

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA SIĞINMA SİSTEMİ:

MEVZUAT, POLİTİKALAR
VE UYGULAMALAR



Mehmet Arif TÜRKDOĞAN

KARABÜK
ÜNİVERSİTESİ

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA SIĞINMA SİSTEMİ: MEVZUAT, POLİTİKALAR VE UYGULAMALAR

Yazar

Mehmet Arif TÜRKOĞAN

Grafik Tasarımı

Deniz TANIR

İrtibat

Karabük Üniversitesi

<https://www.karabuk.edu.tr/tr>–<https://www.karabuk.edu.tr/en>

Karabük Üniversitesi Merkez Kampüs

4440478

Bu eserin; yayın, satış ve kopyalama hakları Karabük
Üniversitesi'ne aittir.

Karabük Üniversitesi Yayınları

KARABÜK ÜNİVERSİTESİ

YAZAR

Mehmet Arif TÜRKOĞAN

ORCID: 0000-0002-2720-5810

Kütüphane Kartı

Avrupa Birliği Hukukunda Sığınma Sistemi: Mevzuat, Politikalar ve
Uygulamalar

TÜRKOĞAN, Mehmet Arif

95 sayfa, Kaynakça var, Dizin yok.

Her hakkı saklıdır.

Yayıncının izni olmadan hiçbir yolla çoğaltılamaz.

Kaynak gösterilmek şartıyla iktibas edilebilir.

Eserde yayınlanan yazıların her türlü sorumluluğu yazarlara aittir.

KARABÜK ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI – 165

E-ISBN: 978-625-90278-3-8

MAYIS 2026

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	7
1. MÜLTECİ HUKUKU: DÜZENLEMELER VE KAVRAMLAR	9
1. 1. Uluslararası Düzenlemeler.....	9
1. 1. 1. Milletler Cemiyeti Dönemi.....	9
1. 1. 2. Birleşmiş Milletler Dönemi	10
1. 1. 2. 1. Uluslararası Mülteci Örgütü.....	11
1. 1. 2. 2. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi	11
1. 1. 2. 3. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği.....	12
1. 1. 2. 4. 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi.....	14
1. 1. 2. 5. 1967 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsü ile İlgili Protokol....	16
1. 1. 2. 6. 1967 Tarihli BM Ülkesel Sığınma Bildirisi.....	16
1. 2. Bölgesel Düzenlemeler	18
1. 2. 1. Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi.....	18
1. 2. 2. 1984 Tarihli Cartagena Bildirisi.....	19
1. 3. Kavramsal Çerçeve.....	19
1. 3. 1. Terim Sorunu	19
1. 3. 2. Mülteciler	23
1. 3. 2. 1. Mülteci Statüsünün Kazanılma Şartları.....	24
1. 3. 2. 1. 1. Ülke Dışında Bulunma Koşulu	25
1. 3. 2. 1. 2. Haklı Nedenlerle Zulüm Korkusu	27
1. 3. 2. 2. Mülteci Statüsünün Sona Ermesi.....	30
1. 3. 3. Sığınmacılar.....	31

1. 3. 4. Ülke içinde Yerinden Edilmiş Kişiler	32
1. 3. 5. Göçmenler	34
2. AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA SIĞINMA SİSTEMİNİN GELİŞİMİ.....	36
2.1. Ortak Avrupa Sığınma Sistemine Giden Süreç.....	36
2.1.1. Avrupa Tek Senedi	36
2.1.2. Schengen Sözleşmesi.....	37
2.1.3. Dublin Sözleşmesi.....	38
2.1.4. Londra İlke Kararları	39
2.1.4.1. Açıkça Temelden Yoksun İltica Başvuruları Hakkında İlke Kararı.....	40
2.1.4.2. Genel Anlamda Ciddi Zulüm Riski Olmayan Ülkeler Hakkında Sonuç Kararları	41
2.1.4.3. Ev Sahibi Üçüncü Ülkelerle İlgili Meselelere Uyumlaştırılmış Yaklaşım Hakkında İlke Kararı	42
2.1.5. Maastricht Antlaşması.....	43
2.1.5.1. Sığınma Prosedürü Asgari Teminatları Hakkında Konsey İlke Kararı.....	45
2.1.5.2. Mülteci Tanımının Uyumlaştırılması Hakkında Ortak Tutum ...	47
2.2. Amsterdam Antlaşması ve Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin İnşası	48
2.2.1. Yeni IV. Başlık ile Gelen Değişiklikler	48
2.2.2. Karar Alma Usulündeki Değişiklikler.....	49
2.2.3. IV. Başlık ile İlgili Yargısal Kontrol	50
2.2.4. Schengen Müktesebatının Amsterdam Antlaşmasına Dâhil Edilmesi	51
2.2.5. Viyana Eylem Planı	52
2.3. Tampere Zirvesi: Ortak Avrupa Sığınma Sistemi	53

2.3.1. EURODAC.....	55
2.3.2. Dublin II Tüzüğü.....	56
2.3.3. Lahey Programı.....	59
2.4. Lizbon Antlaşması ve Sonrası Düzenlemeler	62
2.4.2. Stockholm Programı	64
2.4.3. Dublin III Tüzüğü.....	66
2.5. Avrupa Birliği Ortak Sığınma Sistemi Araçları.....	67
2.5.1. Güvenli Üçüncü Ülke	67
2.5.2. Geri Kabul Antlaşmaları.....	70
2.5.3. Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (FRONTEX).....	72
2.5.4. Külfet Paylaşımı	73
2.6. Avrupa Birliği Ortak Sığınma Sistemine Yönelik Bazı Önemli İhlal Davaları	75
2.6.1. Avrupa Birliği Adalet Divanı N.S. ve M.E. Kararı	76
2.6.2. M.S.S. v. Belçika ve Yunanistan	77
2.6.3. Hirsi Jamaa v. İtalya	78
2.6.4. Sharifi ve Diğerleri v. İtalya ve Yunanistan	79
2.6.5. Tarakhel v. İsviçre	80
SONUÇ	81
KAYNAKÇA	84

GİRİŞ ¹

Mülteci sorunu her ne kadar insanlık tarihi boyunca var olmuş bir sorun olsa da bu sorunun gerçek manada bir uluslararası sorun olarak algılanması iki büyük Dünya Savaşının sona ermesiyle mümkün olmuştur. Bu savaşlar neticesinde milyonlarca insan evlerini ve ülkelerini terk etmek zorunda kalmış ve güvenli bir şekilde yaşayabilecekleri diğer ülkelere sığınmak zorunda kalmışlardır. Bu insanların korunması, haklarının belirlenmesi ve ülkelerin mülteci politikalarının bir sistematiğe oturtulma ihtiyacı mülteci hukukunun doğmasına neden olmuştur.

Mülteci hukuku ile ilgili Milletler Cemiyeti döneminde birtakım düzenlemeler yapılmış olsa da günümüz mülteci hukukunun temel düzenlemeleri Birleşmiş Milletler (BM) çatısı altında hazırlanmıştır. Bu dönemde, mülteci hukukunun temel belgeleri olarak kabul edilen 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü yürürlüğe girmiş, ayrıca, dünya genelindeki mültecilerin durumlarını takip etmek ve sorunlarıyla ilgilenmek üzere Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği kurulmuştur. Bu düzenlemelere taraf olan ülkeler ulusal sığınma sistemlerini bu belgelerde yer alan esaslara uygun hale getirmekle yükümlü olmuşlardır. Bu çerçevede, her bir taraf ülke mülteci tanımını, kimlere mülteci statüsü vereceğini, verilen statülerin sona erme koşullarını ve mülteci statüsü kazananlara verilecek hakları ilgili düzenlemelere uygun olarak belirlemek ile mükellef olmuştur.

Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkeler, gelişmiş ekonomileri, sosyal yardım imkanları ve yüksek yaşam standartları ile sığınmacı ve göçmenler için adeta bir cazibe merkezi konumundadır. Dünya üzerindeki göçmen hareketlerinin uzun zamandan beri hedefinde olan AB, Soğuk Savaşın sona ermesiyle birlikte ortaya çıkan mülteci hareketlerinin de hedefinde olmuştur. 90'lı yıllarda Doğu Avrupa ve Balkanlardan yoğun bir sığınmacı akını alan AB, son yıllarda Arap Baharı ve Suriye Krizinin etkisiyle Ortadoğu ve Afrika'dan gelen yoğun sığınmacı akınlarının hedefi olmaktadır.

AB, artarak devam eden sığınmacı ve mülteci baskısını yönetebilmek, azaltabilmek ve hatta engellemek için çareyi "Ortak bir Avrupa Sığınma Sistemi" (OASS) oluşturmakta bulmuştur. Bu sistem ile AB, sığınmacıları olabildiğince Birlik merkezinden uzak tutmaya hatta AB sınırlarının da dışına taşımayı amaçlamaktadır. Tampere süreciyle başlatılan Ortak Avrupa Sığınma Sistemi oluşturma çabaları kapsamında

¹ Bu çalışma yazar tarafından Bolu Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde yazılan "Mülteci Hukuku Bağlamında Avrupa Birliğinde Sığınma ve Göç Politikaları" başlıklı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

birçok düzenleme yapılmıştır. Bunlardan en önemlisi ise OASS'nin en temel aracı olan Dublin Sistemini uygulamaya geçirmek olmuştur. Dublin Sisteminin temel prensibi, sığınmacıların ayak bastığı ilk üye devletin başvuruyu incelemekle sorumlu tutulmasıdır. Dolayısıyla sığınmacı yükü genellikle AB dış sınırlarını oluşturan üye devletlerin üzerine yüklenmektedir. Külfet ve sorumluluk paylaşımına yönelik işleyen bir mekanizmanın olmayışı ve sığınmacı yükünün ağırlıklı olarak sınır üye ülkelerinin üzerinde olması, OASS'nin ne kadar adil ve uygulanabilir bir sistem olduğunu tartışılır hale getirmiştir. 2024 yılında onaylanan ve 2026 yılı haziran ayında uygulamaya geçmesi beklenen yeni AB Göç ve İltica Yasası'nın bu sorunları çözmesi hedeflenmektedir.

Çalışmanın birinci bölümünde, mülteci hukukunun tarihsel süreç içerisinde gelişimi ve temel uluslararası düzenlemeler ele alınmıştır. Ayrıca, mülteci hukukundaki kavramların ayrıntılı bir analizi yapılmıştır. Bu bağlamda, mülteci hukukunda sıklıkla yaşanan terminoloji sorunu kapsamında mülteci, sığınmacı, ülke içinde yerinden edilmiş kişiler, vatansızlar ve göçmenlerin tanımları ve özellikleri ayrıntılı olarak analiz edilmiştir. Ayrıca, bu kavramların yanlış ve birbirlerinin yerine kullanımlarından kaynaklanan sorunlar değerlendirilmiştir. Bunlara ilaveten, mülteci olmanın koşulları ve mülteciliği sona erdiren haller incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde, Avrupa Birliğinde mülteci hukukunun tarihsel süreç içerisinde gelişimi, yapılan hukuki düzenlemeler ve AB kapsamında yürütülen politikalar analiz edilmiştir. Bu kapsamda, Amsterdam Antlaşması öncesi dönemde "hükümetler-arası iş birliği" yöntemi ile yapılan düzenlemeler ele alınmıştır. Amsterdam Antlaşması sonrası dönemde ise, sığınma ile ilgili konularda AB'nin yetki kazanmasıyla birlikte, AB bünyesinde izlenen sığınma politikaları ele alınmıştır. Bu çerçevede, Tampere süreciyle birlikte başlatılan Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin oluşturulmasına yönelik düzenlemeler ve politikalar ele alınmıştır. Mülteci hukuku bağlamında AB'nin ve üye devletlerin sığınma politikaları değerlendirilmiş, yaşanan ihlaller Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararları çerçevesinde incelenmiştir. Bu kapsamda, mülteci hukuku bağlamında en çok eleştiriye maruz kalan ve birçok ihlale sebebiyet veren "güvenli ülke konseptleri" ve "geri kabul antlaşmaları" analiz edilmiş, Avrupa Dış Sınırlarda Operasyonel İş Birliği Yönetimi Ajansı (Frontex) uygulamalarına değinilmiş ve Dublin Sisteminin sağlıklı bir şekilde işlemesi için hayati öneme sahip olan külfet paylaşımı sorununa değinilmiştir.

1. MÜLTECİ HUKUKU: DÜZENLEMELER VE KAVRAMLAR

1. 1. Uluslararası Düzenlemeler

1. 1. 1. Milletler Cemiyeti Dönemi

Mülteci hukukunun gelişimi açısından bakıldığında, bu konudaki ilk çalışmaların 1920'li yıllardan itibaren Milletler Cemiyeti çatısı altında yürütülmeye başlandığı söylenebilir (Töre 2016: 8). Yirminci yüzyılın ilk çeyreğinde gerçekleşen 1912-1913 Balkan savaşı, 1914-1918 Birinci Dünya Savaşı ve 1917 Rus Bolşevik devriminin neticesinde yerlerinden edilmiş milyonlarca kişi mülteci durumuna düşmüş ve bu insanlık sorunuyla ilgilenmek amacıyla birtakım çalışmalar başlamıştır. Bu bağlamda ilk önemli çalışma, Uluslararası Kızılhaç Örgütünün 1921 yılında Rus mültecilere yardım amacıyla Milletler Cemiyetine yaptığı başvuru sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu başvuru neticesinde, sayısı bir milyonu aşan Rus mülteciye yardım edilmesi amacıyla Norveçli Fridjof Nansen Yüksek Komiser olarak atanmıştır (Özcan 2005: 6). Başlangıçta, Yüksek Komiserliğin sorumluluk alanı Rusya'daki devrim ve sivil savaştan etkilenen mülteciler olsa da daha sonraki dönemde bu sorumluluk alanı Yunan, Türk, Ermeni ve Bulgar mültecileri de kapsayacak şekilde genişlemiştir (Loescher, Betts ve Milner 2008: 8). Nansen'in çabalarıyla, bu mültecilerin yasal olarak korunması amacıyla "Nansen Pasaportu" olarak adlandırılan seyahat ve kimlik belgeleri verilmiştir (Çiçekli 2014: 223).

Milletler Cemiyeti tarafından Yüksek Komiser olarak atanan bir diğer önemli isim ise James McDonald olmuştur. McDonald 1933-1935 yılları arasında Almanya'dan gelen Yahudi ve diğer mülteciler için Londra'da oluşturulan Ad Hoc nitelikli bağımsız Yüksek Komiserlikte görev yapmıştır. Fakat Almanya'da Nazi iktidarının Yahudilere yönelik yaptığı zulümlerin artması karşısında, Milletler Cemiyetinin ciddi bir girişimde bulunmaması üzerine 27 Aralık 1935'te görevinden ayrılmıştır. McDonald'ın girişimleri her ne kadar başarısız olsa da mülteci hareketlerinin temelindeki nedenlerin siyasal girişimlerle çözülebileceğine vurgu yapan ilk kişi olmuştur (Özcan 2005: 6). Artan mülteci sayısı ve karşılaşılan problemleri çözmekte başarısız olmaları nedeniyle hem Milletler Cemiyeti Nansen Ofisi hem Londra merkezli Almanya'dan gelen mülteciler için kurulan Yüksek Komiserlik 1938 yılında kapatılmıştır (Töre 2016: 9).

Milletler Cemiyeti çatısı altında yapılan düzenlemeler ile mültecilere yönelik işleyen bir koruma sistemi oluşturulamamıştır. Özellikle büyük devletler arasındaki siyasi görüş farklılıklarının da etkisiyle net bir mülteci tanımı üzerinde uzlaşamamış, bunun yerine sadece spesifik

bazı ulusal gruplar mülteci olarak tanımlanmış ve bunlara da sınırlı haklar tanınmıştır. Ayrıca, Yüksek Komiserliklere sınırlı yetkiler ve düşük bütçeler verilmiştir (Loescher, Betts ve Milner 2008: 8). Bu bağlamda, Milletler Cemiyeti döneminde mültecilere yönelik yapılan çalışmaların kriz odaklı çözüm arayışları olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Çiçekli 2014: 223).

1922-1946 yılları arasında Milletler Cemiyeti çatısı altında mültecilere yönelik yapılan düzenlemelerde “grup” ya da “kategori” yaklaşımı benimsenmiştir. Örneğin, 1926 yılında bir Rus mülteci tanımı, Sovyetler Birliğinin (SSCB) koruması altında olmayan ve başka bir devletin vatandaşlığına sahip olmayan Rus orjinli kişi olarak yapılmıştır (Özkan 2013: 115). Benzer tanımlar Almanya’dan kaçan mülteciler içinde yapılmıştır. Bu bağlamda, kişilere mülteci statüsü tanınmasında dikkate alınan temel faktörler “etnik köken” ya da “milliyet” unsurları olmuş ve kişilerin, yaşadıkları ülkeyi terk etmeleri ve bu ülkenin korumasından yararlanamamaları gerekli ve yeterli bir şart olmuştur (Özcan 2005: 7).

1. 1. 2. Birleşmiş Milletler Dönemi

II. Dünya Savaşı Avrupa ve diğer bölgelerde yaşayan on milyonlarca insanı yerlerinden etmiş, savaşın sonuna gelindiğinde mülteci sorunu çarpıcı boyutlara ulaşmıştır. Batılı güçler ile Sovyetler Birliği arasındaki ilişkilerin hızlı bir şekilde kötüleşmeye başlamasıyla birlikte mülteci sorunu Doğu ile Batı bloğu arasındaki anlaşmazlıkların arasında sıkışmıştır (Lavenex 1999: 7). Milletler Cemiyetinin halefi olarak 1945 yılında kurulan BM’nin ilk Genel Kurul toplantısında mülteci sorunu ele alındığında bu konudaki anlaşmazlıklar da açığa çıkmıştır. Bu toplantı neticesinde mülteci sorununun, kapsam ve mahiyet bakımından “uluslararası” nitelikte olduğu ortaya konmasına rağmen Doğu ve Batı bloğu arasındaki mülteci tanımına yönelik anlaşmazlıklar, bu konuda ortak bir çalışma yapılmasına engel olmuştur (Lavenex 1999: 7). Bu anlaşmazlıklar neticesinde mülteci sorununa yönelik BM çatısı altında yapılan çalışmalara Doğu bloğu ülkeleri çoğunlukla katılmayı reddetmiş, yapılan düzenlemeler ağırlıklı olarak Batılı devletler tarafından hazırlanmıştır (Lavenex 1999: 8).

BM çatısı altında daha somut mülteci kriterleri belirlenmeye başlanmış ve mülteci tanımında, Milletler Cemiyeti döneminde yapılan esnek veya açık “grup” ya da “kategori” üzerinden yapılan tanımlamalar yerine, daha dar ve hukuki bir yaklaşım tercih edilmiştir (Çiçekli 2014: 242). Bunun temel nedenini, özellikle Batılı güçlerin, hem artan mülteci sorununun yüklediği ekonomik yükü kaldıramayacak olmaları hem de Soğuk Savaş döneminde yapılacak mülteci tanımlarının siyasal yansımalarından duyulan çekinceler oluşturmaktadır (Özcan 2005: 9). Bu nedenle Batılı Devletler, mülteci tanımlamalarında, hukuki bir yaklaşımla,

yasal metinlerin dışına çıkmamaya çalışmışlardır.

1. 1. 2. 1. Uluslararası Mülteci Örgütü

Uluslararası Mülteci Örgütü (UMÖ) 3 yıllık geçici görev süresi ile 1947 yılında kurulmuş, görev süresi BM Ekonomik ve Sosyal Konseyinin tavsiyesiyle 1952 yılına kadar uzatılmıştır. Görev alanı Avrupalı mültecilerle sınırlı olsa da, mülteci sorununun her aşamasıyla ilgilenen ilk uluslararası örgüt olması hasebiyle, mülteci sorununda özel bir yere sahiptir (Özcan 2005: 8). UMÖ'nün kuruluşuyla birlikte, mültecilerin istekleri dışında menşe ülkelerine geri gönderilemeyecekleri kabul edilmiştir. Ayrıca ilk defa, ırk, din, tabiiyet ve siyasi düşünceden kaynaklanan “zulüm veya zulüm görme korkusuna” dayanan bireyselleştirilmiş bir mülteci tanımı benimsenmiştir. Böylelikle, mülteciliğin niteliği bir gruba mensup olma koşulu yerine bireysel koşullara bağlanmış, ayrıca, bireylerin siyasi zulüm nedeniyle menşe ülkelerini terk etme hakkı da ilk kez kabul edilmiştir. (Loescher, Betts ve Milner 2008: 11).

UMÖ'nün yetki alanı başlangıçta II. Dünya Savaşının ortaya çıkardığı mülteci sorunu ile sınırlıyken 1948 yılında Çekoslovakya'da yapılan komünist darbe neticesinde mülteci durumuna düşen kişileri de kapsamına almasıyla yetki alanı Doğu bloğunun komünist rejimlerini de kapsayacak şekilde genişlemiştir (Lavenex 1999: 8).

UMÖ'nün iki temel amacı gerçekleştirmesi öngörülmüştür: Birincisi, hâlihazırda savaşın yıkıntılarından kurtulmaya çalışan Avrupa ekonomisinin istikrarı için bir tehdit oluşturan mülteci sorununu çözmek, ikinci amaç ise, mültecileri ve onların külfetlerini, Kuzey-Güney Amerika, Batı Avrupa, Avusturalya ve Afrika ülkeleri arasında dağıtmak suretiyle mülteci sorununu “uluslararasılaştırmak”tır (Loescher, Betts ve Milner 2008: 11). Bu doğrultuda UMÖ vasıtasıyla, menşe ülkelerine geri dönmek istemeyen bir milyondan fazla kişi ABD, Avustralya, İsrail ve Kanada gibi üçüncü ülkelere yerleştirilmiş, menşe ülkelerine dönen kişi sayısı ise 73.000'de kalmıştır (Özcan 2005: 9).

1. 1. 2. 2. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi

BM Antlaşmasının, insan hakları ve temel özgürlüklerle ilgili düzenlemeler içermemesinin oluşturduğu boşluğu doldurmak amacıyla BM Genel Kurulu, 10 Aralık 1948 tarihli ve 217 A (111) sayılı kararı ile İnsan Hakları Evrensel Bildirisini (İHEB) kabul etmiştir (Odman 1995: 28). Hukuken bağlayıcı bir niteliği olmayan bu bildiri, sığınma hakkı ile doğrudan veya dolaylı olarak ilgili olan temel maddeler şu şekilde sıralanabilir:

“Madde 13

1. Herkes, herhangi bir devletin toprakları üzerinde serbest dolaşım ve ikamet hakkına sahiptir. (2) Herkes, kendi vatandaşı olduğu ülke de dahil

olmak üzere, herhangi bir ülkeyi terk etmek ve kendi ülkesine geri dönmek hakkına sahiptir.

Madde 14

1. Herkes zulüm karşısında başka memleketlere iltica etmek ve bu memleketler tarafından mülteci muamelesi görmek hakkını haizdir. (2) Bu hak, adi bir cürme veya Birleşmiş Milletler prensip ve amaçlarına aykırı faaliyetlere gerçekten müstenit kovuşturmalar halinde ileri sürülemez.

Madde 15

1. Her ferdin bir vatandaşlığa hakkı vardır. (2) Hiç kimse keyfi olarak vatandaşlığından veya vatandaşlığını değiştirmek hakkından mahrum edilemez" (Resmi Gazete 27 Mayıs 1949: Sayı 7217).

1. 1. 2. 3. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

Sınırlı süresi ve görev alanıyla UMÖ önemli işler başarsa da Doğu Avrupa'daki politik değişimler ve Soğuk Savaşın ortaya çıkardığı yeni gerginlikler, BM çatısı altında kalıcı ve sorumluluk alanı daha geniş bir organa duyulan ihtiyacı gözler önüne sermiştir (Odman 1995: 30). Fakat Doğu-Batı bloğu arasındaki gerilimli ilişkiler, mülteci sorununun çözümü için iş birliği yapılmasını önemli ölçüde sınırlamış, mülteci sorunu ideolojik çatışmaların arasında kalmış ve ortak bir uzlaşma sağlanamamıştır (Loescher 1993: 55). Sovyetler Birliğinin başını çektiği Doğu bloğu ülkeleri, mülteci sorununun çözümü adına BM çatısı altında kalıcı bir örgüt kurulması için yapılan çalışmalara katılmamıştır. Zira Sovyetler Birliğine göre, tıpkı MC döneminde kurulan mülteci komiserlikleri gibi, kurulması planlanan BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) de Batılı güçlerin güdümünde güvenilir olmayan bir örgüt olacaktır (Loescher 1993: 55).

Doğu-Batı bloğu arasındaki anlaşmazlıklar bir tarafa Batı bloğu ülkeleri bile kendi aralarında kurulacak örgütün nitelikleri ve amaçları konusunda tam bir uzlaşma sağlayamamışlardır. ABD ve İngiltere, kurulacak örgütün sınırlı yetki ve işleve sahip geçici nitelikli bir örgüt olmasını savunmuştur. Fransa ve Benelux² ülkelerinin başını çektiği Batı Avrupa ülkeleri ile Pakistan ve Hindistan gibi yoğun mülteci akınına uğrayan ülkeler ise kalıcı, güçlü ve küresel çapta sorumlulukları olan bir örgütün kurulmasından yana olmuşlardır (Loescher, Betts ve Milner 2008: 13).

Sonuç olarak BMMYK tüzüğü 14 Aralık 1950'de, ABD'nin isteğine uygun bir şekilde sınırlı yetki, süre ve bütçe ile BM Genel Kurulunda kabul edilmiş, faaliyetlerine 1 Ocak 1951 tarihinden itibaren üç yıllık geçici bir görev ile başlamasına karar verilmiştir. BMMYK tüzüğü mülteci tanımını, kapsamını ve Yüksek Komiserliğin faaliyetlerini

² Belçika, Hollanda, Lüksemburg

düzenlemektedir. Bu tüzük günümüzde de geçerliliğini sürdürmekte ve bu tüzükteki ölçütlere uyan bir kişiye, 1951 Cenevre Sözleşmesini onaylamayan veya çekincelerle kabul eden ülkelere yapacağı sığınma başvurusu için bir dayanak oluşturmaktadır (Odman 1995: 33).

Çalışmalarını BM Genel Kuruluna bağlı olarak yürütmekte olan BMMYK'ye yüklenen temel misyon, mülteciler için uluslararası koruma sağlamak ve mültecilerin sorunlarına kalıcı çözümler bulmak olmuştur (Goodwin-Gill ve McAdam 2007: 20). BMMYK tüzüğünün 2. maddesine göre, “Komiserliğin çalışmaları kesinlikle “siyasi nitelikli olmayan”, “insani” ve “sosyal” amaçlarla mülteci grup ve kategorileriyle ilgilidir” (BMMYK Tüzüğü 1950: m. 2). Mülteci tanımına ilişkin düzenlemeler BMMYK tüzüğünün 6. maddesinde düzenlenmiştir. Bu bağlamda, UMÖ ve diğer geçmiş düzenlemeler tarafından mülteci olarak kabul edilenler BMMYK'nın yetki ve sorumluluk kapsamına dahil edilmişlerdir. Ayrıca, “1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olayların sonucunda ve ırkı, dini, milliyeti ya da siyasal görüşü nedeniyle zulüm görmekten haklı sebeplerle korkan, vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu korkudan dolayı veya kişisel tercihi dışındaki sebeplerden dolayı söz konusu ülkenin korumasından yararlanamayan veya yararlanmak istemeyen; ya da bir ülkenin vatandaşlığına sahip olmayan ve eskiden sürekli ikamet ettiği ülkenin dışında bulunan, söz konusu korku sebebiyle ya da kendi kişisel tercihi dışındaki sebeplerle bu ülkeye dönemeyen veya dönmek istemeyen diğer kişiler” de mülteci olarak BMMYK'nın yetki ve sorumluluk kapsamına alınmaktadır (BMMYK Tüzüğü 1950: m.6). Bu tanımlamada görüldüğü üzere herhangi bir coğrafya ve tarih kısıtlaması olmaması BMMYK'nın mülteci tanımının evrensel niteliğini ortaya koymaktadır (Çiçekli 2014: 243). Ancak belirtmek gerekir ki ideolojik gerginlikler, “haklı sebeplerle zulüm görme korkusu taşıyan” kişilerin belirlenmesinde ortak ve kesin bir çerçeve oluşturabilmeyi önemli ölçüde sınırlandırmaktadır (Goodwin-Gill ve McAdam 2007: 21).

Değinilmesi gereken bir diğer husus da BMMYK tüzüğünün, mülteci tanımına yönelik yaklaşımlarda açık bir şekilde farklılıklar içermesidir. Bir taraftan Komiserliğin çalışmalarının çoğunlukla mülteci grup ya da kategorileri ile ilgilenmek olduğu kabul edilirken, diğer taraftan yapılan mülteci tanımının bireysel boyutu öne çıkmaktadır. Burada amaçlananın, birbirinden farklı olayların yorumlanmasında BMMYK'ye ihtiyaç duyduğu esnek uygulama alanını vermek olduğu görülmektedir (Goodwin-Gill ve McAdam 2007: 23).

Başlangıçta BMMYK'nın görev süresi üç yıl olarak belirlense de dünya genelinde mülteci sorunun devam etmesi nedeniyle 1956 yılından başlamak üzere beş yıl daha görev süresi uzatılmıştır. BMMYK kalıcı bir yapıya kavuşturulmaksızın 5 yıllık süre uzatımlarıyla günümüze kadar

faaliyetlerini sürdürmektedir (Özcan 2005: 12).

1. 1. 2. 4. 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi

BMMYK'nın kuruluşu ile ilgili çalışmalar yürütülürken bir yandan da mültecilerin uluslararası statüsünü belirleyecek bir sözleşmenin yapım çalışmaları başlamıştır. Bu çalışmalar sonunda, Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme, BM Genel Kurulunun 14 Aralık 1950 Tarihli 429 (V) sayılı Kararı ile toplanan Konferansta kabul edilmiş, 28 Temmuz 1951 tarihinde Cenevre'de imzalanmış ve 22 Nisan 1954 tarihinde de yürürlüğe girmiştir.³

Mülteci hukukunun temel belgesi olarak kabul edilen 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi, mültecilerin haklarını ve uluslararası toplumun mültecilere yönelik sorumluluklarını düzenleyen ilk uluslararası sözleşmedir (Lentini 1985: 187). Sözleşmenin 1/A(1) maddesi, Milletler Cemiyeti döneminde yapılan düzenlemelerle mülteci olarak kabul edilen kişilerin ve UMÖ tarafından mülteci statüsü verilen kişilerin mültecilikten doğan haklarını saklı tutmaktadır. Böylelikle bu düzenlemelere göre mülteci statüsü verilen kişilerin herhangi bir işleme gerek duyulmadan statülerinin devamı temin edilmiş olmaktadır (Odman 1995: 38). Sözleşmenin 1/A(2) maddesinde ise, BMMYK tüzüğündeki mülteci tanımında bulunan zulüm görme nedenlerine ilave olarak “belirli bir toplumsal gruba mensup olmak” ifadesi eklenmiştir (Özkan 2013: 79). İlgili maddeye göre, “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 kişiler” mülteci olarak sayılmıştır (Cenevre Sözleşmesi 1951: 1/A(2)). Bu mülteci tanımıyla beraber, 1930'ların sonlarında benimsenen grup ve kategoriye dayanan geniş kapsamlı bir tanımın yerine bireysel yönü ağırlık kazanan daraltılmış bir tanımın benimsendiği görülmektedir (Lavenex 1999: 10).

Sözleşmenin 1/B maddesi ise “1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar” ibaresine açıklık getirmiş, bunu (a) bendinde “1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar” ve (b) bendinde “1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar”

³ Cenevre Sözleşmesi (1951).

http://www.danistay.gov.tr/upload/multecilerin_hukuki_durumuna_dair_sozl_esme.pdf 17 Mayıs 2017'de erişildi.

şeklinde ifade etmiş ve ayrıca sözleşmeye taraf olacak ülkelere bu iki seçenekten birini seçme hakkı tanınmıştır (Cenevre Sözleşmesi 1951: 1/B). Bu maddede görüldüğü üzere, mülteci tanımının kapsamına coğrafya ve tarih kısıtlamaları getirilmiştir.

Tarih kısıtlaması ile 1 Ocak 1951'den sonra meydana gelen olaylar, her ne kadar kişiler tüm şartları sağlasa da sözleşme kapsamı dışında bırakılmıştır. Tarih kısıtlamasında esas olan, kişinin mülteci statüsü kazandığı veya ülkesini terk ettiği tarih değil, mülteci durumuna düştüğü tarihtir. Yani esas olan, kişinin ülkesini terk etmesine neden olan olayın bu tarihten önce gerçekleşmesi veya bu olayın daha sonraki bir tarihte meydana çıkacak olan sonuçlarıyla bağlantılı olmasıdır (BMMYK 1998: para. 36).

Coğrafi kısıtlama da ise nispeten daha esnek bir düzenleme yapılmıştır. Taraf ülkeler mülteci kapsamını isterlerse Avrupa'da gerçekleşen olaylar ile sınırlandırabilecek, isterlerse herhangi bir kısıtlama olmadan tüm dünya genelinde gerçekleşen olayları mülteci kapsamı içerisine alabileceklerdir (Özcan 2005: 14) Ayrıca sözleşmenin 1/B(2) maddesine göre, coğrafi kısıtlama ile sözleşmeye taraf olan bir ülke gerekli bildirim BM Genel Sekreterine yaparak bu kısıtlamayı kaldırabilmektedir (Cenevre Sözleşmesi 1951: m. 1/B(2)).

Cenevre Sözleşmesi genel olarak, mültecilerin ihtiyaç duyduğu temel korumayı sağlama hususunu ve bu kişilere taraf devletler tarafından verilecek eğitim hakkı, çalışma hakkı, barınma hakkı ve aile hayatı hakkı gibi bir takım sosyal haklarla alakalı asgari standartları düzenlemektedir (Lavenex 1999: 9-10). Bu düzenlemeler, mülteci statüsünü elde edenlere yönelik olup sığınmacılara yönelik düzenlemeleri içermemektedir. Hâlbuki 1948 tarihli BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 14/1. maddesinde sığınma hakkı düzenlenmiş ve Cenevre Sözleşmesinin dibacesinde İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde yer alan ilkelere uyulması gerekliliği teyit edilmiştir. Bu bağlamda Özcan'a göre, Cenevre Sözleşmesinin sığınma hakkı ile ilgili düzenlemeler içermemesi, taraf devletlerin sığınma konusunun kendi egemenliklerine yükleyeceği külfetten kaçınmak istemelerinin bir sonucudur (Özcan 2005: 15).

Mültecilerin korunması hususunda Cenevre Sözleşmesinin getirdiği en önemli düzenlemelerden biri mültecilerin zulüm görme tehlikesi altında oldukları yere geri gönderilmemelerinin sağlanması olmuştur. Sözleşmenin 33/1. maddesinde düzenlenen geri göndermeme (*non-refoulement*) ilkesine göre; "Hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri nedeniyle dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade etmeyecektir" (Cenevre Sözleşmesi 1951: 33/1). Bu maddeden anlaşılacağı üzere, bir

kişinin geri göndermeme ilkesinin sağladığı korumadan yararlanabilmesi için ülkesinin dışında bulunması ve mülteci statüsüne sahip olması gerekmektedir. Aynı şekilde, sığınmacıların da mültecilik statüleri ile ilgili karar verilmeye kadar bu kapsamda değerlendirilmeleri bu sürecin doğal ve zorunlu bir parçasıdır (Uzun 2012: 29).

1. 1. 2. 5. 1967 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsü ile İlgili Protokol

1951 Cenevre Sözleşmesinin kabulünü takiben dünya genelinde artarak devam eden mülteci sayısı ve bu mültecilerin Sözleşmedeki tarih ve coğrafya kısıtlamalarına takılıp değerlendirilme dışında bırakılmaları, uluslararası hukuk açısından önemli sorunların doğmasına neden olmuştur (Odman 1995: 41). Bu doğrultuda, herhangi bir tarih ve coğrafya kısıtlaması olmaksızın, uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilerin mültecilere sağlanan güvencelerden yararlanabilmesi için birtakım düzenlemelerin yapılması gereği ortaya çıkmıştır. BM Genel Kurulunun bu konudaki çalışmaları neticesinde 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Protokol, bağımsız bir hukuk belgesi olarak, 2 Ekim 1967 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Çiçekli 2014: 228).

Protokolün 1. maddesinin 2. fıkrasında yer alan hükümlerle, 1951 Cenevre Sözleşmesinin 1/A(2) maddesinde yer alan “1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar sonucunda...” ve “ söz konusu olaylar sonucunda” ifadeleri sözleşme metninden çıkarılmıştır (1967 Protokolü: m. 1/2). Böylelikle, Cenevre Sözleşmesinde yer alan tarih kısıtlaması ileri tarihleri de kapsayacak şekilde ortadan kaldırılmıştır. Protokolün 1. maddesinin 3. fıkrasında ise, 1951 Cenevre Sözleşmesine coğrafi kısıtlama ile taraf olan devletlerin hakkı saklı kalmak kaydıyla, protokolün hükümlerinin taraf devletlerce coğrafi kısıtlama olmadan uygulanacağı ifade edilmiştir (1967 Protokolü: m. 1/3).

1951 Cenevre Sözleşmesi her ne kadar mülteci hukuku için bir temel belge olsa da tarih ve coğrafya kısıtlamalarıyla İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa’da ortaya çıkan mülteci sorunlarına yönelik, Avrupalı devletlerin, Avrupa için hazırladığı bir sözleşme görünümünde olmuştur. 1967 Protokolünün coğrafya ve tarih kısıtlamalarını kaldırmasıyla birlikte Cenevre Sözleşmesi evrensel düzeyde uygulama alanına sahip olmuştur (Haddad 2008: 148).

1. 1. 2. 6. 1967 Tarihli BM Ülkesel Sığınma Bildirisi

Sığınma hakkıyla ilgili BM bünyesinde Uluslararası İnsan Hakları Komisyonunun yürüttüğü çalışmalar neticesinde hazırlanan “BM Ülkesel Sığınma Bildirisi” 14 Aralık 1967 yılında BM Genel Kurulu tarafından oy birliğiyle kabul edilmiştir (Odman 1995: 54). Bildirinin dibacesinde, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 14. maddesinde sığınma ile

ilgili ilkelere atıfta bulunulmuş; bu ilkelere yararlanma hakkı olan kişilere bir devlet tarafından sığınma hakkının tanınmasının barışçıl ve insani bir eylem olduğu ve bunun diğer devletler tarafından düşmanca bir eylem olarak kabul edilemeyeceği belirtilmiştir (1967 tarihli BM Genel Kurulu 2312 Sayılı Karar). Dört maddeden oluşan bildiri sığınma hakkıyla ilgili düzenlemeleri içermekte ve devletlere bu ilkelere uymasını tavsiye etmektedir. Bildiride yer alan temel ilkeler şu şekilde sıralanabilir:

1. Bir devletin, egemenliğini kullanarak, sömürgeciliğe karşı mücadele edenler dahil olmak üzere, İnsan Hakları Evrensel Beyanname'si'nin 14. Maddesine giren kişilere tanıdığı sığınmaya, tüm öteki devletlerce saygı gösterilecektir.

2. Sığınma arama ve sığınma olanağından yararlanma hakkı hakkında, barışa karşı bir suç ya da insanlığa karşı bir suç, bu tip suçlarla ilgili hükümleri belirlemek için hazırlanan uluslararası belgelerde tanımlandığı şekilde suçları işlediğini düşünmek için ciddi nedenler bulunan herhangi bir kimse tarafından ileri sürülemez.

3. Sığınma hakkı tanımaya ilişkin temellendirmenin değerlendirilmesi, sığınma hakkını tanıyan devlete ait olacaktır.

4. Bir devlet, sığınma hakkı tanıma ya da tanımayı sürdürme konularında güçlüklerle karşılaşrsa, devletler tekil olarak ya da bir arada ya da Birleşmiş Milletler aracılığıyla, uluslararası dayanışma ruhu içinde, söz konusu devletin üzerindeki yükü hafifletmek için gerekli önlemleri alacaklardır.

5. 1. maddenin 1. paragrafında sözü edilen hiç kimse, sınırdan reddedilme, ya da sığınma hakkı aradığı ülkeye daha önce girmiş ise sınır dışı edilme ya da zulme uğrayabileceği herhangi bir ülkeye zorla geri döndürülme gibi önlemlere maruz kalmayacaktır.

6. Sığınma hakkı tanıyan devletler, sığınma hakkı elde etmiş kimselerin, Birleşmiş Milletlerin amaç ve ilkelerine aykırı etkinliklerde bulunmalarına izin vermeyeceklerdir (1967 tarihli BM Genel Kurulu 2312 sayılı Karar).

1967 BM Ülkesel Sığınma Bildirisi, 1951 Cenevre Sözleşmesinde ve 1967 Protokolünde değinilmeyen sığınma hakkını ve bununla ilgili ilkeleri düzenlemesi bakımından önemli bir yere sahiptir. Özellikle, üye devletlerin bu ilkeler ışığında sığınma ile ilgili uygulama ve düzenleme yapmaları bu Bildirinin önemini gözler önüne sermektedir (Odman 1995: 56).

1. 2. Bölgesel Düzenlemeler

1. 2. 1. Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi

Afrika kıtasında, sömürge ülkelerin verdiği bağımsızlık savaşları, ırkçılık, ayrımcılık, etnik çatışmalar ve politik anlaşmazlıkların neden olduğu iç savaşlar ve ayrıca bunlara ilaveten doğadan kaynaklı kıtlık ve kuraklık gibi doğal afetler büyük mülteci hareketlerine neden olmuştur. Bu durumla ilgili Afrika Birliği Teşkilatı tarafından hazırlanan, mültecilerle ilgili ilk bölgesel düzenleme olan Afrika Birliği Sözleşmesi 1969 yılında kabul edilmiştir.⁴

Afrika'daki mülteci sorunlarına yönelik özel olarak hazırlanan Sözleşme, Afrika Birliği'ne katılan devletlerin, “gönüllü geri dönüşün mümkün olduğu zamana kadar”, mültecileri kabul etmek ve yerleştirmek için kendi mevzuatlarını sözleşme ile uyumlu hale getirmelerini zorunlu kılmaktadır (Hathaway 2005: 118). Bu bakımdan yasal bağlayıcılığı olan bir sözleşmedir. Sözleşmenin temel dayanağı 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü olsa da mülteci kavramını çok daha geniş bir düzeyde ele almıştır. Sözleşmede herhangi bir coğrafya ve tarih kısıtlaması olmadığı gibi, sığınma hakkı, doğal afetler ve insan kaynaklı her türlü şiddet ve afeti kapsayacak şekilde kapsamı genişletilmiştir (Odman 1995: 49-50).

1969 Afrika Birliği Sözleşmesi, 1951 Cenevre Sözleşmesindeki mülteci tanımını benimsemekle birlikte bu mülteci tanımını ayrıntılı olarak genişletmiştir. Sözleşmenin I-2. maddesine göre mevcut mülteci tanımına yapılan ilave şu şekildedir: “mülteci terimi menşe ülke ya da tabiiyetinde olduğu ülke dışındaki bir yerde koruma sağlamak üzere mutad olarak ikamet ettiği yeri, dış saldırı, işgal, yabancı hâkimiyeti ya da menşe ülkenin veya tabiiyetinde bulunduğu ülkenin bir kısmında ya tamamında kamu düzenini ciddi şekilde sarsan olaylar yüzünden terk etmek zorunda kalan kişiler için de geçerli olacaktır” (Afrika Birliği Sözleşmesi 1969: m. I-2). Bir başka deyişle, “mülteci” kavramı yaygınlaşmış çatışma ve şiddet mağdurları tanımının ötesinde daha spesifik bir tanım kazanmıştır (Feller 2001: 133).

Afrika Birliği Sözleşmesi, mülteci akımlarının güvenlik boyutuna değinmesiyle, çözüm odaklı yapısıyla ve mülteci yardımı ve korunması konusunda külfet paylaşımı yaklaşımını geliştirmesiyle, 1951 Cenevre Sözleşmesine göre çok önemli adımlar atmıştır (Feller 2001: 133). Afrika Birliği Mülteci Sözleşmesinin, Afrika kıtasının siyasi, sosyo-ekonomik ve doğa şartlarına uygun, akli bir temele dayanan ve uygulanabilir kstaslar

⁴ Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi (1969), (<http://www.igamder.org/wp-content/uploads/2015/03/afrika-birli%C4%9Fi-%C3%B6rg%C3%BCt%C3%BC-m%C3%BClteci-haklar%C4%B1-%C3%B6zle%C5%9Fmesi.pdf>, 17 Haziran 2017'de erişildi).

içermesi bakımından mülteci hukuku adına örnek bir düzenleme olduğu söylenebilir.

1. 2. 2. 1984 Tarihli Cartagena Bildirisi

Orta ve Latin Amerika devletlerinde sosyo-ekonomik yaşamın ortaya çıkardığı sorunlar, siyasi istikrarsızlıklar, yaygın şiddet hareketleri, iç savaş ve karışıklıklar neticesinde gerçekleşen mülteci hareketlerinin Cenevre Sözleşmesinin kapsamı dışında kalması BMMYK ve bölge ülkelerini yeni bir çözüm arayışına sevk etmiştir (Odman 1995: 52). 19-22 Kasım 1984 tarihleri arasında Kolombiya'nın Cartagena şehrinde düzenlenen "Orta Amerika, Meksika ve Panama'daki Mültecilerin Yaşam ve İnsancıl Problemlerden Korunması Hakkında Uluslararası Konferans Dizisi" neticesinde on Latin Amerika Ülkesi tarafından Mültecilerle İlgili Cartagena Bildirisi yayınlanmıştır.⁵

Afrika Birliği Sözleşmesinde olduğu gibi Cartagena Bildirisinde de 1951 Cenevre Sözleşmesindeki mülteci tanımı benimsenmekle birlikte bu tanıma ek ilaveler yapılmıştır. Genişletilmiş haliyle Bildirideki mülteci tanımı: "yaşamları, güvenlikleri ya da özgürlükleri genel şiddet, yabancı baskısı, iç çatışma, insan haklarının ağır ihlali ya da kamu düzenini ciddi şekilde sarsan diğer durumlar yüzünden tehdit altında olması nedeniyle ülkelerinden kaçan kişiler" şeklinde yapılmıştır. Bu tanımdan da görüldüğü üzere Cartagena Bildirisi mülteci tanımı, Afrika Birliği Sözleşmesindeki mülteci tanımından ve bölgede yaşanan iç savaşların neticesinde meydana gelen büyük mülteci hareketlerinden etkilenmiştir (UNHCR 2005: 61).

Cartegana Bildirisi, Afrika Birliği Sözleşmesi gibi yasal bağlayıcılığa sahip olmasa da mülteciler için arzu edilen korumayı açık bir şekilde ifade etmiştir. Ayrıca, mülteci entegrasyonu, kendi kendine yetme, istihdam ve aile birleşimi ile ilgili hükümler de içermesi bakımından önemlidir (Hathaway 2005: 119). Her ne kadar bağlayıcılığı olmasa da benimsediği mülteci tanımı ve ilkeleri çoğu Orta ve Latin Amerika devletlerinin iç hukuklarına aktarılmış ve uygulamalarına etki etmiştir (UNHCR 2005: 61).

1. 3. Kavramsal Çerçeve

1. 3. 1. Terim Sorunu

Mülteci, sığınmacı ve göçmen kavramlarının mevcut uluslararası düzenlemelerde ve literatürde kullanımları konusunda tam bir konsensüs sağlanamamıştır. Uluslararası düzenlemelerde hem sığınma hakkına hem de mülteci hakkına, büyük çoğunlukla, aynı sözleşmede yer verilmemiştir.

⁵ Cartagena Bildirisi (1984), (<http://www.unhcr.org/about-us/background/45dc19084/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection.html>), 20 Haziran 2017'de erişildi).

1951 Cenevre Sözleşmesinde ve 1967 Protokolünde mülteci (refugee) terimi kullanılmıştır ve herhangi bir şekilde sığınma hakkı ile ilgili bir hüküm içermemektedir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde ve 1967 BM Ülkesel Sığınma Bildirisinde ise sığınmacı anlamına gelen “*asylum seeker*” terimi kullanılmıştır ve mültecilik ile ilgili herhangi bir tanım içermemektedir (Odman 1995: 188).

İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin 14. maddesinde bulunan sığınma (asylum) ve sığınmacı muamelesi görme hakkı; Bildiri Türkçe’ye⁶ resmi olarak çevrilirken mülteci ve mülteci muamelesi görme hakkı olarak çevrilmiştir (Odman 1995: 190). Öte yandan, 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Protokole Türkiye’nin katılımıyla ilgili 1 Temmuz 1968 tarihli ve 6/10266 sayılı karar da ise sığınma terimi kullanılmıştır (Resmi Gazete 1968: S.12968).

Odman’a göre, mülteci ve sığınmacı terimleri arasında hem terminolojik açıdan hem de hukuksal açıdan önemli farklılıklar vardır ve bu iki terimin eş anlamlı olarak birbirlerinin yerine kullanılması konuyu daha karmaşık bir hale getirmektedir. Odman’a göre, Türkçenin bu konuda yetersiz kaldığı düşünülüyorsa ve belgelerin Türkçeye çevirisi neticesinde bir takım ters anlamların ortaya çıkmasından endişe ediliyorsa, “*asylum seeker*” ve “*refugee*” kelimelerinin Türkçedeki karşılıklarının bir an evvel türetilmesi gereklidir (Odman 1995: 191).

Aybay’a göre, “mülteci” ve “sığınmacı” kavramları arasında yakınlık ve benzerlik bulunmaktadır. Özellikle basın yayın organlarında bu sözcüklerin özensiz bir şekilde birbirleri yerine kullanımı yaygındır. Aybay’a göre, birer hukuki terim olan bu iki kavram arasındaki farkların saptanması önemlidir. Mülteci statüsü tanınmış kişiler, uluslararası hukukun ve BMMYK’nın koruması altındadır. Sığınmacı ise kendi ülkesi dışındaki bir ülkede fiilen bulunan ve mülteci statüsü başvurusunu yaptığı devlet tarafından işlemlerinin tamamlanmasını bekleyen kişidir (Aybay 2010: 24-25).

Özcan’a göre de sığınmacı ve mülteci terimleri birbirinden ayrılmalıdır. Ona göre, bu iki terim arasındaki temel farklardan biri mültecilik statüsü kazanan kişi *de jure* mülteciyen, sığınmacılar *de facto*

⁶ TDK Büyük Türkçe Sözlüğünde “mülteci” kavramı “sığınmacı” kavramı ile eş anlamlı olarak tanımlanmıştır. Sözlükte yapılan “sığınmacı” tanımının ilk anlamı: “başka bir ülkeye veya yere sığınmış olan kişi, sığınık, mülteci.” İkinci anlamı ise, “yabancı bir ülkede iltica etmeden önce belirli bir süre kalan kimse.” şeklinde olmuştur (TDK Büyük Türkçe Sözlüğü, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts , 24 Ağustos 2017 tarihinde erişildi).

mültecidir (Özcan 2005: 23). Özkan ise, kavram karışıklığının halen sürmekte olduğuna değinmekte ve uluslararası literatürde kullanılan terimlerin ve tanımların esas alınması gerektiğini belirtmektedir (Özkan 2013: 71).

Çiçekli ise 1994 tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliğine atıfta bulunarak, Türk mülteci hukukunda sığınmacı⁷ ve mülteci arasındaki farkı coğrafi kısıtlamanın oluşturduğunu belirtmektedir. Çiçekli'ye göre, Avrupa ülkelerinden gelerek uluslararası koruma talep edenler mülteci, Avrupa dışındaki bölgelerden gelerek uluslararası koruma talep eden kişiler ise sığınmacı olarak tanımlanmaktadır (Çiçekli 2009: 48).

Pazarcı ise, sığınmacı statüsü kazanan kişilerin mülteci, kazanamayanların ise sığınmacı olarak adlandırılmasına karşı çıkmıştır. Pazarcı'ya göre, sığınmacı terimi mülteci teriminin Türkçe karşılığı olup bu iki terim arasında herhangi bir anlam farklılığı bulunmamaktadır. Mülteci statüsü yerine “sığınmacı statüsü” terimini kullanan Pazarcı'ya göre, bu statü (yabancı dildeki karşılığıyla “refugee”) hukuki açıdan özel bir koruma düzeninden yararlanan kişiler için kullanılan bir terimdir. Bu hukuksal statüyü henüz kazanamayanlar için ise “sığınma arayanlar”, yabancı dildeki karşılığıyla “asylum seeker” terimini kullanmıştır (Pazarcı 1998: 211).

BMMYK tarafından 2016 Mart'ta yayınlanan “Mülteci ve Göçmen” isimli bildiriye, mülteci ve göçmen terimleri arasında çok önemli bir hukuki fark olduğuna değinilmiş ve bu iki terimin karıştırılması, mülteci ve sığınmacılara sorun çıkartabileceği gibi, sığınma ve göç konulu tartışmalarda da yanlış anlamalara yol açabileceği belirtilmiştir. Mülteci ve göçmen terimlerinin birbirleri yerine kullanılmasının hatalı olacağına değinilen Bildiriye, böyle bir kullanımın mültecilerin ihtiyaç duyduğu özel yasal korumaya yönelik çalışmaların zarar görmesine neden olabileceğine değinilmiştir (BMMYK, 2016).

Bir başka BMMYK çalışmasında ise göçmen ve mülteci arasındaki farkın “serbest irade” olduğu vurgulanmıştır. Buna göre, mülteciler zulüm korkusuyla evlerini iradeleri dışında terk etmek zorunda kalmış kişilerdir; göçmenler ise kendi ülkelerinin korumasından yararlanabilen fakat ekonomik şartlarını düzeltmek için ülkesinden kendi isteği ile ayrılan kişilerdir. Aynı çalışmada yapılan mülteci-sığınmacı ayırımına göre, sığınma, mülteci statüsü kazanmanın bir önceki aşaması olarak tanımlanmıştır. Buna göre sığınmacı, koruma talebi (mülteci statüsü) henüz ilgili ülke makamlarınca nihai olarak onaylanmamış kişidir bu nedenle, her sığınmacı nihayetinde mülteci statüsü kazanamayabilir, fakat her mülteci başlangıçta bir sığınmacıdır (UNHCR 2005: 13).

⁷ 2013 tarihli 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda “şartlı mülteci” terimi “sığınmacı” terimi yerine kullanılmıştır.

Sığınma arama hakkıyla göçmenlik hakkının teknik olarak farklı haklar olduğunu belirten Juss'a göre, sığınmacılar ve göçmenler arasında iki temel farklılık bulunmaktadır; birincisi, sığınmacılar gönülsüz ve zorlama bir şekilde ülkelerini terk ederken, göçmenler gönüllü olarak ülkelerini terk etmektedir. İkincisi, göçmenlik ilgili devletlerin meselesiyken, sığınmacıların durumu uluslararası hukukun meselesidir (Juss 2006: 10).

Phillips ise sığınmacılar ve yasadışı göçmenler arasındaki farkın önemine dikkat çekmiştir. Phillips'e göre, bir ülkeye yasal olmayan yollarla giren sığınmacılar ile göçmenlerin durumu farklıdır zira sığınmacıların zulümden kaçışlarının tek yolunun sahte evrak düzenleme ve yasadışı sınır geçme işlemleri olması son derece normaldir. Phillips, İHEB 14. maddedeki "...Herkesin sığınma arama hakkı vardır" ve 1951 Cenevre Sözleşmesinin özgürlüğü ve hayatı tehlike altında olan kişilerin yasadışı yollarla ülkeye giriş yapması halinde cezalandırılmasını yasaklayan hükümlerine atıfta bulunarak, sığınma ve yasadışı göç kavramlarının farklı içerikleri olduğuna ve bunun uygulamada da karşılık bulması gerektiğine vurgu yapmıştır (Phillips 2011: 2-3).

Ulusal mevzuatımıza bakacak olursak, 2013 yılında yürürlüğe giren 6458 sayılı "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa" (YUKK) göre uluslararası koruma statüleri mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma ve geçici koruma olmak üzere 4'e ayrılmıştır. İlgili Kanunun 61. Maddesine göre: "Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir"⁸ Bu maddeden de anlaşılacağı üzere Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesindeki coğrafi kısıtlama ile taraf olma hakkını saklı tutmaktadır. Bir diğer statü olan şartlı mülteci statüsünü⁹ mülteci statüsünden ayıran fark bu statünün "Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar" için geçerli olmasıdır. Bununla birlikte, her iki statüde 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan mülteci statüsü kazanabilmek için gerekli koşulları sağlayan kişilerin elde edebileceği statülerdir.

Bir diğer statü olan ikincil koruma ise ilgili kanunun 63. Maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre ikincil koruma: "Mülteci

⁸ YUKK (2013), http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_kanun.pdf 1 Aralık 2017'de erişildi.

⁹ YUKK, 62. Madde.

veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde:

- Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek,
- İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak,
- Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak, olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında verilen statüyü ifade eder” (YUKK 2013: m.63). Bu statüyü kısaca özetlemek gerekirse, Cenevre Sözleşmesinin sağladığı uluslararası korumadan yararlanamayan ancak diğer insani nedenler ile bir korumaya ihtiyaç duyan kişilere verilen bir statüdür.

İlgili kanunun 91. Maddesinde düzenlenen geçici koruma statüsü ise, “ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara sağlanan statü” şeklinde tanımlanmıştır (YUKK 2013: m.91). Bu statüyü ikincil koruma statüsünden ayıran temel fark ise “kitlesel akın” durumudur. Günümüzde sayıları 3,2 milyonu aşan Suriyeli ülkemizde geçici koruma rejimi altında korunmaktadır.

1. 3. 2. Mülteci

Mülteci sorunu hukuk, siyaset, felsefe, sosyoloji, psikoloji, ekonomi v.b. birçok disiplinle ilişkili olması nedeniyle yapılan mülteci tanımları değişiklik göstermektedir (Özkan 2013: 72) Bets ve Loescher’e göre mülteci, “insan hakları ihlallerinden ve çatışmalardan kaçmak için uluslararası sınırları aşan insanlardır” (Betts ve Loescher 2011: 1). Goodwin-Gill’e göre mülteci, “katlanılamaz olan şartlardan ya da kişisel durumlardan kaçıp kurtulmak isteyen kişidir” (Goodwin-Gill ve McAdam 2007: 15). Haddad’a göre mülteci, “ulusal siyasi topluluğun dışında süresiz olarak kalmaya zorlanmış bireydir” (Haddad 2008: 42). Aybay’a göre mülteci, “siyasal, dinsel, etnik, ekonomik baskılar karşısında, yurdunu terk etmek zorunda kalmış olan ya da bu türden baskılara maruz kalacağı kaygısıyla yurduna dönemeyen kişidir” (Aybay 2010: 26).

Tüm bu ve benzeri tanımlarda ortak nokta ise kişilerin ülkelerinden kaçmak zorunda kalmaları olmuştur. Bu kaçış çeşitli sebeplerden oluşmaktadır bunlar; baskı, kişi yaşamına ve özgürlüğüne yönelik tehdit, adli kovuşturma, yoksulluk, savaş veya iç karışıklık, doğal afetler, deprem, sel, kuraklık ve kıtlık şeklinde sıralanabilir. Mülteci teriminin özünde kişinin kaçmasına neden olan olaylar ve bu olayların sonuçları karşısında yardım görmeye ve korunmaya layık olduğu varsayımı yatmaktadır. Bu bağlamda, siyasi içerikli olmayan adli suçlar nedeniyle

kaçanlar, ekonomik nedenlerle ülkesini terk eden kişiler ve doğal afetler nedeniyle ülkesini terk eden kişiler devletler tarafından mülteci kapsamı dışında bırakılmıştır (Goodwin-Gill ve McAdam 2007: 15).

Uluslararası düzenlemelere göre, iltica etme hakkı ve bunun sonucunda mülteci olmak hukuki bir statünün kazanılmasıdır (Odman 1995: 189). Bir başka deyişle mülteci, mültecilik statüsü hukuken (*de jure* mülteci) kabul edilmiş yabancı kişidir (Çiçekli 2014: 246). Cenevre Sözleşmesi bağlamında, bir kişi, tanımda belirtilen ölçütlere uyduğu anda mülteci sayılmaktadır. Gerekli ölçütleri sağlayan kişinin mülteci statüsü yasal olarak tanımlanmadan önce kişi bu statüyü fiilen elde etmiş olmaktadır. Diğer bir deyişle ilgili kişi mülteci statüsü tanıdığı için mülteci olmaz, aksine, mülteci olduğu için bu statü kendisine tanınır (BMMYK 1998: para. 28).

Mülteci statüsünün belirlenmesi iki aşamada gerçekleşen bir süreçtir: ilk olarak, konuyla bağlantılı tüm olguların saptanması zorunluluğu vardır. Daha sonra da elde edilen bulguların mülteci statüsünün belirlenmesinde uygulanacak ölçütlerle ilgili temel uluslararası belgeler olan 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolünde yer alan tanımlarla uyumu gerekmektedir (BMMYK 1998: para. 29). Bu belgeler ışığında mülteci statüsünün belirlenmesinde uygulanacak ölçütler şunlardır:

1. Mülteci statüsünün kazanılmasına ilişkin koşullar,
2. Mülteci statüsü talebinin reddini gerektiren koşullar,
3. Mülteci statüsünün sona erdiren koşullar (Çiçekli 2014: 254).

1. 3. 2. 1. Mülteci Statüsünün Kazanılma Şartları

1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü, yukarıda da değinildiği gibi, mülteci statüsünü kazanmaya yönelik koşulların belirlendiği temel uluslararası belgelerdir. 1951 Cenevre Sözleşmesinin 1A(2). maddesine göre mülteci; “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 kişiler” olarak tanımlanmaktadır (Cenevre Sözleşmesi 1951: m.1A(2)). Bu tanıma göre, bir kişinin mülteci statüsünü elde edebilmesi için ilk koşul olarak, kendi ülkesini terk etmesi veya hâlihazırda ülkesinin sınırlarının dışında olması, yani yabancı olması gerekmektedir İkinci koşul ise, kişinin haklı nedenlere dayanan baskı ve zulüm görme korkusu içinde bulunmasıdır

(Odman 1995: 84). İlgili tanım çerçevesinde baskı ve zulmün nedenlerini ise, ırk, din, tabiiyet, belli bir toplumsal gruba üye olmak ya da siyasi düşüncelerden kaynaklanan zulüm görme korkusu oluşturmaktadır.

Başvuru sahibinin zulüm korkusunun hangi nedenlere dayandığını bilmesi gerekmez; bu korku bir nedenden olabileceği gibi birbiri içine geçmiş birden çok nedenden oluşabilmektedir (Özkan 2013: 88). İncelemeler neticesinde, ilgili kişi bu tanım açısından belirtilen koşulları sağladığı andan itibaren mülteci sayılmaktadır. Bu incelemenin ne şekilde yapılacağı ise her devletin ulusal sığınma usulüne göre değişmektedir (Çiçekli 2014: 254).

1. 3. 2. 1. 1. Ülke Dışında Bulunma Koşulu

Cenevre Sözleşmesine göre, yalnızca kendi ülkesinin dışında bulunan kişiler mülteci statüsünü kazanabilirler. Cenevre Sözleşmesi, tüm zorunlu göç mağdurlarının sorunlarını çözmek için değil, kendi ülkesinin dışında bulunan ve bir devletin korumasından mahrum olan kişilere yardımcı olmak üzere tasarlanmıştır (Hathaway ve Foster 2014: 17). Bu bağlamda, çeşitli sebeplerle bulunduğu ülke sınırlarından çıkamayan ve zor koşullar altında olan kişiler Cenevre Sözleşmesi kapsamına alınmamıştır. Bu durum da devletleri bölgesel sözleşmeler yapmaya veya münferit olarak bazı tedbirler almaya yöneltmiş, bu düzenlemeler neticesinde “dahili mülteci”¹⁰ kavramına yer verildiği gözlemlenmiştir (Odman 1995: 85).

Tanımdaki “...vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan” ifadesiyle ilgili ülkenin tabiiyetinde olan kimseler kastedilirken, “... tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan” ifadesiyle ise vatansızlar kastedilmiştir (Çiçekli 2014: 262). Vatansız kişiler, hiçbir devlet tarafından vatandaşlık verilmeyen kişilerdir (Hathaway ve Foster 2014: 65). Bununla birlikte, mevcut vatandaşlığını yasal veya fiili nedenlerle kaybettikten sonra herhangi bir devlette vatandaşlık kazanamamış kişilerde “vatansız” kişi olarak adlandırılmaktadır (Odman 1995: 88).

Vatansızlık statüsü ve mülteci statüsü birbirinden ayrı statülerdir.

¹⁰ Dâhili mülteci (dahili kaçış); bir sığınmacının vatandaşı olduğu ülkesinden, ülkenin başka bir yerine giderek zulüm görme tehlikesinden kurtulmasına yönelik bir tanımdır. Dâhili kaçış alternatifi çoğu zaman mülteci statü belirleme prosedürüne erişimi sınırlandırmak veya mülteci statüsünü reddetmek amacıyla kullanılması nedeniyle sakıncalar içermektedir. Ayrıca bkz. Ülke içinde yerinden edilmiş kişiler.

Bkz.

http://www.madde14.org/index.php?title=Dahili_Ka%C3%A7%C4%B1%C5%9F_Alternatifi,(12 Ağustos 2017 tarihinde erişildi).

Bu bakımdan, tüm vatansız kişiler, sözleşme tanımındaki “...ülkenin korumasından yararlanamayan”¹¹ ifadesi üzerinden, mülteci olarak kabul edilememektedirler. Fakat bu, vatansız kişilerin hiçbir şartta mülteci olamayacağı anlamına da gelmez. Bir vatansız kişi, eğer Cenevre Sözleşmesindeki tanımın koşullarını eksiksiz olarak sağlıyorsa hem vatansızlık statüsüne hem de mülteci statüsüne sahip olabilmektedir (Hathaway ve Foster 2014: 64-66). Vatansız mültecilerin doğal olarak, daha önce ikamet ettiği ülkenin “himayesinden yararlanması” mümkün değildir. Buna ilaveten, vatansız bir kişinin tanıtımda belirtilen sebeplerle, ikametgah ülkesini terk etmesi durumunda zaten bu ülkeye dönmesi genellikle mümkün değildir (BMMYK 1998: para. 101). Vatansız bir kişinin, birden fazla ülkede daimi olarak ikamet etmesi ve bu ülkelerden bir veya daha fazlasından zulüm görme korkusu duyması mümkün olabilir. Böyle bir durumda, mülteci tanımında belirtilen koşulların bu ülkelerin hepsi için geçerli olması şartı bulunmamaktadır (BMMYK 1998: para. 104).

Birden fazla vatandaşlığa sahip kişilerin vatandaşı oldukları ülkelerden birini terk etmek zorunda kalması durumunda esas olan, kişinin kaç ülkenin vatandaşı olduğunda ziyade, bu ülkelerin korumasından yararlanıp yararlanmadığıdır (Özkan 2013: 85). Cenevre Sözleşmesinin 1A(2) maddesinde birden çok vatandaşlığa sahip kişilerin durumu düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre; “Birden fazla tabiiyeti olan bir kişi hakkındaki “vatandaşı olduğu ülke” ifadesi, tabiiyetini haiz olduğu ülkelerden her birini kasteder ve bir kişi, haklı bir sebebe dayalı bir korku olmaksızın, vatandaşı olduğu ülkelerden birinin korumasından yararlanmıyorsa, vatandaşı olduğu diğer ülkenin korumasından mahrum sayılmayacaktır” (Cenevre Sözleşmesi 1951: md. 1A(2)). İlgili maddeden anlaşılacağı üzere, birden fazla vatandaşlığa sahip olan kişilerden, vatandaşı olduğu ülkelerden en az birinin korumasından yararlanabilenler, mülteci statüsünün kapsamı dışında tutulmuştur (BMMYK 1998: para. 106). Bu durum, uluslararası hukukun temel bir varsayımı olan her nerede olursa olsun- ulusal korumadan yararlanma mümkünse- ulusal korumanın uluslararası korumadan öncelikli bir konumda olmasından kaynaklanmaktadır (Hathaway ve Foster 2014: 55).

Bir kişinin mülteci statüsüne hak kazanabilmesi için “ülkesi dışında bulunması koşulu”, ülkesini illaki yasa dışı yollardan terk etmiş olması veya haklı nedenlerle zulüm görme korkusuyla yurt dışına çıkması anlamına

¹¹ Vatansız kişiler herhangi bir ülkenin vatandaşı olmadığı için herhangi bir ülkenin bu kişilere karşı koruma sorumluluğu da bulunmamaktadır. Bu nedenle, vatansız bir kişinin mülteci statüsüne karar verileceği zaman, kişinin evvelki daimi ikamet ettiği yer esas alınmaktadır. Bkz. (Odman 1995: 91).

gelmez. Kişi, ülkesinden çeşitli sebeplerle ayrıldıktan ve gittiği ülkede belli bir süre ikamet ettikten sonra da mülteci statüsüne başvurabilir. Ülkesini terk ettiği sırada mülteci olmayan ancak yurt dışında bulunduğu sırada bu statüye hak kazanan kişilere “yerinde (*sur place*) mülteciler” denir (BMMYK 1998: para. 94). Örneğin, ekonomik nedenlerle ülkesinden göçmüş bir göçmen, daha sonrasında ülkesinde yaşanan silahlı çatışma veya rejim değişikliği ya da mevcut hükümetin insan haklarını hiçe sayan işlemleri nedeniyle ülkesine dönemeyip “yerinde (*sur place*) mülteciye” dönüşebilir (UNHCR 2007: 5). Mülteci statüsü kazananların çoğu ülkesini baskı ve zulüm nedeniyle terk etmek zorunda kalan kişilerdir. Ancak, Cenevre Sözleşmesindeki mülteci tanımında ülkesini zulüm görme tehlikesi nedeniyle terk edenler ile hâlihazırda ülkesinin dışında çeşitli sebeplerle bulunup, ülkesindeki koşullar nedeniyle ülkesine geri dönemeyenler arasında bir fark yoktur (Hathaway ve Foster 2014: 75). Zira bu durum, Cenevre Sözleşmesindeki teritoryal prensibe aykırılık teşkil etmemektedir (Odman 1995: 92).

Ülkesi dışında bulunan bir kişi, ülkesinde meydana gelen olaylar neticesinde “yerinde mülteci” olabileceği gibi, ilgili kişi bireysel eylemleri nedeniyle de bu hakkı kazanabilir. Bu eylemler genelde, yurt dışında bulunan kişilerin kendi ülkeleri aleyhine açıkladıkları politik görüşler ve aktivitelerden oluşmaktadır (Hathaway ve Foster 2014: 76-77). Böyle bir durumda, uluslararası hukuk, ülkesinin dışındayken politik görüşlerini açıklayan veya bazı eylemlere karışan ve ülkesine dönmesi durumunda güvenliği tehlikeye girebilecek kişileri koruma altına almıştır (Odman 1995: 92).

1. 3. 2. 1. 2. Haklı Nedenlerle Zulüm Korkusu

Mülteci statüsü kazanabilmek için gereken temel koşullardan bir diğeri 1951 Cenevre Sözleşmesinin 1. maddesinde yer alan “haklı nedenlere dayanan zulüm korkusu” ifadesidir. Bu ifade ise kendi içerisinde iki temel unsurdan oluşmaktadır. Birincisi, o anda meydana gelmekte olan veya gelecekte gerçekleşmesi muhtemel olaylara yönelik kişilerde oluşan duygusal bir reaksiyon olan “korku”dur (Odman 1995: 95). İkincisi, bahsi geçen korkunun “haklı nedenlere dayanması” gerekliliğidir. “Haklı nedenlere dayanan korku” mülteci statüsünün tespitinde hem kişiye özgü öznel durumların hem de başvurunun nesnel koşullarının birlikte değerlendirilmesini gerektirmektedir (Çiçekli 2014: 255).

Korku öznel bir unsur olduğu için bu unsurun dikkate alınabilmesi, başvuran kişinin kişilik özelliklerinin de dikkate alınmasını gerektirmektedir (BMMYK 1998: para. 40). Bu bağlamda, başvuran kişinin kişisel ve ailesel bilgilerinin, belirli bir ırk, din, tabiiyet ve sosyal veya siyasi gruba mensubiyetinin, kısacası, başvurusuna temel oluşturan asıl nedenin zulüm korkusu olduğunu ortaya koyan her bir unsurun dikkate alınması

gerekmektedir (BMMYK 1998: para. 41). Nesnel unsur olarak, başvuran kişinin ülkesindeki koşulların bilinmesi, ilgili kişinin iddialarının inandırıcılığının ispatı açısından önem taşımaktadır. (BMMYK 1998: para. 42). Böylelikle, başvuran kişinin yaşadığı korkunun haklı nedenlere dayanıp dayanmadığı daha net bir şekilde ortaya konulabilmektedir (Çiçekli 2014: 255).

“Zulüm” kavramı ise, mülteci tanımının kilit kavramlarından birini oluşturmaktadır. Zulüm kavramı bilinçli olarak 1951 Cenevre Sözleşmesinde tanımlanmamış, böylece, zamanla ortaya çıkabilecek değişik zulüm biçimlerini kapsayacak esnekliğe ve yorumlanabilme özelliğine sahip dinamik bir kavram olması amaçlanmıştır (UNHCR 2005: 56). Zulüm kavramı genellikle, ciddi insan hakları ihlalleri veya sistematik ve süreklilik arz eden ciddi zararlar veren eylemlerden oluşmaktadır. Buradan hareketle, ölüm, işkence, fiziksel saldırı, hukuka aykırı alıkoyma ve yasa dışı bir şekilde dini ve siyasi aktivitelerin sınırlandırılması zulüm biçimlerine örnek teşkil edebilir (UNHCR 2005: 56).

1951 Cenevre Sözleşmesi 33. maddesinden, “ırk, din, milliyet, siyasi düşünceler ya da belli bir sosyal gruba mensubiyet nedeniyle yaşam ve özgürlüğün tehdit altında bulunması halinin her zaman zulüm oluşturacağı” sonucu çıkarılabilir (BMMYK 1998: para. 51). Bu bağlamda, mülteci statüsüne başvuran bir kişinin Cenevre Sözleşmesi kapsamında mülteci sayılabilmesi için yukarıda sayılan beş nedenin en az birinden kaynaklı bir zulüm korkusu yaşaması gerekmektedir (BMMYK 1998: para.66).

1951 Cenevre Sözleşmesinde “ırk” kavramı ve bu kavramın kapsamı tanımlanmamıştır. Irksal ayrımcılığın kapsamı konusunda genel olarak kabul edilen, 1965 tarihli “Her Türü Irki Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesinde” benimsenen “ırka, renge, soya, uyruğa veya etnik kökene” dayalı irksal ayrımcılıklardır (Hathaway ve Foster 2014: 396). 1951 Sözleşmesinde yer alan ırk kavramı, sadece belirli bir ırk kategorisinde (siyah, beyaz, sarı, vb.) yer alanları değil, aynı zamanda fiziksel, dilsel ve kültürel farklılıkları olan Çingene ve Yahudi vb. grupları da kapsamaktadır (Hathaway ve Foster 2014: 394). Irksal ayrımcılık dünya çapında kınanan en belirgin insan hakları ihlallerinden bir tanesini oluşturmaktadır. Bu nedenle, irksal ayrımcılık zulmün varlığını belirlemede önemli bir unsuru oluşturmaktadır (BMMYK 1998: para. 68).

İrk kavramına yakın olan “milliyet” kavramının, tıpkı ırk kavramında olduğu gibi Cenevre Sözleşmesinde özel bir tanımlanmamaktadır. Milliyet kavramının resmi vatandaşlığın karşılığı olarak kullanılması durumunda, bir devlet kendi vatandaşına sırf kendi vatandaşı olduğu için zulmeder mi? şeklindeki bariz sorunun sorulmasına neden olmaktadır (Hathaway ve Foster 2014: 397). Bu nedenle, milliyet kavramı

sadece bir devlete bağıllığı gösteren hukuksal bir bağ olarak görülmemelidir (Çiçekli 2014: 258). Bu bakımdan, Sözleşme bağlamında milliyet unsuru nedeniyle zulüm görme iddiası bazı koşullarda mümkündür. Birincisi, vatansız kişilerin milliyetsiz veya yabancı olmaları nedeniyle buldukları ülkede insan hakları ihlallerine maruz kalmaları durumudur. İkincisi, azınlık veya çoğunluk, tam vatandaşlık haklarından mahrum edilen daha düşük bir politik statüsü olan ve bu nedenle zulüm görme riski olan kişilerin durumudur. Güney Afrika Cumhuriyetindeki siyahlar, Nazi zulümündeki Yahudiler ve İsrail’de yaşayan Filistinli Araplar bu duruma örnek teşkil etmektedir (Hathaway ve Foster 2014: 397-398).

1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan “din” ifadesi, 1948 İHEB’in 18. maddesi ile bazı uluslararası belgeler çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu belgeler ışığında, herkes istediği dini seçme veya dinsiz olma hakkına sahiptir ve bu seçimleri konusunda herhangi bir zorlamaya tabi tutulamazlar. (Odman 1995: 107). Cenevre Sözleşmesi bağlamında din özgürlüğü hem inancı hem de bu inancın gerektirdiği davranışları kapsamaktadır (Hathaway ve Foster 2014: 405). Bu bağlamda, belirli bir dine mensup olduğu için zulüm görenler ve inandığı dinin gerektirdiği yükümlülükleri yerine getirmesi engellenenler veya bu nedenle zulüm görenler, Sözleşme kapsamında yer almaktadır (Odman 1995: 108). Bir kişinin “din” unsurunu ileri sürerek mülteci statüsüne başvurabilmesi için bu talebin öncelikle haklı bir nedene dayanması gerekmektedir. Ayrıca, başvuran kişinin dini inancı ya da inançsızlığı ile baskı ve zulüm arasında bir bağ bulunması gerekmektedir (Odman 1995: 108).

Cenevre Sözleşmesinde yer alan “belirli bir toplumsal grup” kavramından genellikle benzer geçmişe, alışkanlıklara veya toplumsal statüye sahip kişiler anlaşılmaktadır (BMMYK 1998: para. 77). Kadınların, ailelerin, meslek gruplarının, aşiretlerin ve eşcinsellerin mülteci tanımı bağlamında toplumsal grup oluşturduğunun kabul edilmesiyle birlikte, bu nedene dayalı zulüm kriteri mülteci statüsü belirlemede yoğun bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır (Çiçekli 2014: 259).

1951 Cenevre Sözleşmesi “siyasi düşünceleri” nedeniyle zulüm görme riski yaşayan kişilere de mülteci statüsüne başvurma hakkı tanımıştır. Vatandaşı olduğu devletin hükümetiyle farklı politik düşüncelere sahip olmak tek başına mülteci statüsüne başvurmak için yeterli bir neden olarak kabul edilmemektedir. Bu nedenle, başvuran kişinin politik düşünceleri nedeniyle zulme uğrama riski olduğunu göstermesi gerekmektedir (BMMYK 1998: para.80). Siyasi bir suç nedeniyle bir kişi kovuşturmayla ya da cezayla karşı karşıya kalmış ise bu durumda dikkate alınacak husus, söz konusu kovuşturma ya da cezanın ilgili kişinin salt siyasi görüşü nedeniyle mi, yoksa siyasi inancına bağlı eylemlerinden mi kaynaklandığının belirlenmesidir. (BMMYK 1998: para.84). Eğer kişi

hakkında yürütülen adli işlemler ilgili ülkenin yasalarına uygun ise, bu kişinin mülteci statüsüne yaptığı başvuru kabul edilmemektedir. Fakat ilgili kişi işlediği suç nedeniyle yasada öngörülen cezalardan farklı olarak keyfi ve aşırı şekilde cezalandırılıyorsa, bu durum zulüm nedeni olarak kabul edilmektedir (Odman 1995: 110).

1. 3. 2. 2. Mülteci Statüsünün Sona Ermesi

Mülteci statüsünün sona ermesi ile ilgili koşullar, 1951 Cenevre Sözleşmesinin 1C (1) ila 1C (6) maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerde yer alan hükümlere göre, kişinin uluslararası korumaya ihtiyacı kalmadığı tespit edildiğinde kişi artık, bu statünün sağladığı korumadan yararlanamamaktadır (BMMYK 1998: para. 111). Bir kişi mülteci statüsünü elde ettikten sonra, 1C maddesi hükümlerinde yer alan mülteci statüsünü sona erdiren koşullardan birinin kapsamına girmediği sürece, kişinin mülteci statüsü devam etmektedir (BMMYK 1998: para. 112).

Cenevre Sözleşmesinin 1C maddesinin 1. ila 4. bentleri, mülteci statüsünün sona erme durumunun, mültecinin kendi rızasından ve iradesinden kaynaklandığı durumları düzenlemektedir Bunlar:

1. Vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden kendi rızasıyla tekrar yararlanması hali,
2. Kendi rızasıyla eski vatandaşlığını yeniden kazanması hali,
3. Yeni bir vatandaşlık kazanması hali,
4. Zulümden korktuğu için terk ettiği ülkeye sonradan kendi rızasıyla yeniden yerleşmesi hali olarak açıklanabilir (BMMYK 1998: para. 114).

1C maddesinin 5. ve 6. bentleri ise, menşei ülkedeki zulüm görme korkusuna neden olan olayların düzelmesi sonucu kişinin, mülteci statüsünün sağladığı uluslararası korumaya ihtiyacı kalmadığı düşüncesinden hareketle mülteci statüsünün sona ermesi durumunu düzenlemektedir (BMMYK 1998: para. 115). “Bunlar:

5. Mülteci statüsünün tanınmasına neden olan koşullar ortadan kalktığı için, vatandaşı olduğu ülkenin himayesini reddetme durumu kalmamışsa;

Şu kadar ki, işbu fıkra, vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden yararlanmayı reddetmek için evvelce yapılmış zulümden kaynaklanan haklı nedenler ileri sürebilen, (A) bölümünün 1. fıkrasında öngörülen bir mülteciye uygulanmayacaktır.

6. Vatansız olup da mülteci statüsü tanınmasına neden olan koşullar ortadan kalktığı için, daimî ikametinin bulunduğu ülkeye dönebilen bir kimse söz konusu olduğunda,

Şu kadar ki, işbu fıkra, mutad meskeninin bulunduğu ülkeye

dönmeyi reddetmek için evvelce karşı karşıya kaldığı zulümden kaynaklanan haklı nedenler ileri sürebilen (A) bölümünün 1. fıkrasında belirtilen bir mülteciye uygulanmayacaktır.” (BMMYK 1998: para. 113)

“Mülteci statüsünü sona erdiren nedenler”, “mülteci statüsü dışında bıraktıran nedenlerden” farklıdır. İkisi arasındaki temel fark, ikincisi kişilerin mülteci statüsü kazanmasını önleyici nitelikte olmasıyken birincisi ise, halihazırda kazanılmış statünün sona ermesi anlamına gelmektedir (Çiçekli 2014: 271). Benzer şekilde, mülteci statüsünün sona ermesi ile mülteci statüsünün iptal edilmesi de farklı anlamlara gelmektedir (Çiçekli 2014: 271). Mülteci statüsünün iptali, Cenevre Sözleşmesinin 1(F) maddesinde yer alan ağır nitelikteki suçları işlemiş kişilerin mülteci statüsü dışında bırakılmaları veya bu statüye sahiplerse statülerinin iptal edilmesi anlamına gelmektedir (Çiçekli 2014: 266).

1. 3. 3. Sığınmacılar

Sığınma kişinin uyruğunda bulunduğu ya da ikamet ettiği devletin ülkesini çeşitli baskılar ya da ayrımcı yasal soruşturmalar nedeniyle terk ederek, yabancı bir devletin ülkesine, diplomasi temsilciliğine ya da konsolosluk binalarına, savaş gemilerine ya da devlet uçaklarına girmesi ve bu devletin korumasını aramasıdır (Pazarcı 1998: 202).

Nathwani’ye göre, sığınma teriminin dilbilimci bir bakışla bakıldığında muğlak bir anlamı vardır. Hem kişinin kendini güvende hissettiği bir yer hem de kişiye sağlanan koruma anlamına gelmektedir (Nathwani 2003: 115). Bu muğlaklığın giderilmesi adına Uluslararası Hukuk Enstitüsünün 1950 yılında yaptığı toplantıda kararlaştırdığı sığınma tanımı, “devletlerin kendi topraklarında veya başka bir yerde kendi organlarının kontrolü altında sığınma arayan kişiyi korumasıdır” şeklinde olmuştur (Institute of International Law 1950).

Literatürde sığınma ile ilgili yapılan bazı tanımlara bakacak olursak; Plaut’a (1995) göre, sığınma terimi, bir ülkenin sunduğu sığınma anlamına gelmektedir. Geçmişte, sunak, tapınak ya da bir kilise, bir şehir ya da bir gemi gibi belirli bir yer bu işlevi yerine getirmiştir. Bugün ise sığınma, genellikle bir mültecinin geçici veya kalıcı barınak bulabileceği bir ulusu belirtmektedir (Aktaran: Prakash 2000: 6). Gorman’a göre sığınma hakkı, zulüm yaşayan ya da vatandaşı olduğu ülke tarafından zulüm görmekten korkan bireylere devletler tarafından verilen bir haktır. (Gorman 2007: 21). Özcan’a göre sığınma, en azından başka bir ülkede çözüm buluncaya kadar ev sahibi ülkede barınma imkânı sağlanması şeklinde, geçici bir süre için temel koruma sağlanması anlamına gelmektedir (Özcan 2005: 23). Lentini sığınmayı, bir devletin kendi topraklarında ya da organlarının bir kısmının kontrolü altındaki başka bir yerde sığınma arayan bir kişiye verdiği koruma şeklinde tanımlamıştır (Lentini 1985: 185).

Uluslararası hukukta sığınma tanımı ile ilgili bir düzenleme yapılmamıştır (Özcan 2005: 23). Sığınma konusunda yetki devletlerdedir. Devletler, uluslararası hukuk kuralları çerçevesinde, ülke sınırlarına girişi kontrol etmeye, yabancıları ikamet ettirme ve yabancıları sınır dışı etme hakkına sahiptir. Devlet, eğer insancıl nedenlerle yabancıların ülkesine girmesine ve ikamet etmesine izin veriyorsa, bu sığınma hakkının tanınması anlamına gelmektedir (Nathwani 2003: 115). Lentini de sığınma hakkı konusunda devletin takdir yetkisine vurgu yapmıştır. Ona göre, bir devletin kendi sınırları içerisindeki kişileri koruması gereği kendi toprak egemenliğinin bir sonucudur. Bu nedenle, uluslararası hukuk uyarınca sığınma hakkı verilmesi tamamen devletin takdir yetkisindedir (Lentini 1985: 185).

Uluslararası düzenlemelerde sığınma hakkına bakılacak olursa, ne 1951 Cenevre Sözleşmesinde ne de 1967 Protokolünde sığınma hakkıyla ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin 14. maddesinde ve 1967 BM Ülkesel Sığınma Bildirisinde ise baskı ve zulüm tehdidi karşısında herkesin başka ülkelere sığınma hakkının bulunduğu bahsedilse de söz konusu belgelerin doğrudan hukuksal bağlayıcılığı olmaması nedeniyle, devletlerin bu konudaki takdir yetkisini ortadan kaldıran ve sığınma hakkını kişiler lehine bir hakka dönüştüren bir hukuk kuralından söz edilememektedir (Pazarcı 1998: 207).

Sığınmacı ise, mülteci statüsünü almaya yönelik yaptığı başvurusu henüz karara bağlanmamış kişilerdir. Ayrıca, başvurusunu henüz yapmamış veya başvurusunun kabulüne ilişkin cevap bekleyen kişiler de sığınmacı olarak tanımlanır. (Özcan 2005: 23). BMMYK'nın sığınmacı tanımı ise, "kendi ülkesinde işkence görme yolunda haklı nedene dayanan bir korkusu bulunan ya da silahlı çatışma ve şiddet olayları nedeniyle yaşamı tehlikede olan, bu yüzden de bir başka ülkeden mülteci statüsü isteyen kişi" şeklindedir (BMMYK 1997: 183).

Mülteci statüsü alabilmesi için bir sığınmacının 4 temel şartı sağlaması gereklidir:

- 1- Sığınmacı vatandaşı olduğu ülkenin sınırları dışında olmalı,
- 2- Mültecilik için başvuru yapan kişinin, söz konusu ülkeden koruma istemesi mümkün olmamalı veya kişi bu konuda isteksiz olmalı,
- 3- Sığınma arayan kişinin, haklı nedenlere dayalı bir zulüm korkusu bulunmalı,
- 4- Sığınma arayan bu korkusunu, Cenevre Sözleşmesinde belirtilen temel nedenlerden birisine dayandırmalıdır. Bunlar; Irk, din, milliyet, belli bir sosyal gruba ya da siyasî düşünceye sahip olmaktan kaynaklanan zulüm görme korkusudur (Lomba 2004: 4).

1. 3. 4. Ülke içinde Yerinden Edilmiş Kişiler

1990'ların başlarında ortaya çıkan ülke içinde yerinden edilme kavramı; kendi hükümetleri ya da vatandaşları tarafından gördükleri baskı ve zorlama neticesinde, iradeleri dışında, yaşadıkları toprakları terk edip ülke sınırlarını terk edemeyen kişiler için kullanılmaya başlanmıştır. Buldukları ülke topraklarını terk edemeyen bu kişiler, ülke toprakları içerisinde farklı bölgelere göç etmektedirler (Özkan 2013: 125). Bu insanların kendi ülkelerini terk edememeleri değişik nedenlere dayanmaktadır. Yaşadıkları ülkenin zorlu bir coğrafi yapıya (dağlık olması, ada ülkesi olması v.b.) sahip olması nedeniyle pek çok engelli, yaşlı, çocuklu kadın ve hasta, zulüm görme tehdidi nedeniyle ülkesini terk edememektedir. Ayrıca, kendi hükümetlerinin de ülke sınırlarını kapatması ve bu insanların kaçışlarını engellemesi nedeniyle de birçok insan ülkesini terk edememektedir (Özkan 2013: 376).

“Yerinden edilmiş kişiler” veya “yer değiştirmiş kişiler” ile “ülke içerisinde yerinden edilmiş kişiler” kavramları arasında farklılık vardır. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, özellikle Amerika ve İngiltere tarafından, yabancı ülke topraklarında sığınma arayan kişiler için “yer değiştirmiş kişiler” (*displaced persons*) kavramı yaygın olarak kullanılmıştır (Barnett 2002: 5). Fakat ülke içinde yer değiştirmek zorunda kalan kişiler için de aynı kavramın kullanılması bir takım kavram ve terim karmaşasına neden olmuştur. Bu nedenle, ülkesi içerisinde yer değiştirmek zorunda kalan kişilere “*internally displaced persons*” yani “ülke içinde yerinden edilmiş kişiler” adı verilerek yerinden edilmiş kişiler kavramı ile ülke içinde yerinden edilen kişiler kavramları arasında bir ayrıma gidilmiştir (Pazarıcı 1998: 210).

Ülke içinde yer değiştirmenin iki temel özelliği bulunmaktadır. Birincisi, yer değiştirme hareketi doğası gereği gönülsüzce yapılan bir eylemdir. İkincisi, bu hareket ulusal sınırlar içerisinde gerçekleşmektedir ki bu, uluslararası hukukta mülteciler ile yerinden edilmiş kişiler arasındaki farkı oluşturmaktadır (Mooney 2005: 10).

Ülke içinde yerinden edilmiş kişiler ile doğrudan alakalı bir uluslararası düzenleme bulunmamaktadır. Bu eksikliği gidermek amacıyla yapılan çalışmalar neticesinde, 1998 yılında BM Genel Kurulu ve BM İnsan Hakları Komisyonu “Ülke İçinde Yerinden Edilme ile İlgili Rehber İlkeleri” kabul etmiştir (ICRC 2010: 1). Bu rehberde yapılan tanıma göre, “ülke içinde yerinden edilmiş kişi (*internally displaced person*), zorla ya da mecburen evlerinden veya sürekli yaşamakta oldukları yerlerden, özellikle silahlı çatışmalar, yaygın şiddet hareketlerinin, insan hakları ihlallerinin veya doğal ya da insan kaynaklı felaketlerin sonucunda veya bunların etkilerinden kaçınmak için, uluslararası düzeyde kabul görmüş hiçbir devlet sınırını geçmeksizin kaçan ya da bu yerleri terk eden kişiler ya da kişi gruplarıdır” (UN 2001: 1). Beş bölümden oluşan “Rehber İlkeler”,

devletlere, ülke içinde yerinden edilmiş kişilerle ilişkisi olan diğer tüm yetkililere, hükümetlerarası ve hükümet dışı kuruluşlara, yerinden edilmiş kişilerle olan ilişkilerinde rehberlik etmesi amacıyla tasarlanmıştır (UN 2001: 1). Rehber ilkelerin herhangi bir hukuki bağlayıcılığı olmasa da birçok ilke, devletlerin uluslararası antlaşmalardan ve teamül hukukundan gelen yükümlülüklerini yansıtmaktadır (UNHCR 2005: 87).

1. 3. 5. Göçmenler

Göçmenler, mülteci tanımında yer alan nedenlerin dışında, çoğu zaman ekonomik sorunlar nedeniyle, gönüllü olarak ülkelerini terk edip başka bir ülkeye, o ülke yetkililerinin bilgisi ve izni dahilinde yerleşen kişilerdir. (Akbatır 1996: 3). Ekonomik nedenlerin dışında siyasi, dini, v.b nedenlerle de bağlı buldukları ülkeyi terk edip, yaşamak amacıyla başka ülkelere giden kişiler de göçmen olarak kabul edilebilmektedir. Örneğin, bir kişi inandığı dinine göre kutsal olan bir şehirde yaşamak için ülkesini terk edip yabancı bir ülkede bulunan o şehre yerleşebilir. Bu noktada temel unsur, ülkesini terk etme ve yabancı bir ülkeye yerleşme niyetinin kişinin kendi rızasına dayanmasıdır (Özkan 2013: 126). Eğer bir rızaya dayanmıyorsa ve kişi dini, siyasi, v.b nedenlerle ülkesinde gördüğü zulüm ve baskı nedeniyle ülkesini terk edip başka bir ülkeye sığınmıyorsa, bu gerçekleşen göç türüne “siyasi göç” denilmektedir ve mülteci ve sığınmacı kategorisi içerisinde ele alınmaktadır (Çiçekli 2014: 208). Bu bakımdan, literatürde göçmen kavramı genellikle ekonomik nedenlerle ülkesini terk eden kişiler için kullanılmaktadır.

Ekonomik nedenlerle ve kendi rızalarıyla ülkelerini terk eden kişiler, eğer gitmek istedikleri ülke mevzuatına uygun olarak oturma izni ve çalışma iznine sahiplerse, “düzenli göçmen işçi” olarak adlandırılmaktadırlar. Aynı zamanda, yabancı işçi veya misafir işçi gibi eş anlamlı terimler de kullanılmaktadır. Ekonomik nedenlerle yapılan göç hukuki yollarla yapılabileceği gibi hukuk dışı yollarla da olabilir. Bu şekilde göç eden kişiler, yasa dışı göçmen işçi, belgesiz göçmen işçi, gizli göçmen veya düzensiz göçmen işçi olarak adlandırılmaktadır (Özkan 2013: 128).

“Düzenli işçi göçmen” olarak adlandırılan, bulunduğu ülke mevzuatına göre oturma ve çalışma iznine sahip kişilerin hakları çoğunlukla korunurken, “düzensiz işçi göçmenlerin” neredeyse hiçbir hakkı bulunmamakta ve genellikle buldukları ülke tarafından sınır dışı edilmektedirler. Bu kişilerin durumunu sadece, “Tüm Göçmen İşçilerin ve Ailelerinin Korunmasına Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (ICRMW)” düzenlemektedir. Diğer uluslararası ve bölgesel düzenlemeler, daha ziyade düzenli işçi göçmenlerin haklarını ele almıştır (Özkan 2013: 128). 1990 yılında BM Genel Kurulunda kabul edilen ICRMW, göçmenlerin iş gücü piyasasında ya da mahkemelerde, eğitim, sağlık ve temel insan haklarına erişebilmesi adına dünya çapında bir standart oluşturmuştur. Fakat,

ICRMW'ya sadece kırk devletin taraf olması ve bunların hiçbirisinin büyük göç alan ülkeler olmaması bu sözleşmenin etkili olmasını engellemektedir (Guchteneire ve Pecoud 2009: 1).

Göçmen işçilerle alakalı bir diğer önemli organizasyon olan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), 1919 yılında Versay Antlaşması kapsamında kurulmuş, 1946 yılında ise BM'nin ilk uzmanlaşmış kurumu olmuştur. ILO'nun ana görevi uluslararası çalışma standartlarının düzenlenmesi, geliştirilmesi ve bunun kontrolüdür. (Sengenberger 2014: 10). Göçmen işçilere yönelik birçok uluslararası sözleşmenin geniş ölçüde denetimi ILO tarafından sağlanmaktadır (Taneri 2012: 33).

2. AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA SİĞİNMA SİSTEMİNİN GELİŞİMİ

2.1. Ortak Avrupa Sığınma Sistemine Giden Süreç

2.1.1. Avrupa Tek Senedi

Avrupa Tek Senedi (ATS), 28 Şubat 1986 yılında imzalanmış ve 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe girmiştir. ATS genel olarak, Roma Antlaşmasıyla kurulması planlanan tek pazarın tamamlanması için gerekli uyarlamaların yapıldığı bir düzenleme olmuştur. Bu bağlamda ATS vasıtasıyla, Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşmalarında Konsey'in ağırlıklı oy çoğunluğuyla karar alma durumlarının artırılması ve Avrupa Parlamentosunun rolünün artırılması gibi birtakım değişiklikler yapılmıştır (Reçber 2012: 34).

ATS ile AET (Avrupa Ekonomi Topluluğu) Antlaşmasına eklenen yeni 8a maddesi, sığınma ve göç konusu açısından önemli bir yere sahiptir (Özcan 2005: 29). İlgili maddenin. 2. Fıkrasında: "İç Pazar içinde malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımının sağlandığı, iç sınırların bulunmadığı bir alan" olarak tanımlanmaktadır. 1. Fıkrasında ise: "Topluluk, ...iç pazarın 31 Aralık 1992 tarihinde sona erecek süre içerisinde aşamalı olarak kurulmasına yönelik tedbirleri ele alır" ifadesi yer almaktadır (AET Antlaşması 1957: m.8a). Bu bağlamda, iç sınırların kalktığı sadece dış sınırlardan oluşan ve bu sınırlar içerisinde yaşayan kişilerin serbestçe dolaşabileceği bir alanın oluşturulması hedeflenmiştir. Fakat, bazı üye ülkeler Avrupa Topluluğu (AT) içinde yaşamakta olan üçüncü ülke vatandaşlarına, öngörülen serbest dolaşım hakkını tanımamış ve sınır kontrollerini sürdürmüşlerdir (Özcan 2005: 30).

ATS, göçün ve sığınmanın Avrupa açısından bir sorun olarak gözler önüne serilmesinde önemli bir yere sahiptir. ATS'nin yürürlüğe girmesini takiben, göç politikaları konusunda iş birliği ilk kez kurumsallaşmıştır (Papagianni 2006: 10). 1985 yılında Milan'da yapılan Zirve'de sığınma hakkı ve mültecilerin durumu ile ilgili Komisyon'un bir yönerge hazırlama niyeti ortaya konmuştur. 1986 yılında İngiltere'nin dönem başkanlığında yapılan toplantıda ise "Göç Konusunda *Ad Hoc* Çalışma Grubu" oluşturulmasına karar verilmiştir (Boccardi 2002: 31). Yine 1988 yılında Rodos'ta yapılan Zirve'de, serbest dolaşım ile ilgili çalışmalar yapan farklı grupların bir araya getirilmesi için "Koordinatörler Grubu" oluşturulmuştur. Bu grup, Ocak 1993'e kadar tamamlanması gereken düzenlemeler ile alakalı detaylı bir program oluşturmuştur. Aynı zamanda "Palma Belgesi" olarak bilinen bu program ile kişilerin serbest dolaşımıyla ilgili kapsamlı düzenlemelerin yanı sıra sığınmacılar ile ilgili konuları da içermektedir (Boccardi 2002: 32).

2.1.2. Schengen Sözleşmesi

AT üyesi devletler arasındaki sınır kontrollerinin aşamalı olarak kaldırılması amacıyla, Almanya, Fransa ve Benelux ülkelerinin katılımıyla 14 Haziran 1985 tarihli Schengen Antlaşması imzalanmıştır. Bu antlaşmayı tamamlayan Schengen Sözleşmesi (Schengen Anlaşması Uygulama Sözleşmesi) ise 19 Haziran 1990 tarihinde imzalanmıştır (Özkan 2013: 195). Schengen Sözleşmesi ise yürürlüğe ancak beş yıl sonra 26 Mart 1995 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Günümüzde 26 devletin taraf olduğu Schengen Sözleşmesine AB üyesi olmayan Norveç, İzlanda, İsviçre ve Lihtenştayn gibi ülkeler de taraftır (<https://www.avrupa.info.tr/tr/schengen-bolge-si-602>, 5 Ekim 2017’de erişildi).

Schengen Antlaşmasında yer almayan sığınma konusu Schengen Sözleşmesinin 28. ila 38. maddeleri arasında düzenlenmiştir (Özcan 2005: 34). Sözleşmenin 28. maddesinde, “Sözleşmeci Taraflar 31 Ocak 1967 New York Protokolü ile değişikliğe uğrayan Mülteciler Statüsüne ilişkin 28 Temmuz 1951 Cenevre Sözleşmesi’ndeki yükümlülüklerini, bu belgelerin kapsamına herhangi bir coğrafi sınırlama getirilmeden tekrar teyit ettikleri gibi, bu belgelerin uygulanmasında Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile işbirliği yapmaya dair taahhütlerini burada tekrar teyit ederler” ifadesi yer almaktadır (Schengen Anlaşması Uygulama Sözleşmesi 1990: m.28). Sözleşmenin 29. maddesi, taraf ülkelere yapılan sığınma taleplerinin ele alınması konusunda taraf ülkelere sorumluluk yüklemekte, 30. madde ise sığınma taleplerini incelemekle görevli taraf devletin belirlenmesi ile ilgili hususları düzenlemektedir (Schengen Anlaşması Uygulama Sözleşmesi 1990: m.29-30). 33. maddede, mülteci statüsü için başvuru yaptığı taraf ülkenin topraklarını yasadışı yollarla terk eden bir sığınmacının tespit edilmesi durumunda, başvurusunu inceleyen taraf devlete bu kişiyi geri kabul etme yükümlülüğü yüklenmektedir (Schengen Anlaşması Uygulama Sözleşmesi 1990: m.33). Bunların dışında, sığınmacıların ailelerinin durumları, başvurunun yapıldığı akit taraf devletin değiştirilme koşulları ve taraf devletler arasında bilgi değişimi gibi konularda düzenlenmiştir.¹²

Schengen Sözleşmesinin iç sınırları ortadan kaldırmasıyla birlikte, taraf ülkelerde oluşan suç oranının artması endişesini gidermek adına bir takım telafi edici önlemler düzenlenmiştir (Özcan 2005: 38). Bu düzenlemeler arasında mülteci ve sığınmacıları doğrudan ilgilendiren konular bulunmaktadır. Bunlar, vize politikaları, dış sınır kontrolleri ve taşıyıcının sorumluluğu gibi konulardan oluşmaktadır (Özcan 2005: 38-39).

¹² Bkz. Schengen Anlaşması Uygulama Sözleşmesi madde 35,36, 37, 38.

2.1.3. Dublin Sözleşmesi

Sığınmacıların yapmış oldukları başvurulardan sorumlu olan üye ülkelerin tespiti için hazırlanan “Avrupa Topluluklarına Üye Devletlerden Birinde Yapılan Sığınma Başvurularının İncelenmesinden Sorulu Devletin Belirlenmesine İlişkin Sözleşme” yaygın olarak kullanılan adıyla Dublin Sözleşmesi, 15 Haziran 1990 tarihinde imzalanmış, 1 Eylül 1997 yılında yürürlüğe girmiştir. Schengen Sözleşmesine taraf olmayan İngiltere ve İrlanda gibi ülkelerin taraf olmasının yanı sıra Danimarka'nın da 1991 yılında Sözleşmeye taraf olmasıyla tüm AT üyesi ülkeler bu sözleşmeye taraf olmuştur (Özcan 2005: 57).

Aynı kişi tarafından birden çok üye devlete yapılan sığınma başvuruları sığınma hakkının kötüye kullanılması ya da “sığınma alışverişine çıkmak” (asylum shopping) olarak görülmekteydi (Lavenex 1999: 41). Bazı sığınmacılar, bu şekilde kendisi için en uygun uluslararası koruma sağlayacak devleti belirlemeye çalışmaktaydı. Bu bağlamda, Dublin Sözleşmesiyle amaçlanan, aynı kişinin farklı üye devletlerde sığınma başvurusu yapmasının önlenmesi ve başvurusunun tek bir üye devlet tarafından değerlendirilmesi, incelenmesi ve karara bağlanması olmuştur (Özcan 2005: 56-57).

Sığınma konusuyla ilgili Dublin Sözleşmesinde yer alan hükümler ile Schengen Sözleşmesinde yer alan maddeler (m.28-38) paralellik göstermektedir. Fakat sığınma konusunda Dublin Sözleşmesi, özellikle sığınma başvurusunu incelemekle sorumlu devletin belirlenmesi konusu ve üye ülkeler arasında bu konuda çıkması muhtemel ihtilafların giderilmesi amacıyla belirlenen kriterler açısından daha açık ve detaylı bir şekilde düzenlenmiştir (Özcan 2005: 57).

Dublin Sözleşmesi¹³, sığınma başvurusunun hiyerarşik bir düzen içerisinde incelenmesi hususunda hangi üye devletin sorumlu olduğunu belirleyen birtakım kriterler ortaya koymuştur (Marinho ve Heinonen 1998: 3). Bu kriterler sözleşmenin 4 ila 8. Maddeleri arasında düzenlenmiştir. İlk kriter aile birleşimi ile ilgilidir (4. Madde); sığınma başvurusu yapan bir kişinin ailesi halihazırda bir üye ülkede mülteci statüsüne sahipse, sığınma arayan kişinin bu yönde bir talepte bulunması şartıyla, sorumluluk o ülkeye verilmektedir. İkinci kriter (madde 5/1); sığınmacı bir kişiye geçerli bir ikamet izni veren ülke sığınma başvurusunu değerlendirmekle yükümlüdür. Üçüncü kriter (Madde 5/2); ilgili kişiye geçerli bir vize veren ülkeye bu sorumluluğu yüklemektedir. Dördüncü kriter (madde 6); yasadışı olarak bir üye ülkeye giriş yapan bir kişinin 6 ay

¹³ Dublin Sözleşmesi 1990: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A41997A0819%2801%29> 18 Eylül 2017'de erişildi.

boyunca bu ülkede ikamet edip aynı ülkede sığınma başvurusu yapması durumunda sorumluluk bu üye devlete ait olmaktadır. Beşinci kriter (madde 7); eğer sığınmacı üye ülke topraklarına yasal yollarla girmiş ise, giriş yapılan ülke başvuruyu incelemekle sorumludur¹⁴. Son olarak (madde 8); yukarıdaki kriterlerin hiçbirinin uygulanmadığı durumlarda sorumluluk sığınma başvurusunun yapıldığı ilk ülkededir (Marinho ve Heinonen 1998: 3).

Dublin Sözleşmesi hükümetlerarası nitelikte bir Sözleşme olmasına rağmen, AB ortak sığınma sisteminin tesis edilmesine yönelik atılan ilk adım olduğu söylenebilir (Özcan 2005: 61). Ayrıca, üye devletlerin sığınma başvurularını inceleme sorumluluğunu paylaşmayı kabul etmeleriyle, sığınma konusunda AB’de yürürlüğe giren ilk bağlayıcı düzenleme olmuştur (Marinho ve Heinonen 1998: 9).

Yukarıda da değinildiği gibi, Dublin Sözleşmesi ile Schengen Sözleşmesinin sığınma ile ilgili maddelerinin (m.28-38) paralellik göstermektedir. Dublin Sözleşmesinin yürürlüğe girmesiyle ortaya çıkabilecek muhtemel çatışmaların önlenmesi amacıyla, Schengen Yönetim Komitesinin 26 Nisan 1994 tarihli kararıyla Dublin Sözleşmesinin yürürlüğe girmesiyle beraber Schengen Sözleşmesinin sığınma ile ilgili hükümlerinin yürürlükten kaldırılması kararlaştırılmıştır. Viyana Zirvesinde (1998) alınan kararlar da Dublin Sözleşmesinin, Amsterdam Anlaşmasının yürürlüğe girmesini takiben beş yıl içerisinde topluluk sütununa aktarılması kararlaştırılmıştır. 18 Şubat 2003 tarihinde kabul edilen Dublin II Tüzüğüyle¹⁵ sığınma başvuruları konusu tümüyle Topluluk sütununa aktarılmıştır (Özcan 2005: 62).

2.1.4. Londra İlke Kararları

Üye devletler, sığınma politikalarını uyumlaştırmak ve sığınma hakkının kötüye kullanılmasını engellemek adına 30 Kasım – 1 Aralık 1992 tarihinde Londra’da yapılan toplantı neticesinde üç belgeden oluşan “Londra İlke Kararlarını” imzalamışlardır (Özcan 2005: 68). Bu üç belge şunlardan oluşmaktadır: “Açıkça Temelden Yoksun İltica Başvuruları Hakkında İlke Karar”, “Genel Anlamda Ciddi Zulüm Riski Olmayan Ülkeler Hakkında Sonuç Kararları” ve “Ev Sahibi Üçüncü Ülkelerle İlgili

¹⁴ Bu duruma istisna teşkil eden durum vize muafiyetidir. Eğer kişinin giriş yaptığı üye ülke ve ardından gittiği ikinci üye ülkede de vize muafiyeti olması halinde en son gittiği üye ülke başvuruyu incelemekle sorumlu olan ülkedir.

¹⁵ Danimarka’nın Dublin II tüzüğüne taraf olmaması nedeniyle Dublin Sözleşmesi yürürlükte kalmaya devam etmektedir. Tüzüğe taraf ülkeler açısından Dublin Sözleşmesinin yürürlüğü devam etmemekte, sadece Danimarka ile Tüzüğe taraf ülkeler arasında gerçekleşen olaylar açısından geçerli olmaya devam etmektedir. Bkz. Dublin II Tüzüğü Giriş kısmı 17. ve 18. Hükümler.

Meselelere Uyumlaştırılmış Yaklaşım Hakkında İlke Karar". Bu belgeler, bahsi geçen tarihten itibaren AB'ye katılmak isteyen bütün ülkeler açısından siyasi olarak bağlayıcı ¹⁶özelliktedir (Özcan 2005: 68).

2.1.4.1. Açıkça Temelden Yoksun İltica Başvuruları Hakkında İlke Kararı

Bu ilke kararı, hangi durumlarda sığınma başvurusunun açıkça asılsız olduğu ve hızlandırılmış usullerle ele alınabileceğini belirlemektedir. Aynı zamanda, Üye Devletlerin, başvuruların objektif gerekçelerle hızlı bir şekilde reddedilebildiği kabul edilebilirlik prosedürlerini kullanabileceğini de ortaya koymaktadır (EP Working Paper 2000: 6). Sığınma başvurularının hızlandırılmış prosedür çerçevesinde değerlendirilmesiyle birlikte, sığınmacıların üye ülkelerdeki bekleme süresinin kısılması ve üye ülkeler üzerindeki mali yükün hafifletilmesi hedeflenmiştir (Özcan 2005: 71).

Bir kişinin zulüm korkusu ilke kararın 6. maddesinde düzenlenen şu hallerde temelden yoksun sayılmaktadır ve başvurusu hızlandırılmış prosedür çerçevesinde karara bağlanmaktadır:

- Başvuran kişinin başvuru gerekçesi 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan zulüm görme gerekçelerinin (ırk, din, v.b) kapsamı dışında olup, daha iyi yaşam standartları elde etmeye yönelik ekonomik kaygılar içermesi durumunda (m.6/a),
- Başvurunun tamamen temelden yoksun olması durumunda; yani, başvuran kişinin zulme uğradığına dair bir emarenin bulunmaması halinde ve kişinin ifadeleri detaylı deliller ve kişisel ayrıntılar içermiyorsa (m.6/b),
- Başvuran kişinin güven vermemesi, hikayesinin tutarsız, çelişkili veya özünde kabul olasılığı olmaması durumunda (m. 6/c), başvurular açıkça temelden yoksun kabul edilmektedir (London Resolution 1 1992: m.6).

Başvuran kişinin hile yaptığının ya da sığınma hakkını kötüye kullandığının tespit edilmesi durumunda da başvuru açıkça temelden yoksun kabul edilmekte ve hızlandırılmış prosedür çerçevesinde başvurusu hakkında karar alınmaktadır. İlke Kararın 9. Maddesine göre, hile ve sığınma hakkının kötüye kullanılması durumları şunlardır:

- Başvuru sahibi başvurusunu, gerçek olduğunu iddia ettiği sahte kimlik ve belgelere dayandırması (m.9/a),

¹⁶ Bu kararların yasal olarak bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Sadece bu İlke Kararlarda tanımlanan kavramları uygulamaya geçiren ülkeler için bir anlam ifade etmektedir (Özcan 2005: 74).

- Gerek yazılı gerekse sözlü olarak başvuru sahibinin başvurusu hakkında kasıtlı olarak yanlış ifade vermesi (m.9/b),
- Başvuru sahibinin başvurusu ile ilgili pasaport, bilet ve diğer belgelerini ya sahte belge düzenlemek ya da başvurusunun değerlendirilmesini zorlaştırmak için, kötü niyetli bir şekilde tahrif, bertaraf ya da zarara uğratması (m.9/c),
- Başvuran kişinin daha önceden bir veya birden fazla ülkede yapmış olduğu sığınma başvurularını kasten bildirmemesi (m.9/d),
- Başvuran kişinin daha önceden başvuru yapma imkânı varken sınır dışı edilme durumu ortaya çıkınca sırf bunu engellemek adına sığınma başvurusunda bulunması (m.9/e),
- Başvuran kişinin sığınma prosedürleriyle alakalı ulusal yükümlülükler net bir şekilde uymaması (m.9/f),
- Başvuran kişinin yaptığı sığınma başvurusunun daha önceden başka bir üye devlet tarafından reddedilmesi (London Resolution 1 1992: m.9).

Ancak bu hususta ortaya çıkan sorun, AB ülkelerinin özellik mülteci kaynağı olarak gördükleri ülke vatandaşlarına yönelik uyguladıkları katı vize politikalarıdır. Durum bu iken, yaşadığı ülkede ciddi bir zulüm riski ve tehdidi altında olan kişilerin yasal yollarla AB ülkelerine sığınması neredeyse imkânsız hale gelmiştir. Bu nedenle, ilgili ülkelerin vatandaşlarının illegal yollara başvurusu adeta bir zorunluluk haline gelmiştir (Özcan 2005: 70).

2.1.4.2. Genel Anlamda Ciddi Zulüm Riski Olmayan Ülkeler Hakkında Sonuç Kararları

Bu ilke kararı, AB üyesi olmayan bir ülkenin güvenli kabul edilip edilmeyeceğine dair rehber ilkeler içermektedir. Eğer, söz konusu ülke güvenli olarak kabul ediliyorsa bu ülkeden gelip sığınma başvurusu yapan kişilerin başvurusu açıkça temelden yoksun kabul edilip hızlandırılmış prosedüre tabi tutulmaktadır (EP Working Paper 2000:6).

Bu ilke kararı, “güvenli menşe ülke”¹⁷ kavramını ele alması bakımından önemlidir. “Güvenli menşe ülke” kavramıyla, gerçekten korunma ihtiyacı gerektirecek şiddet ve zulüm ortamının yaşanmadığı AB üyesi olmayan ülkeler kastedilmektedir. Bu kavram kapsamına giren ülke vatandaşlarının büyük ihtimalle reddedilecek olan sığınma başvuruları hızlandırılmış prosedür çerçevesine alınarak sığınma başvurularında

¹⁷ Bu kavram “güvenli üçüncü ülke kavramından” farklı bir anlam taşımaktadır. Çalışmanın 3. Bölümünde “güvenli üçüncü ülke kavramı” ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

yaşanan birikmenin ve üye ülkelere yüklediği mali külfetin azaltılması hedeflenmektedir (<https://www.hrw.org/tr/news/2016/03/07/287376>, 25 Eylül 2017 tarihinde erişildi).

İlke Kararın 4. maddesinde, bir ülkede genel olarak zulüm riski olup olmadığının tespitinde kullanılacak kriterler belirlenmiştir (London Resolution 2 1992: m.4). Bu kriterler; geçmişteki mülteci sayısı ve kabul oranları (m.4/a), insan haklarına saygı (m.4/b), demokratik kurumların varlığı (m.4/c) ve istikrardır (m.4/d). Ancak, bu kriterleri mutlak veriler olarak kabul etmek mümkün değildir. İlke Karar'da da değinildiği üzere bir ülkenin mülteci üretme oranı düşükken, örneğin, şiddetli bir darbe nedeniyle, bu oran birdenbire artabilir ve bu ülkenin güvenli bir ülke olma özelliğini kaybetmesine neden olabilir. Benzer şekilde, insan hakları açısından bir ülkenin gerekli yasal düzenlemeleri yapması ve demokratik kurumlarının mevcudiyeti tek başına yeterli değildir, aynı zamanda bu düzenlemelerin ve kurumların uygulamalarının verimli bir şekilde işlemesi gerekmektedir. Aynı şekilde istikrar durumu da gelecekte gerçekleşebilecek olaylar neticesinde bozulabilir, böyle bir durumda güvenli kabul edilen bir ülkenin durumunun zaman içerisinde gözden geçirilmesi gerekmektedir (London Resolution 2 1992: m.4). Bu nedenle İlke Kararda, bahsi geçen dört kriter çerçevesinde bir ülkenin güvenli olup olmadığı değerlendirildiğinde bu hususlarında göz önünde bulundurulması tavsiye edilmiştir.

Bu konuda uygulamaya bakılacak olursa, AB ülkelerinin bu kriterler ışığında ortak bir güvenli menşe ülke listesi oluşturabildiği söylenemez. Bir üye ülkenin güvenli olarak kabul ettiği üçüncü ülkeyi bir diğer üye ülkenin güvenli menşe ülke olarak kabul etmemesi, sığınmacıları ülkeden ülkeye değişen farklı uygulamalarla karşı karşıya bırakmıştır (Özcan 2005: 73).

2.1.4.3. Ev Sahibi Üçüncü Ülkelerle İlgili Meselelere Uyumlaştırılmış Yaklaşım Hakkında İlke Kararı

Bu ilke karar, bir kişinin sığınma başvurusunda bulunduğu ülkeye gelmeden önce kaldığı ya da transit olarak geçtiği bir üçüncü ülkenin, güvenli bir ülke olarak kabul edilip edilmeyeceğine dair kriterleri ortaya koymaktadır. Eğer, bahsi geçen üçüncü ülke güvenli olarak kabul ediliyorsa sığınmacı, bazı güvenlik önlemleri de dikkate alınarak, bu ülkeye gönderilir ve başvurusunu burada yapması beklenir. Bu karar açıkça göstermektedir ki, sığınmacıların güvenli bir üçüncü ülkeye gönderilmeleri durumu hem sığınma talebinin esaslı bir şekilde incelenmesinin önüne geçmekte hem de Dublin Sözleşmesine göre sorumlu üye ülkenin tespitini engellemektedir (EP Working Paper 2000: 6).

İlke Kararın 2. maddesinde güvenli üçüncü ülkelerin

belirlenmesine yönelik kriterler düzenlenmiştir. Bu ilkeler üye ülkeler tarafından her bir durum için ayrı ayrı değerlendirilecektir. Güvenli üçüncü ülkeleri belirleyen ilkeler şunlardır:

- 1951 Cenevre Sözleşmesi 33. maddesinde değinilen haliyle, başvuran kişinin o ülkede hayatı ya da özgürlüğünün tehdit altında olmamalı (m.2/a),
- Başvuran kişi ilgili ülkede işkence, insanlık dışı veya aşağılayıcı muameleye maruz kalmamalı (m.2/b),
- Başvuran kişiye bir üçüncü ülke tarafından daha önceden koruma verilmiş olmalı ya da başvuran kişinin üçüncü ülkede koruma talebinde bulunabilmesi için fırsat verilmiş olmalı ya da üçüncü ülkeye kabul edilebileceğine dair güçlü kanıtlar bulunmalı (m.2/c),
- Cenevre Sözleşmesinde yer alan geri göndermeme ilkesine karşı ilgili ülkede etkin bir koruma sağlanmalıdır (m.2/d) (London Resolution 1992: m.2).

Bu ilke karar da tıpkı diğer kararlar gibi uygulamada üye devletler tarafından farklı şekillerde yorumlanmış ve ortak bir uyumlaştırma yapılamamıştır. Kimi üye ülkeler sığınmacıların güvenli üçüncü ülkeden transit olarak geçiş yapmalarını yeterli görürken kimi ülkeler ise bu kişilerin güvenli üçüncü ülkede belirli bir süre kalmalarını koşul olarak aramaktadır (Özcan 2005: 74).

Londra İlke Kararlarının, mülteci ve sığınmacıların 1951 Cenevre Sözleşmesinden gelen haklarına pozitif yönlü bir etki yapmaktan ziyade negatif yönlü bir etki yaptığını görmekteyiz. Güvenli üçüncü ülke kavramıyla kişilerin dolaylı yollarla zulüm riski altında olduğu ülkeye geri gönderilmesinin önü açılmıştır. Benzer şekilde, güvenli menşe ülke kavramıyla kişinin zulüm görme iddiaları detaylı bir şekilde incelenmeden, geldiği ülkenin güvenli kabul edilmesi nedeniyle kişiler hızlandırılmış prosedüre tabi tutulmaktadır. Ayrıca, AB üyesi ülkelerin mülteci kaynağı ülkelere yönelik katı vize politikaları ve sığınmacılara AB ülkelerine sığınmaları için yeterli yasal yolların açılmaması, zulüm tehdidi altında olan kişileri yasadışı girişlere ve belge hazırlamaya itmektedir. İlke Kararlar çerçevesinde üye devletler, bu kişileri bahsedilen nedenlerle hızlandırılmış prosedüre tabi tutarak, 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan hakları dolaylı ya da doğrudan ihlal etmek suretiyle, AB'nin dışında tutmaya çalışmışlardır.

2.1.5. Maastricht Antlaşması

Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Hakkında Antlaşma) 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanmış, 1 Kasım 1993'te yürürlüğe girmiştir. Maastricht Antlaşmasıyla beraber Avrupa Topluluğu yerini Avrupa

Birliğine bırakmış ve üç sütunlu bir yapıya dönüşmüştür. Birinci sütunda, Avrupa Toplulukları (AT, AKÇT, EURATOM), ikinci sütunda, ortak dış ve güvenlik politikası ve üçüncü sütunda adalet ve işlerinde iş birliği politikası yer almaktadır. Birinci sütunda yer alan konular topluluk organları (AB Komisyonu, AP gibi) vasıtasıyla ele alınırken, ikinci ve üçüncü sütun hükümetlerarası niteliğe¹⁸ sahiptir (Bozkurt, Özcan ve Köktaş 2006: 30- 31).

Sığınma, göç, üçüncü ülke vatandaşlarının AB'ye girişi ve dolaşımı ve bu kişilere uygulanacak olan vize konuları AB Kurucu Antlaşmasının üçüncü sütununda yer alan adalet ve işleri alanlarında iş birliği başlığı altında bulunan K.1 maddesinde düzenlenmiştir (Özcan 2005: 83). Maastricht Antlaşmasının K.1. maddesinde, AB'de serbest dolaşımın gerçekleştirilmesi hedefine ve birinci sütunda yer alan Topluğun yetkilerine halel gelmeksizin, sığınma ve göç konusunda aşağıda yer alan konular “ortak çıkar” alanına girmektedir:

- Mülteci politikası,
- AB vatandaşı olmayanların AB'ye giriş ve bunun denetimi,
- Göç politikası ve üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik politika (Maastricht Antlaşması 1992: m.K.1).

Maastricht Antlaşması ile bu konular “ortak politikalar”¹⁹ olarak nitelendirilmemiş, “ortak çıkar” konuları olarak nitelendirilmiş ve üçüncü sütunda düzenlenmiştir. Böylelikle tüm üye devletler için bu konuların bağlayıcı olmasının önüne geçilmiş ve devletlere bu konularda geniş bir takdir yetkisi verilmiştir (Özgür ve Özer 2010: 22). Bu hususta devletlerin güvenlikçi yaklaşımları ön plana çıkmaktadır. AB (AT) her şeyden önce iktisadi bir organizasyon olarak oluşturulmuştur ve insancıl düzenlemeler içermemektedir. Bu bağlamda Juss'a göre, sığınma konusunda güvenlikçi yaklaşımları insancıl yaklaşımların önüne koyması çok ta sürpriz sayılmamaktadır (Juss 2005: 753).

Sığınma konusu ile ilgili üye devletlerin üzerinde uzlaştıkları ve bağlayıcı nitelikte olan ortak politikalar üretilmese de hangi üçüncü ülke vatandaşlarının AB'ye girerken vize uygulamasına²⁰ tabi tutulacağıyla ilgili konuda ortak bir uzlaşma sağlanmıştır. Ayrıca, Maastricht Antlaşmasının

¹⁸ Hükümetlerarası işbirliğinde kararlar Konsey tarafından oybirliğiyle alınmaktadır. Avrupa Parlamentosu danışma mercii görevi görmektedir. Komisyon yasa teklif etme yetkisini üye devletler ile paylaşır. Klasik uluslararası hukuk kuralları geçerlidir. Bu yöntemle alınan kararların, siyasal bağlayıcılığı olsa da yasal bir bağlayıcılığı yoktur. Ayrıca Bkz. (Özgür ve Özer 2010: 22).

¹⁹ Birinci sütun ile alakalı politikalar.

²⁰ Vize konusundaki bu hususlar Topluluk alanına, yani birinci sütuna taşınmıştır.

getirdiği bir diğer önemli değişiklikte AB vatandaşlığı kavramı ve bunların serbest dolaşımı ve ikameti konuları olmuştur (Özgür ve Özer 2010: 24-25). Değınilmesi gereken bir diğer yenilik ise, halihazırda var olan hükümetlerarası iş birliğı modeli Maastricht Antlaşmasıyla birlikte, önemli bir değişikliğe uğramadan Birlik çerçevesine getirilmiştir. Ancak, AB'nin bu alandaki girişimleri genellikle, tavsiye kararı ve ilke kararı gibi bağlayıcı olmayan (soft law) hukuki araçlar vasıtasıyla olmuştur (Kaunert ve Léonard 2012: 7).

Maastricht Antlaşmasından Amsterdam Antlaşmasına kadar ki dönemde, ortak bir sığınma sistemi oluşturulması konusunda başarılı olunduğı söylenemez. Bu durumun iki temel nedeni bulunmaktadır. Birincisi, Topluluk organlarının sığınma konusunda kısıtlı yetkilere sahip olması, ikincisi, bağlayıcılıktan yoksun yasal araçların kullanılmasıdır (Özcan 2005: 111). Ancak tüm eksikliklerine rağmen Maastricht Antlaşması, sığınma ve göç hareketlerine yönelik iş birliğinin formüle edilmesi yönünde ilk adımları atarak, sığınma konusunda gelecek dönemlerde yapılacak düzenlemelere yeşil ışık yakmıştır (Özgür ve Özer 2010: 25).

2.1.5.1. Sığınma Prosedürü Asgari Teminatları Hakkında Konsey İlke Kararı

AB Konseyi, AB Kurucu Antlaşması K.1 maddesine dayanarak “Sığınma Prosedürleri İçin Asgari Teminatlar Konsey İlke Kararı” 20 Haziran 1995 tarihinde kabul etmiştir. Hükümetlerarası yöntemle alınan bir karar olması nedeniyle yasal bir bağlayıcılığı olmasa da ilgili Karar'ın sekizinci bölümünde yer alan 31. maddeye göre, üye devletler ulusal mevzuatlarına yönelik yapacakları bütün değişikliklerde bu ilkeleri göz önüne almayı kabul etmişlerdir. Ayrıca, 1 Ocak 1996 tarihine kadar ulusal mevzuatlarını ilgili ilkeler ile uyumlu bir hale getirmeye çalışacaklarını kabul etmişlerdir.²¹

Karar dokuz bölümden oluşmaktadır. Bunlar:

- Adil ve etkin sığınma prosedürlerine ilişkin evrensel prensipler,
- Sığınma başvurularının incelenmesine ilişkin garantiler,
- Sığınmacıların inceleme, itiraz ve yeniden inceleme prosedürleri sırasındaki hakları,
- Refakatsiz çocuklar ve kadınlar için ek koruma tedbirleri,
- Mülteci olarak kabul edilme kriterlerinin karşılanması durumunda

²¹Sığınma Prosedürü Asgari Teminatları Hakkında Konsey İlke Kararı (1995), http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1996.274.0.0013.01.ENG&toc=OJ:C:1996:274:TOC, 1 Ekim 2017'de erişildi.

ikamet hakkı,

- Diğer durumlar,
- Ek tedbirler,
- Daha elverişli hükümler olarak sıralanmaktadır (İlke Karar 1995).

Karar'ın ikinci bölümünde yer alan 1. maddeye göre, sığınma prosedürleri açısından 1951 Cenevre Sözleşmesi, 1967 Protokolü ve uluslararası hukukta yer alan mülteci haklarını düzenleyen diğer düzenlemelere uyumlu hareket edilmesi istenmektedir. Ayrıca, 1951 Cenevre Sözleşmesi 1. maddesinde yer alan mülteci tanımına, aynı Sözleşmenin 33. maddesinde yer alan geri göndermeme ilkesine ve BMMYK ile iş birliğini tavsiye eden 35. maddesine uygun olarak sığınma prosedürlerinin ele alınması istenmektedir (İlke Karar 1995).

Karar'da yer alan 12. ve 17. maddeler geri göndermeme ilkesi açısından mülteciler ve sığınmacılar için önemli garantiler sunmaktadır. 12. Maddeye göre, sığınma başvurusu ile alakalı bir karara varılmadığı sürece, başvuranın başvuru yaptığı ya da başvurusunun incelendiği üye ülkede kalmasına izin verileceği yönündeki genel ilke geçerli olacaktır (İlke Karar 1995). Böylelikle, Londra İlke Kararlarında yer alan sığınmacıların hızlandırılmış prosedüre tabi tutulup, başvuruları incelenmeden geri gönderilmelerine neden olan sorunun önüne geçilmiştir (Özcan 2005: 96). Bir diğer önemli garantiyi ise 17. madde sunmaktadır. İlgili maddeye göre, yaptığı sığınma başvurusu reddedilen sığınmacının bu ret kararına yönelik yaptığı itiraz sonuçlanana kadar geri gönderilememektedir (Özcan 2005: 96).

Karar'ın 6. maddesinde, sığınma başvurularını değerlendiren yetkililerin tam yetkiye sahip olması gerektiği belirtilmiştir. İlgili maddeye göre, sığınma başvurusu ile ilgili soruşturmayı yürüten kişiler alanında yeterli bilgi ve deneyime sahip kişiler olmalıdır (Boeles ve Terlouw 1997: 479). Karar'ın 11. maddesinde ise, sığınmacı tarafından başvuru esnasında verilen hassas bilgilerin korunmasına yönelik üye devlet ulusal hukuk sistemleri tarafından yeterli garantilerin verilmesi istenmiştir. Bu bilgilerin özellikle sığınmacının geldiği ülke yetkililerine karşı korunması gereği vurgulanmıştır (Boeles ve Terlouw 1997: 480). Karar'ın 5. Bölümünde ise kadınlar ve refakatsiz çocuklar ile ilgili koruyucu düzenlemeler yer almaktadır. Özellikle alanında yetkin uzmanların ve kurumların bu hususta yetkilendirilmesi gereği vurgulanmıştır.

Karar genel olarak değerlendirilecek olursa, her ne kadar olumlu yönleri bulunsun da yasal olarak bağlayıcı olmaması, üye ülkelere birçok maddede istisnai haklar tanınması ve sığınma konusunda uyumlaştırılması gereken prosedürler bakımından üye devletler arasında ancak asgari düzeyde bir uzlaşma sağlayabilmesi nedeniyle, ortak sığınma sistemine giden

yolda büyük bir katkı sağladığı söylenemez (Özcan 2005: 98).

2.1.5.2. Mülteci Tanımının Uyumlaştırılması Hakkında Ortak Tutum

AB üyesi devletlerin 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan mülteci tanımını ulusal mevzuatlarında birbirinden farklı şekillerde yorumlamasından dolayı, bir sığınmacı bir üye ülkede mülteci statüsü alabiliyorken aynı şartlara sahip bir diğer sığınmacı bir başka üye ülkede bu statüyü alamamaktaydı. Bu durum da sığınmacıları, sığınma politikaları konusunda daha liberal çizgide olan ülkelere başvurmaya itmiş, bu konuda katı politikalar izleyen ülkelere ise başvuru yapmaktan uzak tutmuştur (Özcan 2005: 98). Bu sorunu aşma adına AB Bakanlar Konseyi, AB Antlaşmasının K.3(2)(a) maddesine dayanarak 4 Mart 1996 tarihli “Cenevre Sözleşmesinin 1. Maddesindeki Mülteci Tanımının Uyumlaştırılmış Şekilde Uygulanması Hakkında Ortak Tutum”u kabul etmiştir.²²

13 bölümden oluşan Ortak Tutumun giriş kısmında, bu Ortak Tutumun üye ülkelerin anayasal yetkilerinin sınırları dahilinde hazırlandığı belirtilmiş, yasama organlarını bağlamadığı ve yargı organlarının kararlarını etkilemeyeceği vurgulanmıştır (Ortak Tutum 1996). Buradan da anlaşılacağı üzere yasal bağlayıcılığı yoktur. Yine de Ortak Tutumlar, İlke Kararlara göre daha kuvvetli bir yasal araç olarak görülmektedir (Özcan 2005: 99).

Ortak Tutum ile amaçlanan, Dublin Sözleşmesinin etkin ve adil bir şekilde işleyişini sağlamak adına üye ülkelerde mülteci statüsünün belirlenmesinde kullanılan kriterlerin uyumlaştırılmasıdır (Özcan 2005: 99-100). Bu bakımdan Ortak Tutumda, 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan mülteci tanımındaki zulüm nedenleri²³ detaylı bir şekilde ele alınarak, üye ülkelerin ulusal mevzuatlarındaki zulüm nedenlerinin farklı yorumlanmasından kaynaklanan farklılıkların önüne geçilmeye çalışılmıştır.

Genel olarak bakıldığında Ortak Tutum, halihazırda üye devletlerin ulusal mevzuatında yer alan sığınma düzenlemelerinin bir nevi özetini yansıtmakta olup, ekstra bir yenilik getirdiğini söylemek pek mümkün olmamaktadır. Ancak, bu zamana kadar sığınma konusu “kişilerin serbest dolaşımı ve iç pazar hedefleri” çerçevesinde ele alınırken, Ortak Tutum ile beraber sığınma konusunun ilk defa bu konulardan bağımsız bir

²² Ortak Tutum (1996),

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:063:0002:0007:EN:PDF>, 3 Ekim 2017’de erişildi.

²³ Irk, din, tabiiyet, belirli bir sosyal gruba mensubiyet ve siyasi düşünce.

şekilde ele alınması AB sığınma sistemi açısından önemli bir kazanım olmuştur (Özcan 2005: 102).

2.2. Amsterdam Antlaşması ve Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin İnşası

Sığınma ile ilgili konuların üçüncü sütunda yer alması ve hükümetlerarası iş birliği yöntemiyle ele alınmaya çalışılması, yukarıda da değinildiği üzere, ortak bir sığınma sistemi oluşturmasına engel teşkil etmiştir. Bu bağlamda, 2 Ekim 1997 yılında imzalanan ve 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile üçüncü sütunda önemli değişikliklere gidilmiş; sığınma ve göç ile ilgili konular IV. Başlık altında “Vize, Sığınma, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımı ile İlgili Diğer Politikalar” ismiyle topluluk sütunu olan birinci sütuna aktarılmıştır (Özgür ve Özer 2010: 25). Böylelikle sığınma ve göç ile ilgili konular hükümetlerarası üçüncü sütun yaklaşımından uluslararası yapıdaki birinci sütuna transfer edilmiştir (Juss 2005: 754). Ancak, bu geçiş beş yıllık süre içerisinde yapılacağından, 2004 yılına kadar sığınma konusu ile ilgili meselelerin hükümetlerarası yöntemle yürütülmesi kabul edilmiştir. Bu bağlamda, Antlaşma ile sığınma konusunun “topluluklaştırıldığı” ancak henüz uluslararası bir yapıya kavuşmadığı sonucu ortaya çıkmaktadır (Karaşahin 2012: 77).

Amsterdam Antlaşması her ne kadar üçüncü ülkelerden gelen sığınmacı ve göçmenlere yönelik kapsamlı içerikler ve stratejiler içermese de bu zamana kadar “ayrıcılıksız grup” olarak kabul edilen üçüncü ülke vatandaşlarının AB’nin yetki alanına dahil edilmesi önemli bir gelişme olmuştur (Apap ve Carrera 2003:2).

Amsterdam Antlaşmasıyla sığınma konusunda gerçekleşen en önemli gelişmelerden bir diğeri ise, ilk defa sığınma ile ilgili konuların iç pazarın tamamlanması ve kişilerin serbest dolaşımı hedeflerinden bağımsız ele alınması olmuştur. Amsterdam Antlaşmasına kadar sığınma ile ilgili yapılan düzenlemelerin hepsi iç pazarın tesis edilmesi ve kişilerin birlik içerisinde serbest dolaşımının sağlanması hedefiyle iç içe yürütülmekteydi. Amsterdam Antlaşmasıyla sığınma politikalarına ve uygulamalarına yönelik düzenlemeler bağımsız bir şekilde ele alınmıştır (Özcan 2005: 143).

2.2.1. Yeni IV. Başlık ile Gelen Değişiklikler

Sığınma ile ilgili konular Amsterdam Antlaşmasının yeni IV. Başlık altındaki 61. ila 69. maddelerde düzenlenmiştir. Antlaşmanın 61. Maddesinde Konsey’e, aşamalı bir şekilde özgürlük, güvenlik ve adalet alanı oluşturmak için beş yıllık süre içerisinde aralarında iltica, göç, dış sınır kontrolleri konularının da olduğu hususlarda gerekli önlemleri alma yetkisi verilmiştir (Amsterdam Antlaşması 1997: m.61). Antlaşmanın 62. maddesinde Konsey’e, 67. madde hükümlerine bağlı kalmak kaydıyla, beş

yıllık süre içerisinde iç sınırlar ve dış sınırlar ile ilgili düzenlemeler konusunda ve vize muafiyetleri ile tek tip vize uygulamaları konusunda önlem alma yetkisi verilmiştir (Amsterdam Antlaşması 1997: m.62).

Antlaşmanın 63. maddesinde Konsey, 67. maddede yer alan hükümlere bağlı kalmak kaydıyla, beş yıllık süre içerisinde şu önlemleri almak ile yükümlüdür:

- 1) Sığınma konusuna ilişkin olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolüne uygun olarak:
 - a) Sığınma başvurusundan sorumlu üye devletin tespiti ile ilgili ölçüt ve mekanizmalar,
 - b) Sığınmacıların kabulüne ilişkin asgari standartlar,
 - c) Üye Devletlerde mülteci statüsü verilmesine ve bunun geri alınmasına yönelik asgari standartlar konusunda önlemler almaya yetkilidir (Amsterdam Antlaşması 1997: m.63/1).
- 2) Mülteci ve yerinden edilmiş kişiler ile alakalı:
 - a) Üçüncü ülkelerde yerinden edilmiş ve geri dönemeyen kişilere ve başka nedenlerle uluslararası korumaya ihtiyacı olan kişilere yönelik geçici koruma sağlamak için gerekli asgari standartlar,
 - b) Mülteciler ve yerinden edilmiş kişilerin kabul edilmesi hususunda ve bunların oluşturacağı külfetin üstlenilmesinde üye devletler arasında dengeli bir paylaşımın yapılması konusunda önlemleri almaya yetkilidir (Amsterdam Antlaşması 1997: m.63/2).

63. maddenin yukarıda değinilen 2(b) bendi, uzun süreli vize ve oturma iznini düzenleyen 3(a) bendi ve 4. Fıkrasında yer alan bir üye ülkede yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarının hangi koşullarda bir başka üye devlet ülkesinde ikamet edebileceğine yönelik şartları belirlemek için Konsey'e yetki veren hüküm beş yıllık süre şartına tabi değildir (Amsterdam Antlaşması 1997: m.63/4). Bu hükümden de anlaşılacağı üzere, özellikle sığınma ve göç konusunda önemli sorunlar arasında yer alan külfet paylaşımı 2(b), uzun süreli oturma ve vize konularının beş yıllık süre sınırına tabi tutulmaması bu konularda hala ortak bir uzlaşımın sağlanmadığını göstermektedir (Özcan 2005: 125).

Antlaşma'nın 64/2. maddesinde ise, ani ve kitlesel insan hareketlerine karşı Konsey'e, Komisyon'un önerisi üzerine altı ayı geçmeyen önlemler alma yetkisi verilmiştir (Amsterdam Antlaşması 1997: m.64/2).

2.2.2. Karar Alma Usulündeki Değişiklikler

Sığınma konusunun topluluk sütununa aktarılmasıyla beraber bu

konudaki karar alma mekanizmasında sınırlı da olsa değişiklikler gerçekleşmiştir. Amsterdam Antlaşmasının 67. Maddesine göre, Konsey, Antlaşmanın yürürlüğe girişini takiben beş yıllık geçiş süreci içerisinde, Komisyon’un önerisi ya da bir üye devletin girişimi üzerine ve Avrupa Parlamentosuna (AP) danıştıktan sonra oy birliğiyle karar almaktadır (Amsterdam Antlaşması 1997: m.67/1). Bu maddeden de anlaşılacağı üzere ilk beş yıllık geçiş süreci içerisinde hükümetlerarası iş birliği yöntemi devam ettirilmiştir. Beş yıllık geçiş sürecinin sona ermesiyle birlikte ise, Konsey, Komisyon’un önerileri üzerine hareket edecektir. Fakat, herhangi bir üye devletin Konsey’e sunulması istenen bir önerisi varsa, Komisyon bu öneriyi incelemekle yükümlü tutulmaktadır (Amsterdam Antlaşması 1997: m.67/2). Beş yıllık sürecin bitiminde Konsey, AP’ye danıştıktan sonra oybirliğiyle hareket ederek, IV. Başlığın kapsadığı tüm alanlarda veya bazı bölümlerinde 251. maddede düzenlenen “ortak karar” usulünün uygulanmasına yönelik ve Adalet Divanının bu alandaki yetkilerinin ne olacağına yönelik bir karar alacaktır (Amsterdam Antlaşması 1997: m.67/2). Bu bağlamda, “2004 yılında Konsey tarafından “ortak karar” usulünün uygulanmasına dair bir karar çıkartılmışken Adalet Divanı ile ilgili bir karar alınmamıştır (Savaşan 2009: 23).

251. maddede yer alan ortak karar usulü Topluluğa özgü bir usul olması ve bunun hükümetlerarası iş birliği yöntemi çerçevesinde uygulanamayacağı göz önüne alınırsa, beş yıllık geçiş sürecini takiben birinci sütuna aktarılan konuların “topluluklaştırılacağı” söylenebilir. Ancak yine de başta sığınma ve göç konusu olmak üzere birinci sütuna aktarılan IV. Başlık konularının en az beş yıl boyunca hükümetlerarası iş birliği yöntemine tabi kalması, Amsterdam Antlaşmasına yapılan en ciddi eleştirilerden biridir. (Özcan 2005: 130-131).

2.2.3. IV. Başlık ile İlgili Yargısal Kontrol

Amsterdam Antlaşması ile Adalet Divanının sığınma konusunda yetkileri güçlendirilse de bu konudaki yargı yetkisi bazı özel durumlarda sınırlı tutulmuştur (Kaunert ve Léonard 2012: 9). Antlaşmasının 68. Maddesine göre Adalet Divanına IV. Başlık ile ilgili verilen yetkiler kısaca ön karar ve yorum prosedürleri ile sınırlı tutulmuştur.

Amsterdam Antlaşmasının 68/1. maddesinde, ön karar prosedürünü düzenleyen 234. maddenin hangi koşullar çerçevesinde IV. Başlık konuları için uygulanabileceği düzenlenmiştir. Buna göre IV. Başlık kapsamındaki bir konu, “ulusal hukuka göre kararlarına karşı kanun yolu kapalı olan bir üye devlet mahkemesinde ileri sürüldüğünde, bu mahkeme, kendi kararını vermek için konuya ilişkin bir ön karara gerek duyarsa, Adalet Divanından bu konuda karar vermesini talep eder” (Amsterdam Antlaşması 1997: m.68/1). Bu hükümden de anlaşılacağı üzere üye ülkelerde kararları temyiz edilebilen mahkemeler Adalet Divanından ön

karar isteyemeyeceklerdir. Ayrıca, ilgili maddede geçen “... ön karara gerek duyarsa” ifadesinden de anlaşılacağı üzere, üye ülke temyiz mahkemesi önüne gelen sorunu Adalet Divanına gönderme konusunda takdir yetkisine sahiptir (Özcan 2005: 132). Arsava’ya göre bu sınırlamanın nedeni üye devletlerin ön karar prosedürünün sığınma konusunda kullanılması durumundan korkmalarıdır (Arsava: 2000: 104).

Antlaşmanın 68/2. maddesine göre, “Adalet Divanı hiçbir halde hukukun ve düzenin korunmasına ve iç güvenliğin sağlanmasına ilişkin olarak madde 62/1 uyarınca alınan önlem veya kararlar hakkında karar vermeye yetkili değildir” (Amsterdam Antlaşması 1997: m.68/2). Bu maddeden anlaşılacağı üzere Konsey’in, iç güvenliği ve düzeni tehdit eden durumlarda, iç sınırlardaki denetimlere yönelik yapacağı düzenlemelere ve alacağı kararlara karşı Adalet Divanı yolu kapalıdır. Bu durumun özellikle sığınma konusunda yargısal denetim mekanizmasını oldukça daralttığını söyleyebiliriz.

Bir diğer önemli hususta, Antlaşmanın 63/1. maddesine göre, Konsey tarafından yapılan düzenlemelerin 1951 Cenevre Sözleşmesine, 1967 Protokolüne ve diğer ilgili antlaşmalara uygun olması gerektiğidir. Bu bağlamda Adalet Divanı, Konsey’in IV. Başlık konularındaki uygulamalarının bahsedilen sözleşmelere uygunluğunu denetlerken bu sözleşmeleri de yorumlama yetkisine sahip olması, sığınmacıların yasal olarak korunması adına önemli bir gelişme olarak göze çarpmaktadır (Özcan 2005: 134-144).

2.2.4. Schengen Müktesebatının Amsterdam Antlaşmasına Dâhil Edilmesi

Amsterdam Antlaşması ile getirilen önemli değişikliklerden bir tanesi de Schengen müktesebatının AB çerçevesine dâhil edilmesi olmuştur. Bu değişiklik, doğrudan Amsterdam Antlaşmasına eklenen hükümler ile değil de Antlaşmaya ekli bir protokol vasıtasıyla olmuştur (Özgür ve Özer 2010: 30). Schengen müktesebatı, Amsterdam Antlaşmasına ekli “Schengen Müktesebatını AB Çerçevesiyle Bütünleştiren Protokol” ile Amsterdam Antlaşmasına dâhil edilmiştir. Böylelikle, klasik uluslararası hukuk kurallarına tabi olan Schengen müktesebatı AB’nin ikincil hukuk kuralı²⁴ haline gelmiştir (Özcan 2005: 140).

Schengen müktesebatının hangi hukuki zeminde geçerli olduğunu tespit etme konusunda (birinci sütun mu yoksa üçüncü sütun mu) yetki Konsey’e verilmiştir (Arsava 2000: 100). Bu bağlamda Konsey, Schengen

²⁴ AB hukukunda kurucu antlaşmalar gibi bağlayıcılığa sahip olan diğer yasal araçların (tüzük, yönerge, karar v.b) oluşturduğu hukuki yapıdır.

müktesebatında yer alan hükümlerin tümünü ya da bazılarını oybirliğiyle belirlemek şartıyla Topluluk sütununa aktarabilecektir. Eğer bu yönde bir karar alınamazsa ilgili hükümler üçüncü sütun çerçevesinde değerlendirilecektir (Özcan 2005: 140).

İlgili Protokolün 2. Maddesinde, Schengen müktesebatının Amsterdam Antlaşmasının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren İngiltere ve İrlanda hariç diğer 13 üye ülkede uygulanmaya başlayacağı hükmü yer almaktadır.²⁵ İngiltere ve İrlanda'ya ileriki tarihlerde bu müktesebata kısmen ya da tümüyle taraf olma hakkı verilmiştir (Protokol 1997: m.4). İlgili Protokol'ün 8. maddesinde ise, AB'ye üye olacak aday devletlerin bu müktesebatı tamamıyla kabul etmeleri şartı konulmuştur (Protokol 1997: m.8). Günümüzde 22'si üye devlet olmak üzere 27 ülke Schengen alanı içerisinde yer almaktadır.

2.2.5. Viyana Eylem Planı

Amsterdam Antlaşması yürürlüğe girmeden önce 11-12 Aralık 1998 tarihinde Viyana'da gerçekleştirilen Zirve'de, Amsterdam Antlaşmasının özgürlük, adalet ve güvenlik alanının oluşturulması için gerekli olan düzenlemeleri içeren "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının Gerçekleştirilmesine İlişkin Eylem Plan" kabul edilmiştir. Avusturya dönem başkanlığı sırasında kabul edilen bu Eylem Planının öncelikli konuları arasında sığınma ve göç konuları da yer almaktadır. Avusturya'nın sığınma konusunu öncelikli konular içerisinde ele alması, özellikle Bosna ve Kosova krizlerinden sonra ortaya çıkan sığınmacı akınından coğrafi yakınlık nedeniyle Almanya ile birlikte en çok etkilenen ülke olmasından kaynaklanmaktadır (Özcan 2005: 147). Bu bağlamda, Eylem Planda belirlenen öncelikli konularda Konsey'in harekete geçmesi için 1999 yılında Tampere'de özel bir Avrupa Konseyi toplantısına karar verilmiştir²⁶.

Eylem Planında, öncelik sıralamasına göre iki yıllık ve beş yıllık süre içerisinde ele alınması gereken konular belirlenmiştir (Eylem Planı 1998: m.31). İki yıllık süre içerisinde ele alınacak konular arasında sığınma ve göç konularında menşe ülkeler ile ilgili bütünleşmiş bir yaklaşım, sığınma ile ilgili kriterler, aynı aile bireylerinin bir üye devlette sığınma başvurusu yapmalarının sağlanması, mülteci statüsünün verilmesi ve geri alınmasına dair asgari standartlar ve sığınmacıların üye devletler arasında yapacağı

²⁵ Schengen Protokolü (1997), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A11997D%2FPRO%2F02>, 7 Ekim 2017'de erişildi.

²⁶Viyana Eylem Planı (1998) http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1999.019.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:1999:019:TOC, 8 Ekim 2017'de erişildi.

“ikinci hareketlerin” sınırlandırılması konuları yer almaktadır. EURODAC²⁷ sisteminin uygulanması ve Dublin Sözleşmesinin etkinliğinin arttırılmasına yönelik çalışmalar da iki yıllık süre içerisinde ele alınacak konular arasına dahil edilmiştir (Eylem Planı 1998: m.36). Ayrıca, üçüncü ülkelerden gelen yerinden edilmiş kişiler için geçici koruma sağlanması ve bu kişilere ev sahipliği yapan ülkeler arasında dayanışmanın sağlanması konusu da acil olarak ele alınması gereken konular arasında yer almıştır (Eylem Planı 1998: m.37). Beş yıllık süre içerisinde ele alınacak konular ise, sığınmacıların kabulüne ilişkin asgari standartların tanımlanması ve taşıyıcıların sorumluluğuna ilişkin ulusal düzenlemelerin uyumlaştırılması gibi konulardan oluşmaktadır (Özcan 2005: 149).

Eylem Planının üzerinde durduğu önemli hususlardan bir tanesi de Dublin Sözleşmesinde yer alan aynı aile bireylerinin farklı üye ülkelerde sığınma başvurusu yapabilmesini sağlayan hükümlerin yerine, 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan aynı aile bireylerinin sığınma başvurularının aynı ülkede incelenmesi gereğinin benimsenmesi olmuştur. Ayrıca, Amsterdam Antlaşmasından önce hükümetlerarası işbirliği yöntemiyle düzenlenen 1995 tarihli “Sığınma Prosedürleri İçin Asgari Teminatlar Konsey İlke Kararı” ve 1996 tarihli “Cenevre Sözleşmesinin 1. Maddesindeki Mülteci Tanımının Uyumlaştırılmış Şekilde Uygulanması Hakkında Ortak Tutum”un yasal bağlayıcılığa sahip metinlere dönüştürülmesi kararlaştırılmıştır (Özcan 2005: 148-149).

2.3. Tampere Zirvesi: Ortak Avrupa Sığınma Sistemi

15-16 Ekim 1999 tarihinde Tampere’de, Viyana Zirvesinde belirtildiği gibi sadece özgürlük, güvenlik ve adalet alanını ele alındığı bir Avrupa Konseyi toplantısıdır.²⁸ Başkanlık Sonuç Bildirisinde, Amsterdam Antlaşması ile birlikte AB’nin kendi vatandaşlarına adalet ve güvenlik koşulları altında her türlü özgürlüğü sağladığına dikkat çekilmiştir. Fakat bu özgürlüğün sadece AB vatandaşlarına verilmesinin ve haklı nedenlerle AB topraklarına girenlerden esirgenmesinin, AB’nin geleneklerine aykırı olacağı açıkça belirtilmiştir (Tampere Bildirisi 1999: m.2-3). Bu ifadeden de anlaşılacağı üzere, AB’de sığınma konusunda bir politika değişikliğine gidileceğinin sinyalleri verilmiştir. Juss’a göre, Tampere Bildirisi ile “Avrupa Kalesi” ideolojisi terkedilip, gelecekte mülteci politikalarının temelini oluşturabilecek insan haklarına dayanan bir yaklaşımın benimseneceğinin işaretleri verilmiştir (Juss 2005: 754).

Tampere Bildirisi sonuç kararlarının 4. maddesinde AB’nin amacının, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve diğer ilgili insan hakları belgelerinin

²⁷ European Data Archive Convention (Avrupa Veri Arşivi Konvansiyonu)

²⁸ Tampere Bildirisi (1999),

http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, 12 Ekim 2017’de erişildi.

yükümlülüklerini tamamen yerine getiren ve dayanışmaya dayalı, insani ihtiyaçlara cevap verebilen açık ve güvenli bir Avrupa Birliği olduğu belirtilmiştir (Tampere Bildirisi 1999: m.4). Dört ana başlıktan oluşan Tampere Bildirisinin ilk başlığı “Ortak bir Sığınma ve Göç Politikası” olarak belirlenmiş; göç ve sığınma konularının bir başlıkta kullanılmasına neden olarak, birbirinden ayrı konular olsa da ortak bir AB politikası oluşturmak için yakından ilişkili konular olduğu ifadesine yer verilmiştir (Tampere Bildirisi 1999: m.10).

“Ortak bir Sığınma ve Göç Politikası” başlığı altında dört ana hedef belirlenmiştir. Bu hedefler: Menşe Ülkeler ile Ortaklık, Ortak Bir Avrupa Sığınma Sistemi, Üçüncü Ülke Vatandaşlarına Adil Muamele ve Göç Akımının Yönetimi şeklinde sıralanmıştır. Menşe Ülkeler ile Ortaklık başlığı altında, sığınma ve göç kaynağı olarak görülen üçüncü ülkelerdeki yoksulluk, düşük hayat standartları, çatışmalar, insan hakları sorunlara dikkat çekilmiş ve üye devletlerden bu üçüncü ülkeler ile ilişkilerini geliştirmeleri istenmiştir (Tampere Bildirisi 1999: m.11). Bu hedef ile sorunları kaynağında çözmek suretiyle sığınmacı akınlarının önüne geçilmek istendiğini söyleyebiliriz.

Ortak bir Avrupa Sığınma Sistemi başlığı altında, sığınma arama hakkına gereken önemin verilmesi vurgulanmış; Cenevre Sözleşmesinin eksiksiz ve kapsayıcı bir şekilde uygulanmasına dayanan, böylece kimsenin zulme maruz kalacağı bir ülkeye geri gönderilmemesi ilkesine dayanan Ortak bir Avrupa Sığınma Sisteminin kurulması için çalışmaya karar verilmiştir (Tampere Bildirisi 1998: m.13). Bu sistemin kısa vadede içermesi gereken unsurlar şunlardır:

- Açık ve işlevsel olarak sığınma başvurusunu değerlendirecek üye devletin belirlenmesi,
- Adil ve işleyen bir sığınma prosedürü için ortak standartların belirlenmesi,
- Sığınmacıların kabulü için ortak asgari koşulların belirlenmesi ve mülteci statüsünün tanınması ve kapsamı hakkındaki kuralların yakınlaştırılması (Tampere Bildirisi 1999: m.14).

Uzun vadede ise Topluluk kurallarının, ortak bir sığınma prosedürünü ve Birlik çapında geçerli olacak tek tip bir sığınma statüsünü gerçekleştirmesi kararlaştırılmıştır. Ayrıca, Komisyon’un bir yıl içerisinde bu konuda bir bildirim hazırlaması gerektiği vurgulanmıştır (Tampere Bildirisi 1999: m.15). Yine uzun vadede yerinden edilmiş kişiler ile alakalı geçici koruma düzenlemelerinin yapılması ve bu konu ile alakalı bir mali fonun kurulması gereği vurgulanmıştır. Ayrıca, EURODAC sisteminin bir an evvel tamamlanması gereği kararlaştırılmıştır (Tampere Bildirisi 1999: m.16-17).

Tampere Bildirisiyle, Viyana Eylem Planında tasarlandığı gibi, mülteci ve sığınmacıların Cenevre Sözleşmesi ile elde ettiği en temel haklardan biri olan geri göndermeme ilkesine uygun ve insan haklarını temeline alan “Ortak Bir Avrupa Sığınma Sistemi” kabul edilmiştir (Özcan 2005: 154). Tampere Bildirisi, üye devletlerin ilk defa ortak bir sığınma sistemi oluşturma konusundaki arzularını göstermeleri açısından bir dönüm noktası olarak görülmektedir. Bu bağlamda, sığınma politikaları için bu zamana kadar kullanılan “uyumlaştırma” dili yerini “ortak politika” söylemine bırakmıştır (Selm 2004: 8).

1999-2005 yılları arası dönemi kapsayan Tampere Programı ile genel olarak dış sınırların korunmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca, mülteciler ve sığınmacılar ile alakalı olarak düzenlenen yönergeler ile üye devletler arasında uygulama farklılıklarından kaynaklanan sorunların çözümü amaçlanmış ve AB düzeyinde ortak politikalar oluşturma adına önemli adımlar atılmıştır (Özer 2011).

2.3.1. EURODAC

Amsterdam Antlaşması sonrası dönemde yapılan en önemli düzenlemelerden biri de dış sınırların kontrolü açısından hayati bir öneme sahip olan EURODAC sisteminin kurulması olmuştur. Bu doğrultuda, 11 Aralık 2000 tarihinde, Dublin Sözleşmesinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi ve parmak izlerinin karşılaştırılması amacıyla EURODAC’ın kurulmasıyla ilgili Konsey Tüzüğü hazırlanmıştır.²⁹ 15 Ocak 2003 tarihinde ise uygulamaya geçirilmiştir. Günümüzde AB üyesi devletlerin dışında Norveç, İzlanda, İsviçre ve Lihtenştayn gibi ülkeler de EURODAC sistemi içerisinde yer almaktadır.

EURODAC sistemi Dublin Sözleşmesinin etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla, sığınma başvurusu yapanları ve dış sınırları yasadışı bir şekilde geçenleri tanımlamak için kullanılmaktadır (EURODAC Tüzüğü 2000: Giriş). Bu sistem sayesinde, bir kişinin daha önce başka bir üye devlette sığınma başvurusu yapıp yapmadığı ya da kişinin üye devlet topraklarına yasa dışı bir şekilde girip girmediği tespit edilmektedir. Bu sistem, Komisyon içerisinde yapılandırılmış Merkez Ünitelerde yer alan parmak izlerini karşılaştıran bir veri tabanı ile üye devlet veri tabanları arasında veri transferi yapmak suretiyle çalışmaktadır (Özgül ve Özer 2010: 34).

Tüzüğün 5. Maddesinde sistemde hangi verilerin tutulacağı listelenmiştir. Bunlar, kaynak üye ülke, sığınma başvurusunun yapıldığı yer ve tarih, parmak izi verisi, cinsiyet, kaynak ülke tarafından kullanılan

²⁹EURODAC Tüzüğü (2003),

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML>, 10 Ekim 2017’de erişildi.

referans numarası, parmak izinin alındığı tarih, verinin merkez üniteye aktarıldığı tarih, verinin merkezi veri tabanına girildiği tarih şeklinde sıralanmıştır (EURODAC Tüzüğü 2000: m.5). Bu maddede dikkat çeken husus, sığınma başvurusunda bulunan kişilerin verileri toplanırken bu kişilerin menşe ülkelerinden kaynaklı güvenliklerini tehdit edebilecek unsurlar göz önünde tutulmuştur. Ad-soyad, geldiği ülke ve geldiği ülkeden kaçma nedeni gibi bilgiler veri tabanına aktarılmayarak, sığınma başvurusu yapan kişinin menşe ülkesinin bu bilgilere erişimi engellenmiştir (Özcan 2005: 171). Sığınmacılara ait kişisel verilerin menşe ülke yetkilileri tarafından görülmesinin önlenmesine yönelik tedbirlerin alınması BMMYK tarafından da olumlu bir şekilde karşılanmıştır (BMMYK 2005: 289).

Verilerin toplanmasıyla ilgili yaş sınırı 14 olarak belirlenmiştir. 14 yaşından büyük herkesin verileri bu sistemde toplanmakta ve merkez ünite aracılığıyla veri tabanına girilmektedir. Sığınma başvurusu yapan kişilerin verileri 10 yıl süre ile saklanmakta ve bu süre içerisinde bir üye devletin vatandaşlığını kazanmaları halinde bu verilerin silinmesi öngörülmektedir (Özgür ve Özer 2010: 35). Ayrıca, tüzüğün 12. maddesine göre, sığınma başvurusu yapan bir kişiye ait veriler bir üye devletin bu kişiye mülteci statüsü vermesi durumunda, bu üye ülkenin talebi doğrultusunda bloke edilecektir (EURODAC Tüzüğü 2000: m.12).

BMMYK, EURODAC sistemini genel olarak memnuniyet ile karşılamıştır. Bu bağlamda BMMYK EURODAC'ı, Dublin sisteminin etkin bir şekilde işlemesi için önemli bir uygulama olarak değerlendirmiş ayrıca, AB üyesi devletlerin sığınma usullerinin hukuka uygunluğunu, verimliliğini ve güvenilirliğini arttırması açısından faydalı bir sistem olarak görmüştür (BMMYK 2005: 289).

2.3.2. Dublin II Tüzüğü

Daha önce değinildiği üzere³⁰ Amsterdam Antlaşmasının 63/1(a) maddesinde "Sığınma başvurusundan sorumlu üye devletin tespiti ile ilgili ölçüt ve mekanizmalar" ile ilgili Konsey'in beş yıllık süre içerisinde gerekli düzenlemeleri yapması öngörülmüştür. Bu maddeden anlaşılacağı üzere Dublin Sözleşmesi hükümlerinin topluluklaştırılmasına yönelik çalışmalar başlamıştır. Bu çerçevede yürütülen çalışmalar neticesinde, "Bir Üçüncü Ülke Vatandaşının Üye Ülkelerden Birinde Yaptığı Sığınma Başvurusunu İncelemeden Sorumlu Üye Ülkenin Belirlenmesine İlişkin Kriter ve Mekanizmaların Saptanması Hakkında Konsey Tüzüğü"³¹ 18 Şubat 2003

³⁰ Bkz. çalışmanın 2.2.3. no.lu başlığı.

³¹ Bu Tüzüğün adı çalışmada Dublin II Tüzüğü olarak kullanılacaktır.

tarihinde kabul edilmiştir.³² Böylece, 1990 yılında imzalanan ve 1997 yılından beri yürürlükte olan Dublin Sözleşmesi eksiklikleri giderilerek ve Topluluk araçlarıyla donatılarak bağlayıcı bir niteliğe kavuşturulmuştur. Dublin II Tüzüğü ile birlikte AB Ortak Sığınma Sisteminin en önemli parçalarından biri uygulamaya geçirilmiştir (Özcan 2005: 189).

Dublin Sözleşmesinde olduğu gibi Dublin II Tüzüğünde de temel amaç en kısa süre içerisinde sığınma başvurusunu değerlendirecek üye ülkenin tespit edilmesi ve tek bir devletin bu sorumluluğu üstlenmesini sağlayarak birden fazla sığınma başvurusu yapılmasının önüne geçilmesi olmuştur. Bu çerçevede, sığınma başvurularını incelemek ile sorumlu olan üye ülkelerin belirlenmesine yönelik kriterler hiyerarşik bir şekilde Tüzüğün III. Bölümünde 5. ila 14. maddeleri arasında sıralanmıştır.

Bu hiyerarşik kriterlerin ilki 6. ila 8. maddeler arasında düzenlenen aile birliği ile ilgili kriterlerden oluşmaktadır. Dublin Sözleşmesinde de yer alan aile birliğine yönelik kriterler bu Tüzük ile genişletilmiştir. Tüzüğün 6. maddesine göre, sığınma başvurusunda bulunan kişi refakatsiz bir çocuk ise, bu başvuruyu incelemekle sorumlu olan üye devlet, şayet çocuğun çıkarları için en iyisi bu ise, çocuğun aile üyelerinden birinin yasal olarak ikamet ettiği üye devlettir. Çocuğun aile bireyi yoksa sığınma başvurusunda bulunduğu ülke başvuruyu incelemek ile yükümlüdür (Dublin II Tüzüğü 2003: m.6). Aile birleşimiyle ilgili bir diğer hükme göre, bir sığınmacının daha önce bir üye devlette mülteci statüsü almış bir aile üyesi olması halinde, sığınmacının da bu yönde bir talebi var ise, ilgili üye devlet bu sığınmacının başvurusunu incelemekle yükümlüdür (Dublin II Tüzüğü 2003: m.7). Bir sığınmacının aile üyelerinden birinin bir üye devlette incelenmeye devam eden bir sığınma başvurusu bulunması halinde, ilgili sığınmacının bu yöndeki bir talebiyle, başvuruyu inceleyen ilgili üye devlet bu sığınmacının da başvurusunu incelemekle yükümlü olmaktadır (Dublin II Tüzüğü 2003: m.8).

Dublin II Tüzüğü'nün 9. maddesinde düzenlenen bir üye devlet tarafından ikamet izni ya da vize verilen sığınmacı ile ilgili kriterler Dublin Sözleşmesinde yer alan kriterler ile genel olarak aynıdır. Bu kriterleri kısaca özetlemek gerekirse, eğer bir sığınmacı bir üye devlette geçerli bir ikamet iznine ya da vizeye sahipse bu kişinin yapmış olduğu sığınma başvurusunu incelemek ilgili belgeleri veren üye devlete aittir. Eğer sığınmacının birden fazla üye ülkede geçerli ikamet izni ya da vizesi var ise, bu belgeler arasında geçerlilik süresi en uzun olan belge hangi üye ülkeye aitse başvuruyu inceleme yükümlülüğü de o üye ülkeye aittir. Eğer bu belgelerin geçerlilik

³²Dublin II Tüzüğü (2003),

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:EN:HTML>, 12 Ekim 2017'de erişildi.

süreleri eşit ise, süresi en geç dolan belgeyi veren üye ülke sığınma başvurusunu incelemek ile yükümlüdür (Dublin II Tüzüğü 2003: m.9).

Dublin Sözleşmesinde yer alan sığınma başvurusundan sorumlu üye ülkenin belirlenmesine yönelik kriterlerden bir diğeri olan yasadışı giriş ve üye ülkede yasadışı ikamet ile ilgili hükümler Dublin II Tüzüğünde de büyük oranda korunmuştur. Dublin II Tüzüğü ile bu konuda yapılan değişiklik bu kriter ile alakalı süreler ile ilgili olmuştur. Tüzüğün 10. maddesine göre, bir sığınmacı yasadışı olarak bir üye devlet topraklarına girmiş ise, ilgili üye devlet sığınma başvurusunu incelemek ile yükümlüdür. Bu hükme getirilen yenilik ise, sınır geçme işlemi üzerinden 12 ay geçmesi durumunda ilgili üye ülke üzerindeki sorumluluk kalkmaktadır. Dublin Sözleşmesine göre, yasadışı bir şekilde bir üye ülkede kesintisiz olarak 6 ay ikamet eden bir kişinin bu sürenin dolmasından sonra yapacağı sığınma başvurusunda sorumluluk ilgili üye ülkeye ait olmaktadır. Dublin II Tüzüğü ile birlikte bu süre 5 ay olarak revize edilmiş, ayrıca, eğer bu kişi 5 ay içerisinde farklı üye ülkelerde yasadışı olarak ikamet edip bu sürenin sonunda sığınma başvurusunda bulduysa sorumluluk en son ikamet ettiği üye ülkeye verilmiştir (Dublin II Tüzüğü 2003: m.10). Üye ülkeye yasal yollarla giriş veya transit geçiş alanlarında yapılan sığınma başvuruları ile ilgili kriterlerde Dublin Sözleşmesi hükümlerinde herhangi bir değişikliğe gidilmemiştir.

Yukarıda değinilen kriterler çerçevesinde sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu üye devletin tespit edilememesi halinde sorumluluk sığınmacının ilk ayak bastığı üye ülkeye ait olmaktadır (Dublin II Tüzüğü 2003: m.13). Bununla birlikte Tüzüğün “İnsani Nedenler” başlıklı IV. bölümünde yer alan hükümlere göre, bir üye devlet sığınma başvurusunu incelemekle yükümlü olmasa da, başvuruda bulunan bir sığınmacının rızası ile, diğer bir üye devletin bu yöndeki talebi doğrultusunda insani, ailesel ya da kültürel nedenler ile başvuruyu inceleme sorumluluğunu üstlenebilmektedir (Dublin II Tüzüğü 2003: m.15).

Tüzüğün 17. maddesine göre, eğer bir üye devlet kendisine yapılan bir sığınma başvurusunun incelenmesinden başka bir üye devletin sorumlu olduğunu düşünüyorsa, üç ay içerisinde bu üye ülkeden başvuruyu incelememe sorumluluğunu üstlenmesini talep edebilir. Eğer bu talep üç ay içerisinde yapılmazsa sorumluluk başvurunun yapıldığı üye ülkeye ait olmaktadır (Dublin II Tüzüğü 2003: m.17). Kendisine başvuruyu incelemesi yönünde bir talep iletilen üye devlet iki ay içerisinde kararını bildirmek zorundadır. Tüzükte belirtilen acil durumlarda ise bu süre bir ay ile sınırlanmıştır. Belirtilen süreler içerisinde talebi alan üye devlet gerekli işlemleri yapmaz ise başvuruyu inceleme sorumluluğu bu üye devlete ait olmaktadır (Dublin II Tüzüğü 2003: m.18).

Tüm bu kriterlere rağmen Dublin Sözleşmesinde olduğu gibi bu

Tüzükte de sığınmacının ilk ayak bastığı AB üyesi ülkenin sığınma başvurusunu incelemesi temel eğilim olarak varlığını sürdürmüştür. AB sınırlarına girişte anahtar konumda yer alan üye ülkeler ve geniş dış sınırlara sahip üye ülkeler sığınma başvurularını inceleme sorumluluğunu daha fazla üstlenmek zorunda kalmışlardır. Bu durum sadece üye ülkeler arasındaki dayanışma eksikliğini gözler önüne sermemiş, aynı zamanda, altyapıları halihazırda sağlam olmayan AB'ye yeni üye olan devletler ve Yunanistan, İtalya, İspanya gibi geniş deniz sınırları olan devletlere yüklenen yükü daha da artacağına göstergesi olmuştur (ECRE 2004: 21-22).

Bir diğer önemli sorun da sorumlu üye ülkenin tespit edilmesi ve bu yönde yapılan taleplerin cevaplanmasına ilişkin geçen sürelerdeki uzunluktan kaynaklanmaktadır. Başvuruda bulunan bazı sığınmacıların, üye ülkeler tarafından sorumlu üye ülkenin tespit edilmesine yönelik devam eden süreç içerisinde sığınma prosedürü başlamış bir sığınmacı olarak değerlendirilmemeleri nedeniyle Kabul Koşulları Yönergesinde düzenlenen sığınmacılara yönelik asgari haklardan da yararlanamamaktadırlar. Bu durum, aylarca sürebilecek süreç içerisinde henüz sığınma prosedürlerine geçememiş sığınmacılar için belirsizlik içinde bir bekleyişe neden olmaktadır (Garlick 2006: 606).

BMMYK'nın tüzükle ilgili yorumlarına bakacak olursak, her şeyden önce Dublin Sözleşmesinin bu Tüzük ile topluluk düzeyine taşınması memnuniyetle karşılanmıştır. Ayrıca, aile bütünlüğüne yönelik yapılan düzenlemeler, refakatsiz çocuklar ile ilgili düzenlemeler ve bir sığınma başvurusunun üstlenilmesi ya da geri alınması ile ilgili yapılan düzenlemeler olumlu karşılanmıştır. Ancak, sığınma başvurularının üye devletler arasındaki dağılımının daha adil, dengeli ve etkili olabilmesi için telafi edici önlemlerin alınması gereği üzerinde durulmuştur. Sistemin doğası gereği sığınma başvuruları belirli üye ülkelerde toplanacağı için mali ve fiziksel konularda adil yük paylaşımı düzenlemelerinin önemi vurgulanmıştır (BMMYK 2005: 334).

Dublin sisteminin özünde sığınmacıları olabildiğince merkezden uzak tutma gayreti yatmaktadır. Geri Kabul Antlaşmalarıyla desteklenen Dublin Sistemi, merkezden çevreye yayılan halkalar gibi sığınmacıları olabildiğince AB'den uzak tutmayı amaçlamaktadır. Bu durum ise başta geri göndermeme ilkesi olmak üzere birçok insan hakları ihlallerine neden olmaktadır (Özcan 2005: 202).

2.3.3. Lahey Programı

Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin oluşturma sürecinin ilk beş yıllık safhası olarak kabul edilen Tampere Programı çerçevesinde yapılan düzenlemeler genel anlamda üye ülkeler arasındaki sığınma politikalarının asgari standartlar üzerinde uyumlaştırılmasına yönelik olmuştur. Bu çerçevede, Tampere Dönemi içerisinde geliştirilen Schengen, Dublin ve

EURODAC sistemleri vasıtasıyla Birlik dış sınırlarının korunması ve bu konuda düzenlenen diğer yönergeler, tüzükler v.b. yasal araçlar ile üye devletleri bağlayan yasal ve kurumsal bir yapının oluşturulması hedeflenmiştir (Özgür ve Özer 2010: 62). Ancak, küresel boyutta etkisini göstermeye başlayan terörizmin sığınma politikaları konusunda güvenlik kaygılarını arttırması ayrıca, mevcut sığınmacıların üye devletlere yüklemiş olduğu ekonomik ve sosyal yüklerden kaynaklanan kaygılar Tampere Dönemi hedeflerinin tam anlamıyla gerçekleşmesini engellemiştir.

Bu doğrultuda Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin ikinci safhası olarak kabul edilen Lahey Programı 4 Kasım 2004 yılında Brüksel'de yapılan Avrupa Konseyi Zirvesinde kabul edilmiştir.³³ 2005-2010 yılları arası dönemi kapsayan Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin ikinci safhasında hedeflenen politikaların, 1951 Cenevre Sözleşmesinin ve diğer ilgili sözleşmelerin eksiksiz ve kapsamlı bir şekilde uygulanmasına dayanması ve Tampere Döneminde benimsenen hukuki belgelerin ayrıntılı ve kapsamlı bir şekilde değerlendirilmesi üzerine kurulması öngörülmüştür (Lahey Programı 2005). Bu doğrultuda, 2-3 Haziran 2005 tarihli AB Konseyinin kabul ettiği Lahey Programının uygulanmasına yönelik Eylem Planında³⁴ Birliğin ortak sığınma politikasına yönelik hedefleri ortaya konmuştur. Bunları başlıklar halinde kısaca vermek gerekirse:

- Sığınma Prosedürleri Yönergesinin kabul edilmesi,
- Birinci aşama (Tampere Dönemi) yasal araçlarının değerlendirilmesi. Bu çerçevede, birinci aşamada yapılan yasal düzenlemelerin iç hukuklara aktarılmasının ve uygulanmasının takip edilmesi,
- Üye devletler arasında ortak sığınma prosedürleri oluşturulması ve ikincil koruma statüsü ile mülteci statüsü verilenlere yönelik tek tip bir statü verilmesi. Bu süreçte yapılacak düzenlemelerin 2010 yılı sonuna kadar tamamlanması,
- Sığınma başvurularının Birlik içerisinde ortaklaşa değerlendirilmesine yönelik bir çalışma yapılması,
- BMMYK ile istişarelerde bulunmak suretiyle, sığınma başvurularının AB bölgesi dışında ortaklaşa değerlendirilmesine yönelik bir çalışma yapılması,

³³Lahey Programı (2004),

http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2005.053.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2005:053:TOC, 22 Ekim 2017'de erişildi.

³⁴Lahey Programı Eylem Planı (2005),

[http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:52005XG0812\(01\)](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=CELEX:52005XG0812(01)), 22 Ekim 2017'de erişildi.

- Ortak bir sığınma prosedürü oluşturulduktan sonra OASS çerçevesinde üye devletler arasında iş birliğinin geliştirilmesi,
- Üye devletler arası iş birliğini geliştirmek için ulusal sığınma hizmetlerini içeren yapıların kurulması,
- Sığınma sistemi ile ilgili her türlü iş birliğinden sorumlu bir Avrupa Destek Ofisinin kurulması,
- 2005-2013 yıllarını kapsayan sığınma başvurularının yürütülmesinde ve üçüncü ülke vatandaşlarının entegrasyonuna yönelik Avrupa Mülteci Fonunun kurulması şeklinde bu hedefler Eylem Planında sıralanmıştır (Eylem Plan 2005).

Uygulamaya bakacak olursak Lahey Döneminin ilk yıllarında Tampere döneminde yapılan düzenlemelerin tekrar değerlendirilmesine ve eksikliklerinin giderilmesine çalışılmıştır. Zira hem üye ülkeler hem de Komisyon, sığınma standartlarını uyumlaştırma sürecini ileri düzeye taşımadan önce sığınma prosedürleri ile ilgili asgari standartların değerlendirilmesi gerektiğini düşünmektedir (Kaunert ve Léonard 2012: 14).

2007 yılına gelindiğinde Komisyon OASS'nin gelecek planlamaları için Yeşil Kitap olarak adlandırılan belgeyi kabul etmiştir. Yeşil Kitap, mevcut AB yasal çerçevesinde OASS'nin ikinci aşamasını şekillendirmek adına hangi seçeneklerin mümkün olduğunu belirlemeyi amaçlamıştır.³⁵

2008 yılında Yeşil Kitap ve yapılan düzenlemeler ışığında Sığınma Politikası Planı kabul edilmiştir. Bu Planda OASS, yasama uyumlaştırması, etkin bir işbirliği ve üye devletler arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı olmak üzere üç temel sütun üzerine oturtulmuştur (Kaunert ve Léonard 2012: 14). Yasama uyumlaştırması başlığı altında, 2008 yılında Kabul Koşulları Yönergesinin, 2009 yılında Sığınma Prosedürleri Yönergesinin, yine 2009 yılında Nitelendirme Yönergesinin revize edilmesi planlanmıştır.³⁶ Etkin işbirliği başlığı altında, sığınma konusunda üye devletler arasında etkin bir işbirliği sağlayacak bir yapı olan Avrupa Sığınma Destek Ofisinin kurulmasına yönelik çalışmalara değinilmiştir.³⁷ Üye devletler arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı başlığı altında

³⁵ Green Paper (2007), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52007DC0301>, 30 Ekim 2017 Tarihinde Erişildi.

³⁶ Sığınma Politikası Planı (2008), <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>, 30 Ekim 2017 Tarihinde Erişildi.

³⁷ Avrupa Sığınma Destek Ofisi 2009 yılında Komisyon'un önerisi, 2010 yılında Konyeş'in ve Parlamento'nun onayı ile faaliyetlerine 2011 yılında başlayabilmiştir.

ise Dublin II ve EURODAC sisteminin revize edilmesinin gereği ve bu yönde yapılacak olan düzenlemelere değinilmiştir. Ayrıca, sığınma konusunun dış boyutu ele alınmış, AB'nin mülteci yükü ağır olan üçüncü ülkeler ve ilk sığınma ülkeleri ile mültecileri idare etme sorumluluğunu paylaşması gereği ortaya konmuştur. Bu çerçevede, Bölgesel Koruma Programı vasıtasıyla üçüncü ülkelere yönelik finansal destek sağlanması, sığınma kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik çalışmaların yapılması gereği vurgulanmıştır (Sığınma Politikası Planı 2008).

Lahey programının temel amacı, Tampere döneminde tesis edilen teknik ve kurumsal altyapının etkinlik kazanmasını sağlayacak düzenlemelerin yapılması olmuştur. Bu dönemde özellikle 11 Eylül saldırısı ve 2004 yılında Madrid'de gerçekleşen terör saldırılarının da etkisiyle AB dış sınırlarının korunmasına yönelik tedbirlere öncelik verilmiştir (Özgür ve Özer 2010: 66). Bu doğrultuda, sığınmacıların AB sınırları dışında tutulup üçüncü ülkelerde kalmalarını sağlamaya yönelik politikalara önem verilmiştir. Bölgesel Koruma Programı, Geri Kabul Antlaşmaları ve sığınmacılara ev sahipliği yapan üçüncü ülkelere finansal destek sağlanması yollarıyla sığınmacılar olabildiğince AB'den uzak tutulmaya çalışılmıştır. Dönemim BM Mülteciler Yüksek Komiseri Ruud Lubbers'e göre, "Bu planlar, dünyanın diğer kısımlarında da mültecilere yönelik korumanın ve refahın geliştirilmesi amacını taşımaktadır. Bu planlar ayrıca, dünyadaki mültecilerin çoğunun barındırıldığı gelişmekte olan ülkeler ile sorumluluğun paylaşılmasına Avrupa'nın hazır olması ile de ilişkilendirilmelidir. Amaçları sadece yükü kaydırmak ise, o zaman sadece kendilerini başarısızlığa mahkûm etmeyecekler, aynı zamanda, küresel mülteci sistemini de ciddi anlamda zayıflatacaklardır ki, bu da AB'nin kendisi de dahil olmak üzere herkesin zararındadır." (BMMYK 2005: 127).

2.4. Lizbon Antlaşması ve Sonrası Düzenlemeler

1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile Maastricht Antlaşmasında tesis edilen üç sütunlu yapı ortadan kaldırılmıştır. Lizbon Antlaşmasıyla birlikte Avrupa Birliği, AB Kurucu Antlaşması (Lizbon Antlaşması) ve AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma (ABİA) olmak üzere iki temel hukuk işlemi üzerine kurulmuştur (Reçber 2012: 49). Lizbon Antlaşmasıyla getirilen temel değişiklikleri kısaca özetlemek gerekirse; Avrupa Topluluğu ve Topluluk ifadesi yerini Avrupa Birliği ifadesine bırakmış, böylelikle Birlik tek bir tüzel kişilik altında toplanmıştır. AP'nin yetkileri genişletilmiş, Birlik karar alma mekanizmasına dahil edilmiştir. Ayrıca, Avrupa Adalet Divanının yargısal yetki alanı tüm Birliği kapsayacak şekilde genişletilmiştir (Yakut 2010: 56-57).

Sığınma ile ilgili düzenlemeler, AB'nin İşleyişine İlişkin Antlaşmanın Özgürlük Güvenlik ve Adalet Alanı isimli V. Başlığı altında yer

alan Sınır Kontrolleri, İltica ve Göç Konusundaki Politikalar başlığının yer aldığı 2. Bölümde 77. ila 80. Maddeler arasında düzenlenmiştir. Antlaşmanın 77. ve 79. maddesi göç ile ilgili konuları düzenlemiştir. Bu çerçevede, dış sınırların kontrolü, dış sınırlar için entegre sınır yönetimi oluşturulması, vize ve ikamet izinleri konularında Konsey'in ve AP'nin politika oluşturması ve gerekli tedbirleri alması hükme bağlanmıştır³⁸ (Lizbon Antlaşması 2009: m.77).

Antlaşmanın 78. Maddesinde sığınma konusu ele alınmış ve AB yeni yetkiler ile donatılmıştır. İlgili maddede: “Birlik, 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 geliştirir. Bu politika, Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair 28 Temmuz 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ile 31 Ocak 1967 tarihli Protokol'e ve ilgili diğer antlaşmalara uygun olmalıdır” hükmü yer almaktadır (Lizbon Antlaşması 2009: m.78/1). Yukarıda yer alan amaca uygun olarak Konsey ve AP'nin ortak sığınma sistemi konusunda yapacağı düzenlemeler şunlardır:

- Üçüncü ülke vatandaşları için AB genelinde geçerli tek tip mülteci statüsü,
- AB'de sığınma hakkı kazanamayan, ancak uluslararası korumaya ihtiyacı olan üçüncü ülke vatandaşları için tek tip bir ikincil koruma statüsü,
- Yaşanan kitlesel göç akınlarında yerinden edilmiş kişiler için ortak bir geçici koruma statüsü,
- Tek tip mülteci veya ikincil koruma statüsünün verilmesi ve bu statülerin geri alınması için ortak usuller,
- Sığınma ya da ikincil koruma başvurusunu incelemekten sorumlu üye devletin belirlenmesine yönelik kriterler ve mekanizmalar,
- Sığınma ya da ikincil koruma başvurusunda bulunan kişilerin ülkeye kabul koşullarına ilişkin standartlar,
- Sığınma, ikincil koruma ve geçici koruma ile ilgili üçüncü ülkeler ile ortaklık ve iş birliği (Lizbon Antlaşması 2009: m.78/2).

Bu maddeden anlaşılacağı üzere, daha önce oluşturulan mülteci statüsü ve ikincil koruma statüsünden sonra kitlesel göç hareketlerine yönelik çıkarılan geçici koruma statüsü Antlaşma bünyesine katılmıştır

³⁸ Lizbon Antlaşması (2009), <https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>, 2 Kasım 2017'de erişildi.

(Özgür ve Özer 2010: 91). Antlaşmanın 80. maddesinde ise, AB'nin sığınma ve göç ile ilgili yapacağı her türlü düzenlemenin ve yürüteceği her türlü politikanın mali etkileri de dahil olmak üzere üye devletlerin dayanışması ve sorumluluğun adil paylaşımı ilkesine uygun olması gerektiği vurgulanmıştır (Lizbon Antlaşması 2009: m.80).

ABİA 294. maddeye dayanarak, sığınma hakkı ile ilgili tüm düzenlemelerin olağan yasama usulü³⁹ uyarınca kabul edilmesi öngörülmektedir. Bu doğrultuda, AP önceki yasal düzenlemelere oranla sığınma politikalarını belirlemede daha aktif bir rol elde etmiştir (Kaunert ve Léonard 2012: 16).

Lizbon Antlaşmasıyla birlikte sığınma ve göç konusunda Avrupa Birliği Adalet Divanının (ABAD) da yetkileri arttırılmıştır. Lizbon Antlaşmasıyla ABAD'da yapılan değişikliklerden özellikle iki tanesi mahkemenin sığınma konusu ile ilgili gelecekte vereceği kararlar açısından önemli yer tutmaktadır (Garlick 2010: 59). Bunlardan ilki, ulusal mahkemelerin ön karar⁴⁰ talep etme yetkisinin genişletilmesidir. Kendisine karşı temyiz yolu bulunmayan ulusal mahkemelere verilen bu yeki kaldırılmış⁴¹ ve tüm ulusal mahkemelere sığınma ve göç ile ilgili konularda ön karar talep etme yetkisi verilmiştir. Böylelikle, üye devletlerin ilk derece mahkemelerinde görülen sığınma hakkıyla ilgili davalar ön karar prosedürüyle ABAD'ın önüne gelebilmektedir. Bu yeni düzenleme sayesinde Dublin Sistemi ile ilgili davaların ABAD tarafından bakılmasının önü açılmıştır (Garlick 2010: 60). İkinci önemli değişiklik ise, 7 Aralık 2000 tarihli AB Temel Haklar Şartının bağlayıcılık kazanması olmuştur. Temel Haklar Şartının 18. maddesinde 1951 Cenevre Sözleşmesine ve 1967 Protokolüne uygun olarak sığınma hakkı güvence altına alınmıştır. Bu maddeye dayanarak yapılacak başvurular sadece ABAD'a değil, aynı zamanda ulusal mahkemelere de yapılabilecektir. Benzer şekilde, Şart'ın 19. maddesi de geri göndermeme ilkesini teyit ederek bu ilkenin uygulanmasını güçlendirmiştir (Garlick 2010: 61). Buna ilaveten Temel Haklar Şartının bağlayıcılık kazanması, ABAD'ın Özgürlük, Güvenlik ve Adalet alanında yer alan tüm konuları inceleyebilmesinin önünü de açmıştır (Özkan 2013: 219).

2.4.2. Stockholm Programı

Lizbon Antlaşmasıyla getirilen düzenlemeler Tampere ve Lahey

³⁹ Olağan yasama usulü çerçevesinde Komisyon'un önerisi üzerine AP ve Konsey ortaklaşa karar alır. AP'nin bir yasama önerisini reddetmesi veto etkisi doğurmaktadır.

⁴⁰ Bir üye devlet mahkemesi kendi kararını vermek için konuya ilişkin bir karara gerek duyarsa, ABAD'dan bu sorun hakkında karar vermesini talep edebilir.

⁴¹ Bkz. Amsterdam Antlaşması 68. Madde.

programlarından sonra yeni bir programın hazırlanmasını zorunlu kılmıştır. Bu amaçla 2009 yılında, “Vatandaşlarına Hizmet Eden ve Koruyan Açık ve Güvenli bir Avrupa” hedefi ile 2010-2014 yıllarını kapsayan Stockholm Programı hazırlanmıştır.⁴²

Programın sığınma politikasına yönelik hedefleri “Sığınma: Ortak bir Koruma ve Dayanışma Alanı” isimli 6.2. başlığın altında yer almaktadır. Bu Program ile sığınma konusunda temel olarak hedeflenen, ortak bir sığınma prosedürüne ve uluslararası koruma sağlananlar için tek tip bir statüye dayanan ortak bir koruma ve dayanışma alanı oluşturmaktır. (Stockholm Programı 2009). Bu dönemde yükselen güvenlik kaygılarının da etkisiyle Avrupa Konseyi, AP’ye ve Konsey’e ortak sığınma prosedürlerinin ve tek tip koruma statüsünün 2012 yılına kadar bitirilmesi çağrısı yapmıştır (Kaunert ve Léonard 2012: 18).

Programın ortak bir koruma alanı isimli 6.2.1. başlığında sığınma konusunda üye devletlerin ulusal mevzuatları ile uygulamaları arasındaki farklılığa dikkat çekilmiş, OASS’nin tamamlanmasının bu dönem de temel politika olacağı vurgulanmıştır. Bu noktada bir kez daha 1951 Cenevre Sözleşmesinin ve 1967 Protokolünün sığınma ile ilgili ortak bir politika oluşturma konusundaki önemine değinilmiştir. Bu bağlamda, Komisyon’un bu konudaki raporu doğrultusunda, AB’nin 1951 Cenevre Sözleşmesine ve 1967 Protokolüne katılmayı talep etmesi gereği üzerinde durulmuştur. Yine bu başlık altında, Avrupa Sığınma Destek Ofisinin (EASO) OASS’nin gerçekleştirilmesinde önemli bir araç olacağı ve üye devletler arasındaki her türlü konuda pratik iş birliğini güçlendireceği vurgulanmış; üye devletlerin EASO çalışmalarında aktif rol almaları istenmiştir. Ayrıca Dublin Sisteminin OASS için köşe taşı olmayı sürdürdüğüne değinilmiş, EURODAC sistemi ile ilgili ise Komisyon’un bir fizibilite çalışması yapması ve bu sistemi tüm OASS için bir destek aracına dönüştürmesi istenmiştir (Stockholm Programı 2009).

6.2.2. numaralı “üye devletler arasında sorumluluk paylaşımı ve dayanışma” başlığı altında, üye devletlerden sığınma baskısı ile karşı karşıya kalan diğer üye devletler ile etkin bir dayanışma içerisinde olmaları istenmiştir. Üye devletler arasında sorumluluğun gönüllü ve koordineli olarak paylaşılmasına yönelik bir mekanizma geliştirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca, üye ülkelerin ulusal sığınma kapasitelerinin geliştirilmesinin OASS hedefi için olan önemine değinilmiş ve üye devletlerin ulusal sığınma sistemlerini geliştirirken birbirlerine destek olmaları gerektiği belirtilmiştir (Stockholm Programı 2009).

⁴² Stockholm Programı (2009),

<http://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EN/TXT/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010XG0504(01)), 7 Kasım 2017’de erişildi.

6.2.3. başlıkta ise sığınmanın dış boyutuna değinilmiş; Birliğin büyük mülteci nüfuslarına ev sahipliği yapan üçüncü ülkeler ile ortaklık ve iş birliği içerisinde hareket etmesi gereği vurgulanmıştır. Bu bağlamda, üçüncü ülkelerin etkin koruma kapasitelerinin geliştirilmesinin ve bu amaçla Lahey programı döneminde tesis edilen Bölgesel Koruma Programının geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca, Birliğin BMMYK ile olan ilişkilerini geliştirmesi tavsiye edilmiştir (Stockholm Programı 2009).

Stockholm Programının genel olarak üye devletler arasındaki sığınma konusunda baskı altında olan üye devletlere etkili bir dayanışma mekanizması (kölfe paylaşımı) geliştirmek ve bu amaç için de EASO'yu etkin bir şekilde kullanmaktır.⁴³

2014 yılında Stockholm Programının öngörülen süresinin sona ermesiyle birlikte Roma Programı adı verilen 2015-2019 yıllarını kapsayan yeni bir dönemin başlaması öngörülmüştür. Fakat bu Programın tartışıldığı Ypres Zirvesinde yeni bir program yerine yasal ve operasyonel planlama için bir takım stratejik yönergelerin çıkarılması uygun görülmüştür. Zira, Stockholm programı 81 sayfalık çok uzun ve detaylı yapısıyla adeta bir alışveriş listesine benzemektedir. Bu nedenle çıkartılacak stratejik yönergeler vasıtasıyla bu listede yer alan düzenlemelerin tamamlanması hedeflenmiştir. (Léonard ve Kaunert 2016: 144).

2.4.3. Dublin III Tüzüğü

Lahey Programı döneminde Dublin Sisteminin yeniden değerlendirilmesi gerektiği ortaya konulmuş, Komisyon 2008 yılında Dublin II Tüzüğü'nün gözden geçirilmesi önerisini yapmıştır. Bu öneri doğrultusunda Konsey ve AP'de yapılan çalışmalar ve istişare toplantıları neticesinde önemli ölçüde revize edilen Tüzük, kısaca Dublin III Tüzüğü adıyla Temmuz 2013'te yürürlüğe girmiştir.⁴⁴ Tüzüğü'nün yenilenmesindeki temel amaç Dublin Sisteminin uygulanmasında etkinliği arttırmak ve Dublin prosedürlerine tabi olan kişilere daha yüksek koruma standartları sağlamak olmuştur (Hruschka 2015: 470).

Yenilenen Tüzük ile sistemin etkinliğinin artırılmasına yönelik ilk önemli değişiklik, Dublin III Yönetmeliğine "uluslararası koruma" (mültecilerin korunması dışında ikincil korumayı da içeren) kavramını

⁴³ EP (2017),

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/580866/IPOL_PERI\(2017\)580866_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/580866/IPOL_PERI(2017)580866_EN.pdf), 8 Kasım 2017'de erişildi.

⁴⁴ Dublin III Tüzüğü (2013),

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF> 12 Kasım 2017'de erişildi.

dahil ederek Dublin sisteminin OASS ile aynı düzlemde yer almasını sağlamak olmuştur. Bu değişiklik ile birlikte Dublin prosedürlerinin kapsamı genişlemiş; Dublin Sistemi mülteci statüsü elde etmek için yapılan sığınma başvurularının yanında uluslararası korumanın kapsamına giren herkes için uygulanabilir hale gelmiştir (Dublin III Tüzüğü: para.10). Bu değişiklik aynı zamanda Dublin Sistemi çerçevesinde sorumlu üye ülkeye transfer edilmek istemeyen sığınmacıların, mülteci statüsüne başvurmayıp diğer ulusal insani koruma prosedürlerine ve geri göndermeme ilkesine güvenip Dublin Sistemini atlatmaya çalışmalarına karşı getirilmiş bir değişiklik olmuştur. Bu durumdaki kişiler Dublin Sistemi çerçevesinde sorumlu üye ülkeye transfer edilmekten kurtulsa da kalmayı başardıkları ülkede belirsiz bir statüyle karşı karşıya kalmaktaydılar (Hruschka 2015: 472).

Dublin II Tüzüğünde belirlenen sorumlu üye ülkenin tespitine ilişkin kriterler Dublin III Tüzüğünde de korunmuştur. Bununla birlikte, Dublin sisteminin bu son versiyonunda, tüm sığınma prosedürleri sistematik bir şekilde düzenlenmiş, sığınmacıların hakları ve devletlerin yükümlülükleri açıklığa kavuşturulmuş, reşit olmayanların ve bakıma muhtaç kişilerin korunması konusunun kapsamı genişletilmiştir. Buna ilaveten, kriz yönetimi ve krize hazırlığı da içeren hassas bir erken uyarı mekanizması da geliştirilmiştir. Ayrıca, yeni Tüzük kısmen de olsa ABAD'ın ön kararlarında oluşturduğu bazı tartışmalı hükümlerin yorumlarını da içermektedir (Morgades-Gil 2015: 436).

Dublin Sisteminin verimli bir şekilde çalışması için hayati bir öneme sahip olan EURODAC sistemi de gözden geçirilmiş ve sadece birkaç küçük değişiklik ile 21 Haziran 2015'te yürürlüğe girmiştir. Yapılan değişiklik genel olarak EURODAC verilerinin bazı koşullar altında yargı makamlarının ve Europol'ün kullanılabilmesini öngörmektedir (Hruschka 2015: 475).

Yapılan yenileme çalışmalarına rağmen, Dublin sistemi sorumluluk paylaşımı açısından aynı kriterlere dayanmaya ve tüm üye devletlerin sığınma sistemlerinin sağladığı korumanın ve bu korumanın içeriğinin benzer olduğu yönündeki yanlış varsayıma dayanmaya devam etmektedir (Morgades-Gil 2015: 436).

2.5. Avrupa Birliği Ortak Sığınma Sistemi Araçları

2.5.1. Güvenli Üçüncü Ülke

Güvenli üçüncü ülke kavramı genel olarak, bir sığınmacının iltica başvurusu yapacağı ülkeye giderken geçtiği ülke veya ülkelerden birinin güvenli bir ülke olarak kabul edilmesi halinde, ilgili sığınmacının geçtiği bu "güvenli" ülkeye gönderilmesine dayanmaktadır (Hathaway 2005: 295). Bu kavram mülteci hukukunda da yer almakla birlikte daha çok AB tarafından sığınmacıların birlik dışında tutulması için başvuru

yöntemlerden biri olmuştur (Hathaway 2005: 293).

“Güvenli Üçüncü Ülke” kavramı 2005 yılında yürürlüğe giren “Sığınma Prosedürleri Yönergesinin” 27. maddesinde düzenlenmiştir.⁴⁵ İlgili maddeye göre üye ülkelerin, bir ülkeyi güvenli üçüncü ülke olarak kabul edebilmesi için bu ülkede sığınmacıların aşağıdaki ilkelere uygun olarak muamele gördüğünden emin olmaları gerekmektedir. Bu ilkelere göre:

- Bu ülkede, ırk, din, tabiiyet, belli bir sosyal gruba mensubiyet veya siyasi düşünce nedeniyle özgürlüğün ve yaşamın tehdit edilmemesi,
- 1951 Cenevre Sözleşmesi uyarınca “geri göndermeme” ilkesine uyulması,
- Bu ülkede, uluslararası hukuk uyarınca işkence, insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele görme ihtimali olan bir ülkeye gönderilmenin yasaklanmış olması,
- Bu ülkede, kişilerin mülteci statüsüne başvurma imkânı olması ve bu statüyü kazanmaları halinde Cenevre Sözleşmesi uyarınca korumadan yararlanabilmeleri gerekmektedir (Sığınma Prosedürleri Yönergesi 2005: m.27/1).

Yönergeye göre “güvenli üçüncü ülke” kavramı ulusal mevzuatlardaki düzenlemelere tabi olmaktadır (Sığınma Prosedürleri Yönergesi 2005: m.27/2). Tüm AB üyesi ülkeler güvenli ülke olarak kabul edildiğinden bu kavram genelde AB üyesi olmayan veya AB üyesi olmaya aday ülkeleri kapsamaktadır. Bu bağlamda, her üye ülke kendi ulusal mevzuatları uyarınca AB üyesi olmayan üçüncü ülkeleri güvenli ülke olarak kabul edebilmektedirler.⁴⁶

Yönergenin 27/4. maddesinde güvenli kabul edilen bir üçüncü ülkenin sığınmacıları kendi ülkesine kabul etmeme durumu düzenlenmektedir. Böyle bir durumda, üye devletler II. Bölümde açıklanan temel ilkelere ve güvencelere uygun olarak kendi ülkelerinde sığınma prosedürlerine erişimin sağlandığından emin olmakla yükümlüdürler

⁴⁵ Sığınma Prosedürleri Yönergesi (2005). <http://www.refworld.org/docid/4394203c4.html> 11 Ocak 2018’de erişildi.

⁴⁶ Bu noktada özellikle AB dış sınırları oluşturan ve sığınmacı akınlarına maruz kalan Yunanistan, Macaristan, İtalya gibi üye ülkeler bu sığınmacı yükünden kurtulmak amacıyla sınırdaş olduğu üçüncü ülkeleri güvenli ülke olarak kabul etmektedir. Macaristan’ın Sırbistan’ı, Yunanistan’ın ise Türkiye’yi “güvenli üçüncü ülke” olarak kabul etmesi ve Geri Kabul Antlaşmaları vasıtasıyla potansiyel sığınmacıları bu ülkelere göndermeleri bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

(Sığınma Prosedürleri Yönergesi 2005: m.27/4).

AB hukukunda “Güvenli üçüncü ülke” kavramı dışında “güvenli menşe ülke”, “ilk sığınma ülkesi” ve “süper güvenli Avrupa ülkeleri” kavramları da yer almaktadır. Bu kavramlar birbirleri ile yakından ilgili olsalar da her biri sığınma bağlamında farklı amaca ve uygulamaya sahip kavramlardır ve her biri AB toprakları içerisinde sığınma prosedürlerine erişimi kısıtlamaya yönelik tedbirlerdir (Hunt 2014: 502). “Güvenli menşe ülke kavramı” üye ülkelerin, bir üçüncü ülkede genel ve süreklilik içeren zulüm, işkence, aşağılayıcı ve insanlık dışı muamele ve ayrımcılıktan kaynaklı silahlı çatışma olmadığı ve bu nedenlerle mülteci üreten bir ülke olmadığı varsayımından hareketle bu ülkeyi güvenli kabul etmesine dayanmaktadır (Sığınma Prosedürleri Yönergesi 2005: Ek-2). Bu bağlamda, bir ülke “güvenli menşe ülke” olarak kabul edildikten sonra bu ülkelerin vatandaşlarının yapacağı sığınma başvuruları asılsız kabul edilmektedir. Bu durumda bir kişi sığınmacı olma koşullarını sağlasa bile ülkesi “güvenli” kabul edildiği için başvurusu geçersiz sayılmaktadır (Hunt 2014: 502). 2016 yılında AB Komisyonu tarafından açıklanan “güvenli menşe ülke” listesinde Türkiye, Bosna-Hersek, Kosova, Sırbistan, Arnavutluk, Makedonya ve Karadağ yer almaktadır.⁴⁷

“İlk sığınma ülkesi” kavramına göre bir sığınmacı herhangi bir üye ülkede veya üçüncü bir ülkede mülteci statüsüne ve onun sağladığı korumaya ya da diğer koruma türlerine sahipse üye ülkeler bu sığınmacının sorumluluğunu bu ülkelere transfer edebilmektedir (Sığınma Prosedürleri Yönergesi 2005: m.26). “Süper güvenli Avrupa ülkesi” kavramı ise, insan hakları ve mülteci koruma standartları yüksek olan, AB üyesi olmayan Avrupa ülkelerini kapsayan bir kavramdır. Bu ülkelerin vatandaşları üye ülkelere yasadışı olarak girmesi ve sığınma başvurusunda bulunması durumunda bu kişilere sığınma prosedürlerine erişim hakkı verilmemektedir (Hunt 2014: 502).

Sığınmacı yükünden kurtulmak isteyen AB üyesi ülkelerin, “güvenli üçüncü ülke” kavramı ve değinilen diğer kavramlar vasıtasıyla geri göndermeme ilkesini atlatmaya çalıştığını söyleyebiliriz. Bu kavramlar çoğunlukla Geri Kabul Antlaşmaları vasıtasıyla uygulamaya geçirilmektedir. Sığınmacılar zulümden kaçtıkları menşe ülkelerine gönderilmese de “güvenli” olarak kabul edilen ülkelere gönderilmektedirler. Carrera’nın da değindiği gibi, geri kabul süreci sonrası sığınmacının kaderi tamamen üçüncü ülkeye bırakılmakta ve bu kişinin akıbeti takip edilmemektedir (Carrera 2016: 55).

⁴⁷ OHCR (2016),

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/MHR/ReportLargeMovements/FI-DH2%20.pdf> 11 Ocak 2018’de erişildi.

2.5.2. Geri Kabul Antlaşmaları

Geri Kabul Antlaşmaları, yasadışı göç ve sığınma akınlarını AB'den uzak tutmak amacıyla AB ile üçüncü ülkelerin iş birliğini şekillendiren düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler, üçüncü ülke vatandaşlarının ya da vatansız kişilerin kendi ülkelerine veyahut AB topraklarına girmeden önce geçtikleri “güvenli üçüncü ülkelere” geri kabullerini sağlamak için yapılan, ortak idari kural ve koşulları belirleyen uluslararası antlaşmalardır (Carrera 2016: 1).

AB Geri Kabul Antlaşmalarının tarihi AB'nin kuruluşuna kadar dayanmakla birlikte özellikle 1990'lı yıllarda Doğu Bloğunun dağılmasıyla ortaya çıkan göç baskısına karşı çözüm yolu olarak görülmüştür. Bu dönemde genellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile üye ülkeler arasında ikili geri kabul antlaşmaları yapılmıştır (Batır 2017: 589). Bu dönemde yapılan ikili geri kabul antlaşmaları daha ziyade ilgili ülkelerin kendi vatandaşlarını geri kabul etmelerine dayalı olmuştur.

Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bu ikili geri kabul antlaşmalarını kabul etmesinde şüphesiz bu ülkelerin vatandaşlarına yönelik vize muafiyeti verilme vaadi etkili olmuştur. Buna ilaveten, geri kabul antlaşmalarının AB'ye üyeliğin örtülü bir koşulu olarak sunulması da ilgili ülkelerin bu antlaşmaları kabul etmesinde teşvik edici bir unsur olmuştur (Bouteillet-Paquet 2003: 364).

Amsterdam Antlaşmasının yürürlüğe girmesiyle beraber sığınma ve göç ile ilgili politikalar topluluk sütununa aktarılmıştır. Bu bağlamda, Amsterdam Antlaşması öncesi geri kabul antlaşmalarından farklı olarak, AB organları üçüncü ülkeler ile geri kabul antlaşmaları imzalama yetkisi elde etmiştir. Ayrıca, bu dönem geri kabul antlaşmaları sadece antlaşma yapılan üçüncü ülkenin vatandaşlarının geri kabulünü değil, bu ülkeyi transit geçişte kullanan diğer üçüncü ülke vatandaşlarının da geri kabulünü kapsamına almıştır (Batır 2017: 594).

2009 Lizbon Antlaşmasıyla birlikte geri kabul antlaşmaları daha güçlü bir yasal zemine oturtulmuştur. ABİA'nın 79/3. maddesinde: “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 akdedebilir” ifadesi yer almaktadır (Lizbon Antlaşması 2009: m.79/3). Geri kabul antlaşmasıyla ilgili bu hüküm ile AB'ye açık bir şekilde geri kabul antlaşması akdetme yetkisi verilmekte, aynı zamanda, bu antlaşmaların kapsamı açıklığa kavuşturulmaktadır (Billet 2010: 60).

Geri Kabul Antlaşmaları özünde bulunma ve ikamet izni olmayan düzensiz göçmenleri geri göndermeyi amaçlayan yasal araçlardır. Ancak

uygulamaya baktığımız zaman, geri kabul antlaşmaları metinlerinde sığınmacı ve mültecilere değinilmediğine ve bu kişilerin AB'den çıkartılmasını kolaylaştırmak için kullanıldığını görmekteyiz (Coleman 2009: 223). Bu bağlamda, geri kabul antlaşmaları metinlerinde yasadışı göçmenler ile sığınmacılar arasında net bir ayırım yapılmaması ve sığınmacıların düzensiz göçmenler ile aynı muameleyi görmesi bu antlaşmalara yöneltilen temel eleştirilerdendir. Bir diğer temel eleştiri ise, geri kabul antlaşmalarının sağlam temelleri olmayan “güvenli üçüncü ülke” konsepti üzerine inşa edilmesidir. Bu durumda, üye ülkeler kişilerin gönderilebileceği “güvenli bir üçüncü ülke” bulunması halinde iltica başvurusunu dikkate almayıp bu ülkeye göndermektedirler. Bu durum, geri göndermeme ilkesi başta olmak üzere mülteci hukukundan kaynaklanan yükümlülüklerin ihlalini arttırmaktadır (Coleman 2009: 224-225).

AB bugüne kadar 17 devlet ile geri kabul antlaşmaları imzalamış ve bunların hepsi yürürlüğe girmiştir. Aşağıdaki tabloda yer alan ülkeler ile yapılan geri kabul antlaşmaları küçük farklılar taşımakla birlikte esasen aynı kapsamdadır. Bu ülkeler ile yapılan antlaşmaların çoğu vize kolaylığı ya da vize serbestisi antlaşmaları gibi vaatler verilerek yapılabilmektedir. (Göçmen 2014: 26).

Tablo 3.1: AB Geri Kabul Antlaşmaları

Devletler	Geri Kabul Antlaşması İmza Tarihi	Geri Kabul Antlaşması Yürürlük Tarihi
Hong Kong	27 Kasım 2002	1 Mart 2004
Makau	13 Ekim 2003	1 Haziran 2004
Sri Lanka	4 Haziran 2004	1 Mayıs 2005
Arnavutluk	14 Nisan 2005	1 Mayıs 2006
Rusya	25 Mayıs 2006	1 Haziran 2007
Ukrayna	18 Haziran 2007	1 Ocak 2008
Makedonya	18 Eylül 2007	1 Ocak 2008
Bosna-Hersek	18 Eylül 2007	1 Ocak 2008
Karadağ	18 Eylül 2007	1 Ocak 2008
Sırbistan	18 Eylül 2007	1 Ocak 2008
Moldova	10 Ekim 2007	1 Ocak 2008
Pakistan	26 Ekim 2009	1 Aralık 2010
Gürcistan	22 Kasım 2010	1 Mart 2011
Ermenistan	19 Nisan 2013	1 Ocak 2014
Azerbaycan	28 Şubat 2014	1 Eylül 2014
Türkiye	16 Aralık 2013	1 Ekim 2014

Devletler	Geri Kabul Antlaşması İmza Tarihi	Geri Kabul Antlaşması Yürürlük Tarihi
Cape Verde	18 Nisan 2013	1 Aralık 2014

Not: Bu tablo Komisyonun “Return & Readmission” isimli çalışmasından yararlanılarak hazırlanmıştır.⁴⁸

2.5.3. Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansı (FRONTEX)

Birlik dış sınırlarını yönetmek ve yasadışı göç ile mücadele etmek amacıyla 2004 yılında oluşturulmuş ve operasyonlarına 2005 yılında başlamış bir AB kurumudur. Bu kurumun temel görevleri: dış sınırların yönetimine yönelik üye devletler ile operasyonel iş birliğini koordine etmek, ulusal sınır muhafızlarının eğitiminde üye devletlere yardım etmek ve ortak eğitim standartları tesis etmek, yıllık risk analizleri oluşturmak, dış sınırlarda teknik ve operasyonel desteğe ihtiyaç duyulduğunda üye devletlere yardım etmek ve son olarak geri gönderme operasyonlarında üye devletlere yardımcı olmak şeklinde sıralanabilir (Leonard 2009: 372). Frontex üye devlet sınırlarında bağımsız faaliyetler yürütebilen bir kurum değildir. 2016 ve 2019 yılında Frontex Yönetmeliğinde yapılan değişikliklerde eklenmek istenen, Frontex’in AB dış sınırlarının düzensiz göçe karşı korunması noktasında bağımsız faaliyetler yürütebilmesi hedefi, üye devletlerin ulusal egemenliklerini sınırlandırmak konusunda isteksiz olmaları nedeniyle hayata geçirilememiştir (Bossong, 2019: 2). Bu nedenle Frontex, kriz zamanlarında operasyonel koordinasyon ve teknik destek sağlamakta; sorumlu üye ülkenin krizi yönetemediği durumlarda ise AB Bakanlar Konsey’inin kararıyla operasyonlara doğrudan katılabilmektedir (Frontex Tüzüğü, 2019: md. 42).

Frontex, ilk etapta üye devletler arasında operasyonel iş birliği, teknik hizmetler ve bilgi paylaşımı amacıyla oluşturulmuş ve bu amaçla ihtiyaç duyduğu beşeri ve maddi kaynakları üye devletlerden temin eden bir yapıda ortaya çıkmış olsa da özellikle 2015 yılında Avrupa’yı derinden sarsan mülteci krizinin etkisiyle kapsamlı bir güvenlik aparatına dönüşmeye başlamıştır. Özellikle 2016 ve 2019’da yenilenen tüzüğü ile birlikte Frontex’in yetkileri kayda değer ölçüde artırılmış; ajansa kendi personelini işe alma, ekipman temin etme gibi özerk yetkiler verilmesinin yanı sıra; üçüncü ülkelerde faaliyet yürütme, personel bulundurma ve geri gönderme operasyonları düzenleme gibi yetkiler de verilmiştir (Frontex Tüzüğü, 2019: md. 10, 36, 42, 71-78). Bu yenilenen tüzükler, kurumun hızlı bir

⁴⁸ “Return & Readmission”, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en , 12 Ocak 2018’de erişildi.

şekilde büyümesi ile paralellik göstermektedir. Frontex'e 2021-2027 yılları arasında 11,3 milyar avroluk bir bütçe ayrılmıştır. Frontex bu bütçe ile 10,000 kişiye kadar daimî bir operasyonel personel kadrosunu finanse etmeyi ve kendi gemilerini, araçlarını ve uçaklarını satın almayı hedeflemektedir (EC, 2018). Bu dönüşüm, Frontex'i yalnızca teknik bir sınır güvenliği kurumu olmaktan çıkartmış, AB'nin dış sınırlardaki önleyici sığınma ve göç politikalarının asli aktörlerinden biri haline getirmiştir.

Frontex her ne kadar yasadışı göç ile mücadele amacıyla kurulmuş olsa da sığınma arayan kişilerin bu hakka erişimini engellemeye çalışan dış sınırlarda yer alan üye devletlerin bu amaçlarına katkı sağladığı için eleştirilmektedir. Bu eleştirilerin büyük çoğunluğu, Frontex'in özellikle AB'nin güney deniz sınırlarında üye ülkeler ile birlikte yürüttüğü operasyonları kapsamaktadır. AB dış sınırlarını oluşturan üye ülkeler Frontex desteğiyle, geri gönderme yasağını atlatmak amacıyla yabancıların kendi sınırlarına ulaşmasını ya da menşe ülkelerini terk etmelerini engellemeye çalışmaktadır. (Bruin 2011: 22). Bu çerçevede, Akdeniz'de İtalya, Yunanistan, Malta ve Kıbrıs gibi üye ülkeler Frontex'in desteği ile sınır kontrolleri, ortak devriyeler ve sığınmacı teknelerinin geri gönderilmesini içeren operasyonlar gerçekleştirerek göçmenlerin ve potansiyel sığınmacıların sınırlarına erişmelerine engel olmaktadır.⁴⁹

BMMYK'nın bu konudaki temel eleştirisi, Frontex'in sığınmacılar ile yasadışı göçmenler arasında net bir ayırım yapmaması üzerine olmuştur. Göçmenlerin ekonomik nedenler ile ülkelerini terk eden kişiler olduğunu vurgulayan BMMYK, sığınmacıların ise zulüm ve şiddetten kaçan ve ülkelerine geri dönmeleri mümkün olmayan kişiler olduğunu belirtmiştir. (UNHCR 2010). Bu bağlamda BMMYK, sınır kontrollerinin sığınma başvurularına engel olmaması, ayrıca, bu kontrollerin ayrımcılık ve orantısız müdahale içermeyen ve geri göndermeme ilkesini ihlal etmeden uygulanması gerektiğinin altını çizmiştir. (Bruin 2011: 23).

2.5.4. Külfet Paylaşımı

AB sığınma politikasının bel kemiğini oluşturan Dublin Sisteminin temel prensibi, Birlik sınırlarına ilk giriş yapılan üye ülkeyi sığınma başvurularını incelemekle sorumlu tutmasıdır. Böylelikle, Birlik içerisindeki sığınmacıların ikincil hareketleri önlenmekte ve ilk ayak bastıkları üye ülkeye geri gönderilmektedirler. Ancak, bu sistem ile birlikte Birliğin dış sınırlarının korunması ve bunun maddi külfeti orantısız bir şekilde AB dış sınırlarında yer alan Yunanistan, İtalya, Macaristan, İspanya ve Polonya gibi üye ülkelere yüklenmektedir (Thielemann ve Armstrong

⁴⁹ UNHCR (2010). <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4d022a946&query=frontex>, 14 Ocak 2018'de erişildi.

2013: 149).

Dublin Sisteminin dış sınırlarda yer alan üye ülkelere orantısız bir şekilde yüklediği bu yük ciddi insan hakları ihlalleri ile sonuçlanmaktadır. Gerek BMMYK'nın gerek diğer sivil toplum örgütlerinin verilerine göre, AB dış sınırlarında yer alan üye ülkelerin çoğunda kabul koşullarında, yaşam koşullarında ve sığınma sistemlerinde ciddi eksiklikler bulunmaktadır. Artan mülteci yükü bu eksiklikler ile birleşince bazı üye ülkelerde iltica prosedürlerine erişimin kısıtlanmasına, mevcut sığınma başvurularının ise birikmesine ve sığınmacıların insani olmayan gözetim koşullarında tutulmasına neden olmaktadır (Carrera, Guild vd. 2015: 13).

Bu bağlamda, Dublin Sisteminin ciddi bir reforma ihtiyacı olmasına rağmen, özellikle AB'nin merkezini oluşturan Almanya, Fransa, İngiltere gibi ülkeler kendi avantajlarına olduğu için Dublin Sistemini reforme etmeye yanaşmamaktadırlar (Bayraklı ve Keskin 2017: 123). Ancak, 2015 yılına gelindiğinde Suriye Krizi ve IŞİD'in etkisiyle evlerinden olan milyonlarca sığınmacının Avrupa'ya yönelmesi ve bunun neticesinde ortaya çıkan mülteci krizi, Dublin Sisteminin artık çökmeye başladığının göstergesi olmuştur. Bu dönemde, AB dış sınırlarında yer alan üye ülkeler çok ciddi bir şekilde kitlesel sığınmacı akınlarına maruz kalmışlardır. Sınır ülkeleri ile diğer üye ülkeler arasında külfet ve sorumluluk paylaşımına yönelik tam olarak işleyen bir mekanizmanın olmayışı, sınır ülkelerinin OASS'den farklı politikalar izlemesine neden olmuştur. Bu çerçevede, İtalya, Yunanistan ve Macaristan gibi sınır ülkeleri Dublin sistemini atlatmak amacıyla ülkelerine giren sığınmacıların kayıtlarını almamış ve bu kişilerin AB merkez ülkelerine olan yolculuklarına müdahale etmemiş hatta kolaylıklar sağlamıştır.⁵⁰

Dublin Sisteminin işlemez hale geldiği bu dönemde merkez AB ülkeleri Sistemi muhafaza edebilmek için kriz zamanı ile sınırlı birtakım düzenlemeler yapmışlardır (Carrera, Guild vd. 2015: 13). Bu bağlamda, sınırda yer alan üye ülkelerin yükünü hafifletebilmek ve sorumluluğun tüm

⁵⁰ İtalya, sığınmacılara geçici vize vererek onların Schengen alanına serbestçe girmelerini amaçlamakta ve böylelikle Dublin Sistemini atlatmaya çalışmaktadır. ("İtalya- Fransa Arasında Mülteci Krizi", <http://www.milliyet.com.tr/italya-fransa-arasinda-multeci-dunya/detay/2074424/default.htm> 25 Ocak 2018'de erişildi). Macaristan, Dublin Sistemini atlatmak amacıyla krizin ilk dönemlerinde ülkesine gelen sığınmacıların kayıtlarını almadığı gibi sığınmacıları otobüsler ile Avusturya sınırına kadar götürmüştür. ("Avusturya ve Almanya Binlerce Sığınmacı Bekliyor", http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/09/150906_multeci_kriz , 25 Ocak 2018'de erişildi). Yunanistan da benzer şekilde sığınmacıların topraklarını Macaristan üzerinden AB'ye ulaşmaları için kullanmalarına göz yummuştur.

AB ülkelerine dağıtılması amacıyla, 2015 yılında açıklanan “Avrupa Göç Ajandasında” kısa ve orta vadede yapılması gereken eylemler düzenlenmiştir. Kısa vadede (Acil olarak):

- Dublin Sisteminin “ayak basılan ilk üye ülke” prensibi yerine geçici ve kriz odaklı yeni bir sığınmacı yerleştirme mekanizması geliştirmek ve böylece sınırlarda yer alan üye ülkelerdeki sığınmacı yükünü diğer üye devletler arasında paylaşdırmak,
- 20.000 mülteciyi AB sınırları dışında yerleştirmek ve bunun için ekstra 50 milyon Euro’luk bir bütçe ayırmak,
- Frontex’in bütçesini ve kapasitesini üç katına çıkarmak,
- Dış sınırlarda yer alan üye ülkelerin acil durum fonunu 60 milyon Euro’ya çıkarmak ve sınır üye ülkelerine destek vermek üzere sığınmacıların kayıtlarının, kimlik bilgilerinin ve parmak izlerinin alınacağı, Frontex, Europol ve EASO uzmanlarının çalışacağı “erişim noktaları” (hotspots) oluşturmak gibi hedefler yer almaktadır (Carrera, Guild, vd. 2015: 4).

Yapılan bu düzenlemelerin de adil bir külfet ve sorumluluk paylaşımı sağladığını söyleyemeyiz. Örneğin yeni sığınmacı yerleştirme mekanizmasının uygulanmasına baktığımızda, İtalya ve Yunanistan’dan 160.000 sığınmacının AB üyelerine dağıtılması öngörülmektedir. Yerleştirme işlemleri 2015 Ekim ayında başlamış, Aralık ayına gelindiğinde ise Yunanistan’dan 54 İtalya’dan ise 130 sığınmacı AB ülkelerine yerleştirilmiştir. Bu hızla devam edildiği takdirde, 150 yıl sonra 160.000 sığınmacının AB ülkelerine dağıtımı tamamlanmış olacaktır (Carrera, Guild, vd. 2015: 6).

2.6. Avrupa Birliğı Ortak Sığınma Sistemine Yönelik Bazı Önemli İhlal Davaları

AB Ortak Sığınma Sisteminin temel mekanizması olan Dublin Sistemi, daha önce de değinildiği üzere, üye devletler açısından adil olmayan bir külfet paylaşımı mekanizmasına sahip olmasının yanında, aynı zamanda, sığınmacılara yaşam koşulları ve sosyal yardım olanakları iyi olan bir üye ülkeyi seçme hakkı vermemesi bakımından da eleştirilere konu olmaktadır.

Sığınmacılar daha iyi yaşam koşullarına sahip olabilmek için bir şekilde merkez AB ülkelerine ulaştıklarında Dublin Sistemi çerçevesinde, AB’ye ilk ayak bastıkları üye ülkelere geri gönderilmektedirler. Bu durum dış sınırlarda yer alan üye ülkelere adil olmayan bir yük yüklemekte öte yandan, sığınmacıları yaşam koşulları, sosyal yardım olanakları ve sığınma sistemleri eksikliklerle dolu ülkelerde belirsiz bir geleceğe de mahkum etmektedir. Zira bu sığınmacılar gönderildikleri sınır üye ülkelerinden de

“güvenli ülke” konseptleri ve geri kabul antlaşmaları vasıtasıyla üçüncü ülkelere gönderilebilmekte ve bu durum başta geri göndermeme ilkesi olmak üzere birçok insan hakkı ihlalinin yaşanmasına neden olmaktadır. İlgili sığınmacılar bahsedilen yasal araçlar vasıtasıyla üçüncü bir ülkeye gönderilmeler bile bu sefer de insanlık dışı koşullar altında dış sınır üye ülkelerinde kalmak zorunda kalmaktadırlar.

Mülteci hukukunda yer alan birçok hak ve ilke, gerek AB Temel Haklar Şartında gerekse Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) tarafından tanınmaktadır. Bu bağlamda, hem ABAD’ın⁵¹ hem de AİHM’in mültecilerin haklarıyla ilgili yaşanan ihlalleri inceleme konusunda yargı yetkisi bulunmaktadır. Özellikle AİHM’e bireysel başvuru yapılabilme imkânı olması ve ABAD’ın AİHM kararlarına atıfta bulunması ve üye ülkelere bu mahkemenin kararlarına uyulması gereğini hükme bağlaması sığınmacılar için önemli bir husustur.

Dublin Sisteminden kaynaklı ihlaller nedeniyle ABAD ve AİHM’de görülen birçok dava bulunmaktadır. Bu bölümde, belirli konularda emsal niteliği taşıyan davalar ele alınmıştır.

2.6.1. Avrupa Birliği Adalet Divanı N.S. ve M.E. Kararı

ABAD’da görülen bu dava⁵², İrlanda ve İngiltere istinaf mahkemeleri tarafından ön karar usulüyle Divan’a gönderilmiş iki ayrı davanın birleşiminden oluşmaktadır. Afgan uyruklu N.S Türkiye üzerinden Yunanistan’a girmiş burada gözaltına alınmış daha sonra buradan da İngiltere’ye ulaşmış burada sığınma başvurusunda bulunmuştur (Seidenberg 2013: 25). M.E davasında ise Afgan, Cezayirli ve İranlı 5 sığınmacı Yunanistan üzerinden İrlanda’ya ulaşmış ve burada sığınma başvurusunda bulunmuştur (Seidenberg 2013: 27).

İngiltere ve İrlanda, Dublin Sistemi çerçevesinde bu kişilerin sığınma başvurularını incelemekten sorumlu üye ülkenin Yunanistan olduğuna hükmetmiştir. Buna karşılık ilgili sığınmacılar buldukları ülkelerin Yüksek Mahkemelerine başvurarak, Yunanistan sığınma sisteminde eksiklikler olduğunu ve bu nedenle insanlık dışı muamele ile karşılaşabileceklerini savunmuşlardır.

İngiltere ve İrlanda istinaf mahkemeleri ön karar prosedürü kapsamında ABAD’a gönderdikleri davada Mahkeme’ye şu soruları

⁵¹ ABAD’ın bu konudaki yargı yetkisi ön karar prosedürü ve yorum ile sınırlıdır.

Ön karar talebiyle önüne gelen davalarda verdiği kararlar ise bağlayıcıdır.

⁵² C-411/10 ve C-493/10,

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=713705> , 10

Ocak 2018’de erişildi.

yöneltilmişlerdir: bu kişiler Dublin II Tüzüğü 3/1. maddesi kapsamında Yunanistan'a gönderilebilir mi? Aynı Tüzüğün 3/2. maddesi uyarınca sığınmacıyı sorumlu üye ülkeye gönderme hakkına sahip olan üye ülke bu başvuruyu aynı madde uyarınca kendisi inceleyebilir mi? (Özkan 2013: 239).

ABAD'ın verdiği karara göre, AB Ortak Sığınma Sistemi, 1951 Cenevre Sözleşmesinin tam ve kapsayıcı şekilde uygulanmasına dayanmaktadır ve hiç kimsenin zulüm görme riski olan yere gönderilemeyeceğini garanti altına almıştır. (C-411/10 ve C-493/10: para. 75). Ayrıca, tüm üye devletlerin AB Temel Haklar Şartına ve AİHM kararlarına riayet etmeleri gerektiği vurgulanmıştır (C-411/10 ve C-493/10: para. 80). Bu bağlamda, AİHM'in 2011 yılında verdiği M.S.S v. Belçika ve Yunanistan kararına (para. 88-90) atıfta bulunan Mahkeme, AİHM'in Yunan sığınma sistemindeki eksikliklerin BMMYK ve diğer insan hakları örgütlerinin raporlarıyla kanıtlandığını dolayısıyla üye devletlerin sığınmacıları, sığınma sisteminde ve kabul koşullarında eksiklikler olan üye ülkelere gönderemeyeceklerine hükmetmiştir (C-411/10 ve C-493/10: para. 94). Mahkeme böyle bir durumda, sığınmacının bulunduğu ülkenin (gerekmesi halinde) başvuruyu incelemesi ya da Dublin Sistemi çerçevesinde başka bir sorumlu üye ülkenin tespit edilmesi gerektiğine karar vermiştir (C-411/10 ve C-493/10: para. 107-108).

2.6.2. M.S.S. v. Belçika ve Yunanistan

AİHM'de görülen bu davada,⁵³ Afgan uyruklu MSS, ülkesini terk ettikten sonra AB'ye Yunanistan üzerinden giriş yapmış daha sonra Belçika'ya giderek burada sığınma başvurusunda bulunmuştur. Belçikalı yetkililer Dublin II Tüzüğüne dayanarak Yunan yetkililerden başvuru sahibinin sorumluluğunu üstlenmesini istemiştir. MSS ise yaptığı itirazda, Yunanistan'daki gözetli koşullarının kötü olduğunu, Yunan sığınma sisteminde eksiklikler olduğunu ve Yunanistan'a gönderilmesi halinde detaylı bir soruşturma yapılmadan hayati tehlike nedeniyle kaçtığı Taliban rejimi altındaki Afganistan'a geri gönderilmekten korktuğunu belirtmiştir. Bu itirazı reddedilen MSS Yunanistan'a gönderilmiş ve Atina havalimanında gözetli altına alınmıştır.

MSS Yunanistan'daki gözetli koşullarından, yaşam koşullarından ve etkili başvuru hakkından yararlanamamasından dolayı şikayetçi olmuştur. Buna ilaveten Belçika'dan, sığınma sisteminde eksiklikler olan, yaşam ve gözetli koşullarının kötü olduğu Yunanistan'a gönderilmesi ve bu konuda Belçika yargısına itiraz etme hakkı tanınmaması nedeniyle şikayetçi olmuştur.

⁵³ M.S.S. v. Belgium and Greece (2011), [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{\"itemid\":\[\"003-3407679-3824378\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{\) 3 Ocak 2018'de erişildi.

AİHM'in 21 Ocak 2011 yılında verdiği karar, Yunanistan'ın AİHS'in işkence ve insanlık dışı muamele yasağı ile ilgili 3. maddesini ve etkili başvuru hakkı ile ilgili 13. maddesini ihlal ettiği yönündedir. Buna ilaveten AİHM, MSS'yi Yunanistan'ın sığınma prosedürlerindeki eksikliklere ilişkin risklere ve 3. maddeye aykırı yaşam koşullarına maruz bırakması nedeniyle Belçika'nın 3. Maddeyi ihlal ettiğine karar vermiştir. Ayrıca, sığınma başvurusunda bulunan kişinin sınır dışı edilme kararına karşı başvurabileceği etkili bir başvuru yolu bulunmaması nedeniyle Belçika'nın 13. maddeyi ihlal ettiğine hükmetmiştir.

Bu dava AB sığınma hukuku açısından çok önemli bir yere sahiptir. Bu karar ile birlikte üye ülkelere, Dublin Sistemi çerçevesinde bir sığınmacıyı sorumlu üye ülkeye göndermeden önce bu ülkedeki kabul koşullarını, yaşam koşullarını ve geri göndermeme ilkesini güvence altına alıp almadığını inceleme sorumluluğu yüklenmiştir (Clayton 2011: 761). Bu karar ile birlikte Dublin Sistemi kapsamında Yunanistan'a sığınmacı gönderme işlemleri bu ülkedeki koşullar düzeline kadar askıya alınmıştır.

2.6.3. Hirsi Jamaa v. İtalya

AİHM'de görülen bu davada,⁵⁴ başvuranlar, İtalya'ya gitmek üzere Libya'yı üç tekne ile terk eden 200 kişilik bir grupta yer alan 11 Somali ve 13 Eritere'li sığınmacıdır. Başvuranların iddiasına göre, tekneleri 6 Mayıs 2009 tarihinde Güney Lampedusa'da İtalyan sahil güvenliğine ait üç gemi tarafından durdurulmuş ve teknelerde yer alan sığınmacılar İtalyan askeri gemilerine bindirilmişlerdir. Kimlikleri de dahil olmak üzere tüm şahsi eşyalarına el koyulmuş ve İtalyan yetkililerden herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Bu kişiler Trablus Limanı'na getirilip istekleri dışında Libya'lı yetkililere teslim edilmişlerdir.

7 Mayıs 2009 yılında yapılan bir basın toplantısında İtalya İçişleri Bakanı, açık denizlerde göçmen teknelerine yapılan müdahalelerin ve göçmenlerin Libya'ya geri gönderilmelerinin 4 Şubat 2009 yılında Libya ile yapılan çift taraflı anlaşmaların sonucu olduğunu söylemiş ve bu anlaşmaların kaçak göçmenlik ile mücadelede önemli bir dönüm noktası olduğunu belirtmiştir. İçişleri Bakanının 25 Mayıs 2009'da Senato'da yaptığı konuşmada ise, 6-10 Mayıs 2009 tarihleri arasında Libya ile yapılan çift taraflı anlaşmalar sayesinde 471 kaçak göçmenin açık denizlerde yakalanıp Libya'ya transfer edildiğini ifade etmiştir (Hirsi Jamaa v İtalya 2012: para.13).

⁵⁴ Hirsi Jamaa and Others v. Italy (2012), <http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfil/es/Original%20judgment%20-%20HIRSI%20JAMAA%20AND%20OTHERS%20v.%20ITALY.pdf> 3 Ocak 2018'de erişildi.

AİHM verdiği kararda, AİHS 1. maddesine⁵⁵ göre sığınmacıların İtalyan askeri gemileri içinde İtalya devletinin yetkisi altında olduğuna hükmetmiş ve AİHS 1. maddesinin İtalya tarafından ihlal edildiğine karar vermiştir. Mahkeme, AİHS'in 3. maddesinin ihlali durumunu hem Libya'da aşağılayıcı ve insanlık dışı muamele görme durumu hem de kişilerin kendi ülkelerine geri gönderilme riskiyle karşı karşıya kalma durumu kapsamında değerlendirmeye almıştır. Bu bağlamda Mahkeme, İtalya'nın ilgili sığınmacıları Libya'ya götürmekle bu kişileri bilerek 3. maddeye aykırı muameleye maruz bıraktığına hükmetmiş, ayrıca, Libya'da etkin bir sığınma sistemi olmadığı için ilgili kişilerin kendi ülkelerine geri gönderilme riski ile karşı karşıya kalmaları nedeniyle İtalya'nın AİHS 3. maddesini ihlal ettiğine karar vermiştir. Bunlara ilaveten Mahkeme tarafından, 4 no.lu Ek Protokolün 4. maddesinde yer alan "yabancıların toplu olarak sınır dışı edilmesi yasağının" ihlal edildiğine ve İtalya'nın bu kişilere etkin bir başvuru yolu sunmadığı için AİHS'in 13. maddesinin AİHS 3. maddesi ve 4 no.lu Ek Protokolün 4. maddesi ile birlikte ihlal edildiğine hükmetmiştir.

2.6.4. Sharifi ve Diğerleri v. İtalya ve Yunanistan

AİHM'de görülen bu davada,⁵⁶ 32 Afgan, 2 Sudan ve 1 Eritre uyruklu sığınmacı Yunanistan üzerinden İtalya'ya yasadışı olarak geçerken farklı zaman ve yerlerde yakalanmış, bu kişiler Ancona Limanı'nda toplandıktan sonra vakit kaybetmeden (ölüm, işkence ya da insanlık dışı muamele görmekten korktukları menşe ülkelerine gönderilme olasılığına rağmen) sığınma prosedürlerinde eksiklikler bulunan Yunanistan'a sınır dışı edilmişlerdir.

AİHM 21 Ekim 2014 yılında avukatları ile iletişim halinde olan 4 başvurucu ile ilgili verdiği kararda, İtalya'nın AİHS'ye Ek 4 no.lu Protokolün 4. maddesinde yer alan "yabancıların toplu sınır dışı edilmesi yasağını" ihlal ettiğine ve bu kişileri Yunanistan'a göndererek bu ülkedeki eksik ve sıkıntılı sığınma prosedürlerine maruz bıraktığı için aynı sözleşmenin 3. maddesini (işkence yasağı) ihlal ettiğine hükmetmiş; ayrıca mahkeme, bu kişilerin Ancona Limanı'nda sığınma prosedürlerine ya da diğer yasal başvuru yollarına erişimlerinin olmadığı gerekçesiyle, İtalya'nın ilgili sözleşmenin 3. maddesi ile bağlantılı olarak 13. maddesini (etkin başvuru hakkı) ihlal ettiğine karar vermiştir. Buna ilaveten Mahkeme, sığınma prosedürlerine ve diğer başvuru yollarına erişim konusundaki

⁵⁵ "Yüksek Sözleşmeciler Taraflar, kendi yetki alanları içinde bulunan herkese bu Sözleşme'nin birinci bölümünde açıklanan hak ve özgürlükleri tanurlar". AİHS 1. madde, <http://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf> 3 Ocak 2018'de erişildi.

⁵⁶ Sharifi and Others v. Italy and Greece (2014), [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{"itemid":\["003-4910702-6007035"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{), 3 Ocak 2018'de erişildi.

eksiklikleri nedeniyle, bu kişilerin zulüm görme tehdidi altında oldukları menşe ülkelerine sınır dışı edilme riski taşımaları yüzünden, Yunanistan'ın ilgili Sözleşmenin 3. maddesi ile bağlantılı olarak 13. maddesini ihlal ettiğine hükmetmiştir.

Mahkeme ayrıca, birçok davada yaşanan bir durum olarak, İtalyan sınır koruma görevlileri tarafından Adriyatik Denizi limanlarında Yunanistan'a gönderilmek üzere feribot kaptanlarına teslim edilen ve sığınma prosedürlerinden ve temel haklarından yoksun kalan kişilerin durumuna yönelik mevcut endişelerin paylaşıldığına hükmetmiştir. Ek olarak, Mahkeme, Dublin Sisteminin toplu ve rasgele sınır dışı etme işlemleri için bir gerekçe olarak öne sürülemeyeceğini vurgulamıştır.

2.6.5. Tarakhel v. İsviçre

AİHM'de görülen bu davada,⁵⁷ altı çocuklu bir Afgan aile İsviçre'ye sığınma başvurusunda bulunmuştur. İsviçre başvuruyu reddetmiş ve Dublin Sistemi çerçevesinde ailenin ilk giriş yaptığı ülke olan İtalya'ya geri gönderilmelerine karar vermiştir. AİHM'e başvuran aileye göre, maruz kalacakları muameleye ilişkin kişisel güvenceler verilmeden İtalya'ya geri gönderilmeleri durumunda, sığınma sisteminde aksaklıklar ve eksiklikler bulunan İtalya'da insanlık dışı ve aşağılayıcı muameleye maruz kalacaklarını iddia etmişlerdir. Ayrıca, İsviçreli yetkililerin kişisel ve ailesel durumlarını yeterince dikkate almadıklarını iddia etmişlerdir.

Mahkeme, İsviçreli yetkililerin, İtalyan yetkililerden ailenin bir arada tutulmasına ve çocukların yaşlarına uygun bir muamele görmesine yönelik kişisel güvenceler almadan Dublin Tüzüğü uyarınca başvuranları İtalya'ya geri göndermesi halinde Sözleşme'nin 3. maddesini (insanlık dışı ve aşağılayıcı muamele yasağı) ihlal etmiş olacağına hükmetmiştir. Bununla birlikte, Mahkeme, başvuranların ilgili sözleşmenin 3. madde uyarınca yapmış oldukları şikayetlerine yönelik etkin başvuru yoluna sahip olduğuna hükmetmiş; 13. madde (etkin başvuru hakkı) ile ilgi ihlal iddiasını açıkça temelden yoksun olduğu gerekçesiyle reddetmiştir.

AİHM Tarakhel kararıyla Dublin Sisteminin uygulanmasına yönelik yeni bir sınırlama getirmiştir. Mahkeme, bu davada olduğu gibi (çocukların varlığı) özel hassasiyet gerektiren durumlarda, Dublin Sisteminde yer alan ülkelerin yeterli kabul koşullarına sahip olup olmadığının incelenmesini zorunlu kılmıştır (Morgades-Gill 2016: 440).

⁵⁷ Tarakhel v. Switzerland (2014). [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{"itemid":\["003-4923136-6025044"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{) 4 Ocak 2018'de erişildi.

SONUÇ

Son yüzyılın en önemli insanlık sorunlarından biri hiç şüphesiz dünyadaki mültecilerin durumudur. Savaşların, krizlerin, ulusal/uluslararası çatışmaların ve hatta iklim değişikliğinin kapsamı ve şiddeti arttıkça buna paralel olarak dünya genelindeki mülteci sorununun kapsamı ve etkileri de artmaktadır. Bu sorunun çözümüne yönelik çalışmaların ise ne ölçüde yeterli olduğu tartışmalı bir konudur. Zira gerek 1951 Cenevre Sözleşmesi gerekse bu sözleşmedeki eksikliklerin yamalandığı 1967 Protokolü Soğuk Savaş döneminin siyasi konjonktürü içerisinde hazırlanmış ve yürürlüğe koyulmuş düzenlemelerdir. Bu düzenlemelerin tüm olumlu yanlarına rağmen sığınma hakkını temel bir insan hakkı olarak düzenlememesi ve takdir yetkisini devletlere bırakması bu dönemdeki siyasi tepkilerden çekinildiğinin açık bir göstergesi olmuştur.

Bu temel eksikliklerin yanında bir diğer eksiklik de 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin mülteci olma koşullarını sadece ırk, din, tabiiyet, belli bir sosyal gruba mensubiyet ve siyasi düşünceden kaynaklanan zulüm görme tehdidine bağlamış olmasıdır. Günümüzde iklim değişikliğinden kaynaklı olarak kıtlık, kuraklık, sel, deprem gibi doğal afetlerden etkilenen ve ülkelerini terk etmek zorunda kalan milyonlarca insan bulunmaktadır. Ayrıca, ülkesinde ciddi bir zulüm görme tehlikesi altında olan ancak ülkesini terk edemeyen birçok potansiyel mülteci bulunmaktadır. Bu bağlamda, Cenevre Sözleşmesinin günümüz koşullarına ve gerçekliklerine göre revize edilmesinde yarar vardır.

Eksiklikleri olmakla birlikte 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü uluslararası mülteci hukukunun temel belgeleri olarak AB mülteci hukukunun da temel kaynağını oluşturmaktadır. AB Temel Haklar Şartının 18. maddesinde, sığınma hakkının 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü uyarınca teminat altına alınması gerektiği açıkça belirtilmiştir. Gerek Tampere Bildirisiyle başlatılan "Ortak Avrupa Sığınma Sistemi" çalışmalarında, gerekse AB Kurucu Antlaşmasında 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü AB sığınma politikaları için temel dayanak olarak kabul edilmiştir. Bu bağlamda, AB sığınma politikalarının mülteci hukukunda yer alan kural ve yasaklara uygun olarak yürütülmesi gerekmektedir.

Ancak, hem OASS'nin temelini oluşturan Dublin Sistemi uygulamalarında hem de güvenli üçüncü ülke kavramı ve geri kabul antlaşmaları gibi Dublin Sistemi ile entegre uygulamalarda mülteci hukukunun ve insan haklarının temel kurallarının ihlal edildiğini görmekteyiz. Detaylandırılacak olursak, Dublin sistemi kapsamında merkez AB ülkelerinden, dış sınırlarda yer alan üye ülkelere gönderilen sığınmacılar

için burada iki seçenek olmaktadır: eğer bu sığınmacılar güvenli kabul edilen bir üçüncü ülkeden geçerek AB sınırlarına girdilerse güvenli üçüncü ülke konsepti ve geri kabul antlaşması vasıtasıyla bu üçüncü ülkeye gönderilmektedir. Bu üçüncü ülkedeki akıbeti ise takip edilmemekte ve zulümden kaçtığı menşe ülkesine gönderilme tehlikesiyle karşı karşıya kalabilmektedir. Bu durum ise mülteci hukukunun temel ilkelerinden biri olan geri göndermeme ilkesinin dolaylı ihlalini oluşturmaktadır. Diğer seçenek ise, merkez AB ülkelerine göre daha kötü yaşam koşullarına ve sığınma sistemine sahip sınır üye ülkelerinde sığınma başvurusunu yapmak ve bu süreçte gözetim altında kalıp insanlık dışı bir muameleyle yüzleşmektir. Bu durum, Yunanistan, Macaristan ve hatta kısmen İtalya gibi dış sınırlarda yer alan üye ülkelerde sıklıkla karşılaşılan bir durumdur. Öyle ki gerek ABAD'ın gerekse AİHM'in Dublin Sistemi çerçevesinde sığınmacıların bu ülkelere gönderilmesinin insan hakları ihlali olduğuna yönelik kararları mevcuttur.⁵⁸

2015 yılında yaşanan ve AB'yi derinden etkileyen mülteci krizi, AB'nin Tampere sürecinden bu yana kurmaya çalıştığı OASS'nin temellerini derinden sarsmıştır. Adil bir sorumluluk ve külfet paylaşırma mekanizmasının eksikliği, sığınmacı krizinin en çok etkilediği dış sınır üye ülkeleri başta olmak üzere birçok üye ülkenin OASS dışında politikalar izlemesine neden olmuştur. Sığınmacıların kayıtları sınır üye ülkeleri tarafından alınmadığı için Dublin sistemi adeta çökmüş, sığınmacıların AB merkez ülkelerine olan yolculuklarına müdahale edilmemiştir. Bu nedenle başta Almanya olmak üzere AB merkezinde yer alan üye ülkeler sınır kontrollerine başlayarak Schengen uygulamasını askıya almıştır.

2015 mülteci krizi sadece Ortak sığınma sisteminin ve Dublin sisteminin çöküşünü göstermemiş, insan hakları mefhumunun ve hukukun doğduğu yer olarak kabul edilen Avrupa'nın bu insanlık dramı karşısında nasıl sınıfta kaldığının da göstergesi olmuştur. Sınırlara çekilen dikenli teller, Akdeniz'de ölen binlerce sığınmacıya rağmen mülteci botlarının püskürtülmeye devam edilmesi, sığınmacıların gözetimine alınması ve insanlık dışı muameleyle maruz bırakılması gerek mülteci hukuku açısından gerekse insan hakları açısından birçok ihlali gözler önüne sermektedir. Dublin Sistemini ayakta tutmak için, 2015 yılında İtalya ve Yunanistan'daki 160.000 sığınmacının AB üyesi ülkelere dağıtılması kararlaştırılırken bile birçok ülke bu karara karşı çıkmış hatta bu kararı referanduma götüren üye ülkeler olmuştur. Nitekim bu karar çerçevesinde, üç ay içerisinde 26 AB üyesi ülkeye sadece 184 sığınmacının paylaşılabilmesi Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin ne durumda olduğunu gözler önüne sermektedir.

AB'nin, insan haklarına ve mülteci hukukuna riayet eden ve üye

⁵⁸ Bkz. ABAD NS ve ME Kararı, AİHM M.S.S. v. Belçika ve Yunanistan, Tarakhel v. İsviçre, Sharifi ve Diğerleri v. İtalya ve Yunanistan kararları.

lkeler arasında adil bir külfet paylaşımına dayanan ortak bir sığınma sistemine olan ihtiyacı açık bir şekilde ortadadır. Böyle bir sistemin oluşturulamaması ise sığınma hakkı ile ilgili takdirin ye ülkelerde kalmaya devam etmesine neden olacak ve temel bir insan hakkı olan sığınma hakkının egemenlik, güvenlik ve iç politika unsurlarına malzeme olması kaçınılmaz olacaktır. 2026 yılının haziran ayında yürürlüğe girmesi beklenen AB'nin "Yeni İltica ve G Paktı" bu sorunlara ne ölçüde cevap verebileceği ayrı bir tartışma konusudur. Henüz yürürlüğe girmediği için bu çalışmanın konusu olmayan yeni paktın, özellikle külfet paylaşımı sorunu konusunda önemli yenilikler getirmesi beklense de AB'nin süre giden güvenlik odaklı kısıtlayıcı mülteci politikalarının devamı niteliğinde olduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

Adam, Heribert (2015). "Xenophobia, Asylum Seekers, and Immigration Policies in Germany". *Nationalism and Ethnic Politics*. 21(4): 446-464.

AET Antlaşması (1957), (<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/2827,rometrpdf.pdf?0>, 24 Eylül 2017'de erişildi).

Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi (1969), (<http://www.igamder.org/wp-content/uploads/2015/03/afrika-birli%C4%9Fi-%C3%B6rg%C3%BCt%C3%BC-m%C3%BCltesi-haklar%C4%B1-s%C3%B6zle%C5%9Fmesi.pdf>, 17 Haziran 2017'de erişildi).

AIDA (2016). "Country Report: Germany", (<http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany> , 23 Ocak 2018'de erişildi).

AIDA (2015). "Country Report: Germany", (<http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany>, 23 Ocak 2018'de erişildi).

AIDA (2013). "Country Report: Germany", (<http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany>, 23 Ocak 2018'de erişildi).

AIDA (2016). "Country Report: Greece", (<http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece> , 29 Ocak 2018'de erişildi).

AIDA (2016). "Country Report: Hungary", (<http://www.asylumineurope.org/reports/country/hungary> , 6 Ocak 2018'de erişildi).

AIDA (2016). "Country Report: Italy", (<http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy> 31 Ocak 2018'de erişildi).

AİHS (1950), (<http://www.danistay.gov.tr/upload/avrupainsanhaklarisozlesmesi.pdf>, 3 Ocak 2018'de erişildi).

Akbatır, Fahrünnisa (1996). "Çocuk Hakları Sözleşmesi Işığında Mültecilik ve Çocuklar". *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*. 16(1-2): 1-18.

Albonico, Luigi vd. (2017). "Italy's Growing Refugee Problem", (<http://www.spiegel.de/international/europe/italy-refugee-problem->

spells-trouble-for-europe-a-1131506.html, 30 Ocak 2018'de erişildi).

Aljazeera Turk (2015). "Avrupa'da Sığınmacı Krizi Büyüyor", (<http://www.aljazeera.com.tr/haber/avrupada-siginmaci-krizi-buyuyor> , 28 Ocak 2018'de erişildi).

Amsterdam Antlaşması (1997), (<http://www.ikv.org.tr/images/files/A6-tr.pdf>, 5 Ekim 2017'de erişildi).

Apap, Joanna ve Carrera, Sergio (2003). *Towards A Proactive Immigration Policy for the EU?*. Brussels: CEPS.

Arsava, Füsün (2000). *Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları*. Ankara: A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.

Aybay, Rona ve Kibar Dardağan, Esra (2010). *Yabancılar Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Barnett, Laura (2002). *Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime*, (www.unhcr.org , 20 Ağustos 2017'de erişildi).

Batır, Kerem (2017). "Avrupa Birliği'nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye ile AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme". *Yönetim Bilimleri Dergisi*. 15(30): 585-604.

Bayraklı, Enes ve Keskin, Kazım (2017). "Avrupa'nın Mülteci Krizi". *Akademik İncelemeler Dergisi*. 12(2): 115-136.

Bayraklı, Enes ve Keskin, Kartal (2015). *Türkiye, Almanya ve AB Üçgeninde Mülteci Krizi*, İstanbul: SETA.

BBC Türkçe (2015). "Avusturya ve Almanya Binlerce Sığınmacı Bekliyor", (http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/09/150906_multeci_kriz, 25 Ocak 2018'de erişildi).

Bektaş, Eda (2015). "Almanya'nın Sığınmacı Politikası", (<http://pols.bilkent.edu.tr/people/sites/default/files/edabektas/files/ka-sim2015.pdf>, 23 Ocak 2018'de erişildi).

Betts, Alexander ve Loescher, Gill (2011). *Refugees in International Relations*. New York: Oxford University Press.

Billet, Carole (2010). "EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice". *European Journal of Migration and Law*. 12: 45-79.

BM Genel Kurulu 2312 Sayılı Karar (1967), (http://uhdigm.adalet.gov.tr/sozlesmeler/coktarafli-soz/bm/bm_25.pdf , 29 Temmuz 2017'de erişildi).

BMMYK (1997). *Dünya Mültecilerinin durumu 1997-98: Bir İnsanlık Sorunu*. Ankara: Oxford University Press.

BMMYK (1998). “Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında Elkitabı”, (http://www.unhcr.org.cy/fileadmin/user_upload/Turkish_-_handbook_on_procedures_and_criteria_for_determining_refugee_status.pdf), 1 Haziran 2017’de erişildi).

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

BMMYK (2016). “Mülteci ve Göçmen”, (http://www.unhcr.org.cy/fileadmin/user_upload/Images/UNHCR_Refugees_Immigrants_Trk_FINAL.pdf), 2 Temmuz 2017’de erişildi).

Boccardi, Ingrid (2002). *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*. The Hague: Kluwer Law International.

Boeles, Pieter ve Terlouw, Ashley (1997). “Minimum Guarantees for Asylum Procedures”. *International Journal of Refugee Law*. 9(3): 472-491.

Bossong, Raphael (2019). “The Expansion of Frontex: Symbolic Measures and Long-term Changes in EU Border Management”. *SWP*, 47: 1–8.

Bouteillet-Paquet, Daphné (2003). “Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States”. *European Journal of Migration and Law*. 5: 359-377.

Bozkurt, E. Özcan, M. ve Köktaş, A. (2006). *Avrupa Birliği Hukuku*. Ankara: Asil Yayın.

Bruin, René (2011). “Border Control: Not a Transparent Reality”. *The Future of Asylum in the European Union*. Ed. F. Goudappel ve H. Raulus. The Hague: TMC Asser Press. 21-42.

Cabot, Heath (2012). “The Governance of Things: Documenting Limbo in the Greek Asylum Procedure”. *PoLAR*. 35(1): 11-29.

Carrera, Sergio (2016). *Implementation of EU Readmission Agreements*. Brussels: Springer.

Carrera, Sergio ve Hertog, Leonhard den (2016). “A European Border and Coast Guard: What’s in a name?”, (<https://www.ceps.eu/publications/european-border-and-coast-guard-what%E2%80%99s-name>), 28 Ocak 2018’de erişildi).

Carrera, S. Blockmans, S. Gros, D. and Guild, E. (2015). “The EU’s Response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities”, (<https://www.ceps.eu/publications/eu%E2%80%99s->

[response-refugee-crisis-taking-stock-and-setting-policy-priorities](#) , 25 Ocak 2018’de erişildi).

Cartagena Bildirisi (1984), (<http://www.unhcr.org/about-us/background/45dc19084/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection.html> , 20 Haziran 2017’de erişildi).

Cenevre Sözleşmesi (1951), (http://www.danistay.gov.tr/upload/multecilerin_hukuki_durumuna_dair_sozlesme.pdf 17 Mayıs 2017’de erişildi).

Clayton, Gina (2011). “Asylum Seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece”. *Human Right Law Review*. 11(4): 758-773.

CNNTürk (2015). “Almanya Schengen’i Askıya Aldı”, (<https://www.cnnturk.com/dunya/almanya-schengen-i-askiya-aldi>, 23 Ocak 2018’de erişildi).

Coleman, Nils (2009). *European Readmission Policy Third Country Interests and Refugee Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

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

Çiçekli, Bülent (2014). *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*. Ankara: Seçkin Hukuk.

Dublin III Tüzüğü (2013), (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>, 12 Kasım 2017’de erişildi).

Dublin II Tüzüğü (2003), (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:EN:HTML>, 12 Ekim 2017’de erişildi).

Dublin Sözleşmesi (1990), (<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=celex%3A41997A0819%2801%29> , 18 Eylül 2017’de erişildi).

DW (2015). “Macaristan Romanya Sınırına da Tel Örgü Çekiyor”, (<http://www.dw.com/tr/macaristan-romanya-%C4%B1n%C4%B1r%C4%B1na-da-tel-%C3%B6rg%C3%BC-%C3%A7ekiyor/a-18715845> , 6 Ocak 2018’de erişildi).

DW (2015). “İltica Yasa Paketi Kabul Edildi” , (<http://www.dw.com/tr/iltica-yasa-paketi-kabul-edildi/a-18785419> , 23 Ocak 2018’de erişildi).

EC (2018). “Return & Readmission”, (https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en, 12 Ocak 2018’de erişildi).

EC (2008). “Sığınma Politikası Planı”, (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>, 30 Ekim 2017’de erişildi).

EC (2007). “Green Paper”, (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:52007DC0301>, 30 Ekim 2017’de erişildi).

EC (2005). “Lahey Programı Eylem Planı”, ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52005XG0812\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52005XG0812(01)), 22 Ekim 2017’de erişildi).

EC (1996). “Ortak Tutum”, (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:063:0002:0007:EN:PDF>, 3 Ekim 2017’de erişildi).

ECRE (2004). “Broken Promises - Forgotten Principles”, (<http://www.refworld.org/docid/4124b3cc4.html>, 20 Ekim 2017’de erişildi).

EDAL (2017). “The End of the Right to Asylum in Hungary?”, (<http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/end-right-asylum-hungary>, 7 Ocak 2018’de erişildi).

EP (2017). “The Common European Asylum System-Third Reform”, ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/580866/IPOLEPERI\(2017\)580866_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/PERI/2017/580866/IPOLEPERI(2017)580866_EN.pdf), 8 Kasım 2017’de erişildi).

EP Working Paper (2000). “Asylum in the EU Member States”, (http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/libe/pdf/108_en.pdf, 29 Eylül 2017’de erişildi).

EU (1992). “Council Resolution of 30 November 1992 on a Harmonized Approach to Questions Concerning Host Third Countries (London Resolution)”, (<http://www.refworld.org/docid/3f86c3094.html>, 30 Eylül 2017’de erişildi).

EU (1992). “Conclusions on Countries in Which There is Generally No Serious Risk of Persecution (London Resolution)”, (<http://www.refworld.org/docid/3f86c6ee4.html>, 29 Eylül 2017’de erişildi).

EU (1992). “Council of the European Union, Council Resolution of 30 November 1992 on Manifestly Unfounded Applications for Asylum (London Resolution)”, (<http://www.refworld.org/docid/3f86bbcc4.html>, 30 Eylül 2017’de erişildi).

EURODAC Tüzüğü (2003), (<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000R2725:EN:HTML>, 10 Ekim 2017’de erişildi).

Express (2017). “Italy Set to Invoke Wartime Law to Let 200.000 migrants head for UK, Germany and France”, (<https://www.express.co.uk/news/world/829232/Italian-Government-asylum-seekers-200-000-EU-visas-Schengen-scheme-travel>, 31 Ocak 2018’de erişildi).

Evangelinidis, Angelos (2016). “The Greek State’s Response to the Refugee Crisis and the Solidarity Movement”. *Contemporary Southeastern Europe*. 3(1): 32-36.

Feller, Erika (2001). “Evolution of International Refugee Protection”. *Journal of Law & Policy*. 5(129): 129-139.

Frontex (2019), Regulation (EU) 2019/1986. (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>, 20 Nisan 2026’da erişildi).

Frontex (2016). “Western Balkans Quarterly 3”, (http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_Q3_2016.pdf, 6 Ocak 2018’de erişildi).

Frontex (2016). “Risk Analysis for 2016”, (http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf, 28 Ocak 2018’de erişildi).

Frontex (2013). “Risk Analysis for 2013”, (http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2013.pdf, 28 Ocak 2018’de erişildi).

Garlick, Madeline (2006). “The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?”. *International Journal of Refugee Law*. 18(3-4): 601-629.

Garlick, Madeline (2010). “Common European Asylum System and the European Court of Justice”. *The Area of Freedom, Security and Justice Ten Years on Successes and Future Challenges under the Stockholm Programme*. Ed. Elspeth Guild vd. Brussels: European Union and Centre for European Policy Studies. 49-62.

Geddes, Andrew ve Scholten, Peter (2016). *The Politics of Migration & Immigration in Europe*. London: SAGE.

Goodwin-Gill, Guy S. ve McAdam, Jane (2007). *The Refugee in International Law*. New York: Oxford University Press.

Gorman, Robert F. ve Mihalkanin, Edward S. (2007). *Historical Dictionaries of Human Rights and Humanitarian Organizations*. Plymouth: Scarecrow Press.

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

Guchteneire, Paul De ve Pécoud, Antoine (2009). *Migration and Human Rights*. New York: Cambridge University Press.

Haddad, Emma (2008). *The Refugee in International Society Between Sovereigns*. New York: Cambridge University Press.

Hathaway, James C. (2005). *The Rights of Refugees Under International Law*. New York: Cambridge University Press.

Hathaway, James C. ve Foster, Michelle (2014). *The Law of Refugee Status*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hirsi Jamaa and Others v. Italy (2012), (<http://www.asylumlawdatabase.eu/sites/www.asylumlawdatabase.eu/files/aldfiles/Original%20judgment%20-%20HIRSI%20JAMAA%20AND%20OTHERS%20v.%20ITALY.pdf>), 3 Ocak 2018'de erişildi).

Hruschka, Constantin (2014). "The (Reformed) Dublin III Regulation—a tool for Enhanced Effectiveness and Higher Standards of Protection?". *ERA Forum*. 15: 469-483.

HRW (2016). "AB-Türkiye Arasındaki Göç ve Mülteciler Antlaşmasıyla İlgili Soru ve Cevaplar", (<https://www.hrw.org/tr/news/2016/03/07/287376>), 30 Eylül 2017'de erişildi).

Hunt, Matthew (2014). "The Safe Country of Origin Concept in European Asylum Law: Past, Present and Future". *International Journal of Refugee Law*. 26(4): 500-535.

ICRC (2010). "Internally Displaced Persons and International Humanitarian Law", (<https://www.icrc.org/en/document/internally-displaced-persons-and-international-humanitarian-law-factsheet>), 12 Ağustos 2017'de erişildi).

İltica Prosedürü, (<https://www.berlin.de/willkommenszentrum/tr/adim-1-uelkeye-gelis/iltica-proseduerue/>), 24 Ocak 2018'de erişildi).

İnat, Kemal (2016). "Almanya'nın Suriyeli Mültecilere Yönelik Politikası", (http://ormer.sakarya.edu.tr/20,3,,50,almanya_nin_suriyeli_multecilere_yonelik_politikasi.html), 23 Ocak 2018'de erişildi).

Juss, Satvinder Singh (2006). *International Migration and Global Justice*. London: Ashgate Publishing Limited.

Juss, Satvinder Singh (2005). "The Decline and Decay of European Refugee Policy". *Oxford Journal of Legal Studies*. 25(4): 749-792.

Karaşahin, Murat (2012). *Avrupa Birliği'nde Ortak Göç Politikası*

Oluşturma abalaları ve Ulusal Farklılıklar Sorunu. Ankara: İKG.

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

Klepp, Silja (2010). “A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea”. *European Journal of Migration and Law*. 12: 1-21.

Lahey Programı (2004), (http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TEXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2005.053.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2005:053:TOC), 22 Ekim 2017’de erişildi).

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

Lentini, Elizabeth (1985). “The Definition of Refugee in International Law: Proposals for the Future”. *Boston College Third World Law Journal*. 5 (2): 183-198.

Léonard, Sarah ve Kaunert, Christian (2016). “Beyond Stockholm: In Search of a Strategy for The European Union’s Area of Freedom, Security, and Justice”. *European Politics and Society*. 17(2): 143-149.

Leonard, Sarah (2009). “The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy”. *Journal of Contemporary European Research*. 5(3): 371-388.

Lizbon Antlaşması (2009), (<https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>), 2 Kasım 2017’de erişildi).

Loescher, Gill (1993). *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. New York: Oxford University Press.

Loescher, Gill vd. (2008). *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection into the 21st Century*. New York: Routledge Press.

Lomba, Da Sylvie (2004). *The Right to Seek Refugee Status in the European Union*. Antwerp- Oxford-New York: Intersentia.

Marinho, Clotilde ve Heinonen Matti (1998). “Dublin After Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice”. *EIPASCOPE*. 1998(3): 1-12.

Milliyet (2015). (“İtalya- Fransa Arasında Mülteci Krizi”,

<http://www.milliyet.com.tr/italya-fransa-arasinda-multeci/dunya/detay/2074424/default.htm> 25 Ocak 2018’de erişildi).

Morgades-Gil, Sílvia (2015). “The Discretion of States in the Dublin III System for Determining Responsibility for Examining Applications for Asylum” *International Journal of Refugee Law*. 27(3): 433-456.

Mooney, Erin (2005). “The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern”. *Refugee Survey Quarterly*, 24(3): 9-26.

M.S.S. v. Belgium and Greece (2011), ([https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{"itemid":\["003-3407679-3824378"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{)), 3 Ocak 2018’de erişildi).

Nathwani, Niraj (2003). *Rethinking Refugee Law*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.

New York Protokolü (1967), (http://uhdigm.adalet.gov.tr/sozlesmeler/coktarafisoz/bm/bm_13.pdf, 20 Temmuz 2017’de erişildi).

Odman, Tevfik (1995). *Mülteci Hukuku*. Ankara: A.Ü. SBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları.

OHCHR (2016).“ “Safe” Countries: A Denial of the Right of Asylum”, (<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/MHR/ReportLargeMovements/FIDH2%20.pdf>, 11 Ocak 2018’de erişildi).

Özcan, Mehmet (2005). *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku: Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*. Ankara: USAK.

Özer, Yeşim (2011). “Avrupa Birliği’nde Göç ve Sığınma Politikasının Avrupalılaştırma Süreci: Lizbon Antlaşması Sonrası Durum ve Türkiye’ye Etkileri”, *İstanbul Kültür Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(1): 107-148.

Özgür, Nurcan ve Özer, Yeşim (2010). *Türkiye’de Sığınma Sisteminin Avrupalılaştırılması*. İstanbul: Derin Yayınları.

Özkan, Işıl (2013). *Göç, İltica ve Sığınma Hukuku*. Ankara: Seçkin Hukuk.

Papagianni, Georgia (2006). *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*. Leiden- Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Park, Jeanne (2015). “Europe’s Migration Crisis”. (<https://www.cfr.org/backgrounder/europes-migration-crisis>, 6 Ocak 2018’de erişildi).

Pazarıcı, Hüseyin (1998). *Uluslararası Hukuk Dersleri II. Kitap*.

Ankara: Turhan Kitabevi.

Phillips, Janet (2011). *Asylum Seekers and Refugees: What are the Facts?*. Canberra: Department of Parliamentary Services.

Reçber, Kamuran (2012). *Avrupa Birliği Hukuku ve Temel Metinleri*. Bursa: Dora Yayınları.

Resmi Gazete (1968). S.12968.

Resmi Gazete (1949). S. 7217.

Rijpma, Jorrit J. (2010). “ Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States? ”, (https://www.files.ethz.ch/isn/117232/ARI69-2010_Rijpma_Frontex_Memeber_State_European_Union.pdf. 14 Ocak 2018’de erişildi).

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

Schengen Protokolü (1997), (<http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3AA11997D%2FPRO%2F02>, 7 Ekim 2017’de erişildi).

Schengen Anlaşması Uygulama Sözleşmesi (1990), ([http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922\(02\):en:HTML](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922(02):en:HTML), 27 Eylül 2017’de erişildi).

Seidenberg, Marian Paul (2013). “Mutual Trust 2.0: How the N.S./ M.E. and the M.S.S.

Cases Put an End to Blind Mutual Trust in the Dublin System”, (http://essay.utwente.nl/63706/1/MP_Seidenberg_Master_Thesis_asylum_law.pdf, 10 Ocak 2018’de erişildi).

Selm, Joanne Van (2004). *The EU as a Global Player in the Refugee Protection Regime*. Washington DC: Migration Policy Institute.

Sengenberger, Werner (2014). “Uluslararası Çalışma Örgütü Amaçları, İşlevleri ve Politik Etkileri”. Çev. O. Tezgel, (<http://library.fes.de/pdf-files/iez/10695.pdf>, 1 Eylül 2017’de erişildi).

Shah, Prakash Amritlal (2000). *Refugees, Race and the Legal Concept of Asylum in Britain*. London: Cavendish Publishing Limited.

Sharifi and Others v. Italy and Greece (2014), ([https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{"itemid":\["003-4910702-6007035"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{)}, 3 Ocak 2018’de erişildi).

Schengen Bölgesi , (<https://www.avrupa.info.tr/tr/schengen-bolgesi-602>, 5 Ekim 2017’de erişildi).

Sığınma Prosedürü Asgari Teminatları Hakkında Konsey İlke

Kararı (1995), (http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.1996.274.01.0013.01.ENG&toc=OJ:C:1996:274:TOC, 1 Ekim 2017'de erişildi).

Siğınma Prosedürleri Yönergesi (2005), (<http://www.refworld.org/docid/4394203c4.html>, 11 Ocak 2018'de erişildi).

Stockholm Programı (2009), ([http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010XG0504\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010XG0504(01))), 7 Kasım 2017'de erişildi).

Tampere Bildirisi (1999), (http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, 12 Ekim 2017'de erişildi).

Taneri, Gökhan (2012). *Uluslararası Hukukta Mülteci ve Siğınmacıların Geri Gönderilmemesi (Non-Refoulement) İlkesi*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Konya: Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Tarakhel v. Switzerland (2014), ([https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{"itemid":\["003-4923136-6025044"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#{)), 4 Ocak 2018'de erişildi).

TDK. "Büyük Türkçe Sözlük", (http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts, 24 Ağustos 2017'de erişildi).

Thielemann, Eiko ve Armstrong, Carolyn (2013). "Understanding European Asylum Cooperation under the Schengen/Dublin System: a Public Goods Framework". *European Security*. 22(2): 148-164.

Töre, Nazlı (2016). *Uluslararası Göç Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.

UN (2001). "Guiding Principles on Internal Displacement", (<http://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>, 20 Ağustos 2017'de erişildi).

UNHCR (2005). *An Introduction to International Protection*. Geneva: UNHCR.

UNHCR (2007). "UNHCR, Refugee Protection and International Migration", (<http://www.unhcr.org/protection/migration/4a24ef0ca2/unhcr-refugee-protection-international-migration.html>), 10 Temmuz 2017'de erişildi).

UNHCR (2010). "UNHCR Urges EU and FRONTEX to Ensure

Access to Asylum Procedures, Amid Sharp Drop in Arrivals via the Mediterranean”, (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4d022a946&query=frontex> 14 Ocak 2018’de erişildi).

UNHCR (2015). “The Sea Route to Europe: The Mediterranean Passage in the Age of Refugees”, (<http://www.unhcr.org/protection/operations/5592bd059/sea-route-europe-mediterranean-passage-age-refugees.html> 31 Ocak 2018’de erişildi).

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

Viyana Eylem Planı (1998), (http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LC_1999.019.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:1999:019:TOC, 8 Ekim 2017’de erişildi).

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (2013), (http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_kanun.pdf , 1 Aralık 2017’de erişildi).

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