**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ**
**(YÖNETİM BİLİMLERİ)**
**ANABİLİM DALI**

# TÜRKİYE'NİN GÖÇ YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Yüksek Lisans Tezi

Şeyma SAYLAK

Ankara-2021

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ**
**(YÖNETİM BİLİMLERİ)**
**ANABİLİM DALI**

# TÜRKİYE'NİN GÖÇ YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Yüksek Lisans Tezi

Şeyma SAYLAK

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Filiz Kartal

Ankara-2021

**T.C.**
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,**

**Prof. Dr. Filiz Kartal danışmanlığında hazırladığım "TÜRKİYE'NİN GÖÇ YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ" (Ankara.2021) " adlı yüksek lisans ☐ - doktora/bütünleşik doktora ☐ tezimdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.**

**Tarih: 15.02.2021**

**Şeyma Saylak**

**İmza**

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ**
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**
**SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ**
**(YÖNETİM BİLİMLERİ)**
**ANABİLİM DALI**

Şeyma Saylak

# TÜRKİYE'NİN GÖÇ YÖNETİMİNİN DÖNÜŞÜMÜ

Yüksek Lisans Tezi

**Tez Danışmanı:** Prof. Dr. Filiz Kartal

**Tez Jürisi Üyeleri**

| **Adı ve Soyadı** | **İmzası** |
|---|---|
| **1- Prof. Dr. Filiz Kartal** | |
| **2- Doç. Dr. Ozan Zengin** | |
| **3- Prof. Dr. Mehmet Okyayuz** | |

**Tez Sınavı Tarihi: 25.01.2021**

## TEŞEKKÜR

Benimle çalışmayı kabul ettiği ve tez çalışması boyunca yardımları ve desteği için danışman hocam saygıdeğer Prof. Dr. Filiz Kartal'a teşekkürlerimi ve sevgilerimi sunmayı borç bilirim.

Tez yazım aşaması boyunca maddi ve manevi olarak bana her zaman destek olan sevgili annem Emine Saylak, babam Sıddık Saylak, abim Muhammed Saylak ve sevgili Ümmügül Yıldız'a sonsuz şükranlarımı sunarım.

Ayrıca birlikte çıktığımız ve henüz başında olduğumuz bu akademik yolculukta her zaman yanımda olan, görüşlerini hiçbir zaman esirgemeyen ve bu süreci daha kolay kılan sevgili arkadaşlarım Aygün Karlı, Sebiha Düz ve Şükrü Yılmaz'a teşekkürlerimi sunarım.

*Mülkiye'ye…*

07.12.2020

# İÇİNDEKİLER

**TEŞEKKÜR** ..... **iii**

**İÇİNDEKİLER** ..... **iv**

**KISALTMALAR** ..... **vi**

**GRAFİK TABLOSU** ..... **vii**

**GİRİŞ** ..... **1**

**1. KAVRAMSAL BOYUTLARIYLA GÖÇ** ..... **7**

1.1. Uluslararası Göç ile İlgili Kavramlar ..... 7

1.1.1. Düzensiz Göç ..... 12

1.1.1.1. Transit Göç ..... 15

1.1.1.2. Mekik Göçü (Döngüsel Göç) ve Çalışma Amaçlı Göç ..... 16

1.1.1.3. Düzensiz Göçün Özneleri: Sığınmacı mı? Mülteci mi? ..... 17

1.1.2. Zorunlu Göç ..... 22

1.2. Ulus-Ötesi Göç ..... 24

**2. TÜRKİYE'NİN DÜZENSİZ GÖÇ DENEYİMİ** ..... **26**

2.1. Türkiye Cumhuriyeti'nin Göç Tarihçesi ..... 26

2.2. Toprağın Kullanım Hakkı ve Yerleştirme: İskân Kanunları ..... 34

2.3. Göçün Yönetimin Konusu Haline Gelmesi: 1994 Yönetmeliği ..... 42

2.3.1. Giriş ve Kayıt Altına Alma ..... 46

2.3.2. Statü Belirleme ..... 50

2.3.3. İkamet ve Çalışma İzni ..... 52

2.3.4. Vatandaşlık Verilmesi ..... 57

**3. 2011 SONRASI TÜRKİYE'DE DÜZENSİZ GÖÇ YÖNETİMİ: STATÜ BELİRLEME SORUNSALI ..... 60**

3.1. Suriye'den Gelen Göç Dalgası ..... 60

3.2. Kanuni Zeminin İnşası: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ..... 69

3.3. Kurumsal Yapının İnşası: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ..... 79

3.4. "Sürekli Belirsizlik": Geçici Koruma Yönetmeliği ..... 86

3.4.1. Giriş ve Kayıt Altına Alma ..... 92

3.4.2. Statü Belirleme ..... 105

3.4.3. İkamet ve Çalışma İzni ..... 115

3.4.4. Vatandaşlık Verilmesi ..... 127

3.5. Göç Yönetiminin Ana Sorunu Olarak Statü Belirleme ..... 133

**4. ULUSLARARASI ÖRGÜTLER VE GÖÇ YÖNETİMİNE ETKİLERİ ..... 150**

4.1. Geçmişten Günümüze İşbirliği: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği . 150

4.1.1. BMMYK Türkiye ..... 155

4.2. Göç ve Avrupa Birliği ..... 160

4.2.1. Göç Bağlamında AB-Türkiye İlişkileri ..... 166

4.2.2. AB Sınırlarının Koruyucusu: Geri Kabul Anlaşması ..... 167

4.2.3. "Sınırlı İlerleme Kaydedilmiştir": İlerleme Raporları ..... 177

4.3. Uluslararası Göç Örgütü ..... 192

**SONUÇ ..... 194**

**KAYNAKÇA ..... 200**

**ÖZET ..... 221**

**ABSTRACT ..... 222**

## KISALTMALAR

**AB** **:**Avrupa Birliği

**AİHS** **:**Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

**AİHM** **:**Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

**AFAD** :Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı

**BM** **:**Birleşmiş Milletler

**BMMYK** **:**Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

**CEAS** **:***Common European Asylum System* (Avrupa Ortak Dış Politikası)

**EASO** **:***European Asylum Support Office* (Avrupa Sığınma Destek Ofisi)

**EUROSTAT** **:**Avrupa İstatistik Ofisi

**EURODAC** **:***European Asylum Dactyloscopy Database* (Avrupa Parmak İzi Tanıma Sistemi)

**EUROSUR** **:***European Border Surveillance System* (Avrupa Sınır Gözetim Sistemi)

**EUROPOL** **:***European Police Office*

**FRONTEX** **:**AB Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İşbirliği Ajansı

**GİGM** :T.C. Göç. İdaresi Genel Müdürlüğü

**GKA** **:**Geri Kabul Anlaşması

**IOM** **:**Uluslararası Göç Örgütü

**GKY** **:**Geçici Koruma Yönetmeliği

**TVK** :Türk Vatandaşlık Kanunu

**UİK** :Uluslararası İşgücü Kanunu

**YUKK** **:**Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

## GRAFİK TABLOSU

Grafik 1 Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler ..... 63

Grafik 2 Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyelilerin İlk 10 İle Göre Dağılımı .. 65

Grafik 3 2005-2020 Yılları Arasında Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı ..... 72

Grafik 4 Türkiye'de 2010-2019 Yılları Arasında Uluslararası Koruma Başvurusu Yapan Kişilerin Sayısı ..... 72

Grafik 5 T.C. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat Şeması ..... 80

# GİRİŞ

2019 yılı sonu itibarıyla dünyada, 26 milyon mülteci, 45.7 milyon kendi ülkeleri içinde yerinde edilmiş insan ve 4.2 milyon sığınmacı ile toplamda 79.5 milyon insan yerinden edilmiş bir şekilde yaşamını sürdürmeye çalışmaktadır (UNHCR, 2019). Türkiye, Kolombiya, Pakistan ve Uganda başta olmak üzere, bu kişilerin %85'ine gelişmekte olan ülkeler ev sahipliği yapmaktadır (UNHCR, 2019). 2014 yılından günümüze kadar sadece Akdeniz'de 18.570 mülteci boğularak yaşamını yitirmiştir (IOM, 2020). Benhabib (2020), bu kişilerin kargaşa içindeki bir uluslararası devlet sistemi tarafından yaratılan insan kategorileri olduklarını ve özel bir prekaryalaşmış varoluş türünün özneleri olduklarını; geç modernite siyasetindeki daha derin bir rahatsızlığın semptomlarına ve metaforlarına dönüştüklerini söylemiştir. Kapitalist sermaye ve neoliberalizmin tüm dünyada yarattığı yapısal eşitsizlikler ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının giderek açılması göç rotalarının yönünü doğudan batıya, güney yarım küreden kuzey yarım küreye doğru çizerken; kendi isteği doğrultusunda ülkesinden ayrılmamış ve gideceği yeri kendi seçemeyecek milyonlarca insanın sorumluluğu noktasında gelişmiş ulus devletler ve onların sınır güvenlik teknolojileri, küreselleşmenin vaatlerinin içinin boşaldığı bir dönemin açık birer kanıtı haline geldiler. Mal ve hizmetlerin, sermayenin, emeğin, bilgi ve fikirlerin serbest dolaşımda olduğu küresel dünyada kişilerin hareketliliği, kim oldukları, nereden geldikleri, nasıl geldikleri, ne amaçla geldiklerine bağlı olarak duvarlarla örülü bir kale ile karşılaşabilir. Bauman (2006), bir "hareketlilik hiyerarşisi" ortaya çıktığını ve bu hiyerarşinin en üstünde ve en altında toplaşan dünyaların birbirinden ne kadar farklı olduğunu şu şekilde ifade eder: "Birinci dünyanın sakinleri için, devlet sınırları yerle bir olmuştur; çünkü bu sınırlar dünya malları, sermayesi ve finansı için

kaldırılmıştır. İkinci dünya sakinleri için ise göç kontrolü, oturma izni yasaları, "temiz sokaklar" ve "sıfır hoşgörü" politikalarıyla örülmüş duvarlar giderek yükselmektedir (…)." (s.92-93).

Bugün 3.6 milyon kişi ile dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan Türkiye'nin bu çerçevede durduğu konum yalnızca bizi ilgilendiren bir durum olmanın ötesinde başta Avrupa Birliği (AB) olmak üzere uluslararası toplum için de önem arz etmektedir. Cumhuriyet'in kuruluşundan 1970'lere kadar devam eden ve çoğunluğunu Balkan göçlerinin oluşturduğu devlet destekli veya "makbul" göç hareketleri dönemi dünyadaki eğilime paralel olarak yerini yeni uluslararası göç dinamiklerine bırakmış ve Türkiye de 80'li yıllardan sonra düzensiz-kitlesel göç ile tanışmıştır. O tarihlerden bugüne Türkiye'nin göç alan ülke olarak göç deneyimindeki ikinci kırılma noktası 2011 yılında başlayan Suriye iç savaşı ile birlikte ülkelerini terk etmek zorunda kalan milyonlarca insanın Türkiye'ye sığınması veya Türkiye'yi transit bir nokta olarak kullanarak diğer ülkelere geçme süreçleri olmuştur.

Bu çalışmanın amacı 1980'li yıllardan günümüze Türkiye'nin düzensiz-kitlesel göç süreçlerini yönetiminin ne yönde değişip dönüştüğü ortaya koymaya çalışmaktır. Göç yönetimi kısaca, göçe ilişkin kilit konuları ele alacak politikaların, yasal ve idari düzenlemelerin geliştirilmesine yönelik planlı bir yaklaşım anlamına gelir (IOM, 2013). "Göç yönetimi" kavramı ilk kez 1993 yılında ayrıntılı bir biçimde ortaya konmuş ve soğuk savaş sonrası dönemde göçün birtakım krizler doğurabilecek potansiyeli olduğu düşünüldüğünden ve uluslararası boyutta bütüncül bir kurallar ve normlar düzeni inşa edilmesi gerekliliğinden doğmuştur (Geiger & Pécoud, 2010).[1] Türkiye için göçün yönetimin bir konusu haline gelmesi de devletin "kriz" olarak belirlediği bir dönemde, hareketliliği kendi kontrolü altına alma amacıyla 1994 tarihli bir

[1]Kavram ilk kez 1993 yılında Birleşmiş Milletler Küresel Yönetişim Komisyonu ve İsveç hükümetinin isteği üzerine Bimal Ghosh tarafından ayrıntılı bir biçimde ortaya konmuştur (Geiger & Pécoud, 2010).

yönetmeliğin yürürlüğe koyulmasıyla gerçekleşmiştir. Devleti göç yönetiminde bir reforma yönlendiren itici güç de yine diğer bir "kriz" dönemi olarak görülen 2011 ve sonrası dönemidir. Bu çalışma kapsamında söz konusu bu iki dönemin belirlenen belli konular üzerinden karşılaştırılmasıyla "göç yönetimi anlayışında değişen veya aynı kalan noktalar var mı, varsa bunlar nelerdir?" sorusu etrafında göç yönetiminin dönüşümünü incelemektir. Bu kapsamda konunun temel sorunsalı olarak belirlenen "statü belirleme işlemi" ayrı başlık altında ayrıntılı olarak incelenecektir. Türkiye'nin taraf olduğu 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme ve Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü'ne koyduğu coğrafi sınırlama nedeniyle Avrupa dışında meydana gelen olaylar sebebiyle ülkemize gelen sığınmacılara mülteci statüsü verilmemesi ve 2013 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ve bu kanuna dayanılarak 2014'te çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği ile kendine has bir statü belirleme çerçevesi yaratmıştır. Bu çalışmanın amaçlarından biri de statü belirleme sorunsalı etrafında Türkiye'deki göç yönetiminin belli bir noktada tıkandığını gösterebilmektir. Statü belirleme ve göç yönetimi sürecinin tamamıyla doğrudan bağlantılı olan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ve tüm göç yönetim sürecini yatay biçimde kesen bir Avrupa Birliği'ne uyum süreci ve işbirliği öngörülen Uluslararası Göç Örgütü (IOM) çerçevesinde uluslararası örgütlerin etkisini ortaya koymak da çalışmanın amaçlarından biridir.

Belirtildiği üzere çalışmanın zaman sınırı, Cumhuriyet'in kuruluş zamanlarından itibaren yaşanılan göç deneyiminin de kısa bir tarihçe olarak sunulmasıyla beraber; esas zaman aralığı "1980'li yılların sonundan günümüze" şeklinde belirlenmiştir. Çalışma yalnız Türkiye'nin göç yönetimini kapsamakta olup herhangi bir ülke karşılaştırması yöntemi benimsenmemiştir. Türkiye hem göç veren hem göç alan hem de transit ülke konumunda olmakla beraber çalışmada göç alan ve transit ülke olması ile oluşan göç deneyimi incelenecektir. Öte yandan göç, serbest/gönüllü göç-

zorunlu göç, bireysel göç-kitlesel göç, düzenli göç-düzensiz göç gibi birçok farklı olguyu kapsayan şemsiye bir kavramdır. Bu çalışma kapsamında Türkiye'ye yönelen düzensiz-zorunlu-kitlesel göçün yönetimini inceliyor olacağız. Çalışmanın diğer bir sınırı da göç yönetiminin değerlendirildiği unsurlarla ilgilidir. Öncelikle unutulmamalıdır ki göç, toplumsal değişimin neden olduğu kolektif bir eylemdir ve hem göç alan hem de göç veren ülkedeki bütün bir toplumu etkiler (Castles & Miller, 2008). Göç alan bir ülke olarak Türkiye'deki etkileri de çok yönlüdür. Göçün toplumsal etkileri, ekonomiye olan etkileri, siyasi düzlemde yarattığı değişiklikler gibi yapısal etkileri mevcutken, yasal düzenlemeler, kurumsal yapı ve göçmenlere sağlanan korumanın ötesinde bu koruma kapsamında sağlanması gereken eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler, toplum ve kişiler arasında sağlanacak karşılıklı uyum veya göçün toplumsal cinsiyet unsuru bakımından incelenmesi gibi çok fazla etken çalışmaların konusu olabilir. Bu çalışma sınırları içerisinde devletin göç yönetimi alanında oluşturduğu yasal zemin ve kurumsal yapı doğrultusunda mültecilerin sınırdan girişleri ve kayıt altına alınma süreçleri, statülerinin belirlenmesi işlemleri, ikamet izni ve çalışma izni almaları ve son olarak vatandaşlığa giden süreç çerçevesinde söz konusu iki dönem incelenecektir.

Bu çalışmanın önemi Türkiye açısından çok uzun yıllar güncelliğini korumaya devam edecek ve toplumsal, siyasi, ekonomik gündemin de çok önemli bir parçası olan bir konuda bütüncül bir şekilde, Türkiye'nin göç tarihini ortaya koyarak ve ardından yönetim bilimi bakış açısıyla meselenin, kurumsal yapı ve yasal düzenlemeler çerçevesinde evrimini ortaya koyuyor olmasıdır. Özellikle statü belirleme probleminin mülteciler açısından yarattığı zorlukları çalışmanın ayaklarından biri olarak kurarak son on yılda olumlu anlamda büyüyen göç literatüre bir katkı yapmak amaçlanmaktadır. Oldukça interdisipliner bir çalışma alanı olmasıyla göç, sosyoloji, antropoloji, psikoloji, iktisat, siyaset bilimi, hukuk ve uluslararası ilişkiler gibi pek çok

disiplin tarafından incelenen bir olgudur. Bu doğrultuda bu çalışma ile, göçün yönetim bilimleri ile olan ilişkisine bir katkı sağlanması hedeflenmektedir.

Çalışmada benimsenen yöntem uluslararası göç hukukun evrensel kuralları doğrultusunda Türkiye'nin kendi tarihsel, toplumsal ve yerel deneyimi göz önünde bulundurularak göç yönetimi sürecinin bir betimlemesini ortaya koymaktır. Başta 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü olmak üzere temel uluslararası insan hakları belgeleri referans alınarak, 1934 tarihli İskan Kanunu, 1994 Tarihli Sığınma Yönetmeliği, 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve 2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği incelenmiştir. Temel yasal metinler dışında Geri Kabul Anlaşması ve 1998-2020 aralığında her yıl çıkarılan ilerleme raporlarının tümü incelenmiştir. Çalışma kapsamında mevcut çalışmalarda ortaya konmuş güncel sayısal veri ve istatistiklerden faydalanılmıştır, bu anlamda başta Birleşmiş Milletler, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Uluslararası Göç Örgütü, Avrupa Konseyi, Avrupa İstatistik Ofisi (EUROSTAT), T.C. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM), Kızılay, Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı (AFAD), olmak üzere ulusal ve uluslararası kuruluşların yaptığı saha araştırmaları ve raporlar temel alınmıştır.

Çalışma dört ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde göç, kavramsal boyutlarıyla incelenecek ve uluslararası göç, düzensiz göç, zorunlu göç ve ulus-ötesi göç kavramları açıklanacak, ayrıca düzensiz göç başlığı atında transit göç, döngüsel göç ve çalışma amaçlı göç, mülteci, sığınmacı ve geçici koruma kavramlarına yer verilecektir.

Çalışmanın "Türkiye'nin Düzensiz Göç Deneyimi" başlıklı ikinci bölümünde öncelikle Cumhuriyet'in kuruluşundan itibaren Türkiye'nin göç tarihçesi kısaca anlatılacak ve başta 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân Kanunu olmak üzere Cumhuriyet'in diğer iskân kanunlarına değinilecektir. Göç yönetiminin ilk yasal düzenlemesi olarak sayabileceğimiz 1994 tarihli Sığınma

Yönetmeliği'nin sunduğu yasal çerçeve doğrultusunda mültecilerin sırasıyla ülkeye giriş ve kayıt altına alınmaları, statü belirleme işlemleri, ikamet ve çalışma izni ve vatandaşlık alma süreçleri açıklanacaktır.

Çalışmanın üçüncü bölümü 2011 sonrası Türkiye'de düzensiz göç yönetimine ve statü belirleme sorunsalına odaklanmaktadır. Bu bağlamda öncelikle Suriye'den gelen kitlesel göçün başlangıcı ve günümüzdeki durumuna bakılacaktır. Ardından 2013 yılında çıkarılan Yabancılar ve Uluslararası Koruma ve bu kanun kapsamında kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve kurumsal yapısı incelenecektir. 2014 yılında çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği ile de birlikte günümüzdeki yapısına evrilmeye başlayan Türkiye'nin yeni göç yönetimi dönemi ikinci bölümde olduğu şekliyle tekrar, ülkeye giriş ve kayıt altına alma, statü belirleme, ikamet ve çalışma izni ve vatandaşlık verilmesi süreçleri açısından ortaya konacaktır. Bölümün sonunda göç yönetiminin ana sorunu olarak statü belirleme işlemi ayrıntılı bir şekilde tartışılacaktır.

Çalışmanın son bölümünde uluslararası örgütlerin Türkiye'nin göç yönetim sürecine etkisi ortaya konacaktır. Bu bağlamda BMMYK ve BMMYK Türkiye'nin kurumsal yapısı ve statü belirleme süreci başta olmak üzere süreçteki rolleri açıklanacaktır. Ardından sürecin en önemli aktörleri olan Avrupa Birliği ve onun etki araçları olan Geri Kabul Anlaşması ve 1998-2019 yılları arasında Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan İlerleme Raporları ayrıntılı ve bütüncül bir biçimde incelenirken yakın zamanda yayınlanan 2020 İlerleme Raporu (Türkiye Raporu), ayrı bir başlık altında ayrıntılı olarak incelenecektir. Son olarak göç alanında önemli uluslararası kuruluşlardan biri olan Uluslararası Göç Örgütü'nün süreçteki rolüne değinilecektir.

# 1. KAVRAMSAL BOYUTLARIYLA GÖÇ

Çalışmanın bu bölümünde göç kavramsal boyutlarıyla açıklanmaya çalışılacaktır. Öncelikle ilk bölümde göç eyleminin tanımlanmasının ardından bu eylemin sınıflandırılmasından doğan diğer kavramları ve uluslararası göç ile ilgili temel kavramları açıklıyor olacağız. Şüphesiz bu çalışmada yer verilen kavramlar dışında da pek çok kavram bulunmaktadır ancak konu ve kapsam düşünülerek, çalışmamızın üzerine kurulu olacağı belli başlı kavramlar seçilmiştir.

## 1.1. Uluslararası Göç ile İlgili Kavramlar

Uluslararası göç özellikle 1980'li yıllardan itibaren farklı veçheleriyle dünyayı etkilemeye başlayan küreselleşme ile birlikte sınırlar ötesi bir etki gücüne ulaşarak dünya ülkelerinin çoğunu ilgilendiren bir konu haline dönüştü. 1990'lı yıllardan sonra ise radikal sağ tarafından dolaşıma sokulan söylemlerin etki kazanması ve böylece göçün devletler için bir tehdit unsuru olarak yansıtılması, göçe ilişkin konuların siyasileşmesine yol açmış oldu (Castles & Miller, 2008). Uluslararası göçün artan hacmi ve değişen modeli geçtiğimiz birçok on yılı etkilemiştir ve 21. yüzyılda da dünyayı şekillendiren en büyük toplumsal fenomenlerden biri olacağı açıkça görülmektedir. 1970'lerden itibaren, ekonomik krizler ve sanayide azalan istihdam, borç krizlerinin etkisi, birçok çevre ülkedeki değişen ekonomik yapı gibi dünya ekonomisindeki birçok dönüşüm, göç trendlerinde de büyük değişimleri beraberinde getirdi (Brewer & Yükseker, 2009, p. 639). 1970'lerden itibaren göç; i) Küreselleşme ii) Hızlanma iii) Farklılaşma iv) Kadınsallaşma dinamikleri ile artık yeni bir görünüm sergiliyordu (Castles & Miller, 2008).

Öncelikle göçün (*migration*) tanımını ele alacak olursak; en basit haliyle bir eylemi ifade ettiği için bu eylemin temel bileşenleri, gerçekleşme biçimleri, arkasındaki itici ve çekici güçler eylemin

kendisini anlamak ve analiz etmek açısından önemli bir nokta teşkil ediyor. Bu eylemi analiz etme derdindeki kuramlar da öncelikle eylemi oluşturan temel bileşenleri açıklamak ve ardından da niteliksel bir sınıflandırmasını yaparak işe başlamaktadır. Göç, en öz anlamıyla bir yerden başka bir yere hareket etme eylemidir. Bir mekân değişikliğidir. Elbette bu mekân değişikliğine zaman da eşlik eder. Bu hareket, belli bir zaman aralığında halihazırda gerçekleşmiş olabilir veya hareket halinde olma durumu süreklilik gösteriyor olabilir. Ancak göç, şüphesiz hareketin kendisinden ibaret olmayıp bir sürecin, yolun ve yolculuğun, süreklilik ve kopuşların toplamıdır ve basitçe mekân değiştirme eylemi son bulduğunda bu, göçün de son bulduğu anlamına gelmez. Bu basit insani hareketlilik, şaşırtıcı olmayan bir şekilde insanlık tarihinin ilk aşamalarından beri var olan bir olgudur. Bu eylemin itici gücü olan bazı saikler tarihin en erken aşamalarından beri aynı kalmıştır. Hala insanlar, yemek bulmak, suya ulaşmak, iklimsel değişimlerin etkilerinden uzaklaşabilmek gibi temel ve hayati ihtiyaçlar adına bu mekânsal devinim içerisinde yaşamak zorunda olabilmektedir. Öte yandan ise elbette çağlar boyunca eylemin gerçekleşme nedenleri ve eyleyiş şekilleri farklı biçimlere bürünmüştür. Göç yalıtılmış bir olgu değildir: metaların ve sermayenin dolaşımı neredeyse her zaman insan hareketliliğini de beraberinde getirmiştir ve küreselleşme de göçü teşvik etmektedir (Castles & Miller, 2008). Buna savaşlar, kıtlık, ulaşımın ve teknolojinin gelişmesi, siyasal ve toplumsal düzenlerin dönüşüme uğraması gibi birçok yeni neden de yol açmıştır.[2] Ancak şunu söylemek yanlış olmayacaktır; eylemin kalkış noktası ve

[2] Massey ve Taylor (2004) uluslararası göç hakkındaki temel varsayımların birçoğunun yanlışlığını ve eksikliğini şu şekilde sıralamışlardır: "Gelişmiş ülkelerdeki birçok politika yapıcı ve vatandaş yabancıların kendi uluslarına neden girmek istediklerini bildiklerini düşünürler. Yaşam standartları üçüncü dünya ülkelerinde düşükken gelişmiş kapitalist ülkelerde yüksektir, göçmenler bir maliyet-fayda hesaplaması yaparlar ve göçün faydası maliyetinden yüksek çıkarsa eylem gerçekleşir. Ancak gerçek, bu basit senaryonun işaret ettiğinden çok daha fazlasıdır. 1) uluslararası göç ekonomik büyüme ve gelişmenin eksikliğinden değil gelişmenin bizzat kendisinden kaynaklanır. Bugün en büyük göç dalgalarını üreten ülkeler dünyanın en fakir ve az gelişmiş ülkeleri değildir. 2) Göç, uluslararası sınırlar boyunca gerçekleşen toplumsal, siyasal ve ekonomik entegrasyon süreçlerinin doğal bir sonucudur. Göç kararı rastgele bir biçimde, en yakın refahı yüksek ülkeye doğru değil, halihazırda zaten ekonomik, toplumsal ve siyasal olarak ilişkili olunan ülkelere doğru gerçekleşir. 3) Gelişmiş kapitalist ülkelere giriş yaptıklarında göçmenler, post-endüstriyel ekonomilerin yapılarına içkin olan güçlü ve ısrarcı bir talebe cevap veriyorlar; ülke vatandaşlarına cazip gelmeyen

gerçekleşme biçimi değişse de göç eyleminin altında yatan o en temel güdü çoğu zaman hiç değişmemektedir: Daha iyi bir hayat arayışı. Zorla yerinden edilen insan kitlelerini bu genellemenin dışında tutmak üzere, ayrıca Massey ve Taylor'ın da (2004) vurguladığı gibi bu, göçün yönünün her zaman gelişmiş kapitalist ülkelere doğru olacağı anlamına da gelmemektedir. Sirkeci (2010), göçün en temel belirleyicisinin insanların güvensizlik hissi ya da algısı olduğunu işaret etmiş ve bu güvensizlik durumunun kaynaklarının çeşitli olduğunu ve kişiden kişiye ve toplumdan topluma değişiklik gösterebileceğini belirtmiştir[3] (s.91).

Mehmet Erbaş (1996), "Göç tanımlaması oldukça kolay görünen bir kavramdır ancak işlem göründüğü kadar kolay değildir çünkü göç maddi/nesnel olarak olmayan bir şey'dir: tarihseldir; eylemseldir; gözlenir ancak bir nesnel şey olarak yoktur." "(…) Göç basitçe bir yerden başka bir yere geçmeyi, mekânda "yer değişimi" (…) ve "Geçiş eyleminin dolayısıyla geçici bir durumun adı" olsa da "mekandaki her yer değiştirmeye göç ve her yer değiştirene göçmen denmez." (s. 145) ifadeleriyle göçün temel niteliklerini sıralamış ve yer değiştirme eyleminin ötesinde bir olgu olduğunu vurgulamıştır.

Göçün hukuksal tanımına baktığımızda ise:

> "Göç, bir kişinin veya bir grup insanın uluslararası bir sınırı geçerek veya bir devlet içinde yer değiştirmesidir. Süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus

düşük ücretli "kötü" işlerin emekçisi oluyorlar. 4) Gelişmiş bir ülkeye ilk kez giriş yapan göçmenler, genellikle kalıcı olarak yerleşme niyetinde olmazlar. İnsanlar genellikle, para biriktirmek ve geldikleri ülkeye bu birikimi gönderebilmek amacıyla geçici işler aramak için göçmen olurlar. 5) Uluslararası göç, diğer tür piyasalardan daha çok etkilenirken emek piyasasından daha az etkilenir. 6) Bir göçmenin başlangıçtaki motivasyonu ne olursa olsun, uluslararası göçmenler dışarıda deneyimler biriktirirler ve motivasyonları değişir. Zamanla, daha uzun mesafelere yolculuk yapma fikri yerini gittikçe artan bir yerleşme ihtimaline bırakır. 7) Uluslararası göç zamanla kendi destek altyapısını inşa etmeye eğilimlidir. Akrabalık ya da arkadaşlık gibi sıradan bağlar, göçmenlerin yüksek ücretli işlere erişimini sağlayacak toplumsal sermayenin potansiyel kaynağına dönüştürülür. 8) Son olarak, göç akışları sonsuza dek devam etmez, daha uzun ya da kısa sürebilecek doğal bir ömrü vardır ama bu kaçınılmaz şekilde sınırlı bir süredir."

[3] Sirkeci'nin "Transnasyonel Mobilite ve Çatışma" adlı çalışmasında bahsettiği Göçün Çatışma Modeli için bkz: Sirkeci, İ. (2012). Transnasyonel Mobilite ve Çatışma. *Migration Letters, 9*(4), 353-363.

> hareketleridir. Buna, mültecilerin, yerinden edilmiş kişilerin, ekonomik göçmenlerin, aile birleşimi gibi farklı amaçlarla hareket eden kişilerin göçü de dâhildir" (IOM, 2013).

Uluslararası hukukta kabul gören bu tanıma göre bir "yer değiştirme" eylemini "göç" olarak tanımlayabilmemiz için gerekli yapıtaşlarının şunlar olduğunu görüyoruz; eylemi gerçekleştiren özne bir kişi veya bir grup insan, eylemin gerçekleştiği mekân olarak uluslararası bir sınır veya bir devlet sınırları içi ve en nihayetinde, özünde bir "yer değiştirme" eyleminin gerekliliği. Uluslararası Göç Örgütü (IOM) tarafından yapılan *uluslararası göç* tanımına baktığımızda da (2013) "Kişilerin geçici veya daimî olarak başka bir ülkeye yerleşmek üzere menşei ülkelerinden veya mutat olarak ikamet ettikleri ülkeden ayrılmaları. Dolayısıyla uluslararası bir sınırın geçilmesi söz konusudur." şeklinde tanımlandığını görüyoruz.

Göç tanımının öncelikli referans noktası bir çizgi, bir çerçeve, bir sınırdır. Bu sınır ulus devlet sınırıdır. Öncelikle sınırın hangi tarafında hareket edildiği önemlidir. Mekân bazlı bu sınıflandırmadan *iç göç-dış göç* ikiliği doğar. Bu temel ayrımın ardından, örneğin zamana göre nitelenirse, *mevsimlik göç*; eylemi ortaya çıkaran itici veya çekici unsurlar göz önüne alınırsa; *gönüllü göç-zorunlu göç, iklim göçü, emek göçü* gibi kategoriler ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında Türkçe literatürde kullandığımız göç kavramı, uluslararası literatürde yalnızca "migration" kavramına denk geliyor gibi görünmekte olsa da "immigration" ve "emigration" kavramlarının ayrımı da önemlidir. Bu anlamda "immigration", "vatandaş olmayan kişilerin yerleşim amacıyla başka bir ülkeye gittikleri süreç" (IOM, 2013) olarak tanımlanırken "emigration", "başka bir devlette yerleşmek amacıyla bir devletten ayrılmak ya da çıkma" (IOM, 2013) sürecini ifade etmek için kullanılan kavramdır.

Massey ve Taylor çalışmalarında (2004), "sınır" olgusunun karakteristiğini şu şekilde açıklamışlardır:

> "Bir "hareketin" tanımı, öncelikle bir çizgi belirlenmesini ve o çizginin geçilmiş olmasını gerektirir. Ama bu çizginin coğrafi ve idari anlamda nerede çizildiği oldukça toplumsal ve politik bir meseledir. Uluslararası göç, tanım olarak ulusal bir sınırın geçilmesini içerse de, basitçe sınırı geçme hareketi, kaçınılmaz olarak göçün gerçekleştiği anlamına gelmez, bunun ortaya çıkması o sınırın kimler tarafından hangi saiklerle geçildiğine bağlıdır" (s. 383).

Göç literatürüne baktığımızda kurumsal aktörler tarafından yapılan kavramsallaştırma ve sınıflandırmaların hep karşıt ikilikler üzerinden yapıldığını görürüz. Ancak bu tarz bir yaklaşımın göç etme eylemini anlama bakımından artık yetersiz kaldığını söylemek mümkündür. Daha da önemlisi göçü açıklamakta kullandığımız düzensiz göç, yasadışı göç, transit göç, zorunlu göç, kaynak/transit/hedef ülke kavramlarını sorgulamamız ve değiştirmemiz gerektiğini savunan pek çok araştırma vardır (Düvell, 2011, 2014; Genova, 2002; Blunt, 2018; Chimni, 2009; Atasü-Topçuğlu, 2016; Erbaş, 2019 vd.). Atasü-Topçuoğlu (2016), öncelikle insan hareketliliğinin kendisinin ve ona dair olan anlayışın ne kadar politik olduğunu vurgulamış, sorgulamadan kabul ettiğimiz kavram ve sınıflandırmaları kullanırken de söz konusu kavram ve sınıflamaların altında yatan varsayımları ve hiyerarşik düşünce kalıplarını yeniden ürettiğimizi, göç literatüründe halihazırdaki pek çok kavram ve sınıflandırmanın, ulus devletler ve kapitalist ekonomi odaklarında belirlenen çıkarlar ve iktidar mücadelesi içinde yer alan güçlü aktörler tarafından geliştirilerek dolaşıma sokulduğunu belirtmiştir. Bu çalışma kapsamında da üzerinde durduğumuz her kavramda literatürdeki bu temel eleştiriyi de ön plana çıkarıyor olacağız.

### 1.1.1. Düzensiz Göç

*Düzensiz göç (irregular migration)*, tüm dünyada 1980'li yılların sonundan itibaren artış gösteren bir olgu olmasıyla birlikte sınırlanması ve denetim altına alınması da hem dünyada hem Türkiye'de gündeme gelmiş ve yönetimin bir konusu olmuştur. Günümüzün de en önemli göç gerçeklerinden biri olmaya devam etmektedir. "Tanınan, izin verilen yasal kanallar kullanılarak gerçekleşen göç" olarak tanımlanan (IOM, 2013) *Düzenli Göç'e (Regular Migration)* referansla tanımlamak istediğimizde, zaten öncelikle egemen ulus devletlerin "izninin" ve "yasalarının" ihlaline işaret ettiğini görüyoruz. Düzensiz göç konusunda uzlaşılmış genel bir tanım olmamakla birlikte, IOM tarafından yapılan tanımına (2013) baktığımızda:

> "Gönderen, transit ve kabul eden ülkelerin düzenleyici normlarının dışında gerçekleşen hareketlilikler. (…) Hedef ülkeler açısından, göç düzenlemeleri uyarınca gerekli olan izin veya belgelere sahip olmadan bir ülkeye giriş yapmak veya bir ülkede kalmak veya çalışmak anlamına gelmektedir. Gönderen ülke açısından ise örneğin, bir kişinin geçerli bir pasaportu veya seyahat belgesi olmadan uluslararası bir sınırı geçmesi veya ülkeden ayrılmak için idari koşulları yerine getirmemesi gibi durumlarda düzensizlik söz konusudur."

Bu özellikleri nedeniyle düzensiz göç, *belgesiz göç (undocumented migration)*, *yetkisiz göç (unauthorized immigration)* ya da *yasadışı göç (illegal immigration)* olarak da adlandırılmaktadır. Yasadışı göç kavramı yalnızca insan kaçakçılığı veya insan ticareti için kullanılabilse de aslında yukarıdaki tanımda belirtilen nedenlerle de göçmenler "yasadışı" olarak işaretlenmektedirler. Ulus devletler sınırlarından hem kimlerin geçip geçemeyeceğini hem de geçenlerin sınırlar içindeki hareket etme biçimlerini de belirlerler; bunlara da kısaca vize politikası deriz (Atasü-Topçuoğlu, 2012). Bir göçün düzenli olup olmadığına, yasadışı olup olmadığına egemen devletin vize politikalarına bakılarak karar verilir ve o sınırın ihlali, egemenin kurallarının da ihlali anlamına gelir ve göçmenler, "yasadışı", "tehdit", "terörist", "yabancı" olarak adlandırılabilir, yani en nihayetinde "istenmeyen" kategorisi altına girmiş

olurlar. “Tehdit” ya da “terörist” söylemleri taşıdıkları anlamı ve hedeflerini doğrudan açık etse de “yasadışı” söylemi daha nötr görünerek taşıdığı anlamı ve işaret ettiği hedefi daha kolay maskeleyebilir. Ancak, yasadışı göç kavramının kullanımı kasıtlı ve provakatiftir. Bunun yerine “belgesiz”, “düzensiz” ya da genel anlamda “göçmen” ifadesi kullanılsa da alanda nötr terimler yoktur.[4] Yasadışı göçmen kavramı sınırın izinsiz geçilmesi yoluyla yasaların çiğnenmesinin utanç verici bir eylem olduğunu işaret eder (Blunt, 2018).

Düvell (2014), düzensiz göç diye bir kavram olmasının tek nedenini, hangi göç türü ve düzeyine izin verileceğini ve hangilerine izin verilmeyeceğini belirleyen politikaların varlığına bağlar. Düvell’e göre “Düzensiz göç, modern ulus devletin varlığıyla ilgilidir ama güncel versiyonu modernitenin sosyal olarak dönüşümüyle, akışkan modernite ile, neoliberalizmle ve küreselleşmeyle ilgilidir. Geleneksel söylemler ve medya düzensiz göçün bir sınır kontrolü ve güvenliği meselesi olduğunu ileri sürer, dolayısıyla aslında düzensiz göç inşa edilmiş bir şeydir” (s.3). Bu göç tipi, sınırların sembolik boyuttan katı gerçeklere dönüştüğü anda karşımıza çıkar. Sınırın insan hareketini mekansal ve zamansal olarak kısıtladığı ve bu kısıtlamanın “aşıldığı” noktada düzensiz göç kavramı doğar (Atasü-Topçuoğlu, 2012). Düzensiz göç, aslında ulus devletler düzeni ile küreselleşmenin çatıştığı noktada durmaktadır. Küreselleşme söyleminin temel iddiası dünyada sınırların ortadan kalkacağı ve herkesin istediği yere serbestçe gidebileceği ve yaşayabileceği “miti” üzerine kurulu iken, söylemin iddia ettiği serbestlik aslında sermaye sahipleri ve mallar içindir (Erbaş H. , 2019, s. 12). Hangi kişilerin hangi sınırdan nasıl geçeceği ise bu küresel sistemin hegemonik güçleri tarafından seçilmekte, bir elemeye tabi tutulmaktadır. Geleneksel olarak devletler düzensiz göçü

[4] Bu kavram ve tanımlara alternatif üretmek başka çalışmaların konusu olabilir. Biz bu çalışma boyunca uluslararası hukukta kabul gören tanım ve kavramları kullanmak durumunda olsak da bu konuyla ilgili eleştiri ve tartışmaların bir kısmını burada dile getirmeyi gerekli görüyoruz.

yönetmeye yönelik politikalar ve stratejiler üretmek yerine kontrol altında tutmaya çalışarak aşmayı amaçlarlar. Düzensiz göçü kontrol altında tutmaya çalışmanın başarılı sonuçlar vermediği anlaşıldığından beri devletler ilgilerini düzensiz göçün kaynaklarına ve nedenlerine çevirmişlerdir (Kale, 2011, s. 164). Söz konusu kitlesel hareketlerin kaynağı olan ülkelerle ilişkiler de, öncelikle göçü gelişmiş Avrupa devletlerine varmadan önlemeyi amaçlayan politikalar üzerine kurulmaya başlanmıştır.

Yine tanımdan da gördüğümüz üzere, düzensiz göç kapsamında farklı sebeplerle düzensiz konumuna gelmek söz konusu olmaktadır.[5] Kısaca düzensiz göç, göçmenlerin mevcut durumları ile vardıkları ülkelerin yasal düzenlemelerinin çatıştığı ya da tamamen örtüşmediği noktada ortaya çıkmaktadır (Atasü-Topçuoğlu, 2012, s. 503).

Türkiye özelinde göçmenlerin düzensiz hale gelişlerine baktığımızda ise İçduygu ve Aksel (2012), bunu üç gruba ayırmıştır:

> "Başta Avrupa olmak üzere batıdaki bir ülkeye göç etmek amacıyla Türkiye'yi transit bir ülke olarak kullanmak niyetinde olan düzensiz göçmenler, geçerli belgeleri olmadan Türkiye'de yaşamak ve çalışmak için Türkiye'ye gelen düzensiz göçmenler ve ülkeden ayrılması beklenen ancak ülkeden ayrılmayan mültecilik talepleri reddedilmiş sığınmacılar" (s.21).[6]

Dolayısıyla, düzensiz göç başlığı altında *transit göç*, *döngüsel göç* kavramları ve sığınmacılık ve mültecilik statüleri de incelenecektir. Ancak bu kategoriler arasındaki ayrımın da muğlak olduğu akılda tutulmalıdır çünkü örneğin bir göçmen aynı anda hem sığınmacı statüsünde olup hem de transit göçmen olabilmektedir.

[5] Örneğin bulundukları ülkelere yasal izinle girip yasal giriş süresi dolduğu halde ülkeden çıkış yapmayan, yasal izne sahip olmadan giren ve çalışan, çalışma izinlerini yenilemeyen kişiler ve bu kişilerin çocukları ile sığınmacı başvurusunda bulunup başvurusu reddedilen ve yasal kalma süresi dolan kişiler, düzensiz göç kapsamına alınmaktadır (MigrationWork and Migrants' Rights Network, 2009, s. 4).

[6] Bu grupları analiz edebilmek için gerekli istatistikler çalışmanın ilerleyen bölümlerde incelenecektir ancak belirtilmelidir ki; bu üç grup arasında kesin ayrımlar yapmak, elde edilen verilerle olanaksız görünmektedir.

#### 1.1.1.1.Transit Göç

Göç çalışmalarının kavram dağarcığına 1990'lı yıllarda katılan transit göç kavramı, genellikle düzensiz göçle bağlantılı şekilde ele alınmaktadır. Transit göç, geçiş halinde ve göç yolculuğunda ara duraklardan birinde olunduğunu, hedef noktasına henüz ulaşılmadığını ve bir bitmemişliği ifade eder (Öner, 2012, s. 17). Frank Düvell'in (2012) çalışmasında vurguladığı üzere transit göç kavramı, 90'larda Avrupa'da çeşitli konferanslarda ve çeşitli politika metinlerinde işaret edilen bir konu olmasıyla kullanılmaya başlayan bir kavram olmuştur ancak günümüzde yaygın kullanımına rağmen üzerinde uzlaşılmış ve yeterli bir tanımı yoktur. Henüz uluslararası göç hukukunda tanımlanmış bir kavram da değildir. Doğu ve batı arasındaki geçirgen sınırlar, coğrafi konum, gevşek giriş kontrolleri ve vize düzenlemeleri transit göç için en sık bahsedilen ön koşullardır. Düvell (2012), kavramın politik motivasyonlarla oldukça ilişkili olduğuna ve AB'ye komşu ülkelerin istenmeyen göçü AB sınırlarından uzak tutmaları için negatif bağlamda kullanılan bir kavram haline geldiğine dikkat çekerken örneğin, "Avrupa Birliği'ne komşu ülkeler, buralardan Avrupa'ya gelen göçmen gruplar nedeniyle transit ülke olarak tanımlanırken, AB'nin kendi içindeki ülkelerden de ciddi göçmen akışları olmasına rağmen, söz konusu ülkelerin transit ülke olarak tanımlanmadıklarını" söylüyor (s.418).

Türkiye açısından transit göç tanımına baktığımızda da transit göçmenler, Türkiye'yi bir geçiş noktası olarak kullanarak başta Avrupa ülkeleri olmak üzere gelişmiş ülkelere doğru bir rota belirlemektedirler. Küresel göçün genel anlamda doğudan batıya ve güneyden kuzeye doğru gerçekleştiğini de göz önüne aldığımızda Türkiye, her iki düzlemde bulunduğu coğrafya gereği bir köprü görevi görmektedir. Böylelikle Türkiye de 90'ların başında düzensiz ve transit göç ile tanışmak durumunda kalmıştır. .

İçduygu ve Aksel'in (2012) belirttiği üzere "1995 ve 2003 yıllarında yapılan araştırmalara göre transit göç Türkiye'de en yaygın olan göç tipidir. İran, Irak, Afganistan ve çeşitli Afrika ülkelerinden ve bugün de Suriye'den gelen insanlar için Türkiye, asıl hedef ülkelerine ulaşmak için bir geçiş yoludur." Bu ülkelerden gelen göçmenlerin hepsini transit göçmen olarak değerlendirmek doğru olmayacaktır ancak transit göçmene dönüşmelerinin de olası olduğunu söylemek mümkündür (İçduygu, Erder, & Gençkaya, 2014; İçduygu & Aksel, 2012; Kirişçi, 2003).

Özellikle Avrupa dışından gelen göçmenlerin Türkiye'de mülteci statüsü kazanamaması, burayı batı ülkelerine geçiş için kullanmalarının en büyük nedenlerinden biridir diyebiliriz. İlerleyen bölümlerde üzerinde duracağımız bir konu da bu transit geçişlerin, AB için en önemli gündem maddelerinden birini teşkil ediyor olması ve Türkiye ile ilişkilerin de bu "istenmeyen" transit akımı durdurmak üzerinde yoğunlaşmış olmasıdır.

#### 1.1.1.2. Mekik Göçü (Döngüsel Göç) ve Çalışma Amaçlı Göç

*Çalışma amaçlı göç*, istihdam amacıyla kişilerin anavatanlarından ayrılarak başka bir devlete gitmelerini ifade ederken (IOM, 2013), *döngüsel göç (circular migration)*, ülkeler arasında geçici ya da daha kalıcı şekilde gerçekleşen akışkan insan hareketini ifade eder (IOM, 2013). Bu kategori altındaki göçmenlerin çoğunluğu Türkiye'ye yasal bir şekilde giriş yapsalar dahi sonrasında vize sürelerinin aşılması ya da farklı yasal yasal koşulların ihlal edilmesi sonucu düzensiz hale gelmelerinden dolayı düzensiz göç kapsamında değerlendirilebilirler (İçduygu & Aksel, 2012). Bu çoklu seyahatler sürecinde oluşturulan ağlar sayesinde göçün akışkanlığı ve döngüselliği sağlanmış olur. Özellikle bavul ticareti, ticaret ve alışveriş turizmi bu inşa edilen ağlar

aracılığıyla gerçekleştirilebilir. Bunun yanında, bu kategori altındaki göçmenler hizmetçi, seks işçisi, tarım işçisi olarak kaçak bir konumda çalıştırılırlar. Kayıt dışı işler için gelen göçmenler, başta Moldova, Gürcistan, Romanya, Ukrayna ve Rusya Federasyonu olmak üzere genellikle eski Sovyetler Birliği'nin fakir ülkelerinden ve Bulgaristan ile Romanya'dan gelmektedirler (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019).

90'ların başında bavul ticareti ve seks işçiliği ile başlayan döngüsel göç, Türkiye ekonomisinin pek çok sektöründeki ekonomik aktiviteye doğru evirildi ve yayılmaya başladı (Kirişçi, 2008). Ancak istatistikler incelendiğinde toplam düzensiz göç verileri içerisinde tıpkı transit göçte olduğu gibi çalışma amaçlı göç ve döngüsel göçün sayısal anlamda tespiti de çok zorlaşmaktadır.

#### 1.1.1.3. Düzensiz Göçün Özneleri: Sığınmacı mı? Mülteci mi?

Düzensiz göç özelliği gösteren bir diğer kategori ise mülteciler *(refugees)* ve iltica başvuruları kabul edilmeyen sığınmacılardır *(asylum seekers).* Bu kategoriler de sınırın kim tarafından nasıl geçildiği soruları sorulduğunda ortaya çıkmaktadır. Egemen devletin sınırlarını "düzensiz" ve "yasadışı" şekilde ihlal ettiği belirlenen insanların tekrar adlandırılması, kayıt altına alınması ve izlenmesi gerekliliğinden doğar. Bu insanlar göçmen mi, mülteci mi, sığınmacı mı, misafir mi yoksa yabancı mı? En nihayetinde biz yerleşikler ve ulus devletin vatandaşı olanlar adlandıran iken, onlar adlandırılanlardır. Bauman'a göre (2003) "Sınıflandırma, dahil etme ve dışlama eylemlerinden oluşur. Her bir adlandırma eylemi dünyayı ikiye ayırır: verilen isme uyan ve uymayan varlıklar. Belli varlıklar, yalnızca öteki varlıklar dışlandığı, dışarıda bırakıldığı takdirde bir kategoriye dahil edilebilir, bir kategori oluşturabilirler" (s. 11).

Türkiye, üç kıta arasında transit bir bölge olmasıyla, özellikle 1980'lerden itibaren artan şekilde iltica başvurusu almaya devam etmektedir. Ancak fiiliyatta sığınmacılar ve mülteciler birbirine yakın bir hayat sürmekte ve benzer hikayeler oluşturmaktalarsa da hukuki olarak tamamen başka anlamlara gelmektedir (Ateş, 2011). Özellikle Suriye'den gelen kitlesel göç akımından sonra Türkiye'de toplumda ve medyada bir yanlış kullanım ve kavram kargaşası olduğunu ve sık sık "Suriyeli mülteciler" ifadesinin kullanıldığını görüyoruz. Kavram uluslararası hukuk anlamında yanlış olmamakla beraber ulusal mevzuat bağlamında yanlış bir kullanımdır. Bu nedenle bu kavramların uluslararası hukuktaki ve ulusal mevzuatımızdaki durumunu incelemek önem teşkil etmektedir.

10 Aralık 1948 tarihli *İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi*'ne göre "Herkesin zulüm altında başka ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı vardır" (m.14). Bu ilke bütün ulusal ve uluslararası düzenlemelerin dayandığı temel noktadır. Uluslararası hukuk bakımından sığınmacılar ve mülteciler konusundaki hukuki zemin ise 1951 tarihli *Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Konvansiyonu* ve bunu tamamlayan *Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü* ile düzenlenmiştir. Sözleşme 28 Temmuz 1951'de Cenevre'de imzalanmış ve 22 Nisan 1954 tarihinde de yürürlüğe girmiştir.[7] Sözleşme sadece 1 Ocak 1951'den önce, Avrupa'da meydana gelmiş olaylar sonucunda mülteci olan şahısları kapsamaktaydı. Sonradan yeni mülteci ortamlarının ortaya çıkmasıyla birlikte bir düzenleme yapma ihtiyacı duyuldu ve 1967 protokolü ile bu coğrafi ve zamansal sınırlama kaldırıldı[8] ve bu kısıtlamaları

[7] "Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 14 Aralık 1950 tarih ve 429 (V) sayılı Kararıyla toplanan Konferansta kabul edilmiş, 28 Temmuz 1951 tarihinde Cenevre'de imzalanmış ve 43. maddeye uygun olarak 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir." (Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme, parag.1).

[8] 1967 Protokolünün 1. maddesine göre:
1. İşbu Protokole Taraf Devletler, Sözleşme'nin 2 ila 34. maddelerini aşağıda tanımı yapılan mültecilere uygulamayı taahhüt ederler.
2. İşbu Protokol bakımından, bu maddenin 3. fıkrasının uygulanması hali dışında, "mülteci" terimi, Sözleşme'nin 1. maddesinin A 2 kısmında mevcut "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ....." ve "söz

kaldırıp kaldırmamak taraf ülkelerin de inisiyatifine bırakıldı[9]. Türkiye 1967 protokolünü imzalamakla birlikte zamansal çekinceyi kaldırarak, iki çekince koymuştur (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019):

> 1-Bu sözleşmenin hiçbir hükmü, mülteciye Türkiye'de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz.
>
> 2- Sadece Avrupa Konseyi üyesi devletlerden gelen sığınmacılar "mülteci" olarak kabul edilecektir. Avrupa dışından gelenler ise "sığınmacı" statüsüne sahip olmaktadır.

Dolayısıyla bizim mevzuatımıza göre Mülteci:

> "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 verilen statüdür." (YUKK, m.61).

Kanun, Cenevre Sözleşmesi'ndeki mülteci tanımına yalnızca coğrafi sınırlama koymuş olmakla beraber, sözleşmedeki tanımı kabul etmiştir. Mülteci statüsünü tanımlayan bölgesel anlaşmalar da mevcuttur. Bunlardan en önemlileri 1969 Afrika Sözleşmesi[10] ve 1984 Cartagena Bildirgesidir[11].

---

konusu olaylar sonucunda" ifadeleri metinden çıkarılmış addedilerek, Sözleşme'nin 1. maddesinde yer alan tanıma giren her şâhıs anlamına gelecektir.
3. İşbu Protokol, Sözleşme 'ye Taraf Devletlerce, Sözleşme'nin madde 1 B (1) (a) hükmüne göre yapılanı mevcut duyuruların, madde 1 B (2) çerçevesinde genişletilmedikçe, bu Protokol bakımından da geçerli olması koşuluyla, Taraf Devletler, işbu Protokolü, hiçbir coğrafi sınırlama yapılmaksızın uygulayacaklardır.

[9] 1967 Protokolünün "Çekinceler ve Duyurular" başlıklı 7. Maddesine göre:
1. Taraf olma sırasında, her Devlet, işbu Protokol'ün 4. maddesi ve Sözleşme'nin 1, 3, 4, 16 (1) ve 33. maddelerinin dışında kalan hükümlerinin, işbu Protokol'ün 1. maddesi uyarınca uygulanması konusunda, Sözleşmeye taraf Devletin söz konusu madde çerçevesinde koyacağı çekincelerin, Sözleşme'nin kapsamına giren mültecilere uygulanmaması koşulu ile, çekinceler koyabilir.

[10] "Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa" https://au.int/sites/default/files/treaties/36400-treaty-0005_-_oau_convention_governing_the_specific_aspects_of_refugee_problems_in_africa_e.pdf (10 Eylül 1969) (Erişim Tarihi: 21 Ekim 2020).

[11] "Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama" (22 Kasım 1984) https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf (Erişim Tarihi: 21 Ekim 2020). Türkçe çevirisi için bkz: https://igamder.org/TR/belgeler/bolgesel-belgeler (Erişim Tarihi: 21 Ekim 2020).

*Afika'daki Mültecilerin Sorunlarının Çeşitli Yönlerini Ele Alan Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi* 10 Eylül 1969 tarihinde Addis Ababa'da imzalanmıştır. Sözleşmenin mülteci statüsünü tanımlayan ilk maddesi iki ayrı mülteci tanımı yapmaktadır ve ilk tanım 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolündeki mülteci tanımı ile özdeş olmakla beraber ikinci tanımın kapsamına göre Mülteci:

> "Vatandaşı olduğu ülkenin ya da menşe ülkesinin bir kısmı veya tamamının saldırıya uğramış, işgal edilmiş, yabancı egemenliğine girmiş olması ya da kamu düzenini ciddi biçimde bozan olayların meydana gelmiş olması nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin ya da menşe ülkesinin dışında bir yere sığınmak amacıyla daimî ikamet yerinden ayrılmak zorunda kalan kimseler"

olarak tanımlanmıştır[12] (BMMYK, 2013). Sözleşmedeki mülteci tanımı bölgesel sorunları da içine alacak şekilde genişletilmiştir.[13] 1984 yılında imzalanan Cartagena Mülteciler Bildirisi'ne baktığımızda da 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolünü kabul etmekle beraber Afrika Sözleşmesi'ndeki mülteci tanımının da ışığında:

> "Orta Amerika bölgesindeki kitlesel mülteci akınından edilen tecrübeler göz önünde bulundurularak, uygun ölçüde ve bölgede devam eden durum akılda tutularak, (…) bölgede kullanılması tavsiye edilen mülteci tanımı ya da kavramı, 1951 Sözleşmesinin ve 1967 Protokolünün öğelerini içerdiği gibi, bunun yanı sıra, yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan hakkı ihlalleri, ya da kamu düzenini ciddi olarak bozan diğer durumlardan dolayı hayatları, güvenlikleri, ya da özgürlükleri tehdit altında olduğu için ülkelerinden kaçan kişileri de kapsayacaktır" (m.3)

vurgusu yapılmıştır.

Sığınmacı tanımına baktığımızda ise IOM (2013):

[12] Söz konusu sözleşmedeki tanımın çevirisi BMMYK'ya aittir bkz: "Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında Elkitabı" https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55fa66404 (Şubat 2013), (Erişim Tarihi: 21 Ekim 2020).
[13] Sözleşmedeki tanımın daha kapsayıcı olduğu görüşünün ve 1969 Afrika Sözleşmesi'nin eleştirel bir değerlendirmesi için bkz: Sharpe, M. (2012). The 1969 African Refugee Convention: Innovations, Misconceptions, and Omissions. *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, *58* (1), 95–147. https://doi.org/10.7202/1013387ar

> "Zulüm veya ciddi zarardan korunmak amacıyla, kendi ülkesi dışında bir ülkede güvenlik arayışında olan ve ilgili ulusal ya da uluslararası belgeler çerçevesinde mültecilik statüsüne ilişkin yaptığı başvurunun sonucunu bekleyen kişi"

olarak tanımlamış ve olumsuz bir karar çıkması sonucunda bu kişilerin ülkeyi terk etmek zorunda kalacakları ve ülkede kalma izni verilmemişse sınır dışı edilebilecekleri belirtilmiştir.

Türk mevzuatına göre Sığınmacı ise, Avrupa ülkelerinden gelmeyen, yani mülteci statüsü kazanamamış, güvenli üçüncü bir ülke bulunana kadar kendisine oturma izni verilen kişi olmakla birlikte Türkiye'nin 1994 yılında çıkardığı *Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* ile bu statü:

> "Irkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancılardır"

şeklinde tanımlanmıştır (m.3).

2014 yılında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve bu kanuna dayanılarak çıkarılan *Geçici Koruma Yönetmeliği* ile "sığınmacı" kavramı kaldırılmış, yerine "şartlı mülteci", "ikincil koruma", "geçici koruma" gibi statüsü getirilmiştir ve yönetmeliğe göre şu anda ülkemizdeki Avrupa'dan gelmeyen ve uluslararası koruma sahibi göçmenler şartlı mülteci veya ikincil koruma statüsü alabilirken, 3.6 milyon Suriyeli göçmenin sahip olabildikleri statü "Geçici Koruma" statüsüdür. Kirişçi (2003), Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında sorumluluk kabul ettiği coğrafyaların dışından gelenlerin "sözleşme dışı" mülteciler olarak adlandırılabilecekleri önerisinde bulunmuştur. Çalışma boyunca, ulusal mevzuattaki çeşitli statülerin her bir göçmen grubu için ayrıca belirtilmesi mümkün olmadığından dolayı Avrupa

dışından gelen göçmenler için de "mülteci" terimini zaman zaman kullanıyor olacağız. Bu kullanım kişilerin uluslararası hukuk düzleminde mülteci statüsünde olmalarından kaynaklanmaktadır.

### 1.1.2. Zorunlu Göç

Zorunlu göç, uzun zaman önce göç yazınında yer edinmiş kavramlardan biri olmakla birlikte, insanların hayatta kalabilme amacıyla çatışma, doğal afetler, kıtlık, salgın hastalık, etnik baskılar ve diğer toplumsal, iktisadi ve siyasi nedenlerle topluca yer değiştirmesi anlamına gelmektedir (Öner, 2012). İnsanların doğal veya insan eliyle yapılmış felaketler, savaşlar gibi pek çok nedenden evlerini, yurtlarını terk edip güvenli bölgelere gitmek zorunda kalmaları çok eski zamanlardan beri yaşanmakta olsa da uluslararası toplum tarafından bu konunun mercek altına alınması yeni sayılabilecek bir durumdur (Hazan, 2012, s. 183). Zorunlu kitlesel göçler dünyada özellikle Soğuk Savaş yıllarından sonra görünür olmaya başlamış ve yine ulus devletlerin sınırlarını ve egemenliklerini tehdit etmesiyle, sınırlamak ve yönetmek için incelenmeye başlanan bir gündem maddesi haline gelmiştir. Kitlesel boyutlarda meydana gelen zorunlu göç hareketlerini incelemek, devletlerin ani ve insan yoğunluğu fazla olan sınır geçişlerinde ürettiği politikaları gözlemlemek için önemli bir fırsat sunmaktadır. Çünkü yukarıda da belirttiğimiz gibi, devletlerin göç dalgaları üzerindeki etkileri bir yandan dahil etme ve katılımı sağlama, diğer yandan dışlama ve sınır dışı etme gibi pratikler üzerine kuruludur (Çatır, 2012).

Zorunlu göç kavramının tanımlanmasında, minimalist ve maximalist denebilecek iki yaklaşımdan söz etmek olanaklıdır: ilkinde zorunlu göç, açıkça fiziksel, silahlı, siyasal vb. zorlamalara dayanan göçleri ifade ederken, ikinci yaklaşımda, zorunlu göç kavramı, açık

zorlamanın yarattığı "korku" ortamından kaynaklanan göçleri de kapsar (Erbaş M. , 1996, s. 149). Görünürde ya da doğrudan bu nedenlerden kaynaklanmayan göçler zorunlu göç kapsamına alınmayabilir, bu noktada da göç türlerini kesin sınırlarla ayırmanın olanaksızlığını bir kez daha görmüş oluyoruz. Erbaş (2019) bu durumu şu şekilde ifade etmektedir:

> "Geniş bir perspektifle bakıldığında gerçek anlamda isteğe bağlı göç olarak değerlendirilen göçler de yine bir anlamda zorunlu göç anlamını taşımaktadır. İsteğe bağlı göç gibi görünen göç, daha iyi eğitim, daha iyi yaşam koşulları ve daha iyi bir gelecek arayışının sonucunda gerçekleşmekte ve göç edilen ülke ile geride bırakılan ülke arasındaki farklılıklarla biçimlenmektedir. Bu göçler dışında isteğe bağlı göç olarak değerlendirilebilecek tek göç türü "yaşam tarzı" göçüdür". (s. 306).

Literatürdeki tartışmaların önemli bir kısmı ise disiplinin kendisiyle ilgilidir; öncesinde *mülteci çalışmaları (refugee studies)* başlığı altında incelenen alan için, günümüzde *zorunlu göç çalışmaları (forced migration studies)* ismi kullanılmaktadır. Bu alanda da kavramlar üzerine eleştirel bir tartışma yürütülmekte ve "zorunlu göç" kavramının da bilimsel değil politik tercihlerle yaygınlaştırılıp istenmeyen göçü kontrol altında tutmanın bir aracı haline getirildiği söylenmektedir (Chimni, 2009; Castles, 2003).

Zorunlu göçmenler genel olarak "ülke içinde yerinden edilmiş kişiler" ve "uluslararası sınırları geçen göçmenler" olarak ayrılmaktadır. Kavramlar arasındaki ayrımların keskin olmadığını bir kez daha belirterek, yukarıda düzensiz göç başlığı altında sınıflandırılan mülteci ve sığınmacılar aynı zamanda zorunlu göç çalışmaları alanının da özneleridirler.[14]

1951 Cenevre Konvansiyonu kapsamındaki göçmenler "mülteci" statüsü kazanabilirken bu kapsama dahil olmadığı halde BMMYK veya birtakım bölgesel antlaşmalar kişileri mültecilik kapsamına alabilir (Hazan, 2012). 1951 sözleşmesinin *geri gönderme yasağını (non-refoulement)*

[14] UNHCR 2019 verilerine göre, 45.7 milyonu kendi ülkeleri içinde yerinden edilmiş olmak üzere, dünya genelinde toplam 79.5 milyon zorla yerinden edilmiş insan bulunmaktadır.

düzenleyen 33. maddesi zorunlu göçmenler için "hayati" öneme sahiptir ve uluslararası teamül hukuku kapsamında evrensel bir hukuk prensibi haline gelmiştir:

> "Hiçbir Taraf Devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tâbiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade etmeyecektir." (m.33/1).

### 1.2. Ulus-Ötesi Göç

Uluslararası göç yazınında son yıllarda önemli bir yer tutan diğer bir kavram ve çalışma alanı ise ulus-ötesi göç kavramıdır. Ulus-ötesilik küreselleşme ve ulus devlet egemenliğinin hem çelişkilerinden hem de sentezinden doğmaktadır ve bu iki fenomeni aynı anda hem içine alan hem de onları aşan bir yapıyı ve ilişkiler bütününü ifade eder. Schiller ve Fouran (1999), yeni ortaya çıkan ulus-ötesi süreçlerin küresellşemeyi yansıttıkları ancak bunun sınırlı bir ölçekte olduğunu söylerler çünkü ulus-ötesi siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel süreçler 1) belirli bir devletin sınırlarının ötesine geçerken öte yandan belirli ve sınırlı bir devletler düzeninin kurumsal pratikleri ve politikaları tarafından şekillendirilirler 2) devlet olmayan aktörleri de içerirler (s. 344).

1960'lı yıllarda birden fazla ülkede faaliyet gösteren şirket yapılarını işaret eden ekonomik süreçleri ifade etmek için kulanılan "ulus-ötesi" kavramının, sosyal bilimlerde ve kültürel çalışmalardaki güncel kullanımı nesnelerin, fikirlerin ve insanların üretim ve dağıtımında ulusal sınırların azalan önemiyle bağlantılı görülen küresel sermayenin yeniden yapılandırılması sürecine işaret eder (Schiller, Basch, Blanc, 1995). Özkul (2012), bu kavramı şu şekilde özetlemiştir:

> "Ulus-ötecilik üzerine gelişen yazın, ekonomide, politikada ve sosyo-kültürel alanlarda insanların birden çok yer ile ilişkiye girdiklerini, dolayısıyla birden çok yer ile çeşitli bağlar kurduğunu savundu. Göçmenlerin kimlik ve aidiyetlerini tek bir yere sabit olarak görmektense, göçmenlerin bağlı oldukları yerlerin değişken ve aidiyetlerinin akışkan olduğu savunulur. Burada yeni olan şey, ulaşım ve iletişim teknolojilerinin gelişmiş olmasıdır bu gelişmeler göçmenlerin göç süreçlerini yaşayış şekillerini etkilemiştir. Ancak çağımızdaki her göçmen ulus ötesi göçmen olarak nitelenemez. Bu insanlar yaşadıkları ülke ile anavatanları arasında veya başka ülkeler arasında

> ekonomik, politik ve sosyo-kültürel bağlar kuran, geliştiren ve sürekli olarak devam ettiren göçmenlerdir" (483-487).

Sirkeci (2012), Uluslar-üstü hareketliliğe dair hızla gelişen bir literatür oluştuğunu belirtmekte ve lineer göç modellerinden, sınır aşan insan hareketlerinin sirküler, dalgalanan ve dinamik bağlar oluşturan bir kuramsal çerçeveye yönelmemize imkân sağladığını vurgulamıştır (s.354). Literatürün genelinde göçmenlerin menşe ülkeleri, yerleştiği ülkeler ve diğer birçok mekân arasında yarattıkları dinamik bağlardan oluşan makro bir ağ yapısı tanımlanmaya çalışılmıştır. Ancak ulus-ötesi çalışma alanını güçlendirmek amacıyla bu yaklaşımı genişletmek için yerel mekânsal ilişkilere ve bunların dönüşümüne odaklanan çalışmalar da ortaya çıkmıştır (Özgür, 2018). Özgür'ün Gielis'ten aktardığı üzere (2018):

> "Ulus-ötesi göçmenlerin gündelik yaşamlarında sosyal ağların nasıl etkileşime girdiğinin gerçek bir resmini elde etmek, bu ağlara analitik bir mesafeyle bakmayı gerektirmektedir ve bu mesafeyi bir ağ merceği kullanarak korumak çok zordur. Ev, işyeri veya köy gibi göçmen yerleri üzerine odaklanmak, bu analitik mesafeyi sağlamakla kalmayacak, aynı zamanda birbiriyle ilişkili sosyal ağları, yerde görünür kılabilecek ve çeşitli ağların o yerle nasıl kesiştiğini gösterebilecektir" (s.6).

Çalışmanın kapsamı gereği kısıtlı bir şekilde özetlemeye çalıştığımız ulus-ötesi çalışmalar yeni bir alt-disiplin olarak gelişmektedir (Özkul, 2012). Özellikle Suriye'den gelen kitlesel göçün dokuzuncu yılını geride bırakırken, bu alanda yapılan çalışmaların bu kişilerin dönüşlerine ya da kalışlarına odaklanmanın ötesine geçmesi gerektiği belirtilmelidir. Yapısal anlamda bu kişilerin bilhassa Menşe Ülkeleri-Türkiye-Avrupa düzleminde kurdukları ağsal yapı incelenirken, bireysel ve yerel ağların da dönüşümüne odaklanan etnografik çalışmaların fazlalaştırılması da büyük katkı sağlayacaktır. Öte yandan hem ulus-ötesi göç kavramının hem de bu tartışmaların beraberinde getirdiği yeni kavramların henüz yeni, geliştirilmeye açık ve soyut kavramlar olmaları dolayısıyla temkinli yaklaşılması gerektiği yönünde görüşlerin varlığı da belirtilmeli ve başka çalışmaların konusu olabileceği vurgulanmalıdır.

## 2. TÜRKİYE'NİN DÜZENSİZ GÖÇ DENEYİMİ

### 2.1. Türkiye Cumhuriyeti'nin Göç Tarihçesi

Hem Türkiye Cumhuriyeti hem de onun öncesinde Osmanlı İmparatorluğu yüzyıllardır göç alan bir coğrafyaya ve geleneğe sahiptir.[15] Cumhuriyet'in kuruluşunda Türk-Yunan Nüfus Mübadelesinden bu yana Türkiye'ye yönelen, hepsi düzensiz nitelikte göçler olmamakla beraber kitlesel göçlerin tarihçesine baktığımızda, başlıca beş ayaktan bahsedebiliriz: 1) Erken Cumhuriyet-Ulus İnşası Dönemi 2) Farklı dönemlere yayılan Balkan Göçleri 3) 80'lerde başlayan düzensiz-kitlesel göçler 4) Soğuk Savaş ve Sonrası 5) 2011 Suriye Göçü.

Öncelikle Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi dönemine baktığımızda, bu insanlar devletler eliyle zorla yerinden edilmiş kitleler olsa da düzensiz bir göç olmaması nedeniyle çalışmamızın kapsamında olmamakla birlikte erken Cumhuriyet döneminde gerçekleşen bu mübadelenin yönetimi, Türkiye Cumhuriyeti'nin belli bir dönemindeki göç yönetim anlayışını yansıtan örneklerden biri olması nedeniyle önemlidir. Lozan'da 30 Ocak 1923 tarihinde imzalanan sözleşme ve protokol kapsamında İstanbul dışındaki Türkiye topraklarında yerleşmiş Rum-Ortodoks Türk uyrukları ile Batı Trakya dışındaki Yunanistan topraklarında yerleşmiş olan Müslüman Yunan uyruklarının, 1 Mayıs 1923'ten başlayarak zorunlu mübadelesi öngörülüyordu. Bu kapsamda 1923 yılında Türkiye'ye yarım milyona yakın göçmen gelirken bu sürecin yönetilebilmesi adına hükümet bir teşkilata gereksinim duyuyordu ve bir İmar ve İskân Vekaleti kuruldu (İçduygu, Erder, & Gençkaya, 2014). Öncesinde vekalet yerine bir Genel Müdürlük olarak kurulması öngörülen bu yapının, vekalet olması gerektiğini savunan ve 132 arkadaşıyla beraber

[15] Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti'nin aldığı ve verdiği göçlerin kısa tarihi için bkz: *Elveda Doğduğum Toprak (*Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı, 1995).

önerge veren Kütahya vekili Tunalı Hilmi Bey'e göre, göçmenler sorunuyla o sırada ilgilenen Sıhhiye Vekâletinin bu konudan anladığı, yalnızca "merhametçilik, sadakacılık ve yardımcılık"tı (Arı, 1995, s. 26). Türkiye'nin göç yönetiminin bugününe baktığımızda "misafir, muhacir-ensar" söylemleri ile bu yaklaşımın ötesine belli ölçüde hala geçilemediği yorumunu yapabiliriz. Özellikle erken Cumhuriyet dönemindeki nüfus hareketleriyle ilgili, bizce akılda tutulması gereken en önemli şey ulus-devlet olma yolunda nüfusu türdeş bir hale getirmenin ve dini homojenliğin o dönemde mübadeleyi isteyen anlayışın tek dayanağı olmasıdır (Macar, 2015). Bu çerçevede de günümüz göçmen-karşıtı söylemlere baktığımızda demografinin ırk ve kültür bazında değişiminden duyulan korkunun çıkış noktalarından biri olduğunu görüyoruz.

Türkiye'nin göç tarihçesine baktığımızda, farklı dönemlerde cereyan etmiş olan Balkan göçünün de en çok etkisi olan hareketlerden biri olduğunu görüyoruz. Osmanlı'da da özellikle 93 harbinden sonra Anadolu'ya yaşanan büyük göçler, Osmanlı'nın yıkılışı ve Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun ardından da devam etmiştir. Özellikle Yunanistan, Bulgaristan, Romanya Yugoslavya gibi ülkelerden Türkiye'ye yönelen nüfus hareketleri dikkat çekmektedir. İkinci dünya savaşı ile birlikte de 1923-1945 yılları arasında başta Yunanistan, Bulgaristan, Romanya ve Yunanistan olmak üzere, 800.000'den fazla insan gelmiştir (Karpat, 1985). Balkan göçü İkinci Dünya Savaşı sonrasında da devam etmiştir. 1950-51 ve 1989 yıllarında yaklaşık 600.000 insan gelmiştir (Kirişçi, 1996a). Baklacıoğlu (2015), çalışmasında[16] Balkanlardan gelen göçe dair tutulan istatistiklerin çelişkili olduğunu söylemiş ve bu anlamda verilerin siyasi boyutunu vurgulamıştır. Örneğin, Arnavut göç yazını, göçün kimliğini Arnavutlaştırıp ölçeğini büyütürken,

[16] Baklacıoğlu'nun Balkan göçüne dair çeşitli resmî kurumlardan ve akademik çalışmalardan derlediği verileri ayrıntılı bir biçimde karşılaştırdığı çalışması için bkz: Baklacıoğlu, N. Ö. (2015). Yugoslavya'dan Türkiye'ye Göçlerde Sayılar, Koşullar ve Tartışmalar. M. Erdoğan, & A. Kaya (Dü) içinde, Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler (s. 193-215). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Osmanlı Muhacirin Komisyonu kayıtlarının farklı rakamları işaret ettiğini belirtmiştir (s.197-198). Cevat Geray'ın her Balkan ülkesi için 1933-1960 yılları arasındaki aile büyüklüğünü hesaplayarak yaptığı tahmine göre, 1923-1940 yılları arasında Yugoslavya'dan Türkiye'ye göç eden nüfus yaklaşık 116.487 kişidir. Yine Geray'ın, T.C. Köyişleri Bakanlığı'nın 1953-1960 yılları arasındaki göç kayıtlarından yola çıktığı verilere göre 1953-1960 yılları arasında Yugoslavya'dan Türkiye'ye 151.889 göçmen gelmiştir (Geray, 1962, s. Ek Tablolar). 1960'lardan sonra da Balkanlar'dan Anadolu'ya yönelik devam eden göç dalgalarını İnan (2016):

> "Türk ve Bulgar hükümetleri arasında imzalanan ve 22/08/1969 tarihinde yürürlüğe giren "Türkiye Bulgaristan Yakın Akraba Göçü Anlaşması" çerçevesinde 1968-1979 yılları arasında 32.356 aileye mensup 116.521 kişi Türkiye'ye göç etmiştir. Böylelikle, 1950-1952 yılları arasında gelen göçmen ailelerinden büyük bölümünün Bulgaristan'da kalan yakınlarının Türkiye'ye serbest göçmen olarak gelmeleri sağlanarak parçalanmış ailelerin birleşmesi sağlanmıştır" (s.35)

şeklinde özetlemiştir.

Hem 1923-1933 dönemindeki hem de sonrasındaki Balkan göçleri sırasında göçmenlerin bir kısmının[17] serbest göçmen olarak gelmeleri yani iskanlı göçmen olarak gelmemeleri, bu süreçte devletten bir destek talep edememeleri ve mevcut maddi birikimlerini kendileriyle beraber getirmek durumunda oldukları anlamına geliyordu. Bunun öncelikli nedeni, özellikle Cumhuriyet'in kurulduğu dönemde bütçe imkanlarının oldukça sınırlı olmasıydı (Duman, 2009).

1970'lere geldiğimizde Bulgaristan'dan aile birleşimi yoluyla 116.000 kişi gelirken, 1980'lere dek Türkiye'ye gelen göçün artış hızı düşük seviyelerde seyretmiş ve genel anlamda "homojen bir ulus" inşası sürecinin gerekli elementi olarak görülen etnik Türklerin nüfusa dahil edilmesi söz konusu olmuştur (Kirişçi, 2000; İçduygu, 2015; Arı, 1992). Hükümet destekli Türkiye'ye göç

[17] Duman (2009), Atatürk döneminde Türkiye'ye gelen göçmenlerin iskânını 1923-1933 ve 1934-1938 şeklinde iki ayrı kesitte incelemek gerektiğini belirtmiştir çünkü iskân edilen göçmenlerin statüsü böyle bir ayrımı zorunlu kılmaktadır. İlk dönemde göçmenler çoğunlukla "serbest göçmen" olarak kabul edilmişken, ikinci dönemde gelenler "iskânlı" statüde işlem görmüşlerdir (s. 475). Ancak Arı'nın da (1992) belirttiği üzere, genel anlamda Cumhuriyet dönemi nüfus politikasının yalnızca ekonomik gereklerin bir sonucu olmadığı, ekonomik yönü de kapsayan, siyasal, sosyal, kültürel askeri vb. yönlerden; Türkiye'nin uluslaşma ve ulus devlet olma sürecinin en temel gereği olduğu unutulmamalıdır (s. 420).

dönemi Cumhuriyet'in kuruluşundan 70'lerin sonlarına kadar devam ederken, popülasyonun yeterince büyüdüğü ve göçmenlere verilen toprakların tükenmeye başladığı düşünüldüğünde artık teşvik edilmeyen ve istenmeyen bir olguya dönüşmüştür (Kirişçi, 2003).

1980'li yılların sonuna kadar diğer ülkelerden yaşanan göçlere baktığımızda Balkanlar'daki duruma benzer bir süreklilik ve yoğunluk göze çarpmamaktadır. Ancak Afganistan dahil olmak üzere, Kazaklar, Kırgızlar, Özbekler ve Türkmenlerin de Asya'dan küçük gruplar halinde göçleri kayıtlarda mevcuttur (Kirişçi, 1996a, s. 398)

1980 ve 1990'lar hem göç alan hem göç veren ülkeleri etkileyen karmaşık yeni göç kalıplarının oluşmaya başladığı yıllardı. Bu çağın göçmenleri ekonomik veya başka türlü kazançlar elde etmek için göç eden göçmenlerden farklı olarak çatışmadan ve şiddetten kaçan zorunlu göçmenlerdi (Castles & Miller, 2008). Soğuk savaş ve sonrası, Komünist rejimlerin yıkılması, Körfez savaşı gibi özellikle Ortadoğu coğrafyasında meydana gelen siyasi karışıklıklar gibi pek çok etken o yıllarda önemli göç dalgalarının oluşmasına neden olmuştu. Soğuk savaşın bitimi sonrasında küresel mülteci nüfusu 18.2 milyonla zirveye ulaşmıştı. Bu dünya tarihinde gördüğümüz en yüksek rakamdı. Birleşmiş Milletler verilerine göre 2017 yılında uluslararası göçmenlerin sayısı tahmini olarak 258 milyona ulaştı. 2000 yılından 2017 yılına kadar, uluslararası göçmenlerin sayısı, 85 milyonluk bir artışla (%49) 173 milyondan 258 milyona ulaştı. Rakamlardaki bu dramatik artışlar da özellikle 80'li yıllardan itibaren bir "göçler çağında" (Castles & Miller, 2008) yaşamaya başladığımızı göstermektedir.

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye için de 80'lerin sonu ve 90'ların başı göç konusunda önemli bir değişim noktasını işaret ediyordu. Öncesinde daha çok "göç veren ülke" kimliği ile anılırken artık "göç alan ülke" noktasına doğru evirilmeye başlıyordu (Kirişçi, 2003; İçduygu & Aksel, 2012). Bunun en önemli nedenlerinden biri kuşkusuz Türkiye'nin coğrafi konumu idi. Ortadoğu

ve Asya ülkeleri ile Avrupa ülkeleri arasında bir geçiş noktası teşkil etmesi nedeniyle doğu ve güney yönünden batıya; istikrarsızlık ve çatışmalardan görece yüksek refaha insan taşıyan bir yol haline de gelmiş oldu. Böylece hem düzensiz göç ile hem de transit göç ile bu yıllarda tanışmış oldu. 1990'ların ikinci yarısından beri birçok düzensiz göçmen Avrupa'ya göçmek için Türkiye'yi bir geçiş noktası olarak kullandı. Bu insanlar Afganistan ve Pakistan'ın yanı sıra Irak, İran ve Suriye gibi ülkelerden gelen göçmenlerdi. Sovyetler Birliği'nin yıkılışının ardından, özellikle 1965-1996 periyodu incelendiğinde uluslararası göçün yönünün ve karakteristiğinin önemli ölçüde değiştiği görülmektedir (Zlotnik, 1998). Coğrafi konumun yanı sıra Türkiye'ye doğru gerçekleşen göçün doğası da bölgesel değişikliklerden ve küreselleşmeden oldukça etkilendi. Kirişçi (2008), bu dönemde Türkiye'de çalışma amaçlı döngüsel göçün arttığını ve Türkiye'nin insan kaçakçılığı gibi daha önce bilinmeyen bir göç gerçeğiyle tanıştığını belirtmektedir. Ona göre bu dönem devlet politikalarında vize düzenlemelerinden iş kanunlarına kadar büyük çaplı değişiklerle sonuçlanırken aynı zamanda Türk toplumu üzerinde de önemli bir etki yaratmıştır (s.178).

Türkiye'ye düzensiz göçün ortaya çıkış dönemi 1979 İran Devriminden sonra siyasi nedenlerden dolayı ülkelerinden kaçan ve Avrupa'ya veya Kuzey Amerika'ya göç etmek amacıyla Türkiye'yi geçiş noktası olarak kullanan transit göçmenlerdi, ancak niteliği itibariyle düzensiz olsa da kitlesel bir göç sayılamayacak kadar küçüktü**.** Türkiye, İranlıların vize olmadan Türkiye'ye girişlerini sağlayan bir politika benimsedi ve ülkede geçici olarak kalmalarına izin verildi. Resmi istatistikler olmasa da bir meclis üyesi tarafından 1980 ve 1991 yılları arasında 1.5 milyon kişinin bu düzenlemeden faydalandığı belirtildi (Kirişçi, 2008). Türkiye'ye kitlesel anlamda gerçekleşen ilk düzensiz insan hareketliliği 1988 yılında Irak'tan 51.542 kişinin gelişiyle oldu. Irak ve İran arasındaki savaşta Halepçe bölgesinde Irak hükümeti tarafından kimyasal silah kullanılması sonucu bu göç gerçekleşmişti. 28 Ağustos 1988 tarihinden başlayarak Hakkâri ilinin çeşitli köyleri

insanla dolup taştı, 1991 yılına geldiğimizde bir kısım Iraklı yurtlarına geri dönerken bir kısmı da İran'a geçti ancak 29 Ekim 1991 tarihi itibariyle 20.000 dolayında sığınmacı Türkiye'de kaldı (Kaynak, vd., 1992).

Avrupa'da ikinci dünya savaşından sonra gerçekleşen en büyük kitlesel insan hareketlerinden biri de 1989 yılında, Bulgaristan'dan Türkiye'ye göçe zorlanan Bulgar Türkü ve Pomaklardı. "Türk azınlığa yönelik baskılar artmaya başlamış ve iki ülke arasındaki ilişkiler de gerilmeye başlamıştı. Bulgaristan'da komünizmin çöküşünden hemen önce, 300 binden fazla Bulgaristan vatandaşı Türkiye'ye sığınmak zorunda bırakıldı. Bu insanlara sınır hemen açıldı ve Bulgaristan'daki Türklerin tamamını kabul etmeye hazır olunduğu da vurgulandı. Gelenler için Edirne ve Kırklareli yakınlarında iki çadır kent kuruldu, bunların yanında misafirhaneler ve okul binalarında ağırlandılar" (Kirişçi & Karaca, 2015).

1991 yılının Nisan ayına geldiğimizde, İran ve Irak arasındaki Körfez Savaşı sırasında çoğunluğunu Kürtlerin oluşturduğu yarım milyon Kuzey Iraklının Türkiye'ye kaçışı, Türkiye'nin Kürt kimliğini reddetmeye dayalı geleneksel politikasının giderek daha fazla zorlukla karşılaştığı bir döneme denk düşmüştü (Kirişçi & Karaca, 2015, s.304). Bu konuda Türkiye'de gitgide bir tartışma ortamı büyümeye başladı ve Bulgaristan'dan gelen göçe karşı benimsenenden çok farklı bir tutum belirlendi. Bulgaristan Türkleri "soydaşlar" olarak ülkeye kabul edilirken Iraklı Kürtlerin akını öncelikle bir güvenlik meselesi olarak ele alındı. Hareket sınırda durdurulmaya çalışıldı. Öte yandan birçok parlamento üyesi bu göçmenlerin Türkiye'de yaşayan Kürtlerin akrabaları olduğunu da hatırlatıyordu ve bu güçlü bir iç baskı yaratıyordu. Akımın çoğunluğunu Kürtler oluştursa da birçok Türkmen ve Süryani de vardı. Hükümet, mültecilerin Kuzey Irak'a geri gönderilmeleri adına gerekli şartları yaratmak için uluslararası toplumu harekete geçirmeye büyük çaba harcamaya başlarken, Türk insani yardım kuruluşları bölgeye akın ediyordu (Kirişçi, 2000).

Birçoğu üçüncü ülkelere yerleştirilirken bir kısmı da oturma izni alarak Türkiye'de kalmaya devam ettiler.

Soğuk savaş boyunca Türkiye, yalnızca Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'ndeki komünist rejimden kaçan kişilere *de jure* mülteci statüsü vermiştir. Kirişçi'ye göre bunun iki politik nedeni vardır; Türkiye'nin Soğuk Savaş boyunca izlemiş olduğu komünizm karşıtı politika ve bu kişilerin genel olarak küçük gruplar halinde geliyor olması. Bu kişiler yalnızca batıda üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de kalıyorlardı. Dolayısıyla bu insanların entegrasyonu gibi bir sorun hiç doğmuyor ve bu anlamda Türkiye yalnızca bir bekleme alanı durumunda kalıyordu (Kirişçi, 1996b).

1992-1995 dönemine geldiğimizde yine Balkanlar'dan göçmen akını olduğunu görüyoruz. 1992'den sonra yaklaşık 20,000 Bosnalı Müslüman Türkiye'den sığınma talep etti ve bu kişilerin durumlarında da Türkiye Cumhuriyeti 1951 Sözleşmesinin hükümlerini uygulamaktan kaçındı ve Avrupa'nın başka yerlerinde daha önce uygulanmış olan "geçici koruma" statüsü verildi. (Kirişçi, 1996b)**.** Bosnalı sığınmacıların bazıları Bulgaristan sınırı yakınlarındaki bir kampta barındırılırken birçoğu da İstanbul ve Bursa gibi büyük şehirlerdeki akrabalarının yanlarına yerleşmişlerdir. Ayrıca 1998 ve 1999'da yaklaşık 18.000 Kosovalı çatışmadan kaçarak Türkiye'ye göçmüş ancak sonrasında büyük bir kısmı geri dönmüştür (Kirişçi, 2003).

Yeni yüzyılın başına doğru gelirken, doğru sayıları belirlemek zor olsa da İçişleri Bakanlığı'nın sağladığı bilgiye göre 1970-1996 yılları arasında 13,552 sığınmacı 1951 Konvansiyonu'nun sağladığı korumadan faydalanmıştır. Sovyetler Birliği'nin yıkılışının ardından yükselmeye başlayan uluslararası göç, 2000'lerin başına geldiğimizde artan geri dönüş sayılarıyla beraber azalmaya başlamıştır. 1999 yılının başında 17 milyon olan mülteci sayısı 2000 yılının başında 14 milyona düşmüştür (IOM, 2000). 1999 yılında özellikle Kosova ve Makedonya'dan

800.000'den fazla kişi ile göçün kaynağı olan ülkelerin başında gelmişlerdir (IOM, 2000; OECD, 2001). Bu dönemde Türkiye'ye de 1999 yılında Kosova'dan 17.746 göçmen gelirken, 2001 yılında Makedonya'dan 10.500 kişi gelmiştir. Suriye'den gelen kitlesel-düzensiz göçün 2011 yılında başlayarak 2015 yılından sonra dramatik artış gösterdiği döneme kadar da Türkiye hem hedef ülke hem de transit ülke anlamında önemli bir hedef olmaya devam etmiştir. Özellikle 2007-2008 dönemine baktığımızda Avrupa Komisyonu ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerine göre, toplam 65.737 "yasadışı göçmen" yakalanmıştır (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2020; European Commission , 2009). 2008 yılında, Irak, İran ve Afganistanlı sığınmacıların sırasıyla çoğunlukta olduğu 11.248 sığınmacı, 2007 yılındaki sayının (5.831) yaklaşık iki katına denk gelmektedir (European Commission , 2009). 2009-2010 döneminde ise bu trend yarıya inmiştir[18].

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerine göre 90'lardan günümüze Türkiye'yi etkileyen belli başlı düzensiz-kitlesel göç dalgalarını şu şekilde özetleyebiliriz:

- 1988 yılında Irak'tan gelen 51.542 kişi
- 1989 yılında Bulgaristan'dan gelen 345.000 kişi
- 1991 yılında Irak'tan gelen 467.489 kişi
- 1992-1998 yılları arasında Bosna'dan gelen 20.000 kişi
- 1999 yılında Kosova'dan gelen 17.746 kişi
- 2001 yılında Makedonya'dan gelen 10.500 kişi
- 2011 yılından günümüze Suriye'den gelen 3.6 milyon kişi

[18] 2005-2020 yılları arasında "yakalanan düzensiz göçmen sayısı" için bkz: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü- İstatistikler, (14 Ekim 2020), https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler (Erişim Tarihi: 21 Ekim 2020).

## 2.2. Toprağın Kullanım Hakkı ve Yerleştirme: İskân Kanunları

İskân kurumu, öncelikle geleneksel toplumlar için çok özel öneme sahip olan "toprağın kullanım hakkıyla" ilgilidir ve bu kurum ile ilgili yapılan düzenlemelerin önemi, toprağı hangi grupların denetleyeceği ya da hangi grupların kullanacağı ile ilgili olmasından kaynaklanmaktadır (İçduygu, Erder, & Gençkaya, 2014). Bu durum da göz önünde bulundurulduğunda İnan'ın (2014) belirttiği şekilde, "iskân siyaseti, devletlerin ekonomik, toplumsal, siyasal sistemleriyle doğrudan ilgili olduğu gibi sonuçları itibariyle de toplumsal yaşamın hemen her alanını ilgilendiren sosyal bir olgu, bu itibarla da ekonomik, sosyal ve siyasal sonuçları olan bir süreci de ifade etmektedir" (s.83).

Göç ile gelen nüfusun iskanı, yani yerleştirilmesi meselesi de sosyal ve ekonomik boyutları olduğu kadar siyasal bir meseledir de. Sınırlardan içeri kimin gireceğine izin verme yetkisi ulus devletin egemenliğinde olduğu kadar, bu kişilerin nereye, nasıl yerleştirileceği de devletin egemenliğiyle sıkı sıkıya ilişkilendirilen siyasi bir karardır. İskân Kanunu'nun çıkarıldığı zamanın siyasal meselesi ise, yeni bir ulusun inşası meselesiydi. Balkan Savaşı ile başlayan, I. Dünya Savaşı ile süren ve ulusal kurtuluş savaşı ile sonuçlanan büyük bir kaos döneminde 1912-1922 döneminde Anadolu'nun nüfusu 17,5 milyondan 12 milyona düşerek yüzde 30'a yakın bir nüfus kaybı yaşanmıştı (Tekeli, 1990). Cumhuriyetin ilanının ardından nüfusun nicel olarak da arttırılma kaygısı olsa da esasen inşa edilmeye çalışılan bu yeni ulus homojen, tek dil olarak yalnızca Türkçe konuşan ve Müslüman bir ulus olmalıydı (Ülker, 2008). Ayhan Kaya (2013), Türkleştirme politikalarının yanı sıra Müslümanlık ile de özellikle Sünni İslam'ın makbul görüldüğünü vurgulayarak bu anlayışın Cumhuriyet'in ilk dönemlerinde yalnızca iskân politikalarında değil,

kamusal alanda konuşulan dilden vatandaşlığa ve ulusal eğitime, ticari hayattan endüstriyel yaşama kadar hayatın her alanında belirleyici faktör olduğunu belirtmektedir (s. 87).

21.06.1934 tarihli ve 2773 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2510 sayılı İskân Kanunu, yürürlükte kaldığı süre boyunca pek çok kez değişikliğe uğramış ve 2006 yılında yürürlükten kalkarak yerine yeni bir iskân kanunu gelinceye kadar hem ulusal hem de uluslararası çevrelerce çokça tartışılan ve eleştirilen bir düzenleme olmuştur (İnan, 2016; Kirişçi, 2000). Kanun'un 17. maddesine göre iskân: "Bir aileye, nüfus ve ihtiyacına göre oturacak ev veya ev yeri, sanatkârlara ve tüccarlara ayrıca geçim getirecek dükkân veya mağaza yahut bu gibi yapı veya yeri ve mütedavil sermaye; çiftçilere de ayrıca kâfi toprakla çift hayvanı, alet ve edevatı, tohumluk, ahır ve samanlık veya yeri vermekle yapılır" şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla kanuna göre iskân, yerleştirmenin ötesinde kişilerin aynı zamanda üretici konuma gelmelerini de kapsayan bir şekilde anlaşılmaktadır.

Cumhuriyet'in ilk iskân yasası 2510 sayılı İskân Kanunu değildir. Cumhuriyet'in ilanından önce, 1923 yılının başlarında *Türk ve Yunan Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokolü'*nün imzalanmasıyla ciddi bir iskân sorunu gündeme geldiği için 18.11.1923 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan 368 sayılı *Mübadele, İmar ve İskân Kanunu* yürürlüğe konmuş ve aynı yıl, *Mübadele, İmar ve İskân Vekaleti* kurulmuştur (Arı, 1995). Ardından da 1926 yılında 885 sayılı İskân Kanunu 01.07.1926 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 368 sayılı Kanun ile iskân işleri ilk kez Vekalet düzeyinde örgütlenmiştir ve kanunun 1. maddesi uyarınca[19] Vekalete verilen görevler düzenlenmiştir. 1924 yılında kabul edilen *İmar ve İskân*

[19] "Mübadele, imar ve iskân vekâleti mübadelei ahali mukavelesine tevfikan ahalinin nakil, ibate ve iskânlarına ve bunlardan ihtiyacı tahakkuk edenlerin iskele ve yollarda ve iskânlarından itibaren âzami iki ay olmak üzere mahallerinde iaşelerine ve 1328 senesindenberi iskân muamelesi görmemiş olan muhacir ve mültecilerle aşairin ve badema Hükümetçe kabul edilecek muhacirinin ve tahrip edilmiş mahaller

*Vekâletinin Lağvı ile Vezaifinin Dâhiliye Vekâletine Devri Hakkında Kanun*[20] ile Mübadele İmar ve İskân Vekâleti kaldırılarak, görevleri Dâhiliye Vekâletine devredilmiştir. Bu değişiklik, iskân politikasının teşkilat yapısı açısından önemli bir adımdır.

1926 yılında kabul edilen 885 sayılı Kanun'un 1. maddesine baktığımızda da yetkili makamın Dahiliye vekaleti olduğunu görüyoruz. Ülkeye göçmen olarak kabul edilmeyecek kişileri düzenleyen 2. maddeye göre ise:

> "Türk harsına dahil olmayanlarla (…) anarşistler, casuslar, Çingeneler ve memleket haricine çıkarılmış olanlar kabul edilmezler."

1934 yılında 2510 sayılı Kanun'a kadar yürürlükte kalan bu kanuna göre Türk harsını inşa etme ve onu koruma, göçmen politikasının temelini oluşturan amaçtır.

Haziran 1934 tarihine gelindiğinde, Yeni İskân Kanunu'nun kabul görüşmeleri sırasında, Meclisteki vekillerin ifadeleri, bu kanuna yüklenen anlamı açıkça ifade etmektedir. Dahiliye Vekili Şükrü Kaya şu sözleri sarf etmiştir:

> "(…) Bunu bilmek lâzımdır ki, bir memleketin uğrayabileceği felâketlerin en büyüğü nüfus kıtlığıdır… Topraklandırma işi ne oldu, muhacirler yerleştirildi mi, göçerler yerleşti mi, bazı yerler daha niçin temiz Türkçe konuşulmuyor. Bu kanun tek dille konuşan, bir düşünen aynı hissi taşıyan bir memleket yapacaktır."[21]

Cumhuriyet'in inşası döneminde tek dil olarak Türkçe konuşulması oldukça önemsenen bir mesele haline gelmişti. Öyle ki, Osmanlı döneminden miras kalan azınlıkların Türkçe

---

ahalisinden meskenleri ihrak ve hedmedilmiş olanların iskân ve terfihlerine ve iskân mıntakalarmın tâyinine ve memleketin harap olan mahallerinin imarı vesailini ihzar ve temine memurdur." (m.1).

[20] 529 Sayılı Mübadele, İmar ve İskân Vekâletinin Lağvı ile Vezaifinin Dâhiliye Vekâletine Devri Hakkında Kanun'un tam metni için bakınız; Kanunlar Dergisi, Cilt: 3, https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/kanunlar_erisim.tutanak_hazirla?v_meclis=&v_donem=&v_yasama_yili=&v_cilt=&v_birlesim=&v_sayfa=&v_anabaslik=KANUNLAR&v_altbaslik=529&v_mv=&v_sb=&v_ozet=&v_kelime=&v_bastarih=&v_bittarih=

[21] *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: IV, Cilt: 23, İçtima: 3, 14/06/1934, s.140-141.

konuşmamasına tahammül edilemeyecek düzeye gelinmiş ve daha 1928 yılının Ocak ayında Dâr-ül-fünûn Hukuk Fakültesi Talebe Cemiyeti'nin yıllık kongresinde azınlıkları Türkçe konuşturmaya teşvik etmek için "Vatandaş Türkçe Konuş!" sloganı ile bir kampanya başlatılmıştır (Galanti, 2000). 1927 yılında yapılan ilk nüfus sayımına göre 13.6 milyondan oluşan Türkiye nüfusunun 2 milyonu ana dili Türkçe olmayan insanlardan oluşmaktadır (Aslan, 2007, s. 247).[22]

Yasanın 3. maddesinin ilk paragrafına göre de:

> "Türkiye'de yerleşmek maksadile dışarıdan, münferiden veya müçtemian, gelmek isteyen Türk soyundan meskûn veya göçebe fertler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı meskûn kimseler, işbu kanunun hükümlerine göre Dahiliye vekilliğinin emrile kabul olunurlar. Bunlara (muhacir) denir. Kimlerin ve hangi memleketler halkının Türk kültürüne bağlı sayılacağı İcra Vekilleri Heyeti kararile tesbit olunur."

Görüldüğü üzere, dışarıdan Türkiye'ye gelen kişiler arasından yalnızca "Türk soyundan olan ve Türk kültüründen olanlar" yerleşme hakkına sahip olabilir. Bu düzenleme açıkça ırkçı bir yaklaşımın sonucudur.

"Türk kültürü" ifadesi yasanın en çok tartışılan ifadelerinden biri olmuştur. Türk kültürünün parçası olan kişi Türkçeden başka bir dil konuşmayan ve Müslüman olan kişiler olarak düşünülür, böylece Türkçe konuşmayan Müslümanlarla beraber, tüm Müslüman olmayan topluluklar da dışarıda bırakılmış olur (Ülker, 2019). Kirişçi (2000), Yasaya göre üç grup olduğunu belirtmiştir; "Türkçe konuşanlar ve Türk soyundan gelenler", "Türkçe konuşmayanlar ama Türk kültürünün bir parçası olarak kabul edilenler" ve son olarak "ne Türkçe konuşanlar ne de Türk kültürünün bir parçası olanlar". Kirişçi, ilk grubun açıkça "makbul göçmen" statüsünü ifade

[22] Ayrıca bkz: Çağaptay, S. (2002). Otuzlarda Türk Milliyetçiliğinde Irk, Dil ve Etnisite. *Bora, Tanıl*., Ülker, E. (2019). Assimilation of the Muslim communities in the first decade of the Turkish Republic (1923-1934). *European Journal of Turkish Studies*.

ettiğini belirtirken, son grubun tamamen dışlanan ve göz ardı edilen grup olduğunu, ki bunları da gayri-müslim azınlıklar, Kürtler ve Arapların oluşturduğunu vurgulamıştır. Kafkaslardan ve Balkanlardan gelen göçmenler ikinci gruba dahildirler ve bu kişiler Arnavut, Çerkes, Boşnak, Pomak, Tatar olsalar da Türk olarak muamele görürler (s. 5). Ayrıca Çağaptay (2002), bu madde çerçevesinde "Türk kökenli yerleşik/göçebe bireyler ile Türk kültürünü paylaşan yerleşik kimseler ülkeye girişine izin verilecek göçmenler iken, Türk kültürünü paylaşmayan yerleşik kimseler ve Türk kökenli olmayan göçebe bireylerin dışarda tutulacak kişiler olarak belirlendiklerini" vurgulamıştır (s.232).

Meclisteki görüşmeler sırasında Muş vekili Hasan Reşit Bey:

> "Muhterem Beyefendiler, bu çok mükemmel kanunda « soy » kelimesi birkaç defa tekerrür etti. Bendenizin anladığıma göre soy kelimesile « ırk » demek isteniyor. Eğer böyle ise bu kelimenin burada kullanılmamasını rica ederim. Çünkü « ırk » denilen şey, 5 ve nihayet 6 ya kadar çıkmıştır. İlim bunu tahdit etmiştir. Türkiye hududu haricinden Türkiye'ye gelen ve Türk harsına tâbi olmayan insanlar, ırkan Türk demektirler. Fakat Türk kültürüne tâbi olmadıkları için Türkçe konuşmuyorlar. Esasen bunlar bizim öz vatandaşlarımız olduğu için yine bizim öz kardeşimiz demektir. Rica ediyorum, soy kelimesi yerine türk dili ve türk kültürü kelimesi konulsun. "[23]

Kanunun 3. maddesinin ikinci paragrafına göre,

> "Türkiye'de yerleşmek maksadile olmayıp bir zaruret ilcasile muvakkat oturmak üzere sığınanlara (mülteci) denir. 4 üncü maddede yazılı sebepler bulunmayan mülteciler, Türkiye'de yerleşmek isterler ve bunu yazı ile bulundukları yerin Hükümetine bildirirler ise muhacir muamelesi görürler, öbür mülteciler için vatandaşlık kanunu hükümleri tatbik olunur."

Kanunun 4. maddesinde ise 1926 tarihli kanunundaki düzenleme benimsenmiştir. Buna göre "Türkiye'ye muhacir olarak alınamayacaklar" olarak, "Türk kültürüne bağlı olmayanlar; anarşistler; casuslar; göçebe çingeneler ve memleket dışına çıkarılmış olanları" saymaktadır.

Kanunun göçmenlere yapılacak yardımı düzenleyen 7. maddesi genel olarak serbest göçmen ve iskanlı göçmen ayrımı yapsa da ırka dayalı olarak başka bir ayrım daha getirmektedir.

[23] *TBMM Zabıt Ceridesi*, Devre: IV, Cilt: 23, İçtima: 3, 14/06/1934, s.144.

Buna göre "Türk ırkından olup hükümetten iskân yardımı istemeyen muhacirler ve mülteciler" ülke içinde istedikleri yere yerleşme konusunda serbest olacaklardır. "Türk ırkından olup da iskân yardımı isteyenler hükümetin göstereceği yerlere gitmeye mecburdurlar". "Türk ırkından olmayan kişiler ise, hükümetten yardım istemeseler bile hükümetin göstereceği yerlere yerleşmek ve hükümet izni olmadıkça buralarda kalmaya mecburdurlar" (m.7).

Kanunun teşkilat yapısına baktığımızda ise, 1924 yılında belirlendiği üzere Dahiliye Vekaleti sorumlu ana makamdır ve iskân işlerinin bu dönemde Dahiliye Vekaletine devri bunun bir güvenlik sorunu olarak algılanmasından kaynaklanmaktadır (İnan, 2014). Kanunun 42. maddesine göre "Dahiliye Vekaleti bünyesinde bir Merkezi İskân Komisyonu bulunur. Bu komisyonda Dâhiliye, Millî Müdafaa, Hariciye, Maliye, Maarif, İktisat, Ziraat, Sıhhat ve İçtimaî Muavenet vekillikleri ve Ziraat Bankası tarafından seçilecek kişiler ve ihtisaslarından yaralanmak üzere Dâhiliye Vekâleti tarafından dışarıdan alınacak en çok üç kişi olacaktır".[24] Merkezi İskân Komisyonu'na oldukça geniş ve önemli görevler verilmiş olmakla birlikte, iskân mıntıkalarının belirlenmesi görevinin de komisyona verilmiş olması önemlidir. Kanunun 2. maddesine göre "Türkiye iskân bakımından üç mıntıkaya ayrılmıştır": 1) "Türk kültürlü nüfusun yoğunlaşmasının istenildiği yerler". Tekeli'ye (1990) göre, "bu bölgeler Doğu ve Güney Doğu Anadolu'da anadili Kürtçe olan nüfusun bulunduğu alanlar olacaktır ve bu yörelere Osmanlı İmparatorluğu'nun eski eyaletlerinden gelmekte olan ya da gelmiş ama iskân yardımı almamış Türk göçmenlerin yerleştirilmesi düşünülmektedir" "2) Türk kültürüne temsili istenilen nüfusun nakil ve iskânına

[24] Merkezi İskân Komisyonu'nun görevleri şu şekilde sayılmıştır: "Merkezî iskân komisyonu başlıca Türkiyeye gelecek muhacirlerin veya Türkiyede naklolunacak vatandaşların iktisadî, içtimaî, sıhhî vasıflara ve şartlara göre mürettep yerlerini tetkik etmek, 1 ve 2 numaralı iskân mıntakaları ve programları hakkında tetkiklerde bulunmak, iskâna yarayacak toprak ve yapıları araştırıp bulmak, muhacirlerin sevk şartlarını mütalea eylemek, iskân tahsisatının sarf yerleri hakkında mütaleada bulunmak, hariçten ve dahilden yeni yurtlarına yerleşecek olanların şevkleri ve müstahsil hale girinceye kadar bakımlarile alâkadar olan Devlet daireleri şubelerinin muzaheretlerini ve çalışma birliğini yapmağa yarayan tedbirleri düşünmek gibi vazifelerle mükelleftir."

ayrılan yerler" 3) "Yer, sıhhat, iktisat, kültür, siyaset, askerlik ve inzibat sebepleri ile boşaltılması istenilen ve iskân ve ikamet yasak edilen yerler". Dahiliye Vekaletince belirlenecek bir ve iki numaralı iskân mıntıkaları ve programları hakkında Merkezi İskân Komisyonu tetkiklerde bulunacak, iskana yarayacak toprak ve yapıları da araştırıp bulacaktır. Teşkilat yapısına baktığımızda Vekaletin bir taşra teşkilatı da bulunmaktadır. "Muhacirlerin, mültecilerin, göçebelerin ve naklolunanların iskân edilmesinden, istihkaklarının eksiksiz olarak vaktinde dağıtılıp teslim olunmasından ve müstahsil hale getirilmesinden vali ve kaymakamlar mesuldürler." (m.44). Vali ve kaymakamlar İcra Vekilleri Heyeti ve Dahiliye Vekaletince verilecek talimat ve emirleri uygulamakla yükümlüyken, nahiye müdürleri, emniyet memurları ve jandarma da mülki idare amirlerince verilecek emir ve talimatları uygulamakla yükümlüdürler (m.45). İskân teşkilatı olmayan vilayet ve kazalarda muhacir, mülteci ve göçebelerle ilgili işler diğer memurlar eliyle gördürülür. Kanunun teşkilat yapısında bir diğer önemli ayak da umumi müfettişliklerdir. 47. maddeye göre "Umumî müfettişlik teşkilâtı olan mıntıkalarda umumî müfettişler muhacirlerin, mültecilerin, naklolunanların ve göçebelerin muayyen müddetlerde iskân ettirilip müstahsil hale gelmelerinden birinci derecede mesuldürler."[25]

2510 sayılı İskân Kanunu yürürlükte kaldığı 2006 senesine kadar çokça eleştirilmiş ve değişikliğe uğramış olsa da[26] Türkiye'ye göçmen kabulü ve yerleştirilmesi konusunda temel yasal

[25] "1935 yılında İskân teşkilatı ikili bir yapıya dönüşmüştür. İskân ve Muhacir yerleştirme işlemleri Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekâletine bırakılırken, ülkenin genel iskân siyasetini belirleme yetkisi Dâhiliye Vekâletinde kalmıştır. 1950'li yıllarda iskân işleri, Tarım Bakanlığı bünyesindeki Toprak İşleri Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetki alanına dahil edilmiştir. 1985 yılında Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı bünyesinde kurulan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü eliyle yürütülen iskân işleri 2005 yılında Bayındırlık ve İskân Bakanlığına devredilmiştir. Bu bakanlık bünyesinde Afet İşleri Genel Müdürlüğü bu göreve yetkili kılınmıştır. 2011 yılında ise Bayındırlık ve İskân Bakanlığının mülga edilerek Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kurulması ile iskân işleri yeniden el değiştirmiştir." (İnan, 2014, s. 90-100). Günümüzde iskân işleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesinde, Yapı İşleri Genel Müdürlüğüne bağlı olan İskân Daire Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

[26] "2510 sayılı İskân Kanunu yürürlüğe girdikten sonra 2650, 2848, 3657, 3667, 3683, 4062, 5098, 5227, 5420, 5826, 6093, Ek 1306, 2641, 3583, 3805 ve 3835 sayılı Kanunlarla bazı maddelerin birkaç defa

düzenleme olmuştur. Özellikle 1980'li yıllarda Türkiye'ye yönelen göçün nicelik ve nitelik açısından değişmesine ayak uyduramayan ve yetersiz kalan bir düzenleme olmuştur. Çiçekli (2008), 1923-1997 yılları arasında, 1.648.077 kişinin ülkeye göçmen olarak yerleştirildiğini belirtmiştir (s.196).[27]

26.09.2006 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5543 sayılı İskân Kanunu'nun genel gerekçesine baktığımızda, artan göç hareketleri karşısında birçok değişikliğe uğramasına rağmen 2510 sayılı kanunun yetersiz kaldığı ve ülkenin genel nüfusunun da 17 milyondan 60 milyona çıkmasının yeni bir düzenlemeyi gerekli kıldığı belirtilmiştir. [28]Ayrıca birçok madde değişmiş ya da yürürlükte olsa dahi uygulanamaz hale gelmiştir. Örneğin; Umumi Müfettişlik Teşkilatı kaldırılmış ve İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğünün yazıları doğrultusunda, 1951 Cenevre Sözleşmesi gereğince mülteciler bu Kanun kapsamından çıkarılmıştır (TBMM, 2006).[29]

Yeni kanuna göre göçmen: "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır."

---

değiştirilmiş bazı maddeleri tadil edilmiş, yeni maddeler ilave edilmiş, ayrıca maddelerde getirilmiştir. 2510 sayılı Kanunda değişiklik yapan bir Kanunun bazı maddeleri daha sonra başka bir Kanunla tekrar değişikliğe uğratılarak yeni çözüm yolları aranmıştır. İskân hizmetlerinin belli esaslara göre derli toplu yürütülmesi sağlanamadığı gibi yapılan değişiklikler ve ekler de yeterli olamamıştır." Bkz: 5543 sayılı Kanun Gerekçesi, (Yürürlük tarihi: 26 Eylül 2006). https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=22917&pkanunnumarasi=5543 (Erişim Tarihi: 21 Ekim 2020).

[27] Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Bulgaristan, Yugoslavya, Romanya, Yunanistan, Çin Türkistan ve diğer ülkelerden iskânlı göçmen olarak 182.571 ailede 714.605 nüfus gelmiş bunların ihtiyaçları karşılanarak iskânları sağlanırken, İskân yardımı almadan serbest göçmen olarak gelen 258.032 ailede 932.922 nüfusta kabul edilerek serbest göçmen muameleleri tamamlanmıştır (TBMM, 2006).

[28] Tekeli (1990), 50'li yıllardan sonra üç tür yeniden yerleştirme sorunu ile karşılaşıldığını belirtmiştir: 1) Türkiye dışındaki Türklerin 19.yüzyıldan beri süregelmekte olan göçleri 2) Türkiye'nin ekonomik kalkınma kararları ya da planları sonucu doğan zorunlu yer değiştirmeler 3) Doğal afetlerin zararlarından kaçınabilmek için gerçekleştirilen yer değiştirmeler (s. 13).

[29] Ayrıca bir dizi kanun tasarısı ve teklifin görüşüldüğü döneme gelen 5543 sayılı Kanun Avrupa Birliği'ne (AB) katılım sürecinde oldukça önemli bir belge olan 9. Uyum Paketi'ne hazırlık sürecinin bir ürünü olarak görülebilir (İnan, 2016).

(m.3/1,d). İskanlı göçmen ve serbest göçmen ayrımı yapılsa da görüldüğü üzere Türk soyuna ve kültürüne bağlılık temel şart olarak değişmeden varlığını sürdürmüştür. Kanunun "Göçmen Olarak Kabul Edilmeyecekler" başlıklı 4. maddesi ise "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılar ile Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup da sınır dışı edilenler ve güvenlik bakımından Türkiye'ye gelmeleri uygun görülmeyenler göçmen olarak kabul edilmezler" biçiminde değiştirilerek 2510 sayılı kanundaki ırkçı ifadeler yeni kanunun lafzında dışarı bırakılsalar da, "güvenlik bakımından Türkiye'ye gelmeleri uygun görülmeyenler" ifadesi devlet egemenliğine bırakılmış bir takdir yetkisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 2.3. Göçün Yönetimin Konusu Haline Gelmesi: 1994 Yönetmeliği

1980'ler öncesi dönemde Türkiye'nin göç politikasının dayandığı yasal düzenlemelere bakıldığında, 2007 sayılı *Türkiye'deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun,* 5682 sayılı *Pasaport Kanunu,* 5683 sayılı *Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun,* 403 sayılı *Türk Vatandaşlığı Kanunu* ve 1934 yılında çıkarılan 2510 sayılı *İskân Kanunu* dışında bir yasal düzenleme olmamakla birlikte söz konusu kanunların göç yönetimi ile doğrudan ilişkili düzenlemeler olmadığı da açıktır. Önceki bölümlerde de bahsedildiği üzere başta küreselleşme ve Sovyetler Birliği'nin yıkılması gibi bölgesel siyasi değişimlerin etkileri uluslararası göçün doğasının ve hacminin tüm dünyada değişmesiyle beraber Türkiye'ye komşu olan ülkelerde yaşanan sorunlar neticesinde de bireysel ve kitlesel sığınma olayları artmaya başlamıştır. 80'lerin ortasına kadar Türk otoriteler, Avrupa dışından gelen sözleşme mültecilerinin yönetilebilir düzeydeki hareketlilikleriyle başa çıkabilirken İran'dan ve diğer Avrupa dışı ülkelerden gelen sığınmacı sayılarının artışıyla değişmeye başlayan durum, 1988 ve 1991'de Iraklı

Kürtlerin, 1989'da Bulgar Türklerinin ve 1992-93 yıllarında Bosnalı Müslümanların kitlesel göç akınlarıyla gittikçe yönetilemez bir hal almıştı (Kirişçi, 1996).

Türkiye'de bu çerçevede ortaya çıkan yapısal bir dönüşüm ihtiyacı da beraberinde yeni bir yasal düzenlemeyi gerekli kılmaktaydı. Böylece 1994 tarihli *Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* ile göç alanı ilk defa genel bir yasal düzenleme yoluyla yönetilmeye başlanmıştır. Türkiye'nin Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi sınırlama nedeniyle çoğunluğu Körfez Krizi sonucu Irak başta olmak üzere Avrupa dışından gelen bu insanlara mülteci statüsü verilemiyordu ve bu kapsama girenler için ilk defa "sığınmacı" statüsü yaratılmış oldu (m.3). Bu dönemde mültecilik geçici ve entegrasyon sürecini içermeyen bir durum olarak görülüyordu ve "devletin sınırlarının dokunulmazlığı" ve "genel ve ulusal güvenliği" bağlamında bir çözüm aranmaya çalışılıyordu (Baklacıoğlu, 2011, s. 361)**.**

Herhangi bir kanuna dayanmayan bu yönetmelik getirdiği yeniliklerin sınırlı olmasıyla da eleştirildi. "Geçici sığınma" statü belirleme değerlendirmelerini nasıl yapılacağı konusunda hiçbir hüküm barındırmayan ve uygulamada da BMMYK kararlarını takip eden (Özçürümez & Türkay, 2011, s. 36) bu yönetmelik geçici, yetersiz bir düzenleme olabildi. 1998 ve 2006'da yeniden düzenlenen bu yönetmelik, 11 Nisan 2013 yılında 6458 sayılı Kanun (YUKK) çıkarılana kadar yürürlükte kalmaya devam etti. Ancak, yönetim ve kamu politikası açısından bakıldığında daha önce yönetimin konusu dahi olmayan bir alanda ilk kez bir düzenleme yapılma ihtiyacı ve zorunluluğu hissedilmesi anlamında önemli bir adımı temsil etmektedir. Yönetmeliğin bir diğer önemli yanı geri göndermeme (non-refoulement) ilkesinin doğrudan bir ifade ile olmasa da dolaylı bir şekilde ilk kez bir yasal düzenlemeye girmiş olmasıdır. "Sınırdışı" başlıklı 29. maddeye göre

“Türkiye'de muntazam surette bulunan bir mülteci veya sığınmacı ancak milli emniyet veya kamu düzeni sebebi ile 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi hükümleri çerçevesinde İçişleri Bakanlığı'nca sınırdışı edilebilecektir.” Olumlu sayılabilecek bir düzenleme olmakla birlikte, geri göndermeme ilkesinin uluslararası hukukta ifade edildiği şekliyle açıkça benimsenmemiş olması da akılda tutulmalıdır. Bunun yanında sınırdışı kararının milli emniyet ve kamu düzeni gibi muğlak ifadeler temelinde değerlendirilecek olması da düzenlemenin zayıf yanını oluşturmaktadır. Uygulamaya bakıldığında ise, yönetmelik uygulanmaya başlandığı daha ilk zamanlarda geri gönderme yasağının ihlal edilmesinin önüne geçmemiş ve ulusal ve uluslararası zeminde eleştirilerin odağında olmuştur (İçduygu & Aksel, 2012).

Yönetmelik ulusal bir kanun dayanağı olmadan çıkarılmış, 1951 Cenevre Konvansiyonu ve 1967 protokolü uyarınca hazırlandığı belirtilmiştir. Bazı maddeleri 2006 yılında değişikliğe uğramıştır. Yönetmelik beş bölümden oluşmaktadır. Genel hükümleri içeren ilk bölümün ilk maddesinde, düzenlemedeki usul ve esasların amacı bir giriş niteliğinde olacak şekilde belirtilmiştir. Sonrasında sığınmacılar dört gruba ayrılmıştır (m.2): 1) 1951 Konvansiyonu ve 1967 Protokolü çerçevesinde münferiden sığınma arayan kişiler 2) Başka ülkelere geçme niyetiyle Türkiye’de kalma izni talep edenler 3) Toplu şekilde sığınma ve iltica amacıyla gelenler 4) Muhtemel nüfus hareketleri ile sınırımızı geçen yabancılar. Yönetmelikte “mülteci” ve sığınmacı” tanımları yapılmışken aralarındaki tek fark, mülteci statüsünün Avrupa’da meydana gelen olaylar neticesinde göç eden kişilere verilmesidir. Bu ek dışında mülteci tanımı, 1951 Konvansiyonundaki tanımın tamamen aynısıdır.[30] Uluslararası mülteci hukukunda *de facto* ve *de jure* mülteci ayrımı vardır. Buna göre sığınmacı *de facto* olarak mülteci iken gerekli koşulları taşıması sonucu mülteci

[30] Yönetmelik, 1951 Cenevre Konvansiyonu’nun onaylanması sırasında yanlış çevrilmiş bir kelimenin düzeltmesini de yapmamıştır. “Persecuation” ifadesi, “prosecution” şeklinde çevrilmiş ve söz konusu olaylar nedeniyle “takibat”a uğrayan kişiler tanım kapsamına alınmıştır. Bu da en azından teorik olarak kimlerin mülteci olabileceğinin kapsamını önemli ölçüde genişleten bir ifadedir (Kirişçi, 1996, s. 302).

statüsü aldığında *de jure* mülteciye dönüşür ancak uluslararası mülteci hukukundaki bu ayrım coğrafi sınırlama nedeniyle Türk mülteci hukukunda değişime uğramıştır (Yılmaz, 2016, s. 122). Çünkü coğrafi sınırlama nedeniyle sığınmacılar mülteci statüsü alamamaktadır.

İkinci bölüm, dörtten yedinci maddeye olan kadar kısmı kapsamaktadır ve iltica eden yabancıların sığınma başvurusu süreçlerini ve statü belirleme işlemlerini düzenlemektedir. Sığınma talebinde bulunan bu yabancılar, ülkeye legal ve illegal yollarla giriş yapanlar şeklinde iki gruba ayrılmıştır. Birinci grubun bulundukları yer valiliklerine, ikinci grubun ise ülkeye giriş yaptıkları yer valiliklerine müracaat etmesi gerektiği söylenmiştir (m.4). Beşinci maddede, yine ilk müracaat yeri olarak belirlenen Valiliklerce, 1951 Cenevre sözleşmesi gereğince mülakatların yapılacağı düzenlenmiştir. Mülakat dokümanları, valiliğin görüşü eklenerek İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Statü belirlemede son karar verici mercii İçişleri Bakanlığı olarak belirlenmiştir (m.6). "Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, ilgili diğer uluslararası kuruluşlarla ve Uluslararası Göç Örgütü ile işbirliği" yapılacağı da düzenlenmektedir (m.7).

Üçüncü ve dördüncü bölümler spesifik olarak kitlesel göç ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. Yukarıda bahsedildiği üzere kitlesel göç hareketleri bu düzenlemenin ortaya çıkmasındaki en önemli nedenlerden biridir. Yalnızca 8. maddeden oluşan üçüncü bölüm, "uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerimiz saklı kalmak koşuluyla ve aksine bir siyasi karar alınmadıkça, nüfus hareketinin arazi avantajları da dikkate alınarak sınırda durdurulması ve sığınmacıların sınırı geçmelerinin önlenmesinin esas olduğunu" belirtmiştir. Bu maddeden de anlaşıldığı üzere Türkiye, özellikle toplu göçler söz konusu olduğunda göç alma isteğinde olmayan bir politika belirlemeye çalışmaktadır.

Dokuzuncu maddeden 25. maddeye kadar olan bölümü kapsayan Dördüncü Bölüm, silahsızlandırılma ve kayıt almadan, kampların kurulmasından sağlık muayenelerine,

haberleşmeden ölüm ve define kadar birçok konuyu düzenleyen ayrıntılı bir bölümdür. Son olarak 25. madde Türkiye Kızılay Derneği'nin görevlerini düzenlemektedir.

Son bölüm ise münferiden iltica eden yabancılarla, toplu şekilde sınırımıza gelen mülteci ve sığınmacılara uygulanacak birtakım ortak hükümleri düzenlemektedir. Görevlendirmeyi düzenleyen 30. madde, "yönetmeliğin uygulanabilmesi ve yeterli düzeyde personel ile desteklenebilmesi için ilgisine göre Genelkurmay Başkanlığı veya İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine ilgili bakanlık veya kamu kurum ve kuruluşları, ileri toplama ve toplama bölgelerinde yeteri kadar personelin geçici görevle görevlendirileceğini" düzenlemektedir. 2006 yılında yapılan değişiklikte ise yine münferit yabancılar ve toplu nüfus hareketlerinde bir ayrıma gidildiği dikkat çekmektedir. Maddenin yeni haline göre, "münferit yabancılar hakkında karar vermek ve yapılan itirazı değerlendirmek üzere İçişleri Bakanlığı'nca iltica-sığınma alanında eğitim almış yeteri kadar personel Bakanlıkta ve valiliklerde görevlendirilecektir". Devamında ise maddenin eski hali birebir alınarak yalnızca başına "topluca sığınma durumlarında veya nüfus hareketlerinde" ibaresi eklenerek benimsenen güvenlik odaklı yaklaşım terkedilmemiştir.

### 2.3.1. Giriş ve Kayıt Altına Alma

Sınırlar yalnızca ulus devletleri ve bölgeleri ayırmanın ötesinde devlet egemenliği ve güvenliği meselesinin ortasında durmakta olan bir konudur. Küreselleşme ve bölgeselleşme ile silikleştiği düşünülen ulus devlet sınırları, özellikle 11 Eylül sonrası dönemde güvenlik merkezli bir yaklaşımla yeniden keskinleşmeye başlamıştır. Özellikle kitlesel göçlerin artmaya başladığı 1980-90 döneminden sonra sınırlar, ötesine kimlerin geçip geçemeyeceğinin oldukça önem kazandığı yarı geçirgen bir yapıya dönüşmüştür. 21. Yüzyıl başı itibarıyla teknolojinin de bunu mümkün

kılmasıyla geliştirilen çeşitli sınır teknolojileri ve sınır gözetleme sistemleri ile Andreas'ın (2003) ifade ettiği şekilde sınırlar, "dünyanın ileri düzeyde endüstrileşmiş bölgeleri" 'ne dönüşmüşlerdir. Bu dönüşüm de organize suç, küresel terör, belgesiz göç ve bu dönüşümü organize eden ve meşrulaştıran diğer tehlikeli hareketlilikler ile ilgili üretilen söylemler üzerine kurulmuştur (Walters, 2006).

94 Yönetmeliği'ne baktığımızda ise sınır güvenliğinin askeri makamlarca sağlandığını, sınır idaresi İçişleri Bakanlığı ve mülki idare amirlerince yani vali ve kaymakamlar eliyle sağlandığını görüyoruz.

Ülke sınırlarından giriş sürecinde ise *münferiden gelenler* ve *topluca gelenler* şeklinde bir ayrım yapıldığını görüyoruz. Münferiden gelen yabancılara uygulanacak usul ve esasları düzenleyen İkinci bölüme göre, "ülkeye yasal yollardan gelenler bulundukları yer valiliklerine, yasadışı yollardan giriş yapanlar ise giriş yaptıkları yer valiliklerine başvurmak zorundadırlar" (m.4). İlk kaydı yapan merciin valilikler olduğunu görüyoruz. Yönetmeliğin ilk haline baktığımızda[31] başvurunun 5 gün gibi çok kısa bir sürede yapılması gerektiği düzenlenmiştir. Bu sürenin çokça eleştirilmesinin ardından, 2006 yılında yapılan değişiklikle[32] "makul olan en kısa sürede" başvurulması gerektiği şeklinde ucu açık bir süre konmuştur. Makul sürenin ne kadar olduğu muğlak bir ifade olsa da bunun olumlu yönde bir değişiklik olduğunu söyleyebiliriz. Makul olan en kısa süre içerisinde başvuru yapmayanlar için herhangi bir yaptırım öngörülmemiş, yalnızca gecikme nedeninin açıklanması ve yetkili makamlarla işbirliği yapılması gerektiği

[31] İçişleri Bakanlığı'nın 1.7.1994 tarihli ve 173475 sayılı yazısı üzerine, Bakanlar Kurulu'nca 1.9.1994 tarihinde kararlaştırılmıştır. Karar Sayısı: 94/6169 https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf adresinden alınmıştır.
[32] "Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik". Karar Sayısı: 2006/9938. https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/01/20060127-2.htm adresinden alınmıştır.

belirtilmiştir. Yönetmeliğin ilk birkaç yılında, beş gün içinde sığınma talebinde bulunamamış potansiyel sığınmacılar sınır dışı edilmişlerdir (Suter, 2013).

"Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ülkeye iltica etmek üzere gelen ve Türkiye'den ikamet izni talep eden bu kişiler kayıt altına alınırlarken valilik tarafından kimlikleri tespit edilir, fotoğrafları çekilir ve parmak izleri alınır" (m.5,a). Bilhassa parmak izi alınması göçmenlerin daha sonraki ülke içi hareketlerinin izlenmesi konusunda göze çarpan bir uygulamadır. Yönetmeliğe gömülü olan "güvenlik tehdidi unsurlarının kontrolü" düşüncesi açısından bakıldığında anlam kazanmaktadır.

"Sığınmak amacıyla topluca sınırlarımıza gelen yabancılara ve olabilecek nüfus hareketlerine karşı alınacak tedbirler" in düzenlendiği Üçüncü Bölümde ise, "sığınma hareketinin başlaması ve yabancıların sınırlarımıza gelmesi halinde, uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerimiz saklı kalmak koşuluyla ve aksine bir siyasi karar alınmadıkça, nüfus hareketinin arazi avantajları da dikkate alınarak sınırda durdurulması ve sığınmacıların sınırı geçmelerinin önlenmesi esastır" (m.8). Düzenlemenin bu maddesi açıkça, Türkiye'nin özellikle Irak'tan olmak üzere geçmişte yaşamış olduğu kitlesel mülteci akını deneyimlerinden kaynaklanmaktadır (Kirişçi, 1996, s. 302).

"Sınırda durdurulan mülteciler ve sığınmacılar, önce askeri makamlar tarafından silahtan arındırılır. Ardından sınırın uygun bir yerinde muharip yabancı ordu mensupları ve siviller olmak üzere birbirlerinden ayrılarak kimlikleri tespit edilir. Bunlardan sivil olanlar daha sonra kurulacak olan kamplara sevk edilmek üzere ilgili polis veya jandarma makamlarına teslim edilir" (m.9).

Sınıra topluca gelen yabancılar ise öncelikle, kayıt altına alındıktan sonra "devletin himaye ve gözetimi altında bulundurulur" (m.10). Bu maddeden başlamak üzere devletin, kitlesel göç üzerindeki kontrol isteğini açıkça görebiliyoruz. Yönetmeliğin oldukça yüzeysel ve yetersiz düzenlemeler içerdiğini düşünürsek, ilerleyen maddelerde toplu göç için kurulacak kamplarla ilgili

düzenlemelerin nispeten ayrıntılı işlendiğini söyleyebiliriz. Öncelikle barınmaya yönelik olarak "ileri toplama bölgeleri" kurulacağı belirtilmiştir. Bu bölgeler, "Genelkurmay Başkanlığı ile koordine halinde, mümkün olduğu kadar sınıra yakın olacak şekilde, İçişleri Bakanlığı'nca tespit edilip valiliklerce kurulacaktır" (m.11). Bu maddeden kitlesel göçlerin bilhassa sınır güvenliği olmak üzere ulusal güvenliğe tehdit olarak algılandığını görmekteyiz. Bunun yanında mümkün olduğunca iç bölgelerden uzak, sınıra yakın bölgelerde kurulmalarının öngörülmesi kitlesel göçe, bir an önce çözülmesi gereken geçici bir sorun olarak bakıldığının göstergelerinden biridir diyebiliriz.

"Toplama bölgelerine gönderilen yabancıların kendi dilleri ile veya anladıkları bir dille mülakatları yapılır" (m.12). Bu mülakatlar hem kayıt altına alma hem de durumları hakkında karar verilmesi için yapılan mülakat olarak görünmektedir. Kayıt altına alınmaları için "mülakatlar sırasında adlarını, soyadlarını, doğum yerleri ve tarihlerini, ülkelerinde bulundukları statülerini, Türkiye'ye geliş sebeplerini, Türkiye'de ya da yurtdışında akraba ve yakınlarının olup olmadığını, varsa adreslerini bildirmek zorundadırlar" (m.12). Ayrıca, münferiden gelenlerle olduğu gibi "mülteci ve sığınmacıların fotoğraf ve parmak izleri alınır". Ardından "milliyetlerine göre tasnifi yapılır; terörist, huzur ve güven bozucu, tertipçi ile casus ve sabotörlerin ayrılmalarına özen gösterilir." (m.12). Bireysel olarak gelen yabancılar için özellikle böyle bir madde konulmamışken, topluca sınıra gelenler için bu şekilde bir tasnif öngörülmüştür Ardından "makbul" bulunan yabancılar "imkanlar ölçüsünde örf ve adetlerine uygun olarak" yerleştirilirler. Bu kişilere valilik tarafından bir "tanıtma belgesi" verilir ve kimlikleri kütük defterine kaydedilir. Son olarak "Uluslararası kuruluşlarca aranmakta olanların kayıtlarına dair belgelerin talep edildiğinde Kızılay'a verileceği" söylenmiştir

### 2.3.2. Statü Belirleme

Ülkeye giriş ve kayıt altına alma işlemlerinin ardından ise en önemli adımlardan biri şüphesiz statü belirleme işlemidir. Türk göç yönetiminin en sorunlu alanlarından biri olmaya devam eden statü belirleme işlemleri ileriki bölümlerde ayrıntılı bir biçimde tartışılacak olmakla birlikte bu konuda Türk otoriteleri ile BMMYK arasında her zaman bir uyuşmazlık ortaya çıktığı belirtilmelidir. 1951 Cenevre Konvansiyonu'na koyulan coğrafi çekince doğrultusunda, yönetmelikteki mülteci ve sığınmacı tanımları düzenlenmiş ve Avrupa dışından gelen yabancılara mülteci statüsü verilmeyeceği anlaşılmaktadır. Yönetmelik çıkarılmadan önce statü belirleme işlemi BMMYK'ya bırakılmıştı ve Türkiye bu kişilerin üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar geçici ikametlerine izin vermekteydi. Sürecin bu şekilde ilerlemesinin nedenlerinden biri de Türkiye'nin, gelen sığınmacı ve mültecilerin kalıcı olmayacaklarını düşünmesindendi. 1980'li yıllardan itibaren başta İran olmak üzere, Irak, Afganistan, Somali, Sri Lanka, Sudan, Tunus ve Filistin gibi pek çok ülkeden gelen yabancılar bu durumdan faydalanmıştı (Kirişçi, 1996). Ancak zamanla BMMYK ve Türk otoriteler arasındaki uyuşmazlığın belirginleşmesiyle, Türk otoriteleri uluslararası düzlemde eleştirilere maruz kalmaya başlamıştı (Zieck, 2010; Kirişçi, 2001)**.** Yönetmeliğin çıkarılmasının arkasındaki itici güçlerden birini de karar verme anlamında Türk otoritelerinin kontrolü ele almak istemesiydi.

Yönetmeliğin çıkarılması ile iki katmanlı bir statü belirleme süreci ortaya çıkmıştır (Kirişçi, 1996). Kirişçi (1996) süreci şu şekilde özetlemektedir: "Başvuru önce kişinin sığınmacı olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceğine karar vermek için Türk otoriteler tarafından incelenir. Ancak bu ilk aşamanın ardından kişinin başvurusunun BMMYK tarafından da değerlendirmeye alınmasına izin verilir." (s.305). Ancak Avrupa-dışı başvuruculların üçüncü bir

ülkeye yerleşme için hak sahibi olabilmeleri hem Türk devleti hem BMMYK tarafından mülteci olarak tanınmalarıyla mümkün olmaktadır (Soykan, 2012).

Bireysel olarak gelen yabancıların kayıt altına alınmasından sonraki aşama, gerekli kararın verilmesi amacıyla yapılacak mülakatlardır. Beşinci maddenin devamında mülakatların, 1951 Konvansiyonu çerçevesinde Valiliklerde görevlendirilen personel tarafından gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Ardından "mülakat evrakı ile mülakatçının görüşü ve başvuru sahibi hakkında verilen karar İçişleri Bakanlığı'na gönderilir"(m.5).

Yabancıların taleplerini karara bağlayan makam İçişleri Bakanlığıdır. Uygun görülen durumlarda Valiliklere yetki devri yapılabilir. Burada kişi açısından önemli olan düzenlemeler, kararın tebliğ edilecek olması ve kişinin karara 15 gün içinde itiraz edebilecek olmasıdır ve itiraz Valiliklere yapılır. Ancak İçişleri Bakanlığı'nın hali hazırda uzun olmayan bu süreyi kısaltabilme yetkisi de vardır. İtirazları nihai olarak reddedilenlere ikamet izni verilemediği durumda Türkiye'yi terk etmeleri gerekir (m.6). Yukarıda bahsedilen iki katmanlı yapının BMMYK ayağına yalnızca 7. maddede düzenlenen işbirliği çerçevesine rastlıyoruz. Buna göre, "Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden münferit yabancılara ilişkin işlemlerde ve özellikle barınma, iaşe, nakil, üçüncü ülkelere kabul, pasaport ve vize temini gibi hususlarda ilke olarak Dışişleri Bakanlığı aracılığı ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve ilgili diğer uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapılır."[33] Ancak BMMYK'nın yeniden yerleştirmedeki rolü yönetmelikte bahsedilen işbirliğinin ötesindedir.

[33] 2006 değişikliğiyle beraber "barınma, iaşe, nakil, üçüncü ülkelere kabul, pasaport ve vize temini" işlemlerine "*gönüllü geri dönüş*" eklenmiş ve" "Dışişleri Bakanlığı'nın aracılığı" ifadesi kaldırılmış, "*diğer bakanlık*, kurum ve kuruluşlar ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (…) ile işbirliği" şeklinde değiştirilmiştir.

Statü belirlenmesine ilişkin önemli maddelerden biri olan madde 26, savaşın, "silahlı çatışmanın veya krizin sona ermesi halinde, toplu sığınanlar ile topluca iltica eden mültecilerin; uyruğunda bulundukları devlete iade edileceklerini" söylemektedir. Toplu şekilde iltica edenlerin iadesi Genelkurmay Başkanlığı ve Dışişleri Bakanlığı ile koordine halinde gerçekleştirilecekken, bireysel olarak gelen mültecilerin iadeleri yalnızca İçişleri Bakanlığı'nca tarafından yürütülecektir. Bu madde, açıkça söylemese de toplu halde göçen mültecilere yalnızca bir "geçici koruma" sağlamaktadır (Odman, 1995, s. 186). Kirişçi'nin (2001), çalışmasında belirttiği üzere:

- "Soğuk savaş boyunca yalnızca Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'nden gelen yabancılara de jure mülteci statüsü verilmiştir. Türkiye'nin Soğuk Savaş boyunca benimsediği anti-komünist dış politika ve bu insanların genelde küçük gruplar halinde gelmesi ve Batı devletlerinin onları üçüncü bir ülkeye yerleştirene kadar Türkiye'nin yalnızca bir bekleme alanı görevi görmesi bu durumun temel sebepleridir.

- Yaklaşık 200,000 Bosnalı Müslüman 1992 yılından sonra Türkiye'ye sığınma başvurusu yaptığında Türkiye 1951 sözleşmesinin maddelerini uygulamaktan kaçınarak bu insanlara, Avrupa'nın başka yerlerinde daha önce kullanılmış olan "geçici koruma" statüsü sağlamıştır. Aynı durum 1998 ve 1999 yıllarında Kosova'dan gerçekleşen sığınma durumunda da ortaya çıkmıştır.

- Komünizmin Doğu Avrupa'da çöküşünün adından Sovyetler Birliği ve Balkanlar'dan gelen Azeriler, Ahıska Türkleri, Çeçenler ve Özbekler Avrupa'nın parçası olarak kabul edilen coğrafyalardan gelmelerine rağmen Türk otoriteler bu sığınmacılara mülteci statüsü vermekten kaçınmış ve İskân Kanunu çerçevesinde yerleştirilmişlerdir. Azerbaycan, Rusya ve Özbekistan hükümetlerinin tepkilerini çekme korkusu temel etken olmuştur."

### 2.3.3. İkamet ve Çalışma İzni

AİHS'nin 4 numaralı protokolünün 2. maddesine göre

"Bir devletin ülkesi içinde usulüne uygun olarak bulunan herkes, orada serbestçe dolaşma ve ikametgahını seçebilme hakkına sahiptir. Bu haklar, ancak ulusal güvenlik, kamu emniyeti, kamu düzeninin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlık ve ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için, demokratik bir toplumda zorunlu tedbirler olarak ve yasayla öngörülmüş sınırlamalara tabi tutulabilir. Bu haklar, belli yerlerde, kanunla konmuş ve demokratik bir toplumda kamu yararının gerektirdiği sınırlamalara tâbi tutulabilir."

Yönetmelikte "başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden münferit yabancılara verilen ikamet izni" düzenlenmişken, ikamet izni esas olarak 2013 yılına kadar 5693 sayılı *Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun*[34] ile düzenlenmiş bir konudur. Öncelikle kanunun 1. maddesinde belirtildiği üzere "Türkiye'ye girmesi kanunlarla memnu bulunmayan ve Pasaport Kanunu'nun hükümlerine uygun şekilde gelen yabancılar, kanunlarla tayin olunan kayıt ve şartlar dairesinde Türkiye'de ikamet ve seyahat etmek hakkını haizdirler". İkamet tezkeresi alabilmek için gerekli beyannamenin doldurularak yetkili emniyet makamlarına verilmesi gerekmektedir (m.3). "İkamet tezkeresinin reddolunacağı haller" başlıklı 7. maddesine göre "a) sırf iş tutmak için gelecek sanat ve meslek erbabı olup da tutacağı iş, kanunlar gereğince Türk vatandaşlarına hasredilmiş bulunan b) Türk kanun veya örf ve adetleriyle yahut siyasi icabatla telif edilemeyecek durumda olan veya faaliyette bulunan c) Türkiye'de kalmak istediği müddet zarfında yaşamak için maddi imkanları meşru bir şekilde temin edemeyeceği sabit olan d) Türkiye'ye girmesi memnu olup da her nasılsa girmiş bulunan e) Türkiye'de oturduğu müddetçe huzur ve asayişi ihlal eden yabancılara ikamet tezkeresi verilmez." Görüldüğü gibi Türk kimliği ve kültürünün korunması ile toplum güvenliği kaygısı çerçevesinde bir sınırlandırma yapılmıştır. Ayrıca "siyasi sebeplerle Türkiye'ye sığınan yabancıların da ancak İçişleri Bakanlığınca müsaade olunacak yerlerde ikamet edebilecekleri" düzenlenmiştir (m.17).

Yönetmeliğe baktığımızda spesifik olarak "başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden münferit yabancılar" la ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Bu kişiler ikamet izni almak için Valiliklere müracaat edecekler (m.4) ve kimliklerinin tespit edilmesi, fotoğraf ve parmak izleri alınmasının ardından mülakatları yapılacaktır. Yönetmeliğin ilk halinde, "İçişleri

[34] 04.04.2014 tarihi itibariyle 6458 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. Kanun No: 5683 Kabul Tarihi:15.7.1950. Resmî Gazete:24.7.1950/7564.

Bakanlığı'ndan bir karar konusunda bir talimat gelinceye kadar yabancının, denetim ve gözetim altında tutulacağı" belirtilmişken (m.5,d), 2006 yılında yapılan değişiklikle yabancıların, "İçişleri Bakanlığı'nca uygun görülecek bir merkez veya misafirhanede barındırılacağı veya İçişleri Bakanlığı'nca gösterilecek bir yerde serbest ikamete tabi tutulacağı" şeklinde değiştirilmiştir. İnsani yaklaşım ve muamele açısından bu değişikliğin de olumlu yönde olduğu yorumunu yapabiliriz. (m.5). İkamet izni verilmesi de 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 Protokolü gereğince karara bağlanacak ve talebin kabul edilmesi durumunda "İçişleri Bakanlığı'nca uygun görülecek bir misafirhanede barındırılacak veya İçişleri Bakanlığı'nca gösterilecek bir yerde serbest ikamet edebilecektir, talebin kabul edilmediği durumda ise İçişleri Bakanlığı'nın talimatı ile valilikler tarafından Türkiye'den çıkartılacaklardır" (m.6). "Mülteci ve sığınmacıların bulundukları kamptan kısa süreli ayrılmaları ise kampın bulunduğu yerin mülki amirinin iznine bağlı iken durumları uygun olanların yurt içinde serbest ikamet ve seyahatlerine ilgili bakanlık ve kuruluşların esasa ilişkin görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nca izin verilebilecektir" (m.15). "Başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden münferit yabancılara verilen ikamet izni, yabancının makul bir süre içinde üçüncü ülkelere gidememesi halinde uzatılmayabilir ve bu durumdaki yabancı ülkeyi terke davet edilir" (m.28).

İkamet izni alınması statü belirleme işlemleri süresince de prosedürün zorunlu bir parçası haline getirilmiştir. Soykan (2012) bu durumu şu şekilde özetlemektedir:

> "94 yönetmeliği ile oluşturulan mekanizmaya göre hem Avrupa'dan hem de Avrupa dışından gelen sığınmacılar İçişleri Bakanlığı bünyesinde Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Dairesine oturma izni başvurusu yapmak zorundalardı. Avrupa-dışı başvurucular sonrasında polise kayıt olmak ve BMMYK aracılığıyla üçüncü bir ülkeye yerleştirilebilmek için bildirimde bulunma zorunluluğu altındalardı. Bu kişilere uzun vadeli yerel bir entegrasyon sağlanmamaktaydı. Dolayısıyla, Yönetmelik kapsamında yaratılan geçici koruma/sığınma mekanizması BMMYK prosedürü ile paralel yürümekteydi ve tüm başvuranların geçerli bir ikamet izni almasını zorunlu kılmaktaydı."

***Çalışma İzni*** konusuna geldiğimizde ise öncelikle belirtilmelidir ki çalışma hakkı temel bir insan hakkıdır. Çalışma, bir özgürlük olmanın da ötesinde sosyal bir haktır ve uluslararası belgelerde de düzenlenmektedir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin (İHEB) 23. maddesine göre:

> "Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır, herkesin, hiçbir fark gözetilmeksizin, eşit iş karşılığında eşit ücrete hakkı vardır ve çalışan her kimsenin kendisine ve ailesine insanlık haysiyetine uygun bir yaşayış sağlayan ve gerekirse her türlü sosyal koruma vasıtalarıyla da tamamlanan adil ve elverişli bir ücrete hakkı vardır."

1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin "Gelir Getirici İşler" başlıklı 3. bölümünde yer alan 17. maddeye göre "taraf devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden her mülteciye, ücretli bir meslekte çalışmak hakkı bakımından, aynı şartlar içinde yabancı bir memleketin vatandaşına uyguladıkları en müsait muameleyi uygulayacaklardır." Aynı maddenin 2. fıkrasına göre "ülkede üç yıl ikamet etmiş olan, ikamet ettiği ülkenin vatandaşı olan bir kimse ile evli bulunan, İkamet ettiği ülkenin vatandaşlığını taşıyan bir veya daha fazla çocuğu olan kişiler ulusal işgücü piyasasını korumak amacıyla, yabancılara veya yabancıların çalıştırılmalarına konan sınırlama tedbirlerinden muaf tutulacaklardır". 18. Ve 19. maddeye göre ise "yasal olarak ikamet eden mültecilerin kendi iş yerlerini açmaları konusunda ve taraf devletin tanıdığı bir diploma ile ihtisas mesleğini icra etmek konusunda taraf devletin gerekli koşulları sağlaması gerektiği" belirtilmiştir.

Çalışma hakkını en kapsamlı şekilde düzenlemiş olan insan hakları belgesi BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesidir[35] (Yılmaz, 2016, s. 273). BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen ve 3 Ocak 1976 tarihinde yürürlüğe giren sözleşmeyi Türkiye 15

[35] Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin Beyan ve Çekinceler ile Onayına Dair Karar, Resmî Gazete: 11.08.2003/ 25196.

Ağustos 2000 tarihinde imzalamıştır. Sözleşmenin Maddi Haklar bölümünde yer alan çalışma hakkı, "herkesin kendi seçtiği ve girdiği bir işte çalışarak geçimini sağlama imkanına ulaşma hakkını" da içerir (m.6/1). Dolayısıyla erişilebilirlik konusunun önemi vurgulanmıştır. Sözleşmeye göre "taraf devletler herkese adil ve elverişli şartlarda çalışma hakkı tanır". Adil ve elverişli şartlar ise, "eşit işe eşit ve adil ücret, kişinin kendisi ve ailesi için nezih bir yaşam, güvenli ve sağlıklı çalışma şartları, eşit imkanlar, dinlenme, çalışma arası, çalışma saatlerinin makul ölçüde sınırlandırılması ile ücretli yıllık izin ve resmî tatillerde ücret verilmesi" koşullarını içerir (m.7). Özellikle yabancıların çalışma hakkı söz konusu olduğunda sözleşmenin 2. maddesinin 2. ve 3. fıkrasın göre "taraf devletler vatandaşı olmayan kişilere sözleşmede tanınan ekonomik hakları hangi ölçüde tanıyacaklarına karar verebilirler ancak bu noktada ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya diğer bir fikir, ulusal veya toplumsal kökene dayalı bir ayrım yapamazlar."

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" bölümünde yer alan 48. maddesine "herkes dilediği alanda çalışmaya, sözleşme yapma ve özel teşebbüs kurma özgürlüğüne sahiptir".

1994 Yönetmeliği'ne baktığımızda ise yalnızca 27. maddede bahsedilen çalışma hakkı, mülteci ve sığınmacılar için ülkede kalacakları süreyle sınırlı olarak genel hükümlere tabi tutulmuştur. 2003 yılına kadar, 4817 sayılı *Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun*[36] (YÇİHK) yürürlüğe girene kadar yabancıların çalışmasını kapsamlı ve doğrudan düzenleyen bir yasal belge olmamıştır. 5683 sayılı Kanun'un 3. maddesinde **"**iş tutmak maksadıyla Türkiye'ye gelen yabancıların geldikleri tarihten itibaren bir ay zarfında ve her halde çalışmaya başlamazdan evvel ikamet tezkeresi almış bulunmaları gerektiği" belirtilmiştir. Ayrıca yabancılar, Türkiye'de ancak "kanunun kendilerine menetmediği işleri tutabileceklerdir" (m.15). 1932 yılında çıkarılan

[36] 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, Resmî Gazete: 06.03.2003/25040.

2007 sayılı *Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun*[37] ile Türk vatandaşı olmayanlar tarafından yapılamayacak sanat ve hizmetler sayılmıştır. 5683 sayılı kanunun yine 15. Maddesinde belirtildiği üzere "Türkiye'de serbest olarak veya memur, müstahdem ve işçi sıfatıyla çalışacak yabancılar keyfiyeti işe başladıklarından itibaren en çok 15 gün zarfında ikamet ettikleri yerin polis veya jandarma karakoluna bizzat veya bilvasıta haber vermeğe ve ikamet tezkerelerine kaydettirmeğe mecburdurlar". Hem yönetmelik kapsamında hem de söz konusu dönemde mevcut yasal düzenlemelere bakıldığında yabancıların çalışma izni konusunda oldukça yetersiz bir çerçeve olduğu açıkça görülmektedir.

### 2.3.4. Vatandaşlık Verilmesi

Vatandaşlık, uluslararası göç literatürünün önemli tartışma alanlarından birisidir. Göç ve vatandaşlık konularının kesişme noktasında ise yine ulus devlet egemenliği durmaktadır. Göçmenlerin sınırdan geçerken tabi oldukları içerme ve dışlama sürecinin aynısı kimlere vatandaşlık verileceğinin karar sürecinde de işlemektedir. Ancak uluslararası göçlerin yoğunluğu ulus devlet egemenliğini ve vatandaşlık biçimlerini önemli ölçüde etkilemiştir. Göçün de süregiden bir hareketliliğe dönüşmesi ve ulus-üstü bir karaktere bürünmesine paralel bir şekilde siyasal bir topluluğa üye olmanın anlamı da değişip dönüşmüştür. Transnasyonel kimlikler, diaspora kimlikleri, kozmopolit kimlikler gibi yeni aidiyet yapılarının ortaya çıkmasının yanında (Sejersen'den aktaran Sirkeci, 2010), vatansız kişilerin durumu insan onuruna yaraşır bir hayat sürebilmenin şartının en azından bir devletin vatandaşı olmak olduğunu da ortaya koymuştur. Arendt (1979), Birinci Dünya Savaşı'ndan sonra vatandaşlıktan çıkarılarak vatansız bırakılan

[37] 2007 sayılı Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun, Resmî Gazete: 16.6.1932/2126

kişiler için insan haklarından mahrum bırakılmaktan öte, örgütlü bir siyasal topluluğa ait olma haklarından edilmiş olmalarının yarattığı çıplaklığın çarpıcılığını vurgular. Bu noktada, Kartal (2010), yurttaş hakları yerine insan haklarını ikame etmek, siyasal insanı (yurttaşı), doğa durumundaki insan durumuna geriletmek anlamına geldiği için savunulamaz olduğunu belirtmiştir (s. 239).

Başta Avusturya ve İngiltere gibi ülkeler olmak üzere birçok ülkede vatandaşlık alabilmenin temel şartları o ülkenin dilini öğrenmek ve ülkenin tarihi ve kültürünü konu eden belli sınavlardan başarılı olabilmektir. Bu anlamda vatandaşlık, entegrasyonunu başarılı bir şekilde tamamlayanlara verilen bir ödül ve entegrasyon için kullanılan bir araca indirgenmektedir (Sirkeci, 2010). Bunun da ötesinde insanlara yasal olarak yurttaşlık verilmiş olsa da bu, her zaman bu kişilerin aktif yurttaş olacakları, yani vatandaş olmanın getirdiği haklardan tüm vatandaşlarla eşit bir biçimde yararlanacakları anlamına gelmemektedir.

2009 yılına kadar Türkiye'ye gelen göçmenlere vatandaşlık verilip verilmeyeceğini düzenleyen yasal belgeler 1934 İskân Kanunu (2006 İskân Kanunu) ve 403 sayılı Vatandaşlık Kanunu idi. 11 Şubat 1964'te kabul edilen 403 sayılı *Türk Vatandaşlığı Kanunu*'na göre, vatandaşlık doğum ile, kanun yolu ile ya da seçme hakkı ile olmak üzere üç farklı şekilde kazanılabiliyordu. 2009 yılından önce bireysel olarak veya kitlesel göç akınıyla Türkiye'ye gelmiş bir göçmenin vatandaşlık alabilmesini mümkün kılan yollardan biri yetkili makam kararı ile vatandaşlık kazanılmasıdır. Kanunun 6. maddesine göre, müracaat tarihinden geriye doğru Türkiye'de 5 yıl boyunca ikamet etmiş, yeteri kadar Türkçe bilen, gelirini sağlayabilecek geliri ve mesleği olan reşit kişiler Bakanlar Kurulu kararı ile Türk vatandaşı olabilirler. Dil bilgisini ölçecek bir sınav öngörülmemiş olup bu şartların yanında, genel sağlık bakımından tehlike teşkil etmemek ve iyi ahlak sahibi olmak gibi şartlar sayılmıştır. Bahsedilen bu genel yol ile kazanma dışında

İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile, Türk soyundan olan bir göçmenin kendisi, eşi ve çocukları vatandaşlık allabilir veya "Türkiye'ye sanayi tesisleri getiren sosyal, ekonomik alanlarda veya bilim, teknik veyahut sanat alanlarında olağanüstü hizmeti geçmiş veya hizmeti geçecegi düşünülen" biri ise yine istisnai yolla Türk vatandaşlığı kazanabilecektir (m.7). Maddenin son bendinde vatandaşlığa alınması Bakanlar Kurulunca zaruri görülenler şeklinde tamamen takdir yetkisine bırakılmış bir seçenek daha sayılmıştır. Bunların dışında Türk vatandaşı olmayan sığınmacıların çocuklarının Türkiye'de doğması halinde Türk vatandaşı sayılacakları kanundan anlaşılmaktadır (m.4). Yabancı bir kadın Türk bir erkekle evlenerek Türk vatandaşlığı kazanabilecektir.

İskan kanununa hakim olan ruh kanunda da gözlemlenmekte ve Türk soyundan gelen göçmenlerin vatandaşlık alma hususunda da öncelikli konumda oldukları görülmektedir. 1934 tarihli İskân Kanununun 7. maddesine göre "Türk ırkından olmayanların, hükümetten yardım istemeseler bile, hükümetin göstereceği yerde yaşamaya ve hükümetin izni olmadıkça buralarda kalmaya mecbur oldukları ve izinsiz başka yere gitmekte ısrar etmeleri sonucunda İcra Vekilleri Heyeti kararıyla vatandaşlıktan çıkarılacakları" düzenlenmişken Türk soyundan olmayanlar için benzer bir yaptırım bulunmamaktadır.

Kirişçi'nin (2001) dönemin Yabancılar Şubesi verilerine göre belirttiği üzere 1970-1996 yılları arasında 13.500 sığınmacı 1951 Cenevre Sözleşmesi korumasından faydalanırken büyük bir kısmı üçüncü ülkelere yerleştirilmiş ve çok azının topluma entegre olarak Türk vatandaşlığı almasına izin verilmiştir.

## 3. 2011 SONRASI TÜRKİYE'DE DÜZENSİZ GÖÇ YÖNETİMİ: STATÜ BELİRLEME SORUNSALI

### 3.1. Suriye'den Gelen Göç Dalgası

2010 yılında Tunus'ta fitili ateşlenen olaylar ile başlayan Arap Baharı[38] Ortadoğu'da birçok dengeyi değiştirirken, bu süreç içerisinde başlayan Suriye iç savaşı tarihteki en büyük göç dalgalarından birine yol açtı. Mart 2011 döneminde Suriye'de başlayan hükümet karşıtı protestoların hızlıca iç savaşa doğru ivmelenmesi sonucunda başlayan ve hala devam etmekte olan bu göç süreci yalnızca Türkiye ve Ortadoğu'yu değil dünya ülkelerinin önemli bir kısmını etkileyen bir gündem maddesi haline geldi.

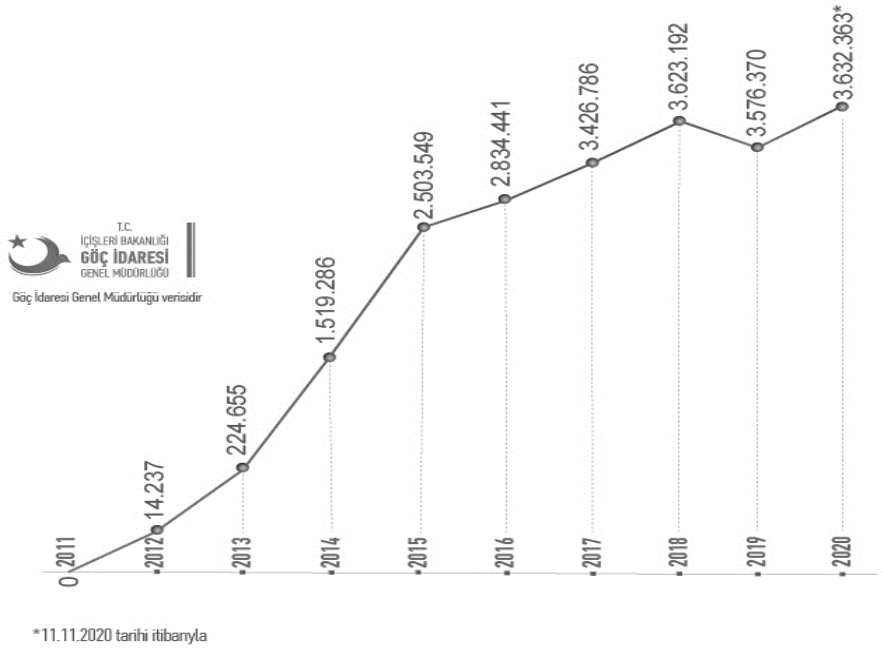
Birleşmiş Milletlerin güncel verilerine göre, 2011'den bu yana 5 milyondan fazla Suriyeli ülkelerindeki yerlerinden edilmiş bir şekilde sığınma aramaktayken, 6.6 milyon insan Suriye içinde yerinden edilmiş durumdadır. Bu kitlesel hareketlilik, en önce Suriyelileri olmak üzere, en fazla Türkiye, Ürdün, Lübnan ve Irak olmak üzere komşu ülkeleri etkiledi. 911 km ile Suriye'ye oldukça geniş bir sınır hattında bulunan Türkiye'ye Suriye'den gelen ilk grup, 29 Nisan 2011 tarihinde Hatay'daki Cilvegözü sınır kapısından 252 kişi olarak giriş yapmış, ardından son dokuz yılda girişler neredeyse aralıksız şekilde devam etmiştir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün güncel verilerine göre Türkiye, Suriyeli sığınmacıların % 65'ini oluşturan 3.6 milyon kişi ve 330.000 diğer milletlerden oluşan sığınmacı ve mülteci nüfusu ile dünyadaki birinci ev sahibi ülke konumundadır. Türkiye'yi Lübnan ve Ürdün takip etmektedir. Ev sahibi ülkelere baktığımızda hareketliliğin yönünün en azından ilk etapta gelişmiş ülkelere doğru değil az gelişmiş ve

[38] Arap Baharı ve Etkileri için bkz: Oğuzlu, T. (2011). Arap Baharı ve Yansımaları. *OrtadoğuAnaliz, 3*(36), 8-16. *Uluslararası İlişkiler / International Relations*, Vol. 11, No. 42, Özel Sayı: Arap Baharı Sonrası Ortadoğu'nun Uluslararası İlişkileri / Special Issue: The International Relations of the Middle East after the Arab Spring (Yaz / Summer 2014).

gelişmekte olan ülkelere doğru olduğunu görüyoruz. Bu ülkeler milyonlar için ya varış noktası ya da gelişmiş ülkelere geçmek amacıyla birer transit ülke olmuşlardır. Açıkça anlaşılacağı üzere bunun ilk nedeni zorunlu ve kitlesel göçün iradi göçten farklılaşan doğasıdır.

Sürecin başında Türkiye, Lübnan ve Ürdün tarafından izlenen açık kapı politikası insan hakları açısından tüm dünyaya örnek olacak nitelikte bir yaklaşım oldu bilhassa Avrupa'nın adeta bir kale gibi sınırlarını kapatmasının ardından. Ancak söz konusu ev sahibi ülkeler tarafından izlenen bu politika da savaşın hızlıca sona ereceği varsayımına dayanmaktaydı (İçduygu & Sert, 2019). Suriye vatandaşlarına vizeleri olmadan Türkiye'den geçme, pasaportu olanlara ise üç ay kalma izni verilmiştir (EMRHN, 2011). 2011 Haziran sonlarına doğru Türkiye'ye gelmiş herhangi bir kimlik belgesi veya pasaportu olmayan, sığınma arayan kişi sayısı 15 bini bulmuştur ve Türkiye kapılarını bu kişilere açmış ve bu kişilere geçici sığınma tanıyabileceğini belirtmiştir (Yılmaz, 2016, s. 131). Kirişçi (2013), bu açık kapı politikasının üç bileşeni olduğunu söylemektedir: ilk olarak Türkiye, Mart 1991 mülteci krizi döneminde benimsediği politikanın tam aksine olacak şekilde, Ekim 2011 döneminde, Avrupa Birliğinin Temmuz 2001 direktifi çerçevesinde gelen Suriyeli sığınmacılara "geçici koruma" sağladı, ikinci olarak, Türkiye yasal ya da yasal olmayan yollarla giriş yapılıp yapılmadığına bakmaksızın bu insanları kabul ederek uluslararası mülteci hukukunun temellerinden olan "geri göndermeme" (non-refoulement) ilkesini de de facto olarak garanti etmiş oldu. Son olarak Kirişçi, Türk Kızılayı ve AFAD işbirliğinde Türk hükümetinin mümkün olan en iyi yaşam koşullarını sağlamak için elinden geleni yaptığını vurgulamıştır. Ancak bunun toplumsal ve mali yükü o sayıların binlerle ifade edildiği dönemde dahi oldukça fazlayken 2014 yılına gelinirken sığınmacı sayısı milyonu aşmış bulunmaktaydı. 2015-2016 yıllarında sadece kamplarda yaşayan Suriyeli sığınmacı sayısı yaklaşık 500.000 idi. Türk hükümeti 2020 itibarıyla Türkiye'nin sığınmacılar için harcadığı paranın 40 milyar doları aştığını belirterek,

özellikle AB ile yük paylaşımı yapılması konusunu gündemde tutmaya çabalamaktadır.[39] Bu çerçevede 2016 yılında AB ile imzalanan Geri Kabul Anlaşması çerçevesinde Türkiye'ye verilmesi planlanan 3+3 milyar euroluk yardımın tamamlanmamış olması eleştirilmektedir.




Grafik 1: Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler

*Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*

Sürecin genelinde Türkiye'nin açık kapı politikasını devam ettirdiğini söyleyebiliriz ancak 2012-2013 yıllarından sonra kitlesel olarak sınırı geçenlerin sayısındaki bu artışların ardından birtakım kısıtlamalara gidildiği ve belli sayıda insan sınırdan içeri alınırken bazı çatışma bölgelerinde beli grupların tamamen sınırın dışında tutuldukları da kayıtlara geçmiştir (Human Rights Watch, 2013). Sürecin ilk yıllarında devletin bunu yönetme şekline bakarken, öncelikle bu büyüklükte bir kitlesel hareketin Türkiye Cumhuriyeti tarafından öngörülmediğini hatırlamak

[39] Birgün Gazetesi, "Erdoğan: Sığınmacılar için harcadığımız para 40 milyar doları aşmış durumda", (17 Aralık 2019), https://www.birgun.net/haber/erdogan-siginmacilar-icin-harcadigimiz-para-40-milyar-dolari-asmis-durumda-280421 (Erişim Tarihi: 21 Ekim 2020).

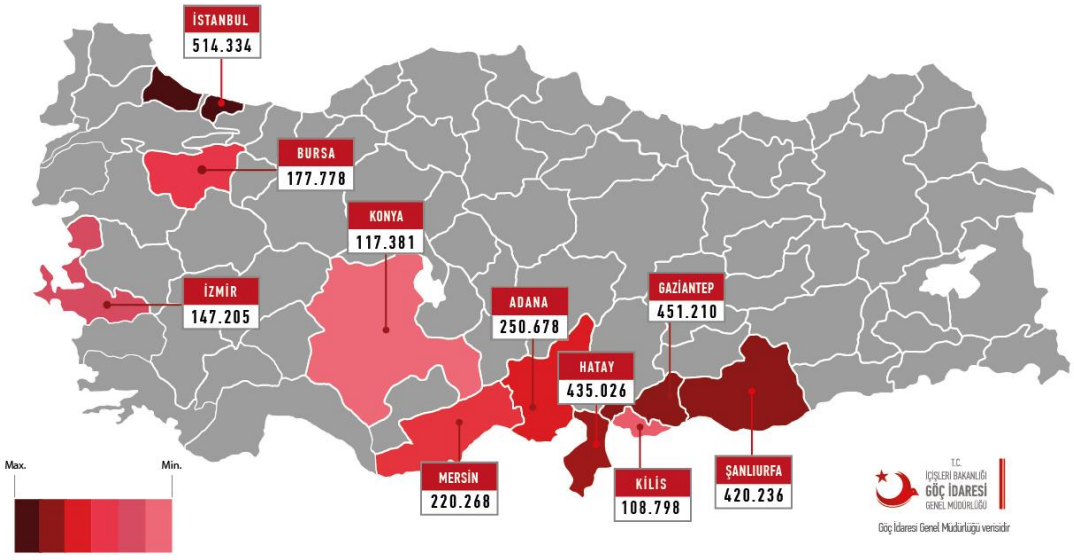
gerekir. Bunun yanında kampları ziyaret eden birçok uluslararası kuruluş ve sivil toplum örgütü üyeleri tarafından da kamplardaki şartları değerlendirilmiş ve Türkiye'nin bu konuda çok özverili bir iş çıkardığı vurgulanmıştır (McClelland, 2014). Nisan ayında 252 kişilik ilk grubun gelişinin ardından AFAD ilk geçici barınma merkezini Mayıs ayında açmıştır. 2014 yılının sonuna gelindiğinde AFAD, 230.000 sığınmacıya ev sahipliği yapan 23 kamp kurmuştur. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerine göre 16 Eylül 2020 tarihi itibariyle 5 ilde 7 geçici barınma merkezinde 59.877 geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler barındırılmaktadır. TBMM 2018 Göç Uyum Raporu'nda da belirtildiği üzere "geçici barınma merkezlerinde bulunanların yıllardır buralarda kalıyor olması, geçici barınma merkezlerini açık cezaevi haline getirmiştir. Bu durum sürdürülebilir değildir ve geçici barınma merkezlerinin hızla boşaltılması ve bu merkezlerde kalan Suriyelilerin kentsel ya da kırsal alana yerleştirilmesi gerekmektedir" (s.91). Şu anda geçici barınma merkezleri dışında 3.559.041 geçici koruma sahibi Suriyeli yaşamaktadır (GIGM, 2020). Açık kapı politikasının bugün geldiği nokta ise Türkiye-Suriye sınırına inşa edilen 564 kilometre uzunluğundaki duvardır. TOKİ tarafından terörist faaliyetlerin önünü kesmek amacıyla yapıldığı duyurulan ve inşası 2018 yılında tamamlanan duvar Çin Seddi ve ABD-Meksika sınırının ardından dünyanın üçüncü en uzun duvarı[40] olma özelliği ile bazı kesimler tarafından neredeyse bir gurur kaynağına dönüşmüş durumdadır. Üç metre yüksekliğindeki duvarın üzerine bir metre de jiletli tel örülmüş ve beton bloklar gerektiğinde başka bir yere taşınabilecek şekilde inşa edilmiştir (TOKİ, 2017). Suriye sınırına duvar inşasının AB'nin açık bir talebi olduğu da bilinmektedir ve 2020 yılında yayınlanan İlerleme Raporu'nda bu durum şu şekilde değerlendirilmiştir:

> "Suriye sınırı boyunca bir duvar ve dikenli tel örgü inşaatının tamamlanmasının ardından İran sınırında da benzer çalışmalar devam ederken, hükümetin amacı, ülkenin doğusunda kaçakçılık faaliyetlerini, terör saldırılarını ve düzensiz göç akışlarını azaltmaktır. Aralık 2022 yılına kadar bitmesi planlanan mayın temizliği sürecinin hızlanması için ve duvar inşasına modern

[40] Haberin ayrıntısı için bkz: "Suriye sınırına 564 km'lik duvar örüldü" (9 Haziran 2018) https://www.bloomberght.com/haberler/haber/2128594-suriye-sinirina-564-km-lik-duvar-oruldu

iletişim ve gözetleme ekipmanlarının da eklenebilmesi için Türkiye'nin ciddi ulusal yatırımlar yapması gerekmektedir."

Aytaç (2020) yazısında "Bir duvar, bir engel olarak nereye dikilmiş olursa olsun, her zaman utanç duygusundan bir parça içerir. Zira böylesi duvarlar insanların birbirinden korktuğunun, saklanmayı arzu ettiğinin veya başkalarını bir yere kapatmak istediğinin alametidir." değerlendirmesinde bulunmuştur.




Grafik 2: Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyelilerin İlk 10 İle Göre Dağılımı

*Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*

Suriyelilerin illere göre dağılımına baktığımızda bu veriler doğal olarak kayıt yeri itibari ile bilinmektedir ve illerdeki kayıtlı sayılar ile fiilen o illerde bulunanların sayıları değişebilmektedir (UNHCR, 2019). Ancak ilk sırada İstanbul olmak üzere Suriye sınırındaki illerdeki yoğunlaşma açıktır ve homojen bir dağılım yoktur. Genel olarak zaten pek çok yapısal

sorunu olan kentlere çok yüksek sayılarda Suriyelinin gelmesiyle, bu kentlerdeki yoksulluk ve kamu hizmetlerinde yaşanan sorunlar daha da artmıştır (UNHCR, 2019). Çalışmanın genelinde de sürekli vurgulandığı üzere bu nokta da belirtilmelidir ki, göçmenlerin ve mültecilerin tüm değişkenlerden bağımsız olarak "yük" olarak görülmesi ve daha da fazlası "düzen bozucu" veya "tehlike unsuru" olarak görülmeleri güvenlikçi bir yaklaşım[41] olmakla birlikte, söz konusu devlete ve topluma da bir getirisi olmayacaktır. Kitlesel göç, ancak temel insan hakları ve sosyal devlet uygulamalarından yoksun bir zeminde yönetilmeye çalışıldığında, devlet eliyle "sorun" haline dönüştürülebilir. Demografik dağılımdan da yola çıkabileceğimiz üzere bu heterojen dağılım, söz konusu şehirlerdeki mevcut sorunları derinleştirecek ve yerel entegrasyondan yoksun bir göç yönetim sürecinde de yerel halk ve mülteciler arasındaki kutuplaştırmayı keskinleştirmeye devam edecektir. Erdoğan'ın 2019 yılında "Türk Toplumunun Suriyelilere Uygun Gördüğü Tanımlamalar/Etiketler" araştırmasında olumsuz nitelemeler 2017 yılına göre daha da güçlenerek, sırasıyla "Pasaklı/Pis", "Güvenilmez/Tehlikeli", "Kaba", "Tembel", "Mesafeli", "Kötü" etiketleri başta yer almaktayken (Erdoğan, 2020, s. Tablo-13) araştırma grubunun %61,5'i Suriyelilerle hiç sohbet etmediğini belirtmiş (Tablo-19), %52'lik bir kesim ise Suriyeli çocukların kendi çocuklarıyla aynı okulda eğitim görmesinden rahatsız olacağını belirtmiştir (Tablo-24).[42]

[41] Güvenlikçi yaklaşım ifadesi ile vurgulanmak istenen "göçün güvenlikleştirilmesi"dir. "Güvenlikleştirme" kavramı ise, Ole Waever 1995 yılında tarafından geliştirilmiş ve sonrasında da Kopenhag Okulu yazarlarının diğer çalışmalarına da temel oluşturan bir teori hâline gelmiştir. misa

[42] Erdoğan'ın Türk toplumu ile yaptığı araştırmalar sonucu "Kendi Toplumuna Dıştan Bakış" başlıklı analizi de Suriyelilerin ne derecede ötekileştirildiğinin önemli bir özetidir: **Hatay Sakinlerinin Suriyelilere Yaklaşımı:** Hatay'daki katılımcıların görüşlerinde öne çıkan en önemli husus **Hatayların Suriyelilere yönelik yaklaşımlarının yıllar geçtikçe değişmiş olduğu ve günümüzde ilişkilerin çok gergin bir şekilde devam ettiğidir.** Buna göre, krizin ilk yıllarında Hatay halkı Suriyelilere çok daha fazla sempati ve şefkatle yaklaşmışken, geçen yıllar boyunca bu yaklaşım yerini şüpheci bir mesafeye, hatta rahatsızlık ve düşmanlığa bırakmaya başlamıştır. Yerel yönetimlerle ilgili ise fazla bir bilgi bulunmamakta, yalnızca bazı katılımcılara göre bazı belediyeler Suriyelileri seçim dönemlerinde siyasi kazanç için kullanmaktadır. **Gaziantep Sakinlerinin Suriyelilere Yaklaşımı:** Gaziantep'te de Hatay'daki gibi krizin ilk dönemlerinde kent sakinlerinin Suriyelilere yaklaşımının çok sıcak ve şefkat dolu olduğu dile getirilmiştir. Bazı katılımcılara göre, yine Hatay'daki gibi bu yaklaşım zamanla ortadan kaybolmakta olsa da Gaziantepli diğer bazı katılımcılara göre şehir sakinlerinin Suriyelilere olan yaklaşımı hala olumsuz değildir. Daha önce olduğu gibi **Gazianteplilerin önemli şikayetlerinden bir tanesi şehirdeki Suriyeli gettolaşması ve T.C. vatandaşlarıyla Suriyeliler arasındaki iletişimsizlik** gibi görünmektedir. **İstanbul Sakinlerinin Suriyelilere Yaklaşımı:** İstanbul'un

Kamplara verilen "geçici koruma merkezi" ismi, en azından sürecin en başında göçmenlerin Türkiye içinde barındıkları mekânın geçiciliğine değil, aslında Türkiye'de kalma sürelerinin geçici olması beklentisine işaret ediyordu. Sınırdan geçen insanların kamplara sığamayacak duruma gelip de Türkiye'nin çeşitli illerine yayılmasına kadar bu insanlar, topluma entegrasyonlarına ihtiyaç duyulmayan, kamplarda geçici süreliğine toplumdan izole edilmiş bir şekilde yaşayabilecek misafirlerdi. AFAD tarafından 2017 yılında dahi hazırlanan raporlarda hala "misafir" kavramının kullanıldığını görmekteyiz[43]. Kaya (2020), Türkiye'nin dini bir tonda inşa ettiği bu tavrının bir "patika-bağımlılık" olarak geliştiğini vurgulamaktadır özellikle de "misafir" ve "yabancı" ayrımının devralınan 19. yüzyıl sonu Osmanlı Devleti mirasından kaynaklandığını vurgular (s.12). Bu anlamda "misafir", "Türk etnik kökeninden gelmeyen ama Müslüman mülteciler" için kullanıldı. Bunun örneği 2000'li yıllarda Kürt sığınmacılar olurken, 2011'de Suriyeli sığınmacılar oldu.

Suriyelilerin geri dönmeleri gerektiğine ya da döneceklerine dair anlayışın savaşın 9. yılını geçmiş olmamıza rağmen çok fazla değiştiğini söylemek hala mümkün olmamakla birlikte, entegrasyon adına adımlar atılmaya başlanmış, somut yasal düzenlemeler yapılmıştır. AB'nin taahhüt ettiği söz konusu 3+3 milyar Euroluk destek içinde ayrılan kaynak ile "Türkiye'deki

özellikle daha 'modern' ve Batılılaşmış semtlerinde yaşayanların Suriyelilerin varlıklarından bile uzunca bir süre haberdar olmadıkları dile getirilmiştir. Hatta bugün dahi Beşiktaş, Mecidiyeköy gibi semtlerde yaşayan İstanbulluların Suriyelileri çok az gördükleri söylenmektedir. Öte yandan, İstanbulluların Suriyelilere yaklaşımı konusunda ifade edilen noktalardan biri **özellikle bazı işverenlerin Suriyelileri ucuz işgücü olarak hemen kullanmaya** başlamış olmasıdır. **Ankara Sakinlerinin Suriyelilere Yaklaşımı:** Ankara OGG'lerindeki katılımcılar bu konuda çok fazla bilgi vermeyi tercih etmezken, Ankaralıların Suriyelilere yaklaşımı konusunda söylenen az sayıdaki şey de genelde olumsuz bir yaklaşımı göstermiştir. Buna göre, Ankaralıların Suriyelilere bakışı oldukça olumsuzdur. Bir katılımcı bunu belediye otobüsünde şahit olduğu bir olayla örneklendirmiş ve Ankara halkında bulunan olumsuz yargılardan bir tanesinin **Suriyelilerin sürekli çocuk doğurmakta olması ve 'onların başımıza kalacağı' endişesi** olduğunu ifade etmiştir. Bir diğer katılımcı ise bu olumsuz yaklaşımın ardında sosyal medya üzerinden yayılan Suriyelileri olumsuz bir biçimde yansıtan içerikler olduğunu ifade etmiştir (s.81).

[43] Bkz: Türkiye'deki Suriyelilerin Demografik Görünümü, Yaşam Koşulları ve Gelecek Beklentilerine Yönelik Saha Araştırması, 2017. Suriyeli Misafirlerimiz Kardeş Topraklarında, 2016. https://www.afad.gov.tr/suriye-raporlari

Mülteciler için Mali Yardım Programı" çerçevesinde Sosyal Uyum Yardımı (SUY) adında yürütülen programı (Erdoğan, 2020) şu şekilde özetlemiştir:

> "Dünyanın en büyük nakit para destek (cash transfer) programına dönüşen SUY, 2016 sonundan itibaren Suriyeli ve diğer mültecilerin bir bölümü için nispeten düzenli bir mali kaynağa dönüşmüştür. Kişi başına ayda 120 TL (18 €) destek sağlanan SUY Programı, Türkiye'de uluslararası koruma/geçici koruma alanında, kamp dışında yaşayan yabancı uyruklu kişilerin temel ihtiyaçlarını onurlu bir şekilde karşılamalarını sağlamak üzere tasarlanmıştır. SUY kapsamında ayrıca aile bazlı olarak üç ayda bir kez olmak üzere ilave bir mali destek sağlanmaktadır. Yardım, "muhtaçlık durumunun" değerlendirmesi yapıldıktan sonra, KIZILAYKART aracılığı ile verilmektedir. Genel olarak "Kızılay Kart" şeklinde bilinen SUY destek programı AB Sivil Koruma ve İnsani Yardım Bürosu (ECHO) tarafından finanse edilmektedir. Program T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Türk Kızılayı ve Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu (IFRC) tarafından uygulanmakta, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü ise destekleyici kurumlar olarak görev almaktadır" (s.41).

2011'den günümüze süreci incelediğimizde sayı arttıkça değişip dönüşen bir söylem, eylem ve politikalar bütünü görüyoruz. "Misafir" ve "muhacir" söylemlerinden vatandaşlık tartışmalarına, geçicilik beklentisinden entegrasyon konuşulmak zorunda kalındığı bir duruma doğru evriliş söz konusu. Ancak bunun lineer bir süreç değil kendi içinde iniş çıkışları olan daha döngüsel bir süreç olduğu her zaman akılda tutulmalıdır.

Suriye göçünün 2011 yılından günümüze dönüşümüne bakacak olursak, İçduygu ve Sert (2019), önemsiz sayılamayacak birtakım değişikliklerin olduğunu gözlemlemişlerdir. İlk olarak söz konusu hareketliliğin doğası değişmiştir. Bu anlamda artık yalnızca ortaya çıktığı bölgeyi değil, komşu ülkelerden tüm dünyaya kadar bir yayılma efektiyle etki göstermiş ve nihayetinde ulus-üstü bir ölçeğe ulaşmıştır. İkinci olarak uluslararası koruma rejimi, tüm siyasi sistemleri etkileyen söz konusu değişikliklerin ortaya çıkardığı zorluklara cevap vermekte zorlandığı için uyum sağlamak zorunda kalmıştır ancak tüm bu değişimlerin içinde tek bir şey aynı kalmıştır: belirsizliğin sürekliliği (s.122-123).

2011 yılında benimsenen açık kapı politikası ve insani yaklaşım ve devam eden süreçte geçicilik anlayışına dayanan ve dolayısıyla kampların inşası ve 2001 Avrupa Geçici Koruma Direktifi çerçevesinde Ekim 2011 tarihinde verilen geçici koruma statüsü. 9 Nisan 2012'de İçişleri Bakanlığı Müsteşarlığı, İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu, "Türkiye'ye toplu sığınma amacı ile gelen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyeti'nde ikamet eden vatansız kişilerin kabulüne ve barındırılmasına ilişkin" kamuoyu ile paylaşılmayan hizmete özel bir yönerge çıkarmıştır. (Yılmaz, 2016, s. 132). Kirişçi (2014), "yönergenin uluslararası hukuk ve insan hakları standartlarıyla genel olarak uyumlu olduğu iddialarına rağmen gizli tutulmasının insan hakları temsilcileri tarafından eleştirildiğini" belirtmiş ancak bunun, "1994 Yönetmeliği'nde sunulanın çok ötesinde bir koruma rejimi ve hükümetin uluslararası hukuk çerçevesinde tanımlanan "geri-göndermeme" ilkesini ve Suriyelilere sağlık ve barınma imkânları gibi temel insani hizmetleri sağlamayı kendiliğinden kabul ettiği anlamına geldiğini" belirtmiştir.

2013 yılından sonra giderek artmaya başlayan sayının 2014 yılında bir milyonu aşması ve 2015 yazına gelindiğinde ise sayının ikiye katlanmasıyla beraber uzun vadeli kalıcı çözümler için adımlar atılma zorunluluğunun doğduğu yeni bir döneme girilmiştir. Ayrıca 2012 yılı, pasaportları olan Suriyelilere ikamet izni sağlanması ve bu insanların kamp dışında konaklamasına izin verilmesiyle kamp dışı mültecilerin sayısında önemli bir artışın kaydedildiği de bir yıl olmuştu (Kirişçi, 2014). Bu yeni dönemin esas dönem noktası ise Nisan 2013 tarihinde yürürlüğe konan YUKK ile yeni bir yasal zemin oluşturulması olmuştur. 2014 yılında ise Geçici Koruma Yönetmeliği ile Suriyeli sığınmacılar "geçici koruma" statüsü altına alınmışlardır. Türkiye'den Avrupa'ya transit göçün artması ile AB, Türkiye ile müzakerelerini uzun yıllardır sürdürdüğü Geri Kabul Anlaşması'nı nihayet Aralık 2013 tarihinde imzalamıştır. 2016 yılında çalışma izniyle ilgili

düzenlemeler yapılmış ve daha da önemlisi AB ile bir Göç Mutakabatı imzalanmıştır. Aynı yıl içerisinde Suriyelilere vatandaşlık verilmesi yolunun açılmasına dair tartışmalar gündeme gelmiştir. 2018 yılı itibarıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü sorumluluğu AFAD'dan devralırken öte yandan Türkiye-Suriye sınırına duvar örülmesi tamamlanmıştır. 2018 yılında başlayan Zeytindalı Harekatıyla da hem bölge dinamikleri değişmeye başlamış hem de 2017 yılından sonra yoğunlaşmaya başlayan Suriyelilerin ülkelerine geri dönüş söylemi günümüze doğru toplum içinde mülteci karşıtı söylemlerin artışına doğru evrilmiştir. Suriyeli mültecilerin bir dış politika aracı olmaları, özellikle AB ile ilişkilerde siyasi pazarlıkların özneleri olmaları 2020 Şubat ayında zirveye ulaşarak, Türkiye sınır kapılarının Avrupa'ya geçiş için tüm sığınmacılara açılmasıyla sonuçlanmıştır. İnsanlık dışı durumların oluşmasına sebebiyet veren bu hamle Mart 2020 tarihi itibarıyla Covid-19 pandemisinin başlamasıyla son bulmak zorunda kalmıştır.

### 3.2. Kanuni Zeminin İnşası: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

2013 yılına gediğimizde hem kamuoyu tarafında baskının artması hem böyle bir ihtiyacın kendini başından beri hissettirmesi hem de başta AB olmak üzere uluslararası kurumlardan gelen talep ve baskılar neticesinde 2.2.2013 tarihli 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) çıkarılmış ve 11.04.2013 tarihinde de yürürlüğe girmiştir.[44]

Bu yasa göç yönetiminin dönüşümünde en önemli adımlardan biridir, bu tarihe kadar yapılmış birtakım yetersiz ve kısa vadeli düzenlemelerin ötesine geçilerek önemli bir göç reformu hayata geçirilmiştir. 3.5.2012 tarihli kanun tasarısı metni[45], kanunun çıkarılış gerekçelerini açıkça

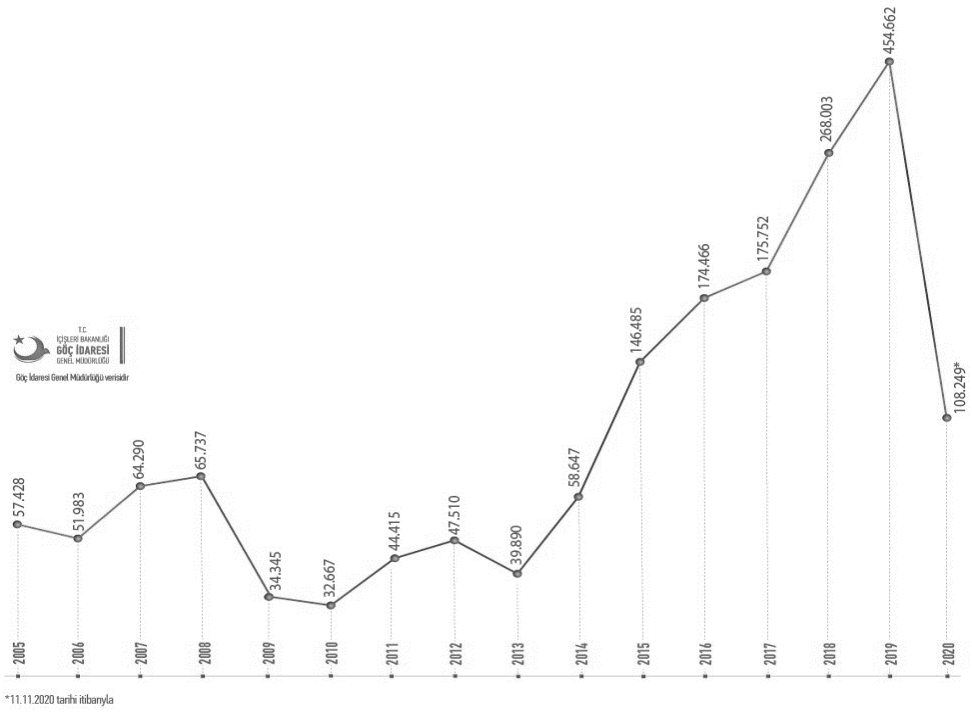
[44] 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Kabul Tarihi: 4.4.2013, Resmî Gazete: 11.4.2013/28615.
[45] Kanun Tasarısı metninin tamamı için bkz: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı, 3.5.2012, 24. Dönem 2. Yasama yılı, Esas Numarası: 1/619, https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0619.pdf adresinden alınmıştır.

saymaktadır. Buna göre, daha önce ikincil düzenlemeler aracılığıyla yürütülen göç alanının artık kanun ve kanuna dayanan düzenlemelerle yönetilmesi gerektiği vurgulanırken bu düzenlemelerin uluslararası insan hakları standartlarına uyumlu olacağı açıkça ifade edilmiştir. Daha önce göç sistemini düzenleyen "5682 sayılı Pasaport Kanunu ile 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, 1950 tarihli olup, güncel sorunlar ve gelişmeler karşısında yetersiz kalmaktadır" şeklinde bir tespite yer verilmiştir. Bürokratik süreçlerin getirdiği yükün mümkün olduğunca azaltıldığı "tutarlılık ve güvene dayalı bir göç yönetimi anlayışı" ndan bahsedilirken, "özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunacağı" ifade edilmiştir. Özellikle kimlerin sınır dışı edileceğine dair sağlam bir temel oluşturulduğu vurgulanarak güvenlik konusu öne çıkarılmaktadır. Tasarı metninin geneline hâkim olan AB müktesebatına uyum kanunun çıkarılmasındaki temel itici güçlerden biri olarak öne çıkmaktadır. Kanun tasarısı görüşmelerinde dikkat çeken bir diğer husus da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Türkiye aleyhinde verdiği kararlar konusudur. Kanunun çıkması dolayısıyla Türkiye'nin etkin çare sunmadığı gerekçesiyle ihlal kararlarının da gündeme gelmeyeceği belirtilmiştir.[46] Kirişçi (2012), kanunun çıkarılmasında BMMYK ve AİHM etkisinin güçlü olduğunu belirtirken, AİHM etkisinin daha güncel ve doğrudan olduğunu vurgulamıştır. Yasanın çıkarılışı sadece yasal düzlemde önemli bir gelişme olmasının ötesinde, Türkiye'nin göç yönetimi alanında çalışan bürokratik elitten uluslararası kuruluşlara kadar tüm aktörlerin dönüşümü ve zihniyet değişimi anlamında da çok önemlidir (Açıkgöz & Arıner, 2014).

[46]TBMM Komisyon Tutanakları. (21 Mart 2013). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=11745 adresinden alındı

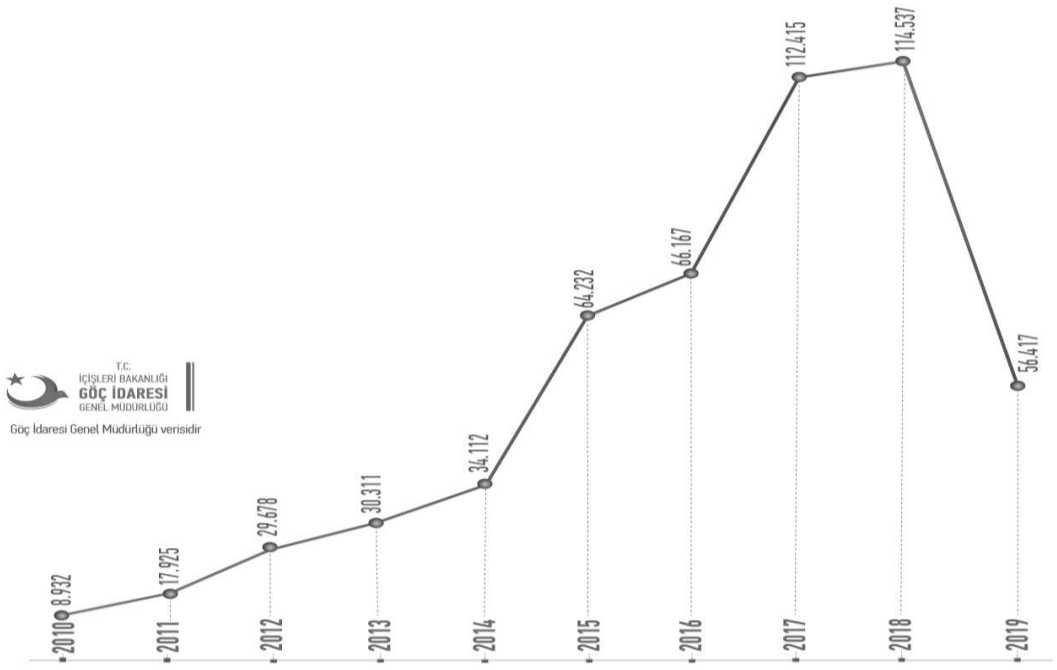
Öte yandan yeni kanun ve kanuna dayanılarak oluşturulmaya çalışılan yeni kurumsal yapı, sistemi parçalı yapıdan kurtararak daha merkezi bir hale getirse de bunun kişiler açısından her zaman bir avantaj yaratmadığını da söyleyebiliriz. Her ne kadar merkezi bir karar alma mekanizması yerel yönetimler tarafından kişilerin ihtiyaçlarının karşılanması gibi işlemleri daha açık ve hızlı hale getirse de devlet tarafından kayıt altına alınmak istemeyen sığınmacılar da vardır. Çünkü kayıt altına alınmak aynı zamanda kişinin hareketlerinin kısıtlanması ve izlenmesi anlamında da gelmektedir. Bu duruma, AB tarafından Türkiye'nin sınır güvenlik birimlerinin FRONTEX gibi entegre olması taleplerinin ısrarı örnek gösterilebilir. Merkezileşmiş kurumlar ve karar alma süreçleri sığınmacıların hem devletler içinde hem de sınırlar arasındaki hareketliliklerini kısıtlayacaktır.

BMMYK Türkiye'nin 2013 tarihli verilerine göre BMMYK Türkiye'ye kayıt yaptıran kişi sayısı 32,906 iken bunlardan 12,982 kişi Irak'tan gelmekteydi ve İran, Afganistan ve Somali'den de çok sayıda sığınmacı gelmekteydi. Bunların yanında 180,000 Suriyeli mülteciye de ev sahipliği yapılmaktaydı ve 7 ilde toplam 14 kamp bulunmaktaydı. (AFAD, 2013). Ancak gerçek sayı bundan çok daha yüksek olmakla birlikte sınıra yakın kamplarda barındırılan Suriyelilere sağlanan koruma, 1994 Yönetmeliği'nin üçüncü ve dördüncü bölümlerinde belirtildiği üzere geçiciydi (Soykan, 2012).




Grafik 3: 2005-2020 Yılları Arasında Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı

*Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*




Grafik 4: Türkiye'de 2010-2019 Yılları Arasında Uluslararası Koruma Başvurusu Yapan Kişilerin Sayısı

*Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü*

Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün sağladığı son verilere göre Türkiye'de yapılan uluslararası koruma başvurusu sayısı 2018 yılında en yüksek düzeyine ulaştıktan sonra 2019 yılında 56.417'ye düşmüştür[47]. UNHCR Türkiye tarafından Ekim 2020'de yayınlanan rapora göre, "Türkiye'deki kayıtlı mülteci ve sığınmacı sayısı" 330 bin olarak verilmiştir.[48] GİGM verilerine göre ise 2019 yılında "uluslararası koruma başvurusu yapan yabancıların uyruklara göre dağılımı": 35.042 kişi ile Afganistan, 15.532 kişi ile Irak, 3.558 kişi ile İran ve diğer milletlerden 2.285 kişi şeklindedir.

Bu başlık altında, yasada genel anlamda önemli görülen düzenlemelere kısaca değinilecek yasanın yapısına ve kapsamına bakılacaktır. Kanun, beş ana kısımdan oluşmaktadır. İlk kısım "amaç, kapsam, tanımlar ve geri gönderme yasağı" nı düzenlemektedir. İkinci kısımda "yabancılar", üçüncü kısımda "Uluslararası Koruma" düzenlenirken, beşinci ve son kısımda "Göç İdaresi Genel Müdürlüğü" yer almaktadır.

İlk kısımda öncelikle çok kapsamlı bir tanımlar kısmı görmekteyiz. Göçün tanımı ve buna bağlı diğer kavramların açıklamalarının, göç yönetiminin en temel yasal düzenlemesi kapsamına alınmış olması yasanın bütünlüğü açısından önemlidir. Ardından ikinci bölümde geri gönderme yasağı (non-refoulement) yasa güvencesi altına alınmıştır. 94 Yönetmeliği'nde geri göndermeme ilkesine doğrudan yer verilmemiş, yalnızca sınırdışı işleminin kapsamı düzenlenerek, 1951 Cenevre Sözleşmesi hükümleri çerçevesinde yürütüleceği güvencesi verilmişti. Ancak sağlanan

[47] Erdoğan'ın da (2018), belirttiği üzere Genel Müdürlüğün Uluslararası Koruma Başvuru sayılarını yıllık olarak ilan etse de toplam mevut uluslararası koruma sayılarını vermediğini dolayısıyla başvurusu kabul edilenlerin koruma karar süreçlerindeki kararlar, ilgili kişinin ülkesine gönüllü geri dönüş yapması ya da üçüncü bir ülkeye gitmesi gibi durumlar, sayıların değişmesine neden olduğunu vurgulamalıyız

[48] UNHCR Türkiye https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2020/11/UNHCR-Turkey-Operational-Update-October-2020.pdf (Erişim Tarihi: 10 Kasım 2020).

bu güvence de milli emniyet ve kamu düzeni gerekçeleriyle sınırlandırılmıştı. Böylece YUKK ile geri göndermeme ilkesi ilk kez uluslararası hukukta düzenlendiği şekilde yasal zemine kavuşturulmuş oldu. Yasanın kapsamını belirten 2. maddesinde ise kanunun "sınırlarda, sınır kapılarında ya da Türkiye içinde yabancıların münferit koruma talepleri üzerine sağlanacak uluslararası korumayı, ayrılmaya zorlandıkları ülkeye geri dönemeyen ve kitlesel olarak Türkiye'ye gelen yabancılara acil olarak sağlanacak geçici korumayı" kapsadığı söylenmiştir.

Yabancılar başlıklı ikinci kısım, "Türkiye'ye giriş ve vize, ikamet, vatansız kişiler ve sınır dışı etme" konularını düzenleyen ayrıntılı bir bölümdür. Türkiye'ye girişte sınırda kapsamlı kontrole tabi tutulacakların en fazla dört saat bekletilebileceğini düzenlenmiştir (m.6). İkinci bölümde ikamet izni oldukça ayrıntılı bir biçimde düzenlenirken, üçüncü bölümde vatansız kişiler düzenlenmektedir. Vatansız kişilere ayrılan bu bölüm Türk mevzuatında ilk kez yer almaktadır. Türkiye yasanın çıkarıldığı tarihte vatansız kişilerle ilgili temel uluslararası sözleşme olan 1954 *Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme* tarafı değildi. Ancak sözleşmenin karşılıklılık şartından muafiyet, kolayca sınır dışı edilme yasağı ve sosyal ve ekonomik haklar (m.51) gibi önemli maddelerini yasa da kapsamaktaydı (Açıkgöz & Arıner, 2014). Temmuz 2014 tarihinde Türkiye sözleşmeye de taraf olarak Resmî Gazete'de yayınlamıştır.[49]

Dördüncü bölüm "Sınır Dışı Etme" işlemini konu almaktadır**.** Sınır dışı etme kararı çerçevesinde önemli olan bir diğer konu da "idari gözetim" meselesidir. Şeker, Sirkeci, & Arslan (2014), "genel olarak dünyada herhangi bir nedenden dolayı göçmenlerin (yasal ve/veya yasadışı) gözetim altına alınması göç ile mücadele/kontrol/devlet baskısı altında tutma alanında yükselen bir tercih durumu olarak ortaya çıkmaktadır" değerlendirmesini yapmışlardır.

[49] Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşmeye Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, Kanun No: 6549, Kabul Tarihi: 1.7.2014, Resmî Gazete: 10.7.2014/29056.

Kanunun üçüncü kısmı uluslararası korumayı düzenlemektedir ve bu kısmın önemi ilk defa Türk mevzuatında uluslararası korumanın bir kanunla düzenlenmiş olmasıdır (Sağıroğlu, 2016). Yasa pek çok alanda olumlu değişiklikler getirse de uluslararası kuruluşların ve sivil toplum örgütlerinin taleplerine rağmen coğrafi çekince bu yasada da saklı tutulmuş ve göçmenlerin statüsü buna göre yapılandırılmıştır. Meclisteki kanun tasarısı görüşmeleri sırasında, dönemin İçişleri Bakanı Muammer Güler, yeni kanun ile coğrafi çekincenin kalkacağı yönünde oluşan endişelere yönelik:

> "Şimdi, coğrafi kısıtlama kalkıyor mu tarzında bir tereddüt oldu, ona da burada açıklık getireyim. (…) Şimdi biz, bu coğrafi sınırlamayı kaldırmıyoruz. Ülkemizin menfaatleri henüz daha bu aşamada bölgemizde bu kadar yoğun göç hareketi varken coğrafi kısıtlamayı kaldırmasının Türkiye'nin yararına olmadığını düşünüyoruz. Tabii ki bunu, biz 1951'den beri, bütün hükûmetler döneminde bir devlet politikası olarak da uygulayageldik. Bu nedenle şimdilik coğrafi kısıtlama kesinlikle devam edecektir."

şeklinde açıklama yapmıştır (TBMM, 2013).[50] Coğrafi sınırlamanın kaldırılması Türkiye'ye yönelen tüm sığınmacılar açısından çok önemli ve insan haklarının gereği olan bir adım olsa da Türkiye'nin yönetsel gerçeklikleri açısından bakıldığında, bu çekincenin sürdürülmesi Türkiye'nin kalıcı bir göç merkezi haline gelmemesi açısından gerçekten de ülke menfaatine uygun ve mantıklı bir uygulama olarak görülebilir. Özellikle de, gelişmiş ülkelerin de bu konuda insan haklarını uygulamaktan oldukça uzak yeni sağcı politikaları ve yük paylaşımı konusundaki yetersiz katkıları düşünüldüğünde, yalnızca Türkiye'nin (coğrafi sınırlamayı sürdürerek) insan haklarına aykırı davrandığı savı zayıflamaktadır. Coğrafi sınırlama kaldırılsa dahi, her ne kadar bu durum statü anlamında birçok belirsizliği ortadan kaldıracak olsa da Türkiye'nin göç

[50] TBMM Komisyon Tutanakları. (21 Mart 2013). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=11745 adresinden alındı.

yönetimindeki tüm sorunların sığınmacılar lehine çözüleceği anlamına ve tüm hukuk-dışı uygulamaların sona ereceği anlamına gelmemektedir. Bu tarz reformların sonuç doğurabilmesi için beraberinde bir zihniyet değişimini de getiriyor olması gerekir. Ancak bu konuda yapılacak yorumları ilerletmek, birtakım varsayımlarda bulunuyor olmanın ötesine geçemeyecektir.

Yeniden kanuna dönecek olursak; YUKK'la beraber getirilen düzenlemeler, Türk mülteci hukukundaki terim kargaşasını ortadan kaldırmadığı gibi durumu daha karışık bir hale getirmiştir (Yılmaz, 2016, s. 126). Çünkü yine coğrafi sınırlamadan kaynaklanan ve uluslararası mülteci hukukunda karşılığı olmayan "şartlı mülteci" statüsü getirilmiş (Yılmaz, 2016; Erdoğan, 2015) ve bunun yanı sıra "sığınmacı" terimi Türk mülteci hukukunda ortadan kaldırılmıştır (Yılmaz, 2016, s. 126).

Devam eden ikinci bölümde uluslararası koruma ayrıntılı bir şekilde düzenlenirken, kanunun statü belirleme ayağındaki bir diğer önemli nokta ise "Geçici Koruma" statüsünü düzenleyen dördüncü bölümdür. Ancak geçici koruma statüsü yukarıda bahsedilen uluslararası koruma çeşitleri bölümünde, mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüleriyle birlikte düzenlenmemiş, bunların dışında ayrı bir statü olarak düzenlemiştir. Geçici koruma statüsünün özellikle kitlesel göç hareketlerini kapsadığını göz özüne alırsak, bu düzenlemenin Suriye'den ülkemize yönelen kitlesel göç hareketi için çıkarıldığı açıktır. Hem Geçici Koruma Yönetmeliği'nin hem yasanın getirdiği düzenlemeler hem de statü belirleme süreci daha ayrıntılı bir biçimde ilerleyen başlıklarda tartışılacaktır. Kanunda hak ve yükümlülükler (m.88-90) ve genel usullerin, uluslararası koruma çeşitlerinden sonra ancak geçici korumadan önce düzenlenişine bakıldığında, Kanun'un geçici korumadan yararlanacaklar için hak ve yükümlülükler ve usuller bakımından başka hükümler öngördüğü açıkça anlaşılmaktadır (Yılmaz, 2016, s.133).

Kanundaki bir diğer önemli düzenleme "uyum" konusuna yer verilmiş olmasıdır. Bu ülkedeki sığınmacıların durumuna karşı süregelmiş olan geçicilik beklentisinin değişmeye başladığını gösteren bir adımdır. 96. maddede öncelikle "entegrasyon" ifadesi yerine "uyum" ifadesinin tercih edilmiş olması üzerinde durulması gereken bir noktadır. Buradaki uyum ifadesi göç yazınındaki entegrasyon kavramının çevirisi olarak mu kullanılmıştır yoksa entegrasyon sürecinin tek taraflılığının bilinçli bir reddi olarak uyum ifadesi mi tercih edilmiştir, bunun üzerine düşünmek önemlidir. Türk Dil Kurumu'na göre uyum, "Toplumsal çevreye veya bir duruma uyma, uyum sağlama, intibak, entegrasyon" olarak tanımlanmaktadır. Sürecin başında AFAD ve sonrasında Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün, Göç ve Uyum Raporu'nda da (2018) belirtildiği üzere Suriyeliler için yürütülecek bir uyum programının AFAD tarafından yürütülmesi mümkün değildir. "Göç İdaresi Genel Müdürlüğü çok yeni bir kurum ve İçişleri Bakanlığının bünyesinde olduğu için Suriyelilerin topluma uyumuna doğal olarak güvenlik eksenli bakacaktır. Diğer bakanlıklar ise kendilerine göre hizmet yürütmektedirler. Asıl yükü çekenler ise yerelde belediyeler ve onlarla birlikte çalışan kaymakamlıklar olmaktadır" (s.93). Entegrasyon, anlamını kullanıldığı belirli tarihsel, politik, sosyal ve yasal bağlamdan aldığı siyasal yönelimli bir sosyal projeyi işaret etmektedir (Unutulmaz, 2012). Dolayısıyla Türkiye, genel olarak tek taraflı ve zorunlu bir süreç olarak yorumlanan görüşün etrafında dönen entegrasyon kavramının olumsuz çağrışımlarından kaçınmanın önemli olduğuna inanmaktadır (Açıkgöz & Arıner, 2014). Bu nedenle *entegrasyon (integration)* kavramı yerine *uyum (harmonization)* kavramının tercih edildiği yorumunu yapabiliriz. Açıkgöz ve Arıner (2014), kanunun ilk taslağında yer verilen zorunlu entegrasyon ve dil kurslarının sonradan kaldırılmış olmasının planlı bir seçim olduğunu vurgulayarak bunun iki nedene dayandığını belirtmişlerdir:

> "Öncelikle ve en önemlisi, Türkiye'nin göç geçmişi ve Türk göçmenlerin, çoğu zaman Avrupa ülkelerinin entegrasyon politikalarıyla olan karışık deneyimleri ve ikincisi, Türkiye'nin özel

ihtiyaçlarını ve koşullarını yansıtan göç yönetiminde yeni bir yola duyulan ihtiyacı kabul eden bu göç reformunun öncüleri arasındaki mevcut söylem" (s.23).

Maddeye göre uyum sürecinin öznesi olacak kişilerin toplumla karşılıklı olarak uyum süreçlerinin kolaylaştırılması hedeflenmektedir. Sadece ülkemizde değil, "yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmeleri" hedeflenmektedir. Bu anlamda da "kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve uluslararası kuruluşlarla" işbirliği içinde olunacağı belirtilmiştir. Ayrıca "yabancılar, ülkenin siyasi yapısı dili, hukuki sistemi, kültürü ve tarihi ile hak ve yükümlülüklerinin temel düzeyde anlatıldığı kurslara katılabilir" denmekle birlikte bunun zorunlu tutulmamış olması da dikkate değerdir. Maddenin son fıkrasında ise, bu kişilerin "kamusal mal ve hizmetlerden nasıl yararlanacağı, eğitim ve ekonomik faaliyetlere nasıl erişeceği ve kültürel iletişim, temel sağlık hizmeti alma gibi konularında bilgilendirilmeleri için kurslar ve uzaktan eğitim gibi sistemlerin kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği halinde Genel Müdürlükçe nasıl organize edileceği" düzenlenmiştir (m.96).

Yasanın 60/A maddesinde "Gönüllü Geri Dönüş" de düzenlenmektedir. Buna göre "hakkında sınır dışı etme kararı alınmış ve menşe ülkesine gönüllü olarak geri dönmek isteyen düzensiz göçmenlerden Genel Müdürlüğün uygun gördüğü kişilere ayni veya nakdi destek sağlanabilir" (m.60/A/1). "Düzensiz göçmenlerin gönüllü geri dönüşlerine ilişkin çalışmalar uluslararası kuruluşlar, kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği halinde yürütülebilir" (m.90/A/2). BMMYK da mültecilerin üçüncü ülkeye yerleşimi veya ev sahibi ülkeye entegrasyonu seçeneklerinden önce mültecilerin ülkelerine gönüllü geri dönüşünü ideal ve öncelikli seçenek olarak tanımlamaktadır (Kirişçi, 2014).

Kanun, bu başlık altında saydığımız yeniliklerin yanında giriş, ikamet izni, sınır dışı gibi konularda da yenilikler getirmektedir. İlerleyen başlıklarda hem Kanun hem Geçici Koruma Yönetmeliği, kurumsal yapı, giriş, kayıt, ikamet ve çalışma izni, statü belirleme ve vatandaşlık konuları çerçevesinde ayrıntılı olarak incelenecektir.

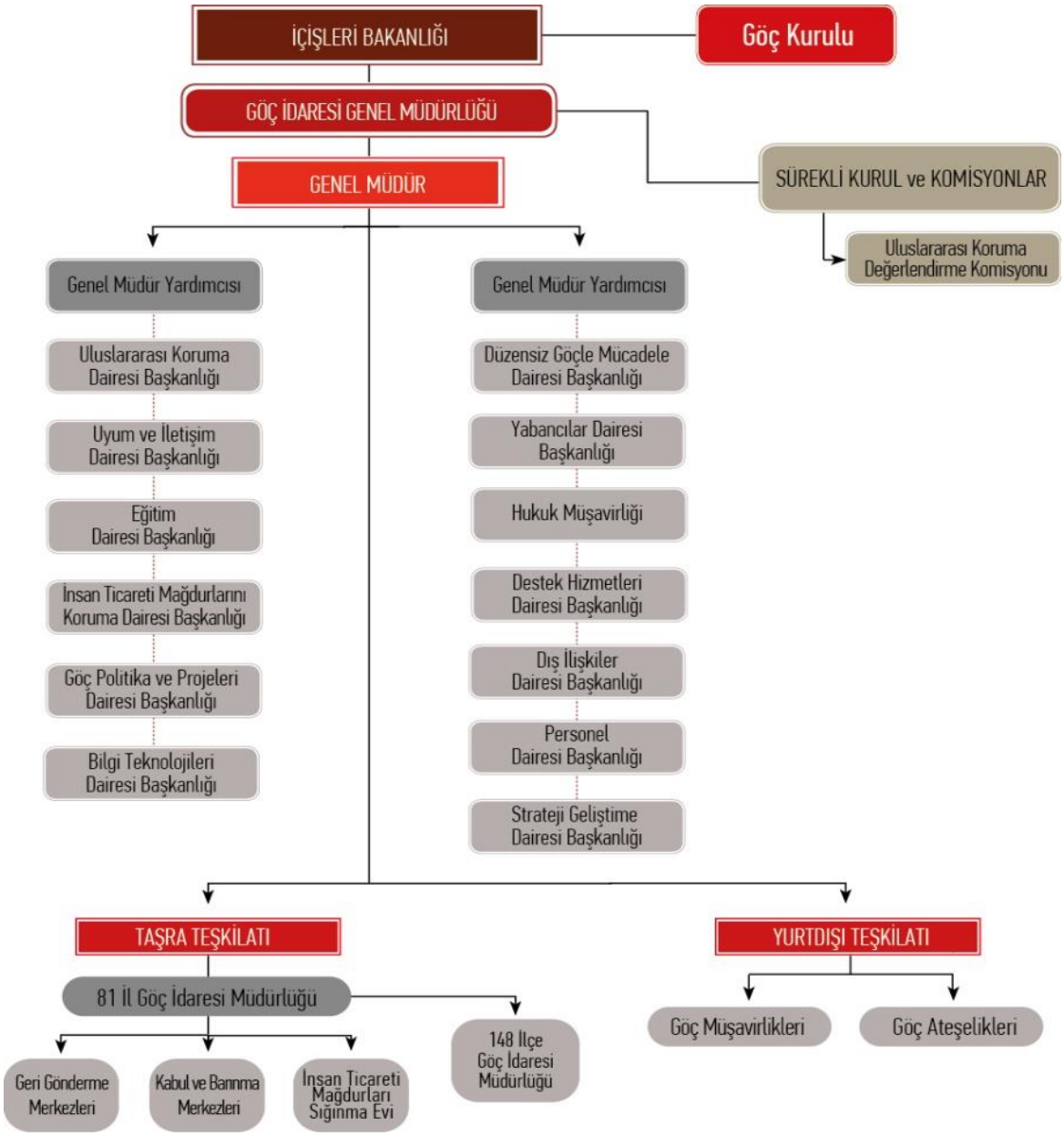
### 3.3. Kurumsal Yapının İnşası: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM), 2013 yılında YUKK çerçevesinde kurulmuştur. Ancak Başkanlık sistemine geçişle birlikte, 9 Temmuz 2018 tarihinde Resmî Gazetede yayınlanan 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname[51] ile 6458 sayılı Kanunu'nun Göç İdaresi Genel Müdürlüğünü düzenleyen beşinci kısmının 103 ila 120 ve 123. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Genel Müdürlüğün "kuruluş, görev ve yetkileri" 15.7.2018 tarihli 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin[52] on üçüncü bölümü ile düzenlenmektedir. GİGM, İçişleri Bakanlığı'na bağlı, merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı olan bir yapıdır. 81 ilde ve 148 ilçede Göç Müdürlükleri, Geri Gönderme Merkezleri ve Kabul ve Barınma merkezleri bulunmaktadır (Grafik 6). Kararname'de madde 159'a göre "göç alanına ilişkin uygulanacak politika ve stratejiler Cumhurbaşkanınca belirlenir". "Bu politika ve stratejilerin uygulanmasını izlemek ve koordine etmek ve göç alanına ilişkin, mevzuatın ve idari kapasitenin geliştirilmesi konularında çalışmalar yürütmek ise Genel Müdürlüğün görevidir" (m.159/1,a). Ayrıca "b) göçle ilgili iş ve işlemleri yürütmek c) 5543 sayılı İskân Kanununda Bakanlığa verilen görevleri yürütmek c) insan ticareti mağdurlarının korunmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek d) Türkiye'de bulunan vatansız kişileri

[51] Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Karar Sayısı: KHK/703, Resmî Gazete: 9.7.2018/30473.

[52] Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayı:4, Resmî Gazete: 15.7.2018/30479.

tespit etmek ve bu kişilerle ilgili iş ve işlemleri yürütmek e) uyum süreçlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek f) geçici korumaya ilişkin işlemlerin yürütülmek g) düzensiz göçle mücadele amacıyla kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, tedbirler geliştirmek, alınan tedbirlerin uygulanmasını takip etmek ğ) kamu kurum ve kuruluşlarının göç alanına yönelik faaliyetlerinin programlanmasına ve projelendirilmesine yardımcı olmak, proje tekliflerini değerlendirmek ve onaylamak, yürütülen çalışma ve projeleri izlemek, bu çalışma ve projelerin uluslararası standartlara uygun şekilde yürütülmesine destek vermek h) mevzuatta verilen diğer görevleri yürütmek", Genel Müdürlüğün görevleri olarak sayılmıştır.




Grafik 5: T.C. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat Şeması

Genel Müdürlüğün en üst amiri Genel Müdürdür ve İçişleri Bakanına karşı sorumlu olduğu belirtilmiş ve Genel Müdürlüğün hizmet birimleri sıralanmıştır. Bu çalışma açısından önemi olan birimlerden önemli olanlarına değinecek olursak; "uluslararası koruma iş ve işlemlerinin yürütülmesi" amacı ile kurulan ***Uluslararası Koruma Daire Başkanlığı***, uluslararası korumaya

ilişkin iş ve işlemleri yürütürken aynı zamanda geçici koruma sürecini de yönetmekle sorumludur ve menşe ülkelerle ilgili bilgileri toplar ve günceller. ***Uyum ve İletişim Daire Başkanlığı*** oluşturularak uyum konusuna teşkilat içinde de doğrudan yer verilmiş ve "yabancıların toplumla olan karşılıklı uyumlarına ilişkin iş ve işlemlerin ve basın ve halkla ilişkiler faaliyetlerin yürütülmesinden sorumlu olduğu" belirtilmiştir. ***Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı*** adında geçen "Strateji" ifadesi ile devlet yönetiminde 90'lardan bu yana yaşanan değişim ve dönüşümün de bir göstergesi olarak dikkate değerdir. Kalkınma planı uygulamasının yerine geçen stratejik planlama anlayışı etkinlik, etkililik, verimlilik gibi değerleri ön plana çıkararak özel sektörün mantığının hâkim kılındığı bir örgüt yapısını işaret etmektedir. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5436 sayılı Kanun ve diğer mevzuatla strateji geliştirme ve mali hizmetler birimlerine verilen görevleri yapmak bu başkanlığın görevidir.

Göç Politikaları Kurulu kanunun 105. Maddesiyle düzenlenip sonrasında 703 sayılı KHK ile kaldırılmış, 13 Eylül 2018 tarihli 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile "Göç Kurulu" ismiyle tekrar kurulduğu tarihe kadar beş adet toplantı gerçekleştirmiştir. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 522. Maddesinde Göç Kurulu: *"Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevli olup İçişleri Bakanının başkanlığında, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek bakanlık ve kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşur. Kurul, İçişleri Bakanının çağrısı üzerine toplanır*" şeklinde düzenlenmiştir. Yeni yapısıyla sonuncusu 19 Eylül 2019 tarihinde olmak üzere beş toplantı düzenlenmiştir (GİGM, 2020). Bu kurulun en önemli görevi Göç Strateji Belgesini hazırlamak ve Türkiye'nin Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı'nı kabul etmektir.

***Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu*** ise "Genel Müdürlük Temsilcisi Başkanlığında, Adalet ve Dışişleri bakanlıklarınca görevlendirilen birer temsilci ve bir göç

uzmanından oluşur. Komisyona, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği temsilcisi gözlemci olarak katılmak üzere davet edilebilir." (m.164). İdari gözetim, uluslararası koruma başvurusu ve korumanın sona erdirilmesi ya da iptaline ilişkin itirazların değerlendirilmesi ve karar verilme bu komisyonun görevidir.

"Merkez teşkilatta Göç Uzmanı ve Göç Uzman Yardımcısı çalıştırılırken, taşra teşkilatında İl Göç Uzmanı ve İl Göç Uzman Yardımcısı istihdam edilir" (m.166).

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine[53] baktığımızda Cumhurbaşkanlığı bünyesinde göçle ilgili politikalar üreten diğer birçok kurul olduğunu görmekteyiz. Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Yerel Yönetim Politikaları Kurulu, Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü, Küresel ve İnsani Konular Genel Müdürlüğü çalışma alanlarına göçü dahil etmiş kurullardır.

Genel Müdürlüğün taşra teşkilatı 13.11.2013 tarihli *Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Taşra Teşkilatı Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği*[54] ile düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 4. maddesine göre "Genel Müdürlük ihtiyaç duyulan il ve ilçelerde il müdürlüklerine bağlı olarak hizmet vermek üzere geri gönderme merkezi, kabul ve barınma merkezi ile insan ticareti mağdurları sığınma evi kurar, işletir veya işlettirir". İl müdürlükleri valiliklere bağlı olarak çalışırken ilçe müdürlükleri kaymakamlığa bağlı olarak görev yapar.

Büyükelçiliklerde görev alan göç müşavirleri ve konsolosluklarda görev alan göç ataşeleri Genel Müdürlüğün yurtdışı teşkilat personelidir. Bu personel genel müdürlük ile işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla birlikte, düzensiz göç ve insan ticaretiyle mücadele noktasında rol

[53] Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayı:1, Resmî Gazete: 10.7.2018/30474.
[54] Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Taşra Teşkilatı Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği, Resmî Gazete: 14.11.2013/28821.

alırlar, konsolosluklara yapılacak vize ve ikamet başvurularını alıp sonuçlandırırlar ve yıllık raporlar hazırlarlar. Bu temel görevler dışında sayılan pek çok görev vardır (m.163).

Teşkilat yapılanmasının önemli ayaklarından biri kabul ve barınma merkezleridir. YUKK 58. ve 95. maddeleri dayanak alınarak çıkarılan 22.04.2014 tarihli *Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik*[55] ile bu merkezler düzenlenmektedir. Bu merkezlerin çalışma esasları yaşam hakkının korunacağını insan odaklı bir yaklaşıma dayanır ve "barınanlara dil, ırk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin hizmet verilir." Bu sayılan esaslar yalnızca mevzuatta kalamayacak ve pratikte de sıkı sıkıya uygulanması gereken esaslardır.

Yönetmeliğin 4. maddesine ve YUKK madde 58'e göre" idari gözetime alınan yabancılar, geri gönderme merkezlerinde tutulurlar". Bu merkezlerde "acil ve temel sağlık hizmetleri gerektiği takdirde ücretsiz verilir, ayrıca notere, yasal temsilciye ve avukata erişme imkânı verilirken, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği görevlisiyle görüşebilme imkânı sağlanır" (m.59).

Kanunun 95. maddesine göre ise "kabul ve barınma merkezlerinde başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahiplerinin barınma, iaşe, sağlık, sosyal ve diğer ihtiyaçları karşılanır. Merkezlerde özel ihtiyaç sahiplerinin barındırılmasına öncelik verilir. Kabul ve barınma merkezi dışında ikamet eden başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler ve aile üyeleri bu merkezlerdeki hizmetlerden yararlandırılabilir. İmkânlar ölçüsünde merkezlerde kalan ailelerin

[55] Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik, Resmî Gazete: 22.4.2014/28990.

bütünlüğü korunur". Kabul ve barınma merkezleri valilikler tarafından işletilirken, Geri Gönderme Merkezleri bakanlık tarafından işletilirler. Hem Kabul ve Barınma Merkezleri hem de Geri Gönderme Merkezleri, Türk Kızılay Derneği veya diğer başka kurum ve kuruluşlarla yapılan protokoller ile de işlettirilebilir.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne göre üçü geçici olmak üzere toplamda 28 geri gönderme merkezi bulunurken toplam kapasite 20.000 iken yalnız 100 kişi kapasiteli tek bir Kabul ve Barınma Merkezi Yozgat'ta açılmıştır. Sadece 2019 yılında 56.417 uluslararası koruma başvurusu yapıldığı göz önünde bulundurulursa tek bir kabul ve barınma merkezinin yetersizliği ortada durmaktadır. 2019 yılında uluslararası koruma başvuru yapan yabancıların uyruklara göre dağılımında Afganistan, Irak ve İran başta yer almaktadır.[56]

Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün kuruluşuna kadar geçen iki yıl süresince göç ile ilgili iş ve işlemleri yürütecek bir teşkilat olmamakla birlikte durumun geçici olacağı düşüncesiyle binlerce insanın kaydı da tutulmamıştır ve Genel Müdürlükçe tutulan kayıtlarda ve kamuoyuna veri sağlanması noktasında hala ciddi eksiklikler mevcuttur. Sürecin başlangıcından beri etkin rol alan AFAD, özellikle geçici barınma merkezlerinin kurulması ve buralardaki fiziksel, sosyal ve psikolojik ihtiyaçların karşılanması görevini üstlenmiştir. Geçici Barınma Merkezleri, Bakanlar Kurulu kararıyla ancak 2018 yılı mart ayı itibariyle Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne devredilebilmiştir. 2018 yılında TBMM tarafından yayınlanan Göç ve Uyum Raporu'nda da AFAD'ın ancak" acil durum yönetimi" yapması gereken bir kurum olduğu ve bu kadar

[56] 28.04.2016 tarihinde Kabul, Barınma ve Geri Gönderme Merkezlerinde asgari insani standartların oluşturulmasına yönelik ihtiyaç tespiti yapmak üzere Kızılay ile İşbirliği Protokolü imzalanmış olup, protokol kapsamında; 1 Kabul ve Barınma Merkezi ve 21 Geri Gönderme Merkezindeki izleme ve değerlendirme faaliyetleri Kızılay tarafından gerçekleştirilmektedir (Kızılay, Haziran 2020).

büyümemesi gerektiği vurgulanırken "GİGM tarafından sağlam bir kayıt sistemi kurulması gerekliliği" vurgulanmıştır (s.93).

### 3.4. "Sürekli Belirsizlik": Geçici Koruma Yönetmeliği

Kanunun 91. maddesine dayanılarak çıkarılan *Geçici Koruma Yönetmeliği*[57] (GKY) 22 Ekim 2014'te Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelik ile Suriyeliler için de belirleyici olan "Geçici Koruma" hukuki dayanak kazanmış ve şu şekilde tanımlanmıştır:

> "Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak veya bu kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen ve uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayan yabancılara sağlanan koruma". (m.3-f).

Önceki bölümde belirtildiği üzere geçici koruma YUKK'da uluslararası koruma dışında düzenlenmektedir ancak Ekşi (2014), geçici korumayı da uluslararası koruma çeşitleri arasında saymıştır ve diğer üç uluslararası koruma türünün (Mülteci, Şartlı Mülteci ve İkincil Koruma) bireysel olduğunu belirtirken geçici korumanın, kitlesel akınla veya kitlesel akın döneminde bireysel olarak gelenlere sağlandığını belirtmiştir (s.65). Ancak mevzuatımızda ayrı olarak düzenlenmektedir. Hem Kanun'a hem Yönetmelik'e baktığımızda geçici koruma için bir üst sınır belirtilmediğini görüyoruz. Dolayısıyla geçici koruma, uluslararası korumaya götüren bir araç olarak, bir ara (*interim*) koruma olarak kabul edilebilir (Yılmaz, 2014, s.134). Ancak bunun Türk mevzuatında uygulanışının bu şekilde olmadığını ilerleyen başlıklarda tartışacağız.

[57] Geçici Koruma Yönetmeliği, Resmî Gazete: 22.10.2014/29153, BKK No: 2014/6883.

Bir uluslararası sözleşme tarafından Geçici koruma (*temporary protection*) terimi, henüz tanımlanmış değildir (Öztürk, 2017). 90'lı yıllarda Yugoslavya'nın yıkılışı ve ardından Kosova krizi ile ortaya çıkan kitlesel göçlere 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin bir koruma çerçevesi sunamaması sonucu ortaya çıkmış bir koruma rejimidir diyebiliriz. Bu dönemde Avrupa'nın söz konusu akınlardan etkilenmesi sonucu bu yeni duruma cevap verecek nitelikte bir düzenleme yapılması ihtiyacı doğmuştur. Öztürk (2017), bu doğrultuda kabul edilen AB Geçici Koruma Direktifi[58] için "AB Ortak Sığınma Sistemi'nin hukukî ayaklarından birini teşkil eden bu düzenleme, kapsamlı ve ayrıntılı içeriğiyle doğrudan doğruya geçici korumayı ele alan ve AB üyesi devletlerin yeknesak bir temelde hareket etmesini sağlayan ilk örnek olması bakımından önem taşımaktadır" değerlendirmesini yapmıştır. Bu ihtiyacı ortaya çıkaran esas neden ise uygulamada bireysel olarak yürütülen uluslararası koruma statüsü belirleme işlemlerinin kitlesel akın durumlarında her bir sığınmacı için ayrı ayrı değerlendirilmesinin olanaksız hale gelebilmesidir. Geçici Koruma Yönetmeliği'nin "tanımlar" başlıklı 3. maddesinde "geçici koruma" ve "kitlesel akın" kavramlarının tanımlarına baktığımızda da "kitlesel akın", "aynı ülkeden veya coğrafi bölgeden kısa bir süre içerisinde ve yüksek sayılarda gerçekleşen ve söz konusu sayılar nedeniyle bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemlerinin usulen uygulanabilir olmadığı durumları" kapsamaktadır. Ancak unutulmamalıdır ki AB Geçici Koruma Direktifi bugüne kadar hiç uygulanmamıştır. Hem AB'yi göçmenler için bir cazibe merkezi haline getirmekten kaçındıkları için hem de direktifin devreye girebilmesi için Konsey'den nitelikli çoğunlukla alınması gerekliliği bu durumun nedenleri arasında sayılabilir (Ciğer, 2016).

[58] Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member states in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L212 7.8.2001.

Yönerge'ye baktığımızda yerinden edilen ve menşe ülkelerine geri dönemeyen kişilerin oluşturduğu kitlesel akın durumlarının Avrupa'da önemli derecede artmaya başladığı, dolayısıyla bu insanlara "istisnai" nitelikte bir geçici koruma sağlanması gerektiği belirtilmiştir. Yönergenin başlangıç bölümünde geçici korumanın belirli bir süre için verileceği düzenlenmiştir. Bu süre bir yıl olmalıdır ve altı aylık sürelerle ancak bir yıla kadar uzatılabilir (m.4/1). Türk mevzuatında GKY ile düzenlenen geçici koruma rejimi için ise bir süre sınırı öngörülmemiştir.

Türkiye'deki ilk geçici koruma pratiği Suriyelilere sağlanan koruma değildir. 1992 yılında Türkiye'ye gelen yaklaşık 20.000 Bosnalı sığınmacıya Türkiye, 1951 Sözleşmesi'nin maddelerini uygulamaktan kaçınarak geçici koruma sağlamıştır (Kirişçi, 1996). Ayrıca 1990'lı yılların başında yalnızca geçici olarak ikametlerine izin verilen (Kirişçi, 2000) Kuzey Irak'tan gelen sığınmacılara uygulanan politika da Çiçekli'ye (2009) göre bir geçici koruma politikası örneğiydi.[59]

Yönetmeliğin genel yapısına baktığımızda 11 bölümden oluştuğunu görüyoruz. Amaç ve Kapsam, Dayanak ve Tanımlar kısmını içeren ilk bölümün ardından ikinci bölümde yönetmelik kapsamındaki yabancıların yasadışı giriş veya bulunuştan dolayı cezalandırılamayacakları (m.5) ve geri göndermeme ilkesi kapsamında oldukları (m.6) düzenlenmiştir. Söz konusu 5 inci, 6 ıncı ve "geçici koruma sağlanacak yabancıları" düzenleyen 7. maddede yer alan şartlar "yabancının geçici koruma kapsamına alınma talebini engelleyici şekilde yorumlanamaz ve uygulanamaz" (m.5).

Kanunun 91. maddesine kimlere geçici koruma sağlanır bağlamında baktığımızda yalnızca kitlesel olarak sınırlara gelen kişilerin kapsama alındığını görüyoruz. Ancak Yönetmeliğin 7.

[59] Türk hukukunda geçici korumaya ilişkin yasal düzenlemelerde, AB Geçici Koruma Yönergesi'nin etkisi olmakla beraber AİHM kararları ile diğer ülkelerin mevzuatları ve uygulamaları da dikkate alınmış ve 28.4.2011 tarihinden beri kitlesel akınla gelen Suriyelilere ilişkin tecrübeler de yasal düzenlemelerin şekillenmesinde önemli ölçüde rol oynamıştır (Ekşi, 2014, s. 68).

maddesine baktığımızda yalnızca kitlesel olarak değil bireysel olarak sınırlarımıza gelenlerin de geçici koruma kapsamına alınabileceği belirtilmiştir. Geçici korumanın kişi bakımından kapsamını belirleyen böyle bir düzenlemenin kanunun sınırlarını aşarak yönetmelik tarafından değil doğrudan kanun tarafından belirlenmesi gerekirdi. Bu anlamda bir yasallık ilkesinin ihlali ve fonksiyon gaspının söz konusu olduğunu söyleyebiliriz. Sınırlarımıza hem kitlesel akın ile birlikte gelen hem bireysel olarak gelen hem de bireysel olarak gelip haklarında uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılamayan yabancılar geçici koruma kapsamındadırlar ve 16. madde gereği kişi geçici koruma kapsamında olduğu süre boyunca, bireysel olarak yapacağı uluslararası koruma başvurusu işleme alınmaz. Bu konu statü belirleme sorunsalı başlığında ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

Yönetmelik, geçici korumanın süresini, hangi bölgelerde kimler için geçerli olacağını, ne zaman sona ereceğini belirleme yetkisi Cumhurbaşkanı'na verilmişken (m.10), "geçici korumanın yöntemi ve uygulanmasına dair usul ve esaslar Göç Kurulu tarafından belirlenir" (m.9).

"Geçici koruma altındaki kişi kendi isteğiyle Türkiye'den ayrılırsa veya üçüncü bir ülkeye yeniden yerleştirme kapsamında gider veya korumasından faydalanırsa geçici koruma bireysel olarak sona erdirilirken" (m.12), "eğer bu kişi tekrar sınırlarımıza gelirse tekrar geçici koruma altına alınıp alınmayacağına Genel Müdürlükçe karar verilir" (m.13). "Geçici koruma kapsamında ülkemize kabul işlemlerini sınırlandırılması veya durdurulması" ise, 15. maddeye göre Cumhurbaşkanı kararıyla mümkün olabilir. Cumhurbaşkanı bu kararı, milli güvenliğin, kamu düzeninin, kamu güvenliğinin veya kamu sağlığının tehdit altında olacağı şartların oluşması gerekçesiyle verebilir. Burada yine bir yorumu devlet tasarrufunda olan sınırları belirsiz gerekçelerle ve devlet güvenliğinin merkeze alındığı bir yaklaşımla düzenleme yapıldığını görüyoruz.

Geçici koruma işlem görecek bu kişilere bir yabancı kimlik numarası verilerek "Geçici Koruma Kimlik Belgesi" düzenlenecektir böylece Türkiye'de kalışları yasal bir nitelik kazanmış olacaktır (m.22). "Geçici koruma kapsamındaki bir yabancı sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık gibi hizmetleri alabilir" (m.26). Ancak geçici koruma kapsamındaki kişiler ya geçici koruma merkezlerinde ya da belirli bir yerde ikamet etmek zorundadırlar ve bunu belirlenen şekil ve sürelerde valiliklere bildirme yükümlülüğü vardır (m.33). Yabancıların üçüncü ülkeye çıkışları da Genel Müdürlük iznine tabidir (m. 44).

Yasanın 6. bölümünde "geçici korunanlara sağlanacak hizmetleri" düzenlemektedir. Bu çerçevede "yönetmelik kapsamındaki yabancılara; sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim**,** sosyal hizmetler ve yardımlar ile tercümanlık ve benzeri hizmetler sağlanabilir" (m.26).

Yönetmelik'in "Yükümlülükler" başlıklı yedinci bölümünde düzenlenen "Hakların Uygulanmasında Kısıtlamalar" başlıklı 35. maddesine baktığımızda ise "yükümlülüklerini yerine getirmeyen kişilerle ilgili adli ve idari işlem başlatılabileceği, dahası eğitim ve acil sağlık hizmetleri hariç diğer haklardan faydalanmalarında tamamen veya kısmen kısıtlamaya gidilebileceği" belirtilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 16. maddesi, "Temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir" demektedir. Geçici koruma öncelikle YUKK ile düzenlenmiş olsa bile geçici koruma ile ilgili hak ve yükümlülüklerin sonrasında çıkarılan söz konusu yönetmelik ile düzenlenmiş olması Anayasa'ya aykırı olduğu şeklinde yorumlanmalıdır.

Yönetmelik kapsamında "sevk merkezleri" ve "geçici barınma merkezlerinin kurulması, yönetimi ve işletilmesi ile sağlanacak hizmetler" yedinci bölümde düzenlenmektedir**. "**Sevk merkezleri valilikler tarafından kurulurken (m.36), geçici koruma merkezleri, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınarak Genel Müdürlüğün koordinasyonunda AFAD tarafından

kurularak Genel Müdürlüğe devredilir" (m.37). Beslenme, barınma, sağlık eğitim gibi temel ihtiyaçlar yönetmeliğe göre karşılanmalıdır. "Yabancılara sağlanması öngörülen hal ve yükümlülüklerin yerine getirilmesi veya takip edilmesi için uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapılabilir ve bunun usul ve esasları Bakanlık tarafından belirlenir" (m.38-39).

Yönetmelik'in dokuzuncu bölümü ise "gönüllü geri dönüş" ve "üçüncü ülkeye çıkışı" düzenlemektedir. YUKK'da da yer bulan gönüllü geri dönüş düzenlemesine paralel bir biçimde "yabancılardan gönüllü olarak ülkesine dönüş yapacaklara gerekli kolaylığın gösterileceği ve imkânlar ölçüsünde destek sağlanacağı" düzenlenmiştir (m.42). "Yönetmelik kapsamındaki yabancıların, geçici veya daimi olarak üçüncü ülkeye çıkışları ise Genel Müdürlüğün iznine tabi olacaktır ve bu süreçte uluslararası kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve ülkelerle işbirliği yapabilir, proje ve programlar geliştirebilir ve uygulayabilir" (m.44).

Onuncu bölümde düzenlenen işbirliği ve yardım çerçevesinde ise genel olarak "ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar, diğer ülke ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapılabileceği" şeklinde bir düzenleme yapılmış ve spesifik bir kurum veya kuruluş adı belirtilmemiştir. Külfet paylaşımı vurgusunun yönetmelikte düzenlenmiş olması da dikkate değerdir. 47. maddeye göre "uluslararası külfet paylaşımı kapsamında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşü alınarak Dışişleri Bakanlığı tarafından diğer ülkelerden, uluslararası kuruluşlardan ve sivil toplum kuruluşlarından destek talep edilebilir". Bu bağlamda yapılacak ayni veya nakdi yardımlar Cumhurbaşkanlığınca belirlenecek kurum tarafından koordine edilecektir (m.47/2) ve bu "yardımların kullanılması konusunda Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Türkiye Kızılay Derneği, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları başta olmak üzere, ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile valiliklerle doğrudan işbirliği yapılabilir" (m.47/3).

Yönetmelik'in son bölümünde ise özel ihtiyaç sahiplerinin durumları, aile birleşimi, kişisel veriler, gizlilik ilkesi ve kişisel dosyaya erişim, istatistikler gibi çeşitli hükümler yer almaktadır. Yönetmeliğin ilk geçici maddesinde ise "28/4/2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti'nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti'nden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınırlar" hükmüne 2016 yılında Avrupa Birliği ile imzalanan Geri Kabul Anlaşması çerçevesinde bir ek daha yapılmış ve "28/4/2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti'nde meydana gelen olaylar sebebiyle Türkiye'ye gelmiş ve 20/3/2016 tarihinden sonra ülkemiz üzerinden düzensiz yollarla Ege adalarına geçmiş olan Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarından, ülkemize geri kabul edilenlere koruma talep etmeleri halinde bu Yönetmelik kapsamında geçici koruma sağlanabilir" hükmü getirilmiştir.

Bu başlıkta yönetmeliğin genel çerçevesi verilmiş olup, yönetmeliğin giriş, kayıt altına alma, ikamet izni, çalışma izni, statü belirleme ve vatandaşlıkla ilgili düzenlemeleri ileriki başlıklarda ayrıntılı olarak tartışılacaktır.

### 3.4.1. Giriş ve Kayıt Altına Alma

YUKK'un "Yabancılar" başlıklı ikinci kısmının ilk bölümü Türkiye'ye giriş ve vize konularını düzenlemektedir. Bugün göç çerçevesinde sınır söz konusu olduğunda, bunun devletler düzeyinde ulusal güvenlikten ayrı tartışılmadığını görüyoruz. Göçün son otuz yıldaki bilhassa sınır aşan küresel bir "kriz" olarak görülmesiyle, özellikle Avrupa Birliği tarafından Entegre Sınır Yönetimi inşa etme çabaları gündeme gelmektedir. Akman ve Kılınç'ın, (2010) "üye ülkelere ait sınır

makamlarının çok yönlü olan operasyonlarını, aynı strateji çerçevesinde koordine etmek üzere bir araya gelmelerini sağlayacak bir mekanizma" olarak tanımladıkları Entegre Sınır Yönetimi, üç ayağı olan bir yapıdır (Sert, 2013). Tüm sınır kuruluşları içinde koordinasyon ve bütünlük, özellikle sınır ötesi suçlar ve düzensiz göç ile mücadele konusunda sınır kuruluşları arasında işbirliği ve uluslararası işbirliği (Sert, 2013). Bu çerçevede yalnızca AB içinde üye ülkelerin sınırları ve AB'nin dış sınırları boyunca aynı standartları izleyen entegre bir sınır yönetimi inşası yeterli görülmemektedir. AB, göçü kendi sınırlarından uzakta tutmak maksadıyla birlik dışı üçüncü ülkelerle de Entegre Sınır Yönetimi inşası için anlaşmalar yapmaktadır. Avrupa Birliği'ne katılım ve dolayısıyla Birlik müktesebatına uyum sürecinde Entegre Sınır Yönetimi'ne geçilmesi şart koşulan ülkelerden biri de Türkiye'dir. Türkiye'nin AB'ye üye olması durumunda, ülkenin güney ve doğu sınırları bloğun dış sınırları olacağından, kapsamlı bir sınır güvenlik sistemi AB için hayati önem taşımaktadır (AB Türkiye Delegasyonu, 2020). Bu çerçevede özellikle AB tarafından yayınlanan ilerleme raporlarına baktığımızda; sınır yönetimi alanında kurumlar arası işbirliği, sınırların tek bir sınır güvenlik birimi tarafından korunması, bu birimin sivil bir birlik olması, sınır gözetleme teknolojilerinin geliştirilmesi, Frontex (Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi için Operasyonel İşbirliği Ajansı) ile çalışma düzenlemesi yapılmasına ilişkin müzakerelerin yürütülmesi ve Koordinasyon Sınır Güvenliği Kanunu'nun çıkarılması gibi temel beklentiler sıralanmaktadır. Türkiye'nin bu konuda attığı ilk adım 2003 yılında çıkarılan Entegre Sınır Yönetim Stratejisi olmuştur. Ancak 2020 yılında çıkarılan ilerleme raporuna baktığımızda da hala aynı beklentilerin sıralandığı ve Türkiye'nin sınır yönetim stratejisinin AB müktesebatına uyumlu olmadığı belirtilmektedir.

2011 sonrası Türkiye'deki göç sürecinin yönetiminde ortaya çıkan en büyük sorunlardan bir tanesi 2013 yılına kadar Suriyeli mültecilere yönelik sistematik bir kayıt tutma işleminin

yürütülmemiş olmasıdır. Erdoğan, bunun en önemli sebeplerinden bir tanesinin, "Suriye iç savaşı çıktıktan sonra ilk iki sene Türkiye'nin ilgisinin ülkede yaşayan Suriyeliler üzerinde değil, Suriye rejimi üzerinde olması ve Esad'ın ne zaman gideceği ve ondan sonra yerine hangi rejimin kurulacağının Türkiye'ye gelen mültecilerden daha önemli bir konu olarak görülmesi" olduğunu belirtmiştir (Göç ve Uyum Raporu, 2018). BMMYK tarafından sürecin başından beri kayıt tutulmuştur. BMMYK işbirliğiyle bir kayıt sistemi inşa etme çabasına girişen hükümet ise, kamp dışındaki mültecilerin yarısına yakınının kayıt altına alınmasını bile ancak 2014 başı itibarıyla gerçekleştirilebilmişti (Kirişçi, 2014).

Bu başlık altında Türkiye'ye giriş ve kayıt konusu; vatansız kişiler, "sınır dışı", "idari gözetim", "uluslararası koruma başvurusu" ve "geçici koruma" kapsamında incelenecektir.

5. maddeye göre "Türkiye'ye giriş ve çıkış, sınır kapılarından, geçerli pasaport veya pasaport yerine geçen belgelerle yapılır". İlk olarak yapılan bu belge kontrolünde kişinin 7. madde kapsamında olup olmadığına bakılır. Buna göre "a) Pasaportu, pasaport yerine geçen belgesi, vizesi veya ikamet ya da çalışma izni olmayanlar ile bu belgeleri veya izinleri hileli yollarla edindiği veya sahte olduğu anlaşılanlar, b) Vize, vize muafiyeti veya ikamet izin süresinin bitiminden itibaren en az altmış gün süreli pasaport veya pasaport yerine geçen belgesi olmayanlar, c) 15 inci maddenin ikinci fıkrası gereği Türkiye'ye girişi yasaklı olanlar şartı saklı kalmak kaydıyla, vize muafiyeti kapsamında olsalar dahi, talep ettikleri vize süresinden en az altmış gün daha uzun süreli pasaport ya da pasaport yerine geçen belgesi olmayanların (m.7) girişine izin verilmez ve kabul edilemeyen yolcu kapsamına alınırlar (m.5)". 2019 yılında yapılan değişiklikle, bu madde kapsamındaki yabancıların, "işlemleri sonuçlanıncaya kadar sınır kapılarında kendileri için belirlenen alanlarda bekletileceği düzenlenmiştir" (m.7/3). Öncelikle "işlemleri sonuçlanıncaya kadar" çok belirsiz bir zaman dilimi olmasıyla ve bu kısıtlamaya karşı bir itiraz

yolu düzenlenmemesiyle insan hakları ihlallerine yol açabilecek bir değişikliktir. Bunun yanında Anayasa'nın 13. maddesine "temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir." Söz konusu değişiklik anayasaya aykırıdır (Mülteci-Der, 2019), itiraz yolu düzenlenmeden belirsiz bir süre çerçevesinde kişilerin sınırda bekletilmesi hakkın özünü zedeleyici bir eylemdir. Ayrıca Mülteci-Der çatısı altında yapılan ortak açıklamada (2019),

> "Kabul edilemeyen yolcu kapsamına alınan yabancıların mevcut koşullarda dahi avukata ve mahkemelere erişimi oldukça güç durumdadır. Bu kişilerin, gözetim altına almak için yeterli donanıma sahip olmayan yerlerde ve özellikle havaalanlarında tutulmasına yönelik azami sürenin belirlenmesi gerekirken, işlemleri sonuçlanıncaya kadar burada bekletileceğine yönelik bir düzenleme getirilmiştir. Bu da kişinin uluslararası koruma prosedürüne ulaşması, bu değerlendirmenin yapılması ve hem bu kararda hem de hakkında alınacak diğer kararlara ilişkin yargı yolunun tüketilmesi aşamasında bu alanda kalması anlamına gelebilecektir. Gözetim altında tutulması amacıyla özgürlüğünden alıkonulan kişilere, uyumak ve eşyalarını koyabilmek için uygun bir yer sağlanması, temel hijyen malzemelerine, uygun donanımlara sahip tuvalet ve yıkanma imkanlarının sağlanması, gün içinde açık havaya çıkabilmelerinin, egzersiz yapabilmelerinin, yiyeceğe ve tıbbi hizmetlere erişimlerinin sağlanabilmesi gerekmektedir. Ancak sınır kapılarında ve havaalanlarında bu olanakların sağlanması mümkün görünmemektedir."

vurgusu yapılmıştır.

"Sınırda kapsamlı kontrole tabi tutulması gerekli görülenler en fazla dört saat bekletilebilir" ve 7. maddede sayılan şartlar "uluslararası koruma başvurusu yapmayı engelleyici şekilde yorumlanamaz ve uygulanamaz" (m.8). Türkiye'ye giriş yasağı için de yine güvenlik odaklı bir yaklaşımla "kamu düzeni veya kamu güvenliği ya da kamu sağlığı açısından sakıncalı görülmek" ülkeye girişi yasaklamak için gerekçe olarak gösterilmiştir (m.9/1). Aynı gerekçelerle "bazı yabancıların ülkeye kabulü Genel Müdürlükçe, idari para cezaları ve kamu alacakları sebebiyle ise valiliklerce izine şartına bağlanabilir" (m.9/7). 2019 yılında yapılan değişiklikle 9. maddedeki "Genel Müdürlük, (…) Türkiye dışında olup da kamu düzeni veya kamu güvenliği ya da kamu sağlığı açısından Türkiye'ye girmesinde sakınca görülen yabancıların ülkeye girişini yasaklayabilir" ifadesindeki "Türkiye dışında olup da" ifadesi kaldırılmıştır. Yani halihazırda giriş

yaparak Türkiye içinde bulunan kişiler de dahil edilmiştir ancak zaten ülkede bulunanların ülkeye girişinin yasaklanması mantıksız, hatalı ve hukuk dışı bir ifade olmuştur. Sakıncalı görülen kişilerin sınır dışı edilmesi veya ülkeden çıkış yaptıktan sonra yeniden girişlerinin yasaklanması söz konusu olabilir. Ancak "ülke içindeki kişi hakkında gerekçeli bir şekilde sınır dışı kararı alınmadan yalnızca girişini yasaklamak kanunun mantığı ve lafzı ile çelişmektedir" (Mülteci-Der, 2019).

Giriş yasağının süresi en fazla beş yıl olarak belirlenmiştir ancak bu kuralın istisnası yine kamu güvenliğini ve kamu düzenini korumaktır dolayısıyla bu süre "Genel Müdürlükçe en fazla on yıla kadar olmak üzere uzatılabilir" (m.9/3). Türkiye'ye giriş yasağı yabancıya tebliğ edilir ve tebliğde karara karşı itiraz haklarının nasıl kullanılacağı da yer alır. Bölümün devamında vize zorunluluğu ve başvurusu, vize muafiyeti, sınır kapılarında verilecek vizeler ve havalimanı transit vizeleri, vizenin iptali, vize verilmeyecek yabancılar ve Cumhurbaşkanı yetkisi gibi konular yabancılar için düzenlenmiştir (m. 11-18).

***Vatansız kişiler*** ise madde 50 ve 51'de düzenlenmiştir. Buna göre, "vatansızlığın tespiti Genel Müdürlükçe yapılır ve bu kişilere "Vatansız Kişi Kimlik Belgesi" verilir". Yabancı kimlik numarasının da yer aldığı bu belgeyi almak bu kişiler için aynı zamanda bir yükümlülüktür ve Valiliklerce düzenlenir. Kimlik belgesinin geçerliliği kişinin herhangi bir ülkenin vatandaşlığını kazanmasıyla son bulur. Bunun dışında bu kişiler sınır dışı edilemez ancak bunun da istisnası kamu güvenliği ve kamu düzeninin tehdididir.

Kanunun dördüncü bölümünde ***Sınır Dışı Etme*** düzenlenmektedir. "Yabancılar, sınır dışı etme kararıyla, menşe ülkesine veya transit gideceği ülkeye ya da üçüncü bir ülkeye sınır dışı edilebilir" (m.52). Sınır dışı etme kararına karşı yargı yolu açıktır. 2019 yılına kadar itirazın idare

mahkemesine on beş gün içinde yapılacağı düzenlenmişken, 2019 yılında yapılan değişiklikle[60] itiraz süresi yedi güne indirilmiştir. Sınır dışı kararı geri göndermeme ilkesiyle doğrudan bağlantılı bir konu olması nedeniyle, bu karara itirazda on beş gün bile yeterli bir süre olmayabilecekken bu sürenin yarıya indirilmesi mülteci korumasına çok zarar verecek bir değişiklik olmuştur. 94 Yönetmeliği'nde on beş günlük itiraz süresi düzenlemesinin bile gerisinde bir değişiklik olmuştur. Mülteci-Der çatısı altında yapılan ortak açıklamada:

> "Geri gönderme merkezlerinde idari gözetim altında tutulan, haklarında verilen kararlar ve bu kararlara karşı itiraz yolları ve kanuni süreleri konusunda usule uygun bir şekilde ve anladıkları dilde bilgilenme imkanı çoğu zaman olmayan, avukata otomatik erişim hakkı bulunmayan, avukata erişim konusunda dil ve diğer engellerle karşılaşan, dışarıyla iletişimi sınırlı olan kişilerin pek azı, mevcut durumda on beş gün olan itiraz süresi içinde bile adalete erişim hakkını kullanabilme imkanını elde edebilmektedirler. Bunun mümkün olduğu durumlarda bile, avukatın kişiyle iletişim kurabilmek için yeminli tercüman bulup görüşmeyi gerçekleştirmesi, vekalet çıkarabilmesi, müvekkiline ait bilgi ve belgeler ve menşe ülke bilgisi ile bir dosya hazırlayıp mahkemeye başvurması için on beş günlük itiraz süresi bile son derece yetersizken, bu sürenin yedi güne indirilmesi, adalete erişim hakkını büyük ölçüde engelleyecektir"

eleştirisi yapılmıştır.

Kanunda düzenlenen hakların sınırlandırılması belli bir ölçüde "terör örgütü ile ilişkili olma, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığına tehdit" genel çerçevesi içinde yorumu devlet egemenliğinin tasarrufunda olan, sınırları belirsiz ifadeler aracılığıyla yapılmaktadır. Kamu düzeni, güvenliği ve sağlığı temelinde sınır dışı kararı almak idari inisiyatifle yetinilmemesi gereken güçlü bir yargısal incelemeyi zorunlu kılmaktadır (Kibar, 2013).

Kanunun geneline hâkim olan bu ruh sınır dışı etme kararı alınacak kişileri düzenleyen madde 54'te de karşımıza çıkmaktadır. "Sınır dışı etme kararı alınacaklar" başlıklı maddenin birinci fıkrasının h bendine göre "Türkiye'ye yasal giriş veya Türkiye'den yasal çıkış hükümlerini ihlal edenler" sınır dışı edilecekken, 2019 yapılan değişiklikle "ya da bu hükümleri ihlal etmeye

[60]"Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede de Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Kabul Tarihi: 06.12.2019, Resmî Gazete: 24.12.2019/30988.

teşebbüs edenler*"* ifadesi eklenmiştir. Zorunlu ve düzensiz göçün doğası gereği birçok sığınmacı sınırlardan devletlerin "yasa dışı" olarak belirlediği yollar ile giriş yapmak zorunda kalmaktadır. Kanunun 65/4 maddesinde de 1951 Cenevre Sözleşmesinin 31. maddesine uygun bir şekilde "(…) uluslararası koruma başvurusunda bulunanlar hakkında (…) Türkiye'ye yasal giriş şartlarını ihlal etmek veya Türkiye'de yasal şekilde bulunmamaktan dolayı cezai işlem yapılmaz" şeklinde düzenleme yapılmıştır. Kişinin uluslararası koruma başvurusu şartlarına dahi erişemeden, yalnızca "teşebbüs" üzerine sınır dışı edilmesi geri göndermeme ilkesine aykırılık değerlendirmesinin etkin bir şekilde yapılmasına fırsat vermeyebilir. Göç Araştırmaları Derneği (2019), "ihlale teşebbüs kavramı" nın bir ceza hukuku terimi olduğunu belirterek, idari bir yaptırımın "teşebbüsü" nün nasıl tespit edileceğinin belirsiz olduğunu ve ifadenin geniş bir şekilde yorumlanmaya da müsait olduğunu vurgulamıştır. Yabancı, madde 54 kapsamında sınır dışı etme kararı alınacaklar[61] arasında olsa bile" sınır dışı edileceği ülkede ölüm cezasına, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacağı konusunda ciddi emare bulunmaktaysa sınır dışı edilemez" (m.55/1, a). Yeni kanun kolluk ile GİGM ilişkisini kesmemiş, sınır dışı etme kararının

[61] MADDE 54 – (1) Aşağıda sayılan yabancılar hakkında sınır dışı etme kararı alınır:
a) 5237 sayılı Kanunun 59 uncu maddesi kapsamında sınır dışı edilmesi gerektiği değerlendirilenler
b) Terör örgütü yöneticisi, üyesi, destekleyicisi veya çıkar amaçlı suç örgütü yöneticisi, üyesi veya destekleyicisi olanlar
c) Türkiye'ye giriş, vize ve ikamet izinleri için yapılan işlemlerde gerçek dışı bilgi ve sahte belge kullananlar
ç) Türkiye'de bulunduğu süre zarfında geçimini meşru olmayan yollardan sağlayanlar
d) Kamu düzeni veya kamu güvenliği ya da kamu sağlığı açısından tehdit oluşturanlar
e) Vize veya vize muafiyeti süresini on günden fazla aşanlar veya vizesi iptal edilenler
f) İkamet izinleri iptal edilenler
g) İkamet izni bulunup da süresinin sona ermesinden itibaren kabul edilebilir gerekçesi olmadan ikamet izni süresini on günden fazla ihlal edenler
ğ) Çalışma izni olmadan çalıştığı tespit edilenler
h) Türkiye'ye yasal giriş veya Türkiye'den yasal çıkış hükümlerini ihlal edenler ya da bu hükümleri ihlale teşebbüs edenler
ı) Hakkında Türkiye'ye giriş yasağı bulunmasına rağmen Türkiye'ye geldiği tespit edilenler
i) Uluslararası koruma başvurusu reddedilen, uluslararası korumadan hariçte tutulan, başvurusu kabul edilemez olarak değerlendirilen, başvurusunu geri çeken, başvurusu geri çekilmiş sayılan, uluslararası koruma statüleri sona eren veya iptal edilenlerden haklarında verilen son karardan sonra bu Kanunun diğer hükümlerine göre Türkiye'de kalma hakkı bulunmayanlar
j) İkamet izni uzatma başvuruları reddedilenlerden, on gün içinde Türkiye'den çıkış yapmayanlar
k) Uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından tanımlanan terör örgütleriyle ilişkili olduğu değerlendirilenler.

uygulanmasında, kolluğu güvenliği sağlayıcı bir unsur olarak değerlendirmiştir. (Şeker, Sirkeci, & Arslan, 2014).

Haklarında sınır dışı etme kararı alınan kişiler ***idari gözetim*** altında tutulabilirler. "54. madde kapsamındaki yabancılar kolluk tarafından yakalanmaları halinde haklarında sınır dışı etme kararının verilip verilmeyeceği valiliklerin yetkisindedir ve değerlendirme ve karar süresinin kırk sekiz saati geçemeyeceği belirtilmiştir" (m.57). İdari gözetim altında tutulma doğrudan kişinin temel hak ve özgürlükleriyle ilişkili bir konu olması nedeniyle önem arz etmektedir. Şeker, Sirkeci ve Arslan (2014), "uluslararası hukuk kurallarına göre, gözetim altının; konusunda orantılı, aracı olmadan çözülebilen, hukuki bir yapıda olan uygulama olmasının, şart koşulan gereklilikler olarak ortaya çıktığını" belirtmişlerdir. Göz altı süresi de orantılılık ve hukukilik açısından ihlal edilmemesi/aşılmaması gereken bir kriterdir. Hakkında sınır dışı etme kararı alan yabancılar kırk sekiz saat içerisinde geri gönderme merkezlerine götürülmek zorundadır. Bu noktada ise geri gönderme merkezlerinde ayrı bir gözetim altında tutulma ve bekleme süreci söz konusu olmaktadır ve kanuna göre geri gönderme merkezlerindeki gözetim süresi altı ayı geçemez ve bu süre en fazla altı ay daha uzatılabilir. Bu süreçte bir diğer önemli nokta uzatma kararı alınırken, bu sürenin doğrudan altı ay şeklinde belirlenmemesi, valilik tarafından her ay düzenli olarak idari gözetimin devamlılığına gerek olup olmadığının değerlendirilmesi ve gerek duyulduğunda bu otuz günlük sürenin de beklenilmemesidir. Kişi haklarının ihlal edilmemesi açısından bu düzenleme önem teşkil etmektedir. İdari gözetim kararına karşı yapılacak itirazlar ise idare mahkemesine değil, sulh ceza hakimliğine yapılır. Kanuna bakıldığında yalnızca sınır dışı edilmek üzere idari gözetim altına alınma kararına karşı yapılacak itirazlar Sulh Ceza hakimliğine yönlendirilmiştir. Söz konusu işlem idari bir işlem olmasına rağmen madde kapsamındaki kişiler doğrudan suç teşkil eden konularla ilişkilendirildikleri için itiraz, ceza yargısının alanına bırakılmıştır. Ancak bu durum

kişilerin devlete karşı korunması noktasında zayıf kalabilir. Bunun yanında 2019 yılında yapılan değişiklikle kanunun 57. maddesine yeni bir ekleme yapılarak "idari gözetim altına alınan yabancıların uyruklarının tespit edilmesi amacıyla elektronik ve iletişim cihazları incelenebileceği" düzenlenmiştir. Hangi koşullarda kimler tarafından gerçekleştirileceği belirtilmemiş bu uygulama hiçbir suç şüphesi olmadan yalnızca kişinin yabancı olmasına dayanılarak yapıldığı durumda Mülteci-Der (2019), "Anayasa Madde 20 ve AİHS Madde 8 ile korunan kişinin özel hayatına ve hayatın gizli alanına ilişkin suç oluşturacağını" vurgulamıştır. 2019 yılında yapılan değişikliklerden biri de idari gözetime alternatif yükümlülükler getirilmiş olmasıdır. Kanuna eklenen 57/A maddesi ile, "57. maddenin ikinci fıkrasında sayılan yabancılara[62] ya da idari gözetimi sonlandırılan yabancılara a) Belirli adreste ikamet etme b) Bildirimde bulunma c) Aile temelli geri dönüş ç) Geri dönüş danışmanlığı d) Kamu yararına hizmetlerde gönüllülük esasıyla görev alma e) Teminat f) Elektronik izleme gibi alternatif yükümlülükler getirilebilir". Bu düzenleme de insan hakları ihlallerinin ortaya çıkması endişelerini arttırmıştır.[63]

[62] "Hakkında sınır dışı etme kararı alınanlardan; kaçma ve kaybolma riski bulunan, Türkiye'ye giriş veya çıkış kurallarını ihlal eden, sahte ya da asılsız belge kullanan, kabul edilebilir bir mazereti olmaksızın Türkiye'den çıkmaları için tanınan sürede çıkmayan, kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından tehdit oluşturanlar hakkında valilik tarafından idari gözetim kararı alınır ya da 57/A maddesi uyarınca idari gözetime alternatif yükümlülükler getirilir. Hakkında idari gözetim kararı alınan yabancılar, yakalamayı yapan kolluk birimince geri gönderme merkezlerine kırk sekiz saat içinde götürülür." (m.57/2).

[63] Göç Araştırmaları Derneği (2019), özellikle elektronik izleme ve aile temelli geri dönüş uygulamalarıyla ilgili sorunları şu şekilde açıklamıştır: "Bu madde ile idari gözetime alternatif tedbirler bakımından yeni uygulamalar öngörülmüştür. Bunlardan birisi de elektronik izlemedir. Elektronik izleme, ceza muhakemesi kapsamında, hükümlünün, sanığın ya da şüphelinin elektronik yöntem ve araçlar ile toplum içinde izlenmesini, gözetim ve denetim altında tutulmasını amaçlayan ve tutuklamaya alternatif olarak öngörülen bir tedbirdir. İdari gözetime alternatif yöntemlerin, kişinin idare tarafından özgürlüğünden alıkonulmasının uygulanabilecek en son tedbir olması sebebiyle uygulanması öngörülmektedir. Göç yönetimi kapsamında bireylerin hiçbir suç işlememelerine rağmen kendilerine suçlu muamelesi yapıldığını düşündükleri bir durumda, idari gözetime alternatif olarak elektronik izlemenin getirilmesi hem kişide hem de sosyal çevresinde daha büyük bir adaletsizlik duygusuna neden olabilecektir. Bu tedbire karşı hakime başvuru hakkının da tanınması gerekir. Ayrıca yine bu tedbire karar verici merci olarak bağımsız bir kurumun öngörülmemiş olması da, uluslararası hukuk bakımından kabul edilebilir değildir. Böyle bir tedbirin ancak hakim tarafından, tedbir kararı alınacak kişi dinlendikten ve koşulları değerlendirildikten sonra alınabilir olması gerekmektedir. Bunun yanı sıra, idari gözetime alternatif olarak teklif edilen aile temelli geri dönüş, geri dönüş danışmanlığı, gönüllülük esasıyla kamu yararına hizmetlerde yer alma gibi yöntemler amaç ve içerik açısından net değildir. Geri dönüş danışmanlığından ne kastedildiği, danışmanlık verilen kişi danışmanlıktan sonra da gitmek istemezse ne olacağı; aile temelli geri dönüşten ne anlaşılması gerektiği, haklarında böyle bir karar olmayan aile

***Uluslararası koruma başvuruları*** "sınır kapılarında doğrudan kolluk birimlerine yapılabilir ve bu talep derhal valiliğe bildirilir" (m.65/2). "Sınırdan yasa dışı şekilde girmeye çalışan kişiler için makul bir süre içinde valiliklere kendiliğinden uluslararası koruma başvurusunda bulundukları takdirde ve yasa dışı girişlerinin veya kalışlarının geçerli nedenlerini açıkladıklarında, haklarında cezai işlem yapılmaz" (m.65/4). Ancak "makul süre" ve "geçerli nedenler" in yorumu yine otoritelerin takdir yetkilerine bırakılan sınırları belirsiz ifadelerdir. Refakatsiz çocuklar ve özel ihtiyaç sahipleri ile ilgili giriş işlemleri de kanunda düzenlenmiştir (m.66-67). "Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş kişilere sınır kapıları da dâhil olmak üzere erişimi ve başvuru sahibinin de kabul etmesi şartıyla, başvurusuyla ilgili bilgilere erişimi sağlanır ve başvurunun her aşamasında görüşlerini yetkililere iletebilir" (m.92/3).

Kanunun **"**Kayıt ve Kontrol**"** başlıklı 69. maddesi gereği "koruma başvurusu yapan kişinin belgelerinin doğruluğu ve eşyaları kontrol edilir. Kimlik yoksa kimlik tespiti yapılmaya çalışılır bu da mümkün olmazsa başvuranın beyanı esas alınır. Kayıt esnasında; başvuru sahibinin menşe veya ikamet ülkesini terk etme sebepleri, ülkesini terk ettikten sonra başından geçen ve başvuru yapmasına neden olan olaylar, Türkiye'ye giriş şekli, kullandığı yol güzergâhları ve vasıta bilgileri, daha önceden başka bir ülkede uluslararası korumaya başvurmuş veya korumadan yararlanmışsa, bu başvuru veya korumaya ilişkin bilgi ve belgeleri alınır ve böylece mülakat zamanı ve yeri kayıt esnasında bildirilir ve son olarak sağlık kontrolü yapılır" (m. 69/1-5). Başvuran hak ve yükümlülükleri konusunda bilgilendirilir ve ihtiyaç halinde tercümanlık hizmeti

---

fertlerinin de mi sınır dışı edileceği, gönüllü kamu hizmeti ile zorunlu kamu hizmetinin nasıl ayırt edileceği gibi konularda keyfiliğe yer vermeyecek, açık, net kanun maddelerinin olması gerekmektedir. Bu durumlar ikincil düzenlemeye bırakılamaz. Reddedilmesi durumunda hangi kanun yollarının mevcut olduğu yasada açıkça gösterilmelidir. Aile temelli geri dönüş ve geri dönüş danışmanlığında Geri Gönderme Yasağının etkin bir şekilde değerlendirmeye alındığından ve geri dönüşlerin gerçekten gönüllü, güvenli ve doğru ve güncel bilgilendirmeye dayalı olduğundan emin olunması gerekmektedir." (s. 5-6).

sağlanır (m.70). “Başvuru sahibiyle kayıt tarihinden itibaren otuz gün içinde mülakat yapılır ve mülakatlar sesli veya görsel olarak kayıt altına alınabilir” (m.75). “Kayıt işlemleri tamamlandıktan sonra başvuru sahibine ve varsa birlikte geldiği aile üyelerine, uluslararası koruma talebinde bulunduğunu belirten ve yabancı kimlik numarasını içeren bir “Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Kimlik Belgesi” düzenlenir” (m.76/1). Uluslararası koruma başvurusu kabul edilen kişiye, madde 83 gereği “Uluslararası koruma statüsü sahibi kimlik belgesi” verilir.

***Geçici koruma*** kapsamında olacak kişilerin ülkeye girişi ise Geçici Koruma Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Yönetmelik kapsamındaki yabancıların “Türkiye’ye yasa dışı girişleri veya Türkiye’de yasa dışı bulunuşlarından dolayı” cezalandırılmamaları genel kuraldır. Ancak idari para cezasının uygulanmaması için “Türkiye’ye giriş yaparken yetkili birimler tarafından tespit edilmeleri veya makul bir süre içinde kendiliğinden yetkili birimlere kayıt yaptırmak üzere başvurmaları gereklidir” (m.5/1). Bu kapsam dışında kalanların ise idari para cezası almamaları için geçerli nedenler sunmaları gereklidir (m.5/2) ancak hangi nedenlerin “geçerli” olacağı öngörülemez ve yoruma açık bir şarttır. Yönetmelik kapsamındaki herkes geri gönderme yasağı kapsamındadır (m.6). “Genel Müdürlük, ilgili mevzuata göre ülkemizden gönderilmesi gerektiği halde, geri gönderme yasağı kapsamında olduğu için ülkemizden gönderilemeyecek yabancılar hakkında idari tedbirler alabilir” (m.6/2). “Eğer Cumhurbaşkanı milli güvenliği, kamu düzenini, kamu güvenliğini veya kamu sağlığını tehdit edebilecek şartların oluştuğuna karar verirse uygulanmakta olan geçici koruma tedbirlerinin sınırlandırılmasına ya da süreli veya süresiz durdurulmasına karar verebilir” (m.15). Bu durumda “Dışişleri Bakanlığı, kitlesel akınlara yönelik sınır hattı boyunca veya sınır ötesinde uygulanabilecek tedbirlerle ilgili olarak Bakanlık ve ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerini alarak, konuyla ilgili uluslararası kuruluşlar aracılığıyla da destek çağrısı yapabilir” (m.15/3).

Yönetmeliğin "Ülkeye Kabul" başlıklı 17. maddesi sınırla ilgili ayrıntılı düzenlemeler içermektedir. Buna göre, geçici koruma bulmak amacıyla gelecek kişiler için bütün sınır kapıları açık olmayacaktır, "kara sınırlarında ve karasularında giriş ve çıkış yapılacak sınır kapıları ile sınır geçiş yerleri Bakanlar Kurulu tarafından belirlenir" (m.17/1). "Sınır kapılarına belgesiz veya geçersiz belgeyle gelenlerin girişlerine Valilikçe izin verilebilir" (m.17/2). Görüldüğü üzere bu izin valiliğin takdir yetkisi kapsamındadır. Sınırlarda güvenlik kontrolü için arama yapılmaktadır. "Sınırda Kara Kuvvetleri Komutanlığı Hudut Birlikleri tarafından arama yapılırken, sınır kapılarında yetkili kolluk birimleri ve deniz yetki alanlarında Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından güvenlik kontrolü yapılır" (m.17/3). "Sınırda kişinin ve varsa aile üyeleri, kimlik bilgileri, ülkeye giriş tarihi ve yeri ile gerekli görülen diğer bilgiler kayıt altına alınarak tutanak hazırlanır ve en yakın sevk merkezine götürülmek üzere mümkün olabilecek en kısa sürede kolluk birimlerine teslim edilir" (m.17/4). Bu noktada olası hak ihlallerinin önüne geçilebilmesi adına "mümkün olan en kısa süre" ifadesi yerine, süre net bir biçimde belirlenmelidir.

Kitlesel olarak sınırlara gelecek olan silahlı unsurlar için de ayrı bir maddede düzenleme yapılmıştır. Madde 18'e göre, "acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya herhangi bir şekilde ülkemize girmiş bulunan asker olmayan silahlı unsurlar ile ülkesinin silahlı kuvvetlerinin mensubu olup da askeri hizmetini tek taraflı olarak sonlandırmış olan yabancılardan geçici koruma kapsamına alınmayacak yabancılar (m.8) kapsamına girmeyenler, silahtan arındırıldıktan sonra sevk ve yerleştirme işlemleri yapılmak üzere en kısa sürede yetkili kolluk kuvvetine teslim edilir. Bu kişiler için de yukarıda bahsi geçen bilgiler kayıt altına alınır".

"Geçici koruma amacıyla ülkeye gelen yabancıların kimlik tespiti ve kayıt işlemleri, Sevk Merkezlerinde Genel Müdürlük tarafından yapılır" (m.19/1). "Kayıt sırasında yabancılar, kimlik

bilgilerini doğru olarak bildirmek, varsa kimliklerini ispata yarar belgelerini yetkili makamlara teslim etmek ve yetkililerle işbirliği yapmakla yükümlüdür" (m.19/3). "Sevk merkezlerine gönderilen kişileri sağlık kontrolleri yapılır ve gerekli durumlarda ilgili tedbirler alınır" (m.20).

Yönetmeliğin "Kayıt" başlıklı 21. maddesine göre "yabancıların kaydı, yeterli donanıma sahip ve kayıt işlemlerinin kesintiye uğramadan tamamlanmasını sağlayacak ayrı bir yerde, kayıt usulleri ve gereklilikleri konusunda eğitim almış, Genel Müdürlük personeli tarafından yapılır". Maddenin ikinci fıkrasına göre kayıt işlemi şu şekilde yürütülür: "a) Kayıt işlemlerinde gizlilik esas olup, bu amaçla gerekli tedbirler alınır b) Genel Müdürlük tarafından şekli ve içeriği belirlenecek kayıt formu doldurulur c) Kimliğine ilişkin belge sunamayan yabancının, aksi ispat edilinceye kadar beyanı esas alınır ç) Fotoğraf, parmak izi ya da kimlik tespitine elverişli diğer biometrik veriler alınır, merkezi veri tabanına kaydedilir, mevcut biometrik verilerle eşleştirilir d) Kayıt altına alınan yabancıların bilgileri derhal Genel Müdürlüğe iletilir e) Yabancıların bilgileri ilgili mevzuat kapsamında dosyalanır ve elektronik ortamda da saklanır. Kayıt bilgileri ölüm, evlilik, boşanma, gönüllü geri dönüş gibi hallerde güncellenir" (m.21/4). "Yönetmelik kapsamındaki yabancılar adres kayıt sistemine kaydedilir ancak 8 inci maddenin birinci fıkrası kapsamına giren yani "geçici koruma kapsamına alınmayacak yabancılar" ın adres kayıt sistemine kayıtlarının yapılmasına Genel Müdürlük tarafından karar verilir" (m.21/5).

Kayıt işleminin en önemli parçalarından biri geçici koruma kimlik belgesi verilmesidir. 22. maddeye göre kimlikler valilikler tarafından düzenlenir ve "25.4.2006 tarihli ve 5490 sayılı Nüfus Hizmetleri Kanunu kapsamında yabancı kimlik numarası da verilir. Geçici korumanın sona ermesi halinde geçici koruma kimlik belgesi geçerliliğini kaybeder ve yabancıdan geri alınır" (m.22/5).

Hem yabancılar lehine özel usul garantilerinin tanınması hem de ülkeye girişte yeni engeller, sınır dışı edilmek için yeni gerekçeler ve istisnai prosedürlerin olası genelleştirilmesi ve

sınır dışı edilmenin icrasında idari gözetim, yeni düzenlemenin çelişkili yönleridir (Kibar, 2013). 94 Yönetmeliği'nde olduğu şekilde sınır idaresi yine mülki idare amirlerince sağlanmakla birlikte Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile işbirliği yapılmaktadır. Sınır gözetleme sistemleri ve kayıt işlemi artık çok daha gelişmiş teknolojiler üzerinden biometrik veriler üzerinden yapılmaktadır, bu yöndeki değişiklikler aynı zamanda AB müktesebatına uyum sürecinin de bir parçasıdır. AB İlerleme Raporları'nda da bahsedilen GöçNet, "uluslararası koruma başvurularına ilişkin verileri kapsayan bir devlet veritabanıdır ve fotoğraf ile parmak izleri formatında biometrik verileri içermektedir. Yabancılarla çalışan tüm kolluk birimlerinin GöçNet'e erişimi henüz sağlanmamıştır, ancak sınırda görev yapan birimler veritabanına erişebilmektedir" (2019 İlerleme Raporu, 2019).

94 Yönetmeliği'nde özellikle kitlesel göç konusunda benimsenen geçici önlemler alma yaklaşımı 2011 sonrası dönemin özellikle ilk iki yılı boyunca devam etmiştir ancak 2013 yılından sonra yapılan yasal düzenlemelerde özellikle "uyum" sürecinin de dahil edilmesiyle bu yaklaşımın terkedilmeye başlandığını görüyoruz. Ancak güvenlik odaklı yaklaşımın 80'li yıllardan günümüze değişmeden kaldığını söyleyebiliriz.

### 3.4.2. Statü Belirleme

Giriş ve kayıt belirleme işlemlerinin ardından göç yönetiminin en önemli adımlarından biri statü belirleme işlemidir ancak bu adım kimi zaman yıllar da sürebilir. Kişiler açısından bakıldığında da statü belirleme, göç edilen ülkede yeni bir hayat kurabilmenin öncelikli şartlarından biridir. Türkiye'nin göç yönetiminin dönüşümünü süresince statü belirleme sorunsalı tezin son bölümünde ayrıntılı bir biçimde incelenecek olmakla beraber bu başlık altında YUKK

ve Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında statü belirleme adımlarının nasıl yürüdüğü incelenecektir.

2018 yılına kadar BMMYK Türkiye ve Türk devleti statü belirlemede birlikte çalışarak iki katmanlı bir yapı oluşturmuşlardır. 2013'te Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulmasının ardından da iki kurum da kendi statü belirleme mülakatlarını yapmışlardır. Kişinin sığınma talebi hem GİGM hem BMMYK tarafından tanınmaktaydı Ancak BMMYK tarafından mülteci statüsü verilirken GİGM aynı kişilere şartlı mülteci statüsü vermekteydi (Dinçer, 2018). 10 Eylül 2018 tarihi itibarıyla ise GİGM sürecin tamamının yönetimini BMMYK'dan almış ve statü belirleme sürecinin de ana yetkili kurumu olmuştur. Yasal düzenlemelerde statü belirlenmesi sürecini uluslararası koruma ve geçici koruma olarak temelde ikiye ayırabiliriz.

Çiçekli (2009), ***uluslararası korumayı***, devletin vatandaşına sağladığı koruma yerine geçtiği için, niteliği gereği geçici ve sığınmacıları güvenlik altına alan bir mekanizma olarak tanımlamıştır (s.19). Uluslararası koruma çeşitlerinin ve koruma dışında tutulacakların düzenlendiği ilk bölümde üç temel statünün düzenlendiğini görüyoruz. Bunlardan mülteci tanımı, uluslararası mülteci tanımına "Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle" ifadesi eklenerek kanunda yer almıştır. Bunun nedeni daha önceki bölümlerde de belirtildiği üzere Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesine ek 1967 protokolüne koyduğu coğrafi sınırlama sonucu Avrupa dışından gelen kişilere mülteci statüsü vermemesidir. Kanundaki tanıma baktığımızda 1951 Cenevre Konvansiyonu ve 1994 Sığınma Yönetmeliği'ndeki mülteci tanımının korunmuş olduğunu görüyoruz. Kanunun 62. maddesine göre "Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle ülkemize gelen yabancıya ve vatansız kişiye şartlı mülteci statüsü verilecek ve üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de kalmasına izin verilecektir". Dolayısıyla bu maddeye göre, Avrupa dışından gelen göçmenlerin statüsü geçici bir statüdür. Şartlı Mültecilik

statüsü 1994 Yönetmeliği'nde yerini bulan ancak kanunda kaldırılmış olan sığınmacı kavramına denk düşmektedir. 63. maddeye göre ise "mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde, ölüm cezasına, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı cezaya maruz kalacak veya silahlı çatışma veya şiddet hareketleri nedeniyle tehdit altında kalacaksa ikincil koruma statüsü verilecektir". YUKK'da "ikincil koruma (subsidiary protection/secondary protection/ supplementary protection)" olarak adlandırılan müessese, "tamamlayıcı koruma (complementary protection)" olarak da anılmaktadır (Ekşi, 2014, s. 67). Tamamlayıcı koruma 1951 Konvansiyonu çerçevesi dışında kalanlar için ihtiyaç duyulan bir uluslararası koruma türüdür (McAdam, 2007). Tamamlayıcı ifadesinin buradaki anlamı ise, daha kısa süreli veya nitelik bakımından daha zayıf bir koruma değil, Cenevre Konvansiyonu gibi baskın yasal araçların sunduğu korumadan çok daha geniş bir temelde ek bir koruma sağlanmasıdır (McAdam, 2007).

Kanunun 64. maddesine göre "uluslararası koruma başvuru sahibi; a) BMMYK dışında, diğer bir Birleşmiş Milletler organı veya örgütünden hâlen koruma veya yardım görüyorsa, b) ikamet ettiği ülke yetkili makamlarınca, o ülke vatandaşlarının sahip bulundukları hak ve yükümlülüklere sahip olarak tanınıyorsa, c) Sözleşmenin 1 inci maddesinin (F) fıkrasında belirtilen fiillerden suçlu olduğuna dair ciddi kanaat varsa[64], uluslararası korumadan hariçte tutulur".[65]

[64] **Cenevre Sözleşmesi**
**Madde 1- Genel Hükümler**
**F.** Bu Sözleşme hükümleri:
**a** barışa karşı suç, savaş suçu veya insanlığa karşı suç gibi suçlar için hükümler koyan uluslararası belgelerde tanımlanan bir suç işlediğine;
**b** mülteci sıfatıyla kabul edildiği ülkeye sığınmadan önce, sığındığı ülkenin dışında ağır bir siyasi olmayan suç işlediğine;
**c** Birleşmiş Milletler'in amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden suçlu olduğuna; dair hakkında ciddi kanaat mevcut olan bir kişi hakkında uygulanmayacaktır.

[65] 64. madde şu şekilde devam etmektedir:

Madde 68, başvuru sahiplerinin sadece uluslararası koruma başvurusunda bulunmaları nedeniyle idari gözetim altına alınamayacaklarını ve idari gözetim altına almanın istisnai bir işlem olduğunu belirtmiştir. Maddeye göre "a) kimlik veya vatandaşlık bilgilerinin doğruluğuyla ilgili ciddi şüphe varsa, bu bilgilerinin tespiti amacıyla, b) sınır kapılarında usulüne aykırı surette ülkeye girmekten alıkonulması amacıyla, c) idari gözetim altına alınmaması durumunda başvurusuna temel oluşturan unsurların belirlenemeyecek olması hâlinde, ç) kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından ciddi tehlike oluşturması hâlinde kişi idari gözetim altına alınabilir". Bu maddede düzenlenen idari gözetim kararı, sınır dışı edilmek üzere uygulanan idari gözetimde de olduğu gibi valiliklerce bireysel olarak verilmektedir ve "idari gözetim süresi otuz günü geçemez" (m.68/3-5). Madde 71, uluslararası korumaya başvuran kişinin "kendisine gösterilen kabul ve barınma merkezinde, belirli bir yerde veya ilde ikamet etme zorunluluğu" getirmiş bunu da "istenilen şekil ve sürelerde bildirimde bulunma yükümlülüğü" ile takip altına alındığını belirtmektedir. "Adres kayıt sistemine kayıt yaptırmak ve ikamet adresini valiliğe bildirme" yükümlülüğü de getirilmiştir. Bu durum statü belirleme işleminin uzun sürebileceği ihtimali de göz önünde bulundurulduğunda, hareketin ciddi bir şekilde kısıtlanmasıyla başvuru sahibinin hayatını önemli ölçüde zorlaştıracak bir düzenleme olarak yerini almıştır. Anayasa madde 23'te belirtilen herkesin sahip olduğu seyahat etme özgürlüğüne aykırıdır. 73 ve 74. maddelerde ise, başvuru sahibi "ilk iltica ülkesinden

(2) Birinci fıkranın (a) bendine giren bir kişi hakkındaki koruma veya yardım herhangi bir nedenle sona erdiği zaman, bu kişilerin konumları Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda alınan kararlara istinaden kesin bir çözüme kavuşturulmadığı takdirde, bu kişiler bu Kanunun sağladığı korumadan yararlanabilir.
(3) Başvuru sahibinin, uluslararası koruma başvurusu yapmadan önce, Türkiye dışında hangi saikle olursa olsun zalimce eylemler yaptığını düşündürecek nedenler varsa birinci fıkranın (c) bendi kapsamında değerlendirme yapılır.
(4) Birinci fıkranın (c) bendi ile üçüncü fıkrada belirtilen suç ya da fiillerin işlenmesine iştirak eden veya bu fiillerin işlenmesini tahrik eden kişi uluslararası korumadan hariçte tutulur.
(5) Birinci fıkranın (c) bendi ile üçüncü ve dördüncü fıkralardaki durumlara ek olarak; kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehlike oluşturduğuna dair ciddi emareler bulunan yabancı veya vatansız kişi ile birinci fıkranın (c) bendi kapsamında olmayan, fakat Türkiye'de işlenmesi hâlinde hapis cezası verilmesini gerektiren suç veya suçları daha önce işleyen ve sadece bu suçun cezasını çekmemek için menşe veya ikamet ülkesini terk eden yabancı veya vatansız kişi, ikincil korumadan hariçte tutulur.
(6) Başvuru sahibinin uluslararası korumadan hariçte tutulması, hariçte tutma nedenlerinden herhangi birinin diğer aile üyeleri için oluşmaması şartıyla, başvuru sahibinin aile üyelerinin de hariçte tutulmasını gerektirmez.

geliyorsa", yani "daha önceden mülteci olarak tanındığı ve koruması altında olduğu bir ülke" varsa başvurusu kabul edilmez ve ilk iltica ülkesine gönderilir. Aynı şekilde uluslararası koruma başvurusu yapılmış veya yapılma imkânı olan güvenli üçüncü bir ülkeden geliniyorsa başvuru kabul edilmez.

Başvuru sahibi ile otuz gün içinde mülakat yapılır ve karar en geç altı ay içinde Genel Müdürlükçe sonuçlandırılır. "Alınan kararlara karşı, kararın tebliğinden itibaren on gün içinde Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonuna itiraz edilebilir, komisyonun kararına karşı ise otuz gün içinde yetkili idari mahkemesine başvurulabilir" (m.80/1, a-ç). Ancak 79. madde kapsamındaki "Hızlandırılmış Değerlendirme" sürecinde üç gün içinde mülakat yapılır beş gün içinde karar verilir ve bu karara karşı komisyona itiraz yolu kapalıdır, yalnızca yargı yolu açıktır. "Kararın tebliğinden itibaren on beş gün içerisinde idare mahkemesine başvurulabilir ve mahkeme de kesin kararı on beş gün içinde sonuçlandırır" (m.80/1,ç-d).

Başvuru aşamasında "uluslararası koruma başvuru sahibi kimlik belgesi" düzenlenir (m.76). Bu kimlik belgesinin süresinin altı aylık olması düzenlenmişken 2019 yılında bu süre sınırı kaldırılarak kimlik belgesinin geçerlilik süresi ile uzatılmasına ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça düzenleneceği şeklinde değiştirilmiştir. Uluslararası koruma başvurusu kabul edilen kişiye ise, madde 83 gereği "Uluslararası koruma statüsü sahibi kimlik belgesi" verilir. Maddenin eski halinde bu kimlik belgesinin süresi mülteci statüsü sahibi olanlar için üçer, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü verilenlere ise birer yıl süreli olmak üzere ayrılmışken, 2019 değişikliği ile süre tamamen kaldırılarak "Mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü verilenlere yabancı kimlik numarasını içeren kimlik belgesi düzenlenir" şeklinde değiştirilmiştir (m.83/1). Bu başvuru ve karar işlemleri boyunca kişiler, "avukat tarafından temsil edilebilirler ve sivil toplum kuruluşları tarafından sağlanan danışmanlık hizmetlerinden faydalanabilirler" (m.81).

“Uluslararası koruma başvuruları incelenirken, etkin ve adil karar verebilmek, başvuran tarafından iddia edilen hususların doğruluğunu tespit edebilmek amacıyla menşe, ikamet ve transit ülkelerle ilgili BMMYK kaynakları ve diğer kaynaklardan güncel bilgi toplanır. Menşe ülke bilgi sisteminin kurulması, bilgilerin toplanması, depolanması, sistemin işletilmesi, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının kullanımına açılması Genel Müdürlükçe belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde yapılır” (m.93). “Başvuru sahibinin ve uluslararası koruma statüsü sahibi kişinin tüm bilgi ve belgelerinde gizlilik esastır ancak, başvuru sahibi ve uluslararası koruma statüsü sahibi kişi ile yasal temsilcisi veya avukatı, başvuru sahibi ve uluslararası koruma statüsü sahibinin kişisel dosyasında yer alan belgeleri inceleyebilir, birer örneğini alabilir. Millî güvenlik ve kamu düzeninin korunması ile suç işlenmesinin önlenmesine ilişkin belgeler incelenemez ve verilemez” (m.94).

YUKK kitlesel göç hareketleri için:

> “Geçici koruma:
>
> (1) Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.
>
> (2) Bu kişilerin Türkiye’ye kabulü, Türkiye’de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye’den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki iş birliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.” (m.91)

Maddenin ilk fıkrasında geçici koruma için “sağlanabilir” ifadesini görmekteyiz dolayısıyla bunun devletin tasarrufuna bırakılan takdir yetkisi kapsamında olduğunu anlamaktayız. Geçici Koruma Yönetmeliği’nin 9. maddesine göre ise “geçici koruma kararı, Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından alınır”. “Cumhurbaşkanınca geçici koruma kararı alınmasını müteakip geçici korumadan yararlananlar hakkında verilebilecek bireysel kararlar ise Genel Müdürlük tarafından alınır” (m.10/2). “Geçici korumanın sona erdirilmesi için de Cumhurbaşkanı

teklifte bulunabilir ve yine Cumhurbaşkanı kararıyla sonlandırılır" (m.11/1). "Geçici korumanın sonlandırılmasıyla farklı ihtimaller ortaya çıkabilir: a) korumanın tamamen durdurulması ve geçici korunanların ülkelerine dönmelerine, b) geçici korunanlara, koşullarını taşıdıkları statünün toplu olarak verilmesine ya da uluslararası koruma başvurusunda bulunanların başvurularının bireysel olarak değerlendirilmesine veya c) geçici korunanların, Kanun kapsamında belirlenecek koşullarda Türkiye'de kalmalarına izin verilmesine karar verilebilir" (m.11/2). Geçici koruma bireysel olarak da sona erebilir. Kişinin "a) kendi isteğiyle Türkiye'den ayrılması, b) üçüncü bir ülkenin korumasından faydalanması, c) üçüncü bir ülkeye insani nedenler veya yeniden yerleştirme kapsamında kabul edilmesi ya da üçüncü bir ülkeye çıkış yapması, ç) ölmesi, d) kanunda yer alan diğer yasal kalış türlerinden birisi ile kalış hakkı kazanması, e) Türk vatandaşlığını kazanması hallerinde geçici koruma bireysel olarak sona erer" (m.12/1). 2019 yılında yapılan değişiklikle 12. maddeye yeni bir fıkra eklenerek "mazeretsiz olarak bildirim yükümlülüğünü üç defa üst üste yerine getirmeyenlerin geçici korumalarının Valilik tarafından iptal edileceği" düzenlenmiştir.

Yönetmeliğin "geçici koruma sağlanacak yabancılar" başlıklı 7. maddesine göre "geçici koruma, ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla" ülkemize gelen kişiler içindir. Öncesinde belirtildiği gibi yönetmelik kanunun sınırlarını genişleterek geçici korumayı yalnız "kitlesel akın ile gelenler" için değil, "kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen kişiler" için veya sınırlarımızı geçen yabancılardan haklarında bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılamayan yabancılara da uygulanacağını söylemiştir. Ayrıca geçici koruma kararı geriye yürümemektedir. Dolayısıyla "Cumhurbaşkanı tarafından aksi kararlaştırılmadıkça, geçici koruma ilanının geçerliliğinden önce, geçici koruma ilanına esas teşkil eden olayların olduğu ülkeden veya bölgeden ülkemize gelmiş

olanları kapsamaz" (m.7/2). "Geçici korunanlar, Kanuna göre belirlenen uluslararası koruma statülerinden herhangi birini doğrudan elde etmiş sayılmaz" (m.7/3).

Kimler geçici koruma kapsamına alınamaz diye baktığımızda yönetmeliğin 8. maddesinde düzenlendiğini görüyoruz. Öncelikle "a) uluslararası koruma statüsü için de sınır olarak belirlenen 1967 Protokolüyle değişik 1951 Cenevre Sözleşmenin 1 inci maddesinin (F) fıkrasında belirtilen fiillerden suçlu olduğuna dair ciddi kanaat bulunanlar, b) Türkiye dışında hangi saikle olursa olsun zalimce eylemler yaptığını düşündürecek nedenleri bulunanlar, c) Bu fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen suç ya da fiillerin işlenmesine iştirak eden veya bu fiillerin işlenmesini tahrik edenler, ç) Ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış olduğu halde bu faaliyetlerini kalıcı olarak sonlandırmayanlar, d) Terör eylemlerinde bulunduğu veya planladığı ya da bu eylemlere iştirak ettiği tespit edilenler, e) Ciddi bir suçtan mahkûm olarak topluma karşı tehdit oluşturabileceği değerlendirilenler ile milli güvenlik, kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehlike oluşturduğu değerlendirilenler, f) Türkiye'de işlenmesi hâlinde hapis cezası verilmesini gerektiren suç veya suçları daha önce işleyen ve bu suçun cezasını çekmemek için menşe veya ikamet ülkesini terk edenler, g) Uluslararası mahkemelerce hakkında insanlık suçu işlediğine dair karar verilmiş kişiler ğ) 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun Dördüncü Kısım Yedinci Bölümünde yer alan suçlardan birini işleyenler geçici korumadan yararlandırılmaz, yararlandırılmışsa geçici koruması iptal edilir. Bu karar bireysel olarak Genel Müdürlük tarafından alınır ve bu yetki kısmen ya da tamamen Valiliklere devredilebilir" (m.8/2).[66]

[66] 8. maddenin devamına göre:
(3) Birinci fıkra kapsamında olanlar, ülkelerine dönüşleri sağlanıncaya kadar, insani nedenlerle mevcut geçici barınma merkezlerinin özel bir bölümünde veya ayrı geçici barınma merkezinde ya da valiliklerce belirlenen yerlerde, Kanunda belirtilen idari gözetim kararı alınmaksızın da barındırılabilir. Bu yabancıların aile üyeleri, talep etmeleri halinde, aile üyelerinin geçici koruma durumlarına bakılmaksızın aynı yerde de barındırılabilir.
(4) Geçici koruma kapsamına alınmayan kişilerin ülkelerine geri dönüşleri sağlanıncaya kadar haklarında yapılacak tüm iş ve işlemlere ilişkin usul ve esaslar Bakanlık tarafından belirlenir.

Statü belirlenmesi açısından bir diğer önemli maddeye göre "geçici korumanın uygulandığı süre içinde, Yönetmelik kapsamındaki yabancıların bireysel uluslararası koruma başvuruları, geçici koruma tedbirlerinin etkin şekilde uygulanabilmesi amacıyla işleme konulmaz" (m.16). Ancak "ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış olanların, silahlı faaliyetlerine kalıcı olarak son verdiklerinin anlaşılması halinde, bireysel uluslararası koruma statü belirleme işlemlerine erişimleri sağlanır" (m.14/3).

Statü belirleme işlemlerinin ardından geçici koruma altına alınması kararlaştırılan kişilere Valilikler tarafından bir yabancı kimlik numarası verilerek "Geçici Koruma Kimlik Belgesi" düzenlenecektir böylece Türkiye'de kalışları yasal bir nitelik kazanmış olacaktır (m.22).

Yönetmelik'in geçici 1. maddesinde "28.4.2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti'nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti'nden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınacakları düzenlenmiş, geçici korumanın uygulandığı süre içinde, bireysel uluslararası koruma başvuruları işleme konulmayacağı" belirtilmiştir. "28.4.2011 tarihinden önce uluslararası koruma başvurusunda bulunanlar ise, talepleri halinde geçici koruma altına alınacaklar". Maddeye 5.4.2016 tarihinde eklenen altıncı fıkrasına göre "8.4.2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti'nde meydana gelen olaylar sebebiyle Türkiye'ye gelmiş ve 20.3.2016 tarihinden sonra ülkemiz üzerinden düzensiz yollarla

(5) Geçici barınma merkezi yönetimi, acil ihtiyaç durumlarında ya da kamu kurum ve kuruluşlarının talebi üzerine birinci fıkra kapsamındaki yabancıların geçici barınma merkezinden kısa süreli olarak ayrılmasına izin verebilir. Geçici barınma merkezi yönetimi tarafından gerekli görülen durumlarda, geçici barınma merkezinden kısa süreli olarak ayrılacak bu kişilere kolluk görevlilerinin eşlik etmesi talep edilebilir. Bu yabancıların geçici barınma merkezinden kısa süreli ayrılmasına ilişkin hususlar, geçici barınma merkezlerinin kuruluş ve yönetimi ile ilgili düzenlemeler kapsamında belirlenir.

Ege adalarına geçmiş olan Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarından, ülkemize geri kabul edilenlere koruma talep etmeleri halinde geçici koruma altına alınacakları" belirtilmiştir.

Son olarak vatansız kişilerin durumuna baktığımızda, YUKK'da vatansız kişinin "hiçbir devlete vatandaşlık bağıyla bağlı bulunmayan ve yabancı sayılan kişi" olarak tanımlandığını görüyoruz. "Vatansızlığın tespiti Genel Müdürlükçe yapılır ve bu kişilere Türkiye'de yasal olarak ikamet edebilme hakkı sağlayan Vatansız Kişi Kimlik Belgesi düzenlenirken başka ülkeler tarafından vatansız kişi işlemi görenler bu haktan yararlandırılmaz" (m.50/1). "Vatansız kişiler, Vatansız Kişi Kimlik Belgesi almakla yükümlü olup, belge Genel Müdürlüğün uygun görüşü alınarak valiliklerce düzenlenir. Bu belgenin hiçbir harca tabi olmaması, ikamet izni yerine geçmesi, kimlik belgesinin iki yılda bir valiliklerce yenilenmesi ve Vatansız Kişi Kimlik Belgesine sahip olarak Türkiye'de geçirilen sürelerin, ikamet sürelerinin toplanmasında hesaba katılması" (m.50/2-3) söz konusu kişilerin haklarının korunması açısından yerinde düzenlemelerdir. "Vatansız Kişi Kimlik Belgesi, kişinin herhangi bir ülke vatandaşlığını kazanmasıyla birlikte geçerliliğini kaybeder" (m.50/4). Madde 51 kapsamında vatansız kişilere tanınan haklar ve güvencelere baktığımızda: "a) Kanundaki ikamet izinlerinden birini almak üzere talepte bulunabilirler, b) Kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından ciddi tehdit oluşturmadıkları sürece sınır dışı edilmezler, c) Yabancılarla ilgili işlemlerde aranan karşılıklılık şartından muaf tutulurlar, ç) Çalışma izniyle ilgili iş ve işlemlerde 4817 sayılı Kanun hükümlerine tabidirler, d) 5682 sayılı Kanunun 18 inci maddesi hükümlerinden yararlanabilirler". "Kişilerin vatansızlığının tespitinin ardından uluslararası koruma başvurusu yapmaları halinde mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma kapsamına alınırlar. Suriye'den gelen vatansız kişiler uluslararası koruma başvurusu yapsalar dahi geçici koruma kapsamına alınırlar" (GKY, Geçici Madde-1). Birleşmiş Milletler "Ekonomik ve Sosyal Konsey" tarafından düzenlenen "Tam Yetkili Temsilciler Konferansı" nda

kabul edilen 28 Eylül 1954 tarihli "Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme'ye katılmamızın uygun bulunduğuna dair 6549 sayılı kanun" 10.07.2014 tarihli ve 29056 sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

### 3.4.3. İkamet ve Çalışma İzni

Türkiye'ye girmesi yasaklanmamış olan yabancılar, kanunların getirdiği şartlar dâhilinde Türkiye'de ikamet ve seyahat hakkına sahiptir (Şeker, Sirkeci, & Arslan, 2014). Anayasa'nın 23. Maddesinde de belirtildiği şekliyle, "yerleşme ve seyahat hürriyeti" herkesi kapsayan bir haktır.

Türkiye'deki yabancılar için ikamet izni 2013 yılına kadar 5693 sayılı "Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun" ile düzenlenmiş bir konudur. 2013 yılında YUKK ile yürürlükten kaldırılmıştır.

YUKK'un tanımlar kısmına göre "ikamet izni", "Türkiye'de kalmak üzere verilen izin belgesi" anlamına gelir. İkamet kanunun 19 ve 49. maddeleri arasında en geniş yer verilen konularından biridir. "Türkiye'de, vizenin veya vize muafiyetinin tanıdığı süreden ya da doksan günden fazla kalacak yabancıların ikamet izni almaları zorunludur. İkamet izni, altı ay içinde kullanılmaya başlanmadığında geçerliliğini kaybeder" (m.19).

21. maddeye göre "ikamet izni için başvurusu yabancının vatandaşı olduğu veya yasal olarak bulunduğu ülkedeki konsolosluğa yapılır". Bu düzenleme yabancıların Türkiye'ye girişlerinden önce kalış nedenlerini öğrenerek ve gerekli belgelerin sağlandığından emin olarak düzensiz göçü önlemenin önemli araçlarından biri olarak ortaya çıkmaktadır (Açıkgöz & Arıner, 2014). Ancak zorunlu ve/veya kitlesel göçün doğası açısından baktığımızda bu insanların ikamet izni başvurularını madde 21 kapsamında yapabilmesi olası bir seçenek olarak görünmemektedir.

Dolayısıyla başvurunun çoğunlukla Türkiye içinden yapılacağı göz önünde bulundurulmalıdır. Türkiye içinden başvurular ise Valiliklere yapılabilir (m.22). "Tutuklu veya hükümlü olarak cezaevlerinde ya da idari gözetim altında geri gönderme merkezlerinde bulunan yabancıların, buralarda geçirdikleri süreler ikamet izni süresinin ihlali sayılmaz. Bu kişilerin varsa ikamet izinleri iptal edilebilir. Bunlardan, yabancı kimlik numarası bulunmayanlara, ikamet izni şartı aranmadan yabancı kimlik numarası verilebilir" (m.26).

Kanunun 30. maddesine göre "a) Kısa dönem ikamet izni b) Aile ikamet izni c) Öğrenci ikamet izni ç) Uzun dönem ikamet izni d) İnsani ikamet izni e) İnsan ticareti mağduru ikamet izni" olmak üzere altı çeşit ikamet izni sayılmıştır. Açıkgöz ve Arıner (2014), yeni kanundaki ikamet izni düzenlemelerinin, uluslararası koruma başvurusu reddedildiği için yasal bir belirsizliğe düşecek kişileri ve insan ticareti mağdurları gibi dezavantajlı grupları yasal olarak kapsayarak düzensiz göçü azaltma ve düzenli göç için bir teşvik yaratma aracı olarak kullanıldığını belirtmektedir (s. 12). Çalışmanın çerçevesinde olan ikamet izin türlerine baktığımızda mülteciler ve ikincil koruma sahiplerinin "aile ikamet izni" ne başvurabileceklerini görüyoruz. Madde 34'e göre "yabancı eşine, kendisinin veya eşinin ergin olmayan yabancı çocuğuna, kendisinin veya eşinin bağımlı yabancı çocuğuna, her defasında üç yılı aşmayacak şekilde aile ikamet izni verilebilir". "Anlaşmalı evlilik yoluyla talep edilen aile ikamet izni" başlıklı 37. maddeye göre, "aile ikamet izni verilmeden veya uzatılmadan önce makul şüphe varsa, evliliğin sırf ikamet izni alabilme amacıyla yapılıp yapılmadığı valiliklerce araştırılır. Araştırma sonucunda, evliliğin bu amaçla yapıldığı tespit edilirse aile ikamet izni verilmez, verilmişse iptal edilir" (m.37/1).

Diğer bir ikamet türü ise "uzun dönem ikamet izni"dir. Kanunun 42. maddesinden düzenlenen "uzun dönem ikamet izni", "Türkiye'de kesintisiz en az sekiz yıl ikamet izniyle kalmış olan ya da Göç Politikaları Kurulunun belirlediği şartlara uyan yabancılara, Bakanlığın onayıyla

valilikler tarafından verilen süresiz ikamet iznidir. Ancak mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri ile insani ikamet izni sahiplerine ve geçici koruma sağlananlara, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanınmaz".

Kanunun 46. maddesine göre "a) çocuğun yüksek yararı söz konusu olduğunda b) haklarında sınır dışı etme veya Türkiye'ye giriş yasağı kararı alındığı hâlde, yabancıların Türkiye'den çıkışları yaptırılamadığında ya da Türkiye'den ayrılmaları makul veya mümkün görülmediğinde, c) yabancı hakkında sınır dışı etme kararı alınamadığında d) sınır dışı etme kararına, kabul edilemez uluslararası koruma başvuru veya başvurunun iptali kararlarına karşı yargı yoluna başvurulduğunda d) başvuru sahibinin ilk iltica ülkesi veya güvenli üçüncü ülkeye geri gönderilmesi işlemlerinin devamı süresince e) acil nedenlerden dolayı veya ülke menfaatlerinin korunması ile kamu düzeni ve kamu güvenliği açısından Türkiye'ye girişine ve Türkiye'de kalmasına izin verilmesi gereken yabancıların, ikamet izni verilmesine engel teşkil eden durumları sebebiyle diğer ikamet izinlerinden birini alma imkânı bulunmadığında f) olağanüstü durumlarda insani ikamet izni verilebilir" (m.46/1). "İnsani ikamet izni alan yabancılar, iznin veriliş tarihinden itibaren en geç yirmi iş günü içinde adres kayıt sistemine kayıt yaptırmak zorundadır" (m.46/2). 2019 yılındaki değişikliğe kadar insani ikamet izni en fazla birer yıllık sürelerle verilebilir veya uzatılabilir şeklinde düzenlenmiş ve bakanlığın onayı alınarak valilikler tarafından karar verileceği düzenlenmişti. Ancak 2019 yılında bu "Bakanlıkça belirlenen sürelerle sınırlı olmak kaydıyla ve Genel Müdürlüğün onayı alınarak" şeklinde değiştirildi. Bu düzenleme Mülteci-Der'in değerlendirmesine göre, "bürokrasideki iş yükünün azaltılmasına yardımcı olacaktır ancak insani ikamet süresine dair net bir ifadenin olmaması, hukuki süreç ve sürelerin, keyfiliğe yer vermeyecek şekilde net ve şeffaf bir biçimde kanunla tanımlanmasına ilişkin temel bir hukuk devleti gereğini zedeleyecek niteliktedir".

Diğer bir ikamet izni türü 48. maddede düzenlenen "insan ticareti mağduru ikamet izni"dir. Bu maddeye göre, "diğer ikamet izinlerinin verilmesindeki şartlar aranmadan, insan ticareti mağduru olduğu veya olabileceği yönünde kuvvetli şüphe duyulan yabancılara, yaşadıklarının etkisinden kurtulabilmeleri ve yetkililerle iş birliği yapıp yapmayacaklarına karar verebilmeleri amacıyla valiliklerce otuz gün süreli ikamet izni verilir". "İyileşme ve düşünme süresi tanımak amacıyla verilen ikamet izni, mağdurun güvenliği, sağlığı veya özel durumu nedeniyle en fazla altışar aylık sürelerle uzatılabilir ancak bu süreler hiçbir şekilde toplam üç yılı geçemez" (m.49/1). "İnsan ticareti mağduru olduğu veya olabileceği yönünde kuvvetli şüphe bulunan yabancıların, kendi girişimleriyle suçun failleriyle yeniden bağ kurduklarının belirlendiği durumlarda ikamet izinleri iptal edilir" (m.49/2).

50. maddeye göre vatansızlığın tespiti işleminden sonra verilen "Vatansız Kişi Kimlik Belgesi ise ikamet izni yerine geçer ve iki yılda bir valiliklerce yenilenir". "Vatansız Kişi Kimlik Belgesine sahip olarak Türkiye'de geçirilen süreler, ikamet sürelerinin toplanmasında hesaba katılır ve bu belge ile Kanundaki ikamet izinlerinden birini almak üzere talepte bulunabilirler" (m.51).

Kişi uluslararası korumaya başvurduğunda "kendisine gösterilen kabul ve barınma merkezinde, belirli bir yerde veya ilde ikamet etme zorunluluğu ile istenilen şekil ve sürelerde bildirimde bulunma gibi idari yükümlülükler getirilebilir ve ayrıca adres kayıt sistemine kayıt yaptırmak ve ikamet adresini valiliğe bildirmekle yükümlüdür" (m.71). Bu düzenleme herkesin sahip olduğu seyahat ve hareket özgürlüğüne aykırı düşmektedir. "Kayıt işlemleri tamamlanan başvuru sahibine ve varsa birlikte geldiği aile üyelerine, verilen altı ay süreli Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Kimlik Belgesi de ikamet izni yerine geçmektedir" (m.76). Başvuru ve incelemenin ardından verilen "Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kimlik Belgesi" de ikamet izni

yerine geçer ve "mülteci statüsü alanlar için belgenin süresi üçer yıl iken şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişiler için birer yıl süredir".

"Başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişinin, barınma ihtiyaçlarını kendisinin karşılaması esastır" (m.95/1). Ancak Genel Müdürlük tarafından kurulan ve Valilikler tarafından işletilen kabul ve barınma merkezleri de vardır. "Başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişi kabul ve barınma merkezleri dışında da ikamet edebilir ve bu durumda da bu merkezlerdeki hizmetlerden yararlandırılabilirler" (m.95/5). Uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler belirlenen uydu kentlerde konaklayabilirler ve söz konusu bölgelerden Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne bağlı il ve ilçe göç müdürlüklerine imza vermeden ve izin almadan ayrılmaları mümkün değildir. Dinçer (2018), uydu kentlerin "mülteciler için duvarları olmayan hapishaneler, kapıları olmayan kamplar haline geldiğini, öte yandan da, mültecilerin yoğun olarak yerleştirildiği uydu kentlerin genellikle sosyal dayanışma ağlarından uzak ve/veya muhafazakâr kentler oldukları için gündelik hayatlarında ırkçılık ve şiddet ile daha yaygın bir şekilde karşılaşan mültecilerin, bu ağlardan ve dayanışma mekanizmalarından da mahrum kaldıklarını" vurgulamıştır (s. 394).

Geçici koruma kapsamına alınacak kişilerin ikameti için Geçici Koruma Yönetmeliği'ne baktığımızda "ülkede kalış hakkı" başlıklı 25. maddeye göre "geçici koruma kimlik belgesi Türkiye'de kalış hakkı sağlar ancak bu belge Kanun'da düzenlenen ikamet izni veya ikamet izni yerine geçen belgelere eşdeğer sayılmaz, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanımaz, süresi ikamet izni toplamında dikkate alınmaz ve sahibine Türk vatandaşlığına başvuru hakkı sağlamaz". Bu anlamda hali hazırda uluslararası korumaya başvurması zorlaştırılan geçici koruma sahiplerinin ikamet izni anlamında da oldukça dezavantajlı durumda olmakla birlikte, yönetmelikteki "genel yükümlülükler" kapsamında, "yönetmelik kapsamındaki yabancılar Genel Müdürlük tarafından

belirlenen ilde, geçici barınma merkezinde veya belirli bir yerde ikamet etmek" zorunda olmakla birlikte valiliklere belirlenen şekil ve sürelerde bildirimde bulunmak zorunda bırakılmışlardır. Uluslararası koruma altındaki mültecilere, uydu kent uygulaması çerçevesinde barınma imkânı sağlanmaktadır ve bu uygulama Suriyeli mültecileri geçerli değildir. Ancak Suriyeliler fiili olarak ilk kayıt oldukları ilde yaşamak zorunda bırakılmaktadırlar çünkü söz konusu il dışında başka bir yere taşındıklarında sağlık, eğitim gibi temel haklarından mahrum bırakılmaktadırlar (Dinçer, 2018, s. 396). Bu durum herkesin sahip olduğu seyahat ve hareket özgürlüğüne aykırı düşmektedir.

İkamet izni bağlamındaki dönüşüme baktığımızda öncelikle, sadece "Türk soyundan ve kültüründen olan" mültecilerin Türkiye'de iskânına imkân tanıyan eski İskân Kanunu'ndan oldukça ileride bir yasal düzenleme yaratıldığını söylemeliyiz. "1995 yılında düzenlenen ikamet izni sayısı 84.727 iken, bu sayı 2010 yılında 176.944 olduğu" da (TBMM, 2012) göz önünde bulundurulursa böyle bir yasal düzenlemenin zorunlu hale geldiğini de görmekteyiz. Öte yandan eski düzenlemelerle karşılaştırıldığında ikamet izninin reddi, uzatılmaması ve iptaline ilişkin düzenlemelerin de çok daha ayrıntılı ve kesin düzenlendiğini de görüyoruz (Kibar, 2013).

***Çalışma hakkına*** bakıldığında ise daha önceden de belirtildiği üzere temel bir sosyal haktır ve bu hakka ulaşabilmeyi mümkün kılan mekanizmaların da yaratılması gerekir. Adil ve elverişli şartlar yaratılmalıdır ve ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya diğer bir fikir, ulusal veya toplumsal kökene dayalı bir ayrım yapılamaz.

Bu konuda doğrudan yapılmış olan temel yasal düzenleme 2003 yılında çıkarılan ve 4817 sayılı "Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun" iken 6735 sayılı "Uluslararası İşgücü

Kanununun (UİK)[67] 13 Ağustos 2016 tarihinde yürürlüğe girmesiyle 4817 sayılı yasa yürürlükten kalkmıştır.

YUKK'a göre "ikamet izni çalışma izni yerine geçebilir ve bunun şekil ve içeriği Bakanlık ve ilgili kurumlarca birlikte belirlenir" (m.23/2). Çalışma izni olmadan çalışmak sınır dışı etme sebeplerinden biri olarak sayılmıştır (m. 54/1,ğ). Çalışma izni verilebilmesi veya iznin uzatılabilmesi için yabancının kanunun 7. maddesinde sayılan "ülkeye girişlerine izin verilmeyecek yabancılar" kapsamında olmaması gerekir. Kanunun 89. maddesi çalışma iznine dair önemli düzenlemeler içermektedir. Buna göre "uluslararası koruma başvurusu yapan kişi veya şartlı mülteci, koruma başvurusu tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabilir. Mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibi, statü almasından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilir ve bu kişilere verilecek kimlik belgesi, çalışma izni yerine de geçer ve bu durum kimlik belgesine yazılır" (m.89/4,b). Aynı maddenin dördüncü fıkrasının c bendine göre, "mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibinin iş piyasasına erişimi, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ile istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik şartların gerekli kıldığı hâllerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, iş kolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılabilir ancak, Türkiye'de üç yıl ikamet eden veya Türk vatandaşıyla evli olan ya da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için bu sınırlamalar uygulanmaz".

Uluslararası İşgücü Kanunu'nun 26. maddesine göre, "mevzuatta Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'a yapılan atıflar, Uluslararası İşgücü Kanunu'na yapılmış sayılacaktır".[68]

[67] 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu, Kabul tarihi: 28.07.2016, Resmî Gazete: 13.08.2016/29800.

[68] 4817 ve 6735 sayılı kanunların ayrıntılı karşılaştırılması ve 6735 sayılı kanunun getirdiklerinin ayrıntılı bir incelemesi için bkz: Demirkol, B. (2018). Yabancıların Türkiye'de Çalışması ve Uluslararası İşgücü Kanunu. *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* (2018/1), 421-482.

Kanunun genel gerekçesine baktığımızda "Türkiye'nin göç süreçleri incelendiğinde[69], 1960'lı yıllarda göç veren, kaynak ülke durumunda iken, 1980'lerden sonra coğrafi konumu açısından önce transit ülke olduğu, son yıllarda ise kendisine yakın ya da komşu ülkelerden gelenler için cazibe merkezi olma özelliğini ortaya çıkardığı ve hedef ülke haline geldiği" belirtilmiştir (TBMM, 2016). Ayrıca, **"**4.4.2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile yabancı istihdamına ilişkin mevcut kanun hükümleri arasında uyum sağlanması ihtiyacı, göç yönetimi konusunda yeni ihtiyaçların ortaya çıktığı ve mevcut düzenlemelerle bu ihtiyaçların karşılanmasında sorunlarla karşılaşıldığı ve kayıtdışılıkla mücadele" vurgusu yapılmıştır.

6735 sayılı kanuna göre "çalışma izni Bakanlıkça verilir ve bu bakanlık günümüzde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığıdır". Çalışma izni türleri 10. maddede sayılmıştır. Buna göre süreli, süresiz ve bağımsız çalışma izinlerinin yanında bir de "turkuaz kart" denen bir uygulama başlatılmıştır. Süreli çalışma izni en fazla bir yıl süre ile verilirken, uzun dönem ikamet izni veya en az sekiz yıl kanuni çalışma izni olan yabancılar süresiz çalışma iznine başvurabilir. Bağımsız çalışma izni ise profesyonel meslek mensubu yabancılara, diğer kanunlarda belirtilen özel şartların sağlanması kaydıyla verilebilir. Son olarak "uluslararası işgücü politikası doğrultusunda; eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye'deki faaliyetinin veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi ile Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu önerileri ve Bakanlıkça belirlenen usul ve esaslara göre başvurusu uygun görülen yabancılara Turkuaz Kart verilir" (m.11). "Bu Kanuna göre verilen çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti, 6458 sayılı Kanunun "çalışma izninin ikamet izni sayılması" başlıklı 27. maddesi uyarınca ikamet izni yerine geçer. Ancak, 6458 sayılı Kanunda tanımlanan mülteci

[69] Uluslararası İşgücü Kanunu Tasarısı için bkz: "https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss403.pdf" (Erişim Tarihi: 16 Eylül 2020).

ya da ikincil koruma statüsü dışında yabancının herhangi bir nedenle ikamet izni olması yabancıya çalışma hakkı vermez" (m.12). Dolayısıyla Şartlı Mültecilik ve Geçici Koruma statüleri için bir sınırlandırma getirilmiş ve bu sınırlandırmanın temel itici gücü yine coğrafi çekince olmuştur. Kanunun "Uluslararası koruma kapsamında olan yabancılar başlıklı" 17. maddesine göre "6458 sayılı Kanun uyarınca uluslararası koruma talebinde bulunan ve henüz başvurusu hakkında son karar verilmemiş veya şartlı mülteci yabancılar; uluslararası koruma başvurusu tarihinden, geçici koruma sağlanan yabancılar ise geçici koruma kimlik belgesinin düzenlendiği tarihten altı ay sonra çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti almak için başvurabilirler". Öngörülen bu süre YUKK'un m. 89/4(a) düzenlemesine paraleldir. 6458 sayılı kanunda Geçici Koruma bir uluslararası koruma türü olarak sayılmamasına rağmen, geçici koruma kapsamındaki kişilerin çalışma izni de "uluslararası koruma kapsamında olan yabancılar" başlığı altında düzenlenmiştir. Ancak uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler ile geçici koruma sağlanan yabancıların çalışması iki ayrı yönetmelikle düzenlenmiştir.[70] "Geçerli çalışma izni veya çalışma izni muafiyetine sahip olunması bu yabancılara Türkiye'de mutlak kalış hakkı sağlamaz" (m.17/3). "Hem uluslararası koruma hem de geçici koruma statülerinin sona ermesi veya iptali halinde çalışma izni veya çalışma izni muafiyetleri Bakanlıkça iptal edilir" (m.17/5). "Uluslararası koruma başvuru sahibi, uluslararası koruma statüsü sahibi ve geçici koruma sağlanan yabancıların çalışma ve çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti başvurusu hakkının il, süre, sektör, işkolu, iş ve meslek bakımından Göç Politikaları Kurulu kararları ve Bakanlığın uluslararası işgücü politikası dikkate alınarak İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Bakanlıkça uygulanması ve sınırlandırılması da mümkündür" (m.17/6). Demirkol (2018), "UİK m. 17, genel itibariyle, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve ilgili

[70] Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik, Yürürlük Tarihi: 15 Ocak 2016; Resmî Gazete: 15 Ocak 2016/29594, tarih. Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik, Yürürlük Tarihi: 26 Nisan 2016; Resmî Gazete: 26 Nisan 2016/29695.

yönetmeliklerindeki hükümlerle (başvuru koşulları, süreler, verilen haklar bakımından) uyumludur ve bu hükümleri açıkça yürürlükten kaldırmamışken bu konudaki tek istisna, UİK m. 17/2'nin uluslararası koruma başvuru sahipleri, şartlı mülteciler ile geçici koruma sağlanan yabancıların tüm çalışma izni ve çalışma izni muafiyeti başvurularının olumlu sonuçlanması için İçişleri Bakanlığı'nın olumlu görüşünü aramasıdır" değerlendirmesini yapmıştır. Öte yandan "Çalışma izninin istisnai olarak verilebileceği yabancılar" başlıklı m.16'da "İçişleri Bakanlığı veya Dışişleri Bakanlığı tarafından Türk soylu olduğu bildirilen kişiler" sayılmıştır. Bu düzenleme Türkiye Göç Yönetiminin, Cumhuriyet'in kuruluşundan beri temel karakteristiklerinden biri olan "soydaşlık" anlayışının devam ettiğinin göstergesi olarak görülebilir. "Bu Kanun kapsamındaki yabancıların ve işverenlerin bu Kanundan doğan yükümlülüklerini yerine getirip getirmedikleri Bakanlık iş müfettişleri ile Sosyal Güvenlik Kurumu müfettişleri ve sosyal güvenlik denetmenleri tarafından denetlenir" (m.23).

Geçici koruma altındaki kişilerin çalışma hakkı konusunda Geçici Koruma Yönetmeliği'ne baktığımızda, 29. maddede bununla ilgili bir düzenleme yapıldığını görüyoruz. Buna göre "geçici korunanların çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar, Bakanlığın görüşü alınarak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının teklifi üzerine Cumhurbaşkanınca belirlenir. Geçici koruma kimlik belgesine sahip olanlar, Cumhurbaşkanınca belirlenecek sektörlerde, iş kollarında ve coğrafi alanlarda (il, ilçe veya köylerde) çalışma izni almak için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığına başvurabilir" (m.29/2). "Geçici korunanlara verilen çalışma izinlerinin süreleri, geçici korumanın süresinden fazla olamaz. Geçici koruma sona erdiğinde, bu kapsamda verilen çalışma izni sona erer" (m.29/4). "Geçici korunanlara verilen çalışma izni, Kanunda düzenlenen ikamet izinleri yerine geçmez" (29/5). 2014 öncesindeki düzenlemelere baktığımızda geçici koruma altında olanların istihdam anlamında çok daha dezavantajlı durumda olduklarını görüyoruz.

Kirişçi'nin (2014) açıkladığı üzere "çalışabilmek için bir yabancının geçerli bir pasaport taşıması, oturma izni alması ve işverenin, yabancı kişi için ayırdığı iş pozisyonunu dolduracak bir Türk vatandaşının bulunamadığını belgelemesi gerekiyordu. Ancak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Nisan 2014'te uygulamaya koyduğu hızlandırılmış bir prosedür ile işverenin, yabancı işçi çalıştıracağı pozisyonda çalışmaya elverişli bir Türk vatandaşı bulunmadığını gösterme zorunluluğu kalkmış oldu".

15.1.2016 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan "Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik" ile düzenlendiği şekliyle "geçici koruma sağlanan yabancılar, geçici koruma kayıt tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için Bakanlığa başvuruda bulunabilir" (m.5/1). "Çalışma izni başvuruları, geçici koruma sağlanan yabancıları çalıştıracak işveren tarafından e-Devlet Kapısı üzerinden yapılır" (m.5/2). "Bağımsız çalışma iznine başvurma hakkı olan geçici koruma sağlanan yabancılar kendi adına başvuru yapar" (m.5/3). İkamet konusunda geçici koruma yönetmeliği ile getirilen ancak Genel Müdürlükçe izin verilen illerde kalınabilmesi düzenlemesi çalışma iznini de etkilemektedir. Dolayısıyla "çalışma iznine başvuru hakkı verilmesinde yabancının kalmasına izin verilen iller esas alınır" (m.7). Çalışma izninin işverenin başvurusuna bağlanmış olması Suriyeliler açısından önemli bir kısıtlamadır. Diğer bir kısıtlama da getirilen istihdam kotasıdır. "Çalışma iznine başvurulan işyerinde çalışan geçici koruma sağlanan yabancı sayısı, işyerinde çalışan Türk vatandaşı sayısının yüzde onunu geçemez ve bu istihdam kotası ancak yabancının çalıştırılacağı işi yapacak aynı nitelikte Türk vatandaşı bulunamadığının işveren tarafından belgelendirildiği başvurularda uygulanmaz" (m.8). Çalışma hakkı evrensel bir insan hakkıdır ve İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 23. maddesine göre "Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır." Ayrıca Türkiye'nin imzacısı

olduğu BM Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Sözleşmesinin 2. ve 3. maddeleri gereği "çalışma hakkı ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya diğer bir fikir, ulusal veya toplumsal kökene dayalı bir ayrım temelinde ortadan kaldırılamaz veya kullanılması engellenemez". Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 48. maddesine göre "herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir" ve 16. maddeye göre de "temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir". 4817 sayılı kanunda ve sonrasında 6735 sayılı kanuna baktığımızda istihdam ile ilgili bir kota öngörülmemişken, ırka dayalı yapılan böylesi bir sınırlamanın yönetmelik ile düzenlenmiş olması hukuka ve yasallık ilkesine aykırı bir fonksiyon gaspıdır. Yönetmelikteki diğer düzenlemelere baktığımızda "geçici koruma sağlanan yabancılara asgari ücretin altında ücret ödenemeyeceğini" (m.10) ve "Türkiye İş Kurumu tarafından mesleki eğitimler verilebileceği" nin (m.12) ifade edildiğini görüyoruz. Ancak bahsedilen tüm bu düzenlemelerin uygulamada ne kadar gerçekleştirilebildiği ise tartışılması gereken diğer bir konudur. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın "Yabancıların Çalışma İzinleri" başlıklı raporunda 2018 yılında toplam 115.837 kişiye çalışma izni verildiğini görüyoruz. Bu sayı süreli, süresiz ve bağımsız çalışma izinlerinin toplamını gösterirken özellikle uluslararası koruma ya da geçici koruma altında olan kişilere verilen çalışma izinlerine dair bir veri olmamakla birlikte, uyruklara göre yapılan sınıflandırmaya baktığımızda Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarına verilen çalışma izni sayısının toplamda 34.573 olarak açıklandığını görüyoruz.[71] 2019 Suriye Barometresi çalışmasında Erdoğan (2019), Suriyelilerin çalışma durumuyla ilgili şu tespitlerde bulunmuştur:

> "2019 ve 2020'de yayınlanan iki ayrı UNHCR belgesinde çalışma izni sayıları 80 bin ve 132.497 olarak açıklanmıştır. En yüksek sayı olan 132.497 de dikkate alındığında, yine de mevcut resmi sayılar fiilen çalıştığı tahmin edilen 1 milyon civarında kişi içinde oldukça düşük bir orana tekabül ettiği görülmektedir. Halen Türkiye'de fiilen çalışan Suriyeliler dikkate alındığında, bu

[71] T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı: Yabancıların Çalışma İzinleri (Work Permits of Foreigners) https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/31746/yabanciizin2018.pdf (Erişim Tarihi: 16.09.2020).

> sayılar çalışma haklarının geçici koruma altındaki Suriyeliler için yeterince işlevsel olmadığını ve halen kayıt dışı çalıştığını açık biçimde göstermektedir. Bunun pek çok nedeni olduğu bilinmektedir. Bu nedenler içinde çalışma hakları için yapılan düzenlemeden kaynaklanan ve özellikle de işveren için yeterince "çekici" olmayan hususlar kadar ve hatta daha fazla, Suriyelilerin "dil" ve "çalışma kültürü" engelleri ve Türk ekonomisinin yapısal sorunlarıyla ilgili hususların ön plana çıktığı söylenebilir" (s.138-139).

### 3.4.4. Vatandaşlık Verilmesi

2006 tarihli 5543 sayılı İskân Kanunun vatandaşlık kazanılmasına temel oluşturan düzenlemelerden biri olmasının yanında 1964 tarihli ve 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu[72], 2009 yılında 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun[73] yürürlüğe girişine kadar temel yasal düzenleme olmuştur.

5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu çerçevesinde Türk vatandaşlığını kazanmanın, "doğumla ve sonradan" olmak üzere iki yolu vardır (m.5). "Doğumla kazanılan Türk vatandaşlığı, soy bağı veya doğum yeri esasına göre kendiliğinden kazanılır" (m.6). "Soy bağı esasına göre Türkiye içinde veya dışında Türk vatandaşı ana veya babadan evlilik birliği içinde doğan çocuk Türk vatandaşıdır" (m.7). "Doğum yeri esasına göre ise Türkiye'de doğan ve yabancı ana ve babasından dolayı doğumla herhangi bir ülkenin vatandaşlığını kazanamayan çocuk, doğumdan itibaren Türk vatandaşıdır" (m.8). Bu anlamda Türkiye'ye göç etmiş yabancı erkek ile Türk anneden doğan çocuk veya soy bağının kurulması durumunda Türk vatandaşı baba ile yabancı anneden doğan çocuk evlilik birliği şartı olmadan Türk vatandaşıdır. Öte yandan Türkiye'ye göç etmiş yabancı anne ve babadan doğmuş bebekler doğum yeri esasına göre Türk vatandaşı olur.[74]

[72] 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu, Kabul Tarihi: 11.02.1964, Resmî Gazete: 22.02.1964/11638.
[73] 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu, Kabul Tarihi: 29.05.2009, Resmî Gazete: 12.06.2009/27256.
[74] Kamu Denetçiliği Kurumunun 'Türkiye'deki Suriyeliler' özel raporuna göre, 2011-2017 yılları arasında Türkiye'de 276 bin 158 Suriyeli bebek dünyaya gelmiştir (SGK, 2018).

"Türk vatandaşlığının sonradan kazanılması ise yetkili makam kararı veya evlat edinilme veya seçme hakkının kullanılması ile gerçekleşir" (m.9). "Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen bir yabancı, bu Kanunda belirtilen şartları taşıması halinde yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığını kazanabilir". Ancak, "aranan şartları[75] taşımak vatandaşlığın kazanılmasında kişiye mutlak bir hak sağlamaz" (m.10). "Yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığının kazanılması eşin vatandaşlığına tesir etmezken, ana veya babanın velayeti kendisinde bulunan çocukları, diğer eşin muvafakat etmesi halinde Türk vatandaşlığını kazanır ve Türk vatandaşlığını birlikte kazanan ana ve babanın çocukları da Türk vatandaşlığını kazanır" (m. 20/2). "Türk vatandaşlığının kazanılmasında istisnai haller" başlıklı 12. maddeye göre "millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartıyla Cumhurbaşkanı kararı ile belli yabancılar Türk vatandaşlığını kazanabilirler". Bu düzenlemeyi göçmenler açısından düşündüğümüzde, kişinin "Türkiye'ye sanayi tesisleri getiren veya bilimsel, teknolojik, ekonomik, sosyal, sportif, kültürel, sanatsal alanlarda olağanüstü hizmeti geçen ya da geçeceği düşünülen ve ilgili bakanlıklarca haklarında gerekçeli teklifte bulunulan kişilerden olması halinde Türk vatandaşı olabilmesi mümkündür" (m.12/1, a). İkinci olarak YUKK'un "kısa dönem ikamet izni" başlıklı 31. maddesinde bahsedilen "Türkiye'de çalışmayan ancak Cumhurbaşkanınca belirlenecek kapsam ve tutarda yatırım yapacaklar ile bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuğu" ile "Turkuaz Kart sahibi yabancılar ve bunların yabancı eşi, kendisinin ve eşinin ergin olmayan veya bağımlı yabancı çocuğu Cumhurbaşkanı kararı ile Türk vatandaşı olabilirler" (m.12/1, b). Ayrıca "vatandaşlığa alınması zaruri görülen

[75] Kanunun 11. Maddesine göre Türk vatandaşlığının yetkili makam kararıyla kazanılabilmesi için aranan şartlar Buna göre; başvuruda bulunan yabancının Türk kanunlarına göre ergin ve ayırt etme gücüne sahip olması, başvuru tarihinden geriye doğru Türkiye'de kesintisiz beş yıl ikamet etmesi, Türkiye'de yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile göstermesi, genel sağlık bakımından tehlike teşkil eden bir hastalığı bulunmaması, iyi ahlak sahibi olması, yeteri kadar Türkçe konuşabilmesi, Türkiye'de kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kişilerin geçimini sağlayabilecek gelire veya mesleğe sahip olması, Milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından mani olacak bir durumunun bulunmaması olarak sayılmıştır.

kişiler" ve "göçmen olarak kabul edilen kişiler" de "istisnai haller" içinde sayılmıştır. Bu noktada kanunun tanımlar kısmında "göçmen" ifadesine yer verilmemiş olmakla birlikte bu çerçeveye hem uluslararası koruma sahibi hem de geçici koruma sahibi göçmenlerin alınması gerekmektedir. İstisnai durumda Türk vatandaşlığının kazanılması düzenlemesinin tek sınırlaması "millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek hali bulunmak" olarak belirlenmiştir (m.12/2).

"İkamet izni olan yabancı Türk vatandaşlığını kazanma talebi ile başvuru için aranan ikamet süresi içinde toplam on iki ayı geçmemek üzere Türkiye dışında bulunabilir" (m.15).

"Bir Türk vatandaşı ile evlenme doğrudan Türk vatandaşlığını kazandırmaz ancak bir Türk vatandaşı ile en az üç yıldan beri evli olan ve evliliği devam eden yabancılar Türk vatandaşlığını kazanmak üzere başvuruda bulunabilir" (m.16).

"Bir Türk vatandaşı tarafından evlat edinilen ergin olmayan kişi, millî güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartıyla, karar tarihinden itibaren Türk vatandaşlığını kazanabilir" (m.17).

"Ana veya babalarına bağlı olarak Türk vatandaşlığını kaybeden çocuklar ergin olmalarından itibaren üç yıl içinde seçme hakkını kullanmak suretiyle Türk vatandaşlığını kazanabilirler" (m.21).

Genel olarak Türk vatandaşlığının kazanılmasının yollarını saydıktan sonra geçici koruma altındaki Suriyelilerin durumuna kanun kapsamında bakacak olursak, 11 ve 12. maddede düzenlenen şartları taşımak koşuluyla yapılan genel başvuru yoluyla vatandaşlık kazanmaları mümkün değildir çünkü öncelikle yukarıda bahsedildiği üzere Geçici Koruma Yönetmeliğinin 25. maddesini hatırlayacak olursak "geçici koruma kimlik belgesi, ikamet izni veya ikamet izni yerine geçen belgelere eşdeğer sayılmaz, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanımaz, süresi ikamet

izni toplamında dikkate alınmaz ve sahibine Türk vatandaşlığına başvuru hakkı sağlamaz". Suriyeli sığınmacıların geçici korumada geçirdikleri süre Türk vatandaşlığını kazanmak için gerekli ikamet süresinden sayılmadığı için genel şartlarda sayılan "başvuru tarihinden geriye doğru Türkiye'de kesintisiz beş yıl ikamet etmek" şartını sağlayamamaktadırlar. Dolayısıyla vatandaşlık başvurusu yapılabilmesi için uluslararası korumaya başvurabilmeleri gereken bu kişiler geçici koruma kapsamında oldukları süre boyunca uluslararası koruma başvurusu da yapamadıkları göz önüne alındığında, yalnızca kanunda istisnai olarak sayılan yolla yani Cumhurbaşkanı kararı ile vatandaş olabilirler. Ancak, Geçici Koruma Yönetmeliğinin 14. maddesinin 3. fıkrasında belirtildiği üzere "Suriye'de silahlı çatışmaya katılmış olanların, silahlı faaliyetlerine kalıcı olarak son verdiklerinin anlaşılması halinde, geçici koruma statüsünde bulunan Suriyelilerden farklı olarak bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemlerine erişimleri sağlanır" dolayısıyla vatandaşlık başvurusu için de yol açılabilir. Nurdoğan ve Öztürk (2018), "kimi Suriyelilerin iddia ettiği gibi üst soylarının Osmanlı Devleti vatandaşı olmaları sebebiyle soy bağı esasına bağlı olarak Türk vatandaşı olarak kabul edilmeleri" durumunun Türk Vatandaşlığı Kanunu kapsamında mümkün olmadığını belirtmişlerdir (s. 1171). Ancak Suriyeli göçmenlerden bir kısmının; "Türk soylu ve Türk kültürüne ait olmalarından" dolayı önce "iskânlı veya serbest göçmen" kabul edilebilme, sonra da 5901 sayılı TVK'nın 12. maddesinde sayılan istisnai hallere dahil olabilecekleri için T.C. vatandaşlığına geçme imkânı bulunmaktadır (Bostan, 2018)**.** Yine 12. maddede sayılan diğer istisnai hallere baktığımızda ilk fıkranın (a) bendinde belirtilen "Türkiye'ye sanayi tesisleri getiren veya bilimsel, teknolojik, ekonomik, sosyal, sportif, kültürel, sanatsal alanlarda olağanüstü hizmeti geçen ya da geçeceği düşünülen ve ilgili bakanlıklarca haklarında gerekçeli teklifte bulunulan kişiler" kategorisi de geçici koruma statüsünde olanlar dahil tüm göçmenleri kapsayabilir. Maddenin (c) bendinde düzenlenen "vatandaşlığa alınması

zaruri görülen kişiler" dayanağı ile göçmenlerin Cumhurbaşkanı kararı ile vatandaşlık almaları mümkün olabilir. Ancak bilindiği kadarıyla bu şekilde vatandaşlığa geçen geçici koruma kapsamında bulunan Suriyeli göçmen bulunmamaktadır (Bostan, 2018). Maddenin (b) bendine göre Turkuaz Kart sahiplerinin vatandaşlık alması yolu açıktır ancak UİK madde 11/6'da belirtildiği üzere geçici koruma sağlananlara Turkuaz Kart verilmeyeceği için bu kişilerin bu yol ile vatandaşlık kazanabilmesi mümkün görünmemektedir.

Evlenme yoluyla Türk vatandaşlığının kazanılması düzenlemesini geçici koruma kapsamındakiler açısından inceleyecek olursak genel başvuru yolunda belirtilen beş yıl ikamet etme şartı burada düzenlenmediği için, kanunun 16. maddesinde belirtildiği şekliyle "Türk vatandaşı ile en az üç yıl evli olunması ve evliliğin devam etmesi ile istenen şartların tümünün sağlanmış olması durumunda" vatandaşlık elde edilmesi mümkün olabilir. 2013 yılında Cumhuriyet Halk Partisi milletvekili Vahap Seçer tarafından İçişleri Bakanı'na yönelik "Suriyelilerin vatandaşlığa alınıp alınmayacağına dair" soru önergesi verilmiştir. Önerge, "mülteci kamplarında kalanların sonunda ülkelerine geri dönecekleri" ve "2003-2012 yılları arasında 5000 civarında Suriyelinin evlilik yoluyla Türk vatandaşlığı elde ettiği" şeklinde cevaplanmıştır[76]

Erdoğan (2019), 2017 yılında yapılan araştırma kapsamında "Türk toplumuna sorulan ve çoklu cevap verebilme imkânı tanınan *Suriyelilere vatandaşlık verilmesi ile ilgili nasıl bir düzenleme yapılmalıdır*? sorusuna %75,8 oranında *hiçbiri vatandaşlığa alınmamalı* cevabı verildiğine ve bu oranın, son iki yılda Suriyelilere 100 bini aşkın vatandaşlık verilmiş olmasına rağmen 2019 çalışmasında biraz daha yükselerek %76,5'a çıktığını" vurgulamıştır (s. 116).

[76]Soru Önergesi Metni için bkz: http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-19264sgc.pdf.

Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın 2 Temmuz 2016 tarihinde Suriyeli göçmenlere vatandaşlık verilmek üzere İçişleri Bakanlığının çalışma yürüttüğünü duyurmasıyla vatandaşlık tartışması kamuoyunda daha fazla konuşulmaya başlandı.[77] 13 Aralık 2019 tarihinde ise Erdoğan, "110 bin Suriyeliye vatandaşlık verdik. Diğerleri için de vatandaşlık sürecini daha da artırma konumundayız. Niye? Çünkü bu insanlar ülkemde kaçak köçek yaşamasın. Herhangi bir kurumda, kuruluşta rahatlıkla işini bulsun, çalışsın." açıklamasında bulundu. [78] Öte yandan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Aralık 2019 tarihinde yaptığı açıklamada Yurt dışından liste alınarak Suriyelilerin vatandaş yapıldığı iddialarını reddederken vatandaşlık işlemlerinin 5901 sayılı TVK kapsamında düzenlendiğini belirtmiştir.[79] Ancak açıklamada vatandaşlık verilen Suriyeli göçmen sayısı zikredilmezken "Türk soylu kardeşlerimizin iş ve işlemleri yasal prosedürlerde de kolaylaştırıcı düzenlemeler yapılmak suretiyle öncelikli ve ayrıcalıklı olarak yürütülmektedir" şeklinde bir açıklama yapılması dikkat çekicidir. Ocak 2019 tarihinde Süleyman Soylu tarafından yapılan açıklamada ise 76 bin 443 Suriyeliye vatandaşlık verildiği ifade edilmiştir.[80]

Suriyeli göçmenler nezdinde Türk vatandaşı olma isteği ne durumda diye bakılacak olursa, 2019 Suriyeliler Barometresine göre "Suriyelilerin Türkiye'de nasıl bir statüde olmak istediği" ne dair yöneltilen soru oldukça çarpıcı bir biçimde "vatandaşlık" seçeneğinin çok ön plana çıktığı gözlenmektedir (Erdoğan, 2019, s. 174). "Türkiye'deki Suriyelilerin %57,7'si Hem Suriye hem T.C. olmak üzere çifte vatandaş olmak", %22,6'sı sadece T.C. vatandaşı olmak isterken, T.C.

[77] BBC News, "Erdoğan'dan Türkiye'deki Suriyelilere vatandaşlık açıklaması" (3 Temmuz 2016) https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/07/160703_erdogan_suriyeliler (Erişim Tarihi: 12 Eylül 2020).
[78]Yeniçağ Gazetesi, "Erdoğan'ın Suriyelilere vatandaşlık açıklaması" (13 Aralık 2019). https://www.yenicaggazetesi.com.tr/erdoganin-suriyelilere-vatandaslik-aciklamasi-260307h.htm (Erişim Tarihi: 12 Eylül 2020).
[79] Euronews, "Göç İdaresi'nden 'önceden belirlenen Suriyelilere vatandaşlık veriliyor' iddiasına cevap" ( 23 Aralık 2019) https://tr.euronews.com/2019/12/23/goc-idaresi-nden-onceden-belirlenen-suriyelilere-vatandasl-k-veriliyor-iddias-na-cevap (Erişim Tarihi: 12 Eylül 2020).
[80] T24, "Süleyman Soylu: Bu güne kadar 76 bin 443 Suriyeliye vatandaşlık verdik" (7 Ocak 2019) https://t24.com.tr/haber/suleyman-soylu-bu-gune-kadar-76-bin-443-suriyeliye-vatandaslik-verdik,791996 (Erişim Tarihi: 12 Eylül 2020).

vatandaşlığı talep eden Suriyelilerin toplam oranının 2017'de %70,2'den, 2019'da %78,3'e çıktığı" belirlenmiştir (Erdoğan, 2019, s. 174).

### 3.5. Göç Yönetiminin Ana Sorunu Olarak Statü Belirleme

Erken Cumhuriyet döneminden ve de özellikle 80'li yıllardan günümüze kadar Türkiye'nin göç yönetimine baktığımızda statü belirleme sorunsalının tüm bu süreci yatay bir biçimde kesen bir problem olduğunu görmekteyiz. Sığınma eylemi bir kişiye menşe ülkesi tarafından gerekli korumanın sağlanamıyor oluşunun bir sonucudur. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 14. maddesine göre "herkesin, sürekli baskı altında tutulduğunda, başka ülkelere sığınma ve kabul edilme hakkı vardır". Ancak bu madde, uluslararası hukukta bugün temeli olmayan birtakım kanıları yarattığı gerekçesiyle eleştirilmektedir (Weiss, 1954). Çünkü sığınma konusunda, devletlerin kişiyi ülkeye kabul etme ve koruma sağlanması gibi bir yükümlülüğü uluslararası hukuk çerçevesinde yoktur (Boed, 1994, s. 8). Ancak teamül hukukun bir ilkesi haline gelmiş geri gönderme yasağına tüm devletler uyma yükümlüğü altındadır. Kişinin kendi menşe ülkesinin korumasından yararlanamadığı ve uluslararası bir korumaya ihtiyaç duyduğu bu belirsizlik halinin mümkün olduğunca azaltılması, kişinin temel insan haklarına ulaşımı noktasında hayati bir öneme sahiptir. Bu nedenle statü belirlenmesi işlemi kişinin temel haklara erişimiyle doğrudan bağlantılı bir konudur. Yalnızca sığınmacılar açısından değil devletler açısından da sürecin yönetiminde boşluklar veya belirsizlikler oluşmaması adına statü belirleme işlemleri önemlidir. Dinçer (2018), "statü belirleme sürecinde mültecilerin hassas grup üyesi olmaları -refakatsiz göçmen, LGBTİ+, yalnız kadın, engelli vs.- statü edinmelerine yönelik avantaj sağlayabilir olsa da mülteci statü belirleme sürecinin çok uzun yıllar sürebildiği" ni vurgulamıştır. (s. 393).

Türkiye'nin göç yönetiminin dönüşümüne statü belirleme sorunsalı çerçevesinde baktığımızda değişen ve aynı kalan noktalar görmekteyiz. Öncelikle, statü belirlenmesi ile doğrudan bağlantılı olan, süreç boyunca değişmeden kalmış ve yakın bir zamanda da değişmesi mümkün görünmeyen coğrafi sınırlama bu konunun merkezinde durmaktadır. Çalışma boyunca farklı bölümlerde de değinildiği üzere 1951 Cenevre Konvansiyonu'na konan coğrafi sınırlamanın iki temel nedeni vardır diyebiliriz: Türkiye'nin göçün kaynağı olabilecek ülkelerin merkezinde konumlanmasından kaynaklı bir "göç merkezi" haline gelme korkusu ve geçmişten bugüne Türkiye'ye doğru gerçekleşen hareketliliklerin geçici olacağına olan inanç ya da başka bir ifadeyle buna inanma isteği. Göç konusu ulus devletler düzleminde insan hakları çerçevesinde değerlendirilmek yerine doğrudan devlet egemenliği ve bunun araçlarıyla ilişkilendirilen bir gündem maddesidir. Türkiye için de coğrafi sınırlama bu anlamda stratejik bir araca dönüşmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin göç tarihine baktığımızda da 1951 Konvansiyonu çerçevesinde mültecilik statüsü verilmesi gereken bazı gruplara dahi bu statünün verilmediğini görüyoruz. Bunun nedeni kimi zaman dış politikanın o dönemdeki karakteristiği, kimi zaman da bu grupların kalıcı olabileceğinden duyulan korku olmuştur. Avrupa dışından gelenlere baktığımızda ise Iraklı Kürt sığınmacıların durumundan günümüzde Suriyeli sığınmacıların durumuna kadar her zaman bir ulusal güvenlik tehdidi söyleminin özneleri olduklarını görüyoruz. Bu yüzden de göç yönetimi adına yapılan tüm düzenlemeler bu hareketlilikleri kontrol altına alma isteğinin ürünü olmuşlardır. Bunun en somut örneklerinden biri de -düzensiz ve kitlesel göç çerçevesinde- BMMYK ile Türk devleti makamlarının ilişkileri olmuştur. 1994 Yönetmeliği öncesinde İskân Kanunu çerçevesinde yalnızca Türk soyu ve kültüründen gelen yabancılar göçmen olarak ülkeye kabul edilmekte ve yerleşimleri sağlanmaktaydı. Bu kümenin dışında kalan göçmenlere ise Türkiye yalnızca geçici bir ikamet sağlamakta ve bu kişilerin mülteci statü

belirleme işlemlerinin yapılması ve üçüncü bir ülkeye yerleştirilmeleri tamamen BMMYK tarafından yürütülmekteydi. 1990'lı yıllarda Türkiye'nin kitlesel ve düzensiz göç gerçeği ile yüzleşmesinin ardından uluslararası düzlemde de karşılaşılan eleştirilerin ve baskının artmasıyla Türkiye süreci kendi kontrolüne almak üzere 1994 Yönetmeliği'ni çıkarmış oldu.

1994 Yönetmeliği'nin getirdiği sistem ile statü belirleme işlemi için BMMYK ve Türk otoritelerin paralel biçimde yürüttüğü yeni bir prosedür ortaya çıkmış oldu. 2016 yılında Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün göç sürecinden sorumlu tek kurum haline gelmesine kadar BMMYK hem mülteci statüsü belirleme işlemleri hem de üçüncü ülkeye yerleştirme işlemlerini yürütmüştür. Hem 1994 Yönetmeliği'ne hem de 2013 sonrasında YUKK ve Geçici Koruma Yönetmeliği'ne baktığımızda BMMYK ile ilişki hep "işbirliği" adı altında düzenlenmiştir. Ancak BMMYK'nın rolü işbirliğinin çok ötesine geçmiştir. BMMYK'nın bu önemli rolü ise 2016'ya kadar Ev Sahibi Ülke Anlaşması yapılmadığı için zayıf bir yasal düzlem üzerinde ilerlemiştir. 1994 Yönetmeliği çerçevesinde Avrupa dışından gelenlerin yönetmelikteki "sığınmacı" tanımı içerisinde olduğunu anlıyoruz. Toplu olarak sınırlarımıza gelen kişilerin için sınırda durdurulmaları esasken giriş yapmaları halinde kamplarda geçici olarak "misafir" edilecekleri düzenlenmiştir. Dolaylı ve eksik bir geçici koruma sağlandığını söyleyebiliriz. 2011 yılında Suriye göçünün başladığı döneme baktığımızda da "misafir" söyleminin kamuoyunda dolaşıma sokulmasıyla başlayan yaklaşım "uyum" tartışmalarına evrilmek zorunda kalmıştır.

YUKK ve Geçici Koruma Yönetmeliği ile oluşturulan yeni sistemin statü belirleme konusunda yarattığı sorunlara değinecek olursak uluslararası koruma, geçici koruma ve bu iki koruma rejimi arasındaki ilişki açısından bakabiliriz.

YUKK sürdürdüğü coğrafi sınırlama ile birlikte üçlü bir koruma rejimi getirmiştir. 1951 Cenevre Sözleşmesi dayanak alınarak belirlenen mülteci statüsü yalnızca Avrupa'da meydana

gelen olaylar neticesinde ülkemize gelen yabancılara verilecektir. İkincil koruma yine uluslararası hukukta belirlendiği şekliyle Cenevre Konvansiyonu'nun sunduğu mültecilik çerçevesine giremeyen ancak yine de ülkesine geri gönderilmesi mümkün olmayan kişileri kapsayacak bir koruma biçimi olarak düzenlenmiştir. Ancak Cenevre Konvansiyonu'nu gereği mülteci olan ancak Avrupa dışından gelen yabancılara verilecek olan şartlı mültecilik statüsünün uluslararası hukukta bir karşılığı bulunmamaktadır. Önceki sistemde de sığınmacı statüsünde kalmak zorunda olan bu kişiler için sağlık, eğitim gibi temel hizmetlere ulaşım bakımından yaşanan zorlukları ortadan kaldırmak adına olumlu bir adımdır ancak yine bu kişilerin Türkiye'de kalışlarına ancak üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar geçici olarak izin verilir. Ayrıca "hem mültecilere, hem şartlı mültecilere hem de ikincil koruma sahiplerine uzun dönem ikamet izni verilmemektedir" (YUKK, m.42/2). Mültecilik ve Şartlı Mültecilik statüleri arasında sosyal ve ekonomik haklara erişim bakımından çok fazla farklılık olmamakla birlikte (Açıkgöz & Arıner, 2014), "mülteci veya ikincil koruma sahibi kişiler statü alınmasından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilirlerken şartlı mülteciler uluslararası koruma başvurusu tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabilir" (YUKK, m.89/4). Ayrıca şartlı mültecilere "kamu düzeni veya kamu güvenliği nedeniyle belirli bir ilde ikamet etme, belirlenen süre ve usullerle bildirimde bulunma yükümlülüğü getirilebilir" (YUKK, m.82). Şartlı mülteciler için kalıcı tek çözüm üçüncü ülkeye yerleştirilmektir (İneli-Ciğer, 2017). Avrupa dışından gelen mültecilerin Türkiye'deki bu belirsiz bekleyişleri, onları nihayetinde Avrupa'nın başka bir yerinde koruma bulmak amacıyla insan kaçakçılarına sürüklemektedir (Soykan, 2012).

Bireysel olarak sınırlara gelen sığınmacılar ile kitlesel olarak yaşanan göçlerde devletlerin yaklaşım ve politikaları her zaman farklı olmaktadır çünkü kitlesel hareketlilikler doğrudan bir ulusal güvenlik tehdidi olarak düşünülmektedir. Bu noktada "1951 Sözleşmesi çerçevesindeki

mülteci statüsü ve uygulama ile şekillenen tamamlayıcı koruma statüsünün oluşturduğu koruma alanının dışında kalan ancak yine de bazı hususlar bakımından bu alan ile ilişkili olan ve kendine has birtakım özellikler taşıyan bir koruma yöntemi" (Dinçer, 2018) olarak geçici koruma devreye girmektedir. Geçici koruma, geri gönderme yasağı ile sıkı sıkıya bağlı bir durumdur. YUKK ve Geçici Koruma Yönetmeliği'nde yer aldığı şekliyle de devletler kitlesel akın durumlarında da bu kurala uymak durumundadırlar. Ancak Dinçer (2018), "geri gönderme yasağına uygun biçimde ülkeye kabul edilen kitleye sağlanan korumanın devletlerin takdirine bırakıldığını ve korumanın içeriği ülkeden ülkeye farklılık gösterebildiğini" belirtmiştir. Dolayısıyla uluslararası düzeyde geçici korumanın resmi bir tanımı yoktur ve bu konuda uluslar-üstü düzeyde bir zemin oluşturan tek düzenleme 2001 AB Geçici Koruma Direktifidir (İneli-Ciğer, 2015). Ancak daha önce de belirtildiği üzere bu direktif hiç uygulanmamıştır.[81] Peki neden kitlesel bir göç durumunda Cenevre Sözleşmesi'nin mülteci statüsü hükümleri devreye sokulamamaktadır diye sorduğumuzda, devletlerin geçici koruma rejimini devreye sokmak istemelerinin çeşitli nedenleri olabilir. Devletler tarafından öncelikle göçü ortaya çıkaran nedenlere değil de göçün kitlesel olup olmadığına odaklanılması, uluslararası hukuk çerçevesindeki olağan koruma rejimini işletmek yerine geçici korumayı devreye sokma eğilimi yaratmaktadır (Fitzpatrick, 1994). "Devletler arasında sorumluluğun paylaşılması konusunda etkin bir işbirliğinin gerçekleşememesi ve bunun sonucunda, bireysel başvuru değerlendirme kapasitesinin yetersiz kalması nedeniyle olağan sığınma usulünün işletilememesinin bu eğilimin nedenlerinden biri olabileceğini" belirten Öztürk (2017), "kitlenin taşıdığı özelliklerin 1951 Sözleşmesi'ndeki statü tanımıyla uyuşması durumunda (akının aynı kaynaktan aynı sebeplerle gerçekleşmesi; bu sebebin de kitleyi oluşturan bireylerin

[81] Klug'dan aktaran İneli-Ciğer (2015), Direktif'in hiç uygulamaya konmamasının nedenlerinden birinin Avrupa'da göç bakımından "çekici bir faktör" yaratmak istememeleri ve göç akınlarından daha az etkilenmesi muhtemel olan bazı üye devletlerin direktifin uygulanmasını istememelerinden kaynaklandığını belirtmiştir (s.201).

ırkı, dini, milliyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti yahut siyasal görüşleri nedeniyle zulüm ihtimâline maruz kalmaları ile ilişkili olması gerekmektedir) bireysel statü belirlemenin hızlandırılmış bir hali olarak *prima facie* (ilk bakışta) mülteci statüsü belirleme yönteminin de uygulanabileceğini" belirtmiş ancak bu yöntemin hiç denenmemesi uygulanamamasından ziyade "tercih edilmediği" çıkarımına varılmasına neden olduğunu, dolayısıyla burada "asıl tercihin 1951 Sözleşmesi rejiminin uygulanmaması yönünde kullanıldığını" vurgulamıştır (s.225).

Türkiye de "28.4.2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti'nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti'nden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızları ve mültecileri, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına almaya karar vermiştir" (GKY, Geçici Madde-1). Öncelikle YUKK 91. maddede düzenlendiği şekliyle "geçici koruma *kitlesel* olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen" yabancıları kapsamasına rağmen, GKY ile korumanın kişi bakımından kapsamı "*kitlesel veya bireysel* olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılar" olarak genişletilmiştir. Bu genişletmenin kanun ile değil yönetmelikle yapılmış olması yasallık ilkesinin ihlalidir. Statü belirleme süreci açısından baktığımızda ise bu düzenleme, bireysel statü belirleme işlemlerinin 3.5 milyondan fazla Suriyeli mülteci için işletilmesinin kapasite anlamında mümkün olmadığı gerekçesi üzerinde temellendirilebilir. Ancak öte yandan bu durum yukarıda belirtildiği şekliyle bir "tercih" olarak da ele alınabilir. Çünkü kitlesel olarak sınırlarımıza gelenler için bireysel statü belirleme işleminin yapılmamasının ötesinde bireysel olarak gelen kişilerin de uluslararası koruma başvurusu yapsalar dahi geçici koruma altına alınması bir tercihtir. Burada zorla yerinden edilmenin nedenleri yerine göçün kaynak ülkesine odaklanılmıştır. Fitzpatrick (2000) geçici korumanın, uygulayıcılarının politik amaçlarının arzulanan formlarını sunabilecek sihirli bir

hediye gibi olduğunu vurgulamıştır. Fitzpatrick'e göre devletler açısından geçici korumanın tercih edilmesinin belli sebepleri olabilir: geçici koruma kalıcı bir çözüm arama yolunda kitlesel göçe cevap vermek için ara (interim) bir araç olarak hizmet edebileceği için özellikle ağır bir sığınmacı yükü altına girmiş devletler için geçici koruma, kalıcı bir yükümlülük getirmediği ve bölgesel çözümleri öncelik haline getirmeye de olanak verdiği için çok çekici bir seçenek haline gelmektedir. İkinci olarak mülteci hukuku kapsamındaki yükümlülüklerinden bıkan devletler, mülteci korumasını hukuk alanından siyaset ve gönüllü insani yardım alanlarına kaydırmak için de geçici koruma rejimini kullanabilirler veya geçici koruma, genellikle sığınmacıların fiziksel transferi ve ev sahibi devletler için finansal desteği de içeren etkili sorumluluk paylaşımı ile ilişkilendirilir dolayısıyla bunun da bir aracı haline gelebilir. (Fitzpatrick, 2000, s. 287)**.**

Ara bir rejim olması dolayısıyla AB Geçici Koruma Direktifi'nde de belirtildiği gibi geçici koruma istisnai ve geçici bir rejimdir. Direktif'in 2. maddesine göre geçici koruma istisnai (exceptional) bir rejimdir dolayısıyla kalıcı bir koruma veya çözüm sağlanıncaya kadar kullanılan bir yöntem olmalıdır. Direktif'in 4. maddesine göre de süresi bir yıldır ve altı aylık periyotlarla en fazla bir yıla kadar uzatılabilir. Ancak Türkiye'de uygulanan geçici koruma için bir süre üst sınırı belirlenmemiştir. Bu durum geçici korumanın Türkiye deneyimi özelinde "geçici olmadığı" başka bir ifadeyle "kalıcı" bir koruma rejimi şeklinde inşa edildiği şeklinde yorumlanamaz. Aksine bir belirsizlik ve güvencesizlik durumu yaratılmıştır. Özellikle de "geçici koruma kararı Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından alınır" (GKY, m.9) düzenlemesi ile 3.6 milyon insanın statüsünü belirleyen bir kararın tek kişi olarak Cumhurbaşkanına bağlanmış olması bu güvencesizlik durumunu arttırmaktadır. Cumhurbaşkanı yalnızca geçici koruma kararını değil; "a) geçici koruma kapsamına alınacakları, b) geçici korumanın başlangıç tarihini ve gerekli görülmesi halinde süresini, c) geçici koruma süresinin uzatılması veya sona erme koşullarını, ç) geçici

korumanın ülke genelinde veya belirli bir bölgede uygulanıp uygulanmayacağını, d) kurul tarafından karar alınabilecek ve takip edilebilecek hususları, e) 15 inci maddeye istinaden alınan geçici koruma kapsamında ülkemize kabul işlemlerinin sınırlandırılması veya durdurulmasıyla ilgili hususları, f) gerekli görülen diğer hususları da belirlemeye yetkili" tek kişidir (GKY, m.10).

Geçici korumanın topluca sona erdirilmesi de yine Cumhurbaşkanı kararına bağlıdır. Geçici koruma sona erdirildiğinde bu kapsamdaki kişiler için üç olasılık ortaya çıkmaktadır: "a) geçici korumayı tamamen durdurarak geçici korunanların ülkelerine dönmesi, b) geçici korunanlara, koşullarını taşıdıkları statünün toplu olarak verilmesine ya da uluslararası koruma başvurusunda bulunanların başvurularının bireysel olarak değerlendirilmesi, c) geçici korunanların, Kanun kapsamında belirlenecek koşullarda Türkiye'de kalmalarına izin verilmesine Cumhurbaşkanı karar verebilir" (GKY, m.11). Bu noktada statü belirleme işleminin geçici koruma altındaki kişiler için en sorunlu kısmı ortaya çıkmaktadır. "Geçici korunanlar kanuna göre belirlenen uluslararası koruma statülerinden herhangi birini doğrudan elde etmiş sayılmamakla" birlikte (GKY, m.7/3) **"**geçici korumanın uygulandığı süre içinde, GKY kapsamındaki yabancıların bireysel uluslararası koruma başvuruları, geçici koruma tedbirlerinin etkin şekilde uygulanabilmesi amacıyla işleme konulmaz" (GKY, m.16). 11. madde kapsamında geçici korumanın toplu şekilde sona erdiği durumda dahi kişilerin toplu ya da bireysel olarak uluslararası koruma başvurularının değerlendirilip değerlendirilmeyeceği Cumhurbaşkanı takdirine bırakılmıştır. 3.6 milyon geçici korunan kişi içerisinde mülteci statüsünde olabilecek kişiler için 1951 Cenevre Sözleşmesi hükümlerinin işletilmemesi söz konusudur. Öztürk (2017), "böyle bir durumun uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklere uygun gerçekleştirilebilmesi ise ancak Sözleşme'nin derogasyon hükümlerine uygun bir halin varlığı durumunda" mümkün olduğunu belirtmiştir (s.249). "Uluslararası sözleşmelerde olağanüstü durumlarda devletlere taraf

oldukları sözleşmelerden kaynaklanan bazı insan hakları yükümlülüklerini belirli koşullara bağlı olarak askıya alma yetkisi" anlamında "derogasyon" (İşcan, 2020) Cenevre Sözleşmesi için 9. maddede yer almaktadır. Buna göre "sözleşmenin hiçbir hükmü bir Taraf Devletin, savaş zamanında veya diğer vahim ve özel hallerde, belli bir kimse hakkında bu kimsenin gerçekte bir mülteci olduğu ve kendisiyle ilgili söz konusu tedbirlerin, bu devletin milli güvenliği açısından devamının gerektiği tespit edilinceye kadar, milli güvenliği için elzem saydığı tedbirleri geçici olarak almasını engellemeyecektir". Ancak bu konuda ne kanunda ne yönetmelikte Sözleşme'nin derogasyon hükmü olan 9. maddesinde yer alan "milli güvenliğe tehdit oluşturan bir halin var olması" şartına gönderme yapılmadığı görülmektedir (Öztürk, 2017). Geçici koruma altındaki kişilerin uluslararası koruma yapamaması düzenlemesinin istisnası "ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış olanların, silahlı faaliyetlerine kalıcı olarak son verdiklerinin anlaşılması halinde, bireysel uluslararası koruma statü belirleme işlemlerine erişimleri sağlanır" (m.14/3) şeklinde GKY'de yer almıştır. Suriye'de devam eden iç savaş durumuyla ilgili olarak kişilerin söz konusu faaliyetlere son vermesini teşvik edici bir araç olarak getirilen bu düzenleme açık bir ayrımcılığın göstergesidir. Menşe ülkesinde hiçbir şekilde silahlı faaliyetlerde bulunmamış ve silahlı çatışmaya katılmamış olan kişilerin, "sakıncalı" görülen bu kişilerden daha dezavantajlı bir durumda bırakılması söz konusudur. Bu durum "herkesin, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit" olduğunu düzenleyen Anayasa'nın 10. maddesine aykırıdır. Türkiye'nin de taraf olduğu BM Siyasi ve Medeni Haklar Sözleşmesi'nin 26. maddesindeki "herkes yasalar önünde eşittir ve hiçbir ayrım gözetilmeksizin yasalarca eşit derecede korunur. Bu bakımdan, yasalar her türlü ayrımı yasaklayacak ve ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal ya da başka fikir, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet, doğum veya diğer statüler gibi, her bağlamda ayrımcılığa karşı eşit ve etkili korumayı

temin edecektir" düzenlemesine de aykırıdır. Vurgulanması gereken diğer bir konu da Suriyelilerin uluslararası koruma başvurusu yapabilseler ve Cenevre Sözleşmesi çerçevesinde mültecilik şartlarını taşısalar dahi coğrafi sınırlama nedeniyle sahip olabilecekleri statü şartlı mülteci statüsüdür. Dolayısıyla üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar yalnızca geçici olarak Türkiye'de ikamet edebilirler. Bu durumda Suriyeli mülteciler için üç ana çözüm vardır: gönüllü geri dönüş, yeniden yerleştirme ve yerel entegrasyon (Long'dan aktaran İneli-Ciğer, 2017). Erdoğan'ın 2019 Barometresi çalışması kapsamında görüşme yapılan Suriyelilerin geri dönüşe dair fikirlerine baktığımızda "Suriye'ye dönmeyi hiçbir şekilde düşünmüyorum" diyenlerin %16,7 olan oranının %51,8'e çıktığı görülüyor. "Herhangi bir şart ortaya koymaksızın hiçbir şekilde geri dönmeyeceğini" ifade edenlerin oranındaki yükselişin Türkiye'deki Suriyelilerin geleceği ve uyum süreçleri açısından özenle değerlendirilmesi oldukça önemlidir (Erdoğan, 2020, s. Tablo-108). "Türkiye ve Suriye dışında başka bir ülkeye gitmek ve oraya yerleşmek ister miydiniz?" sorusuna verilen cevaplarda ise ilk sırada %58,6 ile net bir ifadeyle "Hiçbir şekilde gitmeyi düşünmem" cevabı alınırken "fırsatım olsa giderim" diyenlerin oranı 2017 yılında %23 iken 2019'da %34,1'e çıkmıştır (Erdoğan, 2020, s. Tablo-121).

Önceki bölümlerde de vurgulandığı üzere hem YUKK'ta hem GKY'de "milli güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığının korunması" getirilen sınırlamaların gerekçelerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Uluslararası koruma haricinde tutulacaklar ve geçici koruma kapsamına alınmayacak yabancılar düzenlemelerine baktığımızda da söz konusu gerekçelerle kişilerin koruma dışında tutulabileceklerini görüyoruz. GKY madde 15'e göre "Cumhurbaşkanı, milli güvenliği, kamu düzenini, kamu güvenliğini veya kamu sağlığını tehdit edebilecek şartların oluşması durumunda, uygulanmakta olan geçici koruma tedbirlerinin sınırlandırılmasına ya da süreli veya süresiz durdurulmasına karar verebilir". Geçici korumanın

sona ermesi yönetmelik ile değil kanun ile düzenlenmesi gereken bir durumken, söz konusu gerekçeler de fazlasıyla yoruma açık ve devlete geniş bir takdir yetkisi çerçevesinde hareket imkânı veren, dolayısıyla da sığınmacıları devletler karşısında güvencesiz bir zeminde konumlandıran gerekçelerdir. Geçici koruma BMMYK'ya göre a) nesnel bir değerlendirme temelinde karar verilecek şekilde göçü doğuran nedenin sona ermiş olması ve güvenli ve haysiyetli bir geri dönüşün sağlanabilmesi b) kişinin statüsünün örneğin mültecilik statüsü gibi başka bir statüye dönüştürülmesi c) koruma altındaki kişinin sorumluluklarının başka bir ülkeye devredilmesi d) kalıcı bir çözümün bulunması durumlarında sona erdirilmelidir (UNHCR, 2012, s. para. 20). Ancak ne korumanın topluca sona erdirilmesinde ne de kısıtlanması veya süresiz durdurulmasında buna benzer bir zemin oluşturulmamış hangi şart ve koşullarda korumanın sona ereceği düzenlenmemiştir.

Diğer bir eleştiri noktası ise YUKK'da yer alan "ilk iltica ülkesi" ve "güvenli üçüncü ülke" düzenlemesidir. Buna göre başvuru sahibi "ilk iltica ülkesinden geliyorsa, yani daha önceden mülteci olarak tanındığı ve koruması altında olduğu bir ülke" varsa başvurusu kabul edilmez ve ilk iltica ülkesine gönderilir. Aynı şekilde uluslararası koruma başvurusu yapılmış veya yapılma imkânı olan güvenli üçüncü bir ülkeden geliniyorsa başvuru kabul edilmez. Soykan (2012), bu tarz kısıtlayıcı bir uygulamanın, devletin sığınma talebinin esaslarını inceleme sorumluluğundan kaçarak, sığınmacıların belirtilen üçüncü güvenli ülke ya da ilk iltica ülkesinden çok daha etkili bir koruma elde edebilecekleri diğer ülkelere geçişlerinin önünü kapattığını belirtmektedir (s.6).

Geçici korumanın belli bir süreyle sınırlı olan istisnai bir rejim olmasının diğer bir sonucu da 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında olan mültecilerden daha kısıtlı haklara sahip olmalarıdır. Ancak daha önce de belirtildiği üzere geçici korumayla ilgili devletleri bağlayıcı uluslararası bir düzenleme olmadığı için sağlanan haklar konusu da uygulamada ülkeden ülkeye değişiklik

gösterebilir. Ancak Öztürk'e (2017) göre, "hiç kuşkusuz, kişi yönünden kapsamı açısından herkese uygulanma kabiliyetini taşıyan uluslararası insan hakları sözleşmelerinde yer alan temel hak ve özgürlüklerin geçici korunanlar bakımından da sağlanması uluslararası hukuktan kaynaklanan bir yükümlülük olarak değerlendirilmelidir" (Öztürk, 2017). Hataway ve Neve (1997), geçici koruma altındaki kişiler henüz bireysel statü belirlenmesi işlemleri başlamamış olsa bile asgari olarak sığınma ülkesinde yasadışı bulunup bulunmadıklarına bakılmaksızın 1951 Cenevre Sözleşmesi çerçevesinde mültecilere tanınan hakların geçici koruma altındaki kişilere de tanınması gerektiğini çünkü geçici koruma altına alınmış insanlar arasında zaten mülteci statüsü çerçevesine girecek birçok insan olabileceğini belirtmişlerdir. (s.159, 160) Hathaway'in (2005) sınıflandırdığı hak kategorilerine göre[82]; Hathaway ve Neve (1997) geçici koruma altındaki kişilerin en azından "sığınmacının hiçbir bağlantı aranmaksızın sahip olması gereken haklar" ve "sığınma ülkesinde sadece fiziksel anlamda bulunması sebebiyle sahip olması gereken haklar"a[83] sahip olmaları gerektiğini söylemişlerdir (s.158). Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan bu haklar dışında İneli-Ciğer (2015) "kişilerin evrensel insan hakları sözleşmelerinde korunan temel insan haklarından yararlanmaları" gerektiğini belirtmiş ve çeşitli yargı kararları, BM Kararları ve Uluslararası Sözleşmelerin kesişim kümelerini değerlendirerek geçici korumadan yararlanan kişilere sağlanması gereken hakları şu şekilde sıralamıştır (s.81-82):

- "Ayrım gözetmemeye dayalı insani muamele görme hakkı

[82] Hathaway (2005), sığınmacıların sahip olması gereken hakları 1) sığınmacının herhangi bir bağlantı aranmaksızın sahip olması gereken haklar, 2) sığınma ülkesinde sadece fiziksel anlamda bulunması sebebiyle sahip olması gereken haklar, 3) ülkede yasal şekilde bulunması sebebiyle sahip olması gereken haklar, 4) ülkede yasal biçimde kalması sebebiyle sahip olması gereken haklar, 5) ülkede uzun süreli ikamet etmekte bulunması sebebiyle sahip olması gereken haklar olarak sınıflandırmıştır (s. 160-192).

[83] Cenevre Sözleşmesi'ne göre "hiçbir bağlantı aranmaksızın sağlanması gereken haklar": Ayrımcılık yasağı (m.3), Taşınır ve taşınmaz mal elde etme (m.13), Mahkemelere erişim (m.16), Vesika usulü (m.20), Eğitim (m.22), Resim, harç ve vergiler (m.29), Geri gönderme yasağı (m.33), Entegrasyon ve vatandaşlık (m.34). Sayılan bu haklara ek olarak "Sığınma ülkesinde sadece fiziksel olarak bulunmadan dolayı sağlanması gereken haklar": Din özgürlüğü (m.4), Kimlik belgesi (m.27), Yasadışı bulunuştan dolayı ceza almama (m.31/1), yasadışı bulunuştan dolayı sadece gerekli durumlarda hareketin kısıtlanması (m.31/2) (Hathaway, 2005, s. 160-173).

- Din ve vicdan özgürlüğü hakkı
- Kimlik belgelerine ulaşım hakkı
- Sığınılan ülkeye yasa dışı giriş nedeniyle cezalandırılmama hakkı
- Geri göndermeme ilkesinin gözetilmesi
- Eğitim hakkı
- Geçici korumadan yararlanan kişilerin insan haysiyetine uygun bir yaşam sürdürebilmeleri için yemek, su, barınak, acil sağlık hizmetlerine ulaşım gibi temel ihtiyaçlara erişim hakkı".

Türkiye'de geçici koruma altındaki kişilere verilen hakları, bahsedilen çerçeve içerisinde değerlendirecek olursak; GKY'de koruma altındaki kişilere verilen haklara baktığımızda "geri gönderme yasağı" (m.6), "sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim**,** sosyal hizmetler ve yardımlar ile tercümanlık hizmetleri" (m.26) ve "geçici koruma kimlik belgesi verilmesi" (m.22) düzenlemelerini görüyoruz. Ancak "taşınır ve taşınmaz mal edinme, mahkemelere erişim, resim ve harçlar, din özgürlüğü ve vesika usulüne" yönelik düzenleme bulunmamaktadır. Bunun yanında GKY madde 35'e göre "yönetmelikte belirlenen yükümlülüklerin kısmen veya tamamen ya da istenilen sürede yerine getirmeyenlerin uyarılara uymamaları durumunda, eğitim ve acil sağlık hizmetleri hariç, diğer haklardan faydalanmalarında tamamen veya kısmen kısıtlamaya gidilebileceği" düzenlenmiştir. Öztürk (2017), GKY'nin bu maddesi ile, "temel hak ve özgürlükleri orantısız ve öngörülemeyecek biçimde sınırlandırmaya hatta bu hakların özüne dokunabilmeye yol açma riskine sahip bulunduğu" belirtmiştir (Öztürk, 2017). Kimlik belgesi verilmesi hakkına baktığımızda da GKY madde 25'e "göre geçici koruma kimlik belgesinin yalnızca "Türkiye'de kalış hakkı" sağladığı ancak "YUKK'da düzenlenen ikamet izni veya ikamet izni yerine geçen belgelere eşdeğer sayılmayacağı, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanımayacağı, süresinin ikamet izni toplamında dikkate alınmayacağı ve sahibine Türk

vatandaşlığına başvuru hakkı vermeyeceği" ni de hatırlamak gerekir. Geri Gönderme Yasağı açısından bakıldığında ise uluslararası mülteci hukukunun bu temel ilkesinin 2016 yılında bir KHK değişikliği ile delindiğini vurgulamalıyız. YUKK'un 53. maddesinin 3. fıkrasına göre "sınır dışı etme kararına karşı yargı yolu açıktır ve yargılama sonuçlanıncaya kadar yabancı sınır dışı edilemez". Ancak "29.10.2016 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 676 sayılı Kanun Hükmünde Kararname" ile bu fıkra değiştirilerek; "1) terör örgütü yöneticisi, üyesi, destekleyicisi veya çıkar amaçlı suç örgütü yöneticisi, üyesi veya destekleyicisi olanlar 2) kamu düzeni veya kamu güvenliği ya da kamu sağlığı açısından tehdit oluşturanlar 3) uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından tanımlanan terör örgütleriyle ilişkili olduğu değerlendirenler hakkında verilen sınır dışı kararlarına karşı yargı yoluna başvurulması sınır dışı işleminin gerçekleştirilmesini durdurmayacaktır". Mülteci-Der (2019), "bu ifadenin YUKK'tan çıkarılması ulusal ve uluslararası hukukun amir hükmü olan Geri Gönderme Yasağı ile adalete etkin erişim, ilticaya etkin erişim, özgürlük ve güvenlik hakkı, işkence yasağı, ailenin bütünlüğü hakkı gibi birçok temel hak ve özgürlüklerle ilişkinin yeniden kurulmasının ve hukuk devleti olmanın bir gereğidir" değerlendirmesini yapmıştır. Nitekim bu düzenleme Anayasa Mahkemesi'nin "30 Mayıs 2019 tarihli ve 2016/22418 Sayılı kararı" doğrultusunda 6.12.2019 tarihli ve 7196 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile YUKK'tan çıkarılmıştır. Diğer bir hak olarak "yasa dışı giriş dolayısıyla cezalandırılmama" konusuna baktığımızda ise "Giriş ve Kayıt Altına Alma" başlığında da belirtildiği üzere Türkiye'ye yasa dışı giriş veya yasa dışı çıkış bir sınır dışı nedenidir ve bu düzenleme 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne de aykırılık teşkil etmekle beraber kişilerin uluslararası koruma başvurusu yapmalarının önünü de kesmektedir. Ancak kişi "kendiliğinden" valiliklere gider ve yasa dışı girişi için "makul nedenler" sunabilirse sınır dışı edilmez. Geçici koruma altındaki kişi için de aynı şekilde "kendiliğinden" yetkililere başvuru yaparsa idari para cezası

uygulanmaz ancak kişinin "geçerli nedenleri" yoksa idari para cezası uygulanır. Ancak yoruma açık ifadelere dayandırılan bu kısıtlamalar ve idari para cezası da söz konusu hakkı delen bir uygulamadır. Diğer bir nokta da hem uluslararası koruma hem de geçici koruma altındaki kişilere belirlenen ilde ikamet etme zorunluluğunun getirilmesidir. Ayrıca geçici koruma altındakiler ilk kayıt oldukları kent dışında başka bir kente taşındıklarında temel haklardan yararlanamama durumuyla da karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu düzenlemeler de herkesin sahip olduğu seyahat ve hareket özgürlüğüne son derece zarar vermektedir. Erdoğan'ın 2019 Barometresi çalışmasında Suriyelilerin mağdur olduklarını ifade ettikleri sorunlardan biri "Türkiye'deki yasal statülerinin güvencesizliği ve buna bağlı olarak ülkedeki geleceklerinin belirsizliği" olmuştur:

> "An itibariyle 'geçici koruma altında' olan Suriyeliler, bu statülerinden dolayı Türkiye'de bir gelecekleri olup olmadığı konusunda endişe duyduklarını ifade etmektedir. Ayrıca, bu güvencesiz hukuksal statülerinin bugün dahi Türkiye'de yapabileceklerini sınırlandırdığını ifade etmektedirler. Bu sınırlamalar içinde seyahat etme ve iş hayatlarındaki pek çok opsiyonlarını sınırlandırabilecek finansal işlem kısıtlamaları ile iş kurma ve mal alma gibi konulardaki karmaşıklığı saymaktadırlar. Ayrıca, yukarıdaki maddeyle de ilgili olarak, Suriyeliler mevcut statülerinin kendilerine hangi hakları tanıdığını ve hangi sorumlulukları yüklediğini de net olarak bilmediklerini ifade etmektedir. Son olarak Suriyeliler zaten belirsiz ve kısıtlayıcı durum içinde devletin sıkça uygulama ve düzenlemelerini değiştirebildiğini, bu durumun da kendilerinin hayatını daha da zorlaştığını ifade etmektedir. Özellikle de Suriyelileri temsil eden veya onlara yol gösterecek kurumların bulunmadığı bir ortamda bu sıkıntıların daha da arttığı belirtilmektedir" (s.144).

Önceki bölümlerde anlatıldığı üzere yabancılar çeşitli nedenlerle idari gözetim altına alınabilirler. Statü belirleme sorunsalı açısından ise bunun önemi yabancıların idari gözetim şartları altındayken uluslararası koruma başvurusu yapmalarının zorlaşmasıdır. BMMYK tarafından yürütülen uluslararası koruma ve üçüncü ülkeye yerleştirme işlemlerinin 2016 yılında GİGM tarafından devralınmasından önceki ikili statü belirleme süreci boyunca, özellikle de Türkiye üzerinden Avrupa'ya geçmeye çalışan düzensiz transit göçmenler açısından bu oldukça zorlayıcı bir durum olmuştur (Soykan, 2012). 2019 yılında getirilen idari gözetime alternatif yükümlülükler ile de kişilerin seyahat ve hareket özgürlüğü bir kez daha kısıtlanmıştır. Ayrıca

YUKK madde 79'da düzenlendiği üzere "sınır dışı edilmek üzere idari gözetim altında bulundurulan" ve yine "kamu düzeni ve kamu güvenliği gerekçeleri öne sürülerek tehlike oluşturduğu düşünülen kişilerin başvuruları da "Hızlandırılmış Değerlendirme" kapsamındadır". Hatırlanacağı üzere söz konusu değerlendirme üç günlük mülakat ve beş günlük karar süreleri şeklinde uygulanır ve yalnız yargı yolu açıkken itiraz yolu kapalıdır. Bu düzenleme de statü belirleme süreçleri açısından kişileri dezavantajlı bir durumda bırakmaktadır. AİHM tarafından da sınır dışı etme, gözetim altına alma ve sığınmacılara ve mültecilere muamele konularıyla ilişkili olarak Türkiye'nin AİHS'nin "işkence yasağı" nı düzenleyen 3. maddesi, "özgürlük ve güvenlik hakkı nı düzenleyen 5. maddesi ve "olağanüstü hallerde yükümlülükleri askıya alma" başlıklı 15. maddesinin ihlal ettiği gerekçeleriyle kararlar verilmiştir[84] (İneli-Ciğer, 2017).

2019 AB İlerleme Raporu'nda "GİGM tarafından Mart 2018'de Ankara'da pilot bir Mülteci Statüsü Belirleme (MSB) merkezi açıldığı ve ikinci bir merkezin de 2019'da İstanbul'da açılmasının planlandığı" belirtilmiştir. Rapora göre "bazı İl Göç İdaresi Müdürlüklerinde, uluslararası koruma statüsü kaydı için uzun bekleme süreleri ve birikmiş iş yükü söz konusudur" dolayısıyla bu girişimin esas amacı da bu iş yükünü azaltmak ve "Türkiye'deki Mülteci Statüsü Belirleme usullerinin AB müktesebatına daha fazla uyumlaştırılmasını sağlamaktır" (2019 İlerleme Raporu, 2019). Ancak GİGM tarafından bu statü belirleme merkezlerinin durumlarıyla ilgili herhangi bir rapor, bilgi, istatistik yayınlanmamıştır.

Genel anlamıyla uluslararası göçün ve bunun özelinde statü belirleme işleminin tartışıldığı düzlemlerden biri evrensel insan hakları düzlemidir. Her ne kadar göçe ilişkin meseleler insan hakları bağlamından ayrı düşünülemez olsa da genel olarak beyanname ve deklarasyon biçiminde

[84] Bkz: Jabari v Türkiye Davası, Başvuru No: 40035/98, (11 Temmuz 2000); Abdolkhani ve Karimnia v Türkiye Davası, Başvuru No: 30471/08 (22 Eylül 2009); ZNS v Türkiye Davası, Başvuru No: 21896/08 (19 Ocak 2010).

belgelerle ilan edilen "insanların yalnızca insan olmaktan kaynaklanan hakları", politik yönü de olan bir meseledir. Bu gerçeklikten koparak yalnızca insan hakları düzleminde dile getirilecek taleplerin ülkelerin tarihsel ve toplumsal olan yönetsel gerçeklik zeminlerinde bir karşılığı bulunmayabilir. Daha önce Arendt'e referansla da belirtildiği biçimde kişiler somut bir biçimde yurttaşlık haklarının özneleri haline getirilmelidirler. Dembour (2006) insan haklarının "çok soyut bir akıl yürütmeden türetildiğini" (s.6) belirtmiştir. Lukes (1993), "ilke esasen her yerde kabul edilmiştir. Ama aynı zamanda, kimi yerlerde daha fazla olsa da her yerde ihlal edilmektedir" (s.209) vurgusu yaparken, Kapur (2006), "Eğer tüm bu insan hakları belgelerine ve sözleşmelere rağmen dünyada bu kadar çok insan hakları ihlalleri varsa, insan haklarından sürekli söz etmek pek anlamlı olmayacaktır" değerlendirmesini yapmıştır. Literatürde bu yönde olan görüşe paralel bir biçimde statü belirlemeye ilişkin taleplerin de bu anlamda somut ve gerçekçi zeminlerde tartışılması gerekliliği de eklenmelidir. Bir diğer önemli nokta da yabancılar hukukunun istisnai karakterine ilişkindir. Yabancılara ilişkin hükümler uluslararası koruma altındaki kişiler için sonuç doğurmakla beraber, bizim kanuni düzenlememiz göz önüne alındığında geçici koruma altındaki kişiler için de sonuçlar doğurur. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin yapısına da baktığımızda da yabancılara genel olarak sağlanan tüm hakların mültecilere de sağlanması gerektiği, bunun da ötesinde "Mütekabiliyetten Muafiyet" gibi yabancılardan daha elverişli bazı haklara da sahip olmaları da öngörülmüştür. Ancak devletlerin yabancılar hukuku uygulamalarına baktığımızda, Erten'in (2015) de belirttiği şekilde "yabancıların haklarına dair en liberal düzenlemeleri içeren, yabancı cenneti sayılan hukuk düzenlerinde dahi, yabancı-vatandaş eşitliğinin mutlak anlamda sağlandığı görülmemekle" (s.52) birlikte yabancı-mülteci eşitliğinin de tamamen sağlanmasını beklemek gerçek dışı olabilir. Bu çalışmada teorik de olsa hukuka uygunluk vurgusu merkezde

olmaya devam edecek olsa da teori ve pratik arasındaki uçurumun da belirtilmesi gerekli görülmüştür.

## 4. ULUSLARARASI ÖRGÜTLER VE GÖÇ YÖNETİMİNE ETKİLERİ

Ulusal, bölgesel ve uluslararası göç yönetiminin en önemli ayaklarından biri uluslararası örgütlerdir. Her ne kadar ulus devlet merkezli bir bakış ön planda olsa da uluslararası örgütler de uluslararası ilişkiler alanının önemli aktörleri arasında yer almaktadır (Denk, 2015). Özellikle küreselleşen dünyada sınır aşan göç hareketlerinin de küresel bir mesele haline gelmesi dolayısıyla uluslararası örgütler bu konuda çeşitli politika araçları ile hem uluslararası düzeyde hem de gelişmemiş ve gelişmekte olan ülkelerin yönetim süreçlerine dahil olmaktadır. Bu çalışma çerçevesinde Birleşmiş Milletler ve dolayısıyla Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK), Avrupa Birliği (AB) ve Uluslararası Göç Örgütünün (IOM) Türkiye'nin Göç Yönetimi üzerindeki rolünü inceliyor olacağız.

### 4.1. Geçmişten Günümüze İşbirliği: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

Birleşmiş Milletler[85] ikinci dünya savaşının tüm dünyada bıraktığı büyük yıkımın ardından 1945'te kurulmuştur. Güncel olarak 193 üyesi olan BM'nin görev ve çalışmalarını temeli, amaç ve ilkelerin yazılı olduğu Birleşmiş Milletler Antlaşması ile belirlenmiştir (UN, 2020). Bu kurucu

[85]BM tarihi ve yapısının ayrıntılı incelemesi için bkz: Denk, E. (2015). *Birleşmiş Milletler Sistemi: "Uluslararası İlişkiler" den Küreselleşmeye.* Ankara: Siyasal Kitabevi.

antlaşma "26 Haziran 1945 tarihinde San Francisco'da imzalanmış ve 24 Ekim 1945 tarihinde yürürlüğe girmiştir" (UN, 2020). Antlaşma bir kolektif güvenlik kurumu olarak Milletler Cemiyetinin zayıflığının ve savaşlar arası sistemin ikinci bir dünya savaşına dönüşmesinden doğmuştur (MacFarlane & Khong, 2006, s. 65). "İnsan haklarına ve temel özgürlüklere saygının geliştirip güçlendirilmesini" kurucu metninin ilk maddesindeki dört temel ilkeden biri olarak sayan BM'nin kendisinden bu çerçevede beklenen görevleri, etkin bir şekilde yerine getirmediğini söylemek pek olanaklı gözükmese[86] de 1948 yılında Genel Kurul'da kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (Universal Declaration of Human Rights), bağlayıcı olmasa da, pek çok uluslararası hukuk sözleşmesine esin kaynağı olarak ciddi etkiler doğurmuştur (Denk, 2015, s. 134).

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, bir milletlerarası antlaşmayla kurulan bir kuruluş olmayıp, 1949 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından alınan bir kararla BM'nin yan organı olarak Cenevre'de kurulmuştur (Ekşi, 2019).

Kurucu antlaşmanın Birleşmiş Milletler örgütünün başlıca organlarını saydığı 7. maddesine göre "Genel Kurul, bir Güvenlik Konseyi, bir Ekonomik ve Sosyal Konsey, bir Vesayet Meclisi, bir Uluslararası Adalet Divanı ve bir de Sekreterlik kurulmuştur". Dolayısıyla BMMYK başlıca organlardan biri olarak sayılmamakla birlikte, aynı maddenin gerekli görülebilecek yardımcı organların Antlaşma'ya uygun olarak kurulabileceğini belirten ikinci fıkrasına göre kurulmuştur. Bu kuruluştan çok kısa bir süre sonra 28 Temmuz 1951 tarihinde "Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme" Cenevre'de kabul edilmiş ardından bu Konvansiyona Ek Protokol 31 Ocak 1967

[86]BM ve İnsan Hakları ilişkisinin ayrıntılı incelemesi için bkz: MacFarlane, S. N., & Khong, Y. F. (2006). *Human Security and the UN.* Bloomington: Indiana University Press. Normand, R., & Zaidi, S. (2008). *Human Rights at the UN: The Political History of the Universal Justice.* Bloomington: Indiana University Press.

tarihinde New York'ta imzalanmıştır. Konvansiyon ve Protokol 2020 yılı itibarıyla yaklaşık 150 ülke tarafından imzalanmıştır.[87]

Ekşi (2019), BMMYK'nın görevlerini şu şekilde özetlemiştir:

> "BMMYK, yetki alanına giren mültecileri koruma görevini, mültecilere ilişkin uluslararası antlaşmaların onaylanması ve sonuçlandırılmasını sağlayarak, başvurulara nezaret ederek ve değişiklik tekliflerini teşvik ederek; hükümetler ile özel antlaşmalar yapıp mültecilerin durumunu iyileştirerek ve korunmaya ihtiyaç duyanların sayısını azaltmak için tasarlanan önlemlerin hayata geçirilmesini teşvik ederek; gönüllü geri dönüşleri veya yeni topluluklara uyum sağlamayı teşvik eden hükümetlere ve özel çabalara yardım ederek; en muhtaç kategorileri dışlamamak suretiyle mültecilerin ülke topraklarına kabulünü teşvik ederek; mültecilerin mallarını, özellikle de yeniden yerleşimleri için gerekli olanları, transfer etmelerine izin almak için çaba göstererek; hükümetlerden sınırları dahilindeki mültecilerin sayıları ve durumlarıyla ilgili yasal düzenlemeler hakkında bilgi alarak; hükümetler ve ilgili hükümetler arası kuruluşlar ile yakın temas içinde olarak; mülteci sorunlarıyla ilgilenen özel örgütler ile kendisinin en uygun bulduğu biçimde temasa geçerek; mültecilerin refahı ile ilgili özel kuruluşların çabalarının düzenlenmesini kolaylaştırarak yerine getirir" (s. 348-349).

BMMYK'nın sorumluluk ve yetki alanı başlangıçta mültecileri kapsa da BMGK ve Ekonomik ve Sosyal Konsey (EKOSOK) tarafından zamanla verilen kararlar yetki alanının kapsamını mültecilerin ötesine genişletmiş ve böylece yeni görev ve yetki kategorileri de oluşmuştur (Uzun, 2016). BMMYK Tüzüğü[88]'nü de inceleyecek olursak ilk bölümün 3. maddesinde belirtildiği üzere "Yüksek Komiser, kendisine Genel Kurul veya Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından verilen politika talimatlarını izleyecektir." şeklinde düzenlendiğini görüyoruz.

Cenevre Sözleşmesinin 35. maddesine göre "Taraf Devletler, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği veya onun görevini devralacak diğer herhangi bir Birleşmiş Milletler kuruluşu ile, görevini yerine getirirlerken işbirliği yapmayı ve özellikle onların işbu Sözleşme hükümlerinin uygulanmasına nezaret etme görevini kolaylaştırmayı taahhüt ederler."

[87] İmzacı ülkelerin listesi için bkz: https://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html

[88] BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, s. 62-66

Kuruluşunun 70. yılında BMMYK, 135 ülkede 18.000 çalışanıyla 70 milyondan fazla zorla yerinden edilmiş insan için faaliyette bulunmaktadır. Günümüzde BMMYK ve uluslararası toplumun ilişkisine baktığımızda, bir yandan küresel yönetişimin ilkelerine, çok taraflılık ve uluslararası işbirliğine, güçlü devletler ve onların insan haklarına karşı ortak bir ortak bir küçümseyici tavır geliştiren otoriter liderleri tarafından meydan okunurken öte yandan Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi gittikçe işlevsiz hale gelmektedir; bu şartlar altında da zaten var olan mülteci konusunu çözmek ve yeni insani krizlerin önüne geçmek de son derece zorlaşacaktır (Crisp, 2020).

BMMYK'nın Türkiye'deki rolüne geçmeden önce 2018 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda kabul edilen Küresel Göç Mutabakatından da bahsetmek önemlidir. İçlerinde Türkiye'nin de olduğu Birleşmiş Milletlere üye 164 ülkenin katılımıyla 10 Aralık 2018 tarihinde Marakeş kentinde düzenlenen konferansta "Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat Metni" kabul edilmiştir. "Uluslararası koruma rejimi ve sorumluluk paylaşımı konusunda iş birliğinin önemini" vurgulayan, "hükümetlerin göçmen ve mülteci statüsündeki kişileri korumak ve güçlendirmek için küresel düzeyde, kapsayıcı mekanizmalar geliştirmeleri" adına bir yol planı da çizen "New York Mülteci ve Göçmenler Deklarasyonu"'nun 19 Eylül 2016 tarihinde BM Genel Kurulu tarafından 193 ülkenin imzası ile kabul edilmesi bu mutabakatın taahhüdü anlamına geliyordu (Göksel & Sert, 2018). Mutabakat 23 ilkeden oluşmaktadır[89] ancak

[89] Kanıta dayalı politikalara dayanarak doğru ve bölümlere ayrılmış verilerin toplanması ve bu verilerden yararlanılması; insanları menşe ülkelerinden ayrılmaya zorlayan ters etki yaratan etkenleri ve yapısal faktörlerin asgariye indirilmesi; göçün bütün aşamalarında doğru ve zamanlı bilginin temin edilmesi; bütün göçmenlere yasal bir kimlik ve uygun belgelendirme sağlanması; düzenli göç yollarının uygunluğunun ve esnekliğinin geliştirilmesi; insana yakışan işin temini için adil ve etik istihdam ile güvenlik koşullarının kolaylaştırılması; göçteki hassasiyetin ele alınması ve azaltılması; hayatların kurtarılması ve kayıp göçmenler için koordinasyonlu uluslararası girişimlerin oluşturulması; göçmen kaçakçılığına karşı uluslararası müdahalenin güçlendirilmesi; uluslararası göç bağlamında insan ticaretinin önlenmesi, ortadan kaldırılması ve insan ticaretiyle mücadele edilmesi; sınırların entegre, güvenli ve eşgüdüm içerisinde yönetilmesi; uygun izleme, değerlendirme ve yönlendirme için göç usullerinde kesinliğin ve öngörülebilirliğin güçlendirilmesi; göçmenlerin gözaltına alınmasının son çare tedbiri olarak kullanılması ve alternatif seçenekler üzerinde çalışılması; göç döngüsünde diplomatik koruma, yardım ve iş birliğinin artırılması; göçmenlerin

uluslararası bir anlaşma değildir dolayısıyla katılımcı ülkelere yasal olarak bağlayıcı olmayan bir işbirliği çerçevesi sunmaktadır. Özellikle sorumluluk paylaşımına vurgu yapılmış ve "hiçbir ülkenin küresel göç olgusunun zorlukları ve fırsatlarını tek başına ele alamayacağını ve menşe, transit ve varış ülkelerindeki topluluklara yönelik hem risk ve zorlukları hem de göçün genel faydalarını ele alan 360 derecelik bir bakış açısına ihtiyaç olduğu" belirtilmiştir. Mutabakat: "(i) düzenli göç, (ii) güvenli göç, (iii) sistemli/nizami göç, (iv) devletlerarası işbirliğine dayalı göç yönetişimi ve (v) egemenlik haklarını dikkate alan göç yönetişimi" olmak üzere beş temel unsur üzerinden yapılandırılmıştır (Özerim, Utku, & Yazgan, 2019).

Özerim, Utku ve Yazgan (2019), "Küresel Göç ve Mülteci mutabakatlarının, göçle ilgili konuları sadece belirli coğrafyaların tartışma konusu olmaktan çıkarıp konunun hükümetler arası işbirliği gerektirdiğinin uluslararası toplum nezdinde tekrar fark edilmesini sağlamaya yönelik girişimler" olmaları yönüyle oldukça önemli bulmakla birlikte Öztürk, mutabakatın, uluslararası göç hukuku alanında yeni bir söylem ortaya koymadığını, yeni bir kural getirmediğini, yeni bir yükümlülük doğurmadığını ya da yeni bir hak yaratmadığını dolayısıyla "Mutabakata dahil olan devletlerle olmayan devletler arasındaki farkın belirleyicisinin, dahil olan devletlerin mutabakatı uygulama yönündeki istek ve çabaları" olacağını belirtmiştir (Öztürk'ten aktaran Göksel & Sert, 2018). İneli-Ciğer de (2019), mutabakatın diğer ülkelerden çok daha fazla sayıda mülteciye ev sahipliği yapan ülkeleri desteklemek adına açık mekanizmalar ve somut ölçüler ortaya koymadaki

temel sosyal hizmetlere erişimlerinin sağlanması; tam kaynaşma ve sosyal uyumun gerçekleşmesi için göçmenlerin ve toplumların güçlendirilmesi; ayrımcılığın bütün türlerinin ortadan kaldırılması ve göç algısını şekillendirmesi için gerçeklere dayalı kamu söyleminin desteklenmesi; becerilerin geliştirilmesi için yatırım yapma ve becerilerin, niteliklerin ve yeterliliklerin karşılıklı tanınmasını kolaylaştırma; bütün ülkelerde sürdürülebilir kalkınmaya tam katkı sağlamak için göçmenlere ve diasporalara yönelik koşulların oluşturulması; göçmenlerin finansal katılımlarının ve daha hızlı, güvenli ve ucuz işçi dövizi transferlerinin desteklenmesi ve geliştirilmesi; sürdürülebilir entegrasyonun yanı sıra güvenli ve insan onuruna yakışan geri dönüş ve geri kabulün kolaylaştırılmasında işbirliğinin sağlanması; kazanılmış hak ve sosyal güvenlik yardımlarının taşınabilmesine yönelik mekanizmaların oluşturulması; güvenli, usule uygun ve düzenli göçe yönelik uluslararası işbirliği ve küresel ortaklığın güçlendirilmesi. Belgenin gayri resmi çevirisi için bkz: http://www.goc.gov.tr/files/files/k%C3%BCresel%20g%C3%B6%C3%A7%20mutabakat%C4%B1.pdf

başarısızlığını vurgulamıştır. Crisp (2020), benzer eleştirileri dile getirerek, paktın mülteci konusuna sürdürülebilir bir kalkınma anlayışıyla yaklaşılması gerektiğini vurgularken, sığınma arama hakkı, geri göndermeme ilkesi ve geri dönüşün ancak gönüllü, güvenli ve insanlık onuruna uygun bir çerçevede gerçekleştirilmesi gerektiği gibi temel koruma ilkeleri konusunda sessiz kaldığını belirtmiş ve paktın ne yeni bir fikir ortaya attığını ne de dünya mültecilerinin çoğunluğunu oluşturmalarına rağmen, ülkesi içinde yerinden edilmiş insanların durumuna ışık tuttuğunu belirtmiştir.

### 4.1.1. BMMYK Türkiye

Türkiye, Birleşmiş Milletler Antlaşmasını San Francisco'da imzalandığı aynı yılda, 1945 yılında mecliste onaylamıştır.[90] Böylelikle BMMYK Türkiye'deki faaliyetlerine 1960 yılında başlamıştır ve ardından 5 Ekim 1961 yılında "Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Konvansiyonu" onaylanarak Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.[91] Ancak mevcut işbirliğine resmiyet kazandıran ve sağlamlaştıran "Ev Sahibi Ülke Anlaşması"[92] 1 Eylül 2016'da imzalanmıştır (UNHCR, 2020). BMMYK ile Türkiye arasında ev sahibi devlet anlaşmasının olmadığı 1960-2016 yılları arasında BMMYK, Türkiye'de ancak Türk Devleti'nin izin verdiği ölçüde faaliyette bulunabilmekle birlikte ev sahibi anlaşmasının olmadığı dönemde dahi Türk mevzuatında BMMYK ile işbirliğini öngören hükümlerin yanı sıra iltica alanında bazı faaliyetlere

[90] "San Fransisco'da 26 Haziran 1945 Tarihinde Yapılmış ve İmzalanmış Olan Birleşmiş Milletler Antlaşması ile Milletlerarası Adalet Divanı Statüsünün Onanması Hakkında Kanun", Kanun No: 4801, Kabul tarihi: 15.8.1945, Resmî Gazete: 24.8.1945/6092.

[91] "Cenevre'de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun", Kanun No: 359, Kabul Tarihi: 29.8.1961, Resmî Gazete: 5.10.1961/10898.

[92] "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Arasında Ev Sahibi Ülke Anlaşmasının İlişik Notalarla Birlikte Onaylanması Hakkında Karar", Karar Sayısı: 2018/11629 Resmî Gazete: 05.06.2018/30442.

iştirak etmesine izin verilmesine ilişkin hükümler de yer almaktaydı (Ekşi, 2019, s. 352). BMMYK'nın Türkiye'deki faaliyetleri 2016 yılına kadar uluslararası kuruluşlarla yapılan 21 Ekim 1965 tarihli Standart Anlaşma çerçevesinde yürütülmüştür. Mecliste Ev Sahibi Ülke Anlaşması'nın onaylandığı 7094 sayılı Kanunun gerekçesinde belirtildiği üzere:

> "1 Eylül 1960 tarihinde Ankara'da faaliyetine başlayan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) Türkiye Ofisine 21 Ekim 1965 tarihinde imzalanan "Birleşmiş Milletler, Milletlerarası Çalışma Teşkilatı, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı, Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Teşkilatı, Milletlerarası Sivil Havacılık Teşkilatı, Dünya Sağlık Teşkilatı, Milletlerarası Telekomünikasyon Birliği, Dünya Meteoroloji Teşkilatı, Milletlerarası Atom Enerjisi Ajansı, Evrensel Posta Birliği ve Hükümetlerarası İstişari Denizcilik Teşkilatı ile Türkiye Hükümeti arasında Değiştirilmiş Standart Anlaşma" uygun düştüğü ölçüde (mutatis mutandis) uygulanmaktadır." Diğer yandan, 2011 yılından beri Suriye'de yaşanan siyasi ve insani kriz sebebiyle ülkemize sığınan ve ülkemizde geçici koruma altında bulunan Suriyeliler başta olmak üzere, çeşitli uyruklardan sığınmacıları barındıran Türkiye halihazırda dünyada en fazla sığınmacı barındıran ülke konumundadır. Bunun sonucu olarak, BMMYK tarafından dünyadaki en geniş mülteci statü belirleme faaliyetinin yanısıra, ikinci en kapsamlı yeniden yerleştirme programı ülkemizde icra edilmektedir. Bu itibarla 1 Eylül 2016 tarihinde Ankara'da imzalanan "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Arasında Ev Sahibi Ülke Anlaşması", söz konusu faaliyetlerin daha etkin şekilde sürdürülmesini ve ülkemizdeki sığınmacıların yaşam standartlarının daha da geliştirilmesine yönelik olarak yapılan yardım faaliyetleri konusunda ülkemizle BMMYK arasındaki işbirliğinin güçlendirilerek ileriye taşınmasını sağlayacaktır. Ayrıca, söz konusu Anlaşma ile 1960 yılından beri ülkemizde faaliyetlerini sürdürmekte olan BMMYK Türkiye Ofisinin hukuki çerçevesi, günümüz koşullarına uygun şekilde düzenlenmiş olacaktır".[93]

BMMYK'nın Türkiye'deki temel faaliyet alanları UNHCR Türkiye resmî sitesinde şu şekilde sayılmıştır:

- "Birleşmiş Milletler kuruluşlarının, Türkiye'nin Suriye mülteci krizine müdahalesini desteklemek amacıyla yürüttüğü çalışmalara liderlik etmek ve koordinasyonu sağlamak,
- Uluslararası koruma ihtiyacı içindeki kişiler için Türkiye'de mevcut olan koruma ortamını ve sosyal destek mekanizmalarına erişimi güçlendirmek,
- Türk yetkililerle yakın işbirliği içerisinde çalışarak kamplarda ve kentsel alanlarda yaşayan mültecilere insani yardım sağlamak,
- Ulusal sığınma sisteminin güçlendirilmesi için kurumsal ve yasal kapasite artırma aktivitelerine destek sağlamak ve katkıda bulunmak".

[93]Kanunun genel gerekçesi için bkz: https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=205829&pkanunnumarasi=7094

BMMYK'nın Türkiye'deki rolünün, göç alanına ilişkin yasal düzenlemelere paralel bir biçimde dönüştüğünü söyleyebiliriz. 1994 Yönetmeliği'nin uygulamaya konmasına kadar statü belirleme işlemleri BMMYK tarafından yapılmaktaydı. Sonrasında Türk otoriteleri ve BMMYK tarafından ayrı ayrı yürütülen paralel bir prosedüre dönüşmüştür (Kirişci, 1996; Zieck, 2010). Özellikle 1994-2010 yılları arasında Avrupa dışından gelen ve Türkiye tarafından şartlı mülteci statüsü verilen yabancıların güvenli üçüncü ülkelere yerleştirilmelerinde BMMYK ve IOM ile birlikte hareket edilmiştir (Ekşi, 2019). YUKK'un yürürlüğe girmesinin ardından da süreç boyunca BMMYK ile bir işbirliği öngörülmüştür ancak bu işbirliğinin düzeyi önceki dönemden farklı olmuştur. YUKK'un "geri gönderme merkezlerinde sağlanacak hizmetler" başlıklı 59. maddesinin (c) bendine göre geri gönderme merkezlerinde bulunulan süre içinde "yabancıya; ziyaretçileri, vatandaşı olduğu ülke konsolosluk yetkilisi, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği görevlisiyle görüşebilme imkânı sağlanır". Benzer şekilde "idari gözetim altına alınan kişi", kanunun 68/8 maddesi gereği, "yasal temsilcisi avukat, noter ve BMMYK görevlileriyle görüşme imkânına sahiptir". Devlet otoriteleri ile BMMYK arasındaki esas işbirliği uluslararası koruma söz konusu olduğunda öne çıkmaktadır. Kanunun 92. maddesine göre "İçişleri Bakanlığı, uluslararası koruma süreçleriyle ilgili konularda, 5.5.1969 tarihli ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun çerçevesinde BMMYK, Uluslararası Göç Örgütü, diğer uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapabilir ve 1951 Cenevre Sözleşme hükümlerinin uygulanmasına nezaret etme görevini yerine getirmesinde, BMMYK ile gerekli iş birliği sağlanır". "İçişleri Bakanlığı, YUKK çerçevesindeki uluslararası koruma, başvuru, değerlendirme ve karar süreçlerini belirlemeye, bu amaçla Dışişleri Bakanlığının uygun görüşü alınmak suretiyle Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğiyle uluslararası anlaşma niteliği taşımayan protokoller yapmaya yetkilidir" (YUKK, m.92/2). "BMMYK'nın

uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş kişilere sınır kapıları da dâhil olmak üzere erişimi ve başvuru sahibinin de kabul etmesi şartıyla, başvurusuyla ilgili bilgilere erişimi sağlanır. BMMYK, başvurunun her aşamasında görüşlerini yetkililere iletebilir" (YUKK, m.92/3). "Ayrıca uluslararası koruma başvurusu incelenirken etkin ve adil karar verebilmek, başvuran tarafından iddia edilen hususların doğruluğunu tespit edebilmek amacıyla menşe, ikamet ve transit ülkelerle ilgili BMMYK kaynakları ve diğer kaynaklardan güncel bilgi toplanacağı" belirtilmiştir (YUKK, m. 93/1).

Göç alanında yürürlükteki diğer yasal düzenlemelerde BMMYK rolü nedir diye bakacak olursak önceki bölümlerde bahsedilen 4 numaralı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi"'nin 164/1 maddesi uyarınca "Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu, GİGM temsilcisi başkanlığında, Adalet ve Dışişleri bakanlıklarınca görevlendirilen birer temsilci ve bir göç uzmanından oluşur. Komisyona, BMMYK Türkiye temsilcisi gözlemci olarak katılmak üzere davet edilebilir"

"Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik" te, "kurulan geçici merkezler, kabul ve barınma merkezleri ve geri gönderme merkezleri olmak üzere tüm merkezlerde kalanların BMMYK ile görüşmesine izin verilmiştir" (m.11/1, h).

Çok uzun yıllar Türkiye'nin bir iltica sistemi olmadığı düşünüldüğünde, özellikle Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün kurulduğu 2013 yılına kadar BMMYK'nın kayıt altına alma ve veri toplama noktasında çok büyük bir rol üstlendiğini ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün de bu altyapıdan oldukça faydalanılarak inşa edildiğini söyleyebiliriz. Ayrıca GİGM'in kuruldugu 11 Nisan 2013 tarihinden, Türkiye'de kayıt işlemleri ve uluslararası koruma başvurusu almayı

bıraktığı 10 Eylül 2018 tarihine kadar[94] olan süreçte Avrupa dışından gelen yabancıların uluslararası koruma başvurularının GİGM tarafından kayıtlarının alınması ve kayıtları alındıktan sonra belirli illere sevk edilmeleri de dahil olmak üzere GİGM'e destek olmuş ve GİGM'e mobil kayıt merkezleri bağışlamıştır (Ekşi, 2019, s. 363). UNHCR Türkiye resmi sayfasında hazırlanan kılavuzlara göre de BMMYK hem Suriyeli sığınmacılar hem de uluslararası koruma başvurusu yapacak kişiler için birinci derecede sorumlu makamın Türkiye Cumhuriyeti olduğu belirtilmiş, Türk makamlarına kayıt yaptırmanın yabancılar için önemli bir yükümlülük olduğu vurgulanmıştır.[95] Genel anlamda YUKK ile oluşturulmaya başlanan iltica sistemi ile birlikte BMMYK'nın Türkiye'deki rolünün bilgilendirme, danışmanlık, gözlemcilik gibi hizmetlere indirgenmiştir. UNHCR Türkiye resmi sitesinde kendilerinin Türkiye'deki rolünü şu şekilde açıklamıştır:

> "Türk hükûmeti, Türkiye'deki mültecileri ve sığınmacıları korumaya ve onlara yardım etmeye yönelik müdahaleleri yönetmektedir. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR), Türk makamlarına doğrudan operasyonel destek, kapasite geliştirme ve teknik tavsiye sağlamaktadır. UNHCR, mülteci örgütü olarak aynı zamanda Türkiye'nin mülteci müdahalelerini desteklemek ve yardım alanında boşluklar olmasını engellemek amacıyla BM örgütlerinin ve ortaklarının çabalarını koordine etmektedir".[96]

Mültecilerin üçüncü ülkeye yerleştirilmeleri konusunda ise hala BMMYK etkin bir rol oynamaktadır denebilir. "BMMYK, GİGM tarafından yönlendirilen en hassas durumlardaki mültecilerin söz konusu durumlarını sürekli olarak inceleyerek bu kişilerin üçüncü ülkeye yerleştirme kriterlerine uyup uymadıklarını değerlendirmektedir" (UNHCR, 2020). Ekşi (2019),

---

[94] "UNHCR tarafından kayıt ve MSB" https://help.unhcr.org/turkey/tr/information-for-non-syrians/registration-rsd-with-unhcr/ (Erişim tarihi: 3 Ekim 2020).

[95] "Türk makamları tarafından kayıt" https://help.unhcr.org/turkey/tr/information-for-syrians/reception-and-registration-with-the-turkish-authorities/ (Erişim Tarihi: 3 Ekim 2020). "Uluslararası korumaya yönelik ulusal iltica usulleri" https://help.unhcr.org/turkey/tr/information-for-non-syrians/national-asylum-procedures-ip/ (Erişim Tarihi: 3 Ekim 2020).

[96] "UNHCR Türkiye ile iletişime geçmek için" https://help.unhcr.org/turkey/tr/about-unhcr-in-turkey/ (Erişim Tarihi: 3 Ekim 2020).

mevcut durumu "özellikle 2008 öncesinde Türkiye'nin idari ve yasal kapasitesinin yetersiz olduğu düşüncesiyle Türkiye'ye gelen ve iltica talep edenlerin üçüncü ülkelere yerleştirilmesinde rol oynayan BMMYK, artık bu görevini etkin bir şekilde yerine getirmekten bilinçli olarak kaçınmaktadır. Oysa BMMYK aracılığıyla gerçekleştirilen yeniden yerleştirmeler (resettlement) Türkiye gibi sürekli kitlesel göç akınlarına maruz kalan bir ülke açısından son derece önemlidir. Yeniden yerleştirme, Türkiye'nin idari, siyasi ve ekonomik yükünün azaltılmasının yanı sıra Türkiye'de iltica sistemi kapsamında kalan kişilere karşı daha insan hakları odaklı bir politikanın izlenmesinin de aracı olacaktır" şeklinde değerlendirmiştir (s. 365).

### 4.2. Göç ve Avrupa Birliği

Göç gerçeği Avrupa Birliği için her zaman hesaba katılması gereken önemli bir sosyal, ekonomik, siyasi değişken olmakla birlikte özellikle 2010 sonrasında ortaya çıkan kitlesel ve düzensiz göç akınları AB için en önemli gündem maddelerinden biri haline geldi çünkü ikinci dünya savaşının ardından yaşanan en büyük insan hareketliliği mikro ve makro olarak değiştirici ve dönüştürücü etkisi oldukça güçlü bir olguya dönüşürken hem AB hem de gelişmekte olan ev sahibi ülkeler tarafından bir "kriz" olarak algılanmaya başlandı. Özerim, Utku ve Yazgan'ın (2019),

> "Avrupa'nın 2011 sonrası görünürlüğü ve etkileri daha da artan çatışma bölgelerinden kaynaklanan insan hareketliliğini kriz olarak çerçevelendirmesinin yarattığı kırılma, hızla yayılan popülist siyaset ve zorunlu göçler dolayısıyla mağdur olan ve çözüme kavuşamamış insan sayısındaki artış ile birleşince, küresel düzeyde oluşturulan önlemlerin ve kurumların etkililiğinin de tekrar sorgulanmasına yol açmıştır"

değerlendirmesini yapmıştır. Bu çerçevede AB'nin kuruluşundan bu yana benimsediği göç politikası ve oluşturulan kurumsal alt yapının kısa bir incelemesi yapılacak, ardından yük

paylaşımı tartışması çerçevesinde AB'nin Türkiye'nin göç politikasına etkisi incelenecektir. Ardından bu etkinin temel araçları olan Geri Kabul Anlaşması ve İlerleme Raporları tartışılacaktır.

1952 yılında altı ülke ile (Fransa, Almanya, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg) kurulan, 1951 Paris ve 1957 Roma kurucu anlaşmaları temelinde inşa edilen Avrupa Birliği ulus devlet ve sınırları tartışmalarında büyük bir kırılma noktası olmuştur.[97] Ulus devlet sınırının, bir devletin otoritesinin dış kabuğunu belirleyen ve uluslararası sistemin üstüne inşa edildiği egemenlik ilkesinin temel anahtarı olmasından, bir bölge içinde ulus devlet sınırlarının eriyip sermaye, mal ve kişilerin serbest dolaşımına evrildiği büyük bir dönüşümü temsil ediyordu (Zaiotti, 2011). Ancak ilerleyen zamanda, özellikle göç dalgaları Avrupa topraklarına ulaşmaya başladığında gördük ki AB'nin etrafını ören dış sınırlar kimlerin o sınırdan içeri alınıp alınmayacağını belirleyen seçici-geçirgen yeni bir yapı, yeni bir egemenlik alanı da oluşturdu. Üye devletler içinde yeni sağ ve popülizmin güç kazanmasıyla, Birlik içinde de bu uluslar-üstü yapı sorgulanmaya başlanarak, ulus devletlerin kendi sınır kontrollerini yeniden kendi egemenlikleri altına almak istediklerini gördük.1999 tarihinden beri Avrupa Birliği, hükümetler arası bir düzenin ötesinde uluslar-üstü düzeyde bir yönetişimi devreye koyacak ortak bir Savunma Sistemi (Common European Asylum System) (CEAS) geliştirmeye çalışmıştır (Tolay, 2014). Bu anlamda 2001 Geçici Koruma Direktifi gibi yasal düzenlemeler yapılmış, Avrupa Mülteci Fonu oluşturulmuş, Avrupa Sığınma Destek Ofisi kurulmuş ve Avrupa Birliği Üye Ülkelerinin Dış Sınırlarının Yönetimi İçin Operasyonel İşbirliği Ajansı (FRONTEX), Avrupa Parmak İzi Tanıma Sistemi (EURODAC), Avrupa Sınır Gözetim Sistemi (EUROSUR) gibi birçok inisiyatif

[97] Avrupa Birliği Tarihi ayrıntısı için bkz: Gerven, W. v. (2005). *The European Union: A Polity of States and Peoples.* California: Stanford University Press. El-Agraa, A. M. (2011). *The European Union: Economics and Policies.* Cambridge University Press.

başlatılırken Dublin sözleşmesinde değişikliklere gidildi ve Haziran 2013 tarihinde CEAS[98] yürürlüğe konuldu (Tolay, 2014). CEAS metninde de sığınmanın, temel bir insan hakkı olduğu belirtilmiş ve 1951 Cenevre Sözleşmesi tarafından uluslararası bir yükümlülük olarak düzenlendiği en başta vurgulanmıştır (European Commission, 2014). Genel anlamda Avrupa Ortak Sığınma Sistemi ile daha adil, hızlı ve nitelikli bir koruma sağlanmasının amaçlandığı ve üye ülkeler arasında Dublin Sözleşmesi ve diğer birçok direktif uyarınca eşit külfet paylaşımı gibi konular öne çıkarılmıştır.

Cenevre Konvansiyonu'nun ardından AB'nin iltica politikasını düzenleyen temel belgelerden biri 1997 tarihinde yürürlüğe giren Dublin ve bunun yerini 2003'te alan Dublin II sözleşmesidir. Dublin sistemi:

> "Avrupa Birliği üye devletlerinden birinde bir üçüncü ülke vatandaşı tarafından yapılan sığınma başvurusunun incelenmesinden hangi üye devletin sorumlu olduğunun belirlenmesine hizmet ederken amaç; sığınma talebinde bulunan kişilerin bir ülkeden diğerine gönderilmesinin ve ayrıca, bir kişi tarafından birden fazla başvuru yapılması suretiyle sistemin istismar edilmesinin önüne geçilmesidir" (ECHR, 2015).

Bu sisteme göre sığınmacılara AB topraklarına ilk ayak bastıkları yerde sığınma başvurusu yapma hakkı verilirken, birçok sığınmacının Akdeniz ve Ege üzerinden Kuzey Avrupa ülkelerine gitmek istemeleri nedeniyle Yunanistan, İtalya, İspanya gibi ülkelerde sıkışıp kalmasına neden olmuştur (Hopyar, 2016). Bu durum hem birliğin kapısı konumundaki bu ülkelerin sınırlarında insanlık dışı görüntülere[99] ve uygulamalara neden olmuş hem de birlik üyeleri arasındaki yükün eşit bölüşümünün önünde bir engel olmuştur.[100]

---

[98] European Commission, A Common European Asylum System https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf

[99] "Macaristan, Sırbistan sınırına "akıllı tel örgü" çekti." https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_TUR.pdf

[100] Bkz: "Dublin Davaları" https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_TUR.pdf (Erişim Tarihi: 5 Ekim 2020).

Dublin sözleşmesi 23 Eylül 2020 tarihinde duyurulan yeni bir Avrupa Birliği Göç Anlaşması (New Pact on Migration and Asylum) ile yürürlükten kaldırılmaktadır.[101] Avrupa Komisyonu başkanı Ursula von der Leyen geçtiğimiz günlerde yaptığı konuşmasında Dublin Sözleşmesi yerine yeni bir Avrupa göç yönetişim (governance) sistemi getireceklerini, yeni ve güçlü bir dayanışma mekanizması oluşturularak ortak bir yapının kurulacağını duyururken aşırı sağcı Muhafazakar ve Reformist grupların yeni plana eleştirileri de parlamentoda dile getirilmiştir.[102]

Dublin düzenlemesinin yürürlükten kaldırılacak olması, hem birlik içinde sorumluluğun eşit dağıtılması anlamında hem de ve daha da önemlisi sığınmacıların Akdeniz ve Ege ülkelerindeki kamplarda sıkışarak insanlık dışı muamelelere maruz kalmalarının önlenmesi bakımından oldukça olumlu bir düzenleme olarak görülebilir. Ancak yürürlüğe konulacak olan yeni Göç Anlaşmasını incelediğimizde özellikle birlik sınırlarında benimsenen güvenlikçi yaklaşımın bir yere kaybolmadığını, data toplanması ve gözetim anlamında teknolojinin de yardımıyla çok daha sıkı bir denetleme ve kayıt mekanizmasının kurulduğunu görmekle birlikte *de facto* olarak sınır dışı anlamına gelen "geri gönderme (return)" düzenlemesine ayrıntılı bir biçimde yer verildiğini görüyoruz. Uluslararası Af Örgütünün değerlendirmesine göre yeni bir başlangıç gibi duyurulan bu anlaşma aslında "duvarları yükseltmek ve dikenli telleri güçlendirmek için tasarlanmıştır ve yeni anlaşmanın insanlara güvenli koşullar sağlanmasını kolaylaştırmak üzere yeni bir yaklaşım sunmak yerine, yıllardır başarısız olan ve feci sonuçlar yaratan bir sistemde

[101]New Pact on Migration and Asylum (23 Eylül 2020), https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/new-pact-on-migration-and-asylum-package_0.pdf (Erişim Tarihi: 23 Eylül 2020).

[102] Info Migrants "EU chief vows to replace Dublin rule for asylum seekers" (18 Eylül 2020), https://www.infomigrants.net/en/post/27380/eu-chief-vows-to-replace-dublin-rule-for-asylum-seekers#:~:text=EU%20Commission%20chief%20Ursula%20von,%2Dcalled%20%22Dublin%20Regulation.%22&text=%22I%20can%20announce%20that%20we,new%20European%20migration%20governance%20system (Erişim Tarihi: 23 Eylül 2020).

imaj değişikliği yapma girişimi olduğu görülmektedir".[103] Kirişçi, Erdoğan ve Eminoğlu (2020), anlaşmayı değerlendirdikleri yazılarında anlaşmanın, dünyadaki mültecilerin %85'ten fazlasının gelişmekte olan ülkelerde barındırıldığını kabul etme biçiminde temel bir temelden yoksun olduğunu ve Covid-19 pandemisinin ev sahibi ülkelerin mevcut mülteci nüfusunu koruma kapasitesini derinden etkilemiş olması nedeniyle Avrupa'nın göç politikalarını nasıl etkileyeceği konusuna çok az yer verildiğini eleştirmekle beraber paktın, Küresel Göç Mutabakatının çağrıları doğrultusunda geliştirilmesi gerektiğini belirtmişlerdir.

AB'nin üstlendiği role istatistikler üzerinden bakacak olursak, IOM 2020 göç raporunda yer verilen 2018 tarihli UNHCR verilerine göre ilk beş sıradaki mülteci ve sığınmacılara ev sahipliği yapan ülkelere baktığımızda ilk sırada Türkiye olmakla birlikte, Pakistan, Uganda ve Sudan'ın ardından gelen ilk AB ülkesi Almanya'dır. Fransa, İtalya ve İsveç onu takip etmektedir (IOM, 2020). Mültecilerin üçüncü bir ülkeye yeniden yerleştirilmesi durumunda öne çıkan ülkelere baktığımızda ise çoğunluğunun Kanada, Amerika Birleşik Devletleri ve Avustralya'ya yerleştirildiği görülürken bu ülkelerin ardından İngiltere, Norveç ve İsveç'in geldiğini görüyoruz (IOM, 2020). Ancak 2015–2016 yılları ile 2017–2018 dönemi karşılaştırıldığında Avrupa Ekonomik Bölgesi'ne yeniden yerleştirilen kişilerin sayısında yüzde 46'lık bir artış olduğunu görüyoruz (IOM, 2018). Bu noktada belirtmek gerekir ki, Birlik içerisinde ortak bir iltica politikası belirlenmeye çalışılsa da hem fiilen bu yük eşit bölüşülememiş hem de birlik üyeleri aynı politikaları benimsememiş, farklı uygulamalar söz konusu olmuştur. Almanya ve İsveç gibi ülkeler sınırlarını açma konusunda uluslararası hukuk kurallarına daha uygun davranırken hepimizin zihninde hala taze olan Macaristan'ın sınırlarına tel örgü çekmesi ya da Yunanistan kıyılarında

[103] Bianet, "Uluslararası Af Örgütü**:** "Göç Anlaşması, duvarları yükseltmek için tasarlandı" (12 Haziran 2020), http://bianet.org/bianet/siyaset/231504-goc-anlasmasi-duvarlari-yukseltmek-icin-tasarlandi (Erişim Tarihi: 23 Eylül 2020).

botların geri itilmesi sonucu yaşanan insanlık ve hukuk dışı uygulamalar bir kenarda gerçek olarak durmaktadır. Özellikle Birlik içinde yükselen aşırı sağcı, popülist ve yabancı karşıtı ırkçı politikalar bugün yeni bir göç yapısı konuşulurken bile karşıt sesler olarak güçlü bir şekilde yükselmektedir. Avrupa İstatistik Ofisi Eurostat'ın 2017 verilerine göre sınır dışı edilmesine karar verilen göçmenlerin sayısında artış olmuştur. 2008'den bu yana sayılara bakıldığında özellikle 2015 yılında başlayan uzun göç yazı ile birlikteki yasa dışı göçmen sayısının 2011 yılının neredeyse beş katına çıktığını görüyoruz. 2017 verilerine baktığımızda Almanya'da 156.710 kişi ile ilk sırada yer alırken aynı zamanda en fazla göçmeni ana vatanlarına geri gönderen ülke olmuştur. (Euronews, 2017). Fransa'da 115.085 düzensiz göçmen bulunurken bu ülkelerin yaklaşık yarısı ve daha az sayılarla Yunanistan, İngiltere ve İspanya takip etmekle birlikte bu beş üye devlet birlikteki toplam düzensiz göçmenlerin %71'ini barındırmaktaydı (EUROSTAT, 2018). 2019 yılında, 2018'e göre %11'lik artışla AB ülkelerine yaklaşık 740.000 uluslararası koruma başvurusu yapılırken, kısmen Venezuela ve diğer Latin Amerika vatandaşlarından gelen başvurulardaki keskin artış nedeniyle 2015 yılında yaşanan göç krizinden bu yana, başvuru sayısı ilk kez artmaya başlamıştır (EOSA, 2020). Yine başvurular, az sayıda üye devlette yoğunlaşmaya devam etmiş ve 2019'da Fransa, Almanya ve İspanya, AB ülkelerine yapılan tüm başvuruların yarısından fazlasını almış ve bunu Yunanistan takip etmiştir (EOSA, 2020).

Literatürde "Kale Avrupası (Fortress Europe)" olarak betimlenen AB'nin sınır politikasını Reynolds (2020), şu şekilde özetlemiştir:

> "Avrupa Birliği'nin dış sınır rejimi devam etmekte olan emperyalizmin bir manifestosudur. Avrupa'nın her nasılsa doğal/verili kabul edilen (yağmalanmış ve zorla alınmış olmasından ziyade) refahının belirli imgelerini ve korunması gereken bir "Avrupa yaşam tarzı" şeklinde sunulan Avrupalılığın kendisi olarak "beyazlığın" güçlendirilmesidir."

### 4.2.1. Göç Bağlamında AB-Türkiye İlişkileri

Türkiye'nin Avrupa Birliği ile olan ilişkilerinin, 1959'da yapılan ortak üyelik başvurusundan da çok önce Osmanlı İmparatorluğu'nun yüzyıllar boyunca Avrupalı güçler ile girdiği etkileşimlere kadar uzanan uzun ve karmaşık bir tarihi vardır (Tolay, 2012). Türkiye'nin göç politikalarının dönüşümüne baktığımızda da Avrupa Birliği'nin bu konuda çok büyük etkisi olduğunu açıkça görmekteyiz. Kopenhag kriterlerine uyum çerçevesinde 2002-2005 yıllarında yapılan bazı reformlar ve 2005 yılında kabul edilen Ulusal Eylem Planı'nın kabulü ve Twinning Projesi Birliğin bu alana doğrudan etkilerinin sonucu olarak sayılabilecekken, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından alınan kararlar ve sivil toplumun geliştirilme çabalarının birer politika etki aracı olarak kullanılması dolaylı etkilerinin bir örneği olarak gösterilebilir (Tolay, 2012, s. 46-47). AB müktesebatına uyum çerçevesinde adaylığı kabul edilen ülkelere bir yol haritası sunan Katılım Ortaklığı Belgeleri kısa ve orta vadeli önlemlerin sıralamaktadır. 2001 yılında kabul edilen Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi'ne baktığımızda Adalet ve İçişleri faslı altında söz edilen göç konusunda: "i) Schengen Bilgi Sistemi ve EUROPOL'e (European Police Office) katılabilmek için veri koruma alanında AB müktesebatının benimsenmesi ii) Vize mevzuatı ve uygulamalarının, AB'ninkiler ile uyumunun başlatılması iii) Yasal olmayan göçü önlemek için, göç (kabul, tekrar kabul, sınır dışı etme) konusundaki AB Mevzuatı ve uygulamalarının benimsenmesi ve uygulanması iv) Sınır yönetiminin güçlendirilmesine başlanması ve Schengen Sözleşmesinin tam olarak uygulanması için hazırlanılması v) İltica alanında 1951 Cenevre Sözleşmesi için getirilen coğrafi rezervin kaldırılması ve mülteciler için ikamet ve sosyal destek birimlerinin geliştirilmesi" talepleri sıralanmıştır. İlerleyen bölümde göreceğimiz üzere Türkiye'nin müktesebata uyum yolunda kaydettiği ilerleme raporlarında, sayılan bu maddeler üzerinden değerlendirilmektedir. Söz konusu katılım ortaklığı belgesi

çerçevesinde Türkiye, 2005 yılında kabul ettiği "İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı"'nın kabulü ile önemli bir adım atmıştır. Bu planla birlikte "ikincil koruma", "yabancıların tolere edilmesi" ve "insan haklarına dayalı kalma izni verilmesi" gibi terimler Türkiye'nin göç mevzuatına girmiş; bunun da ötesinde, geri gönderme yasağı göç yönetimi anlayışında önemli bir yer kazanmıştır (İçduygu, Erder, & Gençkaya, 2014).

### 4.2.2. AB Sınırlarının Koruyucusu: Geri Kabul Anlaşması

Avrupa Birliği'nin düzensiz göçü topraklarından uzak tutmak için kullanageldiği en önemli araçların en önemlilerinden biri de geri kabul anlaşmalarıdır. Bu anlaşmalar 1970'li yıllardan beri yapılmakla beraber, sürecin gelişimini Batır (2017) şu şekilde özetlemiştir:

> "Avrupa Birliği Üye Devletleri önceleri bu göçmen akışı ile mücadele etmek üzere münferiden düzensiz göçün kaynağı olan ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalamaya çalışmışlar ancak bu ülkelerden gelen göçmenlerin pek çoğu için bu ülkelere geri dönmek hayati tehlike arz ettiğinden ya da göçmenlerin hangi ülkelerden geldiklerini tespite yarayan belgelerin bulunmadığından başarılı sonuçlar alınamamış, bunun üzerine sadece kaynak ülkelerle değil bu kişilerin AB ülkelerine gelirken geçiş yaptıkları ülkelere de geri kabul yükümlülüğü getiren anlaşmalar gündeme gelmiş ve AB'nin son dönem politikası bu anlaşmaları yaygınlaştırmak olmuştur".[104]

Anlaşmanın imzalandığı günden beri süregelen müzakere sürecine baktığımızda Türkiye, Schengen bölgesinde Türk vatandaşları için sağlanacak vize serbestisi görüşmelerinin yanı sıra, Türkiye'ye göçmen gönderen diğer ülkelerle de geri kabul anlaşmalarının yapılması konusunda anlaşmayı bir araç olarak kullanmıştır (Tolay, 2012).

[104] "1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 13.2. Maddesi uyarınca herkese kendi ülkesi de dahil olmak üzere herhangi bir ülkeden ayrılmak ve ülkesine yeniden dönmek hakkına sahiptir. Bu hüküm BM Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme ile daha da geliştirilmiş, Sözleşmenin 12.2. Maddesi uyarınca herkesin kendi ülkesi de dahil olmak üzere herhangi bir ülkeyi terk etmekte özgürdür, yine 12.4. maddesi uyarınca hiç kimsenin kendi ülkesine girme hakkından keyfi olarak yoksun bırakılamaz. Benzer bir hükme Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 4 numaralı Ek Protokolünde de yer verilmiştir. Bu metinlerin hiçbirinde kişinin kendi ülkesine dönme hakkı ayrıntılı bir şekilde düzenlenmemiş, kapsamı ve sınırları belirsiz bırakılmıştır." (Batır, 2017, s. 586).

Türkiye'den Avrupa Birliği'ne yönelen düzensiz transit göç üzerine yapılan tartışma, düzensiz göç olgusunun Avrupa'nın göç ve sınır rejimini nasıl etkilediğini analiz edebilmek açısından önemli bir olanak sunmaktadır (İçduygu, 2011). Geri kabul anlaşmalarının iki yönü bulunmaktadır; taraf ülkenin kendi vatandaşlarını kabulü ve transit ülke konumundaki devletin kendi topraklarını kullanan üçüncü ülke vatandaşlarının kabulü. Kişi ülkesine yeniden dönme hakkına sahip iken devletin kendi vatandaşını ya da yabancıları kabul etme yükümlülüğünün olup olmadığı tartışmalı olmakla birlikte özellikle üçüncü ülke vatandaşlarının kabulü genel olarak kabul görmemekte ve bunun iyi komşuluk ilişkisi prensibine dayanarak yapılabileceği yorumu siyasi ve zorlama bir yorum olarak görülmektedir (İçduygu, 2011; Batır, 2017).

Avrupa Birliği'nin bu anlaşmaları imzalayabilmesi, 1985'te Schengen Anlaşmasının yapılmasının ardından 1999'da Amsterdam Anlaşması[105] ile Birliğin yetkilerinin genişlemesi ve 2009 Lizbon Anlaşması[106] ile daha sağlam bir yasal zemin sağlanmasıyla mümkün hale geldi. Nas (2015), AB'de göçün Topluluk düzeyinde bir bütün olarak değerlendirilmesinin 1970'lerde başladığını ve "Schengen Anlaşması ve Maastricht Antlaşması'nda *Adalet ve İçişleri*, daha sonra Amsterdam Antlaşması'nda ise *Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı* olarak adlandırılan hükümetlerarası politika bloğunun oluşturulmasıyla, göç, dış sınırların korunması, vize ve sığınma, sınır ötesi işlenen suçlarla ilgili politika alanlarının, üye ülkelerin AB şemsiyesi altında ortak olarak çalıştığı alanlar haline geldiğini" belirtmiştir.

[105] "The Treaty of Amsterdam: Amending the Treaty on European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts" https://www.avrupa.info.tr/sites/default/files/201608/amsterdamtreaty_0.pdf (Erişim Tarihi: 10 Ekim 2020).
[106] "Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyiş Hakkındaki Antlaşma", Resmi Olmayan Türkçe Çevirisi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara-2011, https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf (Erişim Tarihi: 10 Ekim 2020).

Avrupa Birliği ile Türkiye arasında geri kabul anlaşması 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanmıştır ancak bu anlaşma uzun bir müzakere sürecinin ürünüdür. Anlaşma Türkiye'ye 4 Mart 2003 tarihinde önerilmiş, 2005-2006 yıllarında müzakere edilmiş, ardından anlaşma taslağı 2009 ve 2010 yıllarında teknik düzeyde yapılan görüşmelerin de ardından "Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma" resmi adıyla nihayet 2013 yılında imzalanmıştır. 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.[107]

Anlaşmada kişilerin geri kabul çerçevesi, AB ülkelerine yasadışı bir şekilde giden veya sonradan yasadışı duruma düşen üçüncü ülke vatandaşlarının Türkiye'ye geri alınması ve yasadışı yollardan ve AB ülkeleri üzerinden Türkiye'ye gelen veya sonradan yasadışı durumuna düşen hem AB üyesi ülkelerin hem de üçüncü ülke vatandaşlarının AB ülkesine iade edilmesi şeklindedir. Ancak anlaşmanın 24. maddesine göre "üçüncü ülke vatandaşlarının kabulünün, anlaşmanın yürürlüğe girmesinden üç yıl sonra uygulama konmasına" karar verilmiştir.[108] Bu üç yıllık süre boyunca "anlaşmadaki yükümlülükler, Türkiye'nin geri kabule ilişkin ikili anlaşma yaptığı üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar için geçerli olmaya devam etmiştir". Ancak sonradan, vize serbestisinin Ekim 2016'ya kadar sağlanması için Geri Kabul Anlaşması'nın da Haziran 2016'da uygulanmaya başlamasına karar verilmiştir.[109]

Anlaşmanın 3. maddesi "Türkiye'nin kendi vatandaşlarının geri kabulünü" düzenlerken[110], 4. maddesi "üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin geri kabulünü" düzenlemektedir. Bu

[107] 6547 sayılı "Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" Resmî Gazete: 28.06.2014/29044

[108] Anlaşma tüm AB ülkelerini kapsamamaktadır. Danimarka ve İrlanda anlaşmanın dışında olmakla birlikte Birleşik Krallık da Brexit sürecinden önce de anlaşmanın dışında olan ülkeler arasında bulunmaktaydı.

[109] Al Jazeera Türk, "Sorularla Geri Kabul ve Vize Muafiyeti" (8 Aralık 2015), http://www.aljazeera.com.tr/haber/sorularla-geri-kabul-ve-vize-muafiyeti (Erişim Tarihi: 11 Ekim 2020).

[110] "Türkiye, belirli hâl ve şartlar altında, AB üyesi devletteki düzensiz göçmen kendi vatandaşını geri kabul ile yükümlüdür. Geri kabul yükümlülüğü, usuli ve maddi unsur içerir. Usuli açıdan, ilgili üye devlet, böyle bir kişinin geri kabulü için Türkiye'ye başvuru yapmalıyken; GKA'da öngörülen işlemler dışında başka herhangi bir işlemi yerine getirmesine gerek yoktur. Maddi açıdan, bir kişi, talep eden üye devletin ülkesine girme, ülkesinde bulunma

maddeye göre Türkiye, kişiler "a) Geri kabul başvurusunu ibrazı esnasında Türkiye topraklarından bir Üye Devletin topraklarına doğrudan giriş için Türkiye tarafından düzenlenmiş geçerli bir vizeye sahip ise, b) Türkiye tarafından düzenlenmiş bir ikamet iznine sahip ise veya, c) Türkiye topraklarında kaldıktan veya transit geçiş yaptıktan sonra Üye Devletlerin ülkesine yasadışı ve doğrudan giriş yapmış ise, bir üye devletin de başvurusu üzerine ilgili Üye Devletin ülkesine girme, ülkesinde bulunma veya ikamet etmeye ilişkin yürürlükte olan koşulları sağlamayan veya artık sağlayamayan tüm üçüncü ülke vatandaşlarını veya vatansız kişileri geri kabul edecektir".[111]

Anlaşmanın diğer bir ayağı ise AB'nin geri kabul anlaşmaları imzalarken teşvik edici bir dış politika aracı olarak kullanılan vize muafiyeti uygulamasının[112] Türkiye'ye de sağlanmasının öngörülmesidir. AB Konseyi'nin bilgisi ve onayı dahilinde Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanmakta olan Vize Muafiyeti Yol Haritası'na göre, "göç yönetimi anlamında sınırlarda yeterli kontrol ve gözeitimin sağlanması, uluslararası koruma ve yabancılarla ilgili işlemlerde AB müktesebatına uyum, insan kaçakçılığı ile mücadele, mülteciler ve vatansızların kimlik belgelerine erişimi" şartlarının da aralarında olduğu bir dizi yükümlülük öngörülmüştür.[113]

Göçmen (2014), anlaşmayla ilgili önemli hususları üç başlık altında vurulamıştır:

---

veya ikamet etmeye ilişkin o üye devlet hukuku veya AB hukuku uyarınca yürürlükte olan koşulları sağlamıyor veya artık sağlamıyor olmalı ve bu kişi, Türk vatandaşı olduğu kanıtlanmış bir kişi olmalıdır" (Göçmen, 2014).

[111] Geri kabul yükümlülüklerinin ayrıntılı hukuki analizi için bkz: Göçmen, İ. (2014). Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi. Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 13(2), 21-86. Ekşi, N. (2016). Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması. İstanbul: Beta Yayıncılık. Batır, K. (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.

[112] AB'nin geri kabul anlaşması imzaladığı diğer ülkelerde yürütülen vize süreçlerine baktığımızda, vize muafiyeti anlaşmasından önce vize kolaylığı anlaşmaları yapıldığı görülürken, Türkiye ile doğrudan vize muafiyeti görüşmelerine başlanmıştır.

[113]Avrupa Birliği Başkanlığı tarafından hazırlanan "Türkiye- AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtları" kitapçığı için bkz: https://www.ab.gov.tr/files/pub/turkiye_ab_vize_muafiyeti_sureci_ve_geri_kabul_anlasmasi_hakkinda_temel_sorular_ve_yanitlari.pdf (Erişim Tarihi: 10 Ekim 2020).

> "Öncelikle tartışma yaratabilecek ilk husus, AB üyesi devletlerden ziyade Türkiye'nin geri kabul taleplerine maruz kalmasından doğacak ve "vatandaş"tan çok "üçüncü ülke vatandaşı" veya "vatansız" kişiler, Türkiye yönünden çeşitli ekonomik ve sosyal yükleri beraberinde getirmektedir. İkinci olarak insan hakları ve uluslararası koruma hukukuna yönelik kimi ihlaller GKA'dan ziyade, ülkeden çıkarılmaya ilişkin GKA öncesindeki süreç ile; özellikle de gönderme veya sınır dışı etme kararları ile bağlantılı olarak gerçekleşecektir. Son olarak, GKA, yaklaşık on yıllık müzakerelerin ardından, ancak AB ile Türkiye vize liberalizasyonu diyalogu ve Türkiye ile vizesiz rejime doğru yol haritası eşliğinde bağıtlanabilmiştir. Dolayısıyla GKA'nın nasıl uygulanacağı, bilhassa AB'nin vize muafiyetindeki adımlarına bağlı olacak; döngüsel bir biçimde de, AB'nin Türkiye'ye dönük vize muafiyeti uygulayıp uygulamayacağı, Türkiye'nin GKA'yı ne ölçüde başarıyla uyguladığına dayanacaktır" (s. 76-77).

Anlaşmanın yedinci yılını geride bırakırken özellikle vize serbestisi konusunda ortaya çıkan anlaşmazlıklar nedeniyle anlaşmanın askıya alınması defalarca kez gündeme gelmiştir.Mayıs 2016 tarihinde Avrupa Komisyonu Türkiye'nin vize serbestisi için karşılaması gereken 72 kriterin çoğunu karşıladığı kanaatine varıldığını söyleyerek "2016 Haziran sonundan itibaren Türkiye'ye vize muafiyeti sağlanması için AB Konseyi'ne tavsiyede bulunduklarını" duyurdu.[114] Kararın üstünden bir hafta dahi geçmeden bu kez "vize serbestisi için Türkiye'nin, yolsuzluk, ifade özgürlüğü ve suçluların iadesi gibi konularda üstüne düşeni yapmadığı" ifade edilerek anlaşmanın Birlik tarafından iptal edilme ihtimaline dikkat çeken açıklamalar yapıldı.[115] Haziran 2016 tarihinde Türkiye tarafı vize muafiyeti konusunda gerekli adımların Birlik tarafından atılmadığı gerekçesiyle anlaşmanın askıya alınacağı yönünde iddialar ortaya atılsa da, sonrasında dönemim hükümet sözcüsü Numan Kurtulmuş tarafından anlaşmanın askıya alınmayacağı açıklanırken, vize serbestisi ve GKA'nın eş zamanlı olduğunu ve vize serbestisi konusunda sorumlulukların yerine getirildiğini vurgulamıştır.[116] 2019 yılına kadar hem Türkiye tarafı Birliği, verilen sözlerin yerine getirilmediği konusunda hem de Birlik, Türkiye'yi kriterlerin

[114] "Avrupa Komisyonu vize muafiyeti için yeşil ışığı yaktı", (4 Mayıs 2016), http://www.diken.com.tr/ab-vize-muafiyeti-icin-yesil-isigi-yakti/ (Erişim Tarihi: 11 Ekim 2020).
[115]Diken, "Alman basını: Türkiye'yle mülteci anlaşması ve vize muafiyeti rafa kalkabilir", (9 Mayıs 2016), http://www.diken.com.tr/alman-basini-turkiyeyle-multeci-anlasmasi-ve-vize-muafiyeti-rafa-kalkabilir/ (Erişim Tarihi: 11 Ekim 2020).
[116]Milliyet, "Geri kabul askıya alınmayacak", (06 Haziran 2016), https://www.milliyet.com.tr/siyaset/geri-kabul-askiya-alinmayacak-2258230 (Erişim Tarihi: 11 Ekim 2020).

karşılanmadığı konusunda suçlayan birçok açıklama yapılmıştır. Temmuz 2019 tarihinde, Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu tarafından vize serbestisi getirilmediği ve taahhüt edilen mali yardımların da yapılmadığı gerekçesiyle Geri Kabul Anlaşmasının askıya alındığını duyurdu.[117] Son olarak geçtiğimiz günlerde Almanya Başbakanı Angela Merkel, Avrupa Birliği ile Türkiye'nin Aralık ayında vize serbestisini görüşeceğini açıklarken, Türkiye ile pozitif bir gündem istediklerini, bunun iki tarafın da çıkarına olacağını vurguladı.[118]

Bu konuda değerlendirilmesi gereken bir başka önemli adım da 18 Mart 2016 tarihinde AB ile Türkiye arasında imzalanan mutabakattır.[119] 2013 yılında imzalanan geri kabul anlaşması Suriyeli göçmenleri kapsamamakla birlikte, 2015 yılında gerçekeleşen uzun göç yazı ve kitlesel olarak Türkiye üzerinden Avrupa Birliği'ne geçen Suryeli göçmenlerin durumu yeni bir düzenleme ihtiyacını Birlik için çok acil bir şekilde ortaya çıkarmış oldu. Öncelikle 15 Ekim 2015'te Avrupa Birliği ve Türkiye Ortak Eylem Planı imzalandı[120] ve Suriye'deki durum "uluslararası toplumun, dayanışma, beraberlik ve etkinlik gerektiren benzeri görülmemiş bir kriz" olarak değerlendirilmiştir.[121]

---

[117]Diken, "AB'yle geri kabul anlaşması askıya alındı", (22 Temmuz 2019), http://www.diken.com.tr/abyle-geri-kabul-anlasmasi-askiya-alindi/ (Erişim Tarihi: 11 Ekim 2020).

[118] Euronews, "Merkel: AB ile Türkiye, aralık ayında vize serbestisi konusunu görüşecek", (2 Ekim 2020), https://tr.euronews.com/2020/10/02/merkel-ab-ile-turkiye-aral-k-ay-nda-vize-serbestisi-konusunu-gorusecek (Erişim Tarihi: 11 Ekim 2020).

[119] "18 Mart 2016 Tarihli Türkiye- AB Zirvesi Bildirisi", https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf (Erişim Tarihi: 11 Ekim 2020).

[120] "Türkiye-AB Ortak Eylem Planı", (15 Ekim 2015), https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf (Erişim Tarihi: 11 Ekim 2020).

[121] Ortak Eylem Planı'nın amacı şu şekilde özetlenmiştir: "Bu Eylem Planı, Suriye'deki durumun yol açtığı krizin ele alınmasına yönelik olarak, koordineli çabalarla geçici koruma altındaki Suriyelilerin desteklenmesi ve göç yönetimi konularında işbirliğinin artırılması yönünde Türkiye Cumhuriyeti ve AB arasındaki mutabakatı yansıtmaktadır. Eylem Planı, 17 Mayıs'ta düzenlenen Türkiye-AB çalışma yemeği ile 23 Eylül 2015'te AB devlet ve hükümet başkanlarının katılımıyla gerçekleşen ve AB liderlerinin, Türkiye ile diyaloğun tüm düzeylerde güçlendirilmesi çağrısında bulunduğu gayri resmi toplantının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Eylem Planı, Türkiye'nin geçici korumaya ihtiyaç duyan kişilerin kitlesel akını nedeniyle oluşan durumu yönetme çabalarının desteklenmesi amacıyla, Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Birliği (AB) tarafından ivedilikle uygulamaya konulması gereken bir dizi ortak eylemi tanımlamaktadır."

Eylem Planı'nın "kriz"i ele alış şekline baktığımızda[122] yine esas amacın "AB'nin düzensiz göçü topraklarından uzak tutma çabası" ve Türkiye için de "külfet paylaşımı" olduğunu görmekle birlikte Eylem Planı'nın başta "Vize Serbestisi Diyaloğu olmak üzere, başka bağlamlarda üstlenilmiş olan taahhütlere dayandığının ve bu taahhütlerle uyumlu olduğunun" vurgulandığını görüyoruz. 18 Mart 2016 mutabakat metnine baktığımızda da 29 Kasım 2015 tarihinde hayata geçirilen Ortak Göç Eylem Planı'nın uygulanması konusunda kararlılık ifade edildiğini görüyoruz.

Mutabakat çerçevesinde "Türkiye'den AB'ye gerçekleşen düzensiz göçü sonlandırmaya" karar verildiği belirtilerek, 9 ilave husus sayılmıştır. Öncelikle "20 Mart 2016 tarihi itibarıyla Türkiye'den Yunan adalarına geçen tüm yeni düzensiz göçmenler Türkiye'ye iade edilecektir".[123] Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün güncel verilerine göre 4 Nisan 2016 tarihinden itibaren teslim alınan düzensiz göçmenlerin toplam sayısı 2.139 kişidir.[124] İkinci olarak "korunmaya muhtaç gruplara yönelik BM Kriterleri dikkate alınmak suretiyle, Yunan adalarından Türkiye'ye iade edilen her bir Suriyeli için Türkiye'den bir diğer Suriyeli AB'ye yerleştirilecektir".[125] 1'e 1 formülü

[122]"Eylem Planı, mevcut krizin üç şekilde ele alınmasını öngörmektedir: (a) Suriyelilerin kitlesel akınının altında yatan nedenlerin irdelenmesi; (b) geçici koruma altındaki Suriyelilerin ve Türkiye'de bu kişilere ev sahipliği yapan bölgelerin desteklenmesi (I. Bölüm); (c) AB'ye düzensiz göç akımının önlenmesi amacıyla işbirliğinin artırılması (II. Bölüm). AB ve Türkiye, külfet paylaşımı ruhu içinde, bu krizle birlikte mücadele edecektir."

[123]"İade işlemi, AB hukukuna ve uluslararası hukuka tam olarak uygun şekilde gerçekleştirilecek; hiçbir surette toplu sınır dışı etme işlemi olmayacaktır. Tüm göçmenler, ilgili uluslararası standartlar uyarınca ve geri göndermeme ilkesine uygun olarak korunacaktır. Bu uygulama, insani mağduriyetlere son verilmesi ve kamu düzeninin yeniden tesis edilmesi için gerekli olan geçici ve olağanüstü bir tedbir olacaktır (…)"

[124] Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, "18 Mart Mutabakatı Kapsamında 4 Nisan 2016 Tarihinden İtibaren Teslim Alınan Düzensiz Göçmenler", https://www.goc.gov.tr/geri-alim (Erişim Tarihi: 12 Ekim 2020).

[125] "(…) BMMYK'nın yanı sıra Komisyonun, AB ajanslarının ve diğer üye devletlerin desteği ile, geri dönüşlerin başladığı ilk günden itibaren bu ilkenin uygulanmasının sağlanmasına yönelik bir mekanizma tesis edilecektir. Daha önce düzensiz bir şekilde AB'ye girmemiş ya da girmeye teşebbüs etmemiş göçmenlere öncelik verilecektir. AB tarafında ise bu mekanizma çerçevesinde yeniden yerleştirme, ilk etapta, 20 Temmuz 2015 tarihinde üye devletlerin hükümet temsilcilerinin katıldığı AB Adalet ve İçişleri Konseyi toplantısı kararlarında yer alan taahhütlerden kalan 18 bin kişinin yerleştirilmesi şeklinde olacaktır. Daha fazla yeniden yerleştirme ise, ilave en fazla 54.000 kişiye kadar gönüllülük esasına dayanan benzer bir düzenleme aracılığıyla gerçekleştirilecektir. AB Zirvesi'ne katılan liderler Komisyonun, 22 Eylül 2015 tarihli AB içerisinde yeniden yerleştirme kararında, bu düzenlenme çerçevesinde üstlenilmiş olan üçüncü bir ülkeden AB ülkesine herhangi bir yerleştirme yapılması taahhüdünün, bahse konu karar kapsamında tahsis edilmemiş yerlerden dengelenmesine imkân verecek şekilde bir değişiklik önerisinde bulunma niyetini memnuniyetle karşılamaktadır. Bu düzenlemelerin, düzensiz göçe son verme amacını karşılamaması ve iade sayısının yukarıda belirtilen sayılara yaklaşması halinde bu mekanizma yeniden gözden geçirilecektir. İade sayısının yukarıda belirtilen sayıları aşması halinde mekanizma devam ettirilmeyecektir."

olarak adlandırılan bu uygulama kapsamında Mayıs 2019 itibarıyla Türkiye'den çıkış yapan Suriyelilerin toplam sayısı 21. 597 olmuştur (GİGM, 2019). Öte yandan Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın Kıyaslamalı Düzensiz Göç İstatistiklerine[126] baktığımızda AB ile anlaşmanın imzalandığı Mart-Nisan aylarında kaydedilen düzensiz göç olayı sayısı ve yakalanan düzensiz göçmen sayısında önemli derecede bir düşüş olduğunu görüyoruz. 2016 Mart ayında 8.530 düzensiz göçmen yakalanmışken, aynı yılın nisan ayında bu sayı aniden 1.717'ye düşmüş ve 2019 Ağustos-Eylül dönemine kadar ortalama aynı seyirde devam etmiştir. Dışişleri Bakanlığı tarafından Temmuz 2019 tarihinde Geri Kabul Anlaşması'nın askıya alındığını duyuran açıklamanın ardından Ağustos 2019 döneminde yakalanan düzensiz göçmen sayısının yeniden 18 Mart Mutabakatı'nın imzalandığı dönem öncesine dönerek 8.245'e yükseldiğini görüyoruz. Ege ve Akdeniz kıyılarındaki kaçak geçişlerdeki bu hareketliliğin göç yönetimi politikalarından doğrudan etkilendiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Anlaşamanın devamında bahsedilen hususlara baktığımızda, Türkiye'den AB'ye düzensiz geçişlerin sona ermesi ve bunun ardından Gönüllü İnsani Kabul programı uygulamaya konacaktır. Belirlenen beşinci hususa göre en geç Haziran 2016 tarihine kadar vize serbestisinin sağlanması öngörülmüştür.[127] Tüm bu geri kabul anlaşması süreçlerinin en önemli ayaklarından biri de AB tarafından Türkiye'ye yapılacak olan mali yardımdı. Geri Kabul Anlaşması ile ödenmesi öngörülen toplam 3 milyar euro mali yardımın

[126] T.C. İçişleri Bakanlığı Sahil Güvenlik Komutanlığı, Düzensiz Göç İstatistikleri, https://www.sg.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikleri (Erişim Tarihi: 12 Ekim 2020).

[127] "Tüm beklentilerin karşılanması kaydıyla, en geç Haziran 2016 sonuna kadar Türk vatandaşlarına yönelik vize gerekliliklerinin kaldırılması amacıyla, Vize Serbestisi Yol Haritasının katılan tüm üye devletler bakımından yerine getirilmesine hız verilecektir. Bu amaçla Türkiye, Komisyonun yükümlülüklerin yerine getirilmesi ile ilgili gerekli değerlendirmesinin ardından, Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyinin verecekleri nihai karara temel teşkil edecek uygun öneriyi Nisan sonuna kadar sunmasını sağlamak üzere, kalan yükümlülükleri yerine getirmek için gerekli adımları atacaktır."

tamamlanması sürecinin hızlandırılacağını ve 2018 sonuna kadar 3 milyar euroluk ilave bir fonun devreye sokulacağı mutakabatta belirtilmiştir.[128]

27 Şubat 2020 tarihinde İdlib'de TSK mensuplarına yönelik gerçekleştirilen saldırı sonucu 33 askerin hayatını kaybetmesiyle başlayan gelişmeler, Türkiye-Yunanistan sınırında benzeri az görülür bir göç hareketliliğini meydana getirdi (Çoban, 2020). Ardından Türkiye, Suriyeli mültecilerin Avrupa'ya geçişini engellememe kararı aldığının ilk olarak Reuters tarafından duyurulmasının ardından[129] aynı gün içinde düzensiz göçmenler sınıra doğru harekete geçtiler.[130] İlerleyen günlerde mülteci politikasının değişmediği ancak artık Türkiye'nin bu kadar mülteciyi "beslemek" zorunda olmadığına yönelik açıklamalarla yüz bini aşkın göçmen sınır kapılarına doğru yöneldi. Buna karşılık Yunanistan tarafından hem sınır güvenliği arttırılarak sığınmacı botları geri itilmeye başlandı hem de bir ay boyunca sığınma başvurusu kabul edilmeyeceği ilan

---

[128] "AB, Türkiye ile yakın işbirliği içerisinde, Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı kapsamında başlangıç olarak tahsis edilen 3 milyar avronun ödenmesini hızlandıracak ve Mart ayı sonundan önce, Türkiye'nin sağlayacağı hızlı bildirimler ile tespit edilecek geçici koruma altındaki kişilere yönelik daha çok sayıda projenin finansmanını sağlayacaktır. Başta sağlık, eğitim, altyapı, gıda ve diğer yaşam giderleri gibi Sığınmacı Mali İmkânından hızlı bir şekilde finanse edilebilecek alanlarda olmak üzere, sığınmacılara yönelik somut projelere ilişkin bir ilk liste müşterek olarak bir hafta içerisinde oluşturulacaktır. Bu kaynaklar tamamıyla kullanılması aşamasına yaklaşıldığında ve yukarıdaki yükümlülükler karşılandığında, AB, Sığınmacı Mali İmkânı çerçevesinde 2018 'in sonuna kadar 3 milyar avroluk ilave bir fonu devreye sokacaktır."
Mutabakatta belirtilen diğer üç husus da şu şekildedir:
7) Türkiye ve AB, Gümrük Birliği'nin iyileştirilmesi konusunda devam etmekte olan çalışmaları memnuniyetle karşılamıştır.
8) Türkiye ve AB, 29 Kasım 2015 tarihli ortak açıklamalarında belirtildiği şekilde müzakere sürecini yeniden canlandırmaya yönelik kararlılıklarını tekrar teyit etmişlerdir. Türkiye ve AB 14 Aralık 2015 tarihinde 17. Faslın müzakereye açılmış olmasını memnuniyetle karşılamışlardır ve bir sonraki adım olarak Hollanda Dönem Başkanlığında 33. Faslın açılmasına karar vermişlerdir. Komisyonun Nisan ayında bu amaca yönelik bir öneri sunacak olmasını memnuniyetle karşılamışlardır. Diğer fasılların açılmasına yönelik hazırlık çalışmaları, mevcut kurallar çerçevesinde üye devletlerin tutumlarına halel getirmeksizin hız kazandırılmış şekilde devam edecektir.
9) AB ve AB'ye üye devletler, özellikle Türkiye sınırına yakın belirli alanlarda Suriye içindeki insani koşulların iyileştirilmesine yönelik olarak ve yerel nüfusun ve mültecilerin daha güvenli olacak alanlarda yaşamasını sağlamak üzere Türkiye ile her türlü ortak çabayı gösterecektir.

[129] Reuters, "Turkey will no longer stop Syrian migrant flow to Europe: Turkish official", (28 Şubat 2020), https://www.reuters.com/article/us-syria-security-turkey-migrants/turkey-will-no-longer-stop-syrian-migrant-flow-to-europe-turkish-official-idUSKCN20L33V (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2020).

[130] Anadolu Ajansı, "Düzensiz göçmenler Avrupa sınırına ilerliyor", (28 Şubat 2020), https://www.aa.com.tr/tr/siginmacilar-avrupa-yolunda/duzensiz-gocmenler-avrupa-sinirina-ilerliyor/1747986 (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2020).

edildi.[131] Bu kararın hukuksuz olduğu BMMYK ve diğer sivil toplum kuruluşları tarafından da defalarca kez belirtildi. Sınırlarda günlerce süren bu insanlık dışı görüntülerin ardından 9 Mart 2020 tarihinde Cumhurbaşkanı Erdoğan, AB Konseyi Başkanı Michel ve AB Komisyonu Başkanı von der Leyen, Brüksel'de bir araya gelerek 18 Mart Mutabakatının hala geçerliliğini koruduğu ve toplantıda mutabakatın eksik kısımlarının nasıl tamamlanacağının görüşüldüğü açıklaması yapıldı. [132] Mart ayının ortalarında yeni tip koronavirüs salgını nedeniyle Almanya, Türkiye ile sığınmacı kabul programının askıya alındığını duyururken[133] Türkiye sınır kapılarında sıkışıp kalan binlerce insan otobüslerle çeşitli illere taşındılar.[134] Tüm bu süreçte toplam 150 bin 600 kişinin sınırı geçtiği Türk yetkililer tarafından açıklandı.[135] Devletler eliyle yaratılan bu kriz[136], Türkiye için ev sahipliği yaptığı göçmenlerin bir dış politika aracı olarak rahatça kullanılabildiğini gösterirken, Avrupa ülkelerinin de kitlesel göç hareketi meydana geldiği durumlarda insan haklarını ne derece yok saydığını ve yasal anlamda da bu yükün paylaşımı noktasında etkili bir adım atmaktan ne kadar uzak olduklarını da göstermiş oldu.

Öztürk ve Soykan (2019), mutakabatın hukuki anlamda bir belirsizlik ifade ettiğini ve bu durumdan en çok etkilenenlerin yine göçmen ve sığınmacılar olduğunu belirterek, "14 Mart 2019 tarihinde yirmi beş sivil toplum örgütünün Avrupa liderlerine hitaben yaptığı basın açıklamasına

---

[131] Euronews, "Yunanistan Başbakanı 1 ay boyunca sığınma başvurusu alınmayacağını açıkladı", (2 Mart 2020), https://tr.euronews.com/2020/03/02/yunanistan-basbakan-1-ay-boyunca-siginma-basvurusu-alinmayacagini-acikladi (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2020).

[132] Milliyet, "Cumhurbaşkanı Erdoğan, Michel ve Von der Leyen ile görüştü", (9 Mart 2020), https://www.milliyet.com.tr/siyaset/cumhurbaskani-erdogan-michel-ve-von-der-leyen-ile-gorustu-6162131 (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2020).

[133] Diken, "Almanya, Türkiye'yle sığınmacı alım programını askıya aldı", (18 Mart 2020), http://www.diken.com.tr/almanya-turkiye-ile-multeci-alim-programini-askiya-aldi/ (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2020).

[134]"Pazarkule/Evros'tan Notlar, 20-21 Mart, Notes from Pazarkule/Evros, 20-21 March", (22 Mart 2020), http://gocmendayanisma.com/2020/03/22/pazarkule-evrostan-notlar-20-21-mart-notes-from-pazarkule-evros-20-21-march/ (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2020).

[135] Sputnik, "150 bin 600 kişi sınırdan geçti", (26 Mart 2020), https://tr.sputniknews.com/turkiye/202003261041689936-soyludan-sokaga-cikma-yasagi-sorusuna-yanit-gerekirse-tedbirleri-yukseltebiliriz/ (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2020).

göre, mutabakatın yaklaşık 20.000 kişinin (2019 yılı verilerine göre) Yunan adalarında güvenli ve hijyenik olmayan insanlık dışı koşullarda sıkışıp kalmasına sebep olduğu" "nu ve "Avrupa ülkelerinde yapılan sığınma başvurularının sayısı ciddi derecede düşmüş olsa da, bütün yükün Yunanistan ve Türkiye'nin yetersiz sığınma sistemleri üzerine yıkıldığını ve Midilli Adası'nda 2019 yılına kadar yapılan sığınma başvurularının üç katına çıktığını" vurgulamışlarır.

### 4.2.3. "Sınırlı İlerleme Kaydedilmiştir": İlerleme Raporları

AB'nin göç yönetimi hususunda Türkiye'den ne istediğini anlayabilmenin önemli araçlarından biri de ilerleme raporlarıdır. AB bu raporlarda, sektörler nezdinde yaklaşık otuz başlık gibi çok geniş bir sahada önerilerde bulunmakta ve aslında reform beklentilerini sunmaktadır. İlerleme raporları, "Türkiye'ye yönelen göçün AB'yi de etkilemesi sonucunda, göç politikalarının AB ile Türkiye arasında gerçekleşen çeşitli müzakereler ve raporlarla düzenlenmesinin" (İçduygu, Erder, & Gençkaya, 2014) bir gereklilik haline gelmesinin sonuçlarından biridir. Tüm ilerleme raporlarında "Türkiye'nin, Asya'dan ve Afrika'dan Avrupa'ya giden düzensiz göçmenler için başlıca ilk giriş ve geçiş ülkesi olmaya devam ettiği" vurgulanmıştır. Bu nedenle de "göç politikalarının AB mevzuatına uyumlu hale getirilmesi" önem kazanmış ve 1998 yılından bu yana bir senelik periyotları kapsayan ilerleme raporları Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanmaya başlanmış ve göç ile ilgili müktesebata uyum sürecinde eksik olduğu düşünülen noktalar belirlenmiş ve bunların geliştirilmesi yönünde eleştirililer sunulmuştur (İçduygu, Erder, & Gençkaya, 2014).

1998 yılından, sonuncusu 6 Ekim 2020 tarihinde yayınlanan ilerleme raporlarına genel bir çerçeve içinde baktığımızda[137], Avrupa'da ve Türkiye'de değişen göç gündemine bağlı olarak raporlarda da değinilen hususlar değişmekle beraber hiç değişmeden tekrarlanan belli başlı hususlar da göze çarpmaktadır. Her yıl "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" başlıklı 24. Fasıl altında değerlendirilen Türkiye'nin göç yönetimine dair öne çıkan hususları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi sınırlamanın kaldırılması,
- Türkiye'den Avrupa'ya doğru gerçekleşen yasadışı ve düzensiz göçün engellenmesi,
- Sınır kontrolü ve güvenliğinin ve Entegre Sınır Yönetiminin sağlanması, insan kaçakçılığı ile etkili mücadele edilmesi,
- Türkiye'nin hem AB ile hem de göçün kaynağı olan üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşmalarının yapılması,
- Türkiye'nin vize politikasının AB'ye uyumlu hale getirilmesi,
- Göç Yönetimi için gerekli yasal ve kurumsal altyapının inşa edilmesi.

Türkiye'nin göç yönetiminin yıllar içinde AB tarafından nasıl değerlendirildiğinin dönüşümünü, ilerleme raporlarında belirlenen belli başlıklar üzerinden değerlendiriyor olacağız.[138]

***Göç/Düzensiz Göç,*** 1998 yılından 2012 yılında Suriye'den gelen göçün daha çok ön plana çıktığı döneme kadar, ilerleme raporlarında Türkiye'nin özellikle İran ve Irak'tan gelen kitlesel göçün hedefinde olan bir ülke olduğu vurgulanmıştır. Yasadışı göçün çoğu zaman Türkiye üzerinden AB'ye yöneldiğini bu nedenle de Türkiye'nin bir an önce göçün kaynağı olan ülkelerle

[137] 2017 yılında, özellikle Nisan 2016 tarihli referandumdan sonra AB, Türkiye'nin yeni anayasayı uygulamaya geçirmek için zamana ihtiyacı olduğu ve Kopenhag kriterlerindeki eksikliklerin tamamlanması adına Türkiye'ye Nisan 2018 tarihine kadar zaman verilmesi gerektiğini belirterek ilerleme raporu yayınlamamıştır. Bkz: https://www.milliyet.com.tr/dunya/ab-den-turkiye-ye-bir-yil-sure-2441174 (Erişim Tarihi: 18 Ekim 2020).

[138] "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" başlıklı 24. Fasıl çerçevesinde Örgütlü Suçlarla Mücadele, Uyuşturucu Alanında İşbirliği, Terörle Mücadele başlıkları da değerlendirmeye alınmaktadır. Çalışmanın kapsamı bakımından yalnızca göç ile doğrudan ilişkili olan hususlar bu başlığa dahil edilmiştir.

de geri kabul düzenlemeleri yapması ve tek bir Sınır Muhafaza Teşkilatı oluşturması gerektiği sürekli vurgulanmaktadır. Göç alanına ilişkin yapılan değerlendirmenin 2001 yılına kadar oldukça sınırlı olduğunu söyleyebiliriz. 8 mart 2001 tarihinde AB ile imzalanan Katılım Ortaklığı Belgesi[139] ve ardından Türkiye'nin oluşturduğu Ulusal Program[140], 2001 tarihli ilerleme raporunda nispeten ayrıntılı olarak incelenmiş ve genel anlamda olumlu bir gelişme olarak kaydedilmiştir. Ayrıca yine 2001 yılında Türkiye ve Yunanistan arasında organize suçlar ve uyuşturucu kaçakçılığı konusunda, suçla mücadele ve işbirliği hakkında yapılan ve Temmuz 2001 tarihinde yürürlüğe giren anlaşma da olumlu bir gelişme olarak belirtilmiştir. 2002 yılında, geri kabul anlaşmaları ile ilgili bazı gelişmeler olduğu belirtilerek, Yunanistan dışında da bir dizi varış ve kaynak ülkesi ile ikili müzakerelere başlanmış ve Suriye ile de Eylül 2001 tarihinde bir geri kabul anlaşması imzalanmıştır. Türkiye'nin yasa dışı göç ile mücadele konusunda sınırda çalışan kolluk personeline eğitimler vererek sınır kontrollerini geliştirdiği ve "Sınıraşan Organize Suçlarla Mücadele ile İlgili Birleşmiş Milletler Sözleşmesi" ve üç protokolü de Türkiye tarafından imzalanmıştır. 2003 tarihli rapora geldiğimizde, "yasa dışı göçü hedef alan yoğun çabalar ve girişimler sonucunda, yasa dışı göç akımının uluslar arası rotasının, 2002 ve 2003 yıllarında Türkiye'den başka yöne kaydığı" belirtilmiştir. Aynı zamanda "Avrupa Birliği, Türk yetkililerinden AB ile Türkiye arasında bir geri kabul anlaşmasına ilişkin müzakerelerin açılması talebinde bulunmuş ancak Türkiye henüz resmen cevap vermemiştir". Müzakereler Mayıs 2005 tarihinde başlamıştır. Diğer bir önemli gelişme olarak da Türkiye, Kaçakçılık ile Mücadele Kanununu Temmuz 2003'de kabul etmiştir. Ardından göç ve iltica müktesebatıyla uyum

[139] "Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı" (8 Mart 2001) https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf (Erişim Tarihi: 15 Ekim 2020).

[140] T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı "2001 Ulusal Programı" https://www.ab.gov.tr/195.html (Erişim Tarihi: 15 Ekim 2020).

sağlanmasına yönelik Ulusal Eylem Planı Mart 2005'te kabul edilmiştir. 2008'de ise "düzensiz göçle bağlantılı sınır görevlerinden sorumlu birimleri bir araya getiren üst düzey bir çalışma grubu kurulmuş, bu grup, "ortak risk analizleri yaparak daha fazla birimlerarası işbirliği" sağlamayı amaçlamıştır. 2010 yılına geldiğimizde "Türk Ceza Kanunu'nun, göçmen kaçakçılığına ilişkin 79. maddesinde yapılan ve göçmen kaçakçılığına karışanlara verilen cezaları artıran değişiklik" olumlu bir gelişme olarak kaydedilmiştir. Türkiye- AB geri kabul anlaşması müzakerelerinin tamamlandığı 2011 yılından sonraki raporlarda göç alanında daha ayrıntılı bir şekilde değerlendirme yapıldığını görüyoruz. Gerekli mevzuat çalışmaları ve kurumsal kapasite daha sıklıkla vurgulanmaya başlamış, Suriye'den gelen kitlesel göç ile ilk ayrıntılı ve olumlu değerlendirme 2012 tarihli raporda yapılmıştır. Türkiye'nin bu konuda yüksek seviyede yetkinlik ve operasyonel kapasite sergilediği belirtilmiş, sınırların açık olması ve geçici koruma statüsü ile fiili bir koruma durumu teyit edilmesi olumlu gelişmeler olarak kaydedilmiştir. 2013 yılında ise YUKK'un kabul edilmesi ile 1998 yılındaki ilk rapordan beri kullanılan "sınırlı ilerleme kaydedilmiştir" değerlendirmesi ilk kez "kayda değer bir ilerleme" sağlandığı yönünde değişmiştir. Kanun ile getirilen yasal ve kurumsal çerçevenin AB standartlarına ve uluslararası standartlara uyumlu olduğu belirtilmiştir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün kurulması ise sivil bir kurum olması nedeniyle güvenlik odaklı yaklaşımın terkedildiği yönünde değerlendirilmiştir. 2014 tarihli raporda AB ile imzalanan GKAve bu temelde başlayan Vize Serbestisi Diyaloğu da bu tarihten itibaren raporlarda değerlendirmenin bir parçası haline gelmiştir. Uzun göç yazının yaşandığı ve Türkiye'nin dünyadaki en büyük mülteci nüfusuna ev sahipliği yapmaya başladığı 2015 yılına geldiğimizde, Türkiye'nin hem Suriye'den hem Irak'tan gelen mülteci ve yerinden edilmiş kişi ile başa çıkmak durumunda kalması Türkiye için "büyük bir sınama" olarak değerlendirilmiştir. 2016 tarihli raporda 24. fasılın genel değerlendirmesine baktığımızda

Türkiye'nin göç hususunun da dahil edildiği adalet, güvenlik alanında "zorlu bir ortamda iyi düzeyde ilerleme" kaydedildiği ve "kısmen hazırlıklı" olduğu vurgulanmıştır. İlk defa 2016 yılından başlamak üzere "Düzenli ve Düzensiz Göç" başlığı altında "Kurumsal Yapılanma ve Mevzuat Uyumu" ve "Uygulama ve Yürütme Kapasitesi" iki ayrı başlık şeklinde ayrılmıştır. 2015'te "Düzensiz Göç Strateji Belgesi" ve "Ulusal Eylem Planı" uygulanmaya başlamıştır. Mart 2016 tarihinde gerçekleştirilen Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi sonrasında düzensiz geçişlerin gidişatının tamamen değiştiği belirtilmştir.[141] 2018'de yayınlanan Türkiye Ülke Raporuna baktığımızda ise YUKK kapsamında yapılan değerlendirmede kanunun iki olağanüstü hal KHK'sı ile değiştirilmesine değinilmiş ancak ne değişikliğin yöntemi ne de KHK'ların içeriğine dair bir değerlendirme yapılmamışken, 2019 raporunda söz konusu değişiklikler için Anayasa Mahmekesinin aldığı geri göndermenin yasaklanmasına yönelik emsal karara yer verilmiştir.[142] "YUKK'un uygulanmasına ilişkin olarak yayımlanan düzenlemelerin tamamının kamuya açıklanmaması ve Olağanüstü Hal KHK'ları ve düzenlemeleri de dâhil olmak üzere göç ile ilgili mevzuat konusunda kamuoyunun farkındalığının eksik olduğu" belirtilmiştir. Öte yandan, 18 Mart Mutabakatının ardından Türkiye'nin, Karadeniz'de yeni bir göç rotası oluşmasını engellemek için attığı adımlar ve "Bire Bir" programının uygulanmasını etkin bir şekilde yürütüldüğünün söylenmesi 2018 raporunun olumlu gelişmeleri arasındadır. Türkiye'nin "Schengen alanına

[141] "2015'te yaşanan olağanüstü artışın ardından (Frontex rakamlarına göre, 2014'te 52.994 olan Türkiye'den AB'ye düzensiz geçişlerin sayısı 2015'te 888.457'ye yükselmiştir) Mart 2016'da Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi sonrasında gidişat tamamen değişmiştir. Eylül 2016 sonu itibarıyla yapılan 164.389 düzensiz geçişten 141.753'ü Ortak Açıklama öncesi dönemde (Ocak-Mart) gerçekleşmiş ve mutabakat sonrasında (Nisan-Eylül) yalnızca 22.636 düzensiz geçiş yapılmıştır. Ocak ile Ortak Açıklama'nın hayata geçirildiği tarih arasında 1.794 olan günlük düzensiz geçiş ortalaması, mutabakatın sağlanmasından Eylül sonuna kadar olan dönemde 116'ya düşmüştür." (2016 İlerleme Raporu'ndan alınmıştır).

[142] "Geri göndermeme ilkesine getirilen istisnaya göre, "uluslararası koruma işlemlerinin her aşamasında" (i) bir terör örgütünün veya çıkar amaçlı bir suç örgütünün lideri, üyesi veya taraftarı olma (ii) kamu düzeni veya kamu sağlığına yönelik tehdit oluşturma ya da (iii) uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından tanımlanan terör örgütleriyle ilişkili olma gerekçeleriyle sınır dışı edilme kararı alınabilir. Söz konusu istisna, sığınma prosedürü devam ederken sınır dışı edilmeye imkân verilmesi nedeniyle sivil toplum kuruluşları tarafından sıklıkla eleştirilmektedir. Anayasa Mahkemesi, 866 başvurunun 784'ünde sınır dışı edilme kararını askıya alan geçici tedbir kararı almıştır." (2019 ilerleme raporundan alınmıştır).

seyahat eden Türk vatandaşları için vize şartı kaldırılmadığı sürece, üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulünü düzenleyen ve 1 Ekim 2017 tarihinde yürürlüğe giren hükümleri uygulamayacağı" yönündeki tutum hem 2018 hem 2019 yılı raporlarında eleştirilen bir diğer noktadır. 2019 tarihlli raporda Türkiye göç mevzuatının AB müktesebatına kısmen uyumlu olduğu belirtilmiştir. 2018 yılında Türkiye herhangi bir ülke ile ikili geri kabul anlaşması imzalamamıştır. 18 Mart Mutabakatının olumlu yöndeki etkileri sayılar üzerinden gösterilmiş, geri gönderme merkezlerinin durumunun hala Avrupa standartlarında olmadığı ve GKA'nın uygulanmasının "hala tatmin edici düzeyde olmadığı" vurgulanmıştır.

***İltica*** hususunda Avrupa Birliği, yayınlanan ilk rapordan günümüze Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesine koyduğu coğrafi sınırlamayı kaldırmasının gerekliliğini öncelikli olarak vurgulamaktadır. Kitlesel göçün hedefi haline gelmemek için Türkiye'nin koyduğu bu sınırlamanın kaldırılması, Türkiye üzerinden topraklarına yönelen yasadışı ve düzensiz göçü engellemeye çalışan AB için doğal olarak önemli hale gelmektedir. 2011 öncesi raporlarda coğrafi sınırlamanın Türkiye tarafından 2012 yılı itibarıyla kaldırılmasının beklendiği yazılmıştır ancak bilindiği üzere coğrafi sınırlama devam etmektedir. Avrupa dışından gelenlere mülteci statüsü verilmese de bu kişilerin üçüncü bir ülkeye yerleştirilme işlemi için yapılacak değerlendirmelerde BMMYK ile işbirliği yapıldığı tüm raporlarda sürekli vurgulanırken 2016 yılından sonra bu işbirliğinin yapısının değiştiğini göreceğiz. 2002 tarihli raporda "başvuru ve kimlik bildirim işlemleri hususunda mültecilere uygulanan süre sınırlamaları", mevcut mevzuat kapsamında eleştirilirken, 2003'te kabul edilen iltica stratejisi ve onu uygulamak için bir Ulusal Eylem Planı hazırlanması üzerine yapılan çalışmalar olumlu bir gelişme olarak belirtilmiştir. 2004 tarihli rapora baktığımızda ise Türkiye'nin 2005'te bir iltica kanunu çıkarmayı hedeflediği vurgulanırken 2005 raporunda aynı yılın Mart ayında kabul edilen Ulusal Eylem Planı "bir miktar ilerleme olarak"

değerlendirilmiştir. 2011 yılına kadar raporlarda iltica başlığı altında yapılan iltica başvuru sayıları ve BMMYK tarafından yapılan işlemler dışında ayrıntılı bir değerlendirme göze çarpmamaktadır. 2011 yılındaki raporda ise ilk kez 18.000 Suriyeli göçmen geldiği kaydedilmiş ve sığınmaya ilişkin bir mevzuat olmadığı belirtilirken, 2013 yılında çıkarılan YUKK ile "geri göndermeme ilkesine saygı ve mülteci statüsü belirleme işlemlerine erişim" konusunda kayda değer bir adım atıldığı belirtilmiştir. Ancak önceki raporlarda 2012 yılında kaldırılması beklenen coğrafi sınırlamanın hala kaldırılmamış olması günümüze kadar çıkarılan tüm raporlarda belirtilmeye devam etmiştir. YUKK ile Avrupa dışından gelen kişilere verilen şartlı mülteci statüsü, 2014 yılı raporunda yüksek bir koruma olarak değerlendirilken, hem üçüncü ülkelere yerleştirme hem de mülteci statüsü tespit işlemleri yapan BMMYK'nın dosya yükünün iki katına çıktığı vurgulanmıştır. Ancak, "Türkiye, Suriyeli mültecilere verdiği paha biçilmez destek dolayısıyla övgüyü hak etmektedir" ifadesi bu raporda dikkat çekmektedir. 2015 tarihli raporda Türkiye'ye yönelen bu kitlesel akını yönetmek amacıyla harcanan 6,7 milyar avrodan fazla harcama yapılmış olması da Türkiye için büyük bir sorun olarak işaret edilmiştir. Sadece Suriyeli mültecilere odaklı olan Geçici Koruma Yönetmeliği'nin, geçici koruma sahibi kişilerin iltica prosedürlerine erişimlerini kapsamıyor oluşu eleştirilen diğer bir noktadır. 2016 tarihi itibarıyla kayıt ve dokümantasyon dahil olmak üzere tüm mülteci statü tespit prosedürlerinden Göç İdaresi Genel Müdürlüğü sorumlu hale gelmiştir. Bu sonraki tüm raporlarda öncelikle vurgulanan husus olmaya devam etmiştir. Ocak 2016'da Suriyelilerin iş gücü piyasasına erişimini sağlayan yönetmelik kabul edilirken, Temmuz 2016 tarihinde de Uluslararası İşgücü Kanunu kabul edilmiştir. Ayrıca Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün alanda yetkileri devralmasının ardından iltica hususunda ortaya çıkan ikili sığınma sistemine raporda değinilmiş ancak bir değerlendirme yapılmamakla beraber 2019 tarihli raporda ifade edildiği üzere bu ikili sistemin kaldırıldığı belirtilmiş ve GİGM sorumlu tek kurum olarak

işaret edilmiştir. GİGM tarafından açılan, Mart 2018'de Ankara'da pilot bir "Mülteci Statüsü Belirleme (MSB) Merkezi" de rapora girerken İl Göç İdaresi Müdürlüklerinde artan iş yükü sebebiyle yaşanan aksaklıklar eleştiriye konu olmuştur. 2018 tarihli raporda en dikkat çeken hususlardan biri "geri göndermeme ilkesine aykırı olarak, Suriye vatandaşlarının haklarında sınır dışı etme kararı alındığı, geri gönderildikleri ve sınır dışı edildiklerine yönelik iddialar ile ilgili raporların bulunduğunun" belirtilmiş olmasıdır. 2019 raporuna baktığımızda da bu raporların basında yer almaya devam ettiği not edilmiştir. AB'nin, Türkiye-Suriye sınırına erişimi olmadığını ve dolayısıyla Suriye'ye yapılan geri dönüşleri izlemediği de vurgulanmıştır. Uydu şehirler ve kampların durumuna her raporda yer verilmekle beraber 2018 yılında GİGM kampların idaresini Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığından (AFAD) devralmıştır. AB Mali İmkanı, 2019 raporunda bahsedilen diğer bir hususdur. Bu çerçevede öngörülen mali yardımın insani yardım ve kalkınma yardımları olarak uygulandığı belirtilmiştir.

***Vize Politikasına*** ilişkin olarak, 1998 ve 1999 tarihli raporlarda bu hususa hiç yer verilmezken ilk kez 2000 tarihli rapora giren vize politikası konusuyla ilgili yalnızca AB müktesebatıyla bir uyumlaşma olmadığı değerlendirmesi yapılmıştır. İlk olarak 2002 tarihli raporda Türkiye'nin altı Arap ülkesine vize şartı getirmesiyle "Türkiye'nin, AB'nin vize rejimine uyum konusunda ilerleme kaydettiği" belirtilmştir. AB'nin vize politikası anlamındaki beklentisinin Türkiye'nin üçüncü ülkelere olan vize muafiyetlerini kaldırması ve "AB vize şartları listesi ile Türkiye'ninki arasındaki farklılığın azaltılması" olduğu görülmektedir. Transit vizeler ve AB vatandaşlarına yeknesak bir vize politikası uygulanması gibi hususlar da değerlendirilirken esas bir diğer önemli konu da etiket ve damga türü vizelerin kaldırılması, bunun yerine biyometrik güvenlik özellikleri olan pasaportlara geçilmesi istenmiş ve Haziran 2010 itibarıyla da Türkiye bu pasaportların dağıtımına başlamıştır. Son olarak 2019'da ikinci nesil biyometrik pasaportların basılmaya

başlanması ile AB standartlarına uyumun sağlandığı ve bu konuda ciddi ilerleme kaydedildiği belirtilmiştir. 2014 yılında "internet üzerinden vize alınmasına imkan veren e-vize" hayata geçirilmiştir ancak 2015 raporunda bu uygulamanın "müktesebat ile uyumlu olmadığı" ve "düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye girişinin tespiti ve önlenmesi bakımından etkili bir araç olmadığı" belirtilmiş ve 2016 yılından itibaren de e-vize uygulamasının kaldırılması gerektiği vurgulanmıştır. Vize politikası alt başlığı altında Türkiye-AB vize serbestisi diyaloğu da 2015 yılından itibaren Avrupa Komisyonu tarafından ilki 2014'te yayınlanan uygulama raporları çerçevesinde değerlendirilen bir süreç olmaya başlamıştır. Bu çerçevede Türkiye'nin 72 kriteri karşılaması beklenmekte ve her yıl değerlendirme bu zeminde yapılmaktadır. Özellikle "yolsuzlukla mücadele, cezai konularda adli iş birliği, Europol ile iş birliği, veri koruma mevzuatı, terörle mücadele mevzuatı, Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması, biyometrik pasaportlar" olmak üzere yedi kriterin öneminin başta geldiği söylenmektedir. Bu kriterlerle ilgili ilerleme sağlanabilmesi için yedi çalışma grubu oluşturulmuştur. 2019 raporuna baktığımızda vize rejimi olarak hala Türkiye'nin AB vize politikasıyla uyumlu olmadığı, "11 üye devlete ayrımcı bir vize rejimi uygulandığı ve bu konuda bir ilerleme kaydedilmediği" belirtilmiştir.

***Dış Sınırlar ve Schengen*** konusunda, "sınır yönetimi alanındaki AB müktesebatı ile uyum sağlanmasına ilişkin" Birlik tarafından ilerlemesi izlenen hususlar, en başta Entegre Sınır Yönetimine geçilmesi, dolayısıyla sınırların tek bir sınır güvenlik birimi tarafından korunması ve sınır gözetleme teknolojilerinin geliştirilmesidir. "Türkiye'nin AB'ye üye olması durumunda, ülkenin güney ve doğu sınırları bloğun dış sınırları olacağından, kapsamlı bir sınır güvenlik sistemi hayati önem taşımaktadır". Bu çerçevede Entegre Sınır Yönetim Stratejisi 2003 yılında kabul edilmiştir. Ulusal Programın bir parçasını teşkil eden bu stratejinn gelişimi Birlik tarafından 2003 yılından beri her raporda değerlendirilirken Frontex ile çalışma düzenlemesi yapılmasına ilişkin

müzakerelerin ilerleyişi de raporlardaki diğer bir husustur. Mayıs 2012 tarihinde Dışişleri Bakanlığı ve Frontex arasında güçlendirilmiş operasyonel işbirliği çerçevesinde bir Mutakabat Zaptı imzalanmıştır. 2013 yılından itibaren Sınır Güvenliği Kanunu kabul edilmesi yönünde beklentiler dile getirilmiştir. 2016 yılında çıkarılan "Sınır Yönetimi Alanında Kurumlar Arası İş Birliği ve Koordinasyon Hakkında Yönetmelik" olumlu yönde bir adım olarak değerlendirilmiştir. 2019 yılında sınır güvenliği konusuna baktığımızda ise sorumlu tek bir sivil kuruluşun oluşturulmasına yönelik beklenti ifade edilmiş ancak özellikle birçok sınır bölgesinde yaşanan güvenlik endişeleri nedeniyle mevzuat çalışmalarının bekletildiği söylenmiştir. Entegre Sınır Yönetimine geçiş konusunda da bir adım atılmamış ve mevzuat anlamında bir yenilik yapılmamıştır. Suriye sınırının yalnızca tel örgüyle çekilmiş bir çit ile korunduğu belirtilmiştir. 2018 ve 2019 yıllarında benzer noktalar eleştirilmekle beraber "Türkiye'nin dış sınırlar ve Schengen mevzuatı, AB müktesebatı ve uygulamalarından esinlenerek hazırlanmış olmakla birlikte, yasal ve idari çerçeveleri, AB standartları ile tam uyumlu değildir." genel değerlendirmesi yapılmış ve 2019 raporunda da tekrar edilmiştir.

#### 4.2.3.1. 2020 Türkiye Raporu

6 Ekim 2020 tarihinde yayınlanan son rapor, özellikle yılın başında Avrupa ve Türkiye arasında yaşanan sınırların açılması krizi ve Covid-19 salgının getirdiği yeni bir mücadele düzleminden dolayı değerlendirmeleri önem arz eden bir rapordur. Fasılın başında yapılan genel değerlendirme bölümüne baktığımızda "Türkiye, Adalet, Özgürlük ve Güvenlik alanında kısmen hazırlıklıdır, göç ve iltica konusunda ise bazı ilerlemeler kaydedilmiştir" açıklaması yapılmıştır.

Dışişleri Bakanlığının Avrupa Birliği Başkanlığı tarafından yapılan değerlendirmede, raporun genel anlamda" önyargılı, yapıcılıktan uzak ve çifte standartlı bir yaklaşım" a sahip olduğu belirtilirken, 24. Fasılda yer alan göç hususundaki değerlendirmeler için:

> "Ortak değerler üzerine kurulu bir güç olduğunu iddia eden AB'nin 23. Yargı ve Temel Haklar ile 24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik fasıllarını halen müzakerelere açmamış olması ciddi bir tezat teşkil etmektedir.Türkiye, insani temele dayanan düzensiz göç yönetimi politikasında AB'den övgü değil, külfet paylaşımı ve 18 Mart Mutabakatının tüm taahhütlerini yerine getirmesini beklemektedir".

yorumu yapılmıştır. Temel başlıklar halinde raporda yer alan önemli noktalara göz atacak olursak,

***Düzensiz Göç*** konusunda;

- Öncelikle yine Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün Türkiye'deki göç yönetiminin temel kurumu olduğu belirtilmiştir.
- 18 Mart 2016 mutabakatının uygulanabilmesi için Türkiye, Yunan adalarına irtibat görevlileri gönderildiği belitilirken Genel Müdürlüğün istihdam ettiği personelin nicelik ve çeşitlilik açısından yetersiz olduğu belrtilmiştir.
- Genel Müdürlük 2021-2023 dönemini kapsayan bir strateji ve eylem planı belirlemiş ancak henüz Göç Kurulu tarafından onaylanmamıştır.
- Türk Polis Teşkilatının Göçmen Kaçakçılığı ve Sınır Kapıları birimlerinin Mart 2020'de birleştirilmiş olması, kolluk kuvvetleri düzeyinde daha etkili bir koordinasyon sağlayacağı gerekçesiyle olumlu karşılanmıştır.
- Bu süreçte Türkiye herhangi bir ikili geri kabul anlaşması imzalamamıştır.
- Bu alandaki yasal mevzuat AB müktesebatına kısmen uyumludur. Aralık 2019 tarihinde YUKK'da yapılan değişikler de değerlendirilmiştir. Sınır dışı etme kararının iptali için açılan davada, sonuç açıklanana kadar kararın otomatik olarak durması uygulamasına geri

dönülmesi olumlu karşılanırken, sınır dışı etme kararına karşı iptal davası açma süresinin 15 günden 7 güne düşürülmesi hakkında bir yorum yapılmamıştır.

- Türkiye 18 Mart mutakabatına bağlılığını yinelemekle beraber, 28 Şubat 2020 tarihinde sınırların açılması, Türkiye ve Yunanistan arasında Pazarkule sınır kapısında gayri resmi bir mülteci kampı oluşmasına neden olmuş ve yaklaşık 25.000 mültecinin zor koşullarda kalmasına neden olmuştur. 4 mart 2016 tarihli AB bünyesinde yapılan toplantılarda Türkiye'nin dört milyona yakın mülteciye ev sahipliği yapma konusunda üstlendiği yük ve riskleri, ayrıca bu konuda gösterilen önemli çabaları kabul ederken, Türkiye'nin bu göçmen baskısını siyasi amaçlar için kullanıyor olması kabul edilemez bulunmuştur. 30 Mart tarihinden itibaren Türkiye, Covid-19 salgını nedeniyle Pazarkule sınır kapısını kapatmış ve göçmenlerin geri taşınması için ulaşım organize edilmiştir. Ancak bunun halk sağlığı önlemleri kapsamında yapıldığı ve salgın önlemleri son bulduğunda sınırların, Yunanistan sınırına geçmek isteyen göçmenlere yeniden açılacağı söylenmiştir.
- Türkiye'den Avrupa'ya düzensiz geçişlerin 2019 yılında artmış olmasına rağmen yine de 18 Mart Mutabakatının öncesi dönemden oldukça düşük olduğu belirtilirken, "Bire Bir" uygulaması çerçevesinde de Nisan 2016 ve Haziran 2020 tarihleri arasında, 26.835 Suriyeli mültecinin Türkiye'den Avrupa'ya yerleştirilirken, 2019 yılında Yunan adalarından Türkiye'ye 163 geri dönüş olmuştur. Nisan ve Mayıs 2020 tarihlerinde Covid-19 önlemleri nedeniyle yeniden yerleştirme programlarının ve Türkiye'nin geri kabul işlemlerinin geçici olarak askıya alındığı söylenmiştir.
- 2018 ile kıyaslandığında, Türkiye'ye yönelen düzensiz göçmen sayısı 2019'da yaklaşık iki at artarak 454.663 kişi olmuştur. 2020 Haziran ayına kadar ise Afganistan, Pakistan ve Suriye uyruklu göçmenler çoğunlukta olmak üzere, 62.368 kişi yakalanmıştır.

- Ocak 2020 tarihinde Türkiye ve Frontex arasında, 2020-2022 dönemini kapsayan bir İşbirliği Anlaşması imzalanmıştır.
- Geri Gönderme Merkezlerinin sayısı 10'dan 28'e çıkarken toplam 20.000 kişilik kapasiteye ulaşmıştır.
- Ekim 2019 tarihinde AİHS tarafından *G.B. ve Diğerleri v. Türkiye*[143] davasında yapılan değerlendirmede de altı çizildiği üzere gözaltında tutulma kararı ve koşullarıyla ilgili kararların hızlıca verilmesi oldukça önemlidir. Bu anlamda Türkiye, geri gönderme merkezlerinde tutulma kararlarına karşı itiraz mekanizmalarına etkili ulaşımı sağlayan prosedürlerini güçlendirmelidir.
- Türkiye 2019 yılında 96.201 düzensiz göçmeni geri gönderirken, aralarından 55.000 kişi Afganistan'a gönderilmiştir. 2019'da 2.344 kişi ise Uluslararası Göç Örgütü'nün (IOM) gönüllü geri dönüş programı yardımıyla Türkiye'den geri döndürülmüştür.
- AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanması yetersiz kalmıştır. "Türkiye'nin Schengen alanına seyahat eden Türk vatandaşları için vize şartı kaldırılmadığı sürece, üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulünü düzenleyen ve 1 Ekim 2017 tarihinde yürürlüğe giren hükümleri uygulamayacağı" yönündeki tutum devam etmektedir.

***İltica*** alanında yapılan düzenlemelere baktığımızda;

- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü mültecilerle ilgili tüm konulardan sorumlu ana kurumdur.
- İl Göç İdaresi Müdürlüklerinin (İGİM) ulusararası koruma başvurusu kararlarının iş yükünü azaltmak amacıyla, İGİM'lerin statü belirleme işlemleriyle de uyumlu olacak biçimde karar verecek Mülteci Statü Belirleme merkezleri Ankara'da ve İstanbul'da

[143] Mahkeme Kararı için bkz: https://hudoc.echr.coe.int/eng/#{%22itemid%22:[%22001-155539%22]} (17 Ekim 2019). Kararın Türkçe çevirisi için bkz: https://anayasagundemi.com/2020/05/21/ihamin-g-b-ve-digerleri-v-turkiye-kararinin-cevirisi-bir-anne-ve-3-cocugunun-kumkapi-ve-gaziantep-geri-gonderme-merkezlerinde-tutulmalari-ve-kosullariyla-ilgili-aymnin-tedbir-talepli-basvuruy/ (21 Mayıs 2020).

açılmış ve 8.000 uluslararası koruma başvurusu incelenmiştir. Dosya yükünün azaltılması için ayrıca "mobil birimler" de kurulmuştur.

- Göçmen ve mültecilerin toplumsal uyumunu arttırmayı amaçlayan "Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı" Aralık 2019 tarihinde yayınlanmıştır.
- Bu alandaki mevzuat AB Müktesebatına kısmen uygundur. Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne getirdiği coğrafi sınırlamayı kaldırmamıştır.
- Türkiye, 3.6 milyon geçici koruma altındaki Suriyeli ve 370.000 Suriyeli olmayan uluslararası koruma sahibi müşteciye sağladığı cömert yardımlarını devam ettirmektedir.
- 2019 yılında Türkiye geçici barınma merkezlerini kapatmaya devam etmiştir. 2018 yılında 13 geçici barınma merkezi varken şu an 63.518 kişinin kaldığı 7 merkez bulunmaktadır. Ayrıca uluslararası koruma başvurusu yapanlar ve koruma sahiplerinin kayıt olmaları ve ikamet etmeleri için 62 uydu kent bulunmaktadır. Suriyeliler 80 ilde kayıt işlemlerini yaptırabilirken, bu illerin 15'inde yapılacak kayıt belli şartlara bağlıdır. Kayıt yaptırmayan Suriyelilere, Öncüpınar geçici barınma merkezine götürülerek burada kalma ya da gönüllü geri dönüş seçenekleri sunuluyor. Bu bağlamda, Suriyelilerin zorla geri gönderildikleri, diğer uyruklardan olan göçmenlerin de gönüllü geri dönüş formlarını imzalamaya zorlandıklarına dair pek çok iddia bulunmaktayken, Türk yetkililer bunun sistematik bir politika olduğunu reddetmektedirler.
- Uluslararası ve geçici koruma başvurusu yapan kişilerin biyometrik fotoğraflarının ve parmak izlerinin kaydedildiği devlet veritabanı GöçNet'e jandarma ve polisin de erişimi sağlanmıştır. Avrupa Sığınma Destek Ofisi (EASO) ve GİGM arasındaki işbirliği de 2019-2021 İşbirliği Yol Haritası ile geliştirilmiştir.

- 2019 boyunca, ilk 3 Milyar Euroluk mali desteğin aktarılması devam ederken, ikinci 3 Milyar Euroluk paketin programlanması hızlandırılmıştır. Toplam 6 milyar Euro'nun 5,1 milyar Euro'su sözleşmeye bağlanmış olup, bu tutarın 3,8 milyar Euro'su tahsis edilmiştir. Ayrıca mütecilerin temel ihtiyaçları ve eğitime ulaşımları için 2020 bütçesinden 485 Milyon Euro ek destek verilmesine karar verilmiştir. Suriye krizinden etkilenen mültecilere ve onların ev sahibi ülkelerine yapılacak finansal yardım yeni AB Göç ve Sığınma Anlaşması'nda da (Pact on Asylum and Migration) önemi belirtildiği üzere devam edecektir.

***Vize politikası*** alanında;

- AB-Türkiye vize serbestisi diyaloğuyla ilgili olarak, Mayıs 2019 tarihli bir cumhurbaşkanlığı genelgesi, vize serbestleştirme yol haritasının öne çıkan altı kriterini, yani yolsuzlukla mücadele, tüm AB Üye Devletleri ile cezai konularda adli işbirliğini yerine getirmek, Europol ile işbirliğinin yoğunlaştırılması, veri koruma ve terörle mücadele mevzuatında değişiklikler ve AB-Türkiye Geri Kabul Anlaşmasının tüm hükümlerinde ve tüm Üye Devletlere uygulanması için çalışmaların hızlandırılması çağrısında bulundu. Ancak bunun uygulanmasında çok az bir ilerleme sağlanabildi.
- Türkiye vize rejimi konusunda AB müktesebatına uyum için daha fazla adım atmalıdır. Bu bağlamda AB negatif ve pozitif vize listelerine uyum sağlanmalı, e-vize uygulaması ve konsolosluklarda vize verilmesi uygulamaları aşamalı olarak kaldırılmalıdır. Türkiye, beş AB üye devletine (Avusturya, Belçika, Hollanda, Polonya ve İspanya) uygulanan vize sınırlamalarını Şubat ve Mart 2020 tarihlerinde kaldırmıştır.

***Dış Sınırlar ve Schengen*** konusunda;

- Sınır yönetimi alanında yeni bir mevzuat düzenlemesi yapılmamıştır. Sınır yönetimi ve sınır gözetlemesi konusunda farklı kurumlar arasındaki işbirliği zayıf kalmıştır.
- 2016 yılında Ankara'da kurulan Ulusal Koordinasyon ve Ortak Risk Analizi Merkezi hala faaliyete geçmemiştir.
- Ülkenin sınır yönetim sistemini AB müktesebatına yakınlaştırmak için, Türkiye, hizmetler arası işbirliğini geliştirmeli ve bir Entegre Sınır Yönetimi stratejisi benimsemelidir. Aynı zamanda, sınır geçiş noktalarındaki, kişilerin sınır kontrollerinden sorumlu, askeri olmayan ve profesyonel bir sınır yönetimi organı kurmak için yeni bir yasanın yürürlüğe konması gerekmektedir.
- Suriye sınırı boyunca bir duvar ve dikenli tel örgü inşaatının tamamlanmasının ardından İran sınırında da benzer çalışmalar devam ederken, hükümetin amacı, ülkenin doğusunda kaçakçılık faaliyetlerini, terör saldırılarını ve düzensiz göç akışlarını azaltmaktır. Aralık 2022 yılına kadar bitmesi planlanan mayın temizliği sürecinin hızlanması için ve duvar inşasına modern iletişim ve gözetleme ekipmanlarının da eklenebilmesi için Türkiye'nin ciddi ulusal yatırımlar yapması gerekmektedir.

### 4.3. Uluslararası Göç Örgütü

Göç alanında aktif ve önemli bir role sahip olan uluslararası örgütlerden biri de 1951 yılında kurulan Uluslararası Göç Örgütüdür (International Organization for Migration-IOM).[144] İkinci dünya savaşını takiben kaos ortamı ve yerinden edilmeler sonucu Avrupa hükümetlerine, savaş nedeniyle yerlerinden edilen tahmini 11 milyon insan için yeniden yerleşim ülkelerini

[144] 1951 yılında "Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (PICMME)" adıyla kurulan örgüt, 1952 yılında ismini "Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM)" olarak değiştirmiş ve son olarak 1989 yılında "International Organization for Migration (IOM)" adını almıştır (IOM, 2020).

belirlemelerine yardım etmekle görevlendirilen örgüt, 1950'lerde yaklaşık bir milyon göçmenin yerleştirilmesine lojistik anlamında yardım etmiştir (IOM, 2020). Operasyonel lojistik ajansı olarak görev yapmaya başlayan örgüt, "göç konularının daha iyi anlaşılması, göç yoluyla sosyal ve ekonomik kalkınmayı teşvik etmek ve göçmenlerin insanlık onuru ve refahını sürdürmek için hükümetler ve sivil toplumla birlikte çalışan bir uluslararası ajans" olmak üzere kapsamını genişletmiştir (IOM,2020). Merkezi İsviçre'nin Cenevre şehrinde bulunan IOM 8 Temmuz 2016 tarihinde, BM ile yapılan işbirliği anlaşması sonucunda[145] BM'nin "ilgili kuruluşu (related organization)" statüsüyle BM sistemine dahil olmuştur (IOM, 2016). Şu anda 173 üye devlet ve 8 gözlemci devlet ile çalışan IOM:

> "Türkiye'deki ofislerini ilk olarak Körfez Savaşı'nın ardından 1991 yılında açmıştır. IOM'nin Türkiye Cumhuriyeti'yle ortaklığı 2004 yılının Kasım ayında IOM'ye üye statüsü verilmesiyle resmileşmiş ve Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunun hazırlanmasının yanı sıra İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün 2013 yılında kurulmasının desteklenmesi de dâhil olmak IOM ile Türkiye arasındaki ortaklık o tarihten bugüne devam etmiştir. Başlangıçta dikkatini 1990'larda Iraklı mültecilerin yeniden yerleştirilmesine odaklayan IOM Türkiye, Suriye ve Akdeniz acil müdahale programlarını da 2012 ve 2015'ten bu yana çalışma alanlarına dahil etmiştir ve Ankara'daki merkez ofisi ile İstanbul, Gaziantep, Hatay, Şanlıurfa ve İzmir'deki alt ofislerinde ülke genelinde yaklaşık 1000 çalışanı bulunmaktadır". (IOM Türkiye, 2020).

Türkiye'nin göç alanındaki temel yasal düzenlemelerinde de IOM'ye yer verilmiş olması bu örgütü Türkiye'nin göç yönetimi sürecinde önemli bir yere koymaktadır. YUKK'un "uluslararası koruma süreçlerinde iş birliği" başlıklı 92. maddesinde "İçişleri Bakanlığının, uluslararası koruma süreçleriyle ilgili konularda, 5.5.1969 tarihli ve 1173 sayılı *Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun* çerçevesinde iş birliği yapacağı uluslararası kuruluşların" başında BMMYK ve IOM sayılmıştır. Geçici Koruma Yönetmeliği'ne baktığımızda da söz konusu 1969 tarihli 173 sayılı Kanun çerçevesinde, yönetmelikte belirtilen

[145] "Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration", United Nations General Assembly (8 Temmuz 2016), https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/976 (Erişim Tarihi: 9 Kasım 2020).

konularda "uluslararası kuruluşlarla uluslararası anlaşma niteliği taşımayan protokoller yapılabileceğini" belirten 46. madde kapsamında IOM ile işbirliği yapılabilir.

Tüm dünyadaki göç hareketliliğine dair Birleşmiş Milletler ile birlikte ayrıntılı raporlar[146] hazırlayarak bu alana önemli ölçüde bilgi sağlayan IOM, Türkiye ayağında da geniş bir çalışma alanında faaliyet göstermeye devam etmektedir.

## SONUÇ

Türkiye'nin düzensiz göç yönetiminin dönüşümüne baktığımızda, dünyada 80'li yıllardan sonra göçün kitleselleşen, küreselleşen, düzensizleşen karakterine paralel bir biçimde değişim geçirirken, öte yandan kendi tarihsel, toplumsal ve yönetsel gerçeklikleri tarafından da biçimlenen bir süreç olmuştur. Bir yandan mal, hizmet ve sermayenin dolaşımı anlamında küresel bir dünyada yaşamaya devam ederken öte yandan insanların sınır aşan hareketlilikleri söz konusu olduğunda bir filtre görevi görmek üzere ulus devlet egemenliği devreye girmektedir. Bu doğrultuda Türkiye, fiilen göç rotasında olan bir ülke olduğu her zaman açık olsa da siyasi anlamda bir göç ülkesi olduğunu uzun yıllar boyunca kabul etmemiştir ve stratejik bir araç olarak coğrafi sınırlamayı devam ettirme ısrarını hala sürdürmektedir. Bu, göçün her zaman geçici olacağı dolayısıyla geçici tedbirlerin de ötesinin gerekmediği yaklaşımının da bir sonucudur. Bu çalışma aracılığıyla göstermeye çalıştığımız ise statü belirleme işleminin Türkiye'nin göç yönetimi sürecinin en sorunlu alanı olarak ortaya çıkmış olmasıdır. Statü belirleme sorunsalı hem göç yönetim süreci boyunca ortaya çıkan sorunların bir sonucu hem de birçok sorunun nedeni haline gelmiştir.

[146] IOM tarafından hazırlanan Dünya Göç Raporu 2020 için bkz: World Migration Report 2020, (2019), https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020

Çalışmada yer verilen ikamet, çalışma izni ve vatandaşlığa giden sürecin yanında mültecilerin sahip olduğu haklar ve alacakları hizmetler statüleriyle doğrudan bağlantılı olduğu için, statü belirleme işlemi bir sığınmacıyı belli bir kategori altında kayıt altına almanın çok ötesinde bir öneme sahiptir. Uyum, kayıt dışı çalışma, eğitim, insan ticareti, toplumsal kutuplaşma ve önyargıların artması gibi oldukça önemli sorunların belli bir oranda statü belirleme işleminin yarattığı belirsizlik ve güvencesizlik ortamının sonucu olduğu açıktır. İskân Kanunu ve 94 Yönetmeliği sistemi içerisinde de kişilerin statülerinin belirlenmesinde belirlenecek tutumu, dönemin siyasi politikaları doğrudan etkilemiştir. Avrupa'dan gelen sığınmacılara dahi devletler arası siyaset ilişkilerine öncelik verilerek mülteci statüsü verilmemiş ve uluslararası hukukun temel ilkeleri İskân Kanunu'nda yerleşmiş olan "soydaşlık ve "mezhepçilik" anlayışının önüne geçememiştir. Bu yaklaşımın ve coğrafi sınırlamanın günümüzde evrildiği durumun en önemli örneği ise geçici koruma altındaki Suriyelilerin durumudur. Bu kişiler uluslararası koruma başvurusu yapamazlar, kendilerine verilen kimliği ikamet izni veya ikamet izni yerine geçen belgelere eşdeğer saydıramazlar, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakları yoktur, kimliğin süresi ikamet izni toplamında dikkate alınmamaktır ve bu kişilere Türk vatandaşlığına başvuru hakkı vermemesinin yanında, işveren başvurusu olmadan bu kişiler çalışamamakta ve hareketleri dahi kısıtlanmaktadır. YUKK ile getirilen üçlü koruma rejimi içerisinde yer alan şartlı mültecilik ise uluslararası hukukta karşılığı olmamakla beraber uzun dönem ikamet izni sahibi olunmasına engel olmaktadır ve kişiyi altı ay boyunca çalışma izni alamadan kayıt dışı bir şekilde çalışmaya mecbur bırakmaktadır. Bunun da ötesinde bu kişiler için öngörülen kalıcı tek çözüm üçüncü bir ülkeye yerleştirilmeleridir dolayısıyla Türkiye'de sürdürülebilir bir yaşam kurmalarının önü kapatılmıştır. İyimser bir şekilde geçici koruma altındaki Suriyeliler için uluslararası koruma başvurusu yapma engeli ortadan kaldırılsa bile bu kişiler Avrupa'dan gelmedikleri için şartlı mülteci

olabileceklerdir. Belirtildiği üzere bu statü de onlara Türkiye'de kalıcı bir hayat kurabilmeleri için bir olanak sağlamayacaktır. Sonuç olarak şunu söyleyebiliriz ki, 1994 Yönetmeliği çerçevesinde BMMYK ile Türk otoriteler arasında oluşturulan ve çokça eleştirilen paralel statü belirleme sistemi dahi Avrupa dışından gelen sığınmacılar için mevcut sistemden daha avantajlı durmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'nin göç yönetim sürecinde ilerleme niyetiyle atılacak her adımın öncelikle coğrafi sınırlama ve statü belirlenmesi sorunsalı çerçevesinde düşünülerek atılması gerekmektedir.

Çalışmada iki ana göç reform dönemi olarak belirlenen 1994 Yönetmeliği'nin çıkarılışı ve 2013 yılında YUKK'un çıkarılışı süreçlerine baktığımızda devleti reforma zorlayan şartların benzer ve farklı noktaları olduğu ortaya çıkmaktadır. Öncelikle reformun temel itici gücü iki dönemde de elbette kitlesel ve düzensiz göçün artışı olmuştur. Bunun sonucunda yaşanan kapasite yetersizliği ve yasal zeminden yoksunluk reformu zorunlu kılmıştır. İki dönemde de göçün, Türk otoritelerinin kontrolü altına alınmak suretiyle yönetilmesi istenci söz konusu olmuştur. Başta BMMYK ve AB olmak üzere uluslararası toplumun eleştirileri ve baskıları da yönetim sürecine yön vermiştir ve süreci etkilemeye de devam etmektedir. Özellikle AB'ye katılım ve dolayısıyla da AB müktesebatına uyum sürecinin göç yönetiminin dönüşümünün her adımında ne kadar etkili bir unsur olduğu da çalışmada gösterilmeye çalışılmıştır. İki dönem boyunca da göç bir güvenlik tehdidi unsuru olarak görülmüş, geçici adımlarla düzenlenilmeye çalışılmıştır. Kitlesel göçler, ülkeler için aynı zamanda demografik bir değişim anlamına da geldiği için, bu kitleler toplum mühendisliğinin aracı da olabilirler. 2011 yılında inşa edilen "misafir, muhacir, din kardeşi" söyleminin temeli bu anlamda da değerlendirilmelidir. "Misafir" söylemi bu geçicilik anlayışının adeta simgesi olmuştur ve her ne kadar yasal düzenlemelerle yeni dönemde hukuki bir zemin yaratılmaya çalışılsa da bu geçici ve kırılgan zeminde ev sahipliği yapılan mültecilere uluslararası

hukuk çerçevesinde sağlanılması gereken haklar her zaman paternal bir devlet anlayışı çerçevesinde birer lütufmuş gibi sunulmuştur. Ancak bir kanuna dahi dayanmadan çıkarılan bir yönetmelik döneminden bir kanun ile alanın düzenlendiği dönemin kıyaslanmasında olumlu anlamda hiçbir değişim olmadığını söylemek oldukça yanlış bir değerlendirme olacaktır. Geri gönderme yasağı, uyum ve sağlanacak hak ve hizmetlerin bir kanun düzleminde kendine yer bulması ve ilk defa kurumsal bir yapının inşa edilme çabası son derece önemli adımlardır ve insan haklarını gözeten sivil toplum nezdinde de takdirle karşılanmıştır. Ancak kanunun ve beraberinde getirdiği bu yeni düzenin daha fazla geliştirilmesi gereken yanları olduğu konuşulurken kanun, birçoğu Kanun Hükmünde Kararnameler eliyle yapılan değişiklikler neticesinde zayıflatılmıştır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi çerçevesinde de özellikle geçici korumaya dair alınabilecek önemli kararlar Cumhurbaşkanı'nın geniş takdir yetkisine bırakılmıştır. Hareketliliğin beklenmedik düzeyde artışı ve uluslararası toplumun sorumluluk paylaşımı noktasında etkili adımlar atmaması bir yandan sosyal ve ekonomik olarak Türkiye'yi zor bir durumun içine sürüklerken bir yandan da Türkiye'nin mevcut kitleyi başta AB olmak üzere gelişmiş ülkeleri tehdit etmenin ve uluslararası finansal destek sağlamanın bir aracı olarak kullanmasına yol açmıştır. Ancak her ne kadar Suriyeli mültecilerin ülkeden gönderilmesine dair tartışmalar kamuoyunda sürekli gündemde kalmaya devam etse de öte yandan bu insanların çok büyük çoğunluğunun artık kalıcı olacakları yapılan saha araştırmalarında açıkça ortaya konulmaktadır. Uyum konusunun kanunda yer alması veya bu konuda mecliste yapılan çalışmalar bunun yönetim düzeyinde kabullenildiğinin bir göstergesi olsa da halk nezdinde Suriyeli mülteciler ile ilgili yayılan yanlış bilgiler, muhalefet liderlerinin bu kişileri Suriye'ye geri göndermeyi birer seçim vaadi olarak ortaya koyması, iktidarın bu insanlardan "Türkiye'nin beslemek zorunda olmadığı" bir yük olarak bahsetmesi, mevcut ekonomik durumda işlerini kaybeden kişilerin Suriyeli

mültecileri düşük ücretle çalıştırarak emek sömürüsüne yol açan işverenler yerine bizzat mültecileri bunun sorumlusu olarak addetmeleri, mültecilerin hareket özgürlüklerinin kısıtlanması suretiyle belli illerde yoğunlaşmasına sebep olmak ve yerel yönetimlerin uyum sürecindeki rolünün yadsınması, statü belirleme süreciyle yaratılan "sürekli belirsizlik" ve daha birçok yapısal sorun toplumsal uyum meselesini çözümsüz bir noktaya doğru sürüklemektedir. Gelecekte belli oranda menşe ülkeye geri dönüş veya yeniden yerleştirme söz konusu olsa da ülkemizde kalacak olan milyonlarca insandan ötekileştirilmiş ve yabancılaştırılmış bir grup oluşturulmasının uzun vadeli sonuçlarının fark edilmesinde geç kalındığı durumda bunun onarımı olanaksız hale gelebilir. Yeni dönemde yasal düzenlemelerle bir göç ülkesi olduğunu ilan eden Türkiye bunu politika uygulamalarında da göstermelidir.

3.635.410 kişi ile Suriyeli mültecilerin %65ine ev sahipliği yapan Türkiye başta olmak üzere diğer ev sahibi ülkelerin hesaba katması gereken yeni bir değişken de Covid-19 pandemisidir. Özellikle Türkiye'de hala kamplarda yaşayan 280 bin kişi olduğu göz önünde bulundurulduğunda, yeterli hijyenin sağlanması ve sağlık hizmetine ulaşımın hayati bir önem taşıdığı dönemden geçmekteyiz. Mültecilerin hayatını doğrudan tehdit etmekte olan bu durum aynı zamanda başta yeniden yerleştirme programlarının askıya alınması olmak üzere, halihazırda göçmen almak istemeyen ülkelerin sınırlarını kapatmaları için de oldukça güçlü bir bahane yaratmış oldu. 2020 Şubat ayında Türkiye'nin sınırları açmasıyla yaşanan insanlık dışı durum, 2011'den bugüne kadar inşa edilmeye çalışılan tüm zeminin dağıldığı bir an olmasının yanında yalnızca Covid-19 pandemisi gerekçesiyle durdurulmuş olması ve sınırların yeniden açılacağı söylemi oldukça endişe verici bir konudur.

Uluslararası göçün küresel dünyada sürekli değişim halinde olan dinamik karakteri göz önünde bulundurularak, geleneksel uluslararası göç anlayışlarının ötesine geçilerek, göçün artık

ulus-ötesi bir ilişkiler ağı olduğunu kavrayarak politika üretilmelidir. Çalışmanın başında da açıklandığı üzere ulus-ötesi göç sınırlar arasında ve sınırlar ötesinde akışkan ve ağsal bir ilişkiler bütününü ifade eder. Bu anlamda Türkiye yalnız göç alan, göç veren ya da yalnız transit göç ülkesi değil aynı anda bunların tümünü içeren bir karaktere sahiptir. Mültecilerin ne tamamen kalıcılıkları ne de geçicilikleri söz konusu değildir; hem menşe ülkeleriyle hem Türkiye ile hem de Türkiye üzerinden Avrupa ile kurdukları ilişkilerden oluşan yeni bir resim oluşmuştur. Bu doğrultuda politikalar geliştirilmesi gerekirken bu kişilerin yalnızca "yük" oldukları anlayışı da terkedilerek göçün ve göçmenlerin bir ülkenin siyasi, ekonomik ve toplumsal yapısına yaptığı olumlu katkıların da denkleme dahil edildiği bir yol haritası oluşturulmalıdır. Taraf olunan uluslararası sözleşmelere ve temel insan hakları belgelerine uygun hareket edilerek Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda belirtildiği şekliyle bu alanda yapılacak değişikliklerin yönetmelik veya kararnameler gibi ikincil yasal düzenlemeler eliyle değil kanunlarla yapılması gerekmektedir. Temel hak ve özgürlüklerle doğrudan bağlantılı olan statü belirleme sorunsalı yeniden değerlendirilmelidir ve bu doğrultuda mültecilerle ortak bir gelecek inşa edilmelidir.

# KAYNAKÇA

## Kitap ve Makaleler


Açıkgöz, M., & Arıner, H. O. (2014). Turkey's New Law on Foreigners and International Protection: An Introduction. *Turkish Migration Studies Group (TurkMiS)*.

AFAD. (2016). Türkiye'deki Suriyelilerin Demografik Görünümü, Yaşam Koşulları ve Gelecek Beklentilerine Yönelik Saha Araştırması. https://www.afad.gov.tr/suriye-raporlari adresinden alındı

Akman, A., & Kılınç, İ. (2010). AB'de Entegre Sınır Yönetiminin Gelişimi ve Ab Sürecinde Türkiye'nin Entegre Sınır Yönetimine Geçiş Çalışmaları. *Türk İdare Dergisi*(467), 9-29.

Andreas, P. (2003). Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century. *International Security, 28*(2), 78-111.

Arendt, H. (1979). *The Origins of Totalitarianism.* New York: Harcourt Brace.

Arı, K. (1992). Cumhuriyet Dönemi Nüfus Politikasını Belirleyen Temel Unsurlar. *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 8*(23), 409-420. https://dergipark.org.tr/tr/pub/aamd/757495 adresinden alındı

Arı, K. (1995). *Büyük Mübadele: Türkiye'ye Zorunlu Göç (1923-1925).* İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Aslan, S. (2007). "Citizen, Speak Turkish!": A Nation in the Making. *Nationalism and Ethnic Politics, 13*(2), 245-272.

Atasü-Topçuoğlu, R. (2012). Düzensiz Göç: Küreselleşmede Kısıtlanan İnsan Hareketliliği. A. Ş. Öner, & G. Ihlamur-Öner (Dü) içinde, *Küreselleşme Çağında Göç* (s. 501-509). İstanbul: İletişim Yayınları.

Atasü-Topçuoğlu, R. (2016). Göç Yazınındaki Düzenli ve Düzensiz Göç Kavramları: İnsan Hakları Temelinde Bir Kavramsal Sorgulama. *İnsan Hakları Yıllığı, 34*, 1-20.

Avrupa Sığınma Destek Ofisi (EOSA). (2020). *EASO Sığınma Raporu 2020: Avrupa Birliğinde Sığınma Durumuna İlişkin Yıllık Rapor.* EOSA.

Kaya, A. (2020). Migration as a Leverage Tool in International Relations: Turkey as a Case Study. Uluslararası İlişkiler Dergisi. doi:https://doi.org/10.33458/uidergisi.856870

Aytaç, A. M. (2020, Şubat 22). Sınırlarda Yaşanan Duvar Utancı. Gazete Duvar. https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2020/02/22/sinirlarda-yasanan-duvar-utanci adresinden alındı

Baklacıoğlu, N. Ö. (2011). İltica Alanında Dolaylı Sınırdışı Pratiği Olarak "Entegrasyon". S. Özçürümez, Ş. Türkay, & Ö. Çelebi içinde, *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika* (s. 357-374). Ankara: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği.

Baklacıoğlu, N. Ö. (2015). Yugoslavya'dan Türkiye'ye Göçlerde Sayılar, Koşullar ve Tartışmalar. M. Erdoğan, & A. Kaya (Dü) içinde, *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler* (s. 193-215). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Batır, K. (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.

Bauman, Z. (2000). *Akışkan Modernite.* İstanbul: Can Sanat Yayınları.

Bauman, Z. (2003). *Modernlik ve Müphemlik.* (İ. Türkmen, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Bauman, Z. (2003). *Modernlik ve Müphemlik* (Birinci Basım b.). (İ. Türkmen, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Bauman, Z. (2010). *Küreselleşme: Toplumsal Sonuçları* (Üçüncü Basım b.). (A. Yılmaz, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.

Benhabib, S. (2020). The End of the 1951 Refugee Convention? Dilemmas of Sovereignty, Territoriality, and Human Rights. *Jus Cogens*(2), 75-100.

Blunt, G. D. (2018). Illegal Immigration as Resistance to Global Poverty. *Raisons Politiques*(69), 83-99.

Boed, R. (1994). The State of the Right of Asylum in International Law. *Duke Journal of Comparative and International Law, 5*(1), 1-33.

Bostan, H. (2018). Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilerin Vatandaşlık ve İskan Sorunu. *Göç Araştırmaları Dergisi, 4*(2), 38-88.

Brewer, K. T., & Yükseker, D. (2009). A Survey on African Migrants and Asylum Seekers in Istanbul. In K. Kirişçi, & A. İçduygu (Eds.), *Land of Diverse Migrations: Challenges of Emigration and Immigration in Turkey* (pp. 638-685). İstanbul: İstanbul Bilgi University Press.

Çağaptay, S. (2002). Kemalist Dönemde Göç ve İskân Politikaları: Türk Kimliği Üzerine Bir Çalışma. (D. Orhun, Çev.) *Toplum ve Bilim*(93), 218-241.

Çağaptay, S. (2002). Otuzlarda Türk Milliyetçiliğinde Irk, Dil ve Etnisite. Bora Tanıl.

Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama. (1984, Kasım 22). https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf adresinden alındı

Castles, S. (2003). Towards a Sociology of Forced Migration and Social Transformation. *Sociology, 37*(1), 13-34.

Castles, S., & Miller, M. J. (2008). *Göçler Çağı.* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Çatır, G. (2012). Zorunlu Göç Tecrübesinin Devlet Politikalarındaki Yansıması: Bulgaristan'dan Türkiye'ye Kitlesel Göçün Analizi. A. Ş. Öner, & G. Ihlamur-Öner (Dü) içinde, *Küreselleşme Çağında Göç* (s. 217-232). İstanbul: İletişim Yayınları.

Chimni, B. S. (2009). The Birth of a 'Discipline': From Refugee to Forced Migration Studies. *Journal of Refugee Studies, 22*(1), 11-29.

Çiçekli, B. (2008). Yabancılar ve Yabancı Olmayanlar-Almanya'da ve Türkiye'de Hukuki Statü. *Göç ve Entegrasyon-Almanya ve Türkiye'de Azınlık-Çoğunluk İlişkileri* (s. 189-210). içinde Ankara: Konrad Adenauer Stiftung Yayınları.

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

Ciğer, M. İ. (2016). Uluslararası Hukuka Uygun Geçici Koruma Rejiminin Unsurları Üzerine. *Göç Araştırmaları Dergisi, 2*(3), 62-92.

Çoban, F. (2020). *27 Şubat- 27 Mart 2020 Haber Derlemesi.* Göç Araştırmaları Derneği.

Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa. (1969, Eylül 10). https://au.int/sites/default/files/treaties/36400-treaty-0005_-_oau_convention_governing_the_specific_aspects_of_refugee_problems_in_africa_e.pdf adresinden alındı

Crisp, J. (2003). *A new asylum paradigm? Globalization, Migration and the Uncertain Future of the International Refugee Regime.* Geneva: UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper No:100.

Crisp, J. (2020). UNHCR at 70: An Uncertain Future for the International Refugee Regime. *Global Governance, 26*, 359-368.

Dembour, M. B. (2006). Who Believes in Human Rights? Reflection on the European Convention. Cambridge: Cambridge University Press.

Demirkol, B. (2018). Yabancıların Türkiye'de Çalışması ve Uluslararası İşgücü Kanunu. *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*(2018/1), 421-482.

Dinçer, C. G. (2018). Türkiye'de Mülteci Olmak. Ü. Doğanay (Dü.) içinde, *Ayrımcılığın Yüzleri* (s. 136-145). Ankara: Kapasite Geliştirme Derneği.

Duman, Ö. (2009). Atatürk Döneminde Balkan Göçmenlerinin İskân Çalışmaları (1923-1938). *Ankara Üniversitesi Türk İnk›lâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*(43), 473-490.

Düvell, F. (2011). The Pathways in and out of Irregular Migration in the EU: A Comparative Analysis. *European Journal of Migration and Law, 13*(3), 245-250.

Düvell, F. (2012). Transit migration: A blurred and politicised concept. *Population, Space and Place*, *18*(4), 415-427.

Düvell, F. (2014). Fraiming and Refraiming Irregular Migration. *From Migration: A Compas Anthology*.

ECHR. (2015). Dublin Davaları. (T. A. Bakanlığı, Çev.) https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Dublin_TUR.pdf adresinden alındı

Ekşi, N. (2014). Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi. *İstanbul Barosu Dergisi, 88*(6), 65-90,.

Ekşi, N. (2016). *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Anlaşması.* İstanbul: Beta Yayıncılık.

Ekşi, N. (2019). Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Türkiye'deki Faaliyetleri ve Türk İltica Sisteminde Değişen Rolü. *İstanbul Hukuk Mecmuası, 77*(1), 343-370.

El-Agraa, A. M. (2011). *The European Union: Economics and Policies.* Cambridge University Press.

Erbaş, H. (2019). *Gidişlerden Kaçışlara Göç ve Göçmenler Kuram, Yöntem ve Alan Yazıları.* Ankara: Siyasal Kitabevi.

Erbaş, M. (1996). *Zorunlu göç, Etniklik ve Kentlilik: Mersin'de Hadepli Kurmançlar.* Ankara: Yazıt Yayınları.

Erdoğan, M. M. (2015). Türkiye'ye Kitlesel Göçlerde Son ve Dev Dalga: Suriyeliler. A. Kaya, & M. M. Erdoğan (Dü) içinde, *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler* (s. 315-342). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Erdoğan, M. M. (2020). *Suriyeliler Barometresi-2019: Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi.* İstanbul: Orion Kitabevi.

Erten, R. (2015). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*(19), 1-51.

Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMRHN). (2011, Ekim). *Belirsizlik: Türkiye'deki Suriyeli Mültecilerin Durumunu En İyi Anlatan Kelime.* https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=515011021074 adresinden alındı

European Commission . (2009). *2009 Yılı Türkiye İlerleme Raporu.*

European Commission. (2014). A Common European Asylum System. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_en.pdf adresinden alındı

European Commission. (2020, 23 Eylül). New Pact on Migration and Asylum. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf adresinden alındı

European Commission. (2020, Ekim 6). Turkey 2020 Report. Ekim 17, 2020 tarihinde https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/turkey_report_2020.pdf adresinden alındı

EUROSTAT. (2018). EU Member States granted protection to more than half a million asylum seekers in 2017. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8817675/3-19042018-AP-EN.pdf/748e8fae-2cfb-4e75-a388-f06f6ce8ff58 adresinden alındı

Fitzpatrick, J. (1994). Flight From Asylum: Trends Toward Temporary "Refuge" and Local Responses to Forced Migrations. *Virginia Journal of International Law, 35*(3), 1-70.

Fitzpatrick, J. (2000). Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime. *The American Journal of International Law, 94*(2), 279-306.

Galanti, A. (2000). *Vatandaş Türkçe Konuş!* (Ö. Türkoğlu, Çev.) Ankara: Kebikeç Yayınları.

Geiger, M., & Pécoud, A. (2010). The Politics of International Migration Management. M. Geiger, & A. Pécoud (Dü) içinde, *The Politics of International Migration Management. Migration, Minorities and Citizenship* (s. 1-20). London: Palgrave Macmillan. doi:https://doi.org/10.1057/9780230294882_1

Genova, N. D. (2002). Migrant "Illegality" and Deportability in Everyday Life. *Annual Review of Anthropology, 31*(1), 419-447.

Geray, C. (1962). *Türkiye'den ve Türkiye'ye Göçler ve Göçmenlerin İskanı 1923-1961*. Ankara: Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Enstitüsü.

Gerven, W. v. (2005). *The European Union: A Polity of States and Peoples.* California: Stanford University Press.

Göç Araştırmaları Derneği. (2019). YUKK Değişiklikleri Hakkında Ortak Değerlendirme.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2019, Mayıs 28). www.goc.gov.tr: http://www.goc.gov.tr adresinden alındı

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2020, Ekim 14). *İstatistikler/Düzensiz Göç.* Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı: https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler adresinden alındı

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

Göksel, G. U., & Sert, D. Ş. (2018, Aralık 18). Dünya Göçmenler Gününde Küresel Mutabakat Üzerine Yeniden Düşünmek. Birikim Dergisi. https://birikimdergisi.com/guncel/9267/dunya-gocmenler-gununde-kuresel-mutabakat-uzerine-yeniden-dusunmek adresinden alındı

Güçer , M., Karaca, S., & Dinçer, B. O. (2013). *Sınırlar Arasında Yaşam Savaşı: Suriyeli Mülteciler.* Ankara: USAK.

Hathaway, J. C. (2005). *The Rights of Refugees under International Law.* Cambridge.

Hathaway, J., & Neve, R. (1997). Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection. *Harvard Human Rights Journal*(10), 115.

Hazan, J. C. (2012). Geçmişten Geleceğe Zorunlu Göç: Mülteciler ve Ülke İçinde Yerinden Edilmiş Kişiler. A. Ş. Öner, & G. Ihlamur-Öner (Dü) içinde, *Küreselleşme Çağında Göç* (s. 183-198). İstanbul: İletişm Yayınları.

Hopyar, Z. (2016). Avrupa'nın Mülteci Politikası. *International Journal of Political Studies, 2*(3), 59-68.

İçduygu , A., & Sert, D. (2019). Introduction: Syrian Refugees – Facing Challenges, Making Choices. *International Migration, 57*(2), 121-125.

İçduygu, A. (2011). *The Irregular Migration Corridor between the EU and Turkey: Is ia Possible to Block it with a Readmission Agreement?* European University Institute Robert Schuman Centre for Adnavced Studies.

İçduygu, A. (2015). Türkiye'ye Yönelen Düzensiz Göç Dalgaları İçinde "Transit Göç". A. Kaya, & M. M. Erdoğan (Dü) içinde, *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler* (s. 277-292). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

İçduygu, A., & Aksel, D. (2012). *Irregular Migration in Turkey.* Ankara: International Organization for Migration.

İçduygu, A., & Aksel, D. B. (2012). *Türkiye'de Düzensiz Göç.* Ankara: IOM Türkiye.

İçduygu, A., & Kirişçi, K. (Eds.). (2009). *Land of Diverse Migrations: Challenges of Emigration and Immigration in Turkey.* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

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

İnan, C. E. (2014). Türkiye'de İskan Siyaseti: İskana Yönelik Örgütsel Yapı Üzerinden Bir İnceleme. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*(22), 82-102.

İnan, C. E. (2016). Türkiye'de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerinden Bir İnceleme. *Göç Araştırmaları Dergisi, 3*(2), 10-33.

İnan, C. E. (2016). Türkiye'de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerinden Bir İnceleme. *Göç Araştırmaları Dergisi, 2*(3), 10-33.

İneli-Ciğer, M. (2015). Revisiting Temporary Protection as a Protection Option to Respond to Mass Influx Situations. J.-P. Gauci, M. Giuffré, & L. Tsourdi (Dü) içinde, *Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challanges* (s. 197-217). Brill.

İneli-Ciğer, M. (2017). Protecting Syrians in Turkey: A Legal Analysis. *International Journal of Refugee Law, 29*(4), 555-579.

İneli-Ciğer, M. (2019). The Global Compact on Refugees and Burden Sharing: Will the Compact Address the Normative Gap Concerning Burden Sharing? *Refugee Survey Quarterly*(38), 115-138.

IOM. (2000). *World Migration Report 2000.* International Organization for Migration and The United Nations. Ekim 21, 2020 tarihinde https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2000_edited_0.pdf adresinden alındı

IOM. (2020). World Migration Report 2020. https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020 adresinden alındı

İşcan, E. (2020, Nisan 27). Uluslararası İnsan Hakları Hukukunda Derogasyon Uygulaması ve Covid-19 Küresel Salgınının Etkisi. *Opinion 09*. İstanbul: Global Political Trends Center.

Kapur, R. (2006) Human Rights in the 21th Century: Take a Walk to the Dark Site. *Sydney Law Review*, (28), 664-687.

Karpat, K. (1985). *Ottoman Population 1830-1914: Demographic and Social Characteristics.* The University Press of Wisconsin.

Kartal, F. (2010). Yurttaşlık mı İnsan Hakları mı? F. Kartal (Dü.) içinde, *Yurttaşlık Tartışmaları: Yeni Yaklaşımlar* (s. 223-243). Ankara: TODAİE.

Kaya, A. (2013). Multiculturalism: The Culturalisation of What is Social and Political. In M. Özcan (Ed.), *Perceptions: Journal of International Affairs* (pp. 63-93). SAM: Center for Strategic Research.

Kaya, A., & Erdoğan, M. M. (Dü). (2015). *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler.* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Kaynak, M., Yinanç, R., Şahin, C., Tomanbay, M., Safran, M., Süzal, N., . . . Aytaç , F. (1992). *Iraklı Sığınmacılar ve Türkiye (1988-1991).* Ankara: Tanmak Yayınları.

Kibar, E. D. (2013). An Overview and Discussion of the New Turkish Law on Foreigners and International Protection. *Perceptions, 18*(3), 109-128.

Kirişçi, K. (1996). Is Turkey Lifting the Geographical Limitation?: The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey. *International Journal of Refugee Law, 8*, 293-318.

Kirişçi, K. (1996a). Refugees of Turkish Origin: Movements of "Coerced Immigrants" to Turkey since 1945. *International Migration, 34*(3), 385-412.

Kirişçi, K. (2000). Disaggregating Turkish Citizenship and Immigration Practices. *Middle Eastern Studies, 36*(3), 1-22.

Kirişçi, K. (2001). UNHCR and Turkey: Cooperating for Improved Implementation of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. *International Journal of Refugee Law, 13*(1), 71-97.

Kirişçi, K. (2003). *Turkey: A Transformation from Emigration to Immigration.* Migration Information Source Paper: Migration Policy Institute.

Kirişçi, K. (2008). Migration and Turkey: The Dynamics of State, Society and Politics. In R. Kasaba (Ed.), *The Cambridge History of Turkey* (pp. 173-198). Cambridge University Press.

Kirişçi, K. (2012). Turkey's New Draft Law on Asylum: What to Make of It? S. Paçacı Elitok, & T. Straubhaar (Dü) içinde, *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities* (s. 63-83). Hamburg: Hamburg University Press.

Kirişçi, K. (2013, 27 June). *Syrian Refugees in Turkey: The Limits of an Open Door Policy.* Up Front Blog: https://www.brookings.edu/blog/up-front/2013/06/27/syrian-refugees-in-turkey-the-limits-of-an-open-door-policy/ adresinden alındı

Kirişçi, K. (2014). *Misafirliğin Ötesine Geçerken: Türkiye'nin Suriyeli Mülteciler Sınavı.* USAK-BROOKINGS.

Kirişçi, K., & Karaca, S. (2015). Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989,1991 ve 2011'de Türkiye'ye Yönelen Kitlesel Mülteci Akınları. A. Kaya, & M. M. Erdoğan (Dü) içinde, *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler* (s. 295-310). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Kirişçi, K., Erdoğan, M., & Eminoğlu, N. (2020, Kasım 6). The EU's "New Pact on Migration and Asylum" is Missing a True Foundation. Brookings. https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/06/the-eus-new-pact-on-migration-and-asylum-is-missing-a-true-foundation/ adresinden alındı

Kızılay. (Haziran 2020). *Suriye: İnsani Yardım Operasyonu.* Türk Kızılay Göç Hizmetleri Direktörlüğü.

Lukes, S. (1993). Five Fables about Human Rights, On Human Rights. The Oxford Amnesty Lectures , S. Shute and S. Hurley (eds.), New York: Basic Books.

Macar, E. (2015). Yunanistan'dan Anadolu'ya Göç: Nüfus Mübadelesi. M. Erdoğan, & A. Kaya içinde, *Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler* (s. 173-185). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

MacFarlane, S. N., & Khong, Y. F. (2006). *Human Security and the UN.* Bloomington: Indiana University Press.

Massey, D. S., & Taylor, E. J. (2004). Back to the Future: Immigration Research, Immigration Policy, and Globalization in the Twenty-first Century. In D. S. Massey, & E. J. Taylor (Eds.), *International Migration: Prospects and Policies in a Global Market* (pp. 373-389). New York: Oxford University Press.

McAdam, J. (2007). *Complementary Protection in International Refugee Law.* Oxford.

McClelland, M. (2014, February 13). *How to Build a Perfect Refugee Camp.* New York Time Magazine: https://www.nytimes.com/2014/02/16/magazine/how-to-build-a-perfect-refugee-camp.html adresinden alındı

Nas, Ç. (2015). Türkiye-AB İlişkilerinde Geri Kabul ve Vize Serbestliği: Hareketliliğin Yönetimi. *Marmara Avrupa Araştırmaları Dergisi, 23*(2), 169-186.

Normand, R., & Zaidi, S. (2008). *Human Rights at the UN: The Political History of the Universal Justice.* Bloomington: Indiana University Press.

Nurdoğan, A. K., & Öztürk, M. (2018). Geçici Koruma Statüsü ile Türkiye'de Bulunan Suriyelilerin Vatandaşlık Hakkı. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 23*(3), 1163-1172.

Odman, T. (1995). *Mülteci Hukuku.* Ankara: AÜ. SBF. İnsan Hakları Merkezi Yayınları No:15.

Oğuzlu, T. (2011). Arap Baharı ve Yansımaları. *OrtadoğuAnaliz, 3*(36), 8-16.

Özçürümez, S., & Türkay, Ş. (2011). Türkiye'de İlitca Politikası, Aktörleri ve Çalışmaları: Bir "Epistemik Topluluk" Oluşurken. Ö. Çelebi, S. Özçürümez, & Ş. Türkay içinde, *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika* (s. 27-49). Ankara: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği.

Özerim, M. G., Utku, D. E., & Yazgan, P. (2019). Editörden: Çatışma ve Kriz Sürecinde Yoğun Kitlesel Akışlara Uluslararası Toplumun Bir Cevabı Olarak Küresel Göç ve Mülteci Mutabakatları. *Göç Dergisi, 6*(1), 1-10.

Özerim, M. G., Utku, D., & Yazgan, P. (2019). Editörden: Çatışma ve Kriz Sürecinde Yoğun Kitlesel Akışlara Uluslararası Toplumun Bir Cevabı Olarak Küresel Göç ve Mülteci Mutabakatları. *Göç Dergisi, 6*(1), 1-10.

Özgür, E. M. (2018). Küresel Göçün Sosyo-Mekânsallığı: Ulusötesi Mekânlar / Yerelötesi Yerler, Topluluklar ve Kimlikler. *Coğrafi Bilimler Dergisi, 16*(1), 1-35.

Özgür, N. (2012). Modern Türkiye'nin Zorunlu Göçmenleri: Muhacirler, İskanlılar, Mübadiller, İslamlar, Soydaşlar, "G" Grubu, Mülteciler, "Tekne Mültecileri". A. Ş. Öner, & G. Ihlamur-Öner (Dü) içinde, *Küreselleşme Çağında Göç* (s. 199-216). İstanbul: İletişim Yayınları.

Öztürk, N. Ö. (2015). *Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi.* Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Öztürk, N. Ö. (2017). Geçici Korumanın Uluslararası Koruma Rejimine Uyumu Üzerine Bir İnceleme. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 66*(1), 201-216.

Perruchoud, R., & Redpath - Cross, J. (Dü). (2013). *Göç Terimleri Sözlüğü.* Uluslararası Göç Örgütü.

Reynolds, J. (2020). Fortress Europe, Global Migration & the Global Pandemic. *AJIL Unbound*(114), 342-348. doi:doi:10.1017/aju.2020.64

Sağıroğlu, A. Z. (2016). Türkiye'de Merkezi Göç Yönetimi. A. Esen, & M. Duman (Dü) içinde, *Türkiye'de Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler: Tespitler ve Öneriler* (s. 45- 71). İstanbul: WALD .

Schiller, N. G., & Fouron, G. E. (1999). Terrains of Blood and Nation: Haitian Transnational Social Fields. *Ethnic and Racial Studies, 22*(2), 340-366. doi:http://dx.doi.org/10.1080/014198799329512

Schiller, N. G., Basch, L., & Blane, C. S. (1995). From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration. *Anthropological Quarterly, 68*(1), 48-63. https://www.jstor.org/stable/3317464 adresinden alındı

Şeker, G., Sirkeci, İ., & Arslan, Ç. (2014). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme. *İnsan Hakları Yıllığı, 32*, 107-129.

Sert, D. (2013). Turkey's Integrated Border Management Strategy. *Turkish Policy Quarterly, 12*(1), 173-179.

Sharpe, M. (2012). The 1969 African Refugee Convention: Innovations, Misconceptions, and Omissions. *McGill Law Journal, 58*(1), 95-147.

Sirkeci, İ. (2010). Güvensizlik ve Çatışma Ekseninde Uluslararası Göç ve Vatandaşlık. F. Kartal (Dü.) içinde, *Yurttaşlık Tartışmaları: Yeni Yaklaşımlar* (s. 89-112). Ankara: TODAİE.

Sirkeci, İ. (2012). Transnasyonel Mobilite ve Çatışma. *Migration Letters, 9*(4), 353-363.

Soykan, C. (2012). The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey. *Oxford Monitor of Forced Migration, 2*(2), 38-47.

Soykan, C., & Öztürk, N. Ö. (2019, Ekim 3). Third Anniversary of EU-Turkey Statement: A Legal Analysis. İstanbul: Heinrich Böll Stiftung. https://tr.boell.org/en/2019/10/03/third-anniversary-eu-turkey-statement adresinden alındı

Suter, B. (2013). Asylum and Migration in Turkey: An Overview of Developments in the Field 1990-2013. *Mim Working Paper Series, 13*(3).

T.C. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2020). Yabancıların Çalışma İzinleri (Work Permits of Foreigners). https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/31746/yabanciizin2018.pdf adresinden alındı

Tekeli, İ. (1990). Osmanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Nüfusun Zorunlu Yer Degiştirmesi ve İskân Sorunu. *Toplum ve Bilim*(50), 49-71.

The 1969 African Refugee Convention: Innovations, Misconceptions, and Omissions. (2012). *McGill Law Journal, 58*(1), 95-147. doi:https://doi.org/10.7202/1013387ar

Tolay, J. (2012). Turkey's "Critical Europeanization": Evidence from Turkey's Immigration Policies. S. Paçacı Elitok, & T. Straubhaar (Dü) içinde, *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities* (s. 39-63). Hamburg: Hamburg University Press.

Tolay, J. (2014, January). *The EU and Turkey's Asylum Policies n the Light of the Syrian Crisis.* Policy Brief 10.

*Türkçe Bilim Terimleri Sözlüğü*. (2019, Eylül 11). http://www.tubaterim.gov.tr/ adresinden alındı

Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı. (1995). *Elveda Doğduğum Toprak.*

Ülker, E. (2008). Assimilation, Security and Geographical Nationalization in Interwar Turkey: The Settlement Law of 1934. *European Journal Of Turkish Studies, Thematic Issue N°7*(Democratic Engineering- Part I). http://www.ejts.org/document2123.html adresinden alındı

Ülker, E. (2019). Assimilation of the Muslim communities in the first decade of the Turkish Republic (1923-1934). *European Journal of Turkish Studies*. http://www.ejts.org/document822.html adresinden alındı

Unutulmaz, O. (2012). Gündemdeki Kavram: "Göçmen Entegrasyonu"- Avrupa'daki Gelişimi ve Britanya Örneği. S. Ihlamur-Öner, & N. Şirin Öner (Dü) içinde, *Küreselleşme Çağında Göç.* İstanbul: İletişim Yayınları.

Uzun, E. (2016). Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK'nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Yeri. *Göç Araştırmaları Dergisi, 2*(2), 60-85.

Walters, W. (2006). Border/Control. *European Journal of Social Theory, 9*(2), 187-203.

Weiss, P. (1954). The International Protection of Refugees. *The American Journal of International Law, 48*(2), 193-221.

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

Zaiotti, R. (2011). *Cultures of Border Control:Schengen and the Evolution of European Frontiers.* Chicago: The University of Chicago Press .

Zieck, M. (2010). UNHCR and Turkey, and Beyond: of Parallel Tracks and Symptomatic Cracks. *International Journal of Refugee Law, 22*(4), 593-622.

Zlotnik, H. (1998). International Migration 1965-96: An Overview. *Population and Development Review, 24*(3), 429-468.

**Resmi Kaynaklar**

Resmi Gazete. (1924). İmar ve İskân Vekâletinin Lağvı ile Vezaifinin Dâhiliye Vekâletine Devri Hakkında Kanun No: 529. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/81.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete. (1932). Türkiye'de Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler Hakkında Kanun No: 2007. 2126 adresinden alındı

Resmi Gazete. (1934). İskan Kanunu No: 2510. *(2733)*. http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2733.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete. (1945). San Fransisco'da 26 Haziran 1945 Tarihinde Yapılmış ve İmzalanmış Olan Birleşmiş Milletler Antlaşması ile Milletlerarası Adalet Divanı Statüsünün Onanması Hakkında Kanun No: 4801. *(6092)*.

Resmi Gazete. (1950). Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun No: 5683. *(7564)*. http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/7564.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete. (1961). Cenevre'de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun No: 359. *(10898)*.

Resmi Gazete. (1964). Türk Vatandaşlığı Kanunu No:403. *(11638)*.

Resmi Gazete. (1994). Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönet. *(22127)*. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf adresinden alındı

Resmi Gazete. (2003). Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin Beyan ve Çekinceler ile Onayına Dair Karar. *(25196)*.

Resmi Gazete. (2003). Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun No: 4817. *(25040)*.

Resmi Gazete. (2006). İskan Kanunu No: 5543. *(26301)*.

Resmi Gazete. (2009). Türk Vatandaşlığı Kanunu No: 5901. *(27256)*.

Resmi Gazete. (2013). Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Taşra Teşkilatı Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği. *(28821)*.

Resmi Gazete. (2013). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu No: 6458. *(28615)*.

Resmi Gazete. (2014). Geçici Koruma Yönetmeliği. *(29153)*.

Resmi Gazete. (2014). Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik. *(28990)*.

Resmi Gazete. (2014). Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşmanın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun No: 6547. *(29044)*.

Resmi Gazete. (2014). Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşmeye Katılmamızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun No: 6549. *(29056)*.

Resmi Gazete. (2016). Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik. *(29594)*.

Resmi Gazete. (2016). Uluslararası İşgücü Kanunu. *(29800)*.

Resmi Gazete. (2016). Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik. *(29695)*.

Resmi Gazete. (2018). Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname No: 703. *(30473)*.

Resmi Gazete. (2018). Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Sayı: 4. *(30479)*.

Resmi Gazete. (2018). Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi Sayı: 1. *(30474)*.

Resmi Gazete. (2018). Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Arasında Ev Sahibi Ülke Anlaşmasının İlişik Notalarla Birlikte Onaylanması Hakkında Karar. *(30442)*.

T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ). (2017, Şubat 27). Sınır Duvarı İnşaatı Tüm Hızıyla Sürüyor. https://toki.gov.tr/haber/sinir-duvari-insaati-tum-hiziyla-suruyor adresinden alındı

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, (2013), "Türkiye-AB Vize Muafiyeti Süreci ve Geri Kabul Anlaşması Hakkında Temel Sorular ve Yanıtlar" https://www.ab.gov.tr/49332.html.

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, (2016), "18 Mart 2016 Tarihli Türkiye-AB Zirve Bildirgesi" https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, "2001 Ulusal Programı" https://www.ab.gov.tr/195.html (Erişim Tarihi: 15 Ekim 2020).

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, "Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı" (8 Mart 2001) https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf (Erişim Tarihi: 15 Ekim 2020).

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2015, Ekim 15). Türkiye-AB Ortak Eylem Planı. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf adresinden alındı

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2016). 18 Mart 2016 Tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf adresinden alındı

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. Avrupa Komisyonu Tarafından Hazırlanan Türkiye Raporları (1998-2019). Kasım 11, 2020 tarihinde https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden alındı

T.C. İçişleri Bakanlığı Sahil Güvenlik Komutanlığı, Düzensiz Göç İstatistikleri, https://www.sg.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikleri (Erişim Tarihi: 12 Ekim 2020).

TBMM. (1934) Zabıt Ceridesi, Devre: IV, Cilt: 23, İçtima: 3, 14/06/1934, s.140-141. https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_dergisi_pdfler.birlesimler?v_meclis=1&v_donem=d04&v_yasama_yili=2&v_cilt=

TBMM. (2013) Komisyon Tutanakları. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=11745 adresinden alındı

TBMM. (2018). Göç ve Uyum Raporu.

UN, (1948), "Universal Declaration of Human Rights" http://www.un.org/en/universaldeclaration-human-rights/.

UNHCR Türkiye. (2020). Suriyelilere Yönelik Kilit Bilgiler. https://help.unhcr.org/turkey/tr/information-for-syrians/ adresinden alındı

UNHCR, (1951), "The 1951 Refugee Convention", www.unhcr.org.

UNHCR. (2012, July 20). Roundtable on Temporary Protection: 19-20 July 2012' International Institute of Humanitarian Law, San Remo, Italy: Summary Conclusions on Temporary Protection. http://www.refworld.org/docid/506d908a2.html adresinden alındı

UNHCR. (2013, Şubat). Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında Elkitabı. https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55fa66404 adresinden alındı

UNHCR. (2020). Turkey Operational Update October 2020. https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2020/11/UNHCR-Turkey-Operational-Update-October-2020.pdf adresinden alındı

**Web Kaynakları**

Al Jazeera Türk. (8 Aralık 2015). *Sorularla Geri Kabul ve Vize Muafiyeti*. http://www.aljazeera.com.tr/haber/sorularla-geri-kabul-ve-vize-muafiyeti (Erişim Tarihi: 11 Ekim 2020)

Anadolu Ajansı. (28 Şubat 2020). *Düzensiz göçmenler Avrupa sınırına ilerliyor*. https://www.aa.com.tr/tr/siginmacilar-avrupa-yolunda/duzensiz-gocmenler-avrupa-sinirina-ilerliyor/1747986 (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2020).

BBC News. (3 Temmuz 2016). *Erdoğan'dan Türkiye'deki Suriyelilere vatandaşlık açıklaması*. https://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/07/160703_erdogan_suriyeliler (Erişim Tarihi: 12 Eylül 2020).

Bianet. (12 Haziran 2020). *Uluslararası Af Örgütü: "Göç Anlaşması, duvarları yükseltmek için tasarlandı*. http://bianet.org/bianet/siyaset/231504-goc-anlasmasi-duvarlari-yukseltmek-icin-tasarlandi (Erişim Tarihi: 23 Eylül 2020).

Birgün (17 Aralık 2019). *Erdoğan: Sığınmacılar için harcadığımız para 40 milyar doları aşmış durumda*. https://www.birgun.net/haber/erdogan-siginmacilar-icin-harcadigimiz-para-40-milyar-dolari-asmis-durumda-280421 (Erişim Tarihi: 21 Ekim 2020).

Bloomberg HT. (9 Haziran 2018). *Suriye sınırına 564 km'lik duvar örüldü*. https://www.bloomberght.com/haberler/haber/2128594-suriye-sinirina-564-km-lik-duvar-oruldu (Erişim Tarihi: 4 Kasım 2020)

Diken. (22 Temmuz 2019). *AB'yle geri kabul anlaşması askıya alındı*. http://www.diken.com.tr/abyle-geri-kabul-anlasmasi-askiya-alindi/ (Erişim Tarihi: 11 Ekim 2020).

Diken. (9 Mayıs 2016). *Alman basını: Türkiye'yle mülteci anlaşması ve vize muafiyeti rafa kalkabilir*. http://www.diken.com.tr/alman-basini-turkiyeyle-multeci-anlasmasi-ve-vize-muafiyeti-rafa-kalkabilir/ (Erişim Tarihi: 11 Ekim 2020).

Diken. (18 Mart 2020). *Almanya, Türkiye'yle sığınmacı alım programını askıya aldı*. http://www.diken.com.tr/almanya-turkiye-ile-multeci-alim-programini-askiya-aldi/ (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2020).

Diken. (4 Mayıs 2016). *Avrupa Komisyonu vize muafiyeti için yeşil ışığı yaktı*. http://www.diken.com.tr/ab-vize-muafiyeti-icin-yesil-isigi-yakti/ (Erişim Tarihi: 11 Ekim 2020).

Euronews. (23 Aralık 2019). *Göç İdaresi'nden 'önceden belirlenen Suriyelilere vatandaşlık veriliyor' iddiasına cevap*. https://tr.euronews.com/2019/12/23/goc-idaresi-nden-onceden-belirlenen-suriyelilere-vatandasl-k-veriliyor-iddias-na-cevap (Erişim Tarihi: 12 Eylül 2020).

Euronews. (2 Ekim 2020). *Merkel: AB ile Türkiye, aralık ayında vize serbestisi konusunu görüşecek*. https://tr.euronews.com/2020/10/02/merkel-ab-ile-turkiye-aral-k-ay-nda-vize-serbestisi-konusunu-gorusecek (Erişim Tarihi: 11 Ekim 2020).

Euronews. (2 Mart 2020). *Yunanistan Başbakanı 1 ay boyunca sığınma başvurusu alınmayacağını açıkladı*. https://tr.euronews.com/2020/03/02/yunanistan-basbakan-1-ay-boyunca-siginma-basvurusu-alinmayacagini-acikladi (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2020).

Human Rights Watch. (2013). *Iraq/Jordan/Turkey: Syrians Blocked from Fleeing War*. https://www.hrw.org/news/2013/07/01/iraq/jordan/turkey-syrians-blocked-fleeing-war (Erişim Tarihi: 21 Ekim 2020).

Info Migrants. (18 Eylül 2020). *EU chief vows to replace Dublin rule for asylum seekers.* https://www.infomigrants.net/en/post/27380/eu-chief-vows-to-replace-dublin-rule-for-asylum-seekers#:~:text=EU%20Commission%20chief%20Ursula%20von,%2Dcalled%20%22Dublin%20Regulation.%22&text=%22I%20can%20announce%20that%20we,new%20European%20migration%20governance%20system (Erişim Tarihi: 23 Eylül 2020).

Milliyet. (9 Mart 2020). *Cumhurbaşkanı Erdoğan, Michel ve Von der Leyen ile görüştü*. https://www.milliyet.com.tr/siyaset/cumhurbaskani-erdogan-michel-ve-von-der-leyen-ile-gorustu-6162131 (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2020).

Milliyet. (06 Haziran 2016). *Geri kabul askıya alınmayacak*. https://www.milliyet.com.tr/siyaset/geri-kabul-askiya-alinmayacak-2258230 (Erişim Tarihi: 11 Ekim 2020).

OECD. (2001). *Trends in International Migration*. OECD. https://www.oecd.org/migration/mig/2508596.pdf (Erişim Tarihi: 21 Ekim 2020).

Reuters. (28 Şubat 2020). *Turkey will no longer stop Syrian migrant flow to Europe: Turkish official*. https://www.reuters.com/article/us-syria-security-turkey-migrants/turkey-will-no-longer-stop-syrian-migrant-flow-to-europe-turkish-official-idUSKCN20L33V (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2020).

Sputnik. (26 Mart 2020). *150 bin 600 kişi sınırdan geçti.* https://tr.sputniknews.com/turkiye/202003261041689936-soyludan-sokaga-cikma-yasagi-sorusuna-yanit-gerekirse-tedbirleri-yukseltebiliriz/ (Erişim Tarihi: 13 Ekim 2020).

UNHCR. (2019). *Figures at a Glance*. https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html

Yeniçağ. (13 Aralık 2019). *Erdoğan'ın Suriyelilere vatandaşlık açıklaması*. https://www.yenicaggazetesi.com.tr/erdoganin-suriyelilere-vatandaslik-aciklamasi-260307h.htm (Erişim Tarihi: 12 Eylül 2020).

# ÖZET

1980'li yıllardan sonra tüm dünyada uluslararası göçün küreselleşmesi, kitleselleşmesi ve düzensizleşmesi sürecine paralel bir biçimde Türkiye'nin de "göç alan" ve "transit ülke" kimliği ile ilk kez kitlesel-düzensiz göç ile tanışmasının ardından göç, Cumhuriyet'in kuruluşunun ardından ilk defa yönetimin bir konusu haline gelmiştir. Göçün kontrol altına alınması anlamında uygulanmaya çalışılan göç yönetiminin ilk yasal düzenlemesi olarak 1994 yılında yürürlüğe konan yönetmelikten, 2011 sonrasında Suriyelilerin göçü ile başlayan yeni döneme ve günümüze kadar göç yönetimi birçok açıdan değişip dönüşürken birçok açıdan da aynı yaklaşımları barındırmaya devam etmiştir. Bu çalışmada öncelikle söz konusu iki dönemin incelenmesi çerçevesinde göç yönetiminin dönüşümü ortaya konacaktır. Bu dönüşüm, yasal düzenlemeler ve kurumsal yapı üzerinden değerlendirilecek ve bu yapılar doğrultusunda mültecilerin kayıt altına alınması, statü belirlenmesi, ikamet, çalışma izni ve vatandaşlık alması süreçleri her iki dönem içinde de incelenecektir.

Türkiye'nin imzacısı olduğu 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi sınırlama nedeniyle Avrupa dışında meydana gelen olaylar sebebiyle ülkemize gelen sığınmacılara mülteci statüsü verilmemesi ve 2013 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve bu kanuna dayanılarak 2014'te çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği ile kendine has bir statü belirleme çerçevesi yaratılmıştır. Bu çalışmanın amaçlarından biri de statü belirleme sorunsalı etrafında Türkiye'deki göç yönetiminin belli bir noktada tıkandığını gösterebilmektir. Bu nedenle statü belirleme sorunsalı ayrı bir başlık altında ayrıntılı olarak incelenecektir.

Son olarak başta Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği olmak üzere uluslararası örgütlerin Türkiye'nin göç yönetimi üzerindeki etkisi de açıklanacaktır.

## ABSTRACT

After Turkey has experienced mass-irregular migration for the first time with its "immigration" and "transit country" identity in parallel to the globalization, massification, and irregularization of international migration in the 1980s, migration has become a matter of management for the first time in republic history. From the time of 1994 Asylum Regulation, which is the first legal regulation of migration management tried to be implemented in terms of controlling migration until the new period starting with the Syrian refugee "crisis" after 2011 and to this day, migration management has evolved in many ways, while it has continued to adopt the same approaches in many respects. In this study, the transformation of Turkey's migration management will be explained in the framework of analyzing the two different periods mentioned. This transformation will be evaluated through the legal regulations and institutional structure and in line with these structures the processes of registration of refugees, determination of status, receiving residence and work permits, and citizenship will be assessed for both periods.

In consequence of the geographical limitation that Turkey maintains in the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees, Turkey doesn't grant the refugee status to asylum-seekers who have sought asylum as a result of events occurring outside Europe. Moreover, a unique status determination framework has been created by the Law on Foreigners and International Protection passing in 2013 and Temporary Protection Regulation passing in 2014. One of the main aims of this study is to show that the problem of the status determination process leads to obstruction at a certain point of migration management in Turkey.

Finally, the impact of International Organizations -primarily the European Union and the United Nations High Commissioner for Refugees- on Turkey's migration management will be explained.