.

Göç eden insanlar refah seviyesinin yüksek olduğu, savaşların olmadığı ve insan haklarına saygının yerleştiği ülkelere göç etme yollarını aramıştır. AB'nin güvenlik odaklı göç politikaları, göçmenlere büyük ölçüde yasal olarak AB'ye kabul edilme imkânı vermediğinden, bu insanlar yasadışı ve ölümcül yollara başvurmuştur. Şanslı olanlar AB Üye Devletlerine ulaşmayı başaramış ancak çok sayıda göçmen de hayatlarını ya da ailelerini kaybetmişlerdir.

1.1 Göç Kavramı

Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Göç Terimleri Sözlüğüne göre, “*Göç, bir kişinin veya bir grup insanın uluslararası bir sınırı geçerek veya bir Devlet içinde yer değiştirmesidir. Süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketleridir. Buna, mültecilerin, yerinden edilmiş kişilerin, ekonomik göçmenlerin, aile birleşimi gibi farklı amaçlarla hareket eden kişilerin göçü de dâhildir*” (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013, s. 35, 36).

İnsanların dünyayı keşfe yönelik arayış içinde olmaları onları göçe zorlamıştır. IOM “World Migration Report 2015”e göre, “*Dünyada yaklaşık olarak 232 milyon uluslararası göçmen (UN DESA⁵, 2013) ve 740 milyon iç göçmen (UNDP⁶, 2009) bulunmaktadır*” (IOM, 2015, s. 2). Her insan kendi öz vatanını, yaşadığı toprakları çok sever ve kolay kolay ayrılmak istemez. İnsanlar, bildikleri ve tanıdıkları bir ortamda daha mutlu olurlar. Her şeyi rahatça paylaşabildikleri akraba, eş ve dostlarının yanında özgüvenleri yüksek, daha üretken ve daha faydalı işler yaparlar. Bu nedenle insanlar genel olarak zorda kalmadıkça göç etmek istemezler.

İnsanlar, bazı duyguların ağır basması sonucunda geçici olarak ülkelerini terk eder ve tekrar geri döneceklerini ümit ederek yaşarlar. Ayrıca kendi kültürlerini ve göç ettikleri toprakları genel olarak unutmazlar. Kazandıkları paranın bir kısmını geldikleri ülkede bulunan ailelerine ya da tanıdıklarına göndermek suretiyle

⁵ Birleşmiş Milletler Sosyal ve Ekonomik İşler Dairesi.

⁶ Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı.

memleketleriyle olan bağlarını devam ettirirler. 2009 yılı verilerine göre; göç eden insanlar geride bıraktıkları ailelerinin geçimini sağlamak ya da biriktirdikleri paralarla yatırım yapmak amacıyla kendi ülkelerine 317 milyar dolar göndermişlerdir (Karpat, 2013, s. 10). Birinci kuşak göçmenler kendilerini genellikle anavatanlarına ait hissederek kendi kültürlerini koruma çabası içine girerken, ikinci ve üçüncü kuşaklar genellikle yabancı ülkede doğduklarından, kendilerini buldukları bu ülkedeki akranlarıyla karşılaştırıp onlarla bir yarış içerisine girmekte ve kendi kültürlerinden olabildiğince hızlı sıyrılarak yeni ortama uyum sağlamaktadırlar.

İnsanların her yer değiştirmesi göç olarak değerlendirilmemektedir. Turistik geziler ve kısa süreli seyahatler göç sayılmamakla birlikte Birleşmiş Milletler'e (BM) göre "*Göçmen, sebepleri, gönüllü olup olmaması, göç yolları, düzenli veya düzensiz olması fark etmeksizin yabancı bir ülkede bir yıldan fazla ikamet eden bir birey*" olarak tanımlanmıştır (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013, s. 37).

Bir yerden başka bir yere veya bir ülkeden başka bir ülkeye göç eden kişilere göç etme nedenlerine göre göçmen, mülteci, sığınmacı ve yerinden edilmiş kişiler gibi çeşitli isimler verilmiştir. İngilizcede göçmen kelimesi tanımlanırken bir yıldan fazla süreli olmak üzere, ülke dışına giden göçmen için "*emigran*", ülkeye gelen göçmen için ise "*immigrant*" terimleri kullanılır. Ancak Türkçede bu ayırım için farklı kelimeler kullanılmamakla birlikte her iki grup için "*göçmen*" kelimesi kullanılmaktadır.

İçduygu ve Sirkeci'ye göre, göç nedenleri (zorunlu ve gönüllü), amaçları (çalışma ve sığınma) ve hedefe varmakta kullanılan yöntemleri (yasal ve yasa dışı) gibi farklı ölçütlere uygun olarak tanımlanmaktadır (aktaran Yılmaz, 2014, s. 1686). Göç nedenlerinden olan zorunlu göçte, insanlar buldukları yerleri ve evlerini çoğunlukla kalıcı olarak terk etmek zorunda kaldıklarından, son çare olarak bu yola başvurumaktadırlar. Öner'e göre, "*İnsanların hayatta kalabilme amacıyla çatışma, doğal afetler, kıtlık, salgın hastalık, etnik baskılarla diğer toplumsal, iktisadi ve siyasi nedenlerle topluca yer değiştirmesi anlamına gelen zorunlu göç, mülteci, sığınmacı ve yerinden edilmiş insanları içermektedir*" (Öner, 2015, s. 17).

Çoğu zaman insanlar ailelerini, sevdiklerini, bu zamana kadar kazandıkları tüm mal ve mülklerini arkalarında bırakarak ya da satarak zorunlu olarak bu yolu seçmektedirler. Zorunlu olarak göç eden insanlar, kendilerine güvenilir ve uzun süre herhangi bir hayati tehlike olmadan yaşayabileceklerine inandıkları bir yer buldukları

zaman, öncelikli olarak zor durumda olan ailelerini de göç ettikleri ülkeye getirmek isteyeceklerdir.

Ayrıca göç iki ülke arasında yapılan anlaşma gereği, karşılıklı olarak ülke vatandaşlarının zorunlu olarak yer değiştirmesiyle de oluşabilir. Kurtuluş savaşından sonra Yunanistan ile ülkemiz arasında mübadele⁷ yapılmış ve ülkemizdeki Rumlar ile Yunanistan'daki Türkler yer değiştirmiştir. Günümüzde de savaşlar ve iç çatışmalar nedeniyle milyonlarca insan hem ülke içinde hem de ülke dışında yerinden edilmiş durumdadır.

Dünya tarihi boyunca birçok kez insanlar savaş yüzünden ülkesinden ayrılmak zorunda kalmıştır. Siyasi düşüncesinden dolayı görmüş olduğu baskıdan kaçmak isteyen veya dini, etnik kökeni nedeniyle zulüm gören insanlar, göç etmekten başka çare bulamamışlardır. Örneğin; İkinci Dünya Savaşında yaşanan soykırım nedeniyle, Yahudiler Filistin'e göç etmiş ve 1948 yılında İsrail Devleti kurulmuştur.

Avrupa'nın çeşitli ülkelerinden yukarıda belirtilen nedenlerle kaçan Yahudiler için gidecek güvenli bir liman olan İsrail, kurulduktan sonra nüfusunu artırmak için çeşitli düzenlemeler yapmıştır. Markus ve Semyenov'a göre, İsrail Devleti 1948 yılında 806 bin olan nüfusun arttırılabilmesi için dünya çapında Yahudileri İsrail'e göç etmeye çağıran bir kampanya başlattı (aktaran Erol, 2015, s. 445). Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezinin (ORSAM) 2012 yılı Haziran ayında yayımlanmış olduğu "*Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiyenin Göç Politikalarının Gelişimi Raporu*"nda belirtildiği gibi, İsrail'in haricinde büyük göçlerle kurulan ve halen göç almaya devam eden Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve ABD gibi ülkeler de vardır (ORSAM, 2012, s. 9).

Bir diğer göç nedeni olan gönüllü göçte ise insanlar, içinde buldukları hayat standartlarını artırma, daha iyi bir eğitim ve öğrenim, sağlık hizmetlerinden yararlanma, daha yüksek ücretle çalışma isteğiyle göç ederler. Gönüllü göç ülke içine doğru olabileceği gibi ülke dışına da yönelebilir. Ülke içindeki her yerde aynı derecede eğitim olanağı, iş bulma fırsatı ya da sağlık hizmeti alma imkânı bulamayan insanlar, bu hizmetlere ulaşabilmek için ülke içinde göç edebilir. Ayrıca insan haklarına saygılı, din ve vicdan özgürlüğüne önem veren başka bir ülkede yaşama isteğinde bulunabilirler. Aslında yukarıda sayılan istekler tüm insanların

⁷ Mübadele: Değişim. 1923 yılında Lozan Barış Antlaşmasına ek olarak yapılan sözleşme kapsamında Türkiye ve Yunanistan kendi ülkelerinin yurttaşlarını karşılıklı olarak zorunlu göçte tabi tutmuştur.

talep ettikleridir. Kendi ülkelerinde bu talepleri karşılanamayan insanlar gönüllü olarak daha iyi bir hayat için göç etmektedirler.

Ayrıca göç, hedefe varmakta kullanılan yöntemlere göre düzenli ve düzensiz göç olarak ikiye ayrılır. Düzensiz göçmen, göç ettiği ülkeye yasadışı yollardan giren kişidir. Ayrıca 2009 yılı Göç Çalışmaları ve Göçmen Hakları Raporu'na göre, *“Buldukları ülkelere yasal izinle girip yasal giriş süresi dolduğu halde ülkeden çıkış yapmayan, yasal izne sahip olmadan giren ve çalışan, çalışma izinlerini yenilemeyen kişiler ve bu kişilerin çocuklarıyla sığınmacı başvurusunda bulunup başvurusu reddedilen ve yasal kalma süresi dolan kişiler düzensiz göçmen kategorisindedir”* (aktaran Öner, 2015, s. 16).

İnsan kaçakçılığı ve insan ticareti arasındaki farkı ortaya koymak gerekirse; insan kaçakçılığında bir ülkeden bir ülkeye yasadışı olarak geçirilme söz konusudur. İnsan ticareti ise insanın sömürülmesi yoluyla gerçekleştirilir. Crossete'in üst düzey bir BM yetkilisinden aktardığına göre, dünya genelinde 200 milyon insanın bu süreçte dahil olduğu ve küresel insan ticareti, kapsadığı insan sayısı, suç örgütleri tarafından bu sektörden kazanılan para ve çok yüzlü doğası nedeniyle en hızlı büyüyen suç piyasasıdır (aktaran Castles ve Miller, 2008, s. 164).

Düzensiz göçmenleri yasadışı yollara iten ve onları kaynak ülkeden hedef ülkeye götürmeyi vaat eden insan kaçakçıları, bu insanları kandırarak yüklü miktarlarda paralarını almakta, çoğu zaman vaatlerini yerine getirmeden göçmenleri daha da zor durumlarda bırakmakta hatta ölüme terk etmektedirler. Bu tehlikeli yasadışı yolları denerken çok sayıda göçmen denizlerde boğularak hayatını kaybettiği halde, yine de insanlar umutlarını kaybetmeden bu tehlikeli yolculukları göze almaktadırlar. Göçmenlerin hedef ülkeye varabilme ihtimali çok düşük olsa bile bu kişiler, şu an içinde buldukları durumdan kurtulmak için bu yola başvurumaktadırlar. Yasadışı yollarla hedef ülkeye geçmeyi başaramayan ve maddi olarak kayıplar yaşayan göçmenler, hayatlarının geri kalanında başka yasadışı yollara başvurarak hayatlarını devam ettirmeye çalışmakta ve suç işlemeye çok daha yatkın hale gelmektedirler.

Dünyada her işin bir ticari boyutu olduğu gibi, düzensiz göçmenlerin bu durumunu fırsata çevirmek ve onlara yardım etmek veya onları sömürmek için çeşitli meslek grupları da oluşmuştur. Harris'e göre, bir 'göç endüstrisi' işçi bulma örgütleri, avukatlar, acenteler, kaçakçılar ve diğer aracılardan birleşmesiyle ortaya çıkar

(aktaran Castles ve Miller, 2008, s. 39). Hedef ülkeye varmak için insan kaçakçılarının eline düşen bu göçmenler, hedef ülkeye varduktan sonra da kendisine yardım etmek isteyen, ancak genellikle ellerinde kalan son birikimlerine göz diken kişilerle karşı karşıya kalırlar.

İş bulma veya kalacak yer konusunda yardımcı olma vaadiyle göç eden insanları kandıran kişiler, göçmenlerin belki de ellerinde kalan son paralarını da alarak bu insanları iyice başkalarına muhtaç hale getirmektedirler. Ayrıca düzensiz göçmenlere yardım eden bu kişiler veya gruplar devletlerin bu alandaki mücadelesini de olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Diğer taraftan ilk kuşaktan sonraki göçmen kuşakları, hazır ortamlarla karşılaştıklarından bu konuda daha şanslıdırlar.

Göç etmeyi başarabilen ancak çeşitli nedenlerle o ülkede yasal olarak kalma koşullarını kazanamayan insanlar kolay kolay o ülkeyi terk etmemekte ve düzensiz göçmen olarak hayatlarını sürdürmektedir. Bu durum onların sürekli olarak kaçak yaşamalarına ve çok daha kolay bir biçimde yasaları ihlal etmelerine neden olmaktadır. Bu insanlar için sadece hayatta kalmalarına yetecek kadar para kazanmaları yeterlidir. Bu insanlar nitelik gerektirmeyen her türlü alanda beden işçisi olarak çalışabilmektedir. Hatta bu insanlar sosyal güvenceden de yoksun olarak çalışmaktadırlar. Emeklerinin tam karşılığını almaktan çok, sadece hayata tutunma mücadelesi vermektedirler. Göçmenlerin gittikleri ülkenin dilini bilmemesi, işe girerken imzaladıkları sözleşmelerde ne gibi haklarının olduğu ya da ne gibi haksızlıklara maruz kaldıklarını öğrenmelerine mani olmakta ve işten ayrılırken özlük haklarından yoksun bırakılmalarına neden olmaktadır.

Diğer taraftan bu insanlar, göç ettikleri ülkedeki çalışanların aldığı ücretlerin düşmesine neden olmaktadır. Düşük ücretle çalışabilecek ve sosyal güvence talep etmeyecek bu insanları işe almak, işverenlerin kendi açılarından kâr sağlayacakları ve tercih edecekleri bir durumdur. Bu yüzden işgücü arz ve talebinin devlet kontrolünden çıkması, yasadışı faaliyetlerin meydana gelmesine neden olmakta ve kayıt dışı istihdamın artmasına yol açmaktadır. Bu kişiler, aynı zamanda kaçak olduklarını bilen kişiler ya da çeteler tarafından tehdit edilerek yasadışı yollara itilmekte ve işverenler tarafından normal ücretlerden çok daha ucuza çalıştırılmaktadırlar. Bu insanlar, o ülkede kalabilmek için bu haksızlıklara katlanmak zorunda kalmaktadırlar.

Öner'e göre *“Transit göç, geçiş halinde ve göç yolculuğunda ara duraklardan birinde olduğunu, hedef noktasına henüz ulaşılmadığını ve bir bitmemişliği ifade eder”* (Öner, 2015, s. 17). Türkiye bulunduğu konum itibarıyla Avrupa'ya ulaşmak isteyen göçmenler için tam da bu noktadadır. Hedef bölge AB Üye Devletleri olsa da geçiş için ülkemize gelen bu insanların burada kaldıkları süreler uzadıkça Türkiye artık geçiş ülkesi olmaktan çıkmakta ve hedef ülke konumuna geçmektedir. Bu insanların AB Üye Devletlerine ulaşma umutları azaldıkça veya Türkiye'de kendilerini tatmin edecek bir hayata kavuştukları an, Türkiye artık onlar için hedef ülke konumuna geçmektedir.

Düzenli göçte ise düzensiz göçün aksine bir durum söz konusudur. Göç edilen ülkenin yasalarına uyularak bir göç etme ve göçmenlik durumu vardır. Dünyada ABD, Kanada, Avustralya, İsrail ve Yeni Zelanda gibi düzenli göçe izin veren ülkeler, belirli sayılarda nitelikli veya beden gücüne dayalı iş alanlarında çalışacak göçmenler almaktadır.

Bir diğer göç çeşidi olan mevsimlik göçte insanlar, işsizlik nedeniyle ya da genel ekonomik nedenlerle mevsimin gerektirdiği turizm, tarım ve hayvancılık gibi faaliyetleri yapmak üzere başka yerlere göç etmektedirler. İnsanlar mevsimlik işlerde çalışırken dışarıdan geldikleri için gelir adaletsizliğine, kötü muameleye, kalacak yer sıkıntısına, aşırı çalışma saatlerine, sağlık problemlerine, sosyal güvencesi olmadan çalışmaya ve dışlanmaya maruz kalmaktadır. Ayrıca okul çağındaki çocuklar da aileleriyle birlikte mevsimlik işçi olarak göç etmek zorunda kaldıklarından okullarına devam edememekte ve belki de okul hayatları sona ermektedir. Okul hayatları zorunlu nedenlerle sona eren bu çocukların ileride iyi bir meslek sahibi olma imkânı yok denecek kadar azdır. Bu nedenle mevsimlik işçi olan ve okuluna devam edemeyen çocukların, aile büyükleri gibi işçi olması ve ancak asgari yaşam şartlarında hayatını devam ettirmesi muhtemeldir.

IOM Göç Terimleri Sözlüğüne göre, *“İç göç, yeni bir ikamete sahip olmak amacıyla veya yeni bir ikametle sonuçlanacak şekilde insanların aynı ülkenin bir bölgesinden başka bir bölgesine göç etmeleridir. Bu göç, geçici veya daimi olabilir. İç göçmenler, menşe ülke içinde yer değiştirirler, ama yine menşe ülkede kalırlar”* (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013, s. 43). İnsanlar, iş bulmak veya çocuklarının eğitimine daha iyi şartlarda devam etmesini sağlamak amacıyla köylerden şehirlere veya bir şehirden başka bir şehire göç etmektedir. İç göç, aynı ülke içerisinde daha

iyi ekonomik olanaklar, eğitim imkânlarını yükseltmek ve sanayinin geliştiği bölgelere iş bulmak amacıyla yapılır.

Dış göç ise ülke dışına yapılan göçü ifade eder. Dış göç nedenlerine göre değişse de daha iyi bir eğitim, bilimsel çalışmalar ve kariyer için yapılan “*beyin göçü*” de bu kapsamda değerlendirilebilir. Ayrıca savaşlar, çevresel faktörler, ekonomik ve siyasi durumlar da dış göçe neden olmaktadır. İnsanlar, yaşadıkları ülkelerde yeterince iş imkânı bulamadıkları zaman hayatlarını idame ettiremeyeceklerinden, başka ülkelere göç etmenin yollarını aramaktadırlar. Nitelikli bir insan, hak ettiği maaşı alamadığını veya kendisine başka bir ülkede daha çok değer verileceğini düşünerek ülkesini terk edebilir. Ticari kazançlarını artırma hevesi de insanları göçe sevk edebilir ve yeni yatırımlar yapmak için ülkelerinde edindikleri tecrübeyi diğer ülkelere taşımak isteyebilirler. Bu durum bir ülkenin kaybı olurken, diğer ülkenin kazancı haline dönüşmektedir.

İnsanlar, sağlık hizmetlerine ulaşamadığı, tedavi yöntemlerinin sınırlı olduğu ve kendisini güvende hissetmediği ülkelerden başka ülkelere göç etmek isteyebilirler. Teknolojinin hızla geliştiği günümüzde, insanlar artık nerede ne olup bittiğini, insanların nerede refah düzeyinin daha yüksek olduğunu ve nerede daha sağlıklı ve mutlu yaşandığını kolayca öğrenebildiklerinden, kendilerini en çok mutlu edecek hayatı, sağlık hizmetlerini ve sosyal imkânı sunan ülkelere göç etmek istemektedirler. Bundan dolayı insanlar herhangi bir zorlama olmadan gönüllü olarak göç etmekte ve her açıdan daha iyi bir hayatı aramaktadırlar.

Hunter ve Jacobson’a göre, hem doğal felâketler (örneğin deprem, kasırga, tsunami) hem de çevresel faktörler (örneğin nükleer atık tesisleri, kimyasal sızıntılar), insanların hareket etmesine neden olabilir (aktaran Sert, 2015, s. 38). Doğal felâketler sonucu evini veya toprağını kaybeden insanlar, devletin veya yardım kuruluşlarının desteğiyle yeniden hayata tutunmaya çalışmaktadırlar. Doğal felâketlerin yerle bir ettiği yerlerde yaşayan insanlar, zorunlu olarak göç etmektedirler. Bu kişiler, ileride şartlar iyileşse bile tekrar aynı felâketleri yaşama korkusu nedeniyle bu topraklara dönmek istemeyebilirler.

Sonuç olarak; insanlar sebep ne olursa olsun sürekli olarak yer değiştirmektedir. İnsanlar, buldukları yerden daha iyi ekonomik şartların olduğu, yaşama hakkının korunduğu, insan haklarına daha fazla saygının gösterildiği, savaş, iç çatışma ve işkencelerin olmadığı yerlere doğru yönelmekte; kendisini, ailesini

mutsuz eden ve zorda bırakan ortamdaki kaçmaktadırlar. Göçler hiçbir zaman bitmeyecek gibi görünmektedir; ancak göçlerin nedenleri araştırılarak, göçün hızını azaltacak tedbirler alınabilir.

1.2 AB Öncesi Avrupa Ülkelerinin Göç Politikaları

Avrupa ülkeleri yüzyıllardır göç alan ve göç veren bir konumdadır. Castles ve Miller'a göre, *“Ortaçağın sona ermesinden bu yana, Avrupalı devletlerin gelişmesi ve dünyanın geri kalanını sömürgeleştirmesi çok farklı şekildeki uluslararası göçlere hız vermiştir”* (Castles ve Miller, 2008, s. 69). Avrupa ülkeleri, kendi halkının refahını artırmak ve daha da zengin olmak amacıyla az gelişmiş ülkelerin yeraltı ve yerüstü kaynaklarını sömürmek için bu ülkeleri istila etmiş, milyonlarca insan köle olarak kullanılmıştır. Tümerkin/Özgüç'e göre, 17. ve 18. yüzyılda esir olarak getirilen Afrikalı zenci kölelerin sayısının 10-12 milyon civarında olduğu tahmin edilmektedir. 1740-1810 yılları arasında köle ticareti en yoğun dönemini yaşamıştır (aktaran, Mutluer, 2003, s. 30, 31).

Her insanın bir değeri ve onuru vardır. Birakın üstün niteliklere sahip olmayı, sadece insan olduğu için değeri olması gerekirken, bu insanlara yüzyıllar boyunca hiç değer verilmemiş ve insanca yaşama koşullarından mahrum bırakılmışlardır. Bu insanlar sadece iş gücü olarak görülmüş ve onlara birer makina gibi davranılmıştır. Kölelik Meksika'da 1821'de, ABD'de 1862'de ve Brezilya'da 1888'de ortadan kalkmıştır (Mutluer, 2003, s. 31). Ayrıca 1956 yılında kabul edilen *“Köleliğin, Köle Ticaretinin ve Köleliğe Benzer Kurum ve Uygulamanın Kaldırılması Sözleşmesi”* ile BM nezdinde köleliğe karşı bir adım atılmış oldu. Kölelik kaldırılmış ve insan hakları alanında bu kadar çalışma yapılmış olmasına rağmen yeterince hâlen dünyada sırf siyah tenli olduğu için ya da etnik ve dini nedenlerle saldırılara uğrayan veya hayatını kaybeden insanlar vardır.

Hayter'e göre, Köleliğin sona erdirilmesi ile beraber geçici kölelik olarak da adlandırabileceğimiz 'sözleşmeli işçilik' dönemi, önceleri köleler tarafından karşılanan işgücü probleminin yeni çözümü oldu. Kâğıt üzerinde on yıl çalışıp serbest kalacak olan bu işçilerin kendi rızalarıyla bu antlaşmaları imzaladıkları söylene de, insanca yaşama hakkından mahrum olan bu insanlara sunulan seçenekler, kölelerinkinden farksızdı (aktaran Yılmaz, 2014, s. 1688). Potts'a göre, sözleşmeli işçiler 40 farklı ülkeden toplanarak neredeyse tüm sömürgeci devletler tarafından kullanılmıştır (aktaran Castles ve Miller, 2008, s. 76).

Her insan özgür ve eşit olanaklarla dünyaya gelmesine rağmen güçlü, zengin ve elinde silah olanın; zayıf, yoksul ve silahsız olan insanları köle olarak kullanması, bu insanların yaşama hakkı da dahil olmak üzere herşeyini almaya kendilerini muktedir hissetmesi milyonlarca insanın mağduriyetine yol açmaktadır.

17. ve 18. yüzyılda yaşanan göçün aksine 19. yüzyılda Avrupalılar, yeni hammadde ya da kaynak bulmak ve zenginliklerini artırmak için sömürge ülkelerine ve keşfedilmemiş yeni kıtalara doğru göç etmiştir. Castles ve Miller'a göre, *"1846 ve 1939 yılları arasında 59 milyon insan başta Kuzey Amerika, Güney Amerika, Avustralya ve Güney Afrika olmak üzere yeni yerlere yerleşmek için Avrupa'yı terk etmişlerdir"* (Castles ve Miller, 2008, s. 8). Avrupalıların yapmış olduğu bu göçler sömürge ülkelerindeki yerli halkın baskı altına alınmasına neden olmuştur. Gelişmiş Avrupa ülkeleriyle hiçbir açıdan mücadele etmesi mümkün olmayan yerli halk, kendi kültürlerinden, dini inançlarından uzaklaştırılmış ve ülkelerinin kaynakları Avrupalılar tarafından sömürülmüştür.

19. yüzyılda Avrupalılar, bir taraftan denizaşırı ülkelere doğru göç etmiş, diğer taraftan göç edenlerin yerini almak üzere kıta içerisinde yeni göçler meydana gelmiştir. 1851 yılı itibarıyla Britanya'da 700.000'i aşkın İrlandalı, 1875 ile 1914 yılları arasında 120.000 Yahudi, 1907'de Almanya'da 950.000 yabancı işçi (Polonyalı, İtalyan, Belçikalı ve Hollandalı), ve 1911'de Fransa'da 1,2 milyon yabancı işçi (çoğunluğu İtalya, Belçika, Almanya ve İsviçre, daha sonra İspanya ve Portekiz'den gelen) vardı (Castles ve Miller, 2008, s. 82-85).

Birinci ve İkinci Dünya Savaşı dünya düzeninin değişmesine yol açmış ve milyonlarca insanın göç etmesine neden olmuştur. Castles ve Miller'a göre, *"Birinci Dünya Savaşının başlamasıyla birlikte, çoğu göçmen silah altına alınmak ve silah üretiminde çalışmak üzere ülkelerine geri dönmüştür"* (Castles ve Miller, 2008, s. 86). Söz konusu savaşlarda bazı imparatorlukların yıkılması, yeni etnik kökenli ülkelerinin oluşmasına neden olmuş ve bu yeni ülkelere doğru milyonlarca göç yaşanmıştır. Ayrıca karşılıklı değişimler sonucunda da çok fazla insanın başka ülkelere yani asıl vatanlarına göçü meydana gelmiştir. Ayrıca Ruslar ve Nazilerden kaçan Yahudiler yeni bir göçmen dalgası yaratmıştır.

Birinci Dünya Savaşından sonra ülkelerin yaşadığı ağır kayıplardan sonra 1929 yılında yaşanan ekonomik bunalımın eklenmesiyle uluslararası işçi göçünün azaldığı ve göçmenlere karşı tepkilerin arttığı bir dönem ortaya çıkmıştır. Ancak

Fransa'da tersi bir durum gerçekleşmiş ve Fransa artan oranda göçmen işçi almaya devam etmiştir. Weil'e göre, 1931 yılı itibarıyla Fransa'da 2,7 milyon yabancı işçi vardı. Yabancı işçilerin milliyetlerine göre sayısı şu şekildedir: İtalyanlar 808 bin, Polonyalılar 508 bin, İspanyollar 352 bin ve Belçikalılar 254 bin (aktaran Castles ve Miller, 2008, s. 88).

Geddes'e göre; Avrupa'ya savaş sonrasında gerçekleşen göç kendi içinde üç döneme ayrılmaktadır. İlk göç dalgası, 1945 ve 1973 yılları arasında gerçekleşen işgücü göçünü; ikinci göç dalgası, 1970 sonrası başlayan aile birleşimi göçünü ve üçüncü göç dalgası ise sığınma taleplerinin ve yasadışı göçün artış gösterdiği Soğuk Savaş sonrası dönemi kapsamaktadır (aktaran Karaşahin, 2012, s. 53, 54).

Uzun süren ağır savaşlar sonucunda çok fazla insan kaybeden Avrupa ülkelerinin yeniden ayağa kalkması ve toparlanması gerekiyordu. Bu amaçla savaştan zarar gören Avrupa ülkelerinin ekonomilerini yeniden canlandırmak amacıyla resmi adı Avrupa Onarım Programı olan ve Marshall⁸ planı olarak bilinen yardım paketi ABD tarafından 1948 yılında hayata geçirildi. ABD söz konusu yardımları, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin (SSCB) Avrupa ülkelerinin zayıflığını fırsat bilerek yeni işgallere kalkışmasını önlemek amacıyla ve güçlü bir Avrupa'yla kurulabilecek ticari ilişkileri dikkate alarak hayata geçirmiştir. Bu yardım paketi sayesinde canlanma belirtileri gösteren Avrupa ülkeleri kaybettiği insan ve emek gücünü tamamlamak amacıyla çeşitli ülkelere göçmen kabul etmişlerdir.

Hansen'e göre; bu dönemde özellikle İngiltere, Fransa, Belçika ve Hollanda gibi ülkeler, koloni geçmişine sahip olmaları nedeniyle kolonilerden göç alırken Avusturya, İsviçre, Almanya, Danimarka ve İsveç gibi ülkeler daha çok misafir işçi programları düzenleyerek işgücü ithal etme yoluna gitmişlerdir (aktaran, Karaşahin 2012, s. 53). Almanya ise işgücü ihtiyacını öncelikle başta Avrupa'da yerinden edilen milyonlarca Alman mültecinin geri dönmesiyle ve Berlin duvarı yapıldığı kadar Doğu Almanya'dan Batı Almanya'ya gelen kişilerden sağlamış, 1961 yılı sonrasında Türkiye'nin de aralarında bulunduğu birçok ülkeden göçmen işçi almaya başlamıştır (Özcan, 2005, s. 26).

Ülkelerindeki kaynaklar Avrupa ülkeleri tarafından sömürüldüğü için yoksullaşan koloni ülkelerinden göç eden insanlar, öncelikli olarak kendilerini

⁸ Dönemin ABD Dışişleri Bakanı George Marshall.

sömüren ülkelere yani insanlarına alışkın oldukları, dillerini kültürlerini tanıdıkları, hayran oldukları ve yabancılık çekmeyecekleri ülkelere gitmeyi tercih edeceklerdir. Bu durumda bu insanların Avrupa ülkelerine getireceği yük zaten önceden alınanın geri verilmesi olarak değerlendirilebilir. Faist'e göre, *“1980’lerin sonu itibariyle kuzey-batı Avrupa’nın göç alan ülkeleri 12 milyon kadar göçmeni aileleriyle birlikte kabul etmiştir. Bunların yaklaşık 6 milyonu eski kolonilerden gelmişlerdir”* (Faist, 2003, s. 82).

Misafir işçi ithal eden ülkeler öncelikli olarak komşu ülkelerden olmak üzere diğer ülkelerden de göçmen kabul etmeye başlamıştır. Komşu ülkeler yetersiz kalmaya başlayınca yapılan anlaşmalarla birlikte Türkiye gibi ülkelerden de göçmen almaya başlamışlardır. Avrupa ülkelerindeki refah seviyesinin ve kişi başına düşen milli gelirin fazla olması, az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerdeki insanların ekonomik etkenlerle göç etmesine neden olmuştur.

Hızlı bir şekilde toparlanmaya başlayan Avrupa ülkeleri savaş öncesi ekonomik seviyelerini çok kısa sürede yakalamışlardır. İkinci Dünya Savaşında büyük yıkıma uğrayan Almanya bile, sanayi tesislerinin ve altyapının harap olmasına ve işgücü azlığına rağmen 1938’deki düzeyine 1951’de ulaştı (Dinan, 2008, s. 39).

1970-1980 yılları arası, Avrupa ülkeleri için ekonomik durgunluğun yaşandığı ve işsizliğin tırmandığı yıllar olmuştur. Söz konusu dönemde Avrupa ülkeleri iki büyük petrol krizi yaşamıştır. 1973-1974 yıllarında yaşanan ilk petrol krizine⁹ kadar Avrupa ülkeleri genel itibarıyla *“açık kapı”* politikası uygulayarak göçmenlerle ilgili sınırlayıcı yasal düzenlemelere gitmemiştir. İkinci büyük petrol krizi ise İran Şahı’nın 1978 yılında düşürülmesiyle gerçekleşmiş ve Avrupa’nın kırılgan ekonomisindeki düzelmeyi tersyüz etmiştir (Dinan, 2008, s. 211).

Ayrıca İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa ülkelerinin aldıkları göçmen sayısı hızlı bir artış göstermiş ve göçle ilgili kısıtlamalara kadar giden bir eğilim baş göstermiştir. Dearden’a göre, savaş sonrası ilk göç dalgası oldukça yoğun bir biçimde gerçekleşmiş, Avrupa’da 1960 yılında 2,5 milyon olan göçmen sayısı 1970 yılına gelindiğinde 5,4 milyona çıkmış ve bu rakam 1973 yılında 6,3 milyon seviyelerine ulaşmıştır (aktaran Kardeşahin 2012, s. 54).

⁹ Arap ülkeleri tarafından 1973’teki Arap-İsrail Savaşına destek veren Batılı ülkelere 1973-74 yılları arasında uygulanan petrol ambargosu sonucunda petrolün fiyatı 4 katına kadar çıkmıştır.

Söz konusu petrol krizlerinden sonra Avrupa ülkeleri göç politikalarında kısıtlamalara gitmiş, yani “kapalı kapı” politikası uygulamasına geçmiştir. Özcan’a göre, “Ancak bu görünen nedenden başka batılı ülkelere gelen göçmen işçilerin sosyal ve politik olarak ortaya çıkardığı sorunlar, göçmen alımının durdurulmasının önemli nedenleri arasında yer almıştır” (Özcan, 2005, s. 27). Sınırlı sayıda göçmen kabul etmek için kotalar uygulamış ve ülkelerinde bulunan göçmenlerin ülkelerine geri dönmelerini teşvik edici çalışmalar yapmışlardır. Ancak göçmenleri ülkelerine geri gönderme çabaları yeterince başarılı olamamıştır. Çünkü göç ettikleri ülkeden ayrıldıklarında tekrar geri dönemeyeceğini veya memleketlerindeki şartların uygun olmadığını düşünen göçmenler bu çabalara direnmişlerdir.

Petrol krizleri AB Üye Devletlerinde durgunluğa yol açarken Organization of Petroleum Exporting Countries’te¹⁰ (OPEC) ise tam tersi bir durum ortaya çıkmıştır. Fergany’e göre, 1970 ve 1980 arasında Arap ülkelerindeki OPEC’e ait petrol geliri (Körfez ülkelerine ek olarak Irak ve Libya), 5 milyar dolardan 200 milyar dolara yükseldi. Suudilerin gelirleri tek başına 1 milyar ABD\$’dan 100 milyar dolara çıktı (aktaran Castles ve Miller, 2008, s. 187). Petrol fiyatlarındaki artışlardan dolayı göç istikametlerinde değişiklik olmuş, hızla zenginleşen ve petrol ihraç eden ülkelere doğru göçlerde ciddi artışlar meydana gelmiştir.

Petrol krizlerinin yaşandığı dönem, aynı zamanda aile birleşimlerinin yoğun olarak yaşandığı bir dönem olarak kendini göstermiş ve göçmen sayılarında beklenen azalmanın aksine artışlar olmuştur. Petrol krizine kadar genellikle erkekler göç ederken, bu dönemden sonra meydana gelen aile birleşimleri nedeniyle kadınlar da göç etmiş ve genel olarak göç edenlerin cinsiyetlerinde bir denge oluşmaya başlamıştır. Faist’e göre, “Göçmenler sürekli yerleşim hakkı elde eder etmez hiç bir şey onları, eşleri ve çocuklarıyla bir araya gelmekten alıkoymaz ve hiç bir polis devleti metodu yasa dışı göçü engelleyemez” (Faist, 2003, s. 115). Söz konusu dönemde göçmen sayısını azaltma çabalarına karşı göçmenler kendi savunma mekanizmalarını üretmiş, çeşitli yöntemlerle bu ülkelerde kalmaya devam etmişler hatta ailelerini de getirmişlerdir. Gençler’e göre, “1973 Kasım ayında Almanya’da yasal olarak bulunan göçmenlerin sayısı 4 milyon iken, 1980 yılında 4.5 milyona yükselmiştir” (Gençler, 2004, s. 175).

¹⁰ OPEC: Petrol İhraç Eden Ülkeler Teşkilatı anlamına gelir ve 12 Üye Devletin oluşturduğu konfederasyondur.

Söz konusu dönemde göç alımlarının kısıtlanmış olmasına rağmen göçmenler, aile birleşimleri veya yasadışı yollardan Avrupa ülkelerine gelmeye devam etmiştir. Ayrıca yıllarca göçmenlere dayalı olarak işleyen, onlar sayesinde hızla yükselen ve onlara bağımlı hale gelen ekonomiler ve işverenler için göçmenlerden vazgeçmek çok kolay olmamıştır. Avrupalıların çalışmak istemediği alanlarda çalışan ve bu anlamda işgücü açığını kapatan göçmenler, Avrupa ülkelerinin gelişmesine çok önemli katkılar sağlamıştır. Avrupa ülkeleri söz konusu dönemde göçmen alımını tamamen sınırlandırmadığından, az gelişmiş ülkelere doğru mühendislik, sağlık, teknoloji vb. alanlarda çalışan yüksek nitelikli göçmenlerden oluşan beyin göçü devam etmiştir.

Ayrıca aile birleşimleriyle akrabalarına, eşine ve çocuklarına kavuşan göçmenlerin artık geriye dönmeleri çok daha zor hale gelmiştir. Göçmenler buldukları ülkenin imkânlarını kendi ülkelerinde bulamayacaklarını düşündüklerinden, göç ettikleri ülkelerde kalmaya devam etmişlerdir. Avrupa ülkeleri aile birleşimlerinin önüne geçmek için birtakım önlemler almak zorunda kalmışlardır. Collinson'a göre, örneğin İngiltere aile birleşmesi yoluyla gelecek olanların devletten yardım alamayacaklarını ve daha önce bu ülkeye yerleşen göçmen işçinin aile birleşmesi yoluyla getirmek istediği yakınının yerleşme dahil tüm masraflarını karşılayacağını ispat etmelerini istemiştir (aktaran Özcan, 2005, s. 27).

Avrupa ülkelerinin "kapalı kapı" politikasına geçmesi, göç etmek isteyen insanları alternatif yollara başvurmaya itmiştir. İspanya, İtalya, İrlanda, Yunanistan ve Portekiz gibi göç veren ülkeler söz konusu petrol krizinden sonra hem göç alan hem de göç veren ülkeler haline gelmişlerdir. Marconi'ye göre, "İtalya, çağdaş tarihte en fazla göç veren ülke olmaktan -1860 ve 1960 yılları arasında 24 milyondan fazla İtalyan daha iyi yaşam olanakları arayışıyla ülkeden göç etmiştir- son yıllarda, Avrupa Birliği'nin en popüler hedef ülkelerinden biri olmaya doğru çarpıcı ve hızlı bir geçiş yapmıştır (aktaran İçduygu, 2012, s. 115). İspanya'da, İtalya'ya benzer bir durum göze çarpmaktadır. 1980'li yıllara kadar göç veren ülke konumundan, 1986 yılında AB üyesi olmasıyla birlikte yoğun bir şekilde göç alan ülke konumuna geçmiştir.

Petrol krizlerinden sonra Avrupa ülkeleri artık göç konusunu daha ciddi şekilde ele almaya başlamış ve bu konuda çeşitli yasalar çıkararak göç sorununu hukuki bir çerçeveye oturtmaya çalışmıştır. Gençler'e göre, "Yasal ve yasal olmayan yollardan kaynaklanan göçü kontrol etmeye yönelik ilk düzenleme, 1972 yılının Ocak ayında

Fransa tarafından gerçekleştirilmiştir” (Gençler, 2004, s. 176). Ucuz ve sosyal güvencesiz işçi çalıştırmaktan gayet memnun olan işverenlerin hoşuna gitmeyecek olan bu düzenlemeler zamanla artmış ve diğer Avrupa ülkeleri de göç konusunda yasal önlemler almaya başlamıştır.

Çeşitli yasal düzenlemeler sonucunda göçmen sayısına sınırlama getirilmeye çalışılmış ve kısmen başarılı olunmuştur. Özcan'a göre, *“Kapalı kapı politikası bir yandan yeni göçmen işçi alımının durdurulması şeklinde uygulanırken, diğer yandan da Avrupa Topluluğu (AT) üyesi hariç diğer ülke vatandaşlarına vize uygulanmasıyla güçlendirilmeye başlanmıştır”* (Özcan, 2005, s. 27). Bu durum Avrupa ülkelerindeki göçmen sayısında azalmayı sağlamıştır. Dearden'e göre, 9 Avrupa ülkesinde 1973'te 6.3 milyona çıkan göçmen sayısı, 1987'ye gelinceye kadar 5.8 milyona gerilemiştir (aktaran Gençler, 2004, s. 177).

Savaşlardan yıpranan Avrupa ülkeleri, petrol krizlerine kadar göçmenlere açık kapı politikası uygulamış, göçmenlerden ihtiyacı olan alanlarda faydalanmış, ekonomilerini düzeltmiş ve ekonomik olarak yeniden iyi noktalara gelmişlerdir. Aslında Avrupalı liderler göçmen konusunda siyasi açıdan kaygılar taşımamışlardır. Bu yüzden yasadışı göçe göz yumulmuş ve işverenlerin bu göçmenleri yerli halktan daha az imkânlar sunarak çalıştırmasına sessiz kalmışlardır.

Göçmenler açısından ise; kendi ülkelerinde zaten işsizlikle boğuşan ve onları göç etmeye iten faktörlerin ağır basması sonucunda kendilerini çeken faktörlerin olduğu ülkelere gelen bu insanlar, kendi ülkelerindeki şartlardan daha iyi şartlara kavuştukları ve daha iyi kazandıklarından, karşılıklı menfaatler söz konusu olmuştur. Martin ve Taylor, dünyayı 22 yüksek geliri ve 110 orta ve düşük geliri ülkeye bölen Dünya Bankası verilerini kullanarak, ikincisinden ilkinin geçeni ortalama bir kişinin gelirini ondan yirmi katına çıkardığını hesaplamıştır (aktaran Castles ve Miller, 2008, s. 260). Yukarıdaki veriler ışığında, dünyada bu kadar gelir adaletsizliğinin olduğu bir ortamda insanların göç etmesi son derece doğaldır. Ayrıca göçmenlerin çalıştıkları işlerde yükselmesi çok zordur. İşverenlerin veya devletin lâıyk olanı terfi ettirmesi beklenen bir durum olmasına rağmen yerli halktan birileri dururken göçmenlerin terfi ettirilmesi hiç de kolay değildir.

Hep daha fazlasını isteyen ve arzulayan canlılar olan insanlar için karşılıklı menfaatler zamanla yetmemeye başlamış ve göçmenler daha fazlasını istemişlerdir. Zamanla ailesini hedef ülkeye taşımış, yerli halk gibi sosyal haklardan faydalanmak

ve onlarla aynı haklara sahip olmak istemişlerdir. Ekonomi yolunda giderken bu istekler mümkün olduğunca karşılanmış ancak yaşanan krizlerden sonra işini kaybeden yerli halkta göçmenlere karşı bir nefret oluşmuş ve yaşananlardan göçmenler sorumlu tutulmuştur. Avrupalılar refah seviyelerinin azalmasından, sosyal hakların göçmenlerle paylaşılmasından ve işsiz kalmaktan korkmuşlardır. Bu yüzden yerli halkta göçmen karşıtlığı artmaya başlamıştır.

1989 yılında Avrupa Topluluğu Komisyonu adına tüm Üye Devletlerde yürütülen bir araştırma, Avrupa kökenli göçmenlere yönelik genel bir kabulün olduğunu göstermiştir. Bununla birlikte, Avrupalı olmayan göçmenlere özellikle Arap, Asyalı, Afrikalılara yönelik olarak mesafeli ve düşmanca duyguların beslendiği ortaya çıkmıştır (aktaran Castles ve Miller, 2008, s. 346). Göçmen karşıtlığı nedeniyle insanlar ırkı ve dini nedeniyle saldırılara maruz kalmıştır. Bu saldırılar göçmenleri birbirine daha çok kenetlemiş ve içlerine kapanmalarına neden olmuştur.

Göçmen karşıtlığından siyasi olarak faydalanmak isteyen partiler göçmen karşıtlığını kullanarak oylarını artırmayı hedeflemişlerdir. Alkan'a göre, *"Göçmen karşıtlığının ve yabancı düşmanlığının her geçen gün arttığı Avrupa'da yöneticiler çoğu kez seçmenlerin göçe ilişkin kaygılarını tamamen dikkate almaksızın düzenleme yapamamaktadır. Nitekim Avrupa'da 1980'lerden itibaren yeni sağ partilerin göçmen karşıtlığına paralel bir şekilde yükselişe geçmesi bu yargıyı doğrulamaktadır"* (Alkan, 2015, s. 761).

Sosyal imkânlarını ve devlet tarafından sunulan hizmetleri göçmenlerle paylaştığı için hak kaybına uğradığını düşünen yerli halk, artık göçmenleri ülkelerinde istememeye başlamışlardır. Krizler nedeniyle ekonomik şartlarında olumsuz yönde değişiklik olsa da, göç ettiği ülkenin sosyal imkânlarından ve devlet tarafından sunulan hizmetlerden yararlanmaya devam edebilmek için göçmenler bu ülkede kalmaya devam etmişlerdir. Ayrıca ülkesine geri döndüğü takdirde daha kötü şartlara sahip olacağı düşüncesi, göçmenlerin geri dönmeme kararını pekiştirmiştir.

1989 yılında Berlin duvarının yıkılmasıyla Doğu Almanya'dan Batı Almanya'ya doğru ve 1991 yılında SSCB'nin dağılmasıyla birlikte batı ülkelerine doğru bir göç hareketi başlamıştır. Soğuk Savaş döneminin bitmesinden sonra Bosna'da yaşanan çatışmalar ve Yugoslavya'nın dağılma sürecinde yaşanan iç karışıklık ve savaşlar nedeniyle milyonlarca insan göç etmek zorunda kalmıştır. 1989-90'da Demir Perdenin çöküşüyle birlikte, Varşova Bloğu bölgesinden 1.2 milyon insan göç

etmiştir ve göç edenlerin çoğu Alman ve Yahudi gibi etnik azınlıklardı (Castles ve Miller, 2008, s. 119).

1.3 AB'nin Kurulma Süreci ve Göç Politikalarının Değişimi

1.3.1 AB'nin Kurulma Süreci

7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması veya diğer adıyla Avrupa Birliği Antlaşmasıyla, AB'yi kuran Avrupa ülkeleri, bu antlaşmadan öncede birlikte hareket etme iradesini ortaya koymuşlar ve çeşitli örgütlenmeler aracılığıyla bazı Avrupa ülkeleri bir araya gelmişlerdir. İkinci Dünya Savaşında yaşanan büyük acılardan ders çıkaran Avrupa ülkeleri yaşanan savaşlara son vermek, ekonomik olarak kalkınmak, düşmanlıkları bitirmek, ileride yeniden işgallere ve saldırılara maruz kalmamak için Birlik olma çalışmalarına hız vermişlerdir.

Ancak İkinci Dünya Savaşında birbirleriyle savaşan ülkelerin dost olması çok kolay olmamıştır. Birbirleriyle savaşmış olan Fransa ve Almanya'nın önderliğinde 9 Mayıs 1950 tarihinde Schuman Deklarasyonu¹¹ hızlanan ve 18 Nisan 1951 tarihinde "*altılar*" diye anılan altı ülke (Belçika, Federal Almanya, Lüksemburg, Fransa, İtalya ve Hollanda) tarafından imzalanan antlaşmayla Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) kurulmuştur. Dinan'a göre, "*AKÇT, İkinci Dünya Savaşından beri Fransa ve Almanya arasına dikilen kömür ve çelik anlaşmazlıklarını çözerek, iki ulus arasındaki ekonomik ortaklığın önündeki temel engeli kaldırmış oldu*" (Dinan, 2008, s. 84).

Söz konusu Antlaşmanın giriş bölümünde belirtildiği üzere; temel üretimleri artırmak suretiyle yaşam standardının yükseltilmesi, barışçıl çabaların daha ileri götürülmesi, eskiden beri devam eden husumetin yerine temel çıkarların birleştirilmesi, ekonomik bir topluluk kurarak, kanlı çatışmalarla uzun süredir bölünmüş halklar arasında daha geniş ve köklü bir topluluğun temellerinin oluşturulması ve bundan böyle ortak bir kaderi yönlendirecek kurumların temellerinin atılması hedeflenmiştir.

¹¹ Dönemin Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın AKÇT'nin kuruluşu için yapmış olduğu çağrı.

Dinan'a göre, "Kömür ve Çelik Topluluğuna benzer bir çizgide örgütlenecek olan Avrupa Savunma Topluluğu (AST) planının, Fransa'nın Almanya'nın yeniden silahlanmasından duyduğu korku nedeniyle bütünleşmenin bozulması resmi olarak daha ileriye gitmesi umutlarını zedelemiştir" (Dinan, 2008, s. 24). Fransa Parlamentosu bu korku nedeniyle 1952 yılı Mayıs ayında imzalanan AST Antlaşmasını kabul etmemiştir. Fransa'nın bu konudaki tavrı AST'nin çöküşüne yol açmış; ancak Almanya'nın yeniden silahlanmasını ve North Atlantic Treaty Organization (NATO) üyesi olmasını engelleyememiştir.

1956 yılında SSCB'nin Macaristan'ı işgal etmesi, Avrupa ülkelerinin bütünleşme ihtiyacını bir kez daha gözler önüne sermiş ve Avrupa ülkeleri arasında yürütülen görüşmeleri hızlandırmıştır. 25 Mart 1957 tarihinde altılar olarak anılan devletler tarafından işgücü, mal ve hizmetlerin serbest dolaşımına dayanan bir ekonomik topluluk kurmak için Roma Antlaşmasının imzalanmasıyla Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) kurulmuştur. AKÇT ve EURATOM belirli sektörlerde işbirliği faaliyetlerini düzenlerken AET daha geniş kapsamlı bir ekonomik alanı içermektedir.

AET Antlaşmasıyla; Üye Devletler arasında gümrük vergileriyle malların ithal ve ihracındaki miktar kısıtlamaları ve eş etkili diğer tüm tedbirlerin ortadan kaldırılması, üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesinin ve ortak bir ticaret politikasının oluşturulması, Üye Devletler arasında kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımına ilişkin engellerin ortadan kaldırılması, tarım ve taşımacılık alanında ortak bir politikanın oluşturulması hedeflenmiştir.¹² Söz konusu Antlaşmanın işgücü, mal ve hizmetlerin serbestçe dolaşımını hedeflemesi, endişeleri de beraberinde getirmiştir. Dinan'a göre, "Fransa ve diğer ülkelerde antlaşmaya yapılan itirazlar, kitlesel göç korkusuyla geniş ölçekli iş kayıpları üzerinde yoğunlaşmıştı" (Dinan, 2008, s. 110).

EURATOM Antlaşmasıyla; halkların yaşam ve sağlığına yönelik tehlikeleri giderecek tek tip güvenlik şartlarının oluşturulması, yatırımların kolaylaştırılması, topluluk içinde nükleer enerjinin gelişmesi için gerekli temel tesislerin yapımının sağlanması, nükleer yatırımlar için sermayenin serbest dolaşımı ve topluluk içinde uzmanların serbestçe istihdam edilmesi hedeflenmiştir.¹³

¹² AET Antlaşmasının 3. maddesi.

¹³ EURATOM Antlaşmasının 2. maddesi.

Dinan'a göre, "İngilizler 1959 yılı başında, AT'ye¹⁴ rakip bir ticaret bloğu olacak Avrupa Serbest Ticaret Birliğini (EFTA) kurma müzakereleri için AT üyesi olmayan altı Batı Avrupa ülkesine (Avusturya, Danimarka, Norveç, Portekiz, İsveç ve İsviçre) davet göndererek, diplomatik ve ekonomik bir cephe oluşturma yolunu izledi" (Dinan, 2008, s. 124). 3 Mayıs 1960 tarihinde yürürlüğe giren EFTA anlaşması bir serbest ticaret anlaşması niteliğinde olup AET'nin gölgesinde kalmıştır.

ABD'nin bu fikre sıcak bakmaması nedeniyle daha geniş kapsamlı olan ve EFTA'ya etkisiz kılan Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü'nün (OECD) kurulması kararlaştırılmış ve OECD 1960 yılının Aralık ayında kurulmuştur. 1948 yılında Marshall planı çerçevesinde kurulan ve zamanla işlevini yitiren Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün (OEEC) devamı niteliğinde olan OECD'nin, sadece Avrupa'dan değil, dünyanın diğer ülkelerinden toplam 34 üyesi¹⁵ vardır.

AET Antlaşmasının diğer Avrupa ülkelerinin katılımına açık olması nedeniyle daha sonraki yıllarda diğer Avrupa ülkeleri de topluluğa katılmak için üyelik başvurusunda bulunmuştur. EFTA'nın başarısızlıkla sonuçlanmasından sonra İngiltere siyasi kaygıları kenara bırakarak, ekonomik nedenlerle İrlanda ve Danimarka ile birlikte 1961 ve 1967 yıllarında iki kez AET'ye üyelik başvurusunda bulundu. Fransa'nın veto etmesi nedeniyle İngiltere'nin üyelik başvurusu ancak 1973 yılında İrlanda ve Danimarka ile birlikte gerçekleşmiştir. Norveç ise 1962 yılında topluluğa üyelik için başvurmuş ancak daha sonra üyelik için yapmış olduğu referandumdan "hayır" oyu çıkması nedeniyle, tam üyelik yerine serbest ticaret anlaşması talebinde bulunmuştur (Dinan, 2008, s. 405-408). Yunanistan 1975 yılında, Portekiz ve İspanya ise 1977 yılında AT'ye üyelik başvurusunda bulunmuştur. Yunanistan 1981 yılında, Portekiz ve İspanya ise 1986 yılında AT'ye katılmışlardır.

1 Temmuz 1987 yılında yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedi (ATS) ile AB'yi oluşturma adına yürütülen çabalara hız verilmiştir. ATS Antlaşmasıyla; Üye Devletler arasında daha yakın işbirliğinin sağlanması, siyasi ve ekonomik bütünleşmenin gerçekleştirilmesi, Üye Devletlerin temel haklar, özgürlük, eşitlik ve toplumsal adalet konusunda bir arada çalışması ve tek pazarın oluşturulması hedeflenmiştir. Ortak Pazar ile, kişilerin, malların, hizmetlerin ve sermayenin özgür dolaşımı

¹⁴ 1 Temmuz 1967 yılında yürürlüğe giren Füzyon Anlaşmasıyla AKÇT, AET ve EURATOM birleşerek Avrupa Toplulukları (AT) adı altında faaliyetlerini sürdürmüştür.

¹⁵ <http://www.oecd.org/about/membersandpartners> Erişim Tarihi: 13.03.2016

amaçlanmıştır. Söz konusu Antlaşmayla “Avrupa Toplulukları” adı Avrupa Topluluğu olarak değiştirilmiştir. Dinan’a göre, “*Avrupa Tek Senedi, tek pazar programının getireceği refahın, zengin ve yoksul Üye Devletler arasında ve tüm toplumsal sınıflar arasında paylaşılmasına imkân veren örtük bir pazarlığı içermekteydi*” (Dinan, 2008, s. 281).

Soğuk Savaşın sona ermesi, Berlin duvarının yıkılıp Doğu ve Batı Almanya’nın birleşmesinden sonra 7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht’te imzalanan ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşmasıyla AB hayata geçmiştir. Ancak bu Antlaşmanın kabul edilip yürürlüğe girmesi çok da kolay olmamıştır. Tüm Üye Devletler tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe gireceği için Danimarka halkının referandumda Antlaşmaya hayır demesi ve Antlaşmanın Alman hukukuna uygunluğuna dair mahkeme kararının beklenmesi, süreci sıkıntıya sokmuştur. Danimarka halkının ikinci referandumda evet demesi ve Alman Anayasa Mahkemesinin onay vermesiyle Antlaşma önündeki engeller kalmıştır (Dinan, 2008, s. 320-324)

Söz konusu Antlaşma AB için dönüm noktası olmuştur. Bu Antlaşmayla; iç sınırların kalktığı bir alanın yaratılması, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin güçlendirilmesi, tek parayı da içerecek şekilde ekonomik ve parasal birliğin kurulması, birlik vatandaşlığının oluşturulması ve ortak bir savunma politikasının planlanması hedeflenmiştir. Ayrıca Maastricht Antlaşmasıyla AB; Avrupa Toplulukları, Ortak Dışişleri Güvenlik Politikası ve Adalet ve İçişlerinden oluşan üç sütunlu bir yapıya kavuşmuştur.

1985 yılında imzalanan ve 1995 yılında yürürlüğe giren Schengen Antlaşmasıyla; iç sınırlardaki kontrollerin kaldırılması, ortak dış sınırların oluşturulması ve üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanacak vize politikalarının düzenlenmesini hedeflemiştir. Ayrıca Schengen serbest dolaşım bölgesine yönelik en büyük tehlike, yasadışı göç ve komşu bölgelerden gelebilecek toplu göç olarak görülmüştür (aktaran, Özcan, 2005, s. 37). Söz konusu Antlaşmayla Kale Avrupa’sının¹⁶ temelleri atılarak, içeride sınırların olmadığı ancak dışarıya karşı son derece korunaklı bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. 1985 yılında Fransa, Almanya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında imzalanan Schengen Antlaşmasına daha sonra AB Üyesi Devletlerin çoğunluğu (İngiltere, İrlanda, Bulgaristan,

¹⁶ Kale Avrupası, AB’nin kendisine yönelen mülteci akınını önlemek için dış sınırlarda aldığı tedbirler sonucu AB’nin adeta kale haline gelmesini ifade için kullanılan terimdir.

Romanya, Hırvatistan ve Kıbrıs hariç) ve AB üyesi olmayan bazı ülkeler (Norveç, İzlanda ve İsviçre) katılmışlardır.¹⁷

Tüm Avrupa ülkelerinin katılımına açık olduğu beyanıyla yola çıkan AB, yıllar içinde üye olacak devletlere yönelik yeni kriterler getirmiştir. 1993 yılında yapılan Kopenhag Zirvesinde üye olacak devletler için bazı şartlar belirlemiştir. AB, üye olacak devletlere siyasi, ekonomik ve uyum ölçütlerini yerine getirmesini şart koşmuştur.

12 olan AB Üye Devlet sayısı, 1995 yılında üç ülkenin (Avusturya, Finlandiya ve İsveç) katılımıyla 15'e yükselmiştir. SSCB'nin dağılmasıyla özgürlüklerine kavuşan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin başvurularıyla AB hızla büyümeye devam etmiş ve 2004 yılında AB'ye katılımları gerçekleşen 10 ülkenin (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya) katılımıyla AB Üye Devlet sayısı 25 olmuştur. 2007 yılında 2 ülkenin (Romanya ve Bulgaristan) ve son olarak 2013 yılında Hırvatistan'ın katılımıyla toplamda 28 ülkeden oluşan bir Birlik haline gelmiştir.¹⁸

1997 yılında imzalanan Amsterdam Antlaşması ise AB'yi sağlam temellere oturtturarak Birliğin kuruluş amacını "*Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dahil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur. Bu değerler, çoğulculuk, ayrımcılık yapmama, hoşgörü, adalet, dayanışma ve kadın-erkek eşitliğinin hakim olduğu bir toplumda üye devletler için ortaktır*" şeklindeki maddeyle özetlemiştir. Ayrıca söz konusu Antlaşmayla Schengen Antlaşması topluluk mevzuatına dahil edilmiş, Birlik vatandaşlığı ve tek para sistemine geçiş teyit edilmiştir.

1.3.2 Ortak Göç Politikası Oluşturma Çabaları

AB Üye Devletlerindeki doğum oranlarının azalması ve tıp alanında yaşanan gelişmeler sonucunda yaşama sürelerinin uzaması; nüfusun yaşlanmasına ve işgücünün azalmasına neden olmaktadır. AB Üye Devletlerinde, İkinci Dünya Savaşında 2.5 olan kadın başına doğurganlık oranı, 1970'li yıllarla birlikte 1.6'ya düşmüştür. Avrupa Konseyi 2004 yılı raporuna göre, AB Üye Devletlerinde büyük bir yaşlanma dalgası, İkinci Dünya Savaşı sonrası doğanların 65 ve üstü yaş sınırına

¹⁷ <http://avrupa.info.tr/tr/vize-mobilite-ve-goec/schengen-boelgesi.html> Erişim Tarihi: 13.03.2016

¹⁸ <http://avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi/ab-nedir/ueye-uelkeler.html> Erişim Tarihi: 13.03.2016

gelmesiyle başlayacaktır (aktaran Akçay, Kahraman ve Baykal, 2008, s. 151, 152). AB Üye Devletlerindeki mevcut durum devam ettiği sürece, çalışan sayısı azalacak ancak emekli olan sayısı artmaya devam edecektir. Emekli nüfusunun artmasının, sosyal güvenlik harcamalarının artmasından, işgücü kapasitesinin azalmasına kadar çeşitli sonuçları olacaktır.

AB Üye Devletlerinin halen ve gelecekte de en büyük sorunlarından biri olacak olan genç ve çalışan insan ihtiyacı, AB Üye Devletlerinin dışarıdan gelecek göçmenlere ihtiyaç duyduğu ve duyacağı anlamına gelmektedir. AB Üyesi Devletler her konuda olduğu gibi göç konusunda da öncelikli olarak kendi ülkelerinin menfaatlerini ön planda tuttuğu için ortak bir göç politikası etrafında birleşmeleri kolay olmamaktadır. AB Üye Devletlerinin göçmen ihtiyaçları farklılık göstermektedir. Kimi ülkeler yüksek nitelikli göçmenlere ihtiyaç duyarken kimi ülkeler ise kendi vatandaşlarının tercih etmediği işlerde çalışacak niteliksiz göçmenlere ihtiyaç duymaktadır. Avrupa Komisyonuna göre, 235 milyon kişinin çalışmakta olduğu Avrupa'da, mevcut göç seviyesinin devam etmesi durumunda 2060 yılında çalışan kişi sayısında 50 milyonluk bir düşüş yaşanacaktır. Dahası göç alım oranlarında azalma olması durumunda söz konusu düşüş 110 milyona çıkacaktır (aktaran Karaşahin, 2012, s. 80).

AB Üye Devletleri, ya göç politikalarında değişikliğe gidip nüfus gelişimlerini de göz önüne alarak göçmen alımlarına ihtiyacı oranında hız verecek ya da milliyetçi bir yaklaşımla kendi ülke vatandaşlarının sayısını artırmak için teşvik edici projeleri hayata geçirmek zorunda kalacaktır. AB Üye Devletlerinin öncelikli tercihi, yaşanması muhtemel işgücü kaybını telafi edebilmek için ülke menfaatlerine uygun olarak ihtiyacı oranında göçmeni kabul etmek olacaktır.

Geddes'e göre, 1957 Roma Antlaşmasıyla başlayan ve 1980'lerin ortalarına kadar süren Birliğin göç politikasında edilgen olduğu dönem ilk dönemi oluşturmaktadır. İkinci dönem ise 1980'li yılların ortalarından başlayan ve 1990'lara kadar süren hükümetlerarası gayri-resmi işbirliği dönemidir. Üçüncü dönem 1990'ların sonuna kadar devam eden resmi hükümetlerarası işbirliği dönemi olurken dördüncü ve son dönem Amsterdam Antlaşmasıyla başlayan ve günümüze kadar devam eden "*topluluklaştırma*" dönemidir (aktaran Karaşahin, 2012, s. 57). Söz konusu göç dönemleri incelendiğinde ortak göç politikası oluşturma düşüncesinin, Amsterdam Antlaşmasıyla AB Üye Devletlerinin gündemine girdiği ve bunun artık bir zorunluluk haline geldiği anlaşılmaktadır.

1957 Roma Antlaşmasıyla başlayan edilgen dönemde Avrupa ülkeleri kendi ihtiyaçlarına göre göç politikası izlemiş ve genel olarak göç konusunda kısıtlamaya gitmemiştir. AB Üye Devletleri, ekonomiye katkısı bulunduğu ve kendi vatandaşlarının tercih etmediği işlerde istihdamı sağlayarak işgücü açıklarını kapattığı sürece göç konusunda açık kapı politikası uygulamıştır. Ancak işlerin yolunda gitmediği zamanlarda yaşanan sıkıntıların nedeni olarak göçmenlerin görülmesinden dolayı göç politikalarının katılaştığı ve mevcut göçmenlerin geri gönderilmeye çalışıldığı bir sürece girildiği anlaşılmaktadır.

İkinci dönemde, Avrupa ülkelerinin göçmen ihtiyaçlarının nicelik ve nitelik olarak farklı olması bu konuda ortak adımlar atmaya zorlaştırmış, hükümetlerarası gayri-resmi işbirliği ön plana çıkmıştır. Üçüncü dönemde ise göç politikalarında AB Üyesi Devletler arasındaki resmi hükümetlerarası işbirliği ön plana çıkmış ve göç politikaları yıllar geçtikçe daha katı hale gelmiştir. Maastricht Antlaşmasının imzalanmasıyla resmi olarak hükümetlerarası görüşmeler dönemi başlamıştır. Dearden'e göre, Maastricht Antlaşmasıyla sığınma, dış sınırların kontrolü, yasa dışı göçle mücadele, üçüncü ülke vatandaşlarına ilişkin göç politikaları, bu kişilerin birlik sınırlarına kabul edilmeleri, sınır içi hareketleri ve ikametleri gibi hususlar ortak çıkar alanı olarak belirlenmiştir (aktaran Karaşahin, 2012, s. 59).

Ancak Üye Devletlerin göç konusundaki yetkilerini paylaşmaya yanaşmamaları, bu alandaki ilerlemelerin önünde büyük bir engel oluşturmuştur. Dearden'e göre, Üye Devletler ATS'nin dış sınırlarının kontrolü konusunda kendi yetkilerini riske sokacağı düşüncesiyle ATS'ye ekledikleri bir beyannameyle; üçüncü ülke vatandaşlarının kabulüne, ikametlerine ve hareketlerine yönelik işbirliğini kabul etmelerine rağmen bu durumun ulusal göç politikalarını belirleme konusunda kendilerini kısıtlamayacağını duyurmuşlardır (aktaran Karaşahin, 2012, s. 58).

Aynı şekilde Schengen Antlaşmasıyla Üye Devletler arasında serbest dolaşım hakkı kabul edilirken bazı Üye Devletler çeşitli çekincelerle kendilerini dışarıda tutarak ortak politikalardan ayrı düşmüştür. Bazı ülkelerin Schengen'e dahil olmamasının en büyük nedenlerinden biri ise AB'ye düzensiz göçmen olarak girmiş olan bir göçmenin, iç sınırlardan kontrolsüz bir şekilde geçerek kendi ülkelerine rahatça girebileceği endişesi ve bu nedenle yaşanacak göç sorunlarıdır.

Dördüncü dönemde ise Amsterdam Antlaşmasıyla birlikte Üye Devletler arasındaki vize, sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin konular, topluluk

yetki alanına giren konular haline getirilmiştir. ORSAM'ın "*Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişim Raporu*"na göre, AB tarafından Schengen Antlaşmaları çerçevesinde kabul edilen vize politikalarının yanı sıra, taşımacılık cezaları ve havaalanı irtibat yetkilileri bulundurma zorunluluğuyla birlikte AB göç yönetimini üçüncü ülkelerin sınırlarına taşımıştır (ORSAM, 2012, s. 14). AB'nin ortak göç politikası oluşturma çabaları genellikle güvenlik odaklı olduğu yapılan düzenlemelerden anlaşılmaktadır. AB, Üye Devletlere yapılacak olan göçü henüz kaynağındayken önlemek için çeşitli önlemler almıştır.

Sönmez'e göre, "*AB'de ortak bir göç ve sığınma politikasının geliştirilmesinde Tampere ilkeleri birer köşe taşı niteliğindedir*" (Sönmez, 2014, s. 218). 1999-2004 yılları arasındaki dönemi kapsayan Tampere Zirvesinin Sonuç Bildirgesiyle AB düzeyinde geliştirilecek ortak göç politikasının; göçmenlerin geldikleri ülkelerle işbirliği yapılması, Avrupa Ortak Sığınma Sisteminin (CEAS) kurulması, üçüncü ülke vatandaşlarına karşı adil muamelenin sağlanması ve göç akımlarının yönetilmesi unsurlarını içerecek şekilde geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.¹⁹

Karaşahin'e göre, "*Tampere zirvesi, göç konusunda yetki ve sorumluluğun Üye Devletlerden Birliğe geçişine ilişkin önemli dönüm noktalarından biri olmuştur*" (Karaşahin, 2012, s. 61). Çünkü göç konusunun AB Üyesi Devletlere bırakılması ortak bir politika geliştirmenin önündeki en büyük engellerden biridir. AB sınırları içerisinde serbest dolaşım hakkı olması nedeniyle, AB Üye Devletlerinden herhangi bir ülkeye gelen göçmenlerin başka bir AB Üyesi Devlete geçmesi çok kolay hale gelmiştir. AB Üyesi Devletlerin kendi ihtiyaçları doğrultusunda göçmen alımını serbest bırakması ya da buna müsaade etmesi, bu göçmenlerin daha sonra diğer AB Üye Devletlerine de gidebilmesi anlamına geleceğinden, bu konuda ortak bir politika geliştirilmesi gerekmektedir. Söz konusu programla güvenlik odaklı göç politikalarından sıyrılarak insan odaklı bir yaklaşımın hakim olması söz konusudur.

Tampere Programından sonra 2004 yılında kabul edilen ve 2004-2009 yılları arasındaki dönemi kapsayan Lahey Programı hakkında Karaşahin görüşünü şöyle açıklamaktadır:

Lahey Programıyla göç politikasına ilişkin konularda oybirliğinden oy çokluğuna geçilmesi önem arz etse de söz konusu durumun sadece yasadışı göç ve sığınma alanı için geçerli kılınması dikkat çekicidir. Bu durum, AB'nin ortak göç politikası

¹⁹ http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a Erişim Tarihi: 14.07.2016

oluşturulması hedefine sahip olmasına rağmen Üye Devletlerin henüz yasal göç alanındaki yetkilerini Birlikle paylaşmak istemediklerini ortaya koymaktadır. Yasal göçe ilişkin düzenlemeler bakımından orta noktada buluşması oldukça güç olan Üye Devletlerin yasadışı göç konusunda daha uyumlu olmaları da dikkat çekicidir (Karaşahin, 2012, s. 63).

Yasadışı göç yada düzensiz göç bütün AB Üyesi Devletlerin ortak bir sorunu ve istemediği bir durum olmakla birlikte, Üye Devletlerin ihtiyaçları oranında düzenli göçe izin vermek istemeleri ve bu konuda AB tarafından ortaya konulacak ortak bir yaklaşımın ülke menfaatleriyle ters düşebileceği endişesi, bu konuda ortak bir tavır almayı engellemektedir.

Bendel'e göre, Lahey Programıyla bir önceki programda ana ilke olan özgürlükten, güvenliğe doğru bir geçişin yaşandığı dikkat çekmektedir (aktaran, Karaşahin, 2012, s. 62, 63). 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'de ve 2004 yılı Mart ayında İspanya'da yaşanan terör saldırıları, ortak göç politikalarının güvenlik eksenine kaymasındaki en büyük etkenlerden biridir.

Luedtke'ye göre, Komisyon, 2001 yılında AB çapında ekonomik göç sistemi önerisini sunarak bu kapsamda AB iş veritabanı ve "yeşil kart" uygulamasına geçilmesini tasarlamıştır. Fakat diğer yönergelerde görülen aksine, hiçbir AB Üyesi Devlet müzakereler esnasında öneriyi desteklememiş ve bu da önerinin kanunlaşması oranını oldukça düşürmüştür. 2004 yılında Lahey Programının müzakereleri esnasında AB Üyesi Devletler şaşırtıcı bir şekilde Komisyonu, işgücü göçüne ilişkin yeni bir öneri sunmaya davet etmiş, bunun sonucunda 2007 yılında Komisyon Mavi Kart Yönergesini kabul etmiş ve 2009 yılında yürürlüğe girmiştir (aktaran, Sönmez, 2014, s. 246).

Lahey Programının devamı niteliğinde olan Avrupa Birliği Göç ve İltica Paktı 2008 yılında gerçekleştirilmiştir. Söz konusu Paktle; Üye Devletlerin önceliklerini, ihtiyaçlarını ve kabul etme kapasitelerini dikkate alan yasal göç yönetimine geçilmesi, kaçak göçmenlerin vatandaşı oldukları veya giriş yaptıkları ülkelere geri gönderildiğinden emin olunacak şekilde yasadışı göçün kontrol edilmesi, sınır kontrollerinin daha etkili yapılması, sığınma Avrupa'sının kurulması, göçmenlerin vatandaşı oldukları veya geçiş ülkeleriyle kapsamlı bir işbirliği oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır.²⁰

²⁰ <http://www.refworld.org/docid/48fc40b62.html> Erişim Tarihi: 19.03.2016

13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan ve 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması çok önemli değişiklikler içermektedir. AB göç hareketlerinin etkin yönetimini, Üye Devletlerde yasalara uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke uyruklarına adil muamelede bulunulmasını, yasadışı göçün ve insan ticaretinin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi için daha sıkı tedbirler alınmasını sağlamak amacıyla, ortak bir göç politikasının geliştirilmesi kararlaştırılmıştır.²¹

2 Aralık 2009 tarihinde Konsey tarafından kabul edilen Stockholm Programı, özgürlük, güvenlik ve adalet alanında AB'nin 2010-2014 yılları arasındaki hedeflerini belirler. Köktaş ve Yılmaz'a göre, "*Program, Üye Devletlerin topraklarına yasal girişlerin kolaylaştırılmasını ancak yasadışı göç ve sınır aşan suçla mücadele edilmesini; böylece yüksek düzeyde güvenliğin sağlanmasını amaçlamaktadır*" (Köktaş ve Yılmaz, 2010, s. 16). Ayrıca sınırlardaki kontrollerin artırılması ve AB içinde daha güvenli bir ortamın oluşturulması için Avrupa Birliği Üye Devletlerinin Dış Sınırlarının Yönetiminde Operasyonel İşbirliği için Avrupa Ajansı (FRONTEX) ile işbirliğinin geliştirilmesi ve evrensel bir göç yaklaşımı hedeflenmiştir.

Güleç'e göre, "*Stockholm Programı, başta insan hakları örgütleri olmak üzere demokratik hak ve özgürlüklerin ve iltica hakkının kısıtlanacağını, FRONTEX'in rolünün artırılarak sınırların silahlandırılacağını ve baskıcı bir denetim mekanizması oluşturulacağını düşünenler tarafından eleştirilmiştir*" (Güleç, 2015, s. 89).

BM tarafından 1 Ocak 2003 tarihinde yürürlüğe giren "*Tüm Göçmen İşçilerin ve Onların Aile Üyelerinin Haklarının Korunmasına Yönelik BM Konvansiyonu*"nu hiçbir AB Üyesi Devlet imzalamamıştır. 2013 yılında Konvansiyonu benimseyen 46 devlet içerisinden bir tanesi dahi AB üyesi değildir (Sönmez, 2014, s. 233). Bu durum bize AB'nin göçmenlere bakış açısını ve göçmenlere karşı ne kadar temkinli davrandığını göstermektedir. Söz konusu Konvansiyon incelendiğinde göçmenler için talep edilen hakların, uluslararası sözleşmeler ve bildirgelerle tüm insanlar için istenen hakları içerdiği anlaşılmaktadır.

AB'nin göç yönetimine yönelik eleştirilerden biri de düzensiz göç sorununun temeline inmemesi, giderek soruna daha kısıtlayıcı ve kısa vadeli çözümler araması veya çözümleri üçüncü ülke topraklarına yöneltmesidir (ORSAM, 2012, s. 13).

²¹ Lizbon Antlaşmasınının 79. maddesi.

AB'nin göç sorununun çözümünde iki yaklaşımı vardır. Bunlardan ilki güvenlikleştirme, ikincisi ise dışsallaştırma politikalarıdır.

Arslan'a göre, güvenlikleştirme, belli bir politika alanında resmi ve yerleşmiş mekanizmaların dışına çıkarak olağanüstü önlemler almayı meşrulaştırmak için o konuyu olağandışı bir tehdit unsuru haline getiren kavram olarak tanımlanmakta ve birçok araştırmacı tarafından AB göç yönetiminin gelişimini anlamlandırmak için kullanılmıştır (aktaran Güleç, 2015, s. 90).

Geddes'e göre dışsallaştırma, AB göç yönetiminde açık bir şekilde uygulanan bir politikayı tasvir eder. Kavram, göç denetiminin Avrupa'nın sınırlarının dışında yapılması, yani göçmenler için seçilen hedef ülkelerden uzakta yapılması için AB göç sınırlarının taşınması durumunu ifade etmektedir (aktaran ORSAM, 2012, s. 14).

Şemşit'e göre, Tampere Programının değerlendirildiği Komisyon belgesinde "özgürlük" kelimesi 23 kez geçerken, "güvenlik" kelimesi 31 kez geçmiş, Lahey Programında "özgürlük" 22 kez geçerken, "güvenlik" 47 kez geçmiş ve Stockholm Programında "özgürlük" ifadesi 35 kez ve "özgür (free)" ifadesi 10 kez geçerken, "güvenlik" 83 kez ve "güvenli (secure)" 13 kez geçmiştir (aktaran, Kesgin ve Öztaş, 2015, s. 65, 66). AB'ye Üye Devletlerin göç politikalarındaki güvenlik eksenli yaklaşımları sadece aldıkları kararlara değil, aynı zamanda söz konusu programların içeriğine de açık bir şekilde yansımıştır. AB Üye Devletleri önceliği Birliğin güvenliğine vermiş ve bu güvenlik anlayışının etrafında göç politikalarını şekillendirmiştir.

Bu bölümde göç kavramı, göç çeşitleri ve göçün nedenleri ayrıntılı bir şekilde ele alınmaya çalışılmış ve göç meselesinin günümüze ait bir durum olmadığı tarihin eski çağlarından beri insanların çeşitli nedenlerle göç ettiği vurgulanmıştır. Ayrıca Avrupalıların sömürge ülkelere doğru göçü, Avrupa ülkelerinin tarihsel süreçte göçe yaklaşımı ve yaşanan gelişmeler karşısında göç politikalarında nasıl değişikliğe gittikleri incelenmiştir. Birinci ve İkinci Dünya Savaşları nedeniyle yaşanan göçlere ve bu savaşlar sonucunda kurulan yeni devletlerin göçle yüzleşmesine değinilmiştir. Avrupa ülkelerinin AB'den sonra ortak göç politikası oluşturma çabalarına yer verilmiş ve bu politikalar oluşturulurken insan haklarını gözeten bir anlayış yerine, güvenlik odaklı bir yaklaşımın ön planda tutulduğu görülmüştür.

2. BÖLÜM

İNSAN HAKLARI AÇISINDAN SIĞINMA HAKKI VE MÜLTECİLİK

İnsanların sahip oldukları hakları elde etmesi, yaşanan acı tecrübeler sonucunda olmuştur. Geçmişten günümüze kadar geçen zaman diliminde, çok kanlı savaşlar ve mücadeleler sonucunda insan haklarının tüm insanlar için geçerli olması gerektiği kabul edilmiştir. İnsanların, ten rengine, sosyal konumlarına, dinine, etnik kökenine göre çeşitli ayrımcılığa ve haksızlığa maruz kaldığı dönemlerden, tüm insanlık için geçerli olması gereken hakların belirlendiği ve bunun uluslararası düzeyde sözleşmeler ve bildirgelerle resmiyete döküldüğü günümüze kadar, insanlık için çok büyük kazanımlar elde edilmiştir. Ancak kâğıt üzerinde kalan ve uygulamaya dökülmeyen hakların, hiçbir şey ifade etmeyeceğini kabul etmeli ve bu hakların insanların vicdanında yer bulmasını temin etmeliyiz. Haksızlığın herkes tarafından dile getirilmesi ve hak edene hakkının verilmesi gerekir. Ayrıca adaleti sağlamak devletlerin görevi olmalıdır. Devletin adaleti sağlamadığı durumlarda, herkes kendine göre adaleti sağlamaya çalışır ve kişi vicdanına göre adil olanı yapar. Adaletin sağlanmasını talep eden ve haksızlığa uğradığını düşünen bir kişinin, bu talebini dile getirip kendi başına bu konuda sonuç alarak adaleti sağlaması çok zor ve sakıncalıdır. Sonuçta bir haksızlığı gidermek için başka türlü haksızlıklara yol açılabilir.

Siğınma hakkı kavramından önce genel olarak insan haklarının anlaşılması ve daha sonra siğınma hakkının ne ifade ettiğine, kimleri kapsadığına ve bu konuda yapılan çalışmaların neler olduğuna değinmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Siğınma hakkı, günümüz dünyasında temel insan haklarından biri ve hayata geçirilmesine en çok ihtiyaç duyulan haklardandır. Dünyanın çeşitli yerlerinde yaşanan savaşlar, iç karışıklıklar ve siyasi baskılar nedeniyle, başka bir ülkeye göç ederek siğınma hakkı arayan milyonlarca insan vardır. Bu insanlar için siğınma taleplerinin insan haklarına önem veren ve ilgili sözleşmelere taraf olan ülkeler tarafından olumlu karşılanması, en önemli insan haklarından biri olan yaşama hakkını doğrudan etkileyen bir durumdur.

Diğer taraftan, ülkesindeki baskı ve savaş ortamından kaçan ve siğınma hakkı talep eden kişilerin çok fazla olması ve bir anda sınırlara doğru akın etmesi, siğınma talep edilen ülkeleri zor durumda bırakmaktadır. Ayrıca siğınma hakkından yararlanarak farklı menfaatler sağlamak isteyen insanlar yüzünden gerçek hak

sahibi insanlar da mağdur olabilmektedir. Hak sahibi insanlar ile sığınma hakkının kapsamına girmeyen ancak farklı nedenlerle talepte bulunan insanlar çok iyi bir şekilde analiz edilmeli ve uygulamalar bu doğrultuda yapılmalıdır. Hak sahibi kişilerin savaşlar ve baskılardan kaçtıkları ülkelere geri gönderilmeden, ülkelerin durumlarına göre sığınma taleplerinin kabul edilmesi ve en azından güvenli olan diğer ülkelere yönlendirilmeleri gerekmektedir.

2.1 İnsan Hakları ve Tarihsel Gelişimi

Uygun'a göre, "*İnsan hakları kavramını açıklığa kavuşturmak bakımından, önce 'hak' sözcüğünün ne anlama geldiğinin bilinmesi gerekir. İkinci olarak, 'insan olmak nasıl olur da haklara sahip olmanın ölçütü ya da dayanağı olabilir?' sorusuna yanıt aranmalıdır*" (Uygun, 2011, s. 4). TDK Sözlüğüne göre, "*İnsan toplum halinde bir kültür çevresinde yaşayan, düşünme ve konuşma yeteneği olan, evreni bütün olarak kavrayabilen, bulguları sonucunda değiştirebilen ve biçimlendiren canlı*" olarak tanımlanmıştır. Hak ise "*Adaletin, hukukun gerektirdiği veya birine ayırdığı şey, kazanç*" olarak tanımlanmıştır. İnsan tarif edilirken, onu diğer canlılardan ayıran özelliklerine değinilmiş olması, bize insan haklarını kavrama konusunda yardımcı olacaktır.

İnsan ve hak kavramlarından yola çıkarak, insan hakları; "*Hiçbir ayırım gözetilmeden, kişinin sırf insan olduğu için sahip olduğu haklardır*" şeklinde özetlenebilir. İnsan hakları, insan olan herkese gösterilmesi gereken muamele ve insana borçlu olunanın verilmesidir. İnsan hakları hiçbir ayırım gözetmeksizin tüm insanlığı kapsar. İnsan haklarının maddi ve manevi boyutu vardır. İnsan haklarının kaynağını oluşturan ve manevi boyutu ifade eden insanların onurlu bir şekilde yaşamaları, insanların kendilerini değerli hissetmeleri için vazgeçilmezdir. Bu haklara sahip olmayan, kendini özgür hissetmeyen, onuruna zarar verilen ya da temel hakları konusunda engellenen insanın, bilinçli tercihlerde bulunması, hayatına yön vermesi ve başka insanlara faydalı olabilecek işler yapması beklenemez.

Dünyamız üzerinde özel canlılar olarak, insanın değerini ortaya koymak adına Kuçuradi, insanın değerini tanımlarken:

İnsanın değeri derken, bundan insanın diğer canlılara arasındaki özel yerini anlıyorum. İnsana bu özel yeri sağlayan, onun özelliklerinin bütünüdür, onu diğer canlılardan

ayırır olanaklarıdır. Bu olanaklar, insana özgü etkinlikler ve bu etkinliklerin ürünleri olarak görünür (Kuçuradi, 2007, s. 2).

Diğer canlılardan ayrı olarak, insanın özel bir yere sahip olması, onun olanakları ve başarabildikleriyle ilgilidir. Dünyamızın bulunduğu gelişmişlik seviyesine gelmesi, icatlar yapılması, teknolojik olarak ilerlememiz, sanatsal faaliyetlerimiz ve eserlerimiz, bir bütün olarak olanaklarımızı kullanmamızla ilgilidir. İnsanlar dünyada iyi ve güzel işler yaptıkları gibi, olanaklarını kötü amaçlar için kullanıp dünyamızı daha yaşanılmaz hale getirebilmektedir. İnsana olanaklarını kullanma fırsatı verildiği zaman yapabileceklerini, dünyamızın bugün geldiği noktadan ve geçmişinde yaptıklarından gözlemleyerek, tüm insanlara olanaklarını kullanmaları için fırsatlar yaratmalıyız.

İnsan onurunu, insanın değerinin farkındalığı olarak tanımlayan Kuçuradi'ye göre, *"Her insanı, insanın bu yapısal olanaklarını gerçekleştirebilecek şekilde muameleye lâyık kılan da, bu değerdir"* (Kuçuradi, 2007, s. 72). Hangi insanın, olanaklarını kullanarak insanlığa ne gibi katkılar sağlayacağını, ne gibi eserler meydana getireceğini ve potansiyelini nasıl ortaya çıkartarak neler yapabileceğini önceden bilemeyiz. Onur ve haklar bakımından eşit, akıl ve vicdanla donatılmış olan insanların olanaklarını kullanılabilmesi için insan haklarının tüm dünyada egemen olması gerekir.

Kuçuradi'ye göre, *"İnsan onuruna, kendi onurumuza, uğradıklarımızla değil, yaptıklarımızla zarar veririz, çünkü yaptıklarımızdan sorumluyuz, başkalarının bize yaptıklarından değil"* (Kuçuradi, 2007, s. 69). İnsan onuruna zarar verme konusunda, genellikle bize yapılan muameleler karşısında onurumuzun kırıldığını düşünürüz. Örneğin, bir insan işkenceye maruz kaldığı, özgürlüğünden yoksun bırakıldığı ya da hakarete uğradığı zaman, onuruna zarar geldiğini düşünür ve kendini bu ruh hali içine sokarak hayatını kötü yönde etkileyebilecek davranışlar sergiler. Ancak, onurumuza kendi yaptıklarımızla zarar verebileceğimiz düşüncesine sahip olmak, böyle bir durumla karşılaşan insanı, olumsuz düşüncelerden uzaklaştıracak ve kendi yaptıklarına dikkat etmesini sağlayacaktır. Böylece kendi onuruna zarar vermeme düşüncesine sahip olacaktır.

Dworkin'e göre, insan haklarının topluma ve devlete karşı ahlaki öncelik ve üstünlüğü vardır (aktaran Uygun, 2011, s. 6). İnsan hakları doğuştan itibaren kazanılan haklar olduğundan, devletlerden önce de var olmakla birlikte bu hakların

devletler ya da toplumlar eliyle engellenmemesi gerekir. Akıl ve vicdan sahibi olan insanın kendi hayatını yönlendirmesi, tercihlerini yapabilmesi ve olanaklarını kullanabilmesi, temel insan haklarının engellenmemesine bağlıdır. Temel insan hakları korunmadan, diğer haklardan söz edilmesi doğru değildir. İnsan haklarını korumak, öncelikli olarak kamu görevlilerinin sorumluluğundadır. Devlet, insan hakları ihlallerini önlemek için yasal sorumluluklarını yerine getirmelidir. Devletin sorumluluğunda olan insan haklarını korumak görevinin yerine getirilebilmesi için öncelikli olarak kamu görevlilerinin, insan hakları konusunda belli bir bilince sahip olması gerekir. Bu bilincin yerleşmesinden sonra kamu görevlileri insan haklarını çiğnemeyecek ve daha sonra başkaları tarafından çiğnenmesine izin vermeyecektir.

İnsan hakları evrenseldir ve tüm insanlar için geçerlidir. Nerede doğduğuna, zengin ya da fakir olup olmadığına, cinsiyetine, ırkına, dinine, rengine bakılmaksızın, tüm insanlar için aynı şeyler talep edilmelidir. İnsan hakları o kadar kuşatıcıdır ki suçlu ya da masum ayırt etmeksizin, tüm insanlık için geçerli olması hakkında Kuçuradi şunları ileri sürmektedir:

Bir kişide bir insan hakkının korunması söz konusu olunca, bu kişinin kim olduğu önemli değildir; başkasının bir insan hakkını çiğnemiş bir kişi olması bile önemli değil. İnsan olması, insan haklarının onun için de korunması hakkını sağlıyor ona (Kuçuradi, 2007, s. 2).

Bir insanın başka bir insanı öldürerek yaşama hakkına son vermesi, o kişinin temel insan haklarından yararlanamayacağı ve mahrum bırakılacağı anlamına gelmez veya gelemez. Bazı ülkelerde idam cezası hâlen uygulanmaktadır. Bu durum temel insan haklarından olan yaşama hakkını ihlal etmektedir. Ayrıca idam cezası geri dönüşü ve telafisi mümkün olmayan sonuçlar doğurmaktadır. Elbette hukuk çerçevesinde insan öldürmenin ağır bir karşılığı olmalıdır. Başkasını öldüren birini ölümlü cezalandırmak, devletleri ya da intikam için bu kişinin cezasını kendi vermeye çalışan insanları, o insandan farklı yapmaz. Bir insanın öldürülmesine karşı çıkarken, başka bir insanı idamla cezalandırmak ya da öldürmek bizi o insanla aynı konuma sokar. İnsan öldüren birine verilecek cezanın, insan haklarına uygun olmasının yanında, bu kişinin yakalanmasından başlayarak, cezasını çekeceği süre boyunca, herhangi bir insan hakları ihlaline maruz kalmaması da sağlanmalıdır. Başka bir deyişle, bu kişinin de adil olarak yargılanması, kötü muamele ve işkence görmemesi, temel ihtiyaçlarının giderilmesi, sağlık hizmetlerinden yararlanması gibi

konularda farklı muameleye tutulmadan, tüm insanlarla haklar bakımından eşit olmalıdır.

İnsan öldürmek gibi ağır bir suç işleyen bir insanın bile, haklarının korunması gerekir. Ancak herhangi bir suçu olmayan, sırf etnik kökeni, dini ve ten renginin farklı olması gibi nedenlerle, insan haklarından mahrum bırakılan ya da farklı muameleye tabi tutulan milyonlarca insan vardır. İnsan hakları alanında çeşitli çalışmalar yapılmasına rağmen tüm insanlık için bu hakların korunması sıkıntılı bir süreçtir.

Uygun'a göre, *"İnsan hakları taleplerinin ya da daha genel olarak insan hakları mücadelesinin amacı, hakların hukuksal güvenceye kavuşturulmasıdır"* (Uygun, 2011, s. 7). Bir insanın herhangi bir konuda hak iddia edebilmesi, o hakkın hukuk bağlamında tanınmış olmasına bağlıdır. İnsan haklarının ahlaki değerler olarak dünyanın çok eski zamanlarına dayanmasına rağmen hukuken bağlayıcılık içermesi, ancak devletler ya da topluluklar tarafından resmi olarak tanınması ve uluslararası sözleşmelerin iç hukuk sistemlerine aktarılmasıyla olmuştur.

Genel olarak kabul edilen yaklaşıma göre, insan hakları, birinci kuşak (klasik haklar), ikinci kuşak (sosyal ve ekonomik haklar) ve üçüncü kuşak (dayanışma hakları) olarak 3 kategoriye ayrılmaktadır. Birinci kuşak haklar:

- Yaşama Hakkı,
- Kişi Özgürlüğü ve Güvenliği,
- İşkence Yasağı,
- Kölelik Yasağı,
- Düşünce, İfade ve Din Özgürlüğü,
- Mahremiyet,
- Konut Dokunulmazlığı,
- Adil Yargılanma,
- Seyahat Özgürlüğü,
- Evlenme ve Ailenin Korunması,
- Vatandaşlık,
- Toplanma Örgütlenme ve
- Sığınma.

İkinci kuşak haklar:

- Çalışma ve Dinlenme,

- Sendika Kurma,
- Grev ve Toplu Sözleşme,
- Eğitim,
- Kültürel Yaşama Katılma,
- Sağlık ve Beslenme ve
- Konut Edinme.

Üçüncü kuşak haklar ise:

- Barış,
- Çevre,
- Gelişme,
- İnsanlığın Ortak Mirasına Saygı ve
- Halkların Kendi Kaderini Tayin Etmesi gibi hakları içermektedir.

Gemalmaz'a göre, 18. yüzyıl sonundan itibaren ortaya çıkan birinci kuşak haklar "özgürlük" ilkesine dayanmakta ve negatif haklar niteliği taşımakta, ikinci kuşak haklar, Rusya'daki Bolşevik devriminden sonra uluslararası düzleme yansımakla birlikte "eşitlik" ilkesine dayanmakta ve pozitif haklar niteliği taşımakta, 1970'lerden sonra ortaya çıkan üçüncü kuşak haklar ise "dayanışma ilkesine" dayanmaktadır (Gemalmaz, 2010, s. 1628).

Bir başka bakış açısı ortaya koyan Uygun'a göre, "Birinci kuşak haklar burjuvazi ve ariktokrasi, ikinci kuşak haklar işçi sınıfıyla burjuvazi arasında bir çekişme ya da mücadeleyi yansıtır. Üçüncü kuşak haklar ise mücadele değil, dayanışmayı ifade etmektedir" (Uygun, 2011, s. 21).

Birinci kuşak haklar; doğuştan gelen ve sırf insan olduğumuz için sahip olmamız gereken ve devlet dâhil kimse tarafından dokunulmaması ve dokunulduğunda devlet tarafından korunması gereken haklardır. İkinci kuşak haklar devlete sorumluluk yükleyen ve devlet tarafından düzenlenmesi ve hayata geçirilmesi gereken haklardır. Üçüncü kuşak haklar ise hem devlete hem de insanlara sorumluluk yükleyen haklardır. Devletin tek başına korumakta yetersiz kalacağı, ancak insanların bilinçli bir şekilde katkı sunmasıyla korunabilecek haklardır.

İnsan hakları, genel olarak üç gruba ayrılmış olsa da bu hakların önem sırası kendi içinde değişkenlik gösterebilmektedir. Örneğin, birinci kuşak haklar doğuştan

gelen, sırf insan olduğumuz için sahip olduğumuz ve en temel haklarımızı içeren haklar olmakla birlikte, bu hakların korunması için ikinci kuşak haklardan olan eğitim hakkının hayata geçirilmesi çok önemlidir. Birinci kuşak haklardan olan yaşama hakkının korunması için eğitim hakkının önemi hakkında Çotuksöken'in görüşleri şu şekildedir:

Yaşama hakkı en temel haktır; ama bireylerin, bu hakkın korunmasını talep eden kişiler olabilmeleri, bunun öneminin farkına varabilmeleri için bir eğitim sürecinden geçmeleri zorunludur; bu hakkın korunmasının önemini kavrayabilmek için konuya ilişkin olarak tüm toplum bireylerinin, özellikle kamu görevlilerinin de eğitilmiş olması gerekmektedir. (...) Çok yalın bir anlatımla, ancak eğitilmiş, öğrenim görmüş, bilgili insan yaşama hakkı da içinde olmak üzere tüm hakların korunmasına özen gösterebilir, konuya ilişkin talepte bulunabilir, başkalarının talepleri konusunda da duyarlı olabilir. Buradan yola çıkarak eğitim hakkını en temel hak olarak da alabiliriz (Çotuksöken, 2010, s. 34, 35).

15 Haziran 1215 tarihinde Kral John, Papa III. Innocent (Innocentius) ve baronlar arasında imzalanan "*Magna Carta Libertatum*" (Büyük Özgürlükler Sözleşmesi), insan haklarına ilişkin ilk önemli belgedir. Söz konusu Sözleşme, kralın keyfi yönetimine karşı hak ve özgürlükler açısından, XIII. yüzyıldan insanlığa kalan bir hukuk mirasıdır (Dürüşken, 2009, s. 7). Söz konusu Sözleşme din özgürlüğü, miras ve toprak edinme, alt sınıftan biriyle evlenme, keyfi tutuklama ve mala el koymama, gibi alanlarda çeşitli düzenlemeler içermektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde toplumun genelini ilgilendiren çok az konuyu kapsamakla birlikte, hak ve özgürlükler adına büyük bir kazanım olarak görülmektedir.

17. yüzyılda İngiltere'de yapılan çeşitli düzenlemelerle, insan hakları alanında birtakım hakların getirilmesi sağlanmıştır. 1628 yılında İngiltere'de, parlamento tarafından krala kabul ettirilen "*Petition of Rights*" (Haklar Dilekçesi) ile; Magna Carta Libertatum'un getirdiği haklar krala bir kez daha hatırlatılmış, parlamentonun izni olmaksızın vergi konulamayacağı, vergi oranlarının yükseltilemeyeceği, kimsenin keyfi olarak yakalanamayacağı ve hapse atılamayacağı hususu özellikle belirtilmiştir. Bir diğer önemli belge olan 1679 tarihli "*Habeas Corpus*" (bedenine sahipsin) yasası ile gözaltına alınan bir kişiye yargıç önüne çıkarılma hakkı tanınmıştır. 1689 tarihli "*Bill of Rights*" (Haklar Bildirisi/Yasası) ise kişi hak ve özgürlükleriyle ilgili kimi hükümler içeren hukuksal bir belge olmuştur (Kara, 2015, s. 11).

Yukarıda sözü edilen belgeler, tüm insanlıktan ziyade daha çok kiliseyi, toprak sahibi baronları, soyluları ve burjuvaları, kralın keyfi ve baskıcı uygulamalarına karşı korumaya yönelik oldukları ileri sürülse de, getirmiş oldukları bazı haklarla bütün insanlar için önem arz etmektedirler.

1776 yılının Haziran ayında Amerika'nın Virginia eyaletinde kabul edilen "*Haklar Bildirisi*" ile; bütün insanların doğuştan eşit derecede özgür ve bağımsız oldukları, keyfi arama ve yakalama kararlarının hukuk dışı olduğu, basın özgürlüğü, devletin yasama ve yürütme güçlerinin, yargı gücünden ayrı ve bağımsız olduğu gibi haklar kabul edilmiştir. Virginia Haklar Bildirgesinden önce insan haklarıyla bağlantılı olarak ortaya konulan belgeler, tüm insanları kapsamaktan çok belirli bir gruba yönelik hakların getirilmesiyle ilgiliydi. Ancak Virginia Haklar Bildirgesi, tüm insanlar için aynı şeyleri talep ettiğinden bu alanda yapılan ilk önemli çalışma olarak değerlendirilebilir. Bu Bildirgeden kısa bir süre sonra 1776 yılının Temmuz ayında, "*Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi*" ilan edilmiştir. Söz konusu Bildirgeyle; tüm insanların eşit yaratıldığı, yaşam, özgürlük ve mutluluğa erişme gibi haklara sahip olduğu vurgulanmıştır.

1789 tarihli "*Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi*" de ilkler açısından önemlidir. Söz konusu Bildirgeyle; insanların özgür ve eşit doğdukları, her siyasal topluluğun ana amacının hukuksal güvence altındaki doğal insan haklarını korumak olduğu, özgürlüğün; başkasına zarar vermeyen her şeyi yapabilmek olduğu, yasa önünde herkesin eşit olmasından dolayı her yurttaşın, her unvana, her mevkiye, her memurluğa adaylığını koyabileceği, hiç kimsenin yasanın belirlediği durumlar ve öngördüğü biçimler dışında itham edilemeyeceği, gözaltına alınamayacağı ve tutuklanamayacağı, bir kimsenin ancak suçun işlenmesinden önce kabul ve ilân edilmiş olan ve usulüne göre uygulanan bir yasa gereğince cezalandırılabilmesi, her bireyin suçlu olduğu kanıtlanana kadar suçsuz sayılacağı, hiç kimsenin, kamu düzenini bozmadıkça, dinsel inanç ve görüşler de dahil olmak üzere düşüncelerinden dolayı rahatsız edilemeyeceği, her yurttaşın düşünme, yazma ve yazdıklarını yayımlama hakkına sahip olduğu, mülkiyet hakkının kutsal ve dokunulmaz bir hak olduğu ilan edilmiştir.²²

Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesinden iki yıl sonra 1791'de Amerikan Anayasasında değişiklik yapılarak 10 maddelik bir "*Haklar Bildirgesi*" eklenmiştir

²² 1789 tarihli Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesinde yer alan maddelerden özetlenmiştir.

(Reisoğlu, 2001, s. 5). Bu Haklar Bildirgesiyle; kongrenin, din kurumuna saygı göstermeyen, dinin serbestçe uygulanmasını engelleyen ya da ifade ve basın özgürlüğünü ortadan kaldıran veya barışçı bir şekilde toplantı yapma hakkını ve şikayetlerinin düzeltilmesi için hükümete dilekçe verme hakkını engelleyen hiçbir kanunu çıkaramayacağı, insanların kendilerinin, evlerinin, işlerinin ve paralarının makul olmayan araştırma ve müsaderelelere karşı emniyet içinde olma hakkının arama tezkeresi olmadan ihlal edilemeyeceği, herhangi bir cezai durumda kendisinin aleyhine tanıklık etmeye ve tam tazmin olmaksızın, özel mülkiyetini kamunun kullanımına bırakmaya zorlanamayacağı gibi maddeler anayasaya dahil edilmiştir.²³

İnsan hakları açısından yukarıda sözü edilen bildirgeler önem arz etse de, insan hakları anlayışının dünya çapında sağlam bir zemine oturması, yaşanan iki büyük dünya savaşından sonra olmuştur. 26 Haziran 1945 tarihinde yürürlüğe giren Birleşmiş Milletler Antlaşması (BMA), bu alanda öncü antlaşmalardan biridir. Söz konusu Antlaşmayla; bir insan yaşamı içinde iki kez insanlığa tarif olunmaz acılar getiren savaş felaketinden gelecek kuşakların korunması, temel insan haklarına, insan kişiliğinin onur ve değerine, erkeklerle kadınların ve büyük uluslarla küçük ulusların hak eşitliği, adaletin korunması ve Antlaşmadan doğan yükümlülöklere saygı gösterilmesi için gerekli koşulların yaratılması, daha geniş bir özgürlük içinde daha iyi yaşama koşullarının sağlanması, sosyal bakımdan ilerlemenin kolaylaştırılması, ırk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin, insan haklarına ve temel özgürlüklerine bütün dünyada etkin bir biçimde saygı gösterilmesi amaçlanmıştır.²⁴

BMA'da temel insan haklarına, insan kişiliğinin onur ve değerine saygı gösterilmesinin hedeflendiği belirtilmiş; ancak temel insan haklarının neler olduğu konusuna açıklık getirilmemiştir. Bu eksikliği gidermek için 1946 yılında oluşturulan İnsan Hakları Komisyonu tarafından, 1947 yılı Ocak ayında başlayıp 1948 yılı Haziran ayına kadar süren çalışmayla İHEB hazırlandı. 10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda (BMGK) 8 çekimser oya²⁵ karşılık 48 oyla kabul edildi (Reisoğlu, 2001, s. 8). Söz konusu Beyanname hukuki açıdan bağlayıcı olmamasına rağmen insan hakları alanında kendisinden sonra ortaya çıkan, hemen

²³ Amerikan Haklar Bildirgesinde yer alan maddelerden özetlenmiştir.

²⁴ BMA'dan özetlenmiştir.

²⁵ Sovyetler Birliği, Beyaz Rusya, Ukrayna, Polonya, Çekoslovakya, Yugoslavya, Güney Afrika Birliği ve Suudi Arabistan.

hemen bütün insan hakları belgelerine öncülük yapmış ve devletlerin iç hukuklarında yerini almıştır.

Reisoğlu'ya göre, “*Ayrıca Bildirgede ifadesini bulan temel hak ve özgürlüklerin, daha sonra ve çok kere Bildirgedeki şekliyle aynen bir çok devletin anayasasında ve yasalarında yer alması, insan haklarına saygının belli yerel bir yapıya bağlanmasını, insan haklarına uygulamada işlerlik kazandırılmasını sağladı*” (Reisoğlu, 2001, s. 9). Söz konusu Bildirge, tüm dünyaya bu konuda önderlik ederek insan hakları belirlenirken nereden başlanması gerektiğini, insan hakları açısından asgari ölçünün ne olacağını belirlemiş ve insan haklarında daha ileri boyutlara ulaşmanın yolunu açmıştır.

Söz konusu Bildirgede; tüm insanlar için özgürlük, eşitlik, ayrımcılık yasağı, yaşama hakkı, kölelik veya kulluk yasağı, işkence yasağı, keyfi olarak tutuklanma yasağı, suçsuzluk karinesi, özel yaşama saygı, seyahat ve oturma özgürlüğü, sığınma ve kabul edilme, yurttaş olma, evlenme ve aile kurma, mülkiyet, düşünce, din, kanaat ve ifade özgürlüğü, toplanma ve örgütlenme, yönetime katılma, çalışma ve dinlenme, eşit ücret ve sendikaya katılma, eğitim ve kültürel yaşama katılma gibi tüm insanlık için çok değerli olan haklar dile getirilmiştir.

Söz konusu Bildirge, imzalayan ülkeler açısından hukuken bağlayıcı olmamasına rağmen çoğu ülkenin yasalarında ve düzenlemelerinde insan hakları ele alınırken faydalanılan temel belgelerden bir tanesi haline gelmiştir. Ancak uluslararası anlamda bağlayıcı olan bir sözleşme yapma ihtiyacından dolayı, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerinin Korunmasına İlişkin Sözleşme yani “*Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*” (AİHS), 1950 yılında imzalandı ve 1952’de yürürlüğe girdi.

Söz konusu Sözleşmeyle, İHEB’de açıklanan hakların her yerde ve aynı zamanda etkin olarak tanınması ve uygulanması, insan haklarıyla temel özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi, barış ve adaletin temelini oluşturan ve insan hakları konusunda ortak bir anlayışla, temel özgürlüklere olan derin inancı, aynı inancı taşıyan ve siyasal gelenekler, idealler, özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü konularında İHEB’de yer alan bazı hakların ortak güvenceye bağlanması gibi konuları gerçekleştirme yolunda ilk adımların atılması kararlaştırılmıştır.²⁶

²⁶ AİHS’den özetlenmiştir.

AİHS’de genel olarak temel insan haklarına yer verilmiş, sosyal haklar ise Avrupa Sosyal Antlaşması (Şartı) ile düzenlenmiştir. 18 Ekim 1961 tarihinde imzaya açılan Avrupa Sosyal Antlaşmasıyla; herkesin adil, güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarına sahip olması, adil bir ücret alma, örgütlenme, toplu pazarlık hakkı, çocukların, gençlerin ve çalışan annelerin özel olarak korunması, mesleğe yöneltme ve mesleki eğitim alma, sağlığın korunması, sosyal güvenlik, sosyal ve tıbbi yardım alma, sosyal hizmetlerden yararlanma, engellilerin toplumsal yaşamda bağımsız olması, sosyal bütünleşme ve toplumsal yaşama katılma, sosyal, hukuksal ve ekonomik korunma, başka bir ülkede o ülke vatandaşlarıyla eşit koşullar altında kazanç getirici herhangi bir işte çalışma, göçmen işçiler ve bunların ailelerinin korunması ve yardım alması, fırsat eşitliği ve eşit muamele görme, bilgilendirilme ve danışılma, yaşlıların sosyal açıdan korunması, onurlu çalışma, yoksulluğa ve toplumsal dışlanmaya karşı korunma ve konut edinme gibi haklara sahip olması benimsenmiştir.²⁷

BMGK tarafından 1966 yılında kabul edilen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ve Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi ile AİHS’de sağlanan haklara benzer haklar vurgulanmıştır. Ünal’a göre, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi, devletin amaca ulaşmak için yapmak zorunda olduğu şeyleri, Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ise devletin yapmamak zorunda olduğu şeyleri belirtmiştir. Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi, devlete yasaklar koymakta, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ise emirler vermektedir (Ünal, 1994, s. 60). Ayrıca BMGK 1977 yılında ekonomik, sosyal ve kültürel haklar olmaksızın, insanların medeni ve siyasi haklarından yararlanamayacağını, yeni bir ekonomik düzen sağlanmasının insan hakları ve temel özgürlüklerin iyileştirilmesi için önemli etken olduğunu ve bu haklara öncelik verilmesini kabul etmiştir (Ünal, 1994, s. 55).

İnsan hakları alanında bu zamana kadar değinilen belgeler dışında, bölgesel olarak kabul edilen belgeler de bulunmaktadır. 1948 yılında kabul edilen Amerikan İnsan Hakları ve Ödevleri Bildirisi, 1978 yılında yürürlüğe giren Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi ve 1981 yılında kabul edilen Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı bunlara örnektir.

Genel olarak insan haklarının toplandığı belgeler dışında, insan haklarının nasıl uygulanması gerektiğine yönelik olarak yaşanan tereddütleri gidermek ve

²⁷ Avrupa Sosyal Antlaşmasından yer alan maddelerden özetlenmiştir.

uygulamada birlik sağlamak üzere, insan haklarını tek tek ele alan çeşitli sözleşmeler ve bildirgeler hazırlanmıştır. Bu sözleşmeler ve bildirgeler aracılığıyla insan haklarının daha geniş bakış açısıyla incelenmesi sağlanmış ve insan haklarının sadece kâğıt üzerinde kalması önlenerek uygulanabilir hale getirilmesi amaçlanmıştır.

2.2 Sığınma Hakkının Ortaya Çıkışı

Sığınmanın bir insan hakkı olarak kabul edilmesinin tam olarak ne zaman ortaya çıktığını bilinmemektedir. Ancak bir Hitit kralı bir ülkeyle yaptığı anlaşmada, anlaşmaya taraf olan ülkeden kendi ülkesine gelen bir mültecinin geri gönderilemeyeceğini açıkça ifade etmiştir (Odman, 1995, s. 6). Pazarıcı'ya göre, *“Sığınma bir kişinin yabancı bir devletin ülkesine, diplomasi temsilciliğine ya da konsolosluk binalarına, savaş gemileri ya da devlet uçaklarına girerek, kendi devletince ya da başka bir yabancı devletçe kendisine karşı yapılan baskılardan ya da yasal kovuşturmalardan kaçmasını ve bu açıdan sığındığı devletin güvencesini elde etmesini belirtmektedir”* (Pazarıcı, 1989, s. 30). Sığınmacı ise, sığınma talebi veya başvurusu henüz karara bağlanmamış kişidir. Başvurusu karara bağlanıp, sığınma hakkı verilen kişiye ise mülteci denir. BM'ye göre, *“Mülteci ırkı, dini, milliyeti ya da siyasi görüşü nedeniyle, zulüm görmekten haklı sebeplerle korkan, vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanamayan veya yararlanmak istemeyen kişiler”* olarak tanımlanmıştır.

Günümüzdeki sığınma düzenlemelerine benzer bir düzenleme, I. Jüstinyen (M.S. 527-565) tarafından yapılmış ve ağır suçlarla suçlanmayan kişilere sığınma hakkı tanınmasıyla ilgili hükümler içermiştir (Odman, 1995, s. 8). Ayrıca, dünya tarihi boyunca yaşanan çeşitli savaşlar nedeniyle ülkelerini terk etmek zorunda kalan ve başka ülkelerde sığınma arayan insanların sayısı çok fazladır. Abadan-Unat'a göre, *“Dünyanın en geniş çaplı sığınmacı hareketi Güney Asya'da cereyan etti. Hindistan'ın 1947'de bölünmesiyle 14 milyon Hindu ve Müslüman, Hindistan ve Pakistan arasında kendilerine yaşayabilecekleri bir sığınak aramışlardır”* (Abadan-Unat, 2002, s. 33).

Odman'a göre, Avrupa'da sığınma geleneğinin başlangıcı olarak Ortaçağ Avrupa'sında, mezhep farklılıklarından dolayı insanlar üzerinde uygulanan baskı ve zulüm, yoğun sığınma ve kıtalararası göç olaylarına neden olmuştur (Odman, 1995, s. 10). İspanya'da Arap egemenliğine son verildikten sonra burada bulunan Araplar

ve Yahudiler ülkeden kovulmuşlar; Araplar Kuzey Afrika'ya, Yahudilerin bir kısmı Avrupa'ya diğer kısmı ise Osmanlı topraklarına yerleştirilmiştir (Odman, 1995, s. 9).

20. yüzyılın başlarında yaşanan Balkan Savaşı, Birinci Dünya Savaşı ve Rus Devrimi, milyonlarca insanın göç etmek zorunda kalmasına yol açmış ve bu insanlar kendilerine sığınacak güvenli bir ülke aramışlardır. Yaşanan büyük insanlık dramları, bu konuda ortak bir çözüm bulunması zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Mültecilerin korunmasına yönelik ilk örgütlenme, Milletler Cemiyeti tarafından gerçekleştirilen F. Nansen Milletler Cemiyeti Mülteciler Yüksek Komiserliği olmuştur. Yüksek Komiserliğini ünlü kaşif Dr. F. Nansen'in yaptığı bu örgütlenmeyle Birinci Dünya Savaşı tutsaklarının ülkelerine dönüşlerini sağlamaya yönelik çalışmalar hayata geçirilmiş, Türk-Yunan savaşı sırasında Anadolu'da yaşayan ve Yunanistan'a gitmek isteyen bir milyondan fazla Rum ile yarım milyondan fazla Türk'ün çeşitli yerlere gönderilmesi durumu ortaya çıkmıştır (Odman, 1995, s. 16).

1938 yılında 31 ülkenin katılımıyla, Londra'da faaliyet gösterecek Hükümetlerarası Mülteciler Komitesi oluşturulmuştur. Mülteci sayısına paralel olarak görevleri de artan komite, çalışmalarını 1946 yılına kadar sürdürmüştür. 1943 yılında Washington'da, 44 ülkenin katılımıyla imzalanan Antlaşmayla Birleşmiş Milletler Yardım ve Yeniden Yapılanma Yönetimi (BMYYY) adı altında bir teşkilat kurulmuş ve bu teşkilat İkinci Dünya Savaşında zarara uğrayan, hasar gören ülkelerin onarımı ve savaş kurbanlarına destek amacıyla oluşturulmuştur. 1946 yılında, BMYYY'nin yerine Uluslararası Mülteciler Örgütü kurulmuştur. Bu örgütün amacı, mültecilerle yerlerini terk etmeye zorlanan kişilerin sorunlarına çözüm üretmek ve bu örgüt görev yaptığı dönemde içerisinde yaklaşık olarak 1 milyon 600 bin kişiye yardım etmiştir (Odman, 1995, s. 18, 19, 27).

Odman'a göre, 1920-1935 yılları arasındaki dönem, mülteci kavram ve tanımının hukuki açıdan ele alındığı, 1935-1939 yılları arasındaki dönem ise hukuki yaklaşımın aksine mültecilerle ilgili belgelerin sosyal içerik taşıdığı bir dönem olmuştur. 1938-1950 yılları arasındaki dönem ise bireyci yaklaşımın hakim olduğu bir dönem olarak göze çarpmaktadır (Odman, 1995, s. 20-24).

26 Haziran 1945 tarihinde kabul edilen BMA ile birlikte, mülteci sorunu BM'nin en önemli sorununu oluşturmuştur (Odman, 1995, s. 26). BMA'da, temel insan haklarına, insan kişiliğinin onur ve değerine saygı gösterilmesinin hedeflendiği belirtilmiş; ancak temel insan haklarının neler olduğu konusuna açıklık getirilmediğinden bu eksikliği gidermek amacıyla 1948 yılında BMGK tarafından

kabul edilen İHEB’de sığınma hakkıyla bağlantılı haklar düzenlenmiştir. Bu haklar şöyle sıralanabilir:

- Hiç kimse keyfi olarak yakalanamaz, tutuklanamaz ve sürgün edilemez (Madde 9).

- Herkesin, her Devletin sınırları içinde seyahat ve oturma özgürlüğüne hakkı vardır. Herkes kendi ülkesi de dâhil herhangi bir ülkeden ayrılma ve o ülkeye dönme hakkına sahiptir (Madde 13).

- Herkesin, sürekli baskı altında tutulduğunda, başka ülkelere sığınma ve kabul edilme hakkı vardır. Gerçekten siyasal nitelik taşımayan suçlardan kaynaklanan ya da Birleşmiş Milletlerin amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden kaynaklanan kovuşturma durumunda, bu hak ileri sürülemez (Madde 14).

- Herkesin bir ülkenin yurttaşı olmaya hakkı vardır. Hiç kimse keyfi olarak uyrukluğundan yoksun bırakılamaz, kimsenin uyrukluğunu değiştirme hakkı yadsınamaz (Madde 15).

İHEB’in taraf devletler açısından hukuken bağlayıcılığı olmadığından İHEB’de belirtilen sığınma hakkının uygulanabilmesi, ilgili maddelerin devletlerin kendi iç hukukları aracılığıyla yasal hale getirilmesine bağlıdır. AİHS taraf devletler açısından bağlayıcı olmasına rağmen söz konusu Sözleşmede sığınma hakkıyla ilgili maddelere yer verilmemiştir.

2.3 BMMYK’nın Kurulması ve 1951 Cenevre Sözleşmesi

2.3.1 BMMYK’nın Kurulması

Dünya üzerinde mülteci akınlarının en büyük nedeni savaşlardır. BMMYK eski İstanbul temsilcisi Fuat ÖZDOĞRU, dünyada yaşanan savaşlarla ilgili olarak şu belirlemeleri yapmaktadır:

MÖ 3600 yılından bu yana kayıtlı tarihte 14.500’ün üzerinde büyük savaş olmuş ve bu savaşlarda dört milyarın üzerinde insan ölmüştür. (...) 1945’ten bu yana vuku bulan savaşlardaki can kaybının %90’ını siviller oluşturmaktadır. I. Dünya Savaşında bu oran %10, II. Dünya Savaşında %50 olmuştur. Savaşların planlaması ve uygulamasında erkeklerin ağırlığı bulunmaktadır. Ancak bu savaşlarda en çok zarar görenler, kadınlar ve çocuklardır. BM kaynaklarına göre, 1999’da dünya güçleri sadece ordularını harekete geçirmek için yaklaşık 719 milyar dolar harcadılar (aktaran Özkan, 2009, s. 35).

Bu savaşların yarattığı yıkımı anlama konusunda yukarıdaki veriler çok değerlidir. Savaşlar nedeniyle çok sayıda masum insanın, en temel insan hakkı olan yaşama hakkı ellerinden alınmaktadır. Karar verici konumda bulunan insanların iki dudağı arasından çıkacak kelimelerle milyonlarca insanın hayatı yok edilmektedir.

Savaşlar nedeniyle en çok zarar gorenler, genelde en suçsuz olanlardır. Ayrıca savaşlara ya da askeri faaliyetlere harcanan paraların miktarına bakıldığı zaman, dünya üzerinde yaşanan fakirliği tamamıyla ortadan kaldıracak kadar çok paranın bu tür faaliyetlere harcanmasının, insanlık açısından çok büyük kayıp olduğu anlaşılacaktır. İkinci Dünya Savaşında lenlerin yarısının sivil vatandaşlar olması, dünya devletlerini bu konuda çözüm üretmek üzere harekete geçirmiştir. Kılıç'a göre, *"1944-1951 yılları arasında 20 milyona yakın insan daha güvenli bir yerde yaşayabilmek umuduyla yer değiştirmiştir"* (aktaran zkan, 2009, s. 44).

1951 yılına kadar çeşitli örgütlenmeler altında mülteci sorununa çözüm bulunmaya çalışılmıştır. İkinci Dünya Savaşı sırasında yaşanan acılardan ders alan BM lkeleri, aynı acıların tekrar yaşanmaması, dünya genelinde mülteci sorunlarını zmetmek ve mültecileri korumak, uluslararası faaliyetleri koordine etmek ve yürütmek amacıyla 14 Aralık 1950 tarihinde BMGK tarafından BMMYK'nın kurulmasını kabul etmişlerdir. İlk Yüksek Komiser olarak avukat Gerrit Jan van Heuven Goedhart atanmıştır (Odman, 1995, s. 31). Aradan geçen süre içerisinde farklı komiserler görev yapmıştır. En son olarak BMGK tarafından 2016 yılı Ocak ayından itibaren 5 yıllık süre için BMMYK görevini yürütmek üzere Filippo Grandi seçilmiştir. BMMYK ilk kurulduğunda üç yıl için geçici olarak görev yapmak üzere planlanmış olsa da artan mülteci sorunları ve siyasi gelişmeler nedeniyle görev süresi 1954 yılından itibaren 5 yılda bir uzatılarak bugünlere kadar varlığını sürdürmüştür.

BMMYK'nın temel amacı; mültecilerin refahını sağlamak, sahip oldukları hakları korumak, ihtiyaç duyan herkesin başka bir ülkeden sığınma hakkını talep edebilmesini, mülteci olarak başvurabilmesini ve gerekli koşullar sağlandığı zaman da evlerine gönüllü olarak geri dnebilmelerini sağlamaktır. BMMYK, devletleri ve diğer aktörleri teşvik ederek zorla yerinden edilme durumlarını asgari düzeye indirmeyi hedefler. Bu amaçla, sorunların barışçıl yollarla çözümünü ve insan haklarının korunmasına yönelik teşvik edici koşulları gündeme getirir ve kadınların, ayrıca çocukların, toplumun diğer kesimindeki insanlarla eşit haklara sahip

olmalarını teşvik eder. Bunların yanı sıra çocukların ihtiyaçlarının yerine getirilmesi konusunda özel bir hassasiyet gösterir.²⁸

Mültecilik statüsü devletler veya BMMYK tarafından belirlenmektedir. Devletler kendi iç hukuklarında yapmış oldukları düzenlemeler aracılığıyla kendilerine sığınan kişilere mültecilik statüsünü tanımaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesinin 35. maddesi gereğince; mültecilik statüsünü tanıması gereken ülkelerin buna uyup uymadıklarını denetlemek BMMYK'nın görevidir. BMMYK coğrafi sınırlama nedeniyle sığındıkları ülke tarafından mülteci olarak kabul edilmeyen, ancak mülteci statüsüne uygun olduklarına karar verilen kişileri üçüncü ülkelere yerleştirmek için çalışmalar yapmaktadır.

Altınışik ve Yıldırım'a göre, BMMYK'nın yetki alanına 1951 Cenevre Sözleşmesiyle tanımı yapılmış mülteciler girmektedir. Ancak bölgesel bir sözleşme olan ABÖ Sözleşmesinde yapılan tanımda belirtilen nedenlerle ülkesini terk etmeye zorlanmış kişileri tüzüğünde değişiklik yapmadan Genel Kurul kararıyla ilgi alanına dahil etmiştir (Altınışik ve Yıldırım, 2002, s. 9).

BMMYK'nın 2015 yılı Küresel Eğilim Raporu, dünya genelinde zorla yerinden edilmelerin en yüksek düzeye ulaştığını göstermektedir. Dünya genelinde savaşlar, çatışma, zulüm, yaygın şiddet ve insan hakları ihlallerinden kaynaklanan yerinden edilmelerin bir önceki yıla göre 5.8 milyon kişi artarak yaklaşık olarak 65.3 milyona ulaştığı tespit edilmiştir. 2015 yılı boyunca 201.400 mülteci ise ülkesine geri dönebilmiştir. 21.3 milyon kişi mülteci durumunda ve bunların 16.1 milyonu BMMYK'nın, 5.2 milyon kişinin ise Birleşmiş Milletler Yakın Doğu Filistin Mültecileri Yardım ve Çalışma Ajansının (UNRWA) koruması altındadır. BMMYK'nın koruması altındaki mültecilerin yarısından fazlasını Suriye (4.9 milyon), Afganistan (2.7 milyon) ve Somali'den (1.1 milyon) gelen mülteciler oluşturmaktadır. 40.8 milyon kişi ülkesi içinde yerinden edilmiş ve 3.2 milyon kişi ise sığınma başvurusunun cevabını beklemektedir. Refakatçisiz veya tek başına olan 98.400 çocuk sığınma başvurusunda bulunmuştur. Ayrıca sadece 2015 yılında 12.4 milyon kişi savaşlar, çatışmalar ve zulüm nedeniyle yerinden edilmiştir. 2015 yılında her gün ortalama 34.000 kişi mülteci, sığınmacı olmuş veya ülkesi içinde yerinden edilmiştir. Ayrıca Avrupa bölgesinde toplam 4.4 milyon mülteci bulunmaktadır. Ayrıca dünya

²⁸ <http://www.unhcr.org/turkey/home.php?page=60> Erişim Tarihi: 26.04.2016

genelinde Türkiye, 2.5 milyon kişiyle en çok mülteci kabul eden ülke konumundadır (BMMYK, 2016, s. 2, 3).

Yukarıda sözü edilen raporun ortaya koyduğu veriler, dünya genelinde yerinden edilmelerin korkunç boyutlara ulaştığını, yaşanan savaşlar ve iç çatışmalar devam ettiği sürece bu eğilimin artarak devam edeceğini ortaya koymaktadır. BMMYK yapmış olduğu çalışmalarla bu insanlık sorununa çare bulmaya çalışsa da ülkelerin yeterince destek sağlamaması nedeniyle istenilen ölçüde başarılı olamamaktadır. Başka bir bakış açısıyla BMMYK'nın yardım edebilme sınırlarını zorlayan sayıda mülteci hareketi olduğu sürece bu yardımlar yetersiz kalacaktır.

1948 tarihli İHEB ve 1967 tarihli ÜSB'de sığınma hakkına yer verilmesine rağmen AİHS'de, 1951 Cenevre Sözleşmesinde ve bu Sözleşmenin 1967 Protokolünde sığınma hakkıyla ilgili bir hüküm bulunmamakta ve bu kavram yerine mülteci kavramı ele alınmaktadır. Ancak BMMYK, sığınma hakkı konusunda dikkatli bir politika izlemekten yana tavır sergileyerek yaşanan sıkıntıları en aza indirmeye çalışmaktadır. Dünya üzerinde yaşanan mülteci hareketinin en aza indirilmesi için, dünya barışının sağlanarak iç savaşların, zulümlerin sona erdirilmesi ve BMMYK'nın iş yükünün azaltılması daha akılcı bir çözüm yolu olacaktır.

BMMYK'ya göre, temel insan haklarının ihlali, mültecilerin kaçışlarında temel etkidir. Bu ihlaller, gönüllü ve güvenli geri dönüşleri de engellemektedir. Bu nedenle mültecilerin sığındıkları ülkelerde korunabilmelerinin temel sebebi, insan haklarına saygı olmalıdır (aktaran Altınışik ve Yıldırım, 2002, s. 111).

2.3.2 1951 Cenevre Sözleşmesi

14 Aralık 1950 tarihinde kabul edilen ve 28 Temmuz 1951'de Cenevre'de imzalanan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme, 1951 Cenevre Sözleşmesi olarak anılmaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesinin imzalanmasıyla birlikte sığınma hakkıyla ilgili yeni adımlar atılmaya başlamıştır. Söz konusu Sözleşmede mülteci statüsünün uygulanmasıyla ilgili olarak; *"1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında*

*bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır*²⁹ şeklinde bir tanım geliştirilmiştir.

Bu Sözleşmeyle taraf devletlere “1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da meydana gelen olaylar” ya da “1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar” tümcelerinden birini seçebilme imkânı tanınmıştır. Ayrıca ilk seçeneği kabul eden her Taraf Devlet, herhangi bir zamanda BM Genel Sekreterine göndereceği bir notla, ikinci seçeneği kabul ettiğini duyurarak yükümlülüklerini genişletebileceği kabul edilmiştir. Türkiye Sözleşmeyi imzalarken “1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da meydana gelen olaylar” tümcesini kabul ederek coğrafi açıdan sınırlama getirmiştir. Türkiye’nin bu seçeneği tercih etmesinin arkasında bulunduğu coğrafi konum nedeniyle maruz kaldığı ve bundan sonra kalabileceği sığınmacı akınının önüne geçmek istemesi yatmaktadır.

Başlangıçta “1 Ocak 1951 yılından önce Avrupa’da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar” Sözleşme kapsamına alınmıştır. 1951 yılından sonra meydana gelen olayların Sözleşme kapsamında olmaması nedeniyle yaşanan sıkıntıların önüne geçmek ve Sözleşmenin kapsamını genişletmek amacıyla Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair 1967 Protokolü kabul edilmiş ve tarih sınırlaması Protokole taraf ülkeler için kaldırılmıştır.

Dünyadaki 190 devletten 140’ı bu Sözleşmeyi ve bu Sözleşmeyle ilgili 1967 Protokolünü imzalamıştır. Üye devletler, mültecileri koruyacaklarını ve non-refoulement (mültecileri baskı görecekları bir ülkeye geri göndermeme) ilkesine riayet edeceklerini taahhüt etmişlerdir (Castles ve Miller, 2008, s. 144). Mart 2010 itibarıyla bu Sözleşmeye ilişkin tarafı devlet sayısı 144’e çıkmıştır (Gemalmaz, 2010, s. 581).

1951 Cenevre Sözleşmesinin 42. maddesiyle taraf ülkelerin bazı maddeler (1, 3, 4, 16 (1), 33, 36-46 dâhil) dışındakiler hakkında çekince koyabilecekleri, ayrıca çekince koyan her taraf devletin, BM Genel Sekreterine göndereceği bir duyuruyla söz konusu çekinceyi her zaman geri alabileceği düzenlenmiştir. Çekince koyulamayacak maddelere bakıldığında; mülteci tanımı, ayırimcılık yapılmaması, dini vecibelerin yerine getirilmesi, mahkemelerden yararlanma, “geri göndermeme” ilkesi gibi mülteciler açısından son derece önemli konular göz önüne alınarak

²⁹ 1951 Cenevre Sözleşmesinin 1. maddesinin A fıkrasının 2. bendi.

düzenleme yapıldığı anlaşılmaktadır. Sözleşmede yer alan diğer maddelerin de önemli olduğu konusunda şüphe bulunmamakla birlikte, Sözleşmeyi imzalayacak devletlerin sayısının daha fazla olması için taraf devletlere bazı maddeler dışında kendilerine uymayan maddelerle ilgili çekince koyabilmeleri yönünde bir uygulamaya gidilmiştir.

Türkiye, bulunduğu coğrafi konum itibarıyla kritik bir bölgede olması, göç güzerhâgında yer alması ve geçmişinde yaşamış olduğu toplu göçler ve diğer nedenlerden dolayı coğrafi sınırlama hakkını saklı tutarak, Avrupa dışından gelen kişileri mülteci olarak kabul etmemektedir. Türkiye, Avrupa kökenli olmayan sığınmacıları mağdur etmemek için bu kişileri “Geçici Koruma” statüsünde kabul etmiştir. Türkiye bulunduğu konum itibarıyla iç karışıkların, savaşların kendisini çevrelediği bir bölgededir. Bu durum 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolünün imzalandığı dönemlerde de böyle olduğu gibi halen etrafında savaşlar ve iç karışıklar artarak devam etmektedir.

Suriye’de yaşanan iç karışıklıklar nedeniyle şu anda ülkemizde bulunan milyonlarca Suriyeli, Geçici Koruma Statüsünden yararlanmaktadır. Geçici Koruma Statüsünün temelini, 20 Temmuz 2001 tarihli Avrupa Konseyi Geçici Koruma Yönergesi oluşturmaktadır. Söz konusu Yönergeye göre, *“Geçici Koruma; üçüncü ülkelerden gelen ve kendi ülkelerine geri dönemeyen yurdundan ayrılmaya zorlanmış kimselerin kitlesel sığınması ya da yakın bir kitlesel sığınma tehlikesi durumunda, özellikle de sığınma sisteminin bu akınlı, etkili işleyişi olumsuz biçimde etkilenmeksizin başa çıkamayacağına dair bir riskin bulunması durumunda, ilgili kişilerin ve koruma talep eden diğer kimselerin menfaatleri doğrultusunda bu tür kişilere acil ve geçici koruma sağlanması anlamına gelir.”*³⁰ şeklinde tanımlanmıştır.

1993 yılında İsveç’te düzenlenen ve 17 ülkenin katılımıyla gerçekleşen Üçüncü Uluslararası Konferansta yapılan açıklamalara göre, Bosna Hersek’ten gelen yaklaşık 400 bine yakın sığınmacı için özel programlar uygulanmış, bütün ülkelerde geçici koruma yaklaşımı kabul edilmiş ve sığınma talebinde bulunanlara insancıl nedenlere dayalı olarak oturma izni verilmiştir (Odman, 1995, s. 69).

1967 Protokolünde coğrafi sınırlamayı devam ettirme hakkı devletlere tanınmış, ancak mülteci tanımının içeriğinde herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

³⁰ Avrupa Konseyi Geçici Koruma Yönergesinin 2. maddesinin (a) fıkrası.

Bu konu hakkında Odman'ın görüşü şöyledir:

Tanımda gerekli değişikliğin yapılmaması dolayısıyla savaş, politik ve ekonomik karışıklıklarla doğal afetler nedeniyle ülkesini terk etmek zorunda kalan kişilerin de facto durumu, Protokole yansıtılmamış bu husus sorunun ortada kalmasına neden olmuştur. Söz konusu olaylar, kişiler üzerinde gerçek bir korku yaratmasına karşın, bunlar baskı ve zulüm nedeniyle meydana gelen korku niteliği taşımadığından bu olaylara maruz kişiler, Sözleşmede yer alan haklar rejiminin dışında kalmışlardır (Odman, 1995, s. 42)

1967 Protokolünde mülteci tanımının genişletilmemesi, 1951 Cenevre Sözleşmesi açısından çok büyük bir eksiklik olarak görülmekte ve mülteci tanımındaki dar kapsamı nedeniyle eleştirilmektedir. Bu eksiklik uluslararası diğer sözleşme ve bildirgelerle ya da ülkelerin iç hukuklarında yapmış oldukları düzenlemelerle giderilmeye çalışılmıştır.

Söz konusu Sözleşmenin dayandığı ve can alıcı noktalarından birisi ise “zulüm” kelimesidir. Tanımda yer alan çeşitli durumlar nedeniyle, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korkan veya haklı nedenlere dayanan zulüm korkusu taşıyan kişilere mülteci statüsü uygulanacağından, bu kelimenin iyice anlaşılması ve ona göre değerlendirme yapılması gerekir. TDK Sözlüğüne göre, “Zulüm, güçlü bir kimsenin yasaya veya vicdana aykırı olarak başkasını uğrattığı kötü durum, eziyet ve cefa” olarak tanımlanmıştır. Korku ise “Bir tehlike veya tehlike düşüncesi karşısında duyulan kaygı, üzüntü, kötülük gelme ihtimali” olarak açıklanmıştır.

Tanımda ifadesini bulan nedenlerden dolayı zulüm korkusu taşıyan insanlar, bu kapsamda değerlendirilir. Her sığınma başvurusunun çok iyi analiz edilerek değerlendirilmesi gerekir. Çünkü her olay, kişiler üzerinde aynı etkiye neden olmayacaktır. Kimilerine göre üstesinden çok rahat gelinebilecek bir olay, başkaları için zulüm haline gelmiş olabilir. Bundan dolayı kişilerin içinde buldukları durum, o anki duygu ve düşünceleri göz önüne alınarak her olay kendi içinde değerlendirilmelidir. Aksi takdirde, sığınma başvurularına belirli kurallara ve olaylara bağlanmış objektif olmaktan uzak cevaplar verilecektir. “Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında El Kitabı”na göre, hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında bulunma haliyle insan haklarının ağır biçimde ihlali de zulüm olarak kabul edilir (BMMYK, 2013, s. 14).

1951 Cenevre Sözleşmesi, mülteciler için önemli katkılar sunmakla birlikte, Sözleşmenin 33. maddesiyle getirilen ilke, çok büyük önem arz etmektedir. Söz konusu maddeye göre, *“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.”* Buna *“non-refoulement”* yani *“geri göndermeme”* ilkesi denir. İlgili maddeyle mülteciye tanınan bir hak olarak *“geri göndermeme”* ilkesi belirtilmiş olmasına rağmen henüz mülteci statüsünü kazanamamış kişiler olan sığınmacılar için de bu ilkenin geçerli olduğu kabul edilir. Ayrıca sığınmacının ülkeye yasadışı yollardan girmiş olmasının da bir önemi yoktur. Çünkü yasal yollardan ülkeye girme olanakları genelde kalmadığından bu yola başvurmak zorunda kalmışlardır.

Non-refoulement yani *“geri göndermeme”* ilkesinin ilk uygulamalarından olan bir Aztek prensibine göre, *“Eğer bir esir kendi sahibinden kaçır ve korunmak için size gelirse, onu geri göndermeyin, o sizin yerlerinizden birinde yaşayabilir ve siz ona kötü ve kaba davranmayın”* şeklinde ifade edilmiştir (aktaran Odman, 1995, s. 7).

“Geri göndermeme” ilkesi, 1951 Cenevre Sözleşmesinin dışında başka sözleşmelerde de kendine yer bulmuş, çok önemli bir ilkedir. 1984 tarihli İşkenceye ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşmenin 3. maddesi, *“Hiçbir Taraf Devlet bir şahsı, işkenceye tabi tutulacağı tehlikesinde olduğuna dair esaslı sebeplerin bulunduğu kanaatini uyandıran başka devlete geri göndermeyecek, sınır dışı etmeyecek veya iade etmeyecektir.”* şeklinde düzenlenmiştir. Ayrıca 1969 yılında imzaya açılan ve 1978 yılında yürürlüğe giren *“Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi”* nin 22. maddesinde, *“Bir yabancı hiçbir halde, ırk, vatandaşlık, din, sosyal statü ya da siyasal görüşlerinden ötürü yaşam hakkının ya da kişi özgürlüğünün tehlikeye düşecek bulunduğu bir ülkeye, o ülkenin söz konusu yabancı kişinin vatandaşı bulunduğu ülke olup olmadığına bakılmaksızın, sınır dışı edilemez yahut geri gönderilemez.”* ilkesi benimsenmiştir.

Kişilerin yaşam ve özgürlüğünün tehlikeye gireceği ülkelere geri gönderilmemesi, insan hakları açısından çok önemlidir. Ancak bu ilkenin de istisnası ilgili Sözleşmede; *“Bulduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda ciddi sebepler bulunan veya özellikle ciddi bir suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümle mahkum olduğu için söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya*

devam eden bir mülteci, işbu hükmden yararlanmayı talep edemez.” şeklinde açıklanmıştır.

1951 Cenevre Sözleşmesiyle taraf ülkelere tanınan coğrafi sınırlama hakkı, taraf ülkelerin imzaladıkları bu Sözleşme ve diğer sözleşmelerle benimsedikleri “*geri göndermeme*” ilkesiyle uygulanabilirliğini yitirmektedir. Daha önce açıklanan İşkence ve Diğer Zalimane Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşmesinde yer alan ilgili madde gereğince sağlanan korumadan, coğrafi sınırlama nedeniyle mülteci olarak kabul edilmeyen kişiler de yararlanmaktadır. Bu durumda coğrafi sınırlama, genel anlamda taraf devletler için uygulanabilir olmaktan çıkmakta ve mülteci statüsünde olmasa bile temel insan haklarının korunduğu bir uygulamayla koruma sağlanmaktadır.

1951 Cenevre Sözleşmesinin dar kapsamına rağmen “*vatansız kişiler*” bu Sözleşmede yer bulmayı başarmışlardır. 1954 tarihli Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşmeye göre, kendi yasalarının işleyişi içinde hiçbir devlet tarafından vatandaş olarak sayılmayan bir kişiye “*vatansız kişi*” denir. Vatansız olmak tek başına mülteci statüsünü kazanmayı gerektirmez. *Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında El Kitabı*'na göre, vatansız mültecilerin durumu açıklanırken “*tabiiyetini taşıdığı ülke*” ifadesinin yerine “*önceki olağan ikamet ülkesi*” ifadesi, “*korumadan yararlanmak istemeyen*” yerine ise “*dönmek istemeyen*” ifadesi kullanılmaktadır (BMMYK, 2013, s. 22). Vatansız kişilerin mülteci sayılabilmeleri için, mülteci tanımında öngörülen nedenlerle evvelki daimi ikamet ülkelerinin dışında bulunmaları gerekir. Bu nedenlerin bulunmadığı hallerde vatansız kişi mülteci sayılmaz. Uluslararası Af Örgütü'nün (AMNESTY) 2013 yılı “*Dünyada İnsan Haklarının Durumu Raporu*”na göre, büyük dünya kentlerinin nüfusuna eşit olan 12 milyon vatansız kişi vardır ve bunların yaklaşık yüzde 80'i kadındır. Bu kişiler küresel vatandaşlardır ve onların korunmasının sorumluluğu hepimize aittir. Çünkü ister kendi ülkelerinde ister başka yerde olsunlar, insan haklarının korunması tüm insanlara sağlanmalıdır (AMNESTY, 2013, s. 7).

1951 Cenevre Sözleşmesine göre, insanların mülteci statüsünü kazanabilmesi için vatandaşı olduğu ülkenin dışına çıkması gerekir. *Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında El Kitabı*'na göre, “*Ülkesini terk ettiği sırada mülteci olmayan, fakat daha sonra yurt dışındayken bu statüye hak kazanan kimselere yerinde mülteciler denir*” (BMMYK, 2013, s. 21).

Yokluklarında menşei ülkelerde gerçekleşen olaylardan dolayı bu statü kazanılabilir. Bu statü diplomatlara, savaş tutsaklarına, öğrencilere ve göçmen işçilere tanınmıştır.

Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında El Kitabı'na göre, "Mülteci statüsünün tanınması ilgiliye mülteci sıfatını vermeyip, sadece bu statünün varlığını açıklamış olur. Diğer bir deyimle, ilgili mülteci statüsü tanındığı için mülteci olmaz, tersine, mülteci olduğu için bu statü kendisine tanınır" (BMMYK, 2013, s. 10). Bu açıklamadan yola çıkarak; bir kişinin sığındığı ülke tarafından mülteci olarak kabul edilmemesinden o kişinin mülteci olmadığı anlamı çıkarılamaz. Sadece 1951 Cenevre Sözleşmesi ve bu Sözleşmeye ait 1967 Protokolünde yer alan ölçütleri taşımadığı değerlendirilir.

1951 Cenevre Sözleşmesi, taraf devletlere bazı sorumluluklar yükleyerek, mültecilere bazı haklar tanımaktadır. Söz konusu Sözleşmeyle, taraf devletlerin mültecilere kendi vatandaşı gibi davranmasını gerektirecek haklar mültecilere sağlanmıştır. Ayrıca mülteciler arasında ırk, din ve kültür ayrımı yapılmaksızın, bütün mültecilere eşit davranılması gerektiği söz konusu Sözleşmeyle kabul edilmiştir. İHEB'de "Herkes ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal ya da başka türden kanaat, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet, doğuş veya başka türden statü gibi herhangi bir ayırım gözetilmeksizin, bu Bildirgede belirtilen bütün hak ve özgürlüklere sahiptir" şeklinde kabul edilen maddeyle, mülteciler temel hak ve özgürlüklerden sığındıkları ülkenin vatandaşları gibi yararlanırlar.

Sığınma hakkı ve iltica etme hakkının birbirinden ayrılmasıyla ilgili olarak Odman şu düşünceleri ileri sürmektedir:

Gerek literatüre gerekse uluslararası düzenlemelere göre, iltica etme hakkı ve bunun sonucunda mülteci olma; hukuki bir statünün kazanılmasını, sığınma hakkıyla sığınmacı olmak ise, hukuki statü kazanılmasından daha çok, fiili ve sığınılan ülkenin yasalarından mülteciler gibi yararlanılmasını öngörmeyen kısa süreli bir barınma durumunu ifade etmektedir (Odman, 1995, s. 189).

Sığınma hakkı, İHEB'de yer almış, ancak 1951 Cenevre Sözleşmesinde bu hakka değinilmemiştir. Mülteci olarak kabul edilebilmek için bekleyen sığınmacılar, bu süreç içerisinde çoğu insan haklarından mahrum yaşamak zorunda kalırlar. Çünkü mültecilere tanınan (çalışma, eğitim ve öğrenim, sosyal imkânlardan yararlanma gibi) haklardan faydalanamazlar. Mülteci olmak için yapılan başvuruların

değerlendirme sürecinin uzaması, hem ülkeler hem de sığınmacılar için sıkıntılı bir dönemdir. Ülkeler açısından düşünüldüğünde, taraf olduğu sözleşmeler gereği mültecileri kabul etme zorunluluğu olması nedeniyle, sığınmacı olarak ülkelere gelen kişilerin durumunu değerlendirmek zorunda olmaları ve bu sürecin uzaması nedeniyle çeşitli problemlerle karşılaşmaları muhtemeldir. Mültecilik başvurusunda bulunan sığınmacılar açısından ise bu süreçte o ülkenin vatandaşları gibi hayatlarına normal bir şekilde devam edemeyecekler ve çeşitli haklardan mahrum kalacaklardır.

2.3.3 1951 Cenevre Sözleşmesinin Kapsamına Girmeyenler

1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan *“Bu Sözleşme, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği dışında, diğer bir Birleşmiş Milletler organı veya örgütünden halen koruma veya yardım gören kimselere uygulanmayacaktır”* hükmü gereğince, diğer organ veya örgütlerden koruma ve yardım görenler Sözleşmenin kapsamı dışında bırakılmıştır. Birleşmiş Milletler Kore Kalkınma Ajansı (UNKRA) ve UNRWA tarafından koruma ve yardım gören kişiler 1951 Cenevre Sözleşmesinin kapsamı dışında tutulmuştur. 1950 yılında Güney Kore ve Kuzey Kore arasında yaşanan savaştan sonra Güney Kore ekonomisini iyileştirmek ve uzun vadeli büyümeyi desteklemek için oluşturulan UNKRA, 1950 ve 1960 yılları arasında faaliyet göstermiştir.³¹ 1948 yılında Arap-İsrail ihtilafı sonrasında kurulan ve 1950 yılında faaliyete geçen UNRWA, ilk faaliyete başladığında 750 bin Filistinli mülteciye hizmet götürürken, şu anda bu sayı 5 milyon kayıtlı mülteciye ulaşmıştır.³² UNRWA, sadece Orta Doğu'nun belirli bölgelerinde faaliyet göstermektedir. Söz konusu bölgeler dışında olan Filistinli bir mültecinin, UNRWA'nın korunmasından yararlanması mümkün olmadığından, bu kişinin şartları uygun olduğu takdirde 1951 Cenevre Sözleşmesi hükümlerinden yararlanması mümkündür.

Mülteci statüsünün kazanılmasının koşullarından biri olan *“vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunma”* prensibi çok fazla eleştirilmektedir. Mülteci statüsünü kazanabileceği mağduriyetler yaşamasına rağmen vatandaşı olduğu ülkenin dışına çıkmayan ya da çıkmak istese de sınırı aşamadığı için ülkesinde kalmak zorunda olan insanları 1951 Cenevre Sözleşmesinin kapsamı dışında bırakmıştır. Ülkesi dışına çıkmayan bu kişilerin Sözleşmeye dahil edilmemesinin arka planında, Sözleşmeyi imzalayacak taraf ülkeler sayısında meydana gelebilecek azalmalar

³¹ <http://archives.un.org/content/unkra-online-exhibition> Erişim Tarihi: 24.04.2016

³² <http://www.unrwa.org/who-we-are> Erişim Tarihi: 24.04.2016

düşünülmüş olabilir. Diğer taraftan bölgesel sözleşmeler ve ülkelerin iç hukuklarında yapacakları düzenlemelerle bu eksikliğin aşılabileceği değerlendirilmiş olabilir.

Resmi açıdan mülteci olarak kabul edilmedikleri için mültecilere tanınan uluslararası haklardan faydalanamayan, ancak ülkesinde yerinden edilmiş kişi; silahlı çatışmalar, genel şiddet halleri, insan hakları ihlalleri, doğal veya insan eliyle gerçekleşen felaketler gibi nedenlerle kendi ülkesi içerisinde yer değiştiren kişilerdir. IOM Göç Terimleri Sözlüğüne göre, “Özellikle silahlı çatışma, genel şiddet durumları, insan hakları ihlalleri veya doğal veya insan eliyle yaratılmış felaketlerin etkilerinden kurtulmak için mutlak olarak ikamet ettikleri yerlerden kaçmaya zorlanmış veya kaçmak zorunda kalmış olan ve Devletlerin uluslararası olarak tanınan sınırlarını aşmamış olan kişi veya gruplara ülkesinde yerinden edilmiş kişiler denir” (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013, s. 91).

Ülkesinde yerinden edilmiş kişiler, ülkelerini terk edemedikleri için mülteci statüsü kazanamazlar ve bu ülkenin koruması altında kabul edilirler. Bu yüzden uluslararası kuruluşlardan yeterince destek alamazlar. Mülteciler konusunda edinmiş olduğu tecrübe ve birikim nedeniyle BMMYK, her ne kadar kendi sorumluluk kapsamı içinde olmasa bile ülkesinde yerinden edilmiş kişilerin korunmasında ve ihtiyaçlarının karşılanmasında, kampların yönetilmesinde ve eşgüdümlü çalışılmasında katkılar sağlamaktadır.

1972 yılında BMGK, BMMYK'ya yardımlara devam edebilmesi için açık kapı bırakmış ve sonraki yıllarda da ülke içi-dışı ayrımı yapılmaksızın “yer değiştirmiş kişiler” yönünden kararlar alınmıştır. BMMYK böylece Sudan'da sonra Kolombiya, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Sırbistan, Karadağ ve Fildişi Sahili'nde ülke içi yer değiştirmiş kişilere de yardım ve hizmette de bulunmuştur (Taneri, 2012, s. 42). Ülke içinde yerinden edilmiş kişilere sağlanan yardım ve destekler, BMMYK tarafından uzun yıllardır devam ettirilmektedir. 2009 yılı sonlarında, dünya genelinde tahminen 27 milyon ülke içinde yerlerinden edilmiş kişi bulunmaktaydı ve BMMYK bu insanların 15.6 milyonuna yardım ediyordu.³³

İki veya daha çok vatandaşlığa sahip kişilerin mülteci statüsünü kazanabilmesi için vatandaşı olduğu ülkelerin her birinin korumasından mahrum olması gerekmektedir. 1951 Cenevre Sözleşmesinin ilgili maddesi “Birden fazla tabiiyeti olan bir kişi hakkındaki vatandaşı olduğu ülke ifadesi, tabiiyetini haiz olduğu

³³ <http://www.unhcr.org/turkey/home.php?page=69> Erişim Tarihi: 24.04.2016

lkelerden her birini kasteder ve bir kişi, haklı bir sebebe dayalı bir korku olmaksızın, vatandaşi olduğu ülkelerden birinin korumasından yararlanmıyorsa, vatandaşi olduğu ülkenin korumasından mahrum sayılmayacaktır” şeklinde düzenlenmiştir. *Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak ltler ve Usuller Hakkında El Kitabı*’nda konuyla ilgili olarak yapılan açıklamada; bu hükmün birden çok vatandaşlık taşıyan kişilerden, vatandaşlığını taşıdığı ülkelerden en az birinin himayesinden yararlanma olanağı bulunanları, mülteci statüsü dışında bırakmak amacıyla öngörüldüğü ve ulusal korumanın, her zaman uluslararası himayeden önce geldiği belirtilmiştir (BMMYK, 2013, s. 23).

1951 Cenevre Sözleşmesinde belirtilen mülteci kapsamı dışındaki nedenlerle, başka bir ülkeye yerleşmek üzere kendi rızasıyla ülkesini terk yoluyla göç eden insanlar vardır. Bu insanlar ekonomik nedenlerle g ediyorsa, bu kişiler mltece kapsamına dahil edilememeli ve ekonomik göçmen olarak değerlendirilmelidirler. Ekonomik nedenlerle göç etmesine ragmen kendisini sığınma arayan biri olarak göstermeye çalışan bu insanların çok iyi bir şekilde analiz edilerek mültecilik statüsünün kötüye kullanımının önüne geçilmelidir. *Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak ltler ve Usuller Hakkında El Kitabı*’na göre, *“Devlet tarafından uygulanan ekonomik düzenlemelerin toplumun belirli bir kesiminin ekonomik yaşantısını tahrip etmesi halinde, (rneğin; belirli bir etnik veya dinsel grubun elinden ticari haklarının alınması veya bu gruba ayırımı ya da aşırı vergiler uygulanması gibi) bu politikanın kurbanları ülkelerini terk ettiklerinde mülteci olabilirler”* (BMMYK, 2013, s. 16).

“Adi bir suçtan dolayı cezalandırmadan kaçan kişiler” Sözleşme kapsamına dahil değildir. *Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak ltler ve Usuller Hakkında El Kitabı*’na göre, *“Mültecinin adalet kaçağı değil, adaletsizliğin mağduru -ya da potansiyel mağduru- olduğu unutulmamalıdır”* (BMMYK, 2013, s. 15). Ancak insan haklarının ağır bir şekilde ihlal edilmesi, zlm kapsamında değerlendirilip mülteci statüsü kazanılmasına neden olabilir. Bu nedenle, adi bir suç işlediği için bir kişi hakkında yürütülecek olan soruşturma ya da kovuşturmanın, insan haklarına uygun olması gerekir. İşlenen adi bir suçun, ülke yasalarında karşılığının çok ağır olması veya insan haklarına aykırı olması, bu suçu işleyen kişinin zulme uğrayabileceği endişesinin doğmasına ve bu kişinin mülteci statüsüyle koruma altına alınmasına neden olabilir.

Savaş veya şiddete dayalı nedenlerle ülkesini terk etmek zorunda kalan kişiler, sadece bu nedenlerle sığınma talebinde bulunamazlar. Sözleşmede ifadesini bulan (ırkı, dini, siyasi düşüncesi vb.) nedenlere dayalı savaş veya şiddet olması durumunda sığınma talepleri kabul edilebilir. Savaş veya şiddete dayalı nedenlerle ülkesini terk eden bu kişiler 1951 Cenevre Sözleşmesinin hükümlerinden istifade edemedikleri takdirde Savaş Mağdurlarının Korunmasına İlişkin 1949 Cenevre Sözleşmeleri ve Uluslararası Silahlı Çatışma Mağdurlarının Korunmasına İlişkin 1949 Cenevre Sözleşmelerine ek 1977 Protokolünden yararlanarak sığınma hakkının sağlanması temin edilebilir.

Her ülkenin kendi vatandaşları üzerinde askerlik kapsamında bazı uygulamaları vardır. Askerlik hizmetinden kaçmak, ülkeler nezdinde suç olmakla birlikte askeri yükümlülüklerini yerine getirmeyen kişilerin tek başına bu nedenle sığınma talebinde bulunarak mülteci olmasının imkânı yoktur. Bu durumun Sözleşmede ifadesini bulan nedenlerle desteklenmesi gerekir. Dini inancı gereği askerlik hizmetini reddeden bir kişi mülteci statüsü talep edebilir. Avrupa Konseyi Parlamento Genel Kurulu 1977 yılında “*Askerlik Görevinin Yerine Getirilmesine Karşı Çıkma Hakkı*” konulu tavsiye kararı almıştır. Ayrıca gerçek vicdani gerekçelerle askerlik hizmetine karşı çıkan kişilere, kamu görevlerinde bulunma gibi görevler verilmesi yönünde uygulamalar teşvik edilmektedir.

“Barışa karşı suç, savaş suçu veya insanlığa karşı suç gibi suçlar için hükümler koyan uluslararası belgelerde tanımlanan bir suç işlediğine dair hakkında ciddi kanaat mevcut olan bir kişi hakkında uygulanmayacaktır” şeklinde Sözleşmeye eklenen maddeyle, bu suçları işleyen kişilerin uluslararası mahkemelerde yargılanmalarının önünün açılması, savaş suçlarına koruma sağlanmaması ve kamu düzeni için tehlike oluşturabilecek suçluların herhangi bir ülkeye sığınarak mülteci statüsü kazanmalarına engel olmak hedeflenmiştir. Bu kişiler mülteci statüsü kazanamadıkları gibi insanlığa karşı suçlar, soykırım ve savaş suçları gibi belirli konularda işlenen suçlarla ilgili devlet sorumluları hakkında yargılama yapılabilmesi amacıyla 2002 yılında Hollanda'nın Lahey kentinde Uluslararası Ceza Mahkemesi kurulmuştur. Devletlerin kendi iç hukuklarına göre ilgili suçlar hakkında yargılama yapmadığı veya bu konuda isteksiz davranmaları durumunda Uluslararası Ceza Mahkemesi yargılama yetkisini kullanmaktadır.

“Mülteci sıfatıyla kabul edildiği ülkeye sığınmadan önce, sığındığı ülkenin dışında ağır bir siyasi olmayan suç işlediğine dair hakkında ciddi kanaat mevcut olan

bir kişi hakkında uygulanmayacaktır” şeklinde Sözleşmeye eklenen maddeyle siyasi olmayan adi suç işleyen kişilerin mülteci statüsü kazanarak başka bir ülkeye girmesini engellemek ve o ülkenin insanlarının can ve mal güvenliğini bu insanlardan korumak hedeflenmiştir. Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesinin 3. maddesinde yer alan *“İade talebine sebep olan suç kendisinden iade talep edilen tarafa siyasi bir suç veya böyle bir suçla murtabit fiil olarak telakki edildiği takdirde suçlu iade edilmeyecek”* hükmü gereğince siyasi suçlar 1951 Cenevre Sözleşmesinin ruhuna uygun olarak iade kapsamının dışında tutulmuştur. Ancak Cumhurbaşkanı veya Devlet Başkanlarına veya bunların aile bireylerine karşı işlenen ağır cürümler siyasi suç olarak sayılmamakta ve bu 1951 Cenevre Sözleşmesinin kapsamı dışında kalmaktadır. Buna *“Belçika Kaidesi”*³⁴ denmektedir (Odman, 1995, s. 135).

“Birleşmiş Milletlerin amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden suçlu olduğuna dair hakkında ciddi kanaat mevcut olan bir kişi hakkında uygulanmayacaktır” şeklinde açıklanan maddeyle bu kişilerin Sözleşme kapsamına alınmayacağı belirtilmiştir. Ayrıca İHEB’in sığınma hakkıyla ilgili maddesinde yer alan *“Birleşmiş Milletlerin amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden kaynaklanan kovuşturma durumunda, bu hak ileri sürülemez”* şeklinde ifade edilen hükümlerle 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan hüküm birbiriyle tamamen uyumludur. BM’nin amaçları BMA’nın 1. bölümünün 1. maddesinde, ilkeleri ise 2. maddesinde belirtilmiştir.

1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan mülteci olarak kabul edilmeyecek kişilerin dışında, mülteci olarak kabul edildikten sonra mültecilik statüsünün kaybedilme durumları vardır. Sözleşmeye göre:

- Vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteğiyle tekrar yararlanırsa,
- Vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi arzusuyla tekrar kazanırsa,
- Yeni bir vatandaşlık kazanmışsa ve vatandaşlığını yeni kazandığı ülkenin himayesinden yararlanıyorsa,
- Kendi arzusuyla terk ettiği veya zulüm korkusuyla dışında bulunduğu ülkeye kendi arzusuyla tekrar yerleşmek üzere dönmüşse,

³⁴ 1894 yılında III. Napolyon’a suikaste bulunan ve Belçika’ya kaçan suçlunun Fransa tarafından iadesinin istenmesinin etkisiyle *“Yabancı bir devlet reisi veya ailesi azasından birinin şahsına taarruz, ister kasden, ister taammüden katil, ister zehirleme fiilini teşkil etsin, ne siyasi ne de murtabit bir fiil telakki olunur”* şeklindeki madde Belçika Kanununa eklenmiştir.

- Mülteci tanınmasını sağlayan koşullar ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaktan sakınmaya artık devam edemezse,
- Tabiiyetsiz olup da mülteci tanınmasını yol açan koşullar ortadan kalktığı için, normal ikametgahının bulunduğu ülkeye dönebilecek durumda ise bu kişilere bu sözleşme hükümleri uygulanmayacaktır.

Ayrıca 1951 Cenevre Sözleşmesinin 32. maddesinde “*Taraf Devletler, ülkelerinde yasal olarak bulunan bir mülteciyi, ulusal güvenlik veya kamu düzeniyle ilgili sebepler dışında sınır dışı edemeyeceklerdir*” şeklinde düzenlenen hükümle “*ulusal güvenlik veya kamu düzeniyle ilgili sebepler*” nedeniyle taraf devletlere mültecileri sınır dışı etme hakkı tanınmıştır.

2.4 Mültecilerle İlgili Diğer Çalışmalar

1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü, mülteciler için çok büyük katkılar sağlamış olmasına rağmen kısmen dar kapsamı nedeniyle bazı ülkelerdeki insanların durumuna çözüm getirememiştir. Bu nedenle bazı bölgesel sözleşmeler, bildirgeler ve ülkelerin kendi yaptıkları düzenlemelerle eksik kalan yönler giderilmeye çalışılmıştır.

1951 Cenevre Sözleşmesinden sonra 14 Aralık 1967 tarihinde kabul edilen Devlete Sığınmaya İlişkin Beyanname ya da diğer adıyla Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisi (ÜSB), İHEB’in 14. maddesinde yer alan sığınma hakkına atıfta bulunarak, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolünde yer verilmeyen sığınma hakkı ve ilkelerini belirlemesi ve Üye Devletlere bu ilkelere dayalı uygulama ve düzenleme yapmayı tavsiye etmesi bakımından uluslararası belge niteliğindedir (Odman, 1995, s. 56).

Afrika Kıtası’nda yaşanan savaşlar, ırkçılık, ayrımcılık, etnik çatışmalar, politik mücadelelerin neden olduğu iç savaşlar, ülkelerarası çeşitli anlaşmazlıklar, doğadan kaynaklanan kuraklık sonucu baş gösteren kıtlık ve açlık gibi doğal afetler nedeniyle mülteci hareketleri meydana gelmiştir (Odman, 1995, s. 49). Bu sorunlara çözüm üretmek amacıyla hazırlanan 1969 tarihli ABÖ Sözleşmesi, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinde yer alan mülteci tanımını aynen kabul etmekle birlikte ikinci bir tanım yaparak çok daha kapsayıcı bir hale gelmiştir. 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan coğrafi sınırlama olmadan tüm insanlığı kapsayan bir

Sözleşme olmuştur. 1951 Cenevre Sözleşmesindeki mülteci tanımına şöyle bir madde eklenmiştir:

“*Mülteci*” terimi aynı zamanda, kendi menşe ülkesinin ya da vatandaşı olduğu ülkenin bir bölümünde ya da tümünde, dış saldırı, işgâl, yabancı egemenliği ya da kamu düzenini ciddi biçimde bozan olaylar nedeniyle menşe ülkesi ya da vatandaşı olduğu ülke dışında bir başka yerde sığınma aramak için daimi ikamet ettiği yeri terk etmeye zorlanan herkes için geçerli olacaktır (ABÖ Sözleşmesinin 1. maddesinin 2. fıkrası).

Yukarıda açıklanan mülteci tanımından anlaşılacağı üzere, 1969 tarihli ABÖ Sözleşmesi, coğrafi sınırlama olmayan, çok daha kapsayıcı ve kapsamlı bir tanım yapılarak uygulanabilirliği daha yüksek ve daha çok insana hitap eden bir sözleşme olmuştur.

Avrupa Konseyinin mültecilerle ilgili olarak yapmış olduğu çalışmaları içeren ve 18 Ekim 1977 tarihinde kabul edilen Avrupa Konseyi Ülkesel Sığınma Bildirisi, 1951 Cenevre Sözleşmesinde belirlenen mülteci tanımına ek olarak, insancıl nedenlerle sığınma talebinde bulunan kişilere de sığınma hakkı verilmesiyle, 1951 Cenevre Sözleşmesinin anlam ve boyutlarını aşmıştır ve bu özelliği açısından büyük bir önem taşımaktadır (Odman, 1995, s. 57).

1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolünün mültecilerin ihtiyaçlarına yeterinde cevap verememesi nedeniyle yeni bir sözleşme yapılması amacıyla Uzmanlar Grubu tarafından hazırlanan Ülkesel Sığınma Sözleşmesi Taslağı, 1977 yılında Ülkesel Sığınma Konferansına sunulmuştur. Söz konusu taslak kabul edilmemiş ancak mülteci tanımı ve mülteci statüsünde önemli değişikliklere gidilmiştir. Taslak sözleşmede; akrabalık bağlarından kaynaklanan baskı ve zulüm, ülkenin dış güçler tarafından işgal edilmesi, yabancı hakimiyeti ve ırkçılığın bütün şekilleri, ifadelerine yer verilmiştir. Ayrıca 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan “*haklı bir nedene dayanan baskı ve zulüm*” ifadesi yerine “*muhtemel bir baskı ve zulüm*” ifadesinin kullanılması kabul edilmiştir. Ayrıca ülkeler söz konusu taslaktaki “*geri göndermeme*” ilkesine karşı çıkmışlar ve bu ilkenin hükümlerle haklarıyla bağdaşmayacağını vurgulamışlardır (Odman, 1995, s. 58).

Odman'a göre, “*Sosyo-ekonomik yaşamın getirdiği büyük sorunlar, siyasi istikrarsızlık, yaygın şiddet hareketleri, iç karışıklıklar, iç savaşlar ve bunalımlar Merkezi Amerika ülkeleriyle ABD ve Kanada'yı etkileyen mülteci hareketlerine neden*

olmuştur” (Odman, 1995, s. 52). Bu sorunlara çözüm üretmek amacıyla 1984 yılında “*Cartagena Bildirisi*” ilan edilmiştir. Söz konusu Bildiride yer alan “*1951 Sözleşmesinin ve 1967 Protokolünün öğelerini içerdiği gibi, bunun yanı sıra, yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan hakkı ihlalleri, ya da kamu düzenini ciddi olarak bozan diğer durumlardan dolayı hayatları, güvenlikleri, ya da özgürlükleri tehdit altında olduğu için ülkelerinden kaçan kişileri de kapsayacaktır*” şeklindeki maddeyle mülteci kavramı çok daha geniş bir hal almıştır. Bildiri olması nedeniyle bağlayıcılığı olmamasına rağmen ilgili devletlerin iç mevzuatlarında oldukça etkili olarak Orta Amerikalı mültecilere koruma sağlamıştır (Altınışik ve Yıldırım, 2002, s. 9).

Arap Ülkeleri Birliği Konseyi tarafından 1994 yılında kabul edilen Arap Ülkelerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Arap Sözleşmesi, mültecilerle ilgili bir diğer çalışma olarak göze çarpmaktadır. Söz konusu Sözleşmede 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan mülteci tanımı aynen kabul edilmiştir. Ayrıca Sözleşmeye “*Ülkesine yönelik savaş, işgal ya da yabancı denetimi ya da ülkenin bütününde ya da bir bölümünde kamu düzeninin ciddi biçimde bozulmasıyla sonuçlanan doğal afet ya da yıkıcı olayların meydana gelmesi nedenleriyle, menşe ülke, yer veya daimi ikameti dışında bir ülkede sığınma aramak zorunda kalan herhangi bir kimse*” şeklinde eklenen maddeyle, mülteci tanımı daha kapsamlı hale getirilmiştir.

Özcan’a göre, “*Uluslararası hukuk tarafından korunan bir sığınma hakkı yoktur. Sığınma kavramı, bir ülke tarafından daimi ikamet izni vermek olarak ele alınsa bile, yine de sığınma bir hak olarak değil söz konusu devletin takdir ettiği bir durumdan ibarettir. Gerçekten de uluslararası hukukun kaynağını teşkil eden metinler sığınma hakkından değil sığınma arama hakkından söz ederler*” (Özcan, 2005, s. 206, 207).

Dünyanın çeşitli bölgelerinde sığınma arayanlar ve mülteciler için çeşitli çalışmalar yapılmış, konuyla ilgili olarak sözleşmeler ve bildirgeler kabul edilmiştir. Taraf devletler, imzaladıkları sözleşmelere ve iç hukuklarında kabul ettikleri düzenlemelere uygun olarak, ülkelerine sığınan kişileri barındırmak için öncelikli olarak kampları tercih etmişlerdir. Taraf devletler, mülteci olarak ülkelerine kabul ettikleri kişilere veya mülteci statüsü kazanamamış, ancak geçici koruma statüsünden yararlanan kişilere, kendi ülke vatandaşlarına sağladıkları imkânları tanıma konusunda isteksiz davranmaktadırlar. Taraf devletler ülkelerine sığınan kişileri öncelikli olarak çeşitli şehirlerde kurdukları kamplarda ağırlamaktadırlar. Bu

kamplarda yaşamak istemeyen kişilerin, kamp dışına çıkmalarına izin verilmemekte ya da izin verilenler de kendi imkânlarıyla hayat mücadelesi vermektedirler.

Kamplardaki hayat koşulları her yerde aynı olmamakla birlikte, genel itibarıyla asgari yaşam standartlarında olduğu konusunda şüphe yoktur. Yiyecek yemek, içecek su bulmakta zorluklar yaşanmakta, kışın soğuk havalarda yeterince ısınma imkânı bulunmamaktadır. Hijyenik olmayan, çok fazla insanın bir arada yaşadığı ve aynı ortamda yatıp aynı ortamda yemek yedikleri çadırlarda yaşamak zorunda kalmaktadır. Bu kamplarda kalan kişilerin çalışabilecek durumda olanları ise para kazanarak ailelerini geçindirmek isteseler bile kamp dışına çıkamadıklarından ya da çıksalar bile emeklerinin karşılığını alacakları iş bulmakta zorlandıklarından, ailelerinin geçimini sağlayamamaktadırlar. Bu kamplarda yaşayıp, okula gidecek yaşta olan çocukların eğitim ve öğrenim olanaklarından yararlanmaları gerektiği halde, genellikle ilköğretimin dışında okullarına devam etmeleri çok zordur.

Ayrıca kamplarda yaşanan bir diğer önemli problem ise kamplarda kalan sığınmacıların insan ticareti yapan kişilerin hedefi haline gelmeleridir. İnsan ticareti yapan kişilerin, organ mafyasına hizmet etmesi ve insanları bir mal gibi satmaları veya kullanmalarına karşı kamplarda yaşayan insanların korunması gerekmektedir. Kamplarda yaşayan kadınların ve kız çocuklarının cinsel istismara uğramaları sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. Kamplarda yaşayan kadın ve kız çocukları, zaten yabancı bir ülkede buldukları için kendilerini savunmasız hissettiklerinden, kendilerini istemedikleri davranışlara zorlayan kişilere karşı koymaları çok zordur. Diğer taraftan, organ mafyası tarafından kaçırılan ya da aile büyükleri tarafından organları bu kişilere satılan çok sayıda çocuk, genç ya da savunmasız kişi vardır. Bu insanların organ deposu olarak görülmeleri çok tehlikeli bir durumdur ve bir insanın hayatı kurtulurken, başka bir insanın hayatı tehlikeye girmektedir.

Taraf devletlerin sorumlulukları, kendilerine sığınan kişileri ülkelerine kabul etmekle bitmemektedir. Bu kişilerin toplumsal hayata uyumlarına imkân sağlamaları ve en azından temel insan hakları konusunda ödün verilmeden bir hayat sürme olanaklarına kavuşmaları büyük önem taşımaktadır. Taraf devletlerin bu kişileri kendi ülke vatandaşları gibi görmemeleri ve şartlar uygun olduğunda kendi ülkelerine döneceklerini benimsemeleri son derece doğaldır. Ancak bu kişiler, taraf devletlerin topraklarında buldukları sürece bu ülkelerin misafirleridir ve insanca yaşama olanaklarına sahip olma hakları vardır. Kamplarda yaşayan insanların, kendilerine gelebilecek her türlü tehlikeye karşı korunmalarının sorumluluğu taraf

devletlerdedir. Bu ülkeler kendi vatandaşlarını nasıl koruyorsa ya da korumak için önlemler alıyorsa, sığınmacıları da korumak bu ülkelerin görevidir.

Diğer canlılar arasındaki özel yeri nedeniyle, insanların doğuştan sahip olduğu hakların kabul edilmesi, çok büyük felaketler ve yaşanan acılardan sonra olmuştur. Temel insan haklarından olan sığınma hakkı ve sığınma hakkı verilen kişi olan mülteci kavramları çeşitli bildirgelerde ve sözleşmelerde kendine yer bulmuştur. 1951 Cenevre Sözleşmesindeki mülteci tanımının dar kapsamı, diğer bölgesel sözleşmeler ve bildirgelerle genişletilmiş ve daha çok insana bu hakkın tanınmasının yolu açılmıştır. Sığınma hakkının korunması için çeşitli kuruluşlar vasıtasıyla dünya genelinde çalışmalar yapılmaktadır. Bu kuruluşların çalışmaları, sorunların çözümüne katkı sağlasa da, insanları zorla yerinden eden etkenlerin kaynağında çözüme ulaştırılması bu anlamda en büyük desteği içerecektir. İnsan haklarının ihlal edildiği ve bunun sonucunda insanların zorla yerlerinden edildikleri bir ortamda, sığınma hakkının tanınması ve mültecilik statüsünün verilmesi, insanların onurlu bir yaşam sürmeleri açısından çok önemlidir.

3. BÖLÜM

AB VE SIĞINMA HAKKI

Çok eski zamanlardan günümüze kadar, sığınma kavramı giderek artan bir öneme sahip olarak hayatımızın değişmez parçası haline gelmiştir. Savaşların ve iç karışıklıkların hiç eksik olmadığı dünyamızda, insanlar zulüm korkusunun olmadığı, insan haklarına önem veren ve daha insani şartlarda yaşayabilecekleri güvenli ülkeler aramaktadırlar. Yakın tarihimizde yaşanmış olan iki büyük dünya savaşı sonucunda Avrupa ülkelerinde yaşayan insanlar, yoğun bir şekilde dünyanın değişik ülkelerinde sığınma aramışlardır. Günümüzde ise bu durumun tersine döndüğünü söyleyebiliriz. AB Üye Devletlerinin gelişmişlik seviyesi, sığınma arayan insanları kendine doğru çekmekte ve AB Üye Devletlerinin yoğun bir sığınma talebine maruz kalmalarına neden olmaktadır.

AB Üye Devletleri, insan hakları konusunda bütün dünya ülkelerine örnek olarak önemli adımlar atmıştır. Sığınma hakkı da temel insan haklarından biri olarak günümüzde çok önemli bir yere sahiptir. Sığınma hakkı ve mültecilik statüsü birbirinden farklı kavramlar olmalarına rağmen genellikle birbirini kapsayıcı şekilde hayatımızda yer bulmaktadır. AB Üye Devletleri, Birlik olmadan önce ve sonrasında maruz kaldığı sığınma taleplerini karşılama konusunda, taraf oldukları sözleşmeler, bildirgeler ve uluslararası antlaşmalar çerçevesinde hareket etmektedir. İnsan haklarının öncülüğünü yapan bu ülkelerin başka türlü davranmaları kendileriyle çelişkiye düşmeleri anlamına gelir.

Avrupa ülkeleri uzun yıllardır devam eden savaşlar ve iç karışıklıklar nedeniyle; ülkesini terk eden ve yaşayacağı zulüm korkusundan kaçan insanların akın etmesiyle birlikte yoğun bir şekilde sığınmacı ve göçmen hareketlerine maruz kalmaktadır. Avrupa ülkeleri, bu yoğun sığınmacı ve göçmen akınını tek başına üstlenemeyeceği için bu sorumluluğu diğer güvenli ülkelerle paylaşmak istemektedirler. Bu ağır yükün paylaşılması konusunda yaşanan sıkıntılar, çeşitli menfaat çatışmalarını da ortaya çıkarmıştır. Her ülke kendi vatandaşlarının refahını öncelikli olarak düşündüğünden, bu külfeti paylaşma konusunda göstermelik adımlar atılmaktadır. Çözüme kavuşmayan bu durum neticesinde, sığınmacı ve göçmenlerin insanca yaşama hakkına kavuşmaları mümkün olmamakta ve yaşanan acılar artarak devam etmektedir.

3.1 AB Üye Devletlerinde Sığınma Hakkının Gelişimi

Temel insan haklarından biri olan sığınma hakkı konusunda, 1951 Cenevre Sözleşmesiyle bu alandaki en önemli çalışmalardan biri ortaya çıkmıştır. Ayrıca BMMYK'nın kurulmasıyla, sığınma talepleri konusunda yürütülecek faaliyetleri kontrol edecek ve düzenleyecek uluslararası bir örgüt hayata geçmiştir. 1951 Cenevre Sözleşmesinden önce yapılan çalışmalar önem arz etse de dünya genelinde kabul gören ve etkili olan bu Sözleşmeyle, sığınma hakkı konusunda yeni bir döneme girilmiştir. Avrupa ülkeleri, bu Sözleşmeden önce sığınma hakkı konusunda genellikle insan haklarına saygı çerçevesinde hareket etse de söz konusu Sözleşmeden sonra kendilerine sığınan insanlara mültecilik statüsü verme konusunda daha cömert davranmıştır. Avrupa ülkelerinin insan gücüne olan ihtiyacı nedeniyle, kendi ülkelerine sığınan kişileri kabul etme konusunda genellikle tereddüt etmemişlerdir.

Sığınma hakkı, İHEB'de temel insan hakkı olarak tanımlanmıştır. Ancak söz konusu Bildirgede yer alan sığınma hakkı, kişilere hukuki bir koruma sağlamazken devletlerin bu hakkı tanımaları, tamamen kendi tasarruflarındadır. 1967 tarihli ÜSB'de *"Sığınma hakkı tanımaya ilişkin temellendirmenin değerlendirilmesi, sığınma hakkını tanıyan Devlete ait olacaktır"* şeklinde düzenlenen maddeyle sığınma hakkı konusunda yine devletlerin takdir yetkisine vurgu yapmıştır. Ayrıca AİHS'de de sığınma hakkından söz edilmemiştir.

Sığınma konusunun artan önemi nedeniyle Avrupa Konseyi, çeşitli karar ve tavsiyelerle³⁵ bu alanda ilerleme kaydeden adımlar atmıştır. Ayrıca Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (AİHM) sığınmacılar konusunda almış olduğu olumlu kararlar, bu konuda umut verici olmuştur. Diğer taraftan 2000 yılında kabul edilen AB Temel Haklar Şartında yer alan ve *"İltica hakkı, mültecilerin statüsüne ilişkin 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 31 Ocak 1967 tarihli Protokolün kuralları gözetilerek ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmaya uygun olarak teminat altına alınır"* şeklinde düzenlenen 18. maddeyle AB Üye Devletleri sığınma hakkı konusundaki kararlılıklarını bir kez daha yinelemişlerdir.

³⁵ 1959 tarihli Mülteciler İçin Vizenin Kaldırılması Hakkında Avrupa Anlaşması, 1967 tarihli Zulüm Görme Tehlikesi Olan Kişilerle İlgili Sığınmaya İlişkin 14 sayılı Karar, 1981 tarihli Sığınmayla İlgili Ulusal Prosedürlerin Ortaklaştırılmasına İlişkin Tavsiye Kararı, 1984 tarihli Cenevre Anlaşmasında Düzenlenen Kriterlere Uyan Ancak Resmi Olarak Mülteci Olmayan Kişilerin Korunması Konusunda Tavsiye Kararı.

Ayrıca AB Temel Haklar Şartına “geri göndermeme” ilkesi olarak bilinen bir 19. madde eklenmiştir. Söz konusu madde; “Hiç kimse, ölüm cezası, işkence veya başka insanlık dışı veya alçaltıcı muamele veya cezaya tabi tutulması konusunda ciddi bir tehlikenin bulunduğu bir Devlete geri gönderilemez, sınırdışı edilemez veya iade edilemez” şeklinde düzenlenmiştir. AB Temel Haklar Şartı, sığınma hakkı konusunda önemli düzenlemeler içerse de ilan edildiği dönem itibarıyla yasal olarak bağlayıcılığı yoktu. 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasıyla AB Antlaşmasının 6’ncı maddesinde değişikliğe gidilerek, AB Temel Haklar Şartında belirtilen haklar, özgürlükler ve ilkeler tanınmıştır.

Sığınma arayan insanların temel amacı, insan haklarına önem veren, hayati tehlikenin olmadığı, zulme uğrama korkusunu yaşamayacağı ve insan onuruna yakışır şekilde yaşayabileceği bir yere sığınmak olduğundan, bu konuda 1951 Cenevre Sözleşmesinin taraf devletler açısından bağlayıcılığı vardır. Taraf devletler, ilgili Sözleşmenin 33. maddesinde taahhüt ettikleri “geri göndermeme” ilkesi kapsamında sığınma arayan kişileri hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyeceğinden veya iade etmeyeceğinden, sığınmacılar bu anlamda güvence altındadırlar. 1951 Cenevre Sözleşmesinin 33. maddesine taraf devletlere çekince koyma hakkı tanınmadığından, taraf devletlerin bu maddeyi uygulaması gerekmektedir.

AB Üye Devletleri, 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamındaki “geri göndermeme” ilkesini uygularken, ilgili Sözleşme hükümlerine aykırı olmayan ancak sorumluluğu kendi üzerinden atmasını sağlayacak bir çözüm üretmiştir. Bu amaçla 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer almamasına rağmen, güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilen ülkelere geçerek gelen sığınmacıların talepleri değerlendirilmeden, sığınmacıların bu ülkelere geri gönderilmeleri mümkün hale getirilmiştir. IOM Göç Terimleri Sözlüğüne göre, “Güvenli üçüncü ülke (safe third country), bir sığınmacının iltica başvurusu yaptığı ülkeye varmadan önce fiziksel olarak bulunduğu ve etkili bir iltica rejimine erişim sağlama imkânı olan bir ülke” olarak tanımlanmıştır (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013, s. 39). AB Sığınma Prosedürleri Yönergesinin 38. maddesinde yer alan koşulları taşıyan ülkeler, güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilmektedir. Söz konusu maddeye göre, 1951 Cenevre Sözleşmesine taraf olan ülkeler güvenli üçüncü ülke olarak değerlendirilmektedir.

Weiner’e göre, halen AB Üye Devletleri kendileriyle komşu ülkelerin her birini “güvenilir” (safe haven) olarak tanımlamış ve böylece Avrupa’yı kucaklayan bir

“güvenlik koridoru” (cordon sanitaire) yaratmışlardır. Bu ülkelerden herhangi birinden AB’ye girip sığınma isteğinde bulunanlar, ilk talebin yapıldığı ülkeye geri gönderilmektedir (aktaran Abadan-Unat, 2002, s. 253).

Savaşan’a göre, “*BM bünyesinde sığınma hakkının ‘bireysel bir hak’ olarak kabul edilip yasalaştırılmasına ilişkin çabalar başarısızlıkla sonuçlanmıştır*” (Savaşan, 2009, s. 13). Tasarruf hakkının devletlerde olduğu sığınma hakkı konusunda, AB Üye Devletleri genellikle insan haklarına saygı çerçevesinde hareket etmesine rağmen son yıllarda hızla artan yoğun sığınma taleplerine cevap verme konusunda daha katı tutum içerisine girmişlerdir. AB Üye Devletleri, kendi vatandaşlarının refahının bozulmaması adına bu katı tutumu devam ettirmekte ve bu konuda değişik politikalar üreterek elinden geldiğince bu sorunu kendi sınırları dışında tutmaya çalışmaktadır.

Avrupa ülkelerine yapılan sığınma taleplerinin artmasındaki en büyük etken, bu ülkelerin refah seviyesi ve gelişmişlik düzeyi olmuştur. Sığınma taleplerinin yoğunlaştığı ülkelerin ise diğer Avrupa ülkelerine oranla, vatandaşlarına daha iyi imkânlar sunan devletler olduğu görülmektedir.

Cohen’e göre, sığınma isteklerinin çoğunlukla yöneldiği Batılı ülkeler sığınmacı isteklerine yanıt verirken; sığınmacıların (mülteciler) kabulü ya da reddi halinde kazanımlar, bunların kabulünün dış politika açısından sağlayacağı yararlar, kabul eden ülkelerin işgücü gereksinmesi veya nüfuslarında azalma olup olmadığı, önemli bir dinsel ya da etnik grubun belirli bir sığınmacı grubunun kabulü için baskı yapıp yapmadığı gibi hususları dikkate almaktadır (aktaran Abadan-Unat, 2002, s. 250).

Yukarıda sözü edilen sığınmacı kabul etme ölçütlerine göre, Avrupa ülkelerinin, kendilerine sığınan kişiler konusunda değerlendirme yaparken insan hakları alanında taraf olunan ve imzalanan sözleşme ve bildirgelere göre hareket etmekten ziyade tamamen çıkar amaçlı bir yaklaşımla davrandıkları anlaşılmaktadır. Her ne kadar yukarıda ortaya konulan durum gerçeği büyük ölçüde yansıtmış olsa da, uluslararası örgütlerin baskıları sonucunda, sayıca az olmakla birlikte, tepkileri azaltmak için insan haklarının gereği olan sığınmacı kabulleri yapılmaktadır.

İnsan haklarını merkeze alması gereken sığınma politikaları yıllar içinde çeşitli nedenlerle değişikliğe uğramıştır. Kirişçi’ye göre, “90’lı yıllarda Avrupa ülkeleri

mültecilik sorununa AB'yi ilgilendiren bir sorun olarak bakmıyordu, ancak Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi konuyla ilgileniyordu. O dönemde ağırlık insan hakları üzerindeyken şimdilerde toplumları korumak ve güvenlik üzerine kaymış bulunuyor” (aktaran Özkan, 2009, s. 24).

Sığınma hakkı konusunda, ağırlık merkezinin insan haklarından, güvenlik odaklı anlayışa doğru kayması, sadece AB Üye Devletlerinde değil diğer ülkelerde de kendini göstermiştir. Dünyada yaşanan terör olayları nedeniyle AB'nin haricinde diğer ülkeler de güvenlik anlamında yeni tedbirler almıştır. Castles ve Miller'a göre, *“OECD ülkelerinin çoğu, 1990'lı yılların başlarından itibaren daha sıkı sınır kontrolleri, vize zorunluluğu, yetersiz belgeleri olan yolcuları taşıyan havayolu şirketleri için cezalar, kimlik kontrolleri, işyeri denetimleri, tahrif edilmiş belgelerin tespiti için yeni teknikler ve yasaları ihlal ederken yakalananlar için daha katı cezalar gibi uygulamaları içerecek şekilde yasaları ve ülkeye giriş mevzuatlarını değiştirmiştir” (Castles ve Miller, 2008, s. 167).*

Güvenlik anlamında alınan önlemler sonucunda, AB Üye Devletlerine göç etmek isteyen ekonomik göçmenler, yasadışı yollara başvurarak kendilerini bu ülkelere kabul ettirme yollarını aramışlardır. Göçmen olarak kabul edilmeyeceklerini anlayan bazı kişiler, kendilerini sığınmacı olarak kabul ettirmek istemişlerdir. AB Üye Devletleri gerçekten sığınmacı olanlarla, sığınmacı olduğunu iddia ederek AB Üye Devletlerine girmek isteyen kişiler arasında ayırım yapmak zorunda kalmışlardır. Bu ayırımın yapılması çok uzun prosedürler gerektirmekte ve gerçekten hak sahibi olan kişilerin mağduriyetine yol açmaktadır.

3.2 Ortak Sığınma Politikası Üretme Çabaları

AB Üye Devletleri sığınma hakkı konusunda ortak tavır sergilemekten uzun süre kaçınmış, sığınma hakkı konusunda birbirinden bağımsız ve farklı uygulamalar içinde olmakta bir sakınca görmemişlerdir. Her AB Üye Devleti, kendi ihtiyacı ve kapasitesi ölçüsünde sığınma taleplerine ve göçmenlere (düzenli veya düzensiz) müsaade etmiştir. AB Üye Devletleri, yaşanan nüfuslarını ve çalışacak insan gücü ihtiyaçlarını göz önüne aldıklarında, dışarıdan gelecek göçmen ve sığınmacılara büyük ölçüde kucak açmıştır. Bazı AB Üye Devletleri bu ihtiyaçlarını komşu devletlerden, bazıları ise sömürge devletlerinden karşılamıştır. Ancak her ülkenin ihtiyacı aynı oranda olmadığından, göçmen ve sığınmacılara bakış açısı da aynı olmamıştır.

Ortak politikalar üretme çabaları açısından; ilk önce Schengen Antlaşmasında belirlenen vize mükellefiyeti, ardından Dublin Sözleşmesiyle sığınma talebinin sadece bir Avrupa ülkesine yapılabilmesi, daha sonra 1992'de Londra'da sığınmacıların geri gönderilmeleri halinde hangi ülkelerin "güvenilir" olduğu belirlenmiş ve 1997'de Amsterdam'da imzalanan Sözleşmeyle AB'ye yapılan tüm sığınma isteklerinin ortak bir yasa gereğince değerlendirilmesi kararlaştırılmış ve 1999'da Tampere Zirvesinde ise sığınma hakkına saygı gösterilmesi, idam ve zulüm öngören cezaların olduğu ülkelere geri göndermeme (non-refoulement) ilkesi benimsenmiştir (Abadan-Unat, 2002, s. 252).

Joly'e göre, Avrupa'da 1970'lerde 13.000 sığınma talebi varken bu sayı 1980'de 158.500'e ve 1991'de ise 550.625'e yükselmiştir. Bu isteklerin % 60'ı Almanya, % 20'si ise Fransa'ya yönelmiştir. Bu durum AB Üye Devletlerini ortak önlemler almaya doğru itmiştir (aktaran, Abadan-Unat, 2002, s. 252). Hızla artan sığınma talepleri karşısında, AB Üye Devletleri, kendi vatandaşlarının refahını öncelikli olarak düşündüklerinden, sığınmacılar ve göçmenler konusunda ortak önleyici tedbirler uygulamak adına çeşitli adımlar atmaya başlamışlardır.

AB Üye Devletlerinde iç sınırların kalkması ve yabancıların istediği AB Üye Devletlerine serbestçe geçebilmesiyle birlikte, ortak bir politika izlenmesi ihtiyacı artık zorunluluk haline gelmiştir. Çünkü her AB Üye Devletinin gelişmişlik seviyesi, çalışanlara verdikleri ücretler ve sundukları hizmetler farklı olduğundan, göçmenler ve sığınmacılar kendilerine en uygun ülkeye geçmek istemişlerdir. Bu durum ise bazı AB Üye Devletlerinin istemedikleri orandan göçmen ve sığınmacı akınına maruz kalmalarına neden olmuştur. AB Üye Devletleri ortak bir sığınma politikası uygulamak adına çeşitli sözleşme, antlaşma ve belgeleri yürürlüğe koyarak bu konuda her AB Üye Devletinin aynı uygulamaları hayata geçirmesini hedeflemiştir.

3.2.1 Schengen Antlaşması

1985 yılında kabul edilen Schengen Antlaşmasıyla AB Üye Devletleri arasındaki ortak sınırlardaki kontrollerin aşamalı olarak kaldırılmasına karar verilmiştir. Schengen Antlaşmasının uygulanmasına dair Schengen Sözleşmesinin yürürlüğe girmesinde yaklaşık 10 yıl kadar bir gecikme yaşanmış ve 1995 yılında yürürlüğe girmesi mümkün olmuştur. Özcan'a göre, "Schengen'in yürürlüğe girmesinin ertelenmesinde en önemli etken, Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinden

gelebilecek toplu göç korkusu olmuş ve doğal olarak sınırların kaldırılmasının hayata geçirilmesi ertelenmiştir” (Özcan, 2005, s. 35). Schengen Antlaşmasıyla:

- İç sınırlardaki kontrollerin kaldırılması,
- Sığınma başvurularını inceleme ve değerlendirmekten sorumlu üye devletin belirlenmesi,
- Vize politikaları,
- Dış sınırların kontrolü,
- Üçüncü ülkelere irtibat görevlileri yerleştirme,
- Taşıyıcı firmalara sorumluluk yükleme,
- Schengen Bilgi Sisteminin (SIS)³⁶ kurulması gibi, üçüncü ülke vatandaşları tarafından, yasadışı yollardan Schengen bölgesine giriş yapmanın önüne geçmek için tedbirler alınması hedeflenmiştir.

1987 yılında yürürlüğe giren ATS ile AET Antlaşmasında değişiklik yapılmış ve 1992 yılı sonuna kadar ortak pazardan iç pazara geçilmesi ön görülmüştür. Söz konusu Antlaşmaya *“İç pazar, içinde malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımının işbu Antlaşma hükümlerine uygun olarak sağlandığı, iç sınırların bulunmadığı bir alanı kapsar”* şeklinde eklenen maddeyle AB Üye Devletleri arasındaki iç sınırların kaldırılması ve serbest dolaşım hedeflenmiştir.

Serbest dolaşım, üçüncü ülke vatandaşlarını da kapsadığından, İngiltere, İrlanda ve Danimarka³⁷ gibi AB Üye Devletleri, bazı çekinceler öne sürerek sınır kontrollerini devam ettireceklerini beyan etmiş ve Schengen Bölgesine dahil olmamışlardır. AB üyesi olmadığı halde, Schengen bölgesine dâhil olan 4 ülkenin³⁸ vatandaşları da serbest dolaşım hakkına sahiplerdir. Şüphesiz ki çekincesi olan ülkelerin sınır kontrollerini devam ettirmelerindeki en önemli etken, yasadışı göçle mücadele etmek ve refah seviyesi daha düşük olan AB Üye Devletlerinden gelecek göç akınlarını engellemektir.

Özcan'a göre, *“Tüm bu uygulamalarla Schengen Bölgesine istenmeyen yabancıların girmesi engellenirken, bu durum insan haklarını savunan sivil toplum örgütlerince eleştirilmiş, ülkesinde baskı ve zulüm altında olan ve uluslararası korumaya muhtaç olan mülteci ve sığınmacıların AB'ye girmelerinin engellendiği ileri*

³⁶ Schengen Information System.

³⁷ Danimarka, 2001 yılında Schengen bölgesine katılmıştır.

³⁸ İzlanda, Norveç, İsviçre ve Lihtenştayn

sürülmüştür” (Özcan, 2005, s. 37). Schengen Antlaşmasıyla AB, iç sınırları kaldırıp dış sınırlarını kuvvetlendirerek bir Kale Avrupa’sına dönüşmeye başlamıştır.

Schengen Antlaşmasıyla taraf devletlerin vize politikalarının uyumlulaştırılması ve ortak vize listelerinin oluşturulması hedeflenmiştir. Schengen Bölgesi içinde seyahat eden bir kişinin, tek bir vizeyle bütün Schengen Bölgesinde dolaşması amaçlanmıştır. Schengen vizesi alarak bölgeye giren yabancı da, bütün bir bölgeyi dolaşabileceğinden, ortak bir vize politikasının oluşturulması zorunluluk haline gelmiştir. Ayrıca üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanacak vize politikası kapsamında, negatif liste (vizeye tabi olan üçüncü ülkeler) ve pozitif liste (vizeye tabi olmayan üçüncü ülkeler) düzenlenmiştir. Schengen Bölgesi dışında tutulmak istenen üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanan vizeleri, sığınmacılar açısından çok büyük sorunları beraberinde getirmiştir. Çünkü negatif listede yer alan üçüncü ülkeler, çoğunlukla sığınmacıların kaynak ülkesi ve insan hakları ihlallerinin fazlasıyla yaşandığı ülkelerdir. Sığınma arayan kişilerin karşılaştıkları vize sorunları nedeniyle, bu insanların yasadışı yollar haricinde AB Üye Devletlerine girmelerine imkân kalmamaktadır. Sığınmacılar, sahte belgeler düzenleyerek vize almayı veya insan kaçakçılarının yüklü miktarlarda para ödeyerek AB Üye Devletlerine girmeyi denemişlerdir.

Schengen Antlaşmasıyla dış sınırların kontrolü de hedeflendiğinden, bu konuda sıkı tedbirler alınmıştır. Schengen Bölgesinin içinde güvenli bir ortamın hazırlanabilmesi için dış sınırların etkin bir şekilde korunması gerekir. Bu amaçla SIS oluşturulmuş ve bu sayede bilgi paylaşımı hedeflenmiştir. Dış sınırların kontrolünü sağlamak için artırılan tedbirler kapsamında istenmeyen kişilerin daha sınırlara varamadan engellenmesine yönelik olarak, üçüncü ülkelerle birtakım işbirlikleri yapılmıştır. Kostakopoulou’ya göre, Schengen Bölgesine yasadışı (düzensiz) girişlerin kontrol altına alınmasında vurgu noktası, istenmeyen yabancıların girişten sonra ya da giriş esnasında yakalanması değil, vize verilmesinden itibaren kaynak ülkede başlayarak, hedef ülkeye varıncaya kadar, üçüncü ülke vatandaşının, izlediği her adımı kapsayan yasal düzenlemeler ve önleyici stratejilerle Schengen Bölgesine girişinin engellenmesidir (aktaran Özcan, 2005, s. 46).

Schengen Antlaşmasıyla getirilen bir diğer önleyici tedbir ise üçüncü ülkelere irtibat görevlileri gönderilmesidir. İrtibat görevlileri vasıtasıyla, vize verilirken ve yolcular taşınırken sahte belgelerle Schengen Bölgesine yetkisiz girişlerin kaynak

ülkede önlenmesi hedeflenmiştir. Ayrıca Schengen Antlaşması kapsamında uygulamaya sokulan ve taşıyıcılara yüklenen sorumluluk sayesinde, yoğun sığınmacı başvurularına maruz kalan AB Üye Devletleri, kendilerine göre büyük sorun olan bu meseleyi, daha ilk kaynağında çözmek için sığınmacıların kendi sınırlarına gelmelerini engellemeyi amaçlamıştır. Sığınmacıların AB Üye Devletlerine ulaşamadığı takdirde sığınma başvurusunda bulunma imkânı yoktur. AB Üye Devletleri, gerekli seyahat belgeleri olmayan kişileri taşıyan şirketlere cezai sorumluluk yükleyerek, ülkeye yasadışı girişleri engellemeye çalışmıştır. Cezai sorumluluk uygulanacak taşıyıcı şirketler kapsamına, havayolu, denizyolu veya karayolu taşımacılığı yapan şirketlerin hepsi girmektedir.

Taşıyıcı şirketler, AB Üye Devletlerine kabul edilmek için gerekli seyahat belgesi olmayan yolcularını, üçüncü ülkelere geri götürmedikleri takdirde para cezası ödemek zorunda kalabilirler. Özcan'a göre, Fransa, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda'da taşıyıcı şirketlerin gerekli seyahat belgesi olmadan getirdikleri yolcular, sığınma talebinde bulunur ve başvuruları "açıkça geçersiz" bulunmaz ise bu durumda taşıyıcı şirketler para cezası ödemekten ve yolcuları geri götürmekten kurtulmaktadırlar (Özcan, 2005, s. 44,45).

Schengen Antlaşmasıyla getirilen kısıtlayıcı tedbirlerin yanında, sığınmacıları ilgilendiren diğer konularda da düzenlemelere gidilmiştir. Sığınma talebini incelemekte görevli ülkenin belirlenmesi, geri kabul etme yükümlülüğü, sığınmacının ailesinin başvurularının incelenmesi, sığınma talebinin insani nedenlerle başka bir devlet tarafından incelenmesi ve taraf ülkeler arasında bilgi alışverişinin yapılması gibi hedefler amaçlanmıştır. Ayrıca Schengen Antlaşmasına eklenen bir diğer maddeyle kamu düzeni ve ulusal güvenlik açısından tehlike arz eden kişilerin Üye Devletlere girişinin kısıtlanabileceği düzenlenmiştir.

3.2.2 Dublin Sözleşmesi

1990 yılında Dublin'de imzalanan ve uzun bir süre sonra 1 Eylül 1997 yılında yürürlüğe giren Dublin Sözleşmesini bütün AB Üye Devletleri imzalamıştır. Dublin Sözleşmesiyle sığınma başvurularının tek bir ülke tarafından incelenmesi ve karara bağlanması, sığınma başvurusu kurallarının belirlenmesi, aile birleşmesinin sağlanması ve güvenli üçüncü ülkeye gönderme gibi hedefler amaçlanmıştır.

Sığınma başvurularının tek bir ülke tarafından incelenmesi ve karara bağlanmasıyla ilgili düzenlemenin yapılmasıyla AB Üye Devletleri arasında yaşanacak karışıklıkların önüne geçilmek istenmiştir. Bir sığınmacı çeşitli ülkelerde sığınma başvurusunda bulunarak, bunlardan herhangi bir AB Üye Devletinin kendisini kabul etmesini hedeflemiştir. Hailbronner tarafından verilen bilgiye göre, AB Üye Devletlere sığınma talebinde bulunan kişilerin %30'u eş zamanlı ya da sonradan bir diğer AB Üye Devlete sığınma başvurusu yapmaktadır (aktaran Özcan, 2005, s. 63).

Ayrıca sığınma başvurularındaki kuralların belirlenmesiyle, AB Üye Devletleri arasındaki değerlendirme farklılıklarının önüne geçilmesi ve ulusal mevzuatlar arasındaki uyumsuzlukların giderilmesi istenmiştir. Bu sayede AB Üye Devletleri aynı ölçütleri kabul ederek değerlendirme yapacaktır. Ayrıca sığınma başvurusunda bulunan kişilerin aile birleşimleri önemsenererek, farklı ülkelerde başvuruda bulunan aile üyelerinin bir araya getirilmesi için, bir Üye Devlet sorumlu olmasa bile başvuruyu inceleyip karara bağlayabilir.

Diğer taraftan Dublin Sözleşmesiyle, her sığınmacıya başvuru yapma hakkı tanınmış ancak Üye Devletlere de sığınmacıları *“güvenli üçüncü ülkelere geri gönderme”* hakkı verilmiştir. AB Üye Devletlerinin sığınmacıları, güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilen ülkelere gönderebilmesi için o ülkenin 1951 Cenevre Sözleşmesine taraf olması gerekir. Aksi takdirde, sığınmacıların kendi ülkelerinden kaçışına neden olan zulüm korkusunu tekrar yaşayabilecekleri ülkelere gönderilme ihtimali vardır. AB Üye Devletleri, kendi dış çevrelerinde oluşturdukları güvenli üçüncü ülke duvarları sayesinde, kendini sığınmacı akınından korumaya çalışmakta ve üzerindeki sorumluluğu bu ülkelere atmaktadır. Güvenli üçüncü ülke üzerinden kendisine gelen sığınmacıların geri gönderilmesi ve bu ülkeler tarafından sığınmacıların kabul edilmesi için AB Üye Devletleri üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşması yapmaktadır.

IOM Göç Terimleri Sözlüğüne göre geri kabul (readmission) *“Bir kişinin (kendi vatandaşı, üçüncü bir ülkenin vatandaşı veya vatansız kişiler) bir Devlet tarafından topraklarına yeniden girmesinin kabul edilmesi”* ve geri kabul anlaşması (readmission agreement) ise *“Düzensiz durumdaki yabancıların anavatanlarına veya üzerinden geçtikleri Devlete geri gönderilmeleri için Devletlerin karşılıklı olarak izlemeleri gereken usulleri öngören uluslararası anlaşma”* olarak tanımlanmıştır (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013, s. 35).

Morrison'a göre, AB ile üçüncü ülkeler arasında imzalanmış yaklaşık 100 kadar geri kabul anlaşması bulunmaktadır ve bu geri kabul anlaşmalarının en temel işlevi tampon bölge yaratmaktır (aktaran Özcan, 2005, s. 55, 56).

Dublin Sözleşmesi ve Schengen Antlaşmasında sığınmaya ilişkin olarak yapılan düzenlemelerin ortak noktalar içerdiği görülmektedir. Hailbronner ve Thiery'nin verdiği bilgilere göre, iki sözleşme arasında ortaya çıkabilecek ihtilafları gidermek adına Schengen Yönetim Komitesi 1994 yılında almış olduğu kararla; Dublin Sözleşmesinin yürürlüğe girmesiyle Schengen Sözleşmesinin sığınmaya ilişkin hükümlerinin yürürlükten kalkacağını açıklamışlardır. Schengen üyeleri de Bonn'da imzaladıkları protokolle bunu teyit etmişlerdir (aktaran Özcan, 2005, s. 62).

3.2.3 Maastricht Antlaşması

7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşmasıyla, Avrupa Topluluğu AB adını almıştır. Maastricht Antlaşması, AB'yi kuran Antlaşma olarak bilinmekte ve söz konusu Antlaşmayla AB üç sütundan oluşan bir yapıya kavuşmuştur. Birincisi, topluluk sütunu olup ekonomi, toplumsal ve çevresel konuları ele almaktadır. İkincisi, ortak dışişleri ve güvenlik politikası olup dış ilişkiler ve askeri konularla ilgilenmektedir. Üçüncüsü ise, güvenlik güçleri ve adalet alanında işbirliği olup adalet ve içişleri konularıyla ilgilenmektedir. Özcan'a göre, *“Başta Almanya olmak üzere Üye Devletlerin bir kısmı, sığınma, üçüncü ülke vatandaşlarının Topluluğa girişi ve dolaşımı ve bu kişilere girişte uygulanacak vize konularının, Topluluk çerçevesinde incelenmesi ve bu çerçevede ele alınmasını savunmaktaydılar”* (Özcan, 2005, s. 82). Çünkü Almanya ve bazı diğer Üye Devletler, yoğun sığınmacı akınına maruz kalmaktaydılar ve çeşitli nedenlerle³⁹ bu akının giderek artacağı endişesini taşımaktaydılar. Bundan dolayı, ilgili konuların hükümetlerarası işbirliği seviyesinden çıkarılarak, Topluluk düzeyinde ele alınmasını istiyorlardı.

Özcan'a göre, *“İngiltere'nin başını çektiği bir diğer grup Üye Devletler, bu konuların Topluluk çerçevesi kapsamında ele alınmasına karşı çıkmakta ve bu konularda işbirliğinin daha önce olduğu gibi hükümetlerarası düzeyde devam etmesini savunmakta idiler”* (Özcan, 2005, s. 82, 83). Çünkü İngiltere, Schengen Bölgesine dahil olmadığından ve kendi sınırlarında kontrollerini devam ettirdiğinden,

³⁹ SSCB'nin dağılması, Berlin duvarının yıkılması ve refah düzeyinin yüksek olması gibi sebepler, sığınmacılar tarafından tercih edilme nedenleri arasındadır.

yoğun sığınmacı akınına uğrama ihtimali düşüktür. Bu nedenle, ilgili konuların Topluluk çerçevesinde ele alınması durumunda, diğer ülkelerle külfet paylaşımı yapmak zorunda kalacağından, bu yükün altına girmek istememiştir.

Karşılıklı çekişmeye neden olan sığınma, üçüncü ülke vatandaşlarının Topluluğa girişi ve dolaşımı ve bu kişilere girişte uygulanacak vize konularında İngiltere gibi düşünen Üye Devletlerin dediği olmuş ve ilgili konular, adalet ve içişleri alanında işbirliği başlığı altındaki üçüncü sütunda görüşülmüştür. Ancak orta yol bulmak için, hangi üçüncü ülke vatandaşlarına vize uygulanacağını tespiti ve tek tip vize oluşturması konuları, birinci sütundaki Topluluğun yetkisine verilmiştir (Özcan, 2005, s. 83).

Maastricht Antlaşmasıyla birlikte sığınma konusunda birtakım gelişmeler yaşanmış, ancak hükümetlerarası işbirliğinde ısrar edilmesi sonucunda ortak bir politika konusunda yeterince ilerleme sağlanamamıştır. Savaşan'a göre, "*Sığınma Prosedürleri için Asgari Teminatlar Hakkında Konsey Kararı*" ile 1 Ocak 1996 tarihine kadar Üye Devletlerin, sığınma prosedürleri konusundaki ulusal düzenlemelerini, uyumlulaştırması hedeflenmiştir. Ayrıca AB Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilen "*Mülteci Tanımının Uyumlaştırılmış Bir Şekilde Uygulanması Hakkında Ortak Tutum*" ile mülteci statüsünün belirlenmesine yönelik kriterlerin, AB Üye Devletlerinin sığınma prosedürlerinde uyumlu bir şekilde uygulanması amaçlanmıştır (Savaşan, 2009, s. 20, 21).

Maastricht Antlaşması henüz yürürlüğe girmeden önce Londra'da yapılan toplantıda AB Üye Devletlerinin göçten sorumlu bakanlarının katılımlarıyla Londra İlke Kararları⁴⁰ olarak bilinen bir belge hazırlanmıştır. İlgili kararlar alındıktan sonra AB'ye katılmak isteyen ülkeler için siyasi olarak bağlayıcı olmuştur. Özcan'a göre, "*Bu kararlarla, Üye Devletler arasındaki güveni artırmak ve sığınma politikalarına yaklaşımlarını yakınlaştırarak, sığınma hakkının kötüye kullanılmasının önüne geçilmesi hedeflenmiştir*" (Özcan, 2005, s. 68).

Eski Yugoslavya'nın parçalanmasıyla Hırvatistan ve Slovenya bağımsızlıklarını ilan etmiş ve bu süreç sonucunda yoğun mülteci akınları meydana gelmiştir. Ayrıca 1992 yılında Bosna-Hersek'in bağımsızlığını ilan etmesiyle

⁴⁰ Açıkça Temelden Yoksun İltica Başvuruları Hakkında Karar, Ciddi Zulüm Riski Olmayan Ülkeler Hakkında Sonuç Kararı, Evsahibi Üçüncü Ülkelerle İlgili Meselelerde Uyumlaştırmayı Amaçlayan Karar.

başlayan savaşlardan sonra ülke içinde yerinden edilmiş ve komşu ülkelere sığınmiş yüzbinlerce insan mülteci durumuna düşmüştür. Yaşanan bu savaşlar ve acı olaylar sonucunda Avrupa ülkelerine doğru başlayan yoğun mülteci akınına, çare bulmak ve bu insanlara karşı insani görevleri yerine getirebilmek artık bir zorunluluk haline gelmişti. Ancak mülteci durumuna düşen insanların sayısının çok fazla olması, Avrupa lkelerinin gözünü korkutmuş ve bu insanların kendi ülkelerine akın etmesini önlemek ve yaratacakları sıkıntıların önüne geçmek için kaynak ülkede “güvenli bölgeler” oluşturulma fikri, Avrupa lkeleri tarafından kabul görmüştür.

zcan’a göre, “AB ye Devletleri menşe ülkede güvenli bölge oluşturma ve mültecilere orada yardım etme girişimi dışında, savaşın başlamasından sonra hemen mülteci kaynağı olarak gördüğü ülkelerin vatandaşlarına vize uygulamaya başlamıştır” (zcan, 2005, s. 103). Vize uygulamaları ve diğer engelleme çalışmaları, sorunun zmne katkı sağlamamış ve Avrupa ülkelerine sığınma için başvuran kişilerin sayısı katlanarak artmıştır. Diğer taraftan 1951 Cenevre Sözleşmesinde kabul edilen mülteci statüsü, iç savaşlar ve çatışmalardan kaçan insanları kapsamadığı için bu insanların sığınma başvurularının kabul edilmesinde sıkıntılar yaşanmıştır. Bu kişilerin 1951 Cenevre Sözleşmesi dışında kalan, ancak korunmaya muhtaç kişiler olması, geçici koruma sistemini ortaya çıkarmıştır.

BMMYK, savaş nedeniyle yerinden edilme, toplu ihraç ya da genel şiddet gibi nedenlere bağlı olarak ortaya çıkan ani ve büyük çaplı sığınmacı akınlarında acil koruma ihtiyaçlarının Devletler tarafından ilkeler dahilinde karşılanmasına olanak sağlayan kullanışlı bir araç olan geçici korumanın uygulanmasını desteklemektedir (Ay, Braucke, Tokcan, ztrk ve Alp, 2005, s. 108).

Yaşanan acıların hafifletilmesi için geçici olarak koruma altına alınan insanların, sığınma başvurularının genellikle birkaç ülkede yoğunlaşması, bu ülkelerin yoğun sığınmacı akınına maruz kalmalarına neden olmuştur. Eğer bu kişilere sağlanan koruma insani bir görev ise, bu külfetin diğer ülkeler tarafından paylaşılması gerektiği fikri, bu ülkeler tarafından ileri sürülmüştür. Geçici koruma ve külfet paylaşımı konusunda yapılan çalışmalar sonuca ulaşmış ve AB ye Devletleri tarafından 1995 yılında “Yerinden Edilmiş Kişilerin Geçici Olarak Kabul Edilme ve İkametleri Hakkında Külfet Paylaşımı İle İlgili Konsey İike Kararı” kabul edilmiştir.

3.2.4 Amsterdam Antlaşması

1997 yılında imzalanan ve 1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşmasıyla, sığınma hakkı konusunda AB Üye Devletlerinde yeni bir süreç girilmiştir. Söz konusu Antlaşmayla, sığınma ve göç konuları hükümetlerarası nitelikli üçüncü sütundan alınarak, hükümetlerüstü nitelikli Topluluk sütununa yani birinci sütuna aktarılmıştır (Özcan, 2005, s. 2). Sığınma ve göç konularının birinci sütuna alınmasıyla kurumlararası işbirliğinin hayata geçirilmesi kolaylaştırılmıştır. AB Üye Devletlerinin sığınma ve göç politikalarının uyumlu hale gelmesi ve Üye Devletler arasındaki farklı uygulamaların en aza indirilerek ortak bir politika oluşturulması amaçlanmıştır.

Amsterdam Antlaşmasıyla; üçüncü ülke vatandaşı tarafından yapılan sığınma başvurusunu inceleme sorumluluğunun hangi üye devlete ait olduğunu belirlemeye yönelik mekanizmaların geliştirilmesi, iltica talep edenlerin kabulüne ve geçici koruma sağlanmasına ilişkin asgari standartların belirlenmesi, mültecilerin ve yerinden edilmiş kişilerin kabulünde dengeli bir çaba harcanması, kanun dışı ikamet edenlerin, vatandaşı oldukları ülkelere geri gönderilmeleri⁴¹ de dahil olmak üzere kaçak göç ve oturma alanında önlemler alınması ve üçüncü ülke vatandaşlarının ani akın etmesi durumunda geçici önlemlerin alınması gibi hedefler belirlenmiştir.⁴²

Amsterdam Antlaşmasının IV. Başlığında yer alan vize, sığınma göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin diğer politikalar bölümünde, ilgili konular kapsamında 5 yıllık süreç içerisinde alınması gereken çeşitli önlemler belirtilmiştir. Ancak 63. maddenin 2 (b)⁴³, 3 (a)⁴⁴ ile 4.⁴⁵ fıkra ve bentleri uyarınca alınacak önlemlerin 5 yıllık süreye tabi olmadıkları açıklanmıştır. Boccordi'ye göre, buradaki en ilginç hüküm, en acil konular arasında yer alan külfet paylaşımı ve uzun süreli oturma ve vize konusunun beş yıl kapsamı dışında bırakılması Üye Devletlerin bu alandaki işbirliği arzularının hâlâ istenilen düzeyde olmadığını, bunun da ötesinde bu alanlarda hâlâ güven eksikliğinin bulunduğu göstergesi olmaktadır (aktaran, Özcan, 2005, s. 125).

⁴¹ Söz konusu maddeyle Geri Kabul Antlaşmalarının temeli atılmıştır.

⁴² Amsterdam Antlaşmasından özetlenmiştir.

⁴³ Mülteci ve yerlerinden edilmiş kişilerin kabulünde ve bunun sonuçlarının üstlenmesinde Üye Devletler arasında dengeli bir çaba harcanmasının desteklenmesi, alanlarındaki önlemler.

⁴⁴ Giriş ve oturma koşulları ve ailelerinin birleştirilmesi amacıyla yönelik vizeler de dahil olmak üzere, Üye Devletler tarafından uzun dönemli vize ve oturma izinlerinin verilmesi usulüne dair standartlar.

⁴⁵ Bir Üye Devletinde yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının hangi şartlar uyarınca diğer Üye Devletlerde ikamet edebileceklerini tanımlayan önlemler.

BMMYK, Amsterdam Antlaşmasının AB'de mülteci korumasına yönelik eşi bulunmaz bir fırsat oluşturduğuna ve Üye Devletlerin sığınma sistemleri arasındaki önemli farklılıkların ortadan kaldırılmasını sağlayacağına inanmaktadır. Aynı zamanda, AB çapında yeni düzenlemelerin en düşük ortak paydaya dayanması ya da ortak fikir birliğine varılamaması sonucunda esasın anlamından uzaklaşılması tehlikesinin de mevcut olduğunu belirtmektedir (aktaran Ay ve ark., 2005, s. 80).

1998 yılında Viyana'da kabul edilen "*Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Gerçekleştirilmesine İlişkin Eylem Planı*" ile yerlerinden edilmiş insanlar için geçici koruma mekanizmasının oluşturulması ve bu kişileri kabul eden Üye Devletler arasında dayanışmanın gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır (Özcan, 2005, s. 148). Bu hedefin hayata geçirilmesinde Kosova'da meydana gelen olaylar sonucunda yüzbinlerce insanın yerlerinden edilmesi ve bu kişilerin AB Üye Devletlerine akın etmesi etkili olmuştur. BM Mülteciler Yüksek Komiseri Sn. Sadako Ogata, "*Kosova'dan gelen mültecilere ev sahipliği yapılması sorumluluğunu paylaşan Avrupa ülkelerine müteşekkiriz. Hükümetleri, ihtiyaç var olduğu süre boyunca, Kosovalılara tüm Avrupa bölgesinde ilkeler dahilinde ve tutarlı bir şekilde koruma sağlamaya davet ediyoruz*" demiştir (aktaran Ay ve ark., 2005, s. 82).

Viyana Eylem Planıyla, Dublin Sözleşmesindeki düzenlemenin aksine 1951 Cenevre Sözleşmesi esas alınarak tüm mülteci aile bireylerinin başvurularının aynı ülkede incelenmesi gerektiği belirtilmiştir. "*Sığınma Prosedürleri için Asgari Teminatlar Hakkında Konsey Kararı ve Mülteci Tanımının Uyumlaştırılmış Bir Şekilde Uygulanması Hakkında Ortak Tutum*"un bir an önce yasal bağlayıcılığı olan metinler haline getirilmesi kararlaştırılmıştır (Özcan, 2005, s. 148, 149).

3.2.5 Tampere Zirvesi

1999 yılında düzenlenen Tampere Zirvesi Sonuç Bildirgesinde, 1999-2004 yılları arasındaki dönemi kapsayacak şekilde hedefler belirlenmiştir. Söz konusu Bildirgede, Birlik içinde yaşayan herkesin özgürlük, güvenlik ve adalet koşulları içinde yaşaması gerektiği belirtilmektedir. Ayrıca üçüncü ülke vatandaşlarının, AB vatandaşlarına yakın ve adil bir muamele görmesi amaçlanmıştır. Sonuç Bildirgesinde; 1951 Cenevre Sözleşmesi ve konuyla ilgili diğer insan hakları belgelerinin yükümlülüklerini yerine getirmeye tam anlamıyla kararlı, dayanışma kapsamında insani ihtiyaçlara cevap verme kabiliyetine sahip, açık ve güvenli bir AB'nin amaçlandığı belirtilmiştir. Ayrıca, AB'de yasal olarak ikamet eden üçüncü

ülke vatandaşlarının toplumlara entegre edilmesini sağlamaya yönelik bir ortak yaklaşımın da geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.⁴⁶

Bu zirvede alınan kararlar, ortak bir sığınma sistemi oluşturma hedefi yanında, özellikle sığınmacıların haklarının ve “*geri gönderme*” yasağının gerekliliğini teyit etmesi nedeniyle Avrupa Sığınma Sisteminin gelişiminde önemli bir yere sahiptir (Savaşan, 2009, s. 24). Tampere Zirvesinde, 1951 Cenevre Sözleşmesine dayanan bir CEAS kurulması hedeflenmiştir. Ayrıca Tampere Zirvesinin kapsadığı dönem içerisinde 11 Aralık 2000 tarihinde Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sisteminin (EURODAC) kurulmasına ilişkin tüzük kabul edilmiş ve sistem 15 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Tampere Zirvesiyle sığınma ve yasadışı göç konularına çözüm bulmak için çeşitli düzenlemeler yapılması kararlaştırılmıştır. Genel olarak değerlendirildiğinde, yapılan düzenlemelerin insan hakları açısından olumlu ve çözüme yönelik oldukları söylenebilir. Ayrıca sığınmacıların geldikleri ülkelerle işbirliğine giderek, sorunun kaynağında çözülmesi ve bu ülkelerden kaçışları engelleyecek politikaların hayata geçirilmesi çok önemlidir. Bendel'e göre, Tampere Programının bir diğer önemi ise göçün Üye Devletlerin ekonomilerine vereceği katkıya vurgu yaparak tehdit değil, fırsat olarak görülmesini teşvik etmesi ve bu yolla en azından Komisyon düzeyinde göç ve iltica alanına ilişkin kontrolcü ve güvenlikçi yaklaşımın esnetilmesine katkı sağlamasıdır (aktaran Karaşahin, 2012, s. 62). Tampere Zirvesiyle ilgili BMMYK'nın görüşleri şu şekildedir:

Sonuç Bildirgesi kararları, sığınma isteme hakkını bir defa daha teyit etmekte ve Cenevre Sözleşmesinin tam ve kapsamlı bir uygulamasının gerçekleşmesini teşvik etmektedir. Bu, geleceğin AB sığınma sisteminin uluslararası koruma standartları temelinde geliştirileceğine dair olumlu bir işaret olarak memnuniyet vermektedir. Sonuç Bildirisi, AB Üye Devletlerinde korumaya erişmek isteyen kişilere yönelik teminatlara ihtiyaç bulunduğunu teyit etmekle beraber, yasadışı göçün önlenmesine, sınır kontrollerinin kuvvetlendirilmesine ve insan ticaretiyle mücadeleye yönelik olarak çeşitli tedbirlerin alınmasını teşvik etmektedir (aktaran Ay ve ark., 2005, s. 111).

Özcan'a göre, Tampere Zirvesi, Amsterdam Antlaşmasıyla belirlenen görevlerin, Viyana Eylem Planı çerçevesinde gerçekleştirildiği bir platform ve

⁴⁶ Tampere Zirvesi Sonuç Bildirgesi Kilometre Taşları 4. Madde.

Maastricht Antlaşmasıyla atılan temelin üzerinde binanın beton direklerinin dikilmesi anlamına gelmektedir (Özcan, 2005, s. 150, 151).

3.2.6 Geçici Korumaya İlişkin Konsey Yönergesi

1995 yılında “*Yerinden Edilmiş Kişilerin Geçici Olarak Kabul Edilme ve İkametleri Hakkında Külfet Paylaşımı İle İlgili Konsey İlke Kararı*”nın yetersiz kalması sonucunda 20 Temmuz 2001 tarihinde “*Yurdundan Ayrılmaya Zorlanmış Kimselerin Kitlemel Sığınma Durumunda Geçici Koruma Sağlamak İçin Asgari Standartlar Hakkında Konsey Yönergesi*” kabul edilmiştir. “*Geçici Koruma Yönergesi*” olarak anılan Yönergeyle; üçüncü ülkelerden gelen ve kendi ülkelerine dönemeyen, yurdundan ayrılmaya zorlanmış kişilerin kitlemel sığınması durumunda, geçici koruma sağlamak için asgari standartlar oluşturmak ve bu tür yurdundan ayrılmaya zorlanmış kimseleri kabul etmenin getireceği sonuçları kabul etmek ve bunlara katlanmak konusunda Üye Devletler arasında sarf edilecek çabada denge sağlanmasına katkıda bulunan önlemleri almak hedeflenmiştir.⁴⁷

İlgili Yönergenin 4. maddesine göre, yurdundan ayrılmaya zorlanmış ve ülkelerine geri dönemeyen kişilere uygulanacak olan geçici koruma süresi 1 yıl olacak ve bu süre en fazla bir yıllık bir müddet için altı aylık dönemler halinde otomatik olarak uzatılabilecektir. Geçici koruma için sebeplerin devam etmesi durumunda, Konsey geçici koruma süresini bir yıla kadar uzatma kararı alabilir. Yönergede geçici koruma süresi en fazla 3 yıl gibi bir süreye bağlanmıştır. İlgili Yönergenin 21. maddesinde yer alan, “*Üye Devletler geçici korumadan yararlanan kişilerin kendi istekleri doğrultusunda geri dönmelerini ya da geçici korumaları sona erdiği için geri dönmelerini sağlayacak gerekli önlemleri alacaklardır*” hükmüyle geri dönüşlere ilişkin bir düzenleme yapılmış ve maddenin devamında geri dönüşlerin insanlık onuruna saygı içinde kolaylaştırılması hükme bağlanmıştır. Yönerge kapsamında kabul edilen en önemli maddelerden biri de geçici korumadan yararlanan kişilerin, herhangi bir zamanda sığınma için bir başvuruda bulunabilmelerine imkân sağlanmış olmasıdır.⁴⁸

İlgili Yönergeyle, Üye Devletlerin geçici korumadan yararlanan kişilere; koruma süresi boyunca oturma izni vermesi, çalışma ve eğitim imkânı sağlaması, barınma, sağlık ve sosyal yardımla geçim konusunda gerekli yardımların

⁴⁷ Geçici Koruma Yönergesinin 1. maddesi.

⁴⁸ Geçici Koruma Yönergesinin 17. maddesi.

sağlanmasını hükme bağlamıştır. Ayrıca Üye Devletlerin, geçici koruma için uygun olan kişileri kabul kapasitelerini rakamla ya da genel biçimde belirtmeleri, Konseyi ve Komisyonu haberdar ederek, ek ağırlama kapasitelerini bildirmeleri ve bu bilginin derhal BMMYK'ya aktarılması kararlaştırılmıştır. BMMYK'nın Geçici Konsey Yönergesiyle ilgili görüşleri şu şekildedir:

Geçici korumanın kullanımının, yerinden edilmiş kişilerin tahmini kitlesel akın olasılığıyla değil, yerleşik münferit inceleme sistemlerinde yığılma oluşacağı ve bu sistemlerin düzgün şekilde işleyemeyeceği gerçek olaylarla sınırlı, istisnai bir acil durum müdahalesi olarak kalması gerektiğini vurgulamaktadır. (...) Geçici korumadan faydalanan kişilerin AB içerisinde hareket özgürlüğü hakkı bulunmamaktadır, bu kişilerin ev sahibi Üye Devlet içerisinde özgürce hareket edebilme hakları da açık bir şekilde ifade edilmemiştir ve Üye Devletlerin takdirine bırakılabilir. (aktaran Ay ve ark., 2005, s. 148).

3.2.7 Seville Zirvesi

2002 yılında düzenlenen Seville Zirvesinde yasadışı göçle mücadeleyle yönelik tedbirlerin alınması, dış sınırların eşgüdümlü, entegre yönetiminin aşamalı olarak yürürlüğe konması ve göç politikasının Birliğin üçüncü ülkelerle ilişkilerine entegre edilmesi gibi başlıklar altında çeşitli maddeler kararlaştırılmıştır. Yasadışı göçle mücadele kapsamında; vatandaşları vize almak zorunda olan üçüncü ülkelerle bu zorunluluktan muaf olan üçüncü ülkelerin listesinin gözden geçirilmesi, vize bilgileri için bir ortak tanıma sisteminin yürürlüğe konulması, geri kabul etme sözleşmelerinin akdedilmesinin hızlandırılması ve Konsey tarafından halihazırda tespit edilmiş olan ülkelerle geri kabul etme sözleşmelerinin görüşmeleri için yeni belgelerin onaylanması gibi maddeler kabul edilmiştir (Ay ve ark., 2005, s. 115).

3.2.8 Sığınmacıların Kabulü İçin Asgari Standartlar Yönergesi

Tampere Zirvesi Sonuç Bildirgesi, CEAS'ın kısa vadede, sığınma isteyenlerin ülkeye kabulüne ilişkin ortak asgari koşullar içermesi gerektiği hükmünü getirdiğinden, 27 Ocak 2003 tarihinde "*Sığınmacıların Kabulü İçin Asgari Standartları Belirleyen Yönerge*" kabul edilmiştir. AB Üye Devletlerinin sığınma başvurularına farklı yaklaşımlar izlemesi ve bu nedenle sığınmacı yükünün belirli ülkelerde yoğunlaşması, sığınmacılar ve ülkeler açısından çeşitli mağduriyetlere yol açmıştır. Mağduriyetlerin giderilmesi ve sığınma talebinde bulunan kişilerin Üye Devletlere kabul edilmesine ilişkin asgari standartların tespit edilmesi amacıyla ilgili

Yönerge çıkarılmıştır. Geçici Koruma Yönergesinde, geçici korumadan yararlanan kişilerin özgürce dolaşımı, Üye Devletin takdir yetkisine bırakılmasına rağmen Sığınmacıların Kabulü için Asgari Standartlar Belirleyen Yönergenin 7. Maddesiyle, *"Sığınma isteyen kişiler, ev sahibi Üye Devlet sınırları içerisinde, ya da söz konusu Üye Devlet tarafından kendilerine gösterilen alan içerisinde serbestçe dolaşabilir"* hükmü getirilmiştir.

İlgili Yönergede *"Üye Devletler, sığınma başvurusunun yapıldığı tarihten başlayarak, başvuru sahibinin işgücü piyasasına erişim imkânı bulamayacağı bir süre tespit edeceklerdir"* şeklinde düzenlenen maddeyle sığınmacıların işgücü piyasasına girişleri belirli süreler için engellenmiştir. Hailbronner'e göre, yasal ve özellikle yasadışı işgücü piyasasına bu kişilerin girmesinin kısıtlanmasının, ekonomik nedenlerle yapılan başvuruların özendirilmesinin önüne geçilmesi için önemlidir (aktaran, Özcan, s. 182).

İlgili Yönergenin 13. maddesiyle *"Üye Devletler, başvuru sahiplerinin, yeterli kaynaklara sahip olması halinde, örneğin makul bir süredir bir işte çalışıyor olmaları halinde, işbu Yönerge uyarınca sağlanan maddi kabul koşullarının ve sağlık hizmetinin tamamını karşılamaları veya bunların maliyetine belli bir katkıda bulunmalarını isteyebilir"* hükmü getirilmiştir. Ancak 15. maddeyle sığınmacıların en azından temel hastalık tedavisiyle acil bakımı kapsayacak olan gerekli sağlık hizmeti imkânlarından yararlanmasını hükme bağlayarak bir güvence getirmiştir. Üye Devletler, katlanacağı maliyetlerin bir kısmını maddi imkânı olan sığınmacılardan talep edebilir. Ancak maddi durumun tespiti için uygulanacak kriterlerin objektif olmaması nedeniyle sığınmacılar bu maliyetleri yüklenmek istemeyip ilgili hizmetleri ücretsiz almak için yanlış beyanlarda bulunabilirler. *"Sığınmacıların Kabulü için Asgari Standartlar Belirleyen Yönerge"* ile ilgili olarak BMMYK'nın görüşleri şu şekildedir:

BMMYK, Yönergenin özellikle sağlık, bakım, eğitim, kimlik belgelerinin sağlanması ve hukuki yardım da dahil olmak üzere sığınma prosedürlerine ilişkin son derece önemli bilginin sağlanması konularını düzenleyen kısımlarını övgüye değer bulmuştur. Mülteci kuruluşu ayrıca, Yönergenin, AB Devletlerinin işkence ve şiddet mağdurları, refakatsiz çocuklar, hamile kadınlar ve özürülleri de kapsayan hassas durumdaki kişilere yönelik olarak özel tedbirler almasını gerektiren kısımlarıyla ilgili olarak da genel memnuniyet duyduğunu ifade etmiştir. Ancak BMMYK, Yönergenin hükümlerinin pek çoğunun Üye Devletlere istisna ve uyarlamalara yönelik fazlasıyla alan bıraktığını düşünmektedir. Özellikle pek çok devletin, bazen son derece uzun süren sığınma süreci boyunca

sığınmacıları destekleme maliyetleri konusunda endişe taşıdığı bir zamanda, AB Devletlerinin, istihdama erişim konusunda birbirinden çok farklı ulusal politikalarını uygulamalarını uyumlaştırmama yönünde almış oldukları kararı, sakıncalı bulmaktadır (Ay ve ark., 2005, s. 161).

3.2.9 Dublin II Tüzüğü

Dublin II Tüzüğü, 18 Şubat 2003 tarihinde kabul edilmiştir. Özcan'a göre, *“Dublin II Tüzüğü, 1997 yılından bu yana yürürlükte olan ancak belirli yönleriyle aksayan Dublin Sözleşmesinin eksikliklerinin giderilmesi ve en önemlisi AB Ortak Sığınma Sisteminin önemli bir halkasını teşkil eden ve bu konunun, Topluluk yasal araçlarıyla bağlayıcı bir nitelik kazandırılması için hazırlanmıştır”* (Özcan, 2005, s. 189). Dublin II Tüzüğüne eklenen *“İşbu Tüzük, 15 Haziran 1990 tarihinde Dublin’de imzalanan, Avrupa Topluluğu Üye Devletlerinden birinde yapılmış sığınma başvurularının incelenmesinden sorumlu Devletin belirlendiği Sözleşmenin (Dublin Sözleşmesi) yerine geçmiştir”* şeklindeki maddeyle Dublin II Tüzüğü, Dublin Sözleşmesinin yerini almıştır. Dublin II Tüzüğüyle, bir üçüncü ülke vatandaşı tarafından Üye Devletlerden birinde yapılmış olan bir sığınma başvurusunu incelemekten sorumlu Üye Devletin belirlenmesinin kriterleri ve mekanizmaları ortaya koyulmaktadır. Dublin II Tüzüğü, 26 Haziran 2013 tarihinde kabul edilen yeni tüzükle değişikliğe uğramış ve üçüncü ülke vatandaşlarının yanında vatansız kişiler tarafından yapılan bir uluslararası koruma başvurusunu incelemekten sorumlu Üye Devleti belirleme amaçlı kriterleri ve mekanizmaları ortaya koymuştur.

Dublin II Tüzüğüyle; sığınma başvurusunun incelenmesine yönelik genel ilkelerin belirlenmesi, sığınma başvurusundan sorumlu ülkeyi belirlemeye yönelik kriterlerin ortaya konulması, insani nedenlerle sığınma kriterlerinin belirlenmesi, sığınma başvurularında sorumluluğun üstlenilmesi ve sığınma başvurusunda bulunan kişinin geri alınması gibi hususlarda düzenlemeler yapılmıştır. Dublin II Tüzüğüyle ilgili olarak BMMYK'nın görüşü şu şekildedir:

BMMYK, mevcut Dublin Sözleşmesine kıyasla yeni Tüzükteki bazı gelişmeleri özellikle de sığınmacıların kişisel durumlarını ve muhtemel korunma hassasiyetlerini çok daha yüksek derecede dikkate alan insani istisnalarla ilgili olanları memnuniyetle karşılamaktadır.(...) Tüzüğün temelini teşkil eden genel ilke, bir sığınma başvurusunu inceleme sorumluluğunun başvuru sahibinin Üye Devletlerin topraklarına girmesinde ya da söz konusu topraklarda ikamet etmesinde en belirgin rolü oynayan Üye Devlete ait olmasıdır. Bu, özellikle bu durumdan etkilenen Devletlerde başvuruların

incelenmesinde gecikmeler olması tehlikesine ve dahası Devletlerin kendi topraklarına erişimi ve hatta sığınma prosedürlerine erişimi kısıtlama amacını taşıyan politikalar benimsemelerine yol açabilir. Bu nedenle BMMYK Üye Devletleri, Tüzüğün adil, dengeli ve etkili bir şekilde uygulanmasını sağlayacak tamamlayıcı ve telafi edici tedbirler benimsemeye davet etmektedir (Ay ve ark., 2005, s. 334).

Üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanmakta olan vize politikaları ve taşıyıcı firmalara yüklenen sorumluluklar neticesinde; sığınmacıların yasal yollardan AB Üye Devletlerine girişleri oldukça kısıtlanmıştır. Söz konusu kısıtlamalar nedeniyle sığınmacılar, yasadışı yollara başvurarak AB Üye Devletlerine girmeye çalışmaktadırlar. Bu durumda ise sığınmacılara karşı sorumluluk, AB'nin dış sınırlarındaki Devletlerde olmakta ve sığınma başvurularının incelenmesi de bu ülkeler tarafından yapılmaktadır. Bu durumda sığınmacılar AB'nin sınır ülkelerinde yoğunluk oluşturmakta ve asıl hedefleri olan çok daha gelişmiş AB Üye Devletlerine ulaşmaları mümkün olmamaktadır. Yapılan bu düzenlemelerin, sığınmacıları AB Üye Devletlerine kabul etmekten ziyade, sığınmacıların hedefi olan AB Üye Devletlerini korumaya yönelik olduğu göze çarpmaktadır. Ayrıca yapılmakta olan geri kabul antlaşmalarıyla bu durumu destekleyecek şekilde adımlar atılmaktadır. Geri kabul antlaşmaları ise sığınmacıların zulüm korkusu yaşadıkları ülkelere geri gönderilmelerine bile yol açabileceği için insan haklarına ve 1951 Cenevre Sözleşmesine aykırı olarak değerlendirilebilir.

Dublin II Tüzüğü'nün kabul edilmesinden sonra aynı yıl içinde ve 22 Eylül 2003 tarihinde Üye Devletlerin topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının aile birleştirme hakkını kullanmaları için gerekli olan şartları kararlaştırmak amacıyla, "*Aile Birleştirme Hakkı ile İlgili Konsey Yönergesi*" kabul edilmiştir. Aynı yıl içerisinde 25 Kasım 2003 tarihinde kabul edilen bir diğer yönerge olan "*Uzun Dönemli İkamet Eden Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Durumu Hakkında Konsey Yönergesi*" ile Üye Devletlerde uzun dönemli ikamet eden kişi statüsünün verilmesi ve geri alınmasının koşulları ve bununla ilgili haklar düzenlenmiştir. İlgili Yönergenin 4. maddesine göre, Üye Devletler, ilgili başvurunun yapılmasından hemen önce topraklarında beş yıl yasal ve kesintisiz olarak ikamet etmiş olan üçüncü ülke vatandaşlarına uzun dönemli ikamet eden kişi statüsü vereceklerdir.

3.2.10 Vasıf Yönergesi

29 Nisan 2004 tarihinde kabul edilen ve 10 Ekim 2004 tarihinde yürürlüğe giren “*Üçüncü Ülke Uyruklularının ya da Vatansız Kişilerin Mülteci Olarak ya da Başka Şekilde Uluslararası Korumaya Muhtaç Kişiler Olarak Nitelendirilmeleri ve Statüleri ve Sağlanacak Korumanın İçeriği için Asgari Standartlara İlişkin Konsey Yönergesi*”, Vasıf Yönergesi olarak da bilinmektedir. Söz konusu Yönergenin ana hedefi; bir yandan, gerçekten uluslararası korumaya muhtaç kişilerin tespit edilmesi için Üye Devletlerin ortak kriterler uygulamalarını temin etmek, diğer yandan da Üye Devletlerin tümünde bu kişiler için asgari bir yardım düzeyi bulunmasını sağlamak olarak belirlenmiştir (Ay ve ark., 2005, s. 209). Uluslararası koruma, mülteci ve ikincil koruma statüsü anlamına gelmektedir.

İlgili Yönergede tanımlanan mülteci statüsü, “*Bir Üye Devletin bir üçüncü ülke uyrukluyu ya da vatansız bir kişiyi mülteci olarak tanıması anlamına gelir*” şeklinde tanımlanmıştır. İkincil korumaya uygun kişi; “*Mülteci olarak nitelendirilemeyen bir üçüncü ülke uyruklu ya da vatansız bir kişi olsa da menşe ülkesine ya da, vatansız kişiler söz konusuysa, önceki daimi ikamet yeri olan ülkeye iade edildiği takdirde Madde 15^{te} tanımlanan şekilde ciddi bir zarara maruz kalma riski olduğuna dair sağlam gerekçeler gösterilen ve Madde 17 (1)⁵⁰ ve (2)⁵¹ kapsamına girmeyen ve kendisini o ülkenin korumasına bırakamayan ya da söz konusu risk nedeniyle bırakmak istemeyen kişi anlamına gelir*” şeklinde tanımlanmıştır.

İlgili Yönergede belirtilen mülteci tanımı, üçüncü ülke vatandaşlarını ya da vatansız kişileri kapsadığından AB Üye Devletlerinin vatandaşlarının, sığınma hakkı konusunda endişelere neden olmaktadır. Ayrıca 1951 Cenevre Sözleşmesinin 3. maddesinde yer alan “*Taraf Devletler, bu Sözleşme hükümlerini mültecilere, ırk, din veya geldikleri ülke bakımından ayırım yapmadan uygulayacaklardır*” hükmüne

⁴⁹ Ciddi zarar şunları içerir: ölüm cezası veya idam ya da başvuru sahibinin menşe ülkede işkence görmesi veya insanlık dışı veya aşağılayıcı muameleye veya cezaya maruz kalması, ya da uluslararası ve ülke içi silahlı çatışma durumlarında ayırım gözetmeyen şiddet nedeniyle bir sivilin hayatına yönelik ciddi ve bireysel tehdit.

⁵⁰ Bir üçüncü ülke uyruklu ya da vatansız bir kişi aşağıdaki hususları düşündürecek ciddi nedenler bulunduğu takdirde ikincil korumaya uygunluktan hariç tutulur: uluslararası belgelerin ilgili hükümlerinde tanımlandığı şekilde barışa karşı bir suç, bir savaş suçu ya da insanlık suçu işlemişse, ciddi bir suç işlemişse, Birleşmiş Milletler Şartının Önsözünde ve 1. ve 2. Maddelerinde yer alan Birleşmiş Milletlerin amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden suçlu bulunmuşsa, bulunduğu Üye Devletin halkı ya da güvenliği için tehlike oluşturuyorsa.

⁵¹ Birinci paragrafta belirtilen suç ya da fiillerin işlenmesini tahrik eden veya bunlara başka bir şekilde iştirak eden kişiler de ikinci paragraf hükmüne tabidir.

aykırılık içermektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, AB Üye Devletlerinde yaşanabilecek sıkıntılar nedeniyle, diğer AB Üye Devletlerinde sığınma arayan insanların mağduriyet yaşamalarına neden olabilir. AB Üye Devletlerinin tamamı “güvenli ülkeler” olduğundan, “geri göndermeme” ilkesi de devre dışı kalmaktadır.

Mülteci ve ikincil koruma statüsüne sahip kişilerin ülkelerini terk etme nedenleri benzerlik taşımakla birlikte, aralarında mülteci tanımından kaynaklanan farklar vardır. İlgili Yönerge kapsamında getirilen düzenlemelere bakıldığında; mülteci ve ikincil koruma statüsüne sahip kişilere tanınan haklar açısından, gözle görülür bir ayrıma gidildiği anlaşılmaktadır. Örneğin Üye Devletler, mülteci statüsünden yararlanan kişilere en az üç yıl süreli ve süresi uzatılabilen ikamet izni verebilirken ikincil koruma statüsünden yararlanan kişilere en az bir yıl süreyle geçerli ve süresi uzatılabilen ikamet izni vereceklerdir. Göze çarpan bir diğer ayrım ise mültecilere mesleğe ve kamu hizmetine genel olarak uygulanan kurallara tabi olarak istihdam ya da serbest meslek faaliyetlerine girişebilmelerine izin verebilirken ikincil koruma statüsündeki kişilere işgücü piyasasının durumu göz önüne alınarak bu hakkın tanınacağı belirtilmiştir. Söz konusu Yönerge hakkında BMMYK'nın görüşleri şu şekildedir:

- ▶ BMMYK'ya göre, süper güvenli ve güvenli ülkeler hükümlerinde yeterli güvencelerin yer almaması, mülteciler için potansiyel bir tehlike oluşturmaktadır. Mülteciler, bir AB Üye Devletiyle başlayan bir dizi ülke tarafından zincirleme ihraçlarla, devletler hukukunun doğrudan hilafına, kendilerini ülkelerine dönmek zorunda bırakılmış bulabilirler. (...) BMMYK, her ne kadar bu metin konusunda da bir takım çekinceleri varsa da, metinde yer alan mülteci tanımını memnuniyetle karşılamaktadır. Bu tanım, açıkça, devlet yetkili makamları dışında taraflarca yapılan zulümlerin mağdurlarını da içermektedir (bu kişiler geçmişte birkaç Avrupa devleti tarafından reddedilmiştir). Benzer şekilde önemli olan başka bir husus da tali koruma hakkında anlaşmaya varılmasıdır. Bununla birlikte, BMMYK, bu sözleşmede silahlı çatışmadan ve genel şiddet ortamından kaçan kişilere son derece az yer verilmiş olmasından hoşnut değildir (aktaran Ay ve ark., 2005, s. 228, 229).

Vasıf Yönergesinin kabul edildiği 29 Nisan 2004 tarihinde kabul edilen bir diğer yönerge olan “*Havayolu Şirketlerinin Yolcu Bilgilerini Verme Yükümlülüğü Hakkında Konsey Yönergesi*” ile havayolu şirketleri tarafından ilgili ulusal yetkili makamlara önceden yolcu bilgilerinin verilmesi yoluyla sınır kontrollerinin iyileştirilmesi ve yasadışı göçle mücadele edilmesi hedeflenmiştir. İlgili Yönergenin 4. maddesi, kendi kusurları nedeniyle gerekli bilgileri vermemiş olan ya da eksik

ve/veya yanlış bilgi vermiş olan havayolu şirketlerine yaptırım uygulanması ve yaptırımların caydırıcı, etkili ve orantılı olmasını sağlamaları yönünde, Üye Devletlere yetki vermiştir. BMMYK; uzun süredir, belgesiz ya da yeterli belgesi olmayan kişileri taşımalarından dolayı taşıyıcı şirketlere yönelik yaptırımların, uluslararası korumaya ihtiyacı bulunan kişiler üzerinde olumsuz bir etkisi bulunduğu ve İHEB'in 14. maddesiyle diğer uluslararası belgeler ve Üye Devletlerin Anayasa ya da iç mevzuatlarında tanındığı üzere bu kişilerin zulümden kaçarak sığınma arama ve sığınmadan faydalanma haklarını ciddi şekilde kısıtladığı görüşündedir (aktaran Ay ve ark., 2005, s. 206).

Aynı tarihte kabul edilen “*İnsan Ticareti Kurbanı Veya Yasadışı Göçü Kolaylaştıran Bir Fiilin Faili Olup İlgili Yetkili Makamlarla İşbirliği Yapan Üçüncü Ülke Vatandaşlarına Verilen İkamet İzni Hakkında Konsey Yönergesi*”nin amacı; insan ticaretiyle mücadelede veya yasadışı göçün kolaylaştırılması yönündeki faaliyetlere karşı işbirliği yapan üçüncü ülke vatandaşlarına, ilgili ulusal işlemlerin uzunluğuna bağlı olarak, sınırlı süreli ikamet izinleri verilmesinin koşullarını tanımlamaktır.

3.2.11 Lahey Programı

4-5 Kasım 2004 tarihinde kabul edilen Lahey Programı, Tampere Zirvesinin devamı niteliğinde olmakla birlikte gelecek 5 yıl için özgürlük, güvenlik ve adalet alanındaki belirlenen hedeflerin hayata geçirilmesi için kabul edilmiştir. Söz konusu Programda; iltica, göç ve sınırlar hakkındaki ortak politikanın geliştirilmesinde ikinci aşamanın 1 Mayıs 2004'te başladığı, ikinci aşamada bulunan CEAS'ın amaçlarının, ortak bir iltica prosedürünün oluşturulması ve iltica statüsü veya ek koruma tanınanlara tek tip bir statü verilmesi olduğu belirtilmiştir. AB'de yasal olarak ikamet etmekte olan üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamele yapılmasının yanında, topluma tam katılım için eşit fırsatlar yaratılması ve entegrasyonun önündeki engellerin aktif olarak kaldırılması hedeflenmiştir. Program kapsamında üçüncü ülke vatandaşları için hedeflenen yenilikler, insan hakları açısından çok önemlidir. İnsanlar arasında ırk, din, renk ayrımı yapmadan adil muamele yapılması ve bu insanların topluma entegre edilme çabaları, bu kişilerin dışlanmasını engelleyecek ve insan olarak kendilerini değerli hissetmelerini sağlayacaktır.

AB'de yasal olarak kalış hakkı olmayan ya da hakkı dolan göçmenlerin insan hakları ve onuruna saygı duyularak geri gönderilmesi için ortak standartlara dayanan etkili bir gönderme ve geri dönüş politikası oluşturulması, geri dönüş

prosedürleri için minimum standartlar hakkındaki tartışmaların 2005 yılı başlarında başlatılması planlanmıştır. AB Üye Devletlerinin geri gönderecekleri göçmenler için oluşturacakları geri dönüş politikalarını, insan hakları ve onuruna saygı çerçevesinde yürütmek istemesi, program kapsamında hedeflenen yenilikler arasında çok önemli bir yere sahiptir.

Özetle; Lahey Programıyla iltica, göç ve sınır politikaları, CEAS'ın kurulması, yasal göçün katkıları ve yasadışı istihdamla mücadele, üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonu, üçüncü ülkelerle, menşe ülke ve bölgeleriyle, geçiş ülke ve bölgeleriyle ortaklık, geri dönüş ve geri kabul politikaları, sınır kontrolleri ve yasadışı göçle mücadele, biyometrik ve bilgi sistemleri, vize politikası ve bilgi alışverişinin iyileştirilmesi gibi hedefler ortaya konulmuştur.

Lahey Programının başlamasından hemen sonra Avrupa Konseyi tarafından 2005 yılının Aralık ayında “*Göçe Küresel Yaklaşım*” kabul edilmiştir. “*Göçe Küresel Yaklaşım*” ile AB, göç ve sığınmacıları dışarıda tutma yolunda attığı adımlara bir yenisini eklemiştir. AB Üye Devletleri, büyük problem olarak gördüğü ve kendilerine yönelen göç ve sığınmacı akınını önlemek için öncelikli olarak problemin kaynağında çözümler üretmeye çaba göstermektedir. “*Göçe Küresel Yaklaşım*” kapsamında; AB Üye Devletleri, göçün ve sığınmacı akınının önlenmesi için kaynak ülkelerle işbirliği yapmakta, bu ülkelerin ekonomik olarak kalkınmalarına yardımcı olmakta ve siyasi durumlarına müdahalede bulunmaktadır. Ayrıca güvenli üçüncü ülke politikası ve geri kabul antlaşmalarıyla bu yaklaşımını desteklemektedir.

Lahey Programının kapsadığı 5 yıllık dönem içerisinde; 2004 yılında FRONTEX'in kurulması, 2007 yılında Lizbon Antlaşmasının imzalanması ve 2008 yılında Avrupa Göç ve İltica Paktının imzalanması gibi çok önemli gelişmeler yaşanmıştır. Lahey Programı hakkında BMMYK'nın görüşleri şu şekildedir:

BMMYK, AB 2010 yılına kadar mülteci korunmasına yönelik ortak bir sistem kurmaya yönelik belirlenmiş olan hedefine ulaşmak istiyorsa, gelişmekte olan ülkelere kendi kapasitelerini güçlendirmek ve savaş ya da zulümden kaçan kişilere koruma ve yardım sağlanması konusunda destek vermekle eşzamanlı olarak halen yapılması gereken çok iş olduğunu belirtmiştir. (...) Sığınma başvurularının ortaklaşa incelenmesinin amacı karar almada daha fazla tutarlılık ve daha yüksek kaliteyi sağlamak olmalıdır. Bu, uygun şekilde reddedilen dosyaların kendi ülkelerine geri gönderilmelerine yönelik daha hızlı ve etkili bir sisteme de yol açacaktır. Bu sırada AB devletleri arasında ve bu devletlerle BMMYK arasında uygulamaya yönelik işbirliği yapılması tüm Avrupa

genelinde sığınmaya ilişkin karar almanın geliştirilmesine yardımcı olabilir (aktaran Ay ve ark., 2005, s. 127).

3.2.12 Avrupa Göç ve İltica Paktı

Lahey Programını kapsayan 2004-2009 yılları arasındaki dönemde kabul edilen antlaşmalardan biri olan ve ortak göç politikası kapsamında önemli bir adım olan Avrupa Göç ve İltica Paktı 2008 yılında imzalanmıştır. Bertozzi'ye göre, Göç ve İltica Paktı, kendisinden kısa bir süre önce geliştirilen “Göçte Küresel Yaklaşım” çerçevesinde Lahey Programının kazanımlarını sahiplenerek geçen üç yıllık dönem içinde ortaya çıkan eksiklikleri gidermeye çalışmaktadır (aktaran, Karaşahin, 2012, s. 64). Söz konusu Paktle Lahey Programıyla kabul edilen hedeflere ulaşabilmek için 5 ana taahhüt ortaya konulmuştur. Bu taahhütler:

- Üye Devletlerin her birinin ihtiyaçlarını, önceliklerini ve kabul etme kapasitelerini (Üye Devletler tarafından belirlenecek) dikkate alan ve göçmenlerin entegrasyonlarını teşvik eden bir yasal göç yönetimine geçilmesi,
- Yasa dışı göçün, kaçak göçmenlerin vatandaşı oldukları veya giriş yaptıkları ülkelere geri gönderildiğinden emin olunacak şekilde kontrol edilmesi,
- Sınır kontrollerinin daha etkin yapılması,
- Sığınma Avrupa'sı oluşturulması ve
- Göç ve kalkınma arasında yakın bir ilişki oluşturulması amacıyla göçmenlerin vatandaşı oldukları veya geldikleri ülkelerle kapsamlı bir işbirliği oluşturulmasıdır.⁵²

Canpolat'a göre, “*Bu politikanın iki temel ayağı olduğu tespiti yapılabilir; birincisi düzenli göçün yani yasal göçün AB ve ülkelerin ihtiyaçları doğrultusunda düzenlenebilmesinin ön plana alındığını, düzensiz göçün ise güvenlik eksenini doğrultusunda ele alındığını görüyoruz. Bu politikalar doğrultusunda yasadışı göçün kontrol altında tutulması çok önemli bir argüman olarak ortaya çıkıyor*” (Çelebi, Özçürümez ve Türkay, 2011, s.xvii).

AB'nin insan haklarından uzaklaşarak güvenlik odaklı politikalar yürütmesinin bir örneğini de bu Pakt aracılığıyla görmekteyiz. AB Üye Devletleri ihtiyacı olan nitelikli göçmenleri ve sığınmacıları kabul etmeye sıcak bakarken, diğerlerini kaynak ülkelerde veya geçiş ülkelerinde tutmaya yönelik politikalar izlemektedir. Menfaat

⁵² <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT> Erişim Tarihi: 03.06.2016

odaklı olarak yürütülen bu politikalar sonucunda, AB Üye Devletleri, merkezindeki insan haklarından git gide uzaklaşmakta ve Kale Avrupa'sına dönüşmeye devam etmektedir.

3.2.13 Lizbon Antlaşması

Lizbon Antlaşması, 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanmış ve 1 Ocak 2009 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Antlaşmayla AB, uluslararası korumaya muhtaç üçüncü ülke uyruklarına, onlara uygun düşen bir statü vermek ve “*geri göndermeme*” ilkesine uyulmasını sağlamak amacıyla, iltica, ikincil koruma ve geçici korumaya ilişkin ortak bir politika geliştirilmesi ve bu politikanın 1951 Cenevre Sözleşmesine, 1967 tarihli Protokolüne ve ilgili diğer antlaşmalara uygun olması hedeflenmiştir.⁵³

Lizbon Antlaşmasıyla kabul edilen bir diğer önemli madde ise geri kabul antlaşmalarına yöneliktir. Bu kapsamda; Birlik, Üye Devletlerden birinin topraklarına girme, bu topraklarda bulunma veya ikamet etme koşullarını karşılamayan veya artık karşılamaz hale gelen üçüncü ülke uyruklarının, uyruğu oldukları veya geldikleri ülke tarafından geri kabul edilmeleri için üçüncü ülkelerle anlaşmalar yapabilir.

2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşmasıyla, AB Temel Haklar Şartı yasal olarak bağlayıcı hale getirilmiştir. AB Temel Haklar Şartının yasal olarak bağlayıcı olması, korunan haklar, özgürlükler ve ilkeler açısından önem arz etmektedir. Konumuzla ilgisi bakımından özellikle AB Temel Haklar Şartının 18 ve 19. maddelerinde belirtilen sığınma hakkı ve “*geri göndermeme*” ilkesinin yasal zemine kavuşması açısından çok kıymetlidir.

3.2.14 Stockholm Programı

1999 yılında Tampere Programıyla başlayan ve 2004 yılında Lahey Programıyla devam eden ortak göç ve sığınma politikası üretme çabaları 2010-2014 yılları arasındaki dönemi kapsayan Stockholm Programıyla devam etmiştir. Stockholm Programı, 2009 yılı Aralık ayında kabul edilmiştir. Stockholm Programıyla Avrupa Konseyi, kişilerin artan hareketliliğinin hem yarattığı zorlukları hem de ortaya çıkardığı fırsatları tanıyarak, iyi yönetilen göçün tüm paydaşlar için yararlı olabileceğinin altını çizmektedir. Avrupa Konseyi, Birliğin önemli demografik

⁵³ Lizbon Antlaşmasınının 78. maddesi.

zorluklar bağlamında gelecekte artan bir işgücü talebiyle karşı karşıya kalacağını ve esnek göç politikalarının uzun vadede Birliğin ekonomik kalkınma ve performansı için önemli bir katkı sağlayacağını kabul etmiştir.

Ayrıca Avrupa Konseyi, 2012 yılına kadar bir CEAS'ın kurulmasının, AB için önemli bir politika hedefi olmaya devam ettiğini hatırlatmaktadır. Kurulacak olan CEAS, 1951 Cenevre Sözleşmesinin tam ve kapsayıcı şekilde uygulanmasına dayanmalıdır. Böyle bir politikanın, uzun vadeli sürdürülebilir bir sığınma sistemi sağlamak ve AB içindeki dayanışmayı teşvik etmek için gerekli olduğu belirtilmiştir.

Vizenin kötüye kullanılması veya diğer sınırlar yoluyla Birliğe yönelen yasadışı göçe karşı, AB ile üçüncü ülkeler, bölgeler ve kuruluşlar arasında diyalog ve işbirliğini güçlendirmek için ciddi çabalara ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. Bir diğer önemli mesele ise denizlerde yaşanan trajedilerdir ve bu durumda kayıtların daha iyi tutulması ve mümkün olduğu kadar AB'ye ulaşmaya çalışan göçmenlerin kimliklerinin belirlenmesi hedeflenmiştir.

Avrupa Konseyi, Göçe Küresel Yaklaşımın yanı sıra Avrupa Göç ve İltica Paketi ortaya konan ilkeleri yinelemiştir. Göçün olumsuz etkilerini en aza indirmek ve olumlu etkilerini maksimize etmek için daha ileri adımlar atılmasına ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir. AB, Üye Devletlerin topraklarında yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamele gösterilmesini sağlamak zorundadır. Ayrıca daha sıkı bir entegrasyon politikasıyla üçüncü ülke vatandaşlarına AB vatandaşlarıyla aynı haklar ve yükümlülükler verilmesi hedeflenmiştir. Bu hedefin ortak bir göç politikasının bir amacı olarak kalması ve en geç 2014 yılının sonuna kadar uygulanması kararlaştırılmıştır.

Yasal olarak ikâmet eden üçüncü ülke vatandaşlarının başarılı bir şekilde entegrasyonu göçten maksimum fayda sağlanabileceği ve entegrasyonun, sadece ulusal, bölgesel ve yerel makamlar değil, aynı zamanda ev sahibi toplum ve göçmenler tarafından çaba gerektiren karşılıklı bir süreç olduğu vurgulanmıştır. Avrupa Konseyi, ortak bir göç politikası geliştirirken yasadışı göçe karşı etkili bir eylemin gerekli olduğuna inanmaktadır. Bu amaç için öncelikli olarak; insan ticareti ve insan kaçakçılığıyla mücadele, entegre sınır yönetimiyle ve kaynak ve geçiş ülkeleriyle işbirliği, polis ve yargıyla desteklenmiş işbirliği ve insan tacirlerinin faaliyetleri nedeniyle yaşanan insan trajedilerinin önlenmesi hedeflenmiştir.

Etkin ve sürdürülebilir bir geri dönüş politikası, Birlik içinde iyi yönetilen bir göç sisteminin gerekli ögesi olduğu ve AB Üye Devletlerinin yasadışı ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının geri dönüşü için çabalarını yoğunlaştırması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca böyle bir politikanın "geri göndermeme" ilkesine ve bireysel olarak geri dönenlerin temel hak ve onuruna tam saygı içinde uygulanması gerektiği vurgulanmıştır. Geri dönüş ve geri kabul üzerine kapsamlı bir yaklaşım oluşturmak için Göçe Küresel Yaklaşım ile Göç ve İltica Paktı çerçevesinde kaynak ve geçiş ülkeleriyle işbirliğini artırmanın ve tüm devletlerin, başka bir devletin topraklarında yasadışı kalan kendi vatandaşlarını geri kabul etmesinin gerekli olduğunu belirtilmiştir.

Stockholm Programının kabul edilmesinden sonra geçen süreçte sığınmacılar için önem arz eden çeşitli kararlar alınmaya devam etmiştir. 26 Haziran 2013 tarihli "Uluslararası Koruma Başvurularının Kabulü İçin Standartlar Belirleyen Kabul Koşulları Yönergesi" ve aynı tarihli "Sığınma Prosedürleri Yönergesi" ile 22 Ekim 2013 tarihli Avrupa Sınır Gözetim Sistemini (EUROSUR) tesis eden tüzük kabul edilmiştir.

3.3 AB'de Göçmenlere ve Sığınmacılara Yönelik Bazı Kurumlar

3.3.1 Schengen Bilgi Sistemi (SIS)

SIS⁵⁴ 1985 tarihli Schengen Sözleşmesiyle kurulmuştur. SIS ile AB Üye Devletleri arasında sınır güvenliğine ilişkin bilgilerin toplanması ve üçüncü ülke vatandaşlarına ve mallara yönelik bilgi değişimi yapılmaktadır. Bu bilgi değişimi sayesinde, çeşitli nedenlerle bir AB Üye Devletine girişi yasaklanan üçüncü ülke vatandaşlarının diğer AB Üye Devletlerine girişinin de engellenmesi hedeflenmiştir. Paylaşılan bu bilgiler istenmeyen üçüncü ülke vatandaşlarının dışarıda tutulması ve AB'nin güvenliği için çok büyük önem arz etmektedir. SIS'de aşağıda yer alan bilgiler kayıt altına alınmaktadır:

- Schengen bölgesine girişi ve yerleşmesi reddedilen üçüncü ülkelerin (üye olmayan) vatandaşları,
- Tutuklanmak üzere aranan kişiler,
- Kayıp kişiler,

⁵⁴ SIS'in yerini 9 Nisan 2013 tarihinden itibaren SIS II almıştır.

- Tanıklar ya da suça ilişkin süreçte işbirliğine ihtiyaç duyulan kişiler,
- Gizli takibe ya da özel kontrole konu olan kişi veya araçlar ve
- Çalıntı ya da kayıp belgeler, otomobiller, ateşli silahlar ya da sahte banknotlar gibi aranan şeyler.

SIS kapsamında kaydedilen bilgiler göz önüne alındığında, bu bilgilerin kişilere özel veriler olması nedeniyle korunmasına özen gösterilmesi gerekmektedir. Söz konusu bilgilerin kötüye kullanılmasına yönelik olarak gerekli tedbirlerin alınması önem arz etmektedir. AB Üye Devletleri, kamu düzeni ve ulusal güvenlik söz konusu olduğunda her türlü tedbiri alma ve çeşitli kısıtlamalara gitme konusunda takdir hakkına sahip olduklarından, tehlike oluşturan kişilerin sisteme kaydedilmesiyle birlikte, AB Üye Devletlerine söz konusu kişilerin girişine yasaklama getirilmiş olmaktadır.

SIS diğer tüm Üye Devletlerin veri tabanına tanıtılmış olan kişi ve mallara ilişkin verilerin yetkili kişilerce kullanılmasına ve gerekli durumlarda uygun şekilde karşılık verilmesine izin veren geniş kapsamlı bir veritabanıdır. SIS sınır kontrolleri ve ülke içinde yapılan polis ve gümrük kontrollerinde, vize verme işlemlerinde, oturma izni çıkarmada ve iltica başvurularının yetki alanı açısından değerlendirilmesinde kullanılmaktadır.⁵⁵

3.3.2 EURODAC

11 Aralık 2000 tarihinde EURODAC'ın kurulmasına ilişkin tüzük kabul edilmiş ve sistem 15 Aralık 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Daha sonra Dublin Sözleşmesiyle kabul edilen "*sığınma başvurularının tek bir ülke tarafından incelenmesi ve karara bağlanması*" ilkesinin hayata geçirilmesi ve Tampere Zirvesi Sonuç Bildirgesiyle kabul edilen CEAS'ın kurulması hedefinin gerçekleştirilmesi açısından EURODAC'ın hayata geçmesi çok büyük önem arz etmektedir.

EURODAC ile sığınma başvurusu yapan kişilerin veya düzensiz göçmenlerin parmak izlerinin karşılaştırılması ve kimliklerinin tespit edilmesi olanağı elde edilmiştir. EURODAC'a kaydedilecek veriler;

- Kaynak Üye Devlet, sığınma için başvurunun yeri ve tarihi,

⁵⁵ http://www.mzv.cz/istanbul/tr/vize_ve_konsoloslukla_lgili_bilgiler/k_sa_sureli_vize/schengen_information_system_a_guide_for.html Erişim Tarihi: 09.06.2016

- Parmak izi verisi,
- Cinsiyet,
- Kaynak Üye Devlet tarafından kullanılan referans numarası,
- Parmak izinin alındığı tarih,
- Verinin Merkezi Üniteye iletildiği tarih,
- Verinin merkezi veritabanına girildiği tarih ve
- İletilen verinin alıcısı/alıcıları ve iletinin/iletilerin tarih(ler)iyle alakalı olarak ayrıntılar şeklinde sıralanmıştır.

EURODAC'a kişilerin adı soyadı, kaynak ülke ve kaçma nedenleri gibi verilerin kaydedilmediği göz önüne alındığında; bu önlemin, güvenlik amaçlı ve kişileri korumaya yönelik bir tedbir olarak alındığı görülmektedir. BMMYK'nın EURODAC'ın kurulmasıyla ilgili görüşleri şu şekildedir:

BMMYK, bir sığınmacıya ait kişisel bilgilerin menşe ülkedeki yetkililer tarafından görülebilmesi ihtimalini önleyecek olan bazı özel tedbirlerin EURODAC sistemi içerisine dahil edilmiş olmasından memnuniyet duymaktadır. Böylece BMMYK'nın EURODAC Sistemiyle ilgili temel endişeleri de hafiflemiştir. Bundan başka, BMMYK, EURODAC Tüzüğü'nün mülteci olarak tanınmış ve kabul edilmiş sığınmacılara ait bilgilerin bloke edilmesine ve nihayetinde silinmesine ilişkin hükümlerle veri koruma ve verinin konusu tarafından erişim hakkına ilişkin hükümlerinin de altını çizmektedir (aktaran Ay ve ark., 2005, s. 289).

EURODAC, AB Üye Devletlerinde ortak sığınma çabaları açısından çok önemli bir yere sahiptir ve SIS'in tamamlayıcı unsuru olarak görülmektedir. Söz konusu sistem sayesinde, AB Üye Devletlerine yapılan sığınma başvuruları kayıt altına alınmakta ve kişilerin farklı ülkelerde sığınma başvurusu yapıp yapmadığı tespit edilmektedir. Ayrıca kişiler hakkında kaydedilen verilerin 10 yıl saklanması ve akabinde silinmesi, kaynak ülkelerin kişilerin verilerini ele geçirme ihtimaline karşı yapılan düzenlemeler önleyici tedbir olarak göze çarpmaktadır.

3.3.3 FRONTEX

2004 yılında AB'ye Üye Devletlerin dış sınırlarında operasyonel işbirliği ve ulusal sınır makamları arasındaki işbirliğini kolaylaştırmak amacıyla FRONTEX kurulmuştur. 2011 Ekim ayında, FRONTEX'i kuran tüzükte değişikliğe gidilmiştir. FRONTEX kapsamında birlik genelinde dış sınırlarda görev yapan personele eğitim verilmekte, üye devletler arasında bilgi paylaşımı yapılmakta, üye devletlerin ortak

geri dönüş operasyonlarına yardım etmekte ve düzensiz göç kaynağı ülkelerle ve göç güzergahında bulunan ülkelerle işbirliği yapılmaktadır.⁵⁶ FRONTEX, AB'nin dış sınırlarında yasadışı göçmen ve sığınmacılara karşı yapılan operasyonları yürütmekte ve bu kişiler üzerinde caydırıcılık etkisi yaratmaya çalışmaktadır. FRONTEX'in ana görevleri:

- Dış sınırların yönetimi alanında Üye Devletler arasındaki operasyonel işbirliğini koordine etmek,
- Ortak eğitim standartlarının oluşturulması da dâhil olmak üzere, ulusal sınır muhafızlarının eğitimi konusunda Üye Devletlere yardımcı olmak,
- Risk analizlerini uygulamak,
- Dış sınırların kontrol ve gözetimi için araştırma yapmak,
- Dış sınırlarda teknik ve operasyonel yardım desteğini artırmak ve
- Ortak dönüş operasyonlarının organizasyonunda gerekli desteği sağlamaktır.⁵⁷

FRONTEX'in hazırlamış olduğu 2015 yılına ait Yıllık Risk Raporu'na göre;

- 2015 yılında dış sınırlar boyunca 1.820.000'den fazla yasadışı sınır geçişinin Üye Devletler tarafından rapor edildiği,
- Bu sayının, 2014 yılında rapor edilenin 6 katından da fazla olduğu,
- Türkiye'den Yunanistan'a geçenlerin sayısının 885.386 olduğu,
- 2015 yılında AB'ye yasadışı giren Suriyelilerin sayısının 594.059 ve Afganistanlıların sayısının ise 267.485 olduğu,
- 2015 yılında Akdeniz'de 470 cesedin rapor edildiği ve bu sayının 2014 yılına göre %112 artış gösterdiği,
- Ayrıca IOM'un tahminlerine göre 2015 yılında Akdeniz'de 3770 kişinin kayıp ya da ölü olduğu tespit edilmiştir.⁵⁸

Sönmez'e göre, Üye devletler çapında gerçekleştirilen yıllık FRONTEX toplantılarında risk analizleri uyarınca operasyonel plan oluşturulmakta ve bu planın uygulanacağı ülke veya ülkelere yönelik ekipman ve uzman görevlendirmeleri tamamlanarak operasyon harekete geçirilmektedir (Sönmez, 2014, s. 289).

⁵⁶ <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/> Erişim Tarihi: 19.03.2016

⁵⁷ FRONTEX Tüzüğü'nün 2. maddesi.

⁵⁸ <http://frontex.europa.eu/publications/?c=risk-analysis> Erişim Tarihi: 09.06.2016

AB'nin dış sınırlarını korumaya yönelik attığı adımlardan biri olan FRONTEX'e bakıldığında, AB'nin güvenlik odaklı politikalar izlemeyi sürdürdüğü görülmüştür. Göçmenler ve sığınmacılar, FRONTEX'in üçüncü ülkelerde yürütmüş olduğu kara ve deniz operasyonları nedeniyle sığınma başvurusu yapma imkânına kavuşmadan yasadışı göçmen olarak nitelendirilmekte ve AB Üye Devletlerinin üçüncü ülkelerle yapmış oldukları geri kabul antlaşmaları nedeniyle geri gönderilmektedir. Bu durum en temel insan haklarından biri olan sığınma hakkının göz ardı edilmesine yol açmaktadır. Bu nedenle FRONTEX'in faaliyetleri temel insan haklarıyla örtüşmediği gerekçesiyle eleştirilmektedir.

FRONTEX, 2011 yılında, faaliyetlerinde insan hakları çerçevesine yer verecek "*Temel Haklar Stratejisi*"ni kabul etti. 2012 yılında ise Temel Haklar Görevlisi atayarak bu Stratejiye uyumu izleyecek Temel Haklar Danışma Forumunu oluşturdu. Frontex ayrıca kendi personelinin ve misafir görevlilerin ihlalleri bildirmeleri için iç usuller geliştirdi (AMNESTY, 2014, s. 15).

AB'nin göçmenler ve sığınmacılara bakış açısını ortaya koyması açısından FRONTEX'e⁵⁹ ayrılan bütçeyle Avrupa Sığınma Destek Ofisine⁶⁰ (EASO) ayrılan son 3 yılın bütçelerini karşılaştırsak:

- FRONTEX'in 2014 yılı bütçesi 97.945.077 milyon Euro, EASO'nun 2014 yılı bütçesi ise 15.663.975 milyon Euro,
- FRONTEX'in 2015 yılı bütçesi 143.300.000 milyon Euro, EASO'nun 2015 yılı bütçesi ise 15.944.846 milyon Euro ve
- FRONTEX'in 2016 yılı bütçesi 254.035.000 milyon Euro, EASO'nun 2016 yılı bütçesi 19.438.600 milyon Euro olarak açıklanmıştır.

FRONTEX ve EASO'nun bütçeleri arasındaki uçurumlar, AB'nin göçmenler ve sığınmacılara olan bakış açısının insan haklarına odaklı olmadığını, aksine bu kişilerin kendi ülkelerinin güvenliği açısından bir tehlike olarak görüldüğünün bir işareti olarak değerlendirilebilir.

⁵⁹ <http://frontex.europa.eu/about-frontex/governance-documents/2016> Erişim Tarihi: 11.06.2016

⁶⁰ <https://www.easo.europa.eu/budget-finance-and-accounting> Erişim Tarihi: 11.06.2016

3.3.4 EUROSUR

2013 yılı Aralık ayında faaliyete geçen EUROSUR, Avrupa'nın dış sınırlarının yönetimini geliştirmek için kurulan bilgi alışverişi sistemidir. Sınır ötesi suçlarla, düzensiz göçle mücadele ve denizde göçmen ölümlerini engellemek için farkındalık yaratmak ve reaksiyon yeteneğini artırarak üye devletleri desteklemeyi amaçlamaktadır. EUROSUR, insan kaçakçılığı yapan gemileri bulmak için insansız hava araçları, radar ve uydu teknolojileri gibi modern sistemleri kullanır.⁶¹ 2014-2020 yılları arasında EUROSUR'un maliyetinin 244 milyon Euro olacağı tahmin edilmektedir.⁶²

EUROSUR Sistemi, FRONTEX'in devamı ve tamamlayıcısı şeklindedir. EUROSUR Sistemiyle birlikte yasadışı göçmenlere ve sığınmacılara yönelik tedbirler daha da katı hale gelmiştir. Dış sınırların güvenliği konusunda alınan tedbirlere EUROSUR sisteminin entegre edilmesiyle birlikte Kale Avrupası oluşturma yolunda bir adım daha atılmıştır. AB göçmenler ve sığınmacılara yönelik olarak AB üyesi olmayan ülkelerle karşılıklı çalışmalar yürütmekte ve benzer sistemlerin bu ülkelere de entegre edilmesi yolunda adımlar atmaktadır. EUROSUR hakkında AMNESTY'nin görüşleri şu şekildedir:

AB yetkilileri EUROSUR'un güvenliği artırma ve yaşamları kurtarmadaki potansiyeline müteaddit kereler dikkat çekti. Bunda doğruluk payı var. Ancak AMNESTY, EUROSUR'un giderek artan bir şekilde, düzensiz göçmenlerin, AB topraklarına daha ulaşmadan ya da henüz karasularındayken tespit edilmesi ve durdurulmasında ya da Üye Devletlerden bu kişileri durdurmalarının talep edilmesinde kullanılmasından ve bu durumun da geri gönderme (refoulement) riskini artırmasından endişe ediyor (AMNESTY, 2014, s. 19).

Yasadışı göçmenlerin ve sığınmacıların AB'nin dış sınırlarında tespit edilmesi için yürütülen projelerden biri olarak EUROSUR, güvenliği artırma ve hayat kurtarmada çok önemli rol oynasa da, diğer projeler gibi bu kişilerin tehlikeli yollara başvurmalarına ve hayatlarını tehlikeye atmalarına zaten bu önlemler neden olmaktadır. Yasal yollardan başvurma imkânı çeşitli yollardan elinden alınan bu insanlar için başka çarelerin kalmadığı çok açıktır. AB'nin kendi sınırlarında güvenliği sağlamak için tedbirler alması çok doğal bir sonuçtur. Ancak bu tedbirlerin

⁶¹ <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/> Erişim Tarihi: 22.03.2016

⁶² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/infographics/eurosur/eurosur_en.pdf Erişim Tarihi: 11.06.2016

insan hakları temelinde hayata geçirilmesi ve masum insanlarla, AB'ye girmesi sakıncalı insanlar arasında mutlak bir ayırım yapabilecek mekanizmaların geliştirilmesi gerekir. Herkesi potansiyel suçlu veya terörist görerek önlem almak, insan haklarıyla bağdaşmayan ve insan hakları ihlallerinin katlanarak artmasına neden olan bir durumdur.

3.3.5 FON Kuruluşları

AB'nin sığınma ve göçe ortak yaklaşımının gelişmesi, güçlendirilmesi, göç akımlarının etkin yönetimi ve uygulanmasını desteklemek amacıyla İltica, Göç ve Entegrasyon Fonu (AMIF) kurulmuştur. AMIF'in 2014-2020 yılları arasındaki yedi yıllık dönemi kapsayan bütçesi 3.1 milyar Euro olarak belirlenmiştir.⁶³ Diğer taraftan İç Güvenlik Stratejisinin uygulanmasını desteklemek, kolluk kuvvetleriyle işbirliği ve AB'nin dış sınırlarının yönetimini desteklemek için İç Güvenlik Fonu (ISF) kurulmuştur. ISF'nin 2014-2020 yılları arasındaki yedi yıllık dönemi kapsayan bütçesi 3.8 milyar Euro olarak belirlenmiştir.⁶⁴

AB'nin dış sınırlarının yönetimi ve ortak iltica ve göç politikalarının uygulanması için 2007-2013 yılları arasındaki 6 yıllık dönemi kapsayacak şekilde Dayanışma ve Göç Hareketleri Yönetimi (SOLID) programı oluşturulmuştur. SOLID, Dış Sınırlar Fonu (EBF), Avrupa Geri Dönüş Fonu (RF), Avrupa Mülteci Fonu (ERF) ve Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu İçin Avrupa Fonu (EIF) şeklinde 4 ayrı fondan oluşturulmuştur. Bu 4 ayrı fon için neredeyse 4 milyar Euro tahsis edilmiştir. Ancak tahsis edilen bu paradan en büyük payı %46'lık dilime denk gelen 1.82 milyar Euro ile EBF almıştır.⁶⁵

AB bünyesinde kurulan fonlar ve bütçeleri karşılaştırıldığında, daha önce de değinildiği gibi AB'nin öncelik olarak kendi sınırlarının güvenliğini çok önemseydiğini görmekteyiz. 2014-2020 yılları arasında kullanılmak üzere ISF'ye 3.8 milyar Euro ayrılırken, AMIF'e 3.1 milyar Euro ayrılmıştır. Diğer taraftan 2007-2013 yılları

⁶³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/asylum-migration-integration-fund/index_en.html Erişim Tarihi: 11.06.2016

⁶⁴ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/index_en.html Erişim Tarihi: 11.06.2016

⁶⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/index_en.html Erişim Tarihi: 11.06.2016

arasında kullanılmak üzere SOLID programına yaklaşık 4 milyar Euro ayrılmış, ancak bu paranın neredeyse yarısı EBF tarafından kullanılmıştır.

3.4 AB'ye Yönelen Kitlesele Göç ve Sığınma Hareketleri

Dünyada ilk kitlesele göç hareketi Amerika kıtasının keşfinden sonra Amerika'daki tarımsal iş gücü gereksinimini karşılamak üzere gerçekleşmiş (1619-1776) ve milyonlarca zenci emek gücü için buraya getirilmiştir (Mutluer, 2003, s. 11). İnsanlar geçmiş tarihlerden günümüze kadar ekonomik nedenlerle olduğu gibi savaş, iç karışıklık ve siyasi nedenlerden dolayı kitlesele olarak ülkelerini terk etmiş ve başka ülkelere göç etmişlerdir. Dünyamızda son yüzyılda yaşanan iki büyük savaş nedeniyle milyonlarca insan, kendilerine güvenli ülkeler bulmak amacıyla güvenli hissettikleri ülkelere doğru göç etmişlerdir.

Berlin duvarının yıkılması ve SSCB'nin dağılmasıyla birlikte batı ülkelerine doğru daha iyi bir hayat için yoğun bir göç akını başlamıştır. Ayrıca Bosna'da yaşanan çatışmalar ve Yugoslavya'nın dağılmasıyla yaşanan iç karışıklık ve savaşlar nedeniyle milyonlarca insan göç etmek zorunda kalmıştır. AB Üye Devletlerinin gelişmişlik seviyesinin yüksek olması ve insan haklarına saygı yolunda göstermiş olduğu çabalar, bu ülkelerin göçmenlerin ve sığınmacıların hedef ülkeleri haline gelmelerine yol açmıştır. AB Üye Devletleri ihtiyacı olan göçmenlere açık kapı politikası uygulamış, ancak ihtiyaç fazlası konumda olan göçmenleri kabul etmediği gibi, zulüm nedeniyle ülkesini terk eden sığınmacılara karşı da katı bir tutum sergilemeye başlamıştır.

Son yıllarda dünyamızın çeşitli yerlerinde yaşanan savaşlar ve iç karışıklıklar AB'ye yönelen sığınmacı akını arttırmış ve sığınmacı sayıları tarihi zirvelere çıkmıştır. Dünyanın çeşitli yerlerinden milyonlarca insan kendilerini kabul edecek güvenli ve insan haklarına saygılı ülkeler aramaktadırlar. Türkiye'nin komşusu olan Suriye'de yaşanan savaş ve iç karışıklıklar nedeniyle milyonlarca insan yerinden edilmiştir. Bu kişilerin yoğun bir şekilde akın ettiği ülkeler arasında Türkiye, Lübnan, Ürdün, Irak ve Mısır gibi ülkeler yer almaktadır. Toplam 4.843.344 Suriyeli ülke dışında yerinden edilmiş olarak ve 2.743.497 Suriyeli'de Türkiye'de bulunmaktadır.⁶⁶ Ayrıca Suriye'de ülke içinde yerinden edilmiş yaklaşık 6.5 milyon kişinin olduğu tahmin edilmektedir.⁶⁷

⁶⁶ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> Erişim Tarihi: 12.06.2016

⁶⁷ <http://www.unhcr.org/turkey/home.php?lang=en&content=687> Erişim Tarihi: 12.06.2016

Bölgesindeki yoğun savaşlar ve iç karışıklıklar nedeniyle Türkiye yoğun göç ve sığınmacı akınına maruz kalmıştır. Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesine koyduğu coğrafi sınırlama nedeniyle Suriye'den veya Avrupa dışından gelen diğer sığınmacılara mülteci statüsü vermemiş, ancak Avrupa Konseyi Geçici Koruma Yönergesiyle temeli atılan Geçici Koruma Statüsü kapsamında bu kişileri topraklarına kabul etmiştir.

AMNESTY 14/15 Raporu'na göre, 2014 yılının sonunda yaklaşık dört milyon Suriyeli mültecinin sadece 150.000 kadarı AB'de yaşamaktadır. AB Üye Devletleri, BMMYK tarafından üçüncü ülkeye yerleştirilmesi gerektiği tespit edilen 380.000 mülteçiden sadece 36.300'ü için yeniden yerleştirmeyi taahhüt etmiştir. Almanya 20.000 kişi için, toplam 275 milyon nüfusu olan İngiltere, Fransa, İtalya, İspanya ve Polonya, nüfuslarının %0,001'ne denk gelecek şekilde ancak 2.000'den biraz fazla kişi için yeniden yerleştirme imkanı önermiştir. (AMNESTY, 2015, s. 4, 5).

AMNESTY'nin raporundan da anlaşılacağı üzere, kendi ülkelerindeki olumsuz durumlar nedeniyle başka ülkelerin yardımına ihtiyaç duyan milyonlarca insan bulunmaktadır. Ancak AB Üye Devletleri sığınmacıları kabul etmekte gönülsüz davranmaktadır. Sığınmacıların AB'ye ulaşmak için geçtikleri ülkeler ve diğer ülkeler sığınmacı yükünü üstlenmek zorunda kalmışlardır. AB Üye Devletlerinin geçiş ülkeleriyle yapmış olduğu geri kabul antlaşmaları nedeniyle, sığınmacılar AB Üye Devletlerine ulaşırsalar bile geçiş ülkelerine geri gönderilmektedirler. Geçiş ülkelerine geri gönderilen sığınmacıların, buradan zulüm korkusuyla terk ettikleri kendi ülkelerine geri gönderilme riski de bulunmaktadır.

BMMYK'nın 2015 yılı Küresel Eğilim Raporu'na göre, 2015 yılında 1 milyondan fazla kişi deniz yoluyla Avrupa'ya ulaşmıştır. Bu insanların yarısı Suriye, Afganistan ve Irak uyrukludur. Ayrıca 3.771 kişi Avrupa'ya deniz yoluyla ulaşmaya çalışırken hayatını kaybetmiş veya kaybolmuştur (BMMYK, 2016, s. 7, 32). Yasal yollardan AB Üye Devletlerine kabul edilme imkânı kalmayan sığınmacıların, yasadışı olarak denizlerden ya da karadan sınırları aşarak AB Üye Devletlerine girme çabaları, çoğu zaman felaketlerle sonuçlanmakta ve binlerce insan hayatını kaybetmektedir. Sadece içinde bulunduğumuz 2016 yılında Akdeniz'den deniz

yoluyla Avrupa'ya ulaşmaya çalışan kişi sayısı 181.476'dır. 1.232 kişi ise Avrupa'ya ulaşmaya çalışırken kaybolmuş veya hayatını kaybetmiştir.⁶⁸

AB Üye Devletlerinin uzun yıllar uygulamış olduğu açık kapı politikaları ve aile birleşimleri sonucunda AB Üye Devletlerinde milyonlarca göçmen yaşamaktadır. 2015 yılının Haziran ayı itibarıyla AB Üye Devletlerinde doğmadığı halde AB Üye Devletlerinde yaşayan 34.3 milyon insan vardır. Bu kişilerin 7.5 milyonu Almanya'da, 5.4 milyonu Birleşik Krallık'ta, 5 milyonu İtalya'da, 4.5 milyonu İspanya'da ve 4.4 milyonu ise Fransa'da yaşamaktadır. Ayrıca 2014 yılı boyunca toplam 3.8 milyon insan AB Üye Devletlerine göç ederken, 2.8 milyon insan ise AB Üye Devletlerinden ayrılmıştır.⁶⁹ AB 28 Üye Devletten oluşmasına rağmen, son yıllarda hızla artan göç ve sığınmacı hareketlerine bakıldığında, göçmenlerin ve sığınmacıların belirli AB Üye Devletlerini tercih ettikleri görülmektedir. BMMYK'nın Küresel Eğilim Raporu'na göre, Almanya 316.100, Fransa 273.100, İsveç 169.500, İngiltere 169.500 ve İtalya 118.000 mülteciyi ağırlamaktadır (BMMYK, 2016, s. 14). Göçmenlerin ve sığınmacıların belirli AB Üye Devletlerini tercih etmelerinde, ekonomik kalkınmanın yüksek olması ve Üye Devletlerin işgücü ihtiyacı gelmektedir.

BMMYK'nın 2014 yılı Küresel Eğilim Raporu'na göre, son beş yıl içerisinde en az 15 çatışma patlak vermiş ya da yeniden alevlenmiştir. Bu krizlerin çok azı çözümlenmiş ve çoğu hâlâ yeni yerinden edilmelere sebep olmaktadır. Mültecilerin küresel dağılımı refah düzeyi yüksek ülkelere ciddi ölçüde uzaklaşarak refah düzeyi daha düşük ülkelere doğru gerçekleşmektedir. Her 10 mülteciye dokuzunu ekonomik açıdan daha az gelişmiş olarak değerlendirilen bölgeler ve ülkelerde bulunmaktadır.⁷⁰

Refah düzeyi yüksek AB Üye Devletlerinin mültecilere karşı katı tutum içinde olmaları ve çok az sayıda mülteci kabul etmeleri nedeniyle, mülteciler yönlerini kendilerini kabul edecek diğer ülkelere doğru çevirmek zorunda kalmışlardır. Mültecilerin öncelikli olarak düşünmesi gereken, ekonomik refah elde etmekten daha çok zulüm korkusunu yaşamayacakları ülkelere sığınabilmek olmalıdır. Bu gerçekten hareketle, mültecilerin güvenli üçüncü ülkelere yerleştirilmeleri konusunda

⁶⁸ http://iom.int/sites/default/files/press_release/pictures/medupdate20160426-1.jpg Erişim Tarihi: 26.04.2016

⁶⁹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics Erişim Tarihi: 11.06.2016

⁷⁰ <http://www.unhcr.org/turkey/home.php?content=640> Erişim Tarihi: 11.06.2016

ortak bir tavır ve tutum içinde olunması ve bu yerleştirilmelerin külfet paylaşımı yapılarak hayata geçirilmesi çok önemlidir.

AB ye Devletleri, İkinci Dünya Savaşından sonra izlemiş oldukları politikalarla göçmenlere ve sığınmacılara büyük ölçüde kucak açmış ve bu yönüyle insan haklarının koruyucusu konumunda olmuştur. AB ye Devletleri 1973 yılında petrol krizinin yol açtığı ekonomik krizlerin faturasını göçmenlere kesmiş ve göçmenlerle birlikte sığınmacılara karşı kapalı kapı uygulamasına geçmiştir. AB ye Devletlerindeki göçmenlere ve sığınmacılara karşı farklı uygulamalar nedeniyle ortak bir politika oluşturulması zorunluluğu doğmuştur.

AB ye Devletleri, ortak güç ve sığınma politikası üretme çabaları kapsamında çeşitli çalışmalar yapmış ve bu çalışmaları kanun, tüzük, yönetmelik ve yönergeler vb. şekilde yürürlüğe koymuştur. Yapılan alışmalar incelendiğinde, AB'nin kendi vatandaşlarının güvenliğine ve birlik sınırlarının göçmen ve sığınmacı akınına karşı korunmasına öncelik verdiği anlaşılmaktadır. AB, sınır güvenliğinin sağlanması için hayata geçirdiği kuruluşlar vasıtasıyla göçmen ve sığınmacıları birlik sınırları dışında tutmayı büyük ölçüde başarmıştır. Ayrıca AB sınırları içerisine kaçak şekilde girenlerin iade edilmesine yönelik olarak aldığı tedbirler vasıtasıyla da caydırıcılık tesis etmiştir.

AB ye Devletleri tarafından yapılan çalışmaların, sığınmacıların AB ye Devletlerine kabul edilmelerini zorlaştırıcı, kısıtlayıcı bir eğilim içinde olduğu çok açıktır. Güvenli nc ülke uygulamaları ve geri kabul antlaşmalarıyla bu kısıtlayıcı politikalar desteklenmiştir. Yürütülen politikalar sonucunda insan haklarına saygı ikinci plana itilmiş ve öncelik güvenlik politikalarına verilmiştir. Ayrıca AB'nin mültecilere yönelik ayırdığı fonlar ve dış güvenliğine ayırdığı fonlar arasındaki uçurumlar, bu konudaki bakış açısını ortaya koymaktadır.

SONUÇ

Çok eski zamanlardan günümüze kadar uzanan göç konusu, hiçbir zaman gündemden düşmediği gibi, halen dünyada milyonlarca insanın göçmen ve sığınmacı durumda olması nedeniyle çözülmeyi bekleyen çok fazla sorunu da beraberinde getirmiştir. Dünyamızda ekonomik açıdan yaşanan gelir adaletsizlikleri sürdüğü, adaletin ve insan haklarına saygının bütün insanları kapsayıcı hale getirilmediği ve siyasi nedenlerle yaşanan savaşlar ve iç karışıklıklar devam ettiği sürece, göç meselesi her zaman gündemde kalacaktır.

İnsanlar, zorunlu veya gönüllü olarak, çalışma veya sığınma amacıyla yasal veya yasa dışı yollardan göç ederek hayatlarına bir yön çizmektedir. Az gelişmiş ülkelerdeki nüfus artışı devam ettiği, üretim, kaynaklar ve gelirler artmadığı sürece bu ülkelerde yaşayan insanlar için göç, her zaman öncelikli bir seçenek olacaktır. Diğer taraftan insanlar, uzun yıllar boyunca süren savaşlardan, iç karışıklıklardan, baskıdan, zulümden ve insan hakları ihlallerinden çok çekmişlerdir. Bu nedenle, söz konusu olumsuzlukların yaşanmadığı ülkelere göç ederek sığınma aramışlardır.

Avrupa ülkelerinin sömürge geçmişleri olması nedeniyle, bu ülkelere Avrupa'ya getirdikleri milyonlarca insanı işgücü olarak kullanmışlardır. Diğer taraftan milyonlarca Avrupalı yeni kaynaklar bulmak için sömürge ülkelerine göç etmişlerdir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sömürge devletlerinin bağımsızlıklarını ilan etmeleriyle tersine göçler yaşanmıştır. Gelişmiş ülkelerin, diğer ülkeler ve özellikle geri kalmış ülkelerde yürütmüş olduğu politikalar ve sömürgeci anlayış nedeniyle bu ülkelerde yaşanan savaşlar, iç karışıklıklar ve siyasi sorunlar hiç eksik olmamaktadır. Bu sorunların yarattığı göç, gelişmiş ülkelere ve özellikle AB Üye Devletlerine yönelmektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde, göçe neden olan ve bu göçe maruz kalan öznenin birbirinden farklı olmadığı anlaşılacaktır.

20. yüzyılda yaşanan iki büyük savaştan sonra yeniden kalkınmaya ihtiyaç duyan Avrupa ülkeleri Marshall planı olarak bilinen ABD'nin yardım paketi sayesinde toparlanma sürecine girmiştir. Bu süreçte Avrupa ülkeleri, komşu ülkelere başlayarak zamanla diğer ülkelere doğru yayılan bir işgücü talebinde bulunmuş ve bu nedenle milyonlarca insan Avrupa ülkelerine doğru göç etmiştir. 1973 yılında yaşanan petrol krizine kadar açık kapı politikası uygulayan Avrupa ülkeleri, söz konusu krizden sonra kapılarını göçmenlere kapatmaya başlamıştır. Yaşanan ekonomik krizlerden göçmenler sorumlu tutulmuş ve ilk gözden çıkarılan işgücü

göçmenler olmuştur. Bu dönemde kısıtlayıcı politikalar uygulanmış, ancak aile birleşimleri ve yasadışı yollardan Avrupa ülkelerine girişler nedeniyle göçmen akışı devam etmiştir. Kapalı kapı politikasından en çok niteliksiz göçmenler etkilenmiştir. Her zaman ihtiyaç duyulan nitelikli göçmenlere karşı Avrupa kapıları açık kalmaya devam etmiştir. Bu durum göç konusunda ortak politikalar üretmeyi zorlaştırmıştır.

AB Üye Devletlerinin yaşlanan nüfusu göz önüne alındığında; göçmenlere tamamen kapılarını kapatacağı söylenemez. Çünkü AB Üye Devletleri, kendi vatandaşlarının sayısını ve işgücünü artıracak tedbirler almadığı sürece göçmen alımına devam etmek zorunda kalacaktır. Diğer taraftan AB Üye Devletlerinin göçmen ihtiyacı farklılık gösterdiği için ortak bir göç politikası üretmede sıkıntılar yaşanmaya devam edecektir. Bazı AB Üye Devletleri nitelikli göçmene ihtiyaç duyarken, kalkınmakta olan AB Üye Devletleri ise aynı zamanda niteliksiz göçmene de ihtiyaç duymaktadır.

Yaşanan iki büyük savaş nedeniyle milyonlarca insan hayatını kaybetmiş ve milyonlarca insan da göç etmek zorunda kalmıştır. Bu acıların tekrar yaşanmaması için insanlar çeşitli örgütlenmeler adı altında bir araya gelmiş ve yeni antlaşmalar, sözleşmeler, bildirgeler imzalamışlardır. *Magna Carta Libertatum* ile başladığı kabul edilen insan haklarına ilişkin düzenlemeler, 1948 yılında kabul edilen İHEB ile evrensel hale gelmiştir. Daha sonra insan hakları alanında yapılan çalışmalar hızlanmış ve yeni düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Zamanla bu çalışmalar taraf devletlerin iç hukuklarına aktarılarak yasal olarak bağlayıcı hale getirilmiştir.

Temel insan haklarından biri olarak sığınma hakkı tüm insanlar için vazgeçilmezdir. Dünya genelinde sığınma arayan ve zorla yerinden edilmiş milyonlarca kişiye sayısı son yıllarda katlanarak artmaya devam etmektedir. Bu insanların kendi ülkelerinde belki de çok mutlu ve huzurlu bir hayatları vardı. Hiç ummadıkları bir anda meydana gelen olaylar nedeniyle bu insanlar şu anda dünyanın çeşitli ülkelerinden kendilerine uzatılacak bir yardım eline muhtaç durumdadır. Şu anda huzurlu ve güvenli bir ortamda yaşıyor olsak bile hayatın neler getireceğini ve başımıza neler geleceğini bilemeyiz. Bu yüzden tüm insanlık için aynı isteklerde bulunmalı, mücadele etmeli ve hakların korunması güvence altına alınmalıdır.

Sığınma hakkının tanınmasına ilişkin Hititlere kadar geri giden bulgular olmakla birlikte, BMMYK'nın kurulması ve 1951 Cenevre Sözleşmesinin kabul

edilmesiyle birlikte evrensel olarak bu hakkın tanınmasının önü açılmıştır. BMMYK, dünya genelinde yaptığı çalışmalarla, bu hak arayışlarına öncülük etmektedir. BMMYK'nın kurulmasıyla birlikte göçmen ve sığınmacı arasındaki farkın ortaya konulması, sığınma hakkının talep eden kişilere tanınması ve bu alanda yapılan çalışmaların eşgüdümlü bir şekilde yürütülmesi sağlanmıştır. BMMYK, mülteci statüsünün verilmesi ve külfet paylaşımı konusunda çalışmalar yapmakta ve mültecilerin güvenli ülkelere yerleştirilmeleri bağlamında çaba sarf etmektedir. BMMYK'nın yaptığı çalışmaların başarıya ulaşabilmesinde, devletlerin katkısının payı çok büyüktür. Çünkü devletlerin sığınma konusunda kucaklayıcı olması, daha çok insana sığınma hakkının tanınması anlamına gelmektedir.

1951 Cenevre Sözleşmesinde kısıtlayıcı bir mülteci kavramı üzerinde durulmuştur. Söz konusu Sözleşmede belirtilen tarih sınırlaması (1951 yılından önce) 1967 Protokolüyle kaldırılmış, ancak coğrafya sınırlaması (Avrupa'da yaşanan olaylar) konusunda ise taraf devletlere takdir hakkı tanınmaya devam edilmiştir. 1951 Cenevre Sözleşmesinin kısıtlayıcılığı, kabul edilen diğer sözleşmeler ve uygulamalarla aşılmaya çalışılmıştır.

Ayrıca İHEB'de ve 1967 tarihli ÜSB'de sığınma hakkına yer verilmesine rağmen AIHS'de sığınma hakkıyla ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. AB Temel Haklar Şartında iltica hakkının 1951 Cenevre Sözleşmesine uygun olarak tanınması kabul edilmiştir. Lizbon Antlaşmasıyla birlikte AB Temel Haklar Şartında belirtilen haklar, özgürlükler ve ilkeler tanınarak AB Antlaşmasına aktarılmıştır.

Avrupa ülkeleri, insan hakları konusunda öncü olarak çeşitli düzenlemeler yaptığı gibi sığınma hakkı konusunda da cömert davranarak, sığınma arayan kişilere uzun yıllar boyunca kucaklayıcı olmuştur. Avrupa ülkeleri, çeşitli kuruluşlar adı altında biraraya gelmiş ve son olarak AB'nin kurulmasıyla çok sayıda Üye Devletten oluşan büyük bir güç olarak ortaya çıkmıştır. AB'nin kurulmasından önce ve sonra Avrupa ülkeleri arasında ortak bir sığınma politikası üretme çabaları devam etmiştir.

Schengen Antlaşmasıyla Avrupa ülkeleri arasındaki iç sınırların kaldırılarak, kişilere Avrupa ülkeleri arasında serbest dolaşım hakkı tanınmıştır. Serbest dolaşım hakkının tanınmasıyla birlikte herhangi bir Avrupa ülkesine yasal veya yasadışı olarak girmeyi başaran bir göçmenin, diğer Avrupa ülkelerine de serbestçe geçmesi mümkün hale geldiğinden, refah seviyesi yüksek ve ekonomik açıdan kalkınmış bazı Avrupa ülkelerine doğru göçmen ve sığınmacı akını yaşanmıştır. Dublin

Sözleşmesiyle, sığınma talebinin sadece bir Avrupa ülkesine yapılabilmesi ve bu ülke tarafından karara bağlanması kabul edilmiştir.

AB'yi kuran Antlaşma olarak bilinen Maastricht Antlaşmasıyla birlikte sığınma, dış sınırların kontrolü, yasa dışı göçle mücadele, üçüncü ülke vatandaşlarına ilişkin göç politikaları, bu kişilerin birlik sınırlarına kabul edilmeleri gibi hususlar ortak çıkar alanı olarak belirlenmiştir. Amsterdam Antlaşmasıyla sığınma ve göç politikalarına ilişkin ayrı bir bölüm oluşturulmuş ve AB göç politikası gibi önemli bir alanda yetki sahibi olmaya başlamıştır. Serbest dolaşım, göç ve sığınma konuları yeni bir başlık altında toplanarak Birliğin yetki alanı altına alınmıştır.

AB Üye Devletlerinin yapmış oldukları antlaşmalar ve almış oldukları kararlar sayesinde, sığınmacıların yasal olarak AB Üye Devletlerine kabul edilmelerinin neredeyse imkânsız hale geldiğini söylemek gerekir. SIS ve EURODAC ile sığınma arayan kişilere ait veriler ve parmak izleri kayıt altına alınmıştır. Bu yolla daha önce sığınma başvurusunda bulunan bir kişinin tekrar başvurması ve bir AB Üye Devletine kabul edilmeyen sığınmacının diğer AB Üye Devletlerine başvurmasının önüne geçilmiştir. AB Üye Devletlerinin ortak sığınma politikaları kapsamında aldığı tedbirler sayesinde sığınmacı başvurularının titizlikle incelenmesi sağlanmış ve gerçekten mülteci olma koşullarını taşıyan kişilere bu hakkın tanınmasına çalışılmıştır. Yasal olarak AB Üye Devletlerine girme imkânı bulamayan sığınmacılar yasadışı ve tehlikeli yollara başvurarak AB'ye girmeye çalışmıştır. AB yasadışı girişleri engellemek için AB'nin dış sınırlarında faaliyet gösteren FRONTEX ve EUROSUR gibi kuruluşları hayata geçirmiş ve sığınmacılara AB'nin kapıları neredeyse tamamen kapalı hale gelmiştir.

AB'nin dış sınırların yasadışı girişlere karşı korunması için alınan önlemler ve üçüncü ülkelerle yapılan geri kabul antlaşmaları, sığınmacıları çaresizliğe itmiştir. Ayrıca AB Üye Devletleri, 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan "*geri gönderme*" ilkesininin neden olacağı sığınmacı akınını önlemek için güvenli üçüncü ülke ilan ettikleri ülkelere gelen sığınmacıları, AB'nin sınırlarına ulaşmadan veya sığınma başvurusunda bulunmadan geri göndermektedir.

Yasadışı ve tehlikeli yollara başvurarak kendilerinin ve ailelerinin hayatlarını hiçe sayan sığınmacılar, çoğu zaman AB'ye ulaşmadan hayatlarını kaybetmiş ya da kaybolmuştur. Diğer taraftan AB'nin uygulamış olduğu katı sığınmacı politikaları nedeniyle milyonlarca insan kendi ülkeleriyle geçiş ülkeleri arasında sıkışmış

durumdadır. Son yıllarda dünyanın çeşitli yerlerinde yaşanan savaşlar ve iç karışıklıklar nedeniyle AB Üye Devletlerine ulaşma yolunda yaşanan ölümlerde ciddi bir artış olmuştur.

Sebep-sonuç ilişkisi açısından bakıldığında; bugün büyük bir göçmen ve sığınmacı akınıyla uğraşan AB Üye Devletlerinin, geçmiş zamanlarda yürütmüş oldukları sömürgeci anlayış ve halen dünyanın çeşitli ülkelerinde uyguladıkları siyasi ve ekonomik politikalar nedeniyle bu akınların meydana gelmesinde çok büyük rol oynadıkları ortadadır. AB Üye Devletleri, kendi vatandaşlarının refahı ve daha fazla zenginliği için diğer insanların hayatını zindana çeviren uygulamalardan vazgeçmeli ve tüm insanlık için hakların korunmasını talep etmelidir. Çotuksöken'e göre *“İnsan haklarının korunması, demokrasinin kurulması, barış kültürünün yaratılması sadece bizim kendi yuvamız, evimiz, ülkemiz için istenilir olmaktan çıkarılmalı, tüm dünya için, tüm insanlık için istenmelidir”* (Çotuksöken, 2010, s. 157). Tüm insanlık için istendiğinde dünyaya barış, huzur ve demokrasinin gelmesi sağlanabilir ve insan hakları korunabilir.

AB Üye Devletleri sığınmacılara yönelik almış oldukları önlemlerle, savunucusu oldukları insan hakları kavramından uzaklaşmış, kendi vatandaşlarının ve sınırlarının güvenliğine odaklanmış bir görüntü çizmektedir. Yoğun sığınmacı akınları, AB'nin insan hakları ve güvenlik arasında ikilemler yaşamasına neden olmaktadır. AB'nin Üye Devletleriyle yapmış olduğu Antlaşmaların giriş bölümlerine; *“Birlik, insan onuruna saygı, özgürlük, demokrasi, eşitlik, hukukun üstünlüğü ve azınlıklara mensup kişilerin hakları da dâhil olmak üzere insan haklarına saygı değerleri üzerine kuruludur.”* şeklinde madde eklenmiştir. Bu maddeyle AB'nin, *“insan haklarına saygı değerleri”* üzerine kurulu olduğu ifade edilse de, yıllar geçtikçe değişen göç ve sığınmacı politikaları nedeniyle AB bu hedefinden git gide uzaklaşmaktadır.

AB Üye Devletlerinin insan haklarından uzaklaşan bu tavrı sergilemelerinin çeşitli nedenleri olsa da insan haklarının ve taraf olunan sözleşmelerin gereği olarak sığınmacılara kucak açması gerekir. AB Üye Devletleri taraf oldukları sözleşmelere aykırı hareket etmeden, sığınmacıları kendi ülkelerinin dışında tutmak için çeşitli projeler geliştirmiş ve bu konuda çözümler üretmeye çalışmıştır. Güvenli üçüncü ülke kavramı, geri kabul antlaşmaları ve yasadışı girişleri önlemek için sınırlarda alınan tedbirler, AB'nin kendi vatandaşlarının ve sınırlarının güvenliğini, insan haklarından daha fazla önemseydiğini düşündürmektedir. Bu durum, AB'nin göç ve

sıġınmacılar konusunda yrttġ politikaların güvenlik eksenli olarak deġiřikliġe uġradıġı, ancak nclġn yaptığı ve taraf olduġu insan hakları konusunda, hassasiyetinin azaldığı izlenimini vermektedir.



KAYNAKLAR

- Abadan-Unat, N. (2002). *Bitmeyen Göç*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Alkan, U. (2015). Avrupa'da Refah Devleti ve Göç İlişkisi: Refah Şovenizmi Örneği. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt 70(3), 751-768.
- Altınışik, Ç. & Yıldırım, M.Ş. (2002). *Mülteci Haklarının Korunması*. Ankara: Ankara Barosu Yayınları.
- Akçay, B., Kahraman, S., & Baykal, S. (2008). *Avrupa Birliği'nin Güncel Sorunları ve Gelişmeler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ay, K., Braucke, T.V., Tokcan, I., Öztürk, M., & Alp, Ç. (2005). *İltica ve Göç Mevzuatı*. Ankara: Başkent Matbaası.
- BMMYK. (2013). *Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında El Kitabı*. Cenevre: BMMYK.
- BMMYK. (2016). *Küresel Eğilim Raporu 2015*. Cenevre: BMMYK.
- Castles, S. & Miller, M.J. (2008). *Göçler Çağı: Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri*, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Çelebi, Ö., Özçürümez, S., & Türkay, Ş. (2011). *İltica, Uluslararası Göç Ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem Ve Politika*. Ankara: Anıl Reklam Matbaacılık.
- Çotuksöken, B. (2010). *İnsan Hakları ve Felsefe*. İstanbul: Papatya Yayıncılık.
- Dinan, D. (2008). *Avrupa Birliği Tarihi*. İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Dürüşken, Ç. (2009). *Magna Carta Büyük Sözleşme*. İstanbul: Kabalıcı Yayınevi.
- Faist, T. (2003). *Uluslararası Göç ve Ulusaşırı Toplumsal Alanlar*. Ankara: Bağlam Yayıncılık.

- Gemalmaz, M.S. (2010). Uluslarüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Gençler A. (2005). Avrupa Birliği'nin Göç Politikası. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi, Sayı 49, 173-197.
- Güleç, C. (2015). Avrupa Birliği'nin Göç Politikaları ve Türkiye'ye Yansımaları. Tesam Akademi Dergisi, 2(2), 81-100.
- IOM. (2015). World Migration Report. Fransa: Imprimerie Courand et Associés.
- İçduygu, A. (2012). Kentler ve Göç. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kara, U. (2015). İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri: Ankara: Saray Matbaacılık.
- Karaşahin, M. (2012). Avrupa Birliğinde Ortak Göç Politikası Oluşturma Çabaları ve Ulusal Farklılıklar Sorunu. Ankara.
- Karpat, K.H. (2013). Osmanlı'dan Günümüze Etnik Yapılanma ve Göçler. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Köktaş, A., & Yılmaz, Ö. (2010). Avrupa Birliği Entegre Sınır Yönetim Modeli: Schengen Sözleşmesinden Stockholm Programına. Polis Bilimleri Dergisi, Cilt: 12(2), 1-22.
- Kuçuradi, İ. (2007). İnsan Hakları Kavramları ve Sorunları. Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları.
- Mutluer, M. (2003). Uluslararası Göçler ve Türkiye. İstanbul: Çantay Kitabevi.
- Odman, M.T. (1995). Mülteci Hukuku. Ankara: İnsan Hakları Merkezi Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- ORSAM. (2012). Küresel Göç ve Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Göç Politikalarının Gelişimi. Ankara.

- Öner, S.G.I., & Öner N.A.Ş. (2015). Göç Çalışmalarında Temel Kavramlar. Öner N.A.Ş. Küreselleşme Çağında Göç içinde (s. 13-27). İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Öner, S.G.I., & Öner N.A.Ş. (2015). İsrail: Göçlerle Kurulmuş Bir Devlet. Erol, A.M. Küreselleşme Çağında Göç içinde (s. 439-458). İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Öner, S.G.I., & Öner N.A.Ş. (2015). Uluslararası Göç Yazınında Bütünleyici Bir Kurama Doğru. Sert, D.Ş. Küreselleşme Çağında Göç içinde (s. 29-47). İstanbul: İletişim Yayıncılık.
- Özcan, M. (2005). Avrupa Birliği Sığınma Hukuku. Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Özkan Ü. (2009). Bir İnsan Hakkı Olarak İltica ve Türkiye Uygulaması. Kılıç, T. Mültecilik: Sorunlar Tanımlıklar ve Çözüm Önerileri içinde (s. 41-61). İstanbul: İHH Araştırma Yayınlar Birimi.
- Özkan Ü. (2009). Osmanlı ve Cumhuriyet Türkiye'sinde Göç ve Sığınma. Kirişçi, K. Mültecilik: Sorunlar Tanımlıklar ve Çözüm Önerileri içinde (s. 23-26). İstanbul: İHH Araştırma Yayınlar Birimi.
- Öztaş, N., & Kesgin, S. (2015). Uluslararası İnsan Hareketliliklerinin Yönetimi ve Göç Politikaları. 61-70.
- Pazarcı, H. (1989). Uluslararası Hukuk Dersleri II. Kitap. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Perruchoud, R., & Cross, J.R. (2013). IOM Göç Terimleri Sözlüğü.
- Reisoğlu, S. (2001). Uluslararası Boyutlarıyla İnsan Hakları, İstanbul, Beta Yayın Dağıtım.
- Samur, H. (2008). Avrupa Birliği'nde Göçe Yönelik Global Yaklaşım. Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, Cilt: 5(2), 1-16.
- Savaşan, Z. (2009). AB'de Sığınma Hakkı: Ortak Sığınma Sistemi Oluşturma Amacı ve Devam Eden Kısıtlamalar. İnsan Hakları Yıllığı, Cilt 27, 13-34.

Sönmez, P. (2014). Avrupa Birliği'nde Yeni Dönem Postkolonyal İlişkiler Ve Göç Politikaları Diyalogu. Ankara: MT Butik Matbaa.

Taneri, G. (2012). Uluslararası Hukukta Mülteci ve Sığınmacıların Geri Gönderilmemesi (Non-Refoulement) İlkesi. Konya.

AMNESTY. (2013). AMNESTY Raporu Dünyada İnsan Haklarının Durumu.

AMNESTY. (2014). Kale Avrupası'nın İnsani Bedeli. Londra: Peter Benenson House.

AMNESTY. (2015). AMNESTY 14/15 Raporu.

Uygun, O. (2011). Kamu Hukuku İncelemeleri. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Ünal, Ş. (1994). İnsan Haklarının Tarihi, Felsefi ve Hukuki Temelleri,. Ankara Barosu Dergisi, 1994/1, 41-74.

Yılmaz, A. (2014). Uluslararası Göç: Çeşitleri, Nedenleri ve Etkileri. International Periodical For The Languages, Literature and History of Turkish or Turkic Volume 9/2 Winter, Ankara 1685-1704.

İnternet Kaynakları:

<http://data.worldbank.org/topic/economy-and-growth>. Erişim Tarihi: 02.03.2016.

<http://www.oecd.org/about/membersandpartners> Erişim Tarihi: 13.03.2016.

<http://avrupa.info.tr/tr/vize-mobilite-ve-goec/schengen-boelgesi.html> Erişim Tarihi: 13.03.2016.

<http://avrupa.info.tr/tr/avrupa-birligi/ab-nedir/ueye-uelkeler.html> Erişim Tarihi: 13.03.2016.

<http://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures> Erişim Tarihi: 19.03.2016.

<http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/> Erişim Tarihi:19.03.2016.

<http://www.refworld.org/docid/48fc40b62.html> Erişim Tarihi: 19.03.2016.

<http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur/> Erişim Tarihi: 22.03.2016.

<http://www.unhcr.org/turkey/home.php?page=8> Erişim Tarihi: 24.04.2016.

<http://www.unhcr.org/turkey/home.php?page=69> Erişim Tarihi: 24.04.2016.

<http://archives.un.org/content/unkra-online-exhibition> Erişim Tarihi: 24.04.2016.

<http://www.unrwa.org/who-we-are> Erişim Tarihi: 24.04.2016.

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013440%202008%20INIT>
Erişim Tarihi: 03.06.2016.

<http://frontex.europa.eu/publications/?c=risk-analysis> Erişim Tarihi: 09.06.2016.

ÖZGEÇMİŞ

1982 yılında Trabzon'da doğmuştur. İlk, orta ve lise öğrenimini Trabzon'da tamamlamıştır. 1999 yılında Hava Sınıf Okulları'ndan mezun olmuştur. Hava Kuvvetleri bünyesinde 1 yıl süreyle İngilizce yabancı dil eğitimi almıştır. 2010 yılında Anadolu Üniversitesi Çalışma Ekonomisi Bölümü'nü bitirmiştir. 2015 yılında Anadolu Üniversitesi Adalet Yüksek Okulu'nu bitirmiştir. 2016 yılında Maltepe Üniversitesi İnsan Hakları Bölümü'nde yüksek lisans eğitimini tamamlamıştır.

