

GÜVENLİK YÖNETİŞİMİ VE İNSAN GÜVENLİĞİ İLİŞKİSİ:
TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİ SIĞINMACILAR ÖRNEĞİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TOBB EKONOMİ VE TEKNOLOJİ ÜNİVERSİTESİ

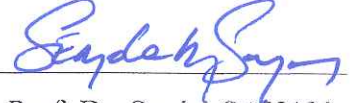
ALPAY ALPAYDIN

GÜVENLİK ÇALIŞMALARI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ARALIK 2018

Bu tezin Yüksek Lisans derecesi için gereken tüm koşulları yerine getirdiğini onaylarım.



Prof. Dr. Serdar SAYAN

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Müdürü

Bu çalışmayı okuduğumu ve çalışmanın kapsam ve içerik olarak Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı'nda bir Güvenlik Çalışması Yüksek Lisans tezi olabilecek yeterlilikte olduğuna kanaat getirdiğimi onaylıyorum.

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Haldun YALÇINKAYA

(TOBB ETÜ, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler)



Tez Jürisi Üyeleri

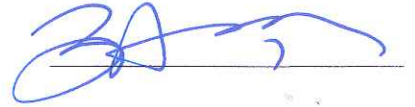
Doç. Dr. Burak TANGÖR

(Hacettepe Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler)

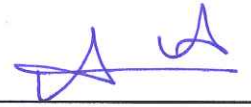


Dr. Öğr. Üyesi Başak YAVÇAN

(TOBB ETÜ, Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler)



Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını bildiririm.



Alpay ALPAYDIN

ÖZ

GÜVENLİK YÖNETİŞİMİ VE İNSAN GÜVENLİĞİ İLİŞKİSİ: TÜRKİYE’DEKİ SURİYELİ SİĞINMACILAR ÖRNEĞİ

ALPAYDIN, Alpay

Yüksek Lisans, Güvenlik Çalışmaları

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Haldun YALÇINKAYA

Bu tezde 2011’den itibaren Türkiye’ye gelen Suriyelilerin güvenlik ihtiyaçlarının Türkiye, Avrupa Birliği (AB) ve Birleşmiş Milletler (BM) tarafından giderilme kapasiteleri değerlendirilmektedir. Türkiye’deki Suriyelilerin güvenlikleri değerlendirilirken insan güvenliği yaklaşımı; aktörler arasındaki konu üzerine işbirliğini açıklamak için güvenlik yönetişimi yaklaşımı kullanılmıştır. Çalışmada, “Türkiye’deki Suriyelilerin insan güvenliğine göre yaşamaları için Türkiye’nin, BM ve AB ile kurduğu yönetim ilişkileri nelerdir?” araştırma sorusuna odaklanılmıştır. İlk olarak, Güvenlik Çalışmaları yazınında İnsan Güvenliği ve Güvenlik Yönetişimi yaklaşımlarının kullanılması ve aktörler tarafından uygulamaları incelenmiştir. Ardından, Türkiye’nin iltica sisteminin belirlenmesine BM ve AB’nin etkileri, Suriyelilerin Türkiye’ye gelmelerinden önce ve sonrası dönemlerde karşılaştırılmış ve Suriyeliler için uygulanan güvenlik yönetim ilişkileri tespit edilmiştir. Son olarak da, aktörler arasındaki yönetim ilişkilerinin Suriyelilerin korkudan ve yoksunluktan arınma özgürlüklerini gerçekleştirme kapasiteleri değerlendirilmiştir

Anahtar Kelimeler: İnsan Güvenliği, Suriyeliler, Güvenlik Yönetişimi, Türkiye, Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği

ABSTRACT

THE RELATIONSHIP BETWEEN HUMAN SECURITY AND SECURITY GOVERNANCE: THE CASE OF SYRIAN ASYLUM-SEEKERS IN TURKEY

ALPAYDIN, Alpay

Master of Arts, Security Studies

Supervisor: Prof. Dr. Haldun YALÇINKAYA

This thesis investigates the capacity of Turkey, the European Union (EU) and the United Nations (UN) to meet the security needs of the Syrians who have been coming to Turkey since 2011. Human security approach is used for the security of Syrians in Turkey while security governance approach is used to explain cooperation among actors on this regard. The research question focuses on the governance relations among Turkey, UN and EU on the issue of assuring the security of Syrians in Turkey from a human security perspective. First, the use of human security and security governance approaches in security studies literature and their applications by the actors are examined. Second, the effect of the UN and the EU on Turkey's asylum system is examined by comparing the periods before and after Syrians in Turkey. Then, the security governance relations among the actors are identified for the case of Syrians. Last but not least, whether or not the security governance leads freedom from fears and freedom from wants for Syrians is assessed.

Keywords: Human Security, Syrians, Turkey, Security Governance, United Nations, European Union

TEŞEKKÜR

Uzun süren tez yolculuğumda yanımda yer alan herkese teşekkür ederim. Bununla birlikte, kimi katkılar özel teşekkürü hak etmektedir. İlk olarak, gençliğimin bilinmezliğinde üstün başarı bursu ile beni ödüllendirerek elverişli akademik ortamı sağlayan başta TOBB ETÜ Sosyal Bilimler Enstitüsüne teşekkür ediyorum. Daha sonra kıymetli Hocam Haldun Yalçınkaya'ya, inişli çıkışlı ilişkimizde benden hiçbir zaman vazgeçmediği için minnettarım. Ders aldığım Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi ve TOBB ETÜ Hocalarımın her birine şükranlarımı sunuyorum. Tez jürimde yer alan değerli Başak Yavcan ve Burak Tangör Hocalarım bu şükranlar içinde, jüri özel ödülünü hak ediyor. Ayrıca TOBB ETÜ'ye bir diğer teşekkürü, 375 numaralı asistan odasını canım asistan arkadaşlarımla beraber bize tahsis etmesi vesilesiyle sunuyorum. Tezlerimizi neredeyse hepimiz vaktinde yazamasak da, elde ettiklerimiz kaybettiklerimizden daha fazlaydı. Ezgi Berktaş'a, Hocalarım dışında tezimi tek okuyan, ilgili düzeltmeleri sağlayan ve motivasyon kaynağım olan kişi olması sebebiyle en kalpten teşekkürlerimi iletiyorum. Ailemi de es geçmemeliyim, olmasaydınız olmazdım, çok teşekkürler.

İÇİNDEKİLER

İNTİHAL SAYFASI	iii
ÖZ.....	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vi
TABLolar LİSTESİ	x
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xi
HARİTALAR LİSTESİ.....	xiii
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xiv
BÖLÜM I: GİRİŞ.....	1
BÖLÜM II: MÜLTECİ HAREKETLERİNİN İNSAN GÜVENLİĞİ BOYUTU VE GÜVENLİK YÖNETİŞİMİ.....	11
2.1. İnsan Güvenliği Kavramı	12
2.1.a.Yeni Güvenlik Çalışmaları ve İnsan Güvenliği	13
2.1.a.i. Devlet Güvenliği-İnsan Güvenliği İlişkisi.....	16
2.1.a.ii. İnsan Güvenliğinin Unsurları	18
2.1.a.iii. İnsan Güvenliğini Yöneten Aktörler.....	22
2.1.a.iv. Mülteci Hareketlerinde İnsan Güvenliği	31
2.2. Güvenlik Çalışmalarında Yönetişim	33
2.2.a. Güvenlik Yönetişimi	34
2.2.b. İnsan Güvenliğini Hedef Alan Yönetişim.....	36
BÖLÜM III: YÖNTEM.....	41
BÖLÜM IV: SURİYE'DEKİ İÇ SAVAŞA KADAR TÜRKİYE'NİN GÖÇ VE İLTİCA REJİMİNİN BELİRLENMESİNDE, BİRLEŞMİŞ MİLLETLER VE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ETKİLERİ.....	49
4.1. Kuruluş Yıllarında Türkiye Cumhuriyeti'nin Göç ve İltica Rejiminin Özellikleri	50
4.2. Birleşmiş Milletler Uluslararası Hukuk Düzeninin Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikalarına Etkisi	53
4.2.a. BMMYK'nın Kuruluşu.....	53
4.2.b. Türkiye'de Göç ve İltica Rejiminin Ortaya Çıkmasında BM Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşmenin Yeri	55
4.2.c. Türkiye'nin Çıkardığı İltica Yönetmeliği ve BMMYK'nın Yeni Düzendeki Yeri.....	59

4.3. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Uluslararası Göç ve İltica Konuları	61
4.3.a. Avrupa Birliği'nin Göç ve İltica Politikalarının Özellikleri	61
4.3.a.i. Kişilerin Serbest Dolaşımı	61
4.3.a.ii. Özgürlük-Güvenlik-Adalet Sütunu.....	62
4.3.a.iii. Dış Sınırların Güvenliği.....	67
4.3.b. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyeliği Öncesinde Göç ve İltica Alanındaki Etkileşimler	70
4.3.b.i. Kaynak Ülke Türkiye: Avrupa'daki Türk Göçmen İşçiler ...	71
4.3.b.ii. Transit Ülke Türkiye: Düzensiz Göç Yönetişimi	72
4.3.b.iii. Hedef Ülke Türkiye: AB Göçünün Dışsallaştığı Yer	74
4.3.c. Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Göç ve İltica Alanında Geliştirdiği Politikalar.....	76
4.3.c.i. Göç ve İltica Alanını Düzenleyen Yasal Belgeler	77
4.3.c.ii. Geri Kabul Antlaşmaları	85
4.4. Türkiye'deki Göç ve İltica Rejiminin Belirlenmesine Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği'nin Birlikte Sunduğu Katkıları	87
BÖLÜM V: SURİYELİLERE YÖNELİK ULUSLARARASI KORUMA KRİZİNDE TÜRKİYE BİRLEŞMİŞ MİLLETLER VE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN POLİTİKALARI...93	
5.1. Misafirlikten Geçici Korumaya: Türkiye'ye Gelen Suriyelilerin Hukuki Statülerinde Değişim.....	94
5.1.a. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu	96
5.1.b. Uluslararası Hukukta Geçici Koruma Rejimi ve Türkiye Tarafından Suriyeliler İçin Uygulanması.....	99
5.2. Suriyelilerin Avrupa'ya Geçişi ve Uluslararası Koruma Krizi.....	107
5.2.a. BM Bölgesel Mülteci Dayanıklılık Planlarında Türkiye'deki Suriyeliler	110
5.2.b. Türkiye-AB Suriyeliler için Geri Kabul Antlaşması.....	115
BÖLÜM VI: TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİLERİN GÜVENLİKLERİNİN SAĞLANMASI AMACIYLA TÜRKİYE'NİN BİRLEŞMİŞ MİLLETLER VE AVRUPA BİRLİĞİ İLE BİRLİKTE KURDUĞU YÖNETİŞİM İLİŞKİLERİ.....121	
6.1. Türkiye'deki Suriyelilerin Neden Olduğu Yükün Paylaşımı	122
6.2. İnsan Güvenliği Yaklaşımı Çerçevesinde Türkiye'deki Suriyelilerin Durumlarının Değerlendirilmesi.....	128
6.3. Suriyelilerin Korkudan Arınma Özgürlüklerini Sağlamaya Yönelik Yönetişim.....	134
6.4. Suriyelilerin Yoksunluktan Arınma Özgürlüklerine Yönelik Yönetişim.....	144
6.4.a. Geçim Kaynakları	144
6.4.b. Eğitim	148

BÖLÜM VII: SONUÇ	153
KAYNAKÇA.....	160



TABLolar LİSTESİ

Tablo 2.1. İnsan Güvenliği Tehditlerinin Olası Tipleri	24
Tablo 3.1. Genişletilmiş Güvenlik Kavramları.....	44
Tablo 3.2. Tezde Yararlanılan Kaynaklar.....	48
Tablo 5.1. 3RP Kapsamında Türkiye'deki İhtiyaç Sahibi Kişilerin Niteliksel ve Sayısal Verileri.....	115
Tablo 6.1. Nisan 2018 Verilerine Göre Türkiye'deki Suriyelilerin Yaş Aralıklarına Göre Dağılımı.....	129
Tablo 6.2. YUKK kapsamında Suriyeliler hakkında ıkarılan Yönetmelikler....	137

KISALTMALAR LİSTESİ

3RP: BM Bölgesel Mülteci Dayanıklılık Planı

AB: Avrupa Birliği

AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu

AİHM: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

AT: Avrupa Toplulukları

AFAD: T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı

AGS: Avrupa Güvenlik Stratejisi

AGSP: Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası

ASPB: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

BM: Birleşmiş Milletler

BMKP: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı

BMMYK: Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği

CHS: İnsan Güvenliği Komisyonu

ÇSGB: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

DAAD: Alman Akademik Değişim Servisi

DGP: Dünya Gıda Programı

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

FRONTEX: Avrupa Sınır Örgütü

GİGM: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

GKA: Geri Kabul Antlaşması

GKY: Geçici Koruma Yönetmeliği

HSU-OCHA: BM İnsani İşler Koordinasyon Ofisi-İnsan Güvenliği Birimi

ILO: Uluslararası Çalışma Örgütü

IOM: Uluslararası Göç Örgütü

İŞİD: Irak-Şam İslam Devleti

İŞKUR: Türkiye İş Kurumu

MEB: Milli Eğitim Bakanlığı

OCHA: BM İnsani İşler Eşgüdüm Ofisi

ODGP: Ortak Dış ve Güvenlik Politikası

PTT: Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü

SGBV: Cinsel ve Toplumsal Cinsiyete Dayalı Şiddet (*Sexual and Gender Based Violence*)

SSK: Sosyal Sigortalar Kurumu

SUY: Sosyal Uyum Yardımı

SYDV: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı

TC: Türkiye Cumhuriyeti

ŞEY: Şartlı Eğitim Yardımı

UNICEF: Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu

UNTFHS: İnsan Güvenliği için BM Güven Fonu

YUKK: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

HARİTALAR LİSTESİ

Harita 4.1. Günümüzdeki Schengen Alanı.....	63
Harita 6.1. AB'nin Türkiye Geneline Yürüttüğü Proje Sayısının Bölgelere Göre Dağılımı.....	140



GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 4.1. Göç Politikaları Açısından AB’de İç içe Geçmiş Halkalar Modeli....	75
Grafik 5.1. Ağustos 2012 ve Mayıs 2014 Arası Türkiye’deki Kayıtlı ve Yaklaşık Olarak Tahmin Edilen Suriyeli Sayısı.....	103
Grafik 5.2. Kamplarda ve Kampların Dışında Yaşayan Suriyeli Sayısının Yıllara Göre Dağılımı.....	104
Grafik 5.3. Ocak 2014 ile Haziran 2017 Arasında, Akdeniz Üzerinden Avrupa’ya Geçiş Yapan Düzensiz Göçmenlerin Sayısı.....	108
Grafik 5.4. 3RP 2016 Yılı Hedeflenen Müdahalelerin Sektörlere Göre Finansmanı	114
Grafik 6.1. Türkiye’nin iltica sistemini oluşturan ve Suriyelilerin korkudan arınma özgürlüklerini gerçekleştiren Türkiye, BM ve AB işbirlikleri	134
Grafik 6.2. AFAD Suriyeliler İçin Yardım Şeması	139
Grafik 6.3. Özel ihtiyaç sahiplerinin güvenliklerinin sağlanması için Türkiye, AB ve BM’nin kurduğu yönetim ilişkileri.....	143
Grafik 6.4. SUY Programının Yürütmesinde Görev Alan Ulusal ve Uluslararası Kuruluşlar.....	146
Grafik 6.5. Yıllara Göre Türkiye’de Çalışma İzni Verilen Suriyeli Sayısı.....	147
Grafik 6.6. Suriyeli Okul Çağı (5-17 Yaş) Çocukların Eğitime Erişimi.....	148
Grafik 6.7. Şartlı Eğitim Yardımı Programından Faydalanabilme Koşulları	150

BÖLÜM I

GİRİŞ

2011’de başlayan Suriye’deki iç savaş ortamının sonucunda, İkinci Dünya Savaşından bu yana görülen en büyük insan hareketliliği ortaya çıkmıştır. Savaştan önce Suriye nüfusu 22 milyon iken 2018 yılı itibarıyla 5.6 milyon Suriyeli ülkelerini terk etmiş, 6.6 milyon Suriyeli de ülke içerisinde yer değiştirmiştir¹. Yerinden edilen Suriyelilerin beş milyona yakınının Türkiye’ye göç etmesi ve bunların da bir milyonundan fazlasının Türkiye üzerinden Avrupa’ya geçmiş olması, Suriyeli sığınmacıları tehdit olarak kabul eden Avrupa ülkelerinde güvenlik krizlerinin yaşanmasına neden olmuştur. Meydana gelen çok boyutlu güvenlik krizi, bir yandan devletlerin, uluslararası ve ulus-üstü kuruluşların Suriye’deki iç savaşı durdurmaya yönelik etkin bir çözüm üretmesine engel olurken bir yandan da büyük kitleler halinde göç eden Suriyelilerin yol açtığı güvenlik sorunlarının önüne geçmek için çok boyutlu işbirliği süreçleri oluşturulmasına yol açmıştır.

Daha önce görülmemiş miktarda kitlesel akına ev sahipliği yapan Türkiye’nin, Suriyelilerin güvenliklerini sağlamaya yönelik işbirliği pratikleri, gelecekte yaşanabilecek benzer durumlar için izlenecek politikalara örnek teşkil etme potansiyeline sahiptir. Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanması yolunda, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği’ni Türkiye’ye sağladığı katkılar tezin konusunu

¹ Sürekli olarak güncellenen veriler için kaynak: UNHCR Situation Syria Regional Refugee Response, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>, Erişim: 01.11.2018.

belirlemektedir. Bu doğrultuda çalışmanın temel amacı, savaştan kaçarak Türkiye'ye gelen Suriyelilerin güvenliklerini sağlamak için Türkiye'nin, Birleşmiş Milletler (BM) ve Avrupa Birliği (AB) ile kurmuş olduğu işbirliği süreçlerinin incelenmesidir. Bu süreçlerde, Türkiye'deki Suriyelilerin güvenlikleri, merkezine bireyi alan "İnsan Güvenliği" yaklaşımı ile incelenecektir. İlk kez 1994 yılında Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (BMKP) tarafından ortaya atılan İnsan Güvenliği yaklaşımına göre, tüm insanların korkudan ve yoksunluktan arınma özgürlüğü içerisinde yaşama hakkı bulunmaktadır (BMKP 1994, 25). Bu bağlamda, Türkiye'deki Suriyelilerin korkudan ve yoksunluktan arınmaları amacıyla gerçekleştirilen işbirlikleri bu çalışmanın konusudur.

"Uluslararası alanda barış ve istikrarın sürmesi amacıyla idari, ekonomik ve politik otoritenin ortak kullanımı" (Tangör 2008, 35) anlamındaki "güvenlik yönetimi" yaklaşımı, Suriyelilerin güvenliklerini sağlamakla yükümlü aktörler arasındaki işbirliğini değerlendirmek için kullanılacaktır. Bu doğrultuda araştırma sorusu, Türkiye'deki Suriyelilerin insan güvenliği yaklaşımının ilkeleri çerçevesinde yaşamaları için, Türkiye'nin, BM ve AB ile kurduğu güvenlik yönetimi ilişkilerinin neler olduğu ve nasıl şekillendiğidir. Araştırma sorusu çerçevesinde yanıtlanacak diğer sorular,

-İnsan güvenliği ve güvenlik yönetimi yaklaşımları uluslararası aktörlerin gündemine ne zaman ve nasıl dahil olmuşlardır?

-Mülteci hareketleri için insan güvenliği ve yönetim yaklaşımları neler söylemektedir?

-Türkiye'nin iltica politikaları tarihsel olarak nasıl şekillenmiştir?

-Türkiye'nin iltica politikalarına BM ile AB'nin sağladığı katkılar nelerdir?

-Savaştan kaçarak Türkiye'ye gelen Suriyelilerin güvenlik ihtiyaçları nelerdir?

-Kurulan yönetim ilişkilerinin, Suriyelilerin güvenliklerine katkıları nelerdir?

Araştırma sorusu çerçevesinde belirlenen sorunsalın teorik çerçevesini çizmek için tezin ikinci bölümünde Güvenlik Çalışmaları yazınından yararlanılacaktır. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından meydana gelen iki kutuplu yeni düzende Güvenlik Çalışmaları, devletler tarafından yönetilen askeri gücün kontrolü, kullanılışı ve yarattığı tehdidi inceleyen bir disiplin olarak ortaya çıkmıştır (Walt 1991, 212). Uluslararası İlişkilerde Realist değerlerin etkisi altında olan bu klasik güvenlik yaklaşımı, 1980'li yıllardan itibaren dönüşmeye başlamıştır. Güvenliği dar kapsamda, devletlerin maddi kapasitelerine dayandıran klasik güvenlik anlayışına karşı "genişletilmiş güvenlik" kavramı da (Buzan 1983) Güvenlik Çalışmaları yazınında yerini almıştır. Buzan'a göre (1983, 214-242), yalnızca askeri değil; siyasi, ekonomik, toplumsal ve çevresel konular da güvenlik konularının içine dâhil edilmelidir. Genişletilmiş güvenlik gündeminin Güvenlik Çalışmalarında yarattığı eleştirel dönüşüm, Soğuk Savaş'ın ardından devletlerin güvenliğini merkeze alan yaklaşımlar yerine bireyin merkeze alındığı güvenlik anlayışını da beraberinde getirmiştir. İnsan güvenliği yaklaşımı, bireyi merkeze alan güvenlik yaklaşımları arasında savaştan kaçarak başka ülkelere sığınan insanların güvenlik ihtiyaçlarını belirlemek için ele alınan yaklaşımlar arasındadır. Klasik güvenlik yaklaşımlarının terk edilmesi, devletlerin tehditlere dayanan güvenlik işbirliklerinin de dönüşüme uğramasına yol açmıştır. Genişleyen güvenlik gündemlerinin ortaya çıktığı Soğuk Savaş sonrası dönemde Birleşmiş Milletler öncülüğünde belirlenen konular çerçevesinde bir araya gelen devletler, uluslararası örgütler ve AB gibi ulus üstü oluşumlar, uzmanlıkları doğrultusunda yetki paylaşımı yoluna giderek yönetim anlayışı etrafında işbirlikleri

geliştirmişlerdir. Yasadışı (düzensiz) göçü bir güvenlik tehdidi olarak belirleyen aktörler, etkin çözümler geliştirmek amacıyla ulus aşan ölçekte işbirlikleri geliştirerek, küresel eşitsizliği azaltmayı amaçlamaktadırlar.

Küresel eşitsizliğin neden olduğu çatışmaların ve bu çatışmalardan dolayı yerlerinden edilen kişi sayısının sürekli olarak artış göstermesi ile artan mülteci hareketlerinin insan güvenliği boyutu ve güvenliği sağlamak amacıyla girilen güvenlik yönetimi, tezin ikinci bölümünün konusudur. Güvenlik sorununu ele alan kavramsal çerçeve, insan güvenliği ve güvenlik yönetimi yaklaşımları ile kısıtlanacaktır. Güvenliğin referans nesnesi olarak bireyi ele alan insan güvenliği yaklaşımının devlet güvenliği ile ilişkisi açıklanarak, birisi olmadan diğerinin gerçekleşmesinin mümkün olmadığı bir anlayış benimsenecektir. İnsan güvenliğinin iki unsuru, korkudan ve yoksunluktan arınma özgürlüğünün neleri içerdiği belirlenerek, aktörlerin insan güvenliğine dair yaklaşımları açıklanacaktır. İnsan güvenliği kavramının kapsamını daha da sınırlandırmak için, çatışmalar nedeniyle yerlerinden edilen ve başka ülkelere sığınan kişileri niteleyen mülteci hareketlilikleri esnasında ortaya çıkan güvenlik ihtiyaçlarının tespiti yapılacaktır. Güvenlik gündeminin birey merkezli biçimde belirlenmesi ile birlikte, benzer dönemde Güvenlik Çalışmalarının konusu haline gelen güvenlik yönetimi yaklaşımının, insan güvenliği ile arasındaki ilişki ortaya konacaktır. Her iki kavram da, Soğuk Savaşı sonrası değişen güvenlik gündemlerine efektif çözüm bulma arayışı ile ortaya çıkan, benzer uluslararası aktörler tarafından politika yapımı için kullanılan ve akademik çalışmalar birbirleri ile uyum gösteren kavramlardır. İnsan güvenliğini hedef alan güvenlik yönetimi yaklaşımının açıklanması, tezde Türkiye'deki Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanması amacıyla Türkiye, BM ve AB'nin giriştiği işbirliklerinin teorik çerçevesinin sunması bakımından önem taşımaktadır.

Teorik çerçevenin belirlenmesinin ardından üçüncü bölüm, çalışmanın yöntemini belirlemektedir. Ortaya çıkan güvenlik krizinde tehditlerin yelpazesi, Türkiye'deki Suriyelilerin güvenlik ihtiyaçları ve bu ihtiyaçlara yönelik işbirlikleri ile sınırlandırılmaktadır. İnsan güvenliği yaklaşımı üzerine yapılmış kesin bir tanım bulunmamaktadır (BMKP 1994; Newman 2010) ve özellikle güvenliğin olmadığı durumlarda insan güvenliğinin tespiti mümkündür. Bu nedenle çatışma nedeniyle yerlerinden edilerek Türkiye'ye gelen Suriyelilerin güvenlik ihtiyaçlarını belirlemek için, insan güvenliği uygun bir kavramsallaştırma içermektedir. İnsan güvenliğinden kaynaklı tehditlere karşı güvenlik yönetişimi uygulamaları için, BM ile AB'nin Türkiye'deki Suriyelilerin güvenliklerine katkıda buldukları işbirlikleri değerlendirilmektedir. Yetki paylaşımı yoluyla politika oluşturma süreçlerini ifade eden güvenlik yönetişimi yaklaşımının üç unsuru; çok katmanlı işbirliği, kurumsallaşma ve hedefte birliktelik çerçevesinde aktörlerin Türkiye'deki Suriyelilerin güvenliklerini sağlamalarına yönelik işbirliği mekanizmalarına bakılacaktır. İşbirliği mekanizmalarına bakarken tarihsel olarak Türkiye'nin iltica sisteminin belirlenmesine BM ile AB'nin sunduğu katkılar Suriyelilerin kitlesel akınından öncesinde ve sonrasında karşılaştırılarak, yönetim mekanizmalarındaki değişiklikler ortaya çıkarılacaktır. Bu nedenle vaka çalışması olarak incelenecek konu, 2011 yılından itibaren Suriyelilerin kitlesel akın halinde Türkiye'ye gelmelerinden itibaren Türkiye, AB ile BM arasındaki işbirliklerinin Suriyelilerin güvenliklerine olan etkileridir. Aktörler arasındaki yönetim ilişkileri, Suriyelilerin güvenliklerini sağlama hedefi doğrultusunda Türkiye'deki resmi kuruluşlar ile sınırlı tutulacaktır. Bu nedenle güvenlik yönetişiminin sağlanması için görevlendirilen en önemli aktörler arasında yer alan sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin AB ve BM ile kurduğu işbirlikleri, tezin kapsamı dışında bırakılmıştır.

Tezin dördüncü bölümünde Türkiye'nin iltica sistemindeki değişimler, Suriyelilerin kitlesel akınına dek tarihsel olarak takip edilecektir. Türkiye'ye gelen Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanması, haklarının ve güvenlik ihtiyaçlarının yasal düzenlemeler yoluyla garanti altına alınması ile mümkündür. Bunun için öncelikli olarak, Türkiye'nin iltica sistemi tarihsel süreç içerisinde incelenecektir. Kuruluş döneminde Türkiye'nin iltica sisteminin özellikleri ortaya konacak, daha sonra iltica mevzuatındaki yeni gelişmelere BM ve AB'nin etkileri anlatılacaktır. İlk olarak, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından ortaya çıkan BM düzeninde Türkiye'nin iltica rejiminin şekillenmesi değerlendirildiğinde, savaş sonrası Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) üyelerinden biri olan Türkiye, 1951 Cenevre Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme²'ye “coğrafi kısıtlama” ile taraf olmuştur. Yalnızca Avrupa'dan gelen iltica taleplerine mülteci statüsü vermeyi taahhüt eden Türkiye'nin iltica rejiminin bu özelliği günümüzde de varlığını sürdürmektedir. BMMYK kuruluşundan itibaren, Türkiye'nin iltica rejiminin evrensel standartlara gelmesi adına Türkiye'de de çalışmalarını sürdürmektedir. BMMYK'nin Türkiye iltica rejimindeki yeri, ilk olarak 1994 İltica Yönetmeliği ile yasal çerçeveye oturtulmuş ancak mevzuattaki eksikliklerin giderilmesi adına özellikle BMMYK'nin Türkiye iltica rejimindeki etkin rolü, Türkiye'nin AB müktesebatına uyum sürecinde ortaya çıkmıştır.

Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin en önemli gündem maddelerinden birisi, uluslararası göç ve iltica konularındadır. Tezin dördüncü bölümünde bu ilişkilerin tarihsel süreci açıklanarak, Suriyeliler konusunda sağlanan işbirlikleri ve ayrı düşünülen konular konusunda bir çerçeve çizilecektir. AB'nin göç ve iltica politikalarının

² Bundan sonra “1951 Cenevre Sözleşmesi” olarak kullanılacaktır. Sözleşmenin Türkçe tam metni için bkz. <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf>, Erişim: 05.04.2018.

özellikleri ortaya konarak, göç konusunda Birlik düzeyinde kişilerin serbest dolaşımını savunduğu ancak artan yasadışı göçü güvenlik gündemine dâhil ederek tehdit unsuru olarak belirlediği ve yasa dışı göçü önlemek için Birliğe sınır ülkelerden gelen yasa dışı göç akışını önlemeye yönelik politikalar benimsediği belirlenecektir. AB açısından, Türkiye'nin uluslararası göç rotasında kaynak ülke, transit ülke ve hedef ülke olarak ayrı değerlendirildiği süreçler bulunmaktadır. 1999 yılında AB'ye aday ülke olarak ayrı değerlendirildiği süreçler bulunmaktadır. 1999 yılında AB'ye aday ülke statüsü elde eden Türkiye ile AB arasındaki ilişkiler, bir yandan yasa dışı göçün engellenmesi bir yandan da Türkiye'nin AB'ye dahil olması için iltica sistemini AB müktesebatına uyumlu hale getirmesini içermektedir. İnsan güvenliğine dayanan bir dış politika belirleme amacındaki AB'nin, Türkiye'nin iltica politikalarındaki değişimi düzenleyen taraf olması neticesinde Türkiye'nin hazırlamakta olduğu iltica mevzuatı, merkezine bireyi alan bir yaklaşım ile hazırlanmaktadır. Tezin dördüncü bölümünde Türkiye ile AB arasında, iltica konularını düzenleyen yasal belgelerin içerikleri aktarılacak ve iki taraf arasındaki geri kabul antlaşmaları konusunun insan güvenliğini ilgilendiren boyutu ortaya çıkarılacaktır. Geri kabul antlaşmasının içeriğinde yer alan sığınmacıların değişimi konusunun insan haklarına ve uluslararası hukuka aykırılık içermesi (Ekşi 2016, 104), Türkiye ile AB arasında Suriyeliler için sağlanan Geri Kabul Antlaşmasının kısıtlı bir biçimde uygulanmasına ve bu sebeple AB ile Türkiye arasındaki güvenlik yönetimi ilişkilerinin kısıtlılık içermesine neden olmuştur.

Türkiye ile AB arasında iltica konusundaki en önemli gündem maddelerinden birisi, Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi kısıtlamayı kaldırması hakkındadır. Coğrafi kısıtlamanın kaldırıldığı ve AB müktesebatına uygun bir iltica mevzuatı hazırlayan Türkiye'nin göç ve iltica sisteminin belirlenmesine yönelik en önemli iki katkı, AB ile BM'den gelmektedir. Bu üç aktör, projeler aracılığıyla bir araya gelerek Türkiye'deki iltica sisteminin belirlenmesine yönelik yasal

düzenlemelerin hazırlanmasına, fiziki kapasitenin kurulmasına ve kamu görevlilerinin yetiştirilmesine dair işbirlikleri kurmaktadır. Ortaya çıkan bu işbirliği, Suriyelilerin Türkiye'ye kitlesel akın gerçekleştirmesinden hemen önce bir taslak iltica mevzuatı ortaya çıkmasını sağlamıştır. Bu döneme dek Türkiye'nin iltica sistemindeki dönüşümü, daha sonra yapılan düzenlemeler ile karşılaştırarak yalnızca Suriyelilerin güvenliklerini esas alan değişikliklerin neler olduğunu tespit etmek kolaylaşacaktır.

Tezin beşinci bölümünde, Suriyelilerin Türkiye'ye gelişi ile birlikte Türkiye'nin iltica rejimine etkileri ve uluslararası bir güvenlik krizine dönüşmeleri açıklanacaktır. Türkiye'de, Suriyeliler için oluşturulan yasal çerçeve çizilecektir ve daha önceki düzenlemeler ile karşılaştırma yapılacaktır. Suriyelilerin Türkiye'deki varlıklarının geçicilik unsuru üzerine kurulması ile başlayan güvenlik anlayışı kısa süre içerisinde terk edilecektir. 2011 ile 2013 yılları arasında Türkiye tarafından misafir olarak değerlendirilen Suriyeliler için belirlenen hukuksal statü, 2014 yılında yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY) etrafında şekillenmiştir. 2014 yılında Türkiye, iltica mevzuatını da tamamlamıştır. Bu tarihte, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) yürürlüğe girmiştir. Kanunun içeriğine bakılarak, AB ile BM'nin etkileri incelenecektir. Geçici koruma rejiminin uluslararası hukukta ortaya çıkışı ve Suriyeliler için uygulanması da, rejimin belirleyicisi olan iki uluslararası aktör AB ile BM'nin uygulamalarının Türkiye'deki sonuçları üzerine değerlendirilecektir.

Türkiye'deki Suriyelilerin güvenlik kaygılarının geri plana itildiği savı, çalışmada Suriyelilerin Avrupa'ya geçmelerinin en önemli nedeni olarak tezde değerlendirilmektedir. Bunun sonucunda özellikle 2014 ve 2015 yıllarında bir milyona yakın Suriyeli yasa dışı yollardan Avrupa'ya geçmiştir ve Suriyelilerin korunması krizi uluslararası boyuta ulaşmıştır. Tezin beşinci bölümünde, uluslararası kriz haline gelen Suriyelilerin Türkiye'de güvenliklerinin sağlanması amacıyla BM'nin

uluslararası toplumu harekete geçirdiği Bölgesel Mülteci Dayanıklılık Planı (3RP) incelenecektir. Türkiye'deki Suriyelilerin, yalnızca Türkiye'nin sorunu olmadığını kabul eden bu plan, Suriyelilerin güvenlik ihtiyaçlarının belirlenmesi açısından önemlidir. Yasa dışı göçü güvenlik tehdidi olarak değerlendiren AB'nin bu duruma karşı çözümü ise, Türkiye ile Geri Kabul Antlaşması imzalamaktır. Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin gelişmesi amacı taşıyan antlaşma ile AB, Türkiye'ye ekonomik destek sağlayarak Suriyelilerin Türkiye'de güven içinde yaşamalarını amaçlamaktadır. Söz konusu ekonomik destek ile Türkiye'deki Suriyelilerin güvenliklerini, Türkiye, AB ve BM arasında kurulacak yönetim ile sağlama yolu seçilmiştir.

Türkiye, AB ve BM arasında, Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanması amacıyla kurulan yönetim ilişkileri, tezin altıncı bölümünde güvenlik yönetimi unsurları çerçevesinde değerlendirilecektir. Bunun için öncelikli olarak, Türkiye'nin iltica kapasitesinin Suriyelilerin güvenliklerini sağlamakta tek başına yeterli olmadığı değerlendirilecektir. Uluslararası göçü tehdit olarak benimseyen yaklaşıma göre, bu tehdidin önüne geçmek adına yükün paylaşılması gerekmektedir. Türkiye'nin 2011 yılı itibariyle yük paylaşımına yönelik bir talebi olmasa da, 2014 yılından itibaren Suriyeliler ile birlikte dünyanın en kalabalık mülteci hareketliliğine ev sahipliği yapan ülke konumuna gelmesi, yük paylaşımını gerekli kılmıştır. Bu bölümde ayrıca, Türkiye'deki Suriyelilerin güvenlik ihtiyaçları, insan güvenliği yaklaşımının unsurlarına dayanarak tespit edilecektir. Suriyelilerin korkudan arınma ve yoksunluktan arınma özgürlüklerinin önündeki engeller ortaya konarak; Türkiye, AB ve BM arasında bu özgürlükleri sağlamaya yönelik kurduğu yönetim ilişkilerine bakılacaktır. Söz konusu yönetim ilişkileri sonucunda, Türkiye'deki Suriyelilerin haklarının yasal olarak güvence altına alınması ile korkudan arınma özgürlüklerinin giderildiği savunulacaktır. Yoksunluktan arınma özgürlüğünün giderilmesi amacıyla

kurulan yönetim ilişkileri ise, Türkiye'deki özel ihtiyaç sahibi Suriyelilerin geçim kaynaklarının iyileştirilmesi ve Suriyeli çocukların eğitim hayatına kazandırılması konuları çerçevesinde değerlendirilecektir. Elde edilen sonuçlara dayanarak, Türkiye'de bulunan geçici koruma altındaki Suriyelilerin korkudan ve yoksunluktan arınma özgürlüğüne dair insan güvenliği ihtiyaçlarının giderilmesi için Türkiye, BM ve AB'nin kurduğu yönetim ilişkileri, güvenlik yönetiminin unsurları olan aktörler arasında çok katmanlı işbirliği, kurumsallaşma ve hedefte birliktelik çerçevesinde değerlendirilecektir. Kurulan yönetim ilişkilerinin eksik kalan yönleri ise, Suriyelilerin insan güvenliği unsurlarından mahrum kaldığı, tarafların klasik güvenlik kaygılarını koruma isteği olan durumları ifade etmektedir.

Türkiye'deki Suriyelilerin güvenliklerini sağlamak, birden fazla uluslararası aktörü ilgilendiren çok boyutlu bir güvenlik sorunu haline gelmiştir. Bu bölümde güvenlik gündemi tespit edilerek, araştırma sorusu çerçevesinde çalışmada hangi konuların ve aktörlerin yer aldığı anlatılmıştır. Tezin bir sonraki bölümünde, bu bölümde anlatılan konuların metodolojisi anlatılacaktır. Araştırma sorusuna hangi yöntemlerle cevap alınacağını belirleneceği bir sonraki bölümde, Güvenlik Çalışmaları kapsamında çalışmada yer alan yaklaşımlar için kavramsallaştırmalara yer verilecektir.

BÖLÜM II

MÜLTECİ HAREKETLERİNİN İNSAN GÜVENLİĞİ BOYUTU VE GÜVENLİK YÖNETİŞİMİ

Güvenlik Çalışmalarının bir bilimsel disiplin olarak ortaya çıkışından itibaren tarihsel olarak gelişiminin değerlendirileceği bu bölümde, Soğuk Savaş düzeninde yalnızca askeri konuları içeren güvenlik gündeminin, 1980'li yıllardan itibaren genişletilmesi değerlendirilecektir. Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile birlikte, güvenlik anlayışı derinleştirilerek yalnızca devletlerin güvenliği değil, tehditlere maruz kalan bireylerin merkeze alındığı güvenlik yaklaşımlarının varlığı ortaya konacaktır. İlk kez BMKP tarafından kavramsallaştırılan insan güvenliği, devlet güvenliğine karşı konumlandırılacak ve ardından insan güvenliğinin unsurları, korkudan ve yoksunluktan arınma unsurlarının neleri kapsadığı aktarılacaktır. Güvenliğin yoksunluğu hallerinde somut biçimde ortaya çıkan insan güvenliği, mülteci hareketliliklerinde insanların güvenlik ihtiyaçlarına çözümler üretmektedir. Güvenliğin sağlanması için, uluslararası ilişkileri sağlayan aktörler tarafından benimsenen bir diğer yeni uygulama biçimi, ortak politika oluşturma süreçlerini içeren yönetim yaklaşımıdır. Yönetişimin güvenlik çalışmalarına uygulanışı ve sonuç olarak insan güvenliğini hedef alan yönetişimin neleri kapsadığı, bu bölümde işlenecektir.

2.1. İnsan Güvenliği Kavramı

Güvenlik Çalışmalarının ortaya çıktığı dönemdeki askeri strateji ve savaşların idaresi konularının tarihi, insanlık tarihi kadar eskiye dayansa da; modern sosyal bilimler alanında Stratejik Çalışmalar adıyla 1940'lı yıllarda, Amerika'da devlet destekli sivil araştırma merkezleri (*think tank*) öncülüğünde kurulmuştur (Açıkmeşe 2012, 25). Güvenlik Çalışmaları, uluslararası İlişkilerin bir alt disiplini olarak ortaya çıktığından dolayı Soğuk Savaş boyunca hakim anlayış olan realist paradigmanın etkisi altında kalmıştır. Uluslararası ilişkilerin temel aktörlerini devletler olarak kabul eden bu paradigma, sürekli olarak tehditlere maruz kalan devletlerin askeri kapasitelerine dayalı ulusal güvenliklerini sağlamaları halinde uluslararası ilişkilerde de güvende oldukları bir anlayışı kabul etmektedir.

Ulusal güvenliği salt askeri güce dayalı devlet güvenliğine indirgeyen yaklaşımların mevcut güvensizliklerin tümüne yanıt vermemesi, güvenlik anlayışının içeriğinin genişletilip derinleştirilmesine yol açmıştır. Devletler, 1648 Vestfalya Antlaşması'ndan bu yana uluslararası ilişkilerin açık farkla en güçlü aktörleri olarak kabul edilmektedir (Baylis 2008, 71). Bu kabul ile birlikte güvenliğin referans nesnesinin devlet yerine insan olması gerektiğini savunan yaklaşımlar, Soğuk Savaş'ın ardından ortaya çıkan Yeni Güvenlik Çalışmaları kapsamında ilk kez değerlendirilmiştir. İnsanı merkeze alan güvenlik yaklaşımının ilk önemli kavramsallaştırılması, 1994 yılında BMKP tarafından hazırlanan İnsani Kalkınma Raporu ile öne sürülen insan güvenliği yaklaşımı ile gerçekleşmiştir. Bu bölümün ilerleyen kısımlarında insan güvenliği yaklaşımı detaylandırılacaktır.

2.1.a. Yeni Güvenlik Çalışmaları ve İnsan Güvenliği

Güvenliğin muğlak bir sembol olarak kavramsallaştırılması ve dar anlamda askeri konuları içermesi, güvenlik arayışlarının daha çok güvensizliğe yol açması gibi bir paradoks ortaya çıkarmaktadır. Güvenliği anlamak ve tehditleri tanımlamak konularındaki belirleyici aktör olan devletlerin anarşiye dayalı uluslararası ilişkilerde sürekli olarak kendi çıkarlarını en üst düzeye çıkarma yarışına girmesi, uluslararası ilişkilerde bir ortak çıkarın sağlanamamasına neden olmaktadır. Realist paradigmanın bünyesinde barındırdığı bu özellikler, güvenliğin devlet merkezci, yalnızca askeri kaygıları ele alan ve Anglo-Amerikancı dünya görüşünü (Booth 1997, 112) yansıtmaktadır. Barış Araştırmaları (Boulding 1963; Galtung 1969) ve Üçüncü Dünya Güvenlik Yaklaşımı³ gibi geleneksel güvenlik yaklaşımlarına karşı alternatifler Soğuk Savaş düzeninde ortaya çıksa da realist paradigmaya karşı kapsamlı bir karşı duruş uzun süre gerçekleşmemiştir.

Soğuk Savaş'ın ortaya çıkması ile birlikte uluslararası ilişkilerde güvenlik, nükleer silahlara dayalı caydırıcılık⁴ anlayışı etrafında şekillenmiştir (Aydın 2012, 61-62). 1970'li yıllarda nükleer gerilimin azalması ile başlayan yumuşama dönemi, askeri tehditlerin güvenlik gündemini belirlemedeki öneminin sorgulanmasına yol açmıştır. Güvenliğin yeniden tanımlanmasını savunan Ullman'ın (1983, 129) değerlendirmesine göre:

³ 1955 yılında Endonezya Bandung'da bir araya gelen gözlemci ve katılımcı toplamda 29 devlet, Bağılantısızlar Hareketi'ni oluşturarak iki kutuplu Soğuk Savaş düzeninin dışında olmayı seçmişlerdir. Üçüncü Dünya ülkeleri olarak nitelendirilen bu oluşumun güvenlik anlayışı ile ilgili çalışmalar için bkz. (Acharya 1994; Ayoob 1997; Thomas 2003).

⁴ Karşı tarafı olası bir davranıştan vazgeçirmek için tehdit ve vaat gibi mekanizmaların bilinçli olarak kullanılmasına yönelik strateji olarak tanımlanan caydırıcılık, ABD ve Sovyetler Birliği liderliğindeki iki kutuplu düzende taraflar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde kullanılan en yaygın yöntem olmuştur.

Ulusal güvenliği yalnızca askeri terimlerle tanımlamak, gerçekliğin yanlış bir yansımasıdır. Oluşan bu yanlış görüntü, iki nedenden dolayı tehlikelidir. Birincisi, devletlerin askeri tehditler üzerine yoğunlaşması ile daha zararlı tehlikelerin göz ardı edilmesine yol açmaktadır. Bu da, ulusların toplam güvenliklerini azaltmaktadır. İkinci olarak, uluslararası ilişkilerin yaygın biçimde askerileştirilmesi, uzun vadede yalnızca küresel çapta güvensizliklerin artmasına neden olmaktadır.

Güvenliği yalnızca askeri konuları içerecek biçimde ele almanın yol açtığı analitik problemleri ortaya koyan Ullman, son on yıl içerisinde alternatif ulusal güvenlik yaklaşımlarının nüfus artışının kısıtlanması, çevre kalitesinin artırılması, dünyada açlığın ortadan kaldırılması ve insan haklarının korunması gibi konuları ön plana çıkardığını analiz etmiştir (1983, 152). Güvenliğin henüz az gelişmiş (*underdeveloped*) bir konsept olduğunu ortaya koyan gündemini açıklamaya girişen Buzan'a (1983, 241-242) göre ise, ulusal güvenliğin kapsamı genişletilerek siyasi, ekonomik, sosyal, çevresel ve askeri boyutları ile güvenliği daha geniş bir uluslararası çerçevede tanımlamak gerekmektedir.

Uluslararası ilişkilerde belirleyici güvenlik anlayışı olan realizmin “problem çözücü” misyonunu, söz konusu güvensizlik sarmalının bir nedeni olarak ifade ederek ortaya çıkan Yeni Güvenlik Çalışmaları, aslında bütüncül bir düşünce sistemini ifade etmemektedir. Temelde realizm karşıtlığını ve Uluslararası İlişkilerin pozitivist metodolojisine karşı post-pozitivizmi benimsemeyi barındıran Yeni Güvenlik Çalışmaları, geleneksel olana karşı özgürleştirici olanı koyarak yeni bir güvenlik anlayışının doğmasına katkıda bulunmaktadır (Yavuz 2009, 141). Eleştirel Güvenlik yaklaşımlarının en önemli temsilcilerinden Booth'a (1997, 111-112) göre:

Güvenlik konseptinin genişletilmesi, eleştirel güvenlik çalışmalarının nihai kaçınılmaz sonucu olarak güvenlik anlayışımızı derinleştirmektedir. Derinleştirme ile kastettiğim, politikanın ne olduğu ve neler yapabileceğine yönelik farklı anlamlardan türetilen bir konsept olarak güvenliğin etkileri ve özellikle küresel ölçekte sonuçlarını soruşturmadır. Geleneksel güvenlik çalışmaları pozitivist yöntemler ile karakterize edilen devletçi normlar türetilirken, güvenlik anlayışımızın derinleştirilmesi ile olasılıkları imkansızlıklara, açıklığı kapalılığa, ... , ortak insanlığı kabilesel egemenliğe, özgürleştirmeyi güce karşı tercih edebiliriz. Kısaca eleştirel güvenlik çalışmaları, öğrencileri kurulmuş olan güvenlik çalışmalarındaki bütün düşünülebilir normları ve kültürel yapıları düşünmeye davet etmektedir.

Güvenlik epistemolojisine, yani güvenlik bilgisine nasıl ulaşılabacağına ilişkin yeni bir bakış açısı getiren Yeni Güvenlik Çalışmaları'nın katkısı, tehditlerin varlığı ya da yokluğunu ifade eden nesnel güvenlik yaklaşımı ile birlikte tarih, normlar, algılamalar ve ilişkiler etrafında şekillenen öznel güvenlik arasında ayırma gitmesidir (Buzan ve Hansen 2009, 32-33).

Öznel ve nesnel güvenlik yaklaşımları arasındaki farkı ortaya koymak ile birlikte, Yeni Güvenlik Çalışmalarının bir diğer önemli katkısı, güvenliğin söylemsel önemini ortaya koymaktadır. Buna göre, türetilmiş bir kavram olan “güvenlik” kelimesinin yaptığı negatif çağrışıma odaklanan Weaver'e göre (1995, 55), devlet yetkilileri güvenlik kelimesini söz edimi (*speech act*) haline getirerek otoritelerini arttırmak için özel bir hak iddia edebilirler. Böylece olağan politik süreçleri askıya alabilecek bir nitelik taşıyan güvenlik, aşırı siyasallaşma biçimine bürünerek (Buzan ve Weaver

1997, 241) uygulayıcı aktörlere olduğundan daha geniş yetkiler tanıyabilmektedir. “Güvenlikleştirme” (*securitization*) olarak kavramsallaştırılan söz konusu sürece yönelik Yeni Güvenlik Çalışmalarının getirdiği çözüm önerileri arasında, söz konusu politik süreçleri güvenlik gündeminin dışına çıkarmak (*desecuritization*) ile güvenliğin siyasiliğinin farkına varmak (Bilgin 2010, 83) yer almaktadır.

Temelde caydırıcılık unsuruna dayanan ve uluslararası ilişkilerin karar alıcıları devletler arasında sürekli olarak güvenlik ikilemi oluşturarak güç dengesinin sağlanacağını savunan realist görüşlerin aksine, güvenlik kavramının öznel arası (*intersubjectivity*) niteliğine vurgu yapan Yeni Güvenlik Çalışmaları, esas olarak güvenliğin kimin için sağlanması gerektiğinin yanıtını da aramaktadır. Buna göre, güvenlik ikilemini yeniden düşünmemizi sağlayan bu yeni düşünce biçimi ile tek tek bireylerin etrafında, evrensel değerler çerçevesinde “güven” ilişkileri tesis etmek mümkündür (Bilgiç 2013, 139). BMKP’nin 1994 yılında kavramsallaştırdığı İnsan Güvenliği yaklaşımı, bireylerin, yurttaşların ve insanlığın etrafında yeni bir güvenlik konseptinin mümkün olduğunu ortaya koymaktadır (Krause ve Williams 1997, xwi). Güvenliğin odağına insanı yerleştirmeyi amaçlayan bu yeni yaklaşımlar, devlet güvenliği ile insan güvenliği arasındaki ilişkileri sorgulamaktadır.

2.1.a.i. Devlet Güvenliği-İnsan Güvenliği İlişkisi

Güvenlik anlayışımızın genişletilmesi ve derinleştirilmesi gerektiğini savunan Yeni Güvenlik Çalışmaları görüşlerine karşın, Soğuk Savaş’ın ardından Güvenlik Çalışmaları alanının yalnızca askeri güç kullanımı ile sınırlı tutulması gerektiğini savunan realist görüşler (Walt 1991; Dorff 1994; Baldwin 1995; Betts 1997; Freedman 1998) de bulunmaktadır. Bu görüşlerin ortak noktasına göre güvenlik gündeminin genişletilmesi, Güvenlik Çalışmaları alanının sınırlarını belirsizleştirmekte ve

tutarlılığına zarar vermektedir. Ancak Soğuk Savaş'ın ardından Uluslararası İlişkiler disiplininin geçirdiği yoğun teori üretimi dönemi ile alt-disiplin olarak değerlendirilen Güvenlik Çalışmalarında da güvenlik tehdidi kaynaklarının çeşitlendiği bir sürece girilmiştir.

Uluslararası ilişkilerdeki güvenlik sorunlarını devletlerin askeri güçlerine dayanarak açıklamaya çalışan klasik görüşlere karşılık, tehditlerin kaynağını devletler yerine kimlik olgusu olduğunu savunan inşacı ve post-yapısalcı yaklaşımlar ile (Wendt 1992; Campbell 1992; Waever 1995; Williams 1998; McSweeney and Bill 1999; Mitzen 2006); güvenlik tehditlerinin cinsiyete özgü olduğunu analiz eden feminist görüşler ortaya çıkmıştır (Enloe 1990; Tickner 1992; Sylvester 1994; 2002). Bunlarla birlikte, güvenliğin başlıca öznesi olarak devletler yerine bireyleri merkeze alan Eleştirel Güvenlik Çalışmaları, Barış Araştırmaları, Post-kolonyal Güvenlik Çalışmaları ve İnsan Güvenliği (Buzan ve Hansen 2009, 35-38) yaklaşımlarına yönelik çalışmalar, Soğuk Savaş'ın ardından Güvenlik Çalışmaları yazınında artmıştır.

Realist yaklaşımların uluslararası güvenlikte gerçekleri tarafsız bir yöntem ile analiz ettiği iddiasına karşılık, Booth'a (2005, 5) göre "etrafımızdakileri oldukları gibi değil, kendimiz gibi" görürüz. Güvensizlik sarmalının sürekli olarak yeniden üretildiği klasik realist anlayışın yerine, Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile Güvenlik Çalışmalarında çeşitli teorilerin ortaya çıktığı bir dönem başlamıştır. Güvenliğin referans nesnesinin devlet yerine insan olması gerektiğine yönelik artan çalışmalar ise, devlet güvenliğinin geri plana itildiği anlamına gelmemektedir. Buna göre devletin güvenliğinin sağlanması, yurttaşların güvenliğini sağlamak için ön şarttır (Bilgin 2010, 77). Devlet güvenliği ile insan güvenliğinin arasındaki ilişkiyi inceleyen Linklater (2005) için, "ulusal" güvenliğin devletin ötesine geçecek şekilde kökünden

genişletilmesi, “ulusal” ve “insan” güvenliğinin birbirleriyle bağdaştırılması ve entegre edilmesini içermektedir.

Güvenlikleştirme kuramının en önemli temsilcilerinden Buzan (2004, 370), güvenlik konularının dar anlamda yorumlanması gerektiğinden hareketle İnsan Güvenliği yaklaşımının teori oluşunu sorgulamaktadır. Güvenliğin referans öznesinin bireyler olarak ele alınması, sorunları güvenlik politikalarının dışına çıkararak çözmeyi amaçlayan yöntem ile çelişmektedir. Güvenlikleştirme kuramı ile İnsan Güvenliği’ni karşılaştıran Floyd’a göre ise (2007, 42), İnsan Güvenliği anlayışı devlet-merkezli güvenlik anlayışına karşı eleştirel bir yaklaşım olsa da, analitik bir güvenlik erevesi izememesinden dolayı bir teori olarak kabul edilmemektedir. İnsan Güvenliği’ni teori olarak kabul etmeyen Newman’ın (2001, 249) alışmasına göre ise, insan güvenliği yaklaşımı diğer teoriler ile desteklenerek insan ihtiyaçlarına dayanan güvenlik konularının daha efektif biçimde ele alınmasını sağlamaktadır. Bunun için yapılması gereken, “ulusal” ve “insan” güvenliği konularının genişletilmiş güvenlik gündemi içerisinde birbirine entegre olmasıdır (Newman 2011, 250). İnsan Güvenliği yaklaşımının efektif biçimde ele alınmasının bir diğer yolu da, kavramın unsurlarının neler olduğunu belirlemek ve bu yol ile sınırlılığını ve tutarlılığını belirlemekten geçmektedir.

2.1.a.ii. İnsan Güvenliğinin Unsurları

İnsan güvenliği yaklaşımı ilk olarak, 1994 yılında BMKP tarafından yayımlanan İnsani Kalkınma Raporu’nda (*Human Development Report*) kavramsallaştırılmıştır. Güvenlik düşüncesinde derin bir geçişi savunan rapora göre bu geçiş, nükleer güvenlikten insan güvenliğine doğru olmalıdır (BMKP 1994, 22). İnsan güvenliğinin bulunmadığı durumları tespit etmenin, var olduğu durumlara göre daha kolay tespit

edilebilmesi nedeniyle kavramın tanımlanmasında çeşitlilik bulunmaktadır. Bununla birlikte, açlık, hastalık, baskı gibi kronikleşmiş tehditlere karşı emniyet halinde bulunmak ve günlük hayat kalıplarında meydana gelebilecek ani ve zararlı aksamalardan korunmak, insan güvenliğinin iki ana yönü olarak tanımlanmıştır (BMKP 1994, 23).

Artık yalnızca küresel düzeyde nükleer soykırım tehditlerinden korunmak, insan güvenliğinin sağlanması anlamına gelmemektedir. İnsan güvenliği; küresel açlık tehdidi, uyuşturucu ticareti, iklim değişikliği, HIV/AIDS, düzensiz göç ve terörizm sorunlarına karşılık vermek konularını içermektedir (BMKP 1994, 24). Karşılık verilmesi beklenen tehditlere karşı küresel ölçekte bir koruma mekanizmasının bulunmaması nedeniyle güvenlik anlayışında iki temel değişiklik beklenmektedir. Bunlardan birincisi, sınırlara dayalı güvenlik anlayışına yapılan vurgunun yerine bireylerin güvenliğine yapılan vurgu arttırılmalıdır. İkinci olarak, silahlanma ile güvenlik sağlamanın yerine sürdürülebilir insani gelişim yoluyla güvenlik sağlanması yoluna gidilmelidir (BMKP 1994, 24).

İnsan güvenliğine yönelik tehditler, yedi ana kategoride incelenmiştir. Bunlar; ekonomik güvenlik, gıda güvenliği, sağlık güvenliği, çevre güvenliği, kişisel güvenlik, topluluk güvenliği ve siyasi güvenliktir (BMKP 1994, 24-25). Güvenlik tehditlerine karşılık insan güvenliği, BM düzeninin başlangıcından itibaren iki ana unsur içermektedir. Bunlar; korkudan arınma özgürlüğü ile yoksunluktan arınma özgürlüğüdür. İnsan özgürlükleri üzerine kurulacak bir dünya düzeni için gereken bu

iki unsur ilk olarak, 1941 yılında ABD Başkanı Franklin D. Roosevelt⁵ tarafından tanımlanmıştır:

... korkudan arınma özgürlüğü, dünyanın hiçbir yerindeki hiçbir devletin zamane modasına uyarak fiziksel saldırganlık pozisyonu içerisine girmeyerek komşuları için bir tehdit unsuru haline gelmemesini ve silahlanmanın geniş çapta azaltılmasını ifade etmektedir.

...yoksunluktan arınma özgürlüğü, dünyanın her yerindeki her milletin mensupları için sağlıklı bir barış ortamını güvenlik altına alacak ekonomik anlayışları anlamına gelmektedir.

İnsan güvenliğinin sağlanması için bir arada bulunması gereken bu iki unsur, 1948 tarihli BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile ortak insanlığın en büyük özlemi olarak deklare edilmiştir (BM 1948, 1).

İnsanlara yönelen şiddet tehditlerine odaklanan korkudan arınma özgürlüğü unsuru, insan güvenliğinin dar kapsamda yorumlanmasını içermektedir (Tangör 2012, 88). Devletler arasında savaşların önlenmesi ile insanları korkudan arınma özgürlüğüne kavuşturmayı hedefleyen klasik yaklaşımların yerine yeni savaşların⁶ ortaya çıkmasıyla şiddet tehditlerinin biçimleri çeşitlilik göstermeye başlamıştır. Böylelikle insan güvenliğinin korkudan arınma özgürlüğü gündemi de genişletilmiştir. BM'nin Daha Geniş Özgürlükler Raporu'nda (2005, 44-45), korkudan arınma özgürlüğünü

⁵ 1941 tarihli ABD Kongresi konuşması için Thomas Pearch and Mary Dickson, <http://www.wwnorton.com/college/history/ralph/workbook/ralprs36b.htm> , (Erişim: 22.06.2018).

⁶ Terör örgütleri, yerel savaş lordları, çeteler ve suç örgütleri gibi devlet içi (*intra-state*) yapılanmaların, etnik, dini veya ideolojik nedenlere dayanarak giriştiği yeni tipte şiddet eylemleri “yeni savaşlar” olarak tanımlanmıştır. Kavramsallaştırma için bkz. Mary Kaldor, *New and Old Wars*, Stanford, California, Stanford University Press 1999.

gerçekleştirmek için yapılması gerekenler şiddetten arınma, açlık, hastalık, baskı gibi kronik tehditlerden uzak olmak ve şiddet içeren iç çatışmalara neden olan yaygın tehditlerin önlenmesi olarak belirtilmiştir.

Korkudan arınma özgürlüğü, güvenliğin önleyici boyutuyla daha yakından ilişkilidir (Cockell 2001, 16). Bu nedenle ölümcül çatışmaların önlenmesi konusu BM tarafından, uluslararası toplumun insan hakları hukukuna dayanarak çatışmaların kaynağına yönelik önleyici hedefler belirlemesi açısından en kritik stratejilerden birisi olarak, Şimdi İnsan Güvenliği Raporu'nda (BM 2003, 31) değerlendirilmektedir. İnsani müdahale olarak kavramsallaştırılan çatışma önleme konusunun uluslararası hukuka aykırı olduğuna yönelik tartışmalara (Danish Institute of International Affairs 1999, Ayoob 2002, Keohane 2003, Welsh 2004, Kardaş 2013) rağmen, BM öncülüğünde Yugoslavya ve Ruanda gibi ülkelerde korkudan arınma özgürlüğünü sağlamak amacıyla çatışmaların önlenmesine yönelik uluslararası müdahaleler gerçekleştirilmiştir. Çatışma ortamında hassas bireylerin korunması ve barışı koruma operasyonlarının desteklenmesi de, korkudan arınma özgürlüğünün gerçekleşmesi için insanı hedef alan güvenlik uygulamaları olarak belirtilmiştir (BM 2003, 47-48).

Korkudan arınma özgürlüğü insan özgürlüklerinin güvenlik boyutu ile daha ilgiliyken, yoksunluktan arınma özgürlüğü insan güvenliğinin ekonomik ve sosyal boyutlarını içeren kalkınmayı hedeflemektedir. BM'nin Milenyum Kalkınma Hedefleri (2000) Raporunda belirlediği, aşırı yoksulluk ve açlığın kökünü kurutmak, evrensel temel eğitim, cinsiyet eşitliğinin sağlanması, anne sağlığının gelişimi, HIV/AIDS ve diğer salgın hastalıklarla mücadele ve çevresel sürdürülebilirliğin sağlanması yoksunluktan arınma özgürlüğünü gerçekleştirmek için insan güvenliğinin gündemine alınan konulardır. Söz konusu tehditlere karşı etkin çözümler üretmek için

ekonomik güvensizlikleri ve ekonomik eşitsizliklerin azaltıldığı bir dünya yaratmak, yoksunluktan arınma özgürlüğünün gerçekleşmesi için gereken nihai hedeftir.

BM tarafından yoksunluktan arınma özgürlüğünün gerçekleştirilmesi için birey düzeyinde işaret edilen çözüm önerileri sunulmuştur (BM 2005, 13-18). Eğitim, istihdam, sağlık hizmetleri sağlama ve salgın hastalıklarla mücadele, küresel dayanışmanın gösterilmesi, ticari erişim ve borçların hafifletilmesi konularına odaklanmak, yoksunluktan arınma özgürlüğünü sağlayacak hedeflerdir. Söz konusu hedefleri sağlamak için, büyümeyi hedefleyen, mali yardımları ve yatırımları içeren resmi kalkınma destekleri, uluslararası toplumun aktörleri tarafından oluşturulmalıdır (BMKP 2006). İnsan güvenliği kavramının ilk kez değerlendirildiği İnsani Kalkınma Raporu ile birlikte BM, söz konusu raporu yıllık yayınlamak⁷ ve ülkeler bazında gelişim göstergeleri⁸ hazırlayarak, yoksunluktan arınma özgürlüklerine yönelik yeni tehditleri belirlemektedir ve bu tehditlere karşı insanların güvenlik durumlarının tespitini yapmaktadır. Tehditlerin kaynağını göstererek uluslararası toplumu harekete geçirme çabalarının öncüsü BM olmakla birlikte, insan güvenliğini dış politika ilkesi olarak belirleyen devletler ve AB gibi ulus-üstü aktörler insan güvenliği politikalarının uygulama alanlarını belirlemişlerdir.

2.1.a.iii. İnsan Güvenliğini Yöneten Aktörler

Her insanın korkudan ve yoksunluktan arınma özgürlüğünün bulunması anlamına gelen insan güvenliğinin hangi tehditleri içerdiği konusu kadar, bireylerin güvenlik ihtiyaçlarının nasıl karşılanacağı hususu, 1990'lı yıllardan itibaren Güvenlik Çalışmaları'nın kapsamındadır. İnsan güvenliğini hedef alan politika oluşturma

⁷ BMKP, İnsani Kalkınma Raporları için bkz. <http://www.hdr.undp.org/> , (Erişim: 01.07.2018).

⁸ BMKP, İnsani Kalkınma Endeksleri için bkz. <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> , (Erişim: 01.07.2018)

süreçlerine giren aktörler, insan güvenliğini sağlama yöntemleri hakkında başvurulacak kaynaklardır. Bu aktörlerden ilki, insan güvenliği gündeminin gelişim sağlaması konusunda en efektif forum olan (Cockell 2001, 15) BM'dir.

İkinci olarak, dış politika gündemlerinde insan güvenliği yaklaşımını merkeze koyan Japonya, Norveç ve Kanada gibi devletlerin katkısı bulunmaktadır. Son olarak, 2000'li yıllarda bölgesel güvenlik politikalarında insanı merkeze alan yaklaşımlar geliştiren AB, insan güvenliğinin uygulama alanları konusunda yapılması gerekenler konusunda çerçeve çizmektedir.

İlk olarak, BM ve kurumlarının uluslararası söylemde "literatür belirleyici" özelliği, insan güvenliği yaklaşımının ortaya çıkmasında kendisini göstermiştir (den Boer ve de Wilde 2008, 10). Kavramın ilk kez ortaya atıldığı 1994 yılından itibaren, insan güvenliği gündemini uluslararası topluma ulaştıran BM, özellikle 1999 yılında kurulan İnsan Güvenliği için BM Güven Fonu (UNTFHS)⁹, 2001 yılından kurulan İnsan Güvenliği Komisyonu (CHS)¹⁰ ve 2004 yılında İnsani İşler Koordinasyon Ofisi'nin bünyesinde kurulan İnsan Güvenliği Birimi (HSU-OCHA)¹¹ aracılığıyla insan güvenliği yaklaşımının kavramsallaştırılması konusunda önemli adımlar atmış ve katkılar sunmuştur.

İnsan Güvenliği Komisyonu (CHS) tarafından 2003 yılında yayınlanan "Şimdi İnsan Güvenliği" raporunda, insanların yaşamlarının özünü oluşturan özgürlüklerin

⁹ Tarihçesi için bkz. UNTFHS, <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Background%20on%20the%20UNTFHS.pdf>, (Erişim: 01.07.2018).

¹⁰ BM Genel Sekreterliği'nin 2000 Milenyum Zirvesi'ndeki çağrısı sonrası Ocak 2001'de kurulan İnsan Güvenliği Komisyonu, eski BM Mülteci Yüksek Komiseri Sadako Ogata ve 1998 Nobel Ekonomi Ödülü sahibi Amartya Sen gibi iki önde gelen uluslararası figürü bünyesinde barındırmaktadır.

¹¹ Birimin tarihçesi ve 2014-2017 Stratejik Plan'ı için bkz. Human Security Unit: Strategic Plan 2014-2017, <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/HSU%20Strategic%20Plan%202014-2017%20Web%20Version.pdf> (Erişim: 01.07.2018).

korunması olarak tanımlanan insan güvenliği, kronik ve yaygın tehditlerden korunmak için insanların güçlendirilmesine dayanan politikaların benimsenmesi gerektiği ifade edilmektedir (CHS 2003, 4). İnsan güvenliğine yönelik olası tehdit kaynakları, yedi kategoriye ayrılan güvenlik çerçevesinde aşağıdaki Tablo 2.1’de gösterildiği şekilde tanımlanmıştır. Tablodan da görüleceği gibi güvenlik çeşitleri şu şekildedir: ekonomik güvenlik, gıda güvenliği, sağlık güvenliği, çevresel güvenlik, kişisel güvenlik, topluluk güvenliği, siyasi güvenlik.

Güvenlik Tipi	Başlıca Tehdit Kaynakları
Ekonomik güvenlik	Kalıcı yoksulluk, işsizlik
Gıda güvenliği	Açlık, kıtlık
Sağlık güvenliği	Ölümcül bulaşıcı hastalıklar, güvensiz gıda, yetersiz beslenme, temel sağlık hizmetlerine erişim eksikliği
Çevresel güvenlik	Çevresel bozulma, kaynakların tükenmesi, doğal afetler, kirlilik
Kişisel güvenlik	Fiziksel şiddet, suç, terörizm, iç çatışma, çocuk işçiliği
Topluluk güvenliği	Etnik, dini ve diğer kimlik temelli gerilimler
Siyasi güvenlik	Politik baskı, insan hakları ihlalleri

Tablo 2.1. İnsan Güvenliği Tehditlerinin Olası Tipleri¹²

UNTFHS tarafından hazırlanan Teori ve Pratikte İnsan Güvenliği rehberi, insan güvenliği anlayışının ve uygulama etkisinin bir genel değerlendirmesidir (UNTFHS 2009, 2). İnsan odaklı geliştirilen yaklaşım ile insan güvenliğinde bireyler analizin merkezindedir. Tehditlerin bağlama özgü biçimde değerlendirilmesine, çok-sektörlü anlayış ile güvensizliklerin belirlenmesine dayanan insan güvenliği anlayışına göre, söz konusu tehditler birbirleri ile bağlılık (*interconnectedness*) göstermektedir. Bir tehdidin diğerini beslediği domino etkisi ile ülke içinde meydana gelen tehditlerin kısa süre içerisinde bölgesel ve uluslararası güvenlik için olumsuz etkilere yolacak

¹² BMKP 1994 İnsani Kalkınma Raporu ve BM İnsani İşler Koordinasyon Ofisi-İnsan Güvenliği Birimi (HSU-OCHA) tarafından verilen bilgilere dayanarak hazırlanmıştır (UNTFHS 2009, 7).

şekilde genişlemesi, tehditlere karşı önleyici odaklı ve kapsamlı bir insan güvenliği yaklaşımının benimsenmesini gerekli kılmaktadır (UNTFHS 2009, 7).

Tehditlere dayalı biçimde önleyici odaklı bir insan güvenliği yaklaşımı, bireylerin korunması (*protection*) ve güçlendirilmesini (*empowerment*) hedeflemektedir. Yukarıdan aşağı bir yaklaşım olarak koruma, insanların kontrol edebileceklerinin ötesinde tehditlere karşı sistematik, kapsamlı ve önleyici türde bir mekanizmadır. Koruma mekanizmasının yerleştirilmesi konusunda devletler, başlıca sorumlu aktörlerdir. Aşağıdan yukarı bir yaklaşım olarak ele alınan güçlendirme ise, bireylerin ve toplumların kapasitelerinin geliştirilmesi yoluyla kendi adına hareket edebilme ve bilinçli seçim yapmalarını içerir (UNTFHS 2009, 8-9). Yukarıdan aşağı doğru normların, süreçlerin ve kurumların bir araya getirilmesi ile aşağıdan yukarı doğru bireyler ve toplumların kendi özgürlüklerini tanımlama ve yerleştirmelerini sağlayacak demokratik süreçlerin desteklenmesi insan güvenliği uygulamaları için çerçeve çizmektedir (UNTFHS 2009, 10).

Küresel ölçekteki konular için normlar geliştiren ve bu yol ile büyük bir normatif otoriteye sahip olan BM (Cockell 2001, 16), 1990'lı yıllarda artan ülke içi çatışmalara karşı gerçekleştirilen uluslararası müdahalelerin öncülüğü yapmıştır. Söz konusu müdahaleler çatışmadan etkilenen insanların güvenlik ihtiyaçlarına kapsamlı çözümler sağlayamamıştır. Barışı koruma, barış yapma ve barış inşası konularında insan güvenliği yaklaşımının BM tarafından ön plana çıkarılması (Newman ve Richmond 2001, 4), daha önceki müdahalelerin başarısızlıklarından kaynaklanmaktadır. Bir diğer neden ise, insan güvenliğini dış politika gündemine ekleyen devletlerin BM'nin politika oluşturma süreçlerine olan etkileridir. Söz konusu devletler, çatışmalara müdahale konusunda klasik güvenlik kaygıları ile hareket eden aktörlere kıyasla daha efektif çözümler ürettiklerinden dolayı insan güvenliği

gündemi, BM'nin politika oluşturma sürecini belirlemede daha önemli bir role sahip olmuştur

İnsan güvenliği yaklaşımının ilk kez açıklanđıđı 1994 tarihli raporun ardından, 6-12 Mart 1995 tarihleri arasında ilk kez toplanan Sosyal Kalkınma için Dünya Zirvesi ile devletler için insanların esenlikleri ile sosyal kalkınma konularının 21. Yüzyıl için en yüksek önceliğe sahip olduğu deklere edilmiştir. Tek tek bireylerin, çeşitlilik gösteren tehditlere karşı duydukları acil ihtiyaçları kabul eden devletler, insanların yaşamlarındaki güvensizlikleri ve belirsizlikleri azaltmayı görev edindiklerini kabul etmişlerdir (BM 1995, 2-3). Sosyal kalkınma ve sosyal adalet konularında barış ve güvenlik ortamını sağlamak için, insanı merkeze alan bir anlayış geliştireceklerini beyan eden devletler insan güvenliği konusunu dış politika gündemlerine dahil etmişlerdir.

1995 yılında Kanada Dışışleri Bakanlığı ve Uluslararası Ticaret Bakanlığı'nda "Küresel Konular Bürosu" kurulmuş ve büronun görevi, küresel nitelikli sorunlara yönelik siyaset üretmek olarak belirlenmiştir. 1996'da Lloyd Axworthy'nin Dışışleri Bakanlığı'na gelmesi ile birlikte Kanada dış siyasetinde, insanı merkeze alan bir gündem uygulamaya koymuştur (Ovalı 2006, 23). BMKP'nin İnsani Kalkınma Raporu'na eleştiri getiren Kanada Hükümeti'ne göre, az gelişmişlik konusuna fazla odaklanan ve "şiddet içeren çatışmalardan kaynaklanan insan güvensizliklerini" ihmal eden bir insan güvenliği anlayışı mümkün değildir (Acharya 2001, 4). Kanada'nın insan güvenliği yaklaşımı beş politik öncelik tanımlamaktadır. Bunlar, sivillerin korunması, barış destek operasyonları, çatışma önleme, yönetişim ve hesap verilebilirlik ile kamu güvenliği konularıdır (Axworthy 1999, 9). Kanada'nın öncülük ettiği ve insan güvenliği bağlamında uluslararası toplum tarafından hayata geçirilen etkili önlemlerden birisi, 3-4 Aralık 1997 tarihlerinde Ottawa'da imzalanan Anti-

Personel Mayınların Kullanımının, Depolanmasının, Üretilmesinin ve Devredilmesinin Yasaklanması ve Bunların İmhası ile İlgili Sözleşmedir. Burak Tangör'e göre (2012, 79), "1998 yılında imzalanan Roma Antlaşması ile kurulan Uluslararası Ceza Mahkemeleri de Kanada'nın öncülük ettiği girişimin bir sonucudur ve insan güvenliği bağlamında uluslararası toplum tarafından hayata geçirilen en etkili önlemlerden birisi olarak ortaya çıkmıştır."

Kanada'nın öncülüğünü ettiği girişimlerin ilki, Norveç ile bir araya gelerek proje odaklı bir yaklaşımla insan güvenliği gündemini belirleme çalışmalarıdır (Matalary 2008, 135). Kanada ve Norveç'in girişimleri ile 1998'de bir araya gelen on üç devlet¹³ İnsan Güvenliği Ağı (*Human Security Network*) oluşturmuştur. Kanada ve Norveç'in, 1998-2000 yılları arasında BM Güvenlik Konseyi geçici üyeleri olmasıyla, İnsan Güvenliği Ağı üyesi devletler BM çatısı altında insan güvenliği ilkelerini içeren girişimler ve politika oluşturma süreçlerinin öncüleri olmuşlardır. BM çatısı altında devletler tarafından insan güvenliğini merkeze alan bir diğer gelişme, Japonya öncülüğünde kurulan UNTFHS'dir. UNTFHS, 1999 yılından itibaren koruma ve güçlendirmeye dayanan insan güvenliği yaklaşımındaki projeleri ile yetmişen fazla ülkede faaliyet göstermiştir¹⁴.

İnsan güvenliği yaklaşımını merkezine alan bir dış politika oluşturan bir diğer devlet Japonya'dır. Kanada'nın insan güvenliği anlayışından farklı olarak Japonya için, yoksunluktan arınma özgürlüklerinin sağlanmasını öncelikli hedeftir (Acharya 2001, 5). 1997 yılında Asya'da ortaya çıkan ekonomik kriz nedeniyle Japonya liderliğinde insan güvenliğinin ekonomik ve sosyal boyutunu ilgilendiren teşvikler

¹³ Avusturya, Güney Afrika (gözlemci), Hollanda, İrlanda, İsviçre, Kanada, Mali, Norveç, Slovenya, Şili, Tayland, Ürdün ve Yunanistan.

¹⁴ BMKP, Trust Fund Factsheet, <http://mptf.undp.org/factsheet/fund/HSF00> , (Erişim: 02.07.2018).

ortaya çıkmıştır (Remacle 2008, 7). Barışı koruma ve müdahaleci yaklaşımları reddeden Japonya, BMKP bünyesinde geliştirilen genişletilmiş insan güvenliği gündemine katkıda bulunmaktadır. Bu doğrultuda Japonya'nın öncülük ettiği girişimler, UNTFHS, İnsan Güvenliği Komisyonu ve UNTFHS bünyesinde kurulan İnsan Güvenliği Danışma Kurulu olmuştur. Kanada ile Japonya gibi ülkeler farklı insan güvenliği önceliklerine dayalı dış politikalar geliştirseler de bu durum, BM'nin insan güvenliğinin sağlanması için amaçladığı çok-sektörlü anlayışa katkıda bulunmuştur (Remacle 2008, 8).

Yirminci yüzyıl boyunca Avrupa topraklarında sırasıyla iki dünya savaşı başlatılmış, savaşların ardından kömür ve çelik alanında başlayan devletlerarası işbirliği ekonomik bütünleşmeye dönüşmüş ve siyasal bütünleşme hedefine geçilmiştir. 1992 yılında imzalanan Maastricht Antlaşması¹⁵ ile kurulan AB, günümüzde 28 ülke ve toplamda 500 milyonun üzerine nüfusu barındıran bir örgütlenme halini almıştır. Üye devletlerle birlikte eş zamanlı olarak varolan ve devletbenzeri özellikleri ile kendine özgü bir siyasi yapıya sahip bir büyük güç olan (Dizdaroğlu 2012, 128) AB'nin güvenlik politikaları, üye devletlerin egemenliklerinin özüne dokunmamaktadır. Bununla birlikte AB, nihai ortak savunma politikaları oluşturma hedefiyle ortak tutum ve eylemler gerçekleştirerek Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP)¹⁶ gündemi belirlemiştir. ODGP'nin amacı, Birlik düzeyinde bir Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası (AGSP) belirlemektir ve bu amaca da 2003 yılında ulaşılmıştır. AGSP ile amaçlanan, AB'nin barışı koruma

¹⁵ “Avrupa Birliği Anlaşması”, https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, (Erişim: 02.07.2018).

¹⁶ Maastricht Antlaşması ile kurumsal çerçevesi çizilen (Article J) ODGP'de, her üye ülkenin altı ay sıra ile başkanlığını yaptığı Bakanlar Konseyi gerekli kararları almaktadır (Efe 2008, 72).

operasyonlarına liderlik etmesi, çatışmaların önlenmesi ve uluslararası güvenliğin güçlendirilmesi olmuştur¹⁷.

Normatif bir güç olarak dış politikadaki güvenlik sorunlarına etkin çözümler geliştirmeyi amaçlayan AB (Kaldor, Martin ve Selchow 2007, 253), Yugoslavya'da yaşanan iç çatışmalara müdahale etmekte yetersiz kalması ve 11 Eylül saldırılarından yapılan çıkarımın dünyanın her yerindeki bireylerin tehlike altında olması olduğundan güvenlik gündemine insan güvenliğini eklemiştir. 2003 yılında açıklanan Avrupa Güvenlik Stratejisi (AGS)¹⁸, insan güvenliği politikalarının uygulanması için gereken önleyici yükümlülük, etkin çok taraflılık ve uluslararası düzeyde hukukun üstünlüğünün yayılmasını (AGS 2003, 6) öncelikleri olarak belirlemiştir. AB'nin dış politika hedefi olarak insan güvenliğini gündemine alması yönündeki en önemli çalışma, Barcelona Raporu'dur.¹⁹ Barcelona Raporu'na (2003, 5) göre;

...güvenli ve onurlu bir biçimde yaşaması gereken ortak insanlık, BM İlkelerinde gözetilen hukukun üstünlüğü ve insan haklarının korunması ve başarısız devlet (*fail state*) koşulları altında yaşamaksızın herkesin güven içinde yaşmalıdır. Ancak böyle bir dünyada Avrupalılar güvende olabilecektir. ...Filistin ve Irak'taki insan güvenliğini tehdit edici gelişmeler, Avrupa'ya terör saldırısı olarak geri dönebilir. Bu nedenle Doğu Timur veya Sierra Leone fark etmeksizin,

¹⁷ AGSP'nin amaçladıkları için bkz. The Common Security and Defence Policy, https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp_en , (Erişim: 06.07.2018)

¹⁸ European Security Strategy – A secure Europe in a better World, <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>

¹⁹ Raporun hazırlanmasında bir araya gelen akademisyenler; Ulrich Albrech, Christine Chinkin, Kemal Dervis, Renata Dwan, Anthony Giddens, Nicole Gnesetto, Mary Kaldor, Sonia Licht, Jan Pronk, Klaus Reinhardt, Genevieve Schmender, Pavel Seifter ve Narcis Serra'dır.

insan güvenliğine tehdit teşkil eden tüm gelişmelere karşı güçlü bir toplumsal destek ve baskı sağlanmalıdır.

Barcelona Raporu'nda (2003, 3) AB için insan güvenliğine tehdit teşkil eden gelişmeler, terörizm, bölgesel çatışmalar, büyük yıkıma yol açacak silahların yayılması, başarısız devletler ve organize suçlardır. Bununla birlikte insan güvenliğinin korkudan arınma ile yoksunluktan arınma özgürlüklerine ek olarak, temel güvensizliklerden arınmış bireysel özgürlük (*individual freedom from basic insecurities*) (Barcelona Raporu 2003, 9), insan güvenliğinin bir unsuru olarak kavramsallaştırılmıştır. Barcelona Raporu'nda (2003, 9-16) insan güvenliği yaklaşımının sahip olması gereken yedi ilke; insan haklarına öncelik, temiz siyasi otorite, çok taraflılık, aşağıdan yukarıya doğru yaklaşım, bölgesel odaklanma, yasal araçların kullanılması, uygun güç kullanımı olarak sıralanmıştır.

Barcelona Raporu insan güvenliğinin korkudan arınma unsuruna daha sık vurgu yapsa da, uygulama anlamında AB'nin daha etkin olduğu insan güvenliği gündemi yoksunluktan arınma özgürlüğü üzerinedir. AB'nin insani kalkınmayı merkezine aldığı en önemli girişimi, 2005 yılında imzalanan ve 2008 yılında Avrupa Parlamento'su ve Komisyonu'nda kabul edilen "Kalkınma Üzerine Avrupa Ortak Birliği"²⁰ olmuştur. Bu doğrultuda ilk olarak, küresel ölçekte yoksulluğun azaltılması konusunda BM'nin Milenyum Hedefleri esas alınarak güvenlik gündeminin takip edileceği AB'nin ortak birliği haline gelmiştir (European Consensus on Development 2005, 5). Avrupa'nın demokratik değerlerine dayanan kalkınmanın desteklenmesi ve kalkınmakta olan ülkelerin ulusal stratejilerine Birlik düzeyinde dâhil olarak teşvikler yoluyla ulusal strateji ve usullerin geliştirilmesi hedefleri (Şahiner 2009, 89) AB'nin,

²⁰ Daha detaylı bilgi ve orijinal hali için European Consensus on Development (ECoD), https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en, (Erişim: 07.07.2018)

bireyin kalkınmasını merkezine aldığı uluslararası güvenlik gündemleridir. Üye devlet sayısını arttırarak genişletilmiş güvenlik gündeminde karar alıcı mekanizmalarını çeşitlendiren AB, bir yandan da doğu ve güneydeki komşu ülkeler ile ilişkilerinin güvenlik gündemini bireyler düzeyinde değerlendirmektedir. Kalkınma stratejilerinin ülke içerisinde desteklenmesi, AB'nin birey düzeyde en önemli güvenlik tehditlerinden birisi olarak değerlendirdiği göç konusunda aldığı tedbirlerden kaynaklanmaktadır. Bu nedenle AB'nin insan güvenliği gündemine aldığı en önemli konu, bireylerin koruma ve güçlendirme mekanizmalarının, AB'ye komşu olan ülkelerin sınırları içerisinde desteklenmesidir. Bu nedenle AB bir yandan gelişmekte olan ülkelere en büyük yardım sağlayıcıdır (Şahiner 2009, 85), diğer yandan da sınırlarına yönelen yasadışı göçleri organize suçlar kapsamında değerlendirerek (AGS 2005, 4) bireyleri birer tehdit unsuru haline getirmektedir.

2.1.a.iv. Mülteci Hareketlerinde İnsan Güvenliği

BM İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 14. Maddesine göre “*herkes zulüm altında başka ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı vardır.*”²¹ 1951 Cenevre Sözleşmesi ile zulüm altında başka ülkelere sığınan kişiler “mülteci” olarak kavramsallaştırılmış ve 1967 yılındaki Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme²² ile zaman veya geldiği yere bakılmaksızın herkesin mülteci statüsü edinebileceği hükme bağlanmıştır. Soğuk Savaş boyunca iki kutupta yer alan kişilerin mülteci hareketlerine girişmesi konusu güvenlik gündemine dâhil edilmektedir. Ancak 1994 İnsani Kalkınma Raporu'nda (35) belirtildiği üzere, önceki otuz yıl boyunca Güneyden Kuzeye doğru göç eden kişi sayısı yaklaşık olarak otuz beş milyondur. Küresel çapta artan nüfus ve derinleşen yoksulluk, insan güvenliğinin

²² Bundan sonra “1967 New York Protokolü”, <http://www.unhcr.org/4dac37d79.pdf>, (Erişim: 08.07.2018).

sosyal ve ekonomik boyutlarından mahrum kalan bireylerin göç nedenlerini açıklamaktadır. Bununla birlikte, Güney’de artan çatışmalar nedeniyle de birçok insan evlerini terk etmek zorunda kalmıştır.

Mülteciler ve ülke içerisinde yerinden edilmiş kişiler, devam eden savaş halinde koruma ihtiyacını oluşturan unsurlar haline gelmektedir (Faber 2008, 156). İnsan güvenliğinin unsurlarının bulunmadığı durumları tespit etmenin daha kolay olduğundan yola çıkarak mülteci hareketleri, bireyin maruz kaldığı güvenlik tehditlerinin nedeni ve sonucu olmaktadır. Örneğin, mülteci hareketlerinin en önemli nedenlerinden birisi olan başarısız devlet durumu ortaya çıktığında, devletsiz kalan birey genellikle güvenli bir devletin çatısı altına girmeyi her şeyden çok istemektedir (Linklater 2005, 113). Aynı zamanda mülteci hareketleri, başarısız devletlerin komşusu devletler için de bir tehdit kaynağı olmaktadır (Troeller 2001, 70). Uluslararası sistemde zayıf veya başarısız devlet sayısının artmasıyla birlikte ise, devletlerarası güvenlik paradigmaları dönüşüme uğramaktadır ve bireyi merkeze alan güvenlik anlayışı geliştirilmektedir (Troeller 2001, 78).

Önleyici odaklı biçimde gerçekleştirilen silahlı kuvvetler ile müdahalenin mülteci hareketliliklerini tetiklemesi konusu uluslararası toplum tarafından tartışılmaktadır (Betts, James ve Milner 2008, 57). İnsan güvenliğinin korkudan arınma özgürlüğü unsuru, bireylerin evlerinde güven içerisinde yaşamalarını içermektedir. İnsanların evlerinin tehlike altında olmasını önlemek için gerçekleştirilen müdahaleler, çatışmanın boyutunu daha da arttırmaktadır. Bunun önüne geçmek için “uzaktan yük paylaşımı”, uluslararası sistemin aktörleri tarafından değerlendirilmektedir (Biondi 2016, 214). Ancak bireylerin evlerinde kalamayarak mülteci hareketliliklerini gerçekleştirilmesi ile insan güvenliğinde korkudan arınma yoksunluğu ortaya çıkmaktadır. Burada yapılması gereken, mültecilerin yeni ulaştıkları toprakları

kendilerinin yeni evleri haline getirmektir. 2017 yılı itibariyle, mültecilerin %84'ünün gelişmekte olan ülkelerde bulunduğu (Dünya Ekonomik Forumu 2018) düşünüldüğünde, insan güvenliğini sağlamak adına dış müdahaleden daha farklı yollar izlenmesi gerekmektedir. Mültecilerin güvenlik ihtiyaçları ile ekonomik ve sosyal açıdan iyi olma durumlarını göç ettikleri ülkede devam ettirmeleri için uluslararası sistemdeki aktörler bir araya gelerek, göç alan ülkelerin ulusal kapasitelerini artırma yoluna gitmektedirler. İnsan güvenliğini sağlamada aktörlerin geliştirdiği bu yeni ilişki biçimi, yükün paylaşımı olarak ifade edilse de, etkin çözümler için yalnızca yük paylaşımını değil, hedefte birliktelik ve kurumsallaşma da içeren yönetim yaklaşımı, insan güvenliğini esas alan güvenlik gündemi meydana getirebilmektedir.

2.2. Güvenlik Çalışmalarında Yönetişim

Uluslararası ilişkilerde yönetişimin kavramsallaştırılması için kullanılan, Dünya Bankası'nın ilgili ülkelere kredi sağlamak için talep ettiği reformlar için kavramsallaştırdığı "iyi yönetim (*good governance*)"²³, insan güvenliği yaklaşımına dayalı politikalar üreten uluslararası aktörler²⁴ için güvenlik politikalarında takip edilmesi gereken bir hedef olarak gözetilmiştir. Güvenlik yönetişimi kavramı ise, insan güvenliğinin sağlanması amacıyla iki biçimde değerlendirilmektedir. Bunlardan birincisi, çatışma bölgelerinde barışın tesisi için çeşitli aktörlerin eşgüdümlü davranış biçimleri içerisine girmesidir. İkincisi ise, farklı güvenlik gündemlerine sahip olan aktörlerin paylaşılan hedefler doğrultusunda benzer çıkarlara ulaşmasını anlatmaktadır. Mülteci hareketliliklerinde güvenlik yönetişimi ise, tek başına devletlerin kimliğe ve cinsiyete dayalı tehditler gibi mültecilerin maruz kaldıkları

²³ İyi yönetim, Politik ve sosyo-ekonomik ilişkileri katılımcı, şeffaf ve sorumlu biçimde yönlendiren süreçler ve yapılar olarak kullanılmaktadır (Tangör 2008, 34).

²⁴ İnsan Güvenliği ağı ülkeleri, insan güvenliğinin sağlanması için iyi yönetim kavramını güvenlik gündemlerine dahil etmektedirler (Odutayo 2016, 372).

sorunlara karşı çözüm üretmekte zorlanması nedeniyle uluslararası veya ulus-üstü düzeyde bir araya gelinerek güvenlik sorunlarına daha etkin çözümler bulunmasını (Barnett 2002, 239) ifade etmektedir. Bu başlık altında incelenecek hususlardan birincisi, güvenlik yönetişimi uygulamalarının devletler uluslararası güvenlik gündemlerinde yer alan tehditlere karşı kurduğu ilişki biçimlerinin neler olduğudur. İkinci olarak, insan güvenliği yaklaşımı ile güvenlik yönetişimi uygulamaları arasındaki benzerlikler ortaya konarak, her iki kavramın birbirleri ile uyum içerisinde güvenlik gündemi yaratabileceği gösterilecektir.

2.2.a. Güvenlik Yönetişimi

Güvenlik yönetişimi, uluslararası alanda barış ve istikrarın sürmesi amacıyla idari, ekonomik ve politik otoritenin ortak kullanımını ifade etmektedir (Tangör 2004, 257). Mark Webber tarafından yapılan tanımlamaya göre (2002, 44) güvenlik yönetişimi, kamu ve özel aktörler tarafından koordinasyon, yönetim ve düzenlemeyi içeren maksatlı kurallar sistemi; resmi ve gayriresmi ayarlamalar ve hedeflenmiş belirli politik sonuçları ifade etmektedir. Kirchner ve Sperling (2007, 14), güvenlik yönetişiminin görevlerini şu şekilde ifade etmektedir:

...güvenlik yönetişimi iki işlevi yerine getirmektedir. Bunlardan birincisi kurumların inşası, diğeri de çatışma çözümdür. Bu işlevleri yerine getirmek için de iki tür yöntem geliştirmektedir. Bunlardan birincisi ikna edici (ekonomik, siyasi ve diplomatik) yöntemler ve diğeri de zorlayıcı (askeri müdahale) yöntemdir. Bütün bunlar değerlendirildiğinde, güvenlik yönetişimi kendisini dört kategoride öne sürmektedir: güvence, önleme, koruma ve zorlama.

Genişletilmiş güvenlik gündeminin ortaya çıkması ile güvenlik yönetişimi artış gösteren biçimde incelenmektedir (Rosenau 1992, 1997; Young 1999; Keohane 2001; Webber 2002). Çeşitlilik gösteren güvenlik yönetişimi tanımlamaları neticesinde birbirinden farklı analitik çerçeveler oluşturulmuştur. Bu kavramsallaştırmalardan kimi devletlerin kendi hedeflerini gerçekleştirmek için kurmuş olduğu kurumsal mekanizmaları anlatırken (Koremenos vd. 2001; Sperling, Kay ve Papacosta 2010), kimi bazı devletlerin diğerlerinden daha eşit ve uluslararası ilişkilerdeki ana aktör olduğunu söylemiş (Waltz 1979, Gilpin 1981, Aydınlı 2010) kimi ise güç ilişkilerinin yalnızca maddi kapasitelerle değil, normlar ve kimliklerle belirlendiğini belirtmiştir (Checkel 1998, Hopf 1998, Barnett ve Duvall 2005). Bununla birlikte özellikle AB'nin güvenlik yönetişimi ilişkilerini inceleyen çalışmalar (Merlingen ve Ostraukaite 2006, Kirchner ve Sperling 2007, Tangör 2008, Balzacq 2009, Bossong ve Hegeman 2015, Rieker (eds.) 2016), güvenlik yönetişimi yaklaşımının geniş çapta bir tanımlamasının söz konusu olduğunu göstermektedir Kirchner ve Sperling'e göre (2003, 18) güvenlik yönetişimi dört ana biçimde benimsenmektedir. Bunlar, genel teori olarak güvenlik yönetişimi (Webber 2000), teori şebekeleri biçiminde güvenlik yönetişimi (Krahmann 2003), ulus-ötesi ve uluslararası rejimler sistemini ifade eden güvenlik yönetişimi (Young 1999) ve devletler arası ve devlet-dışı güvenlik aktörleri tarafından güvenlik gündeminin genişlemesi ile çatışma düzenlemeleri ve çözümleri gibi güvenlik sorunlarını yeniden biçimlendiren güvenlik yönetişimidir (Sperling 2003).

Burak Tangör'e göre güvenlik yönetişimi üç unsur içermektedir. Bunlar; yatay (heterarşik) ilişki ağı, kurumsallaşma ve hedefte birlikteliktir (2008, 36-41). Heterarşik ilişki ağı, hiyerarşiden farklı olarak genişletilmiş olan güvenlik gündemine dair politikaların maliyetlerinin uzmanlaşmış devlet-dışı aktörler tarafından karşılanır hale gelmesini ifade etmektedir (Tangör 2008, 37). Kurumsallaşma, devletler arasındaki

işbirliğini kolaylaştıran, yalnızca örgütleri değil tekrarlanan davranışları da içeren ve anarşik uluslararası ilişkilerde devletlerin aldatılmaya ilişkin kaygılarını hafifleten yapıları belirtmektedir. Hedefte birliktelik, yapı ve süreç sonunda elde edilen sonuçların, aktörler arasında kurumsallaşma ve çok katmanlı işbirliği ile birbirine benzerlik göstermesini içerir. Ulus-aşan suçlar, terör ve göç gibi yeni güvenlik tehditlerine karşı devletlerin güvenlik politikalarını tek başına yürütmelerinin yol açtığı mali külfetin önüne geçmek için yönetimden ziyade yönetişim, giderek daha sık biçimde benimsenin güvenlik politikası oluşturma yöntemi olmuştur (Tangör 2008, 42).

2.2.b. İnsan Güvenliğini Hedef Alan Yönetişim

İnsan güvenliği ile güvenlik politikalarında yönetişim yaklaşımı, Soğuk Savaş'ın ardından Güvenlik Çalışmaları yazınında sıkça yer almaktadır. Her iki konseptin de devletin biricik güvenlik aktörü olduğunu savunan klasik yaklaşımlara alternatif geliştirmesi (Barcelona Raporu 2003; Kaldor, Martin and Selchow 2007), genişletilmiş güvenlik gündemini benimsemek için daha etkin bir araç olduğu (Waeber 2011), çatışmanın önlenmesi ve barışı koruma gibi görev faaliyetlerine önem vermesi (Faber 2008), ekonomik eşitsizliklerin azaltılarak insani kalkınmaya önem vermesi (Shittecatté 2006), yeni güvenlik çalışmaları bünyesinde klasik yaklaşımlara alternatif güvenlik gündemleri oluşturmaktadır. Aynı zamanda, insan güvenliği ile yönetişim yaklaşımları birçok çalışmada birlikte kullanılmışlardır (BMKP 1994; Axworthy 2001; Alkire 2003; Frost 2003; Thomas 2000; 2007; MacLean, Black ve Shaw 2006; den Boer 2008; Newman 2010; Roberts 2013; Falk 2014). Her iki yaklaşımın da çok-sektörlü bir ilişki ağı içermesi, insan hakları ve temel özgürlükleri sağlama hedefi, bu iki kavramın bir arada kullanılmasının nedenleri arasındadır.

Küresel yönetim tartışmalarında yer alan konulardan birisi, insan güvenliği perspektifi ile dünya ekonomisinin düzenlenmesidir (Falk 2014, 9). Buna göre artan ekonomik eşitsizlik, açlık ve yoksulluğa karşı devletler, uluslararası ve ulus-üstü kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları, insani kalkınma hedefinde birliktelik sağlayarak söz konusu eşitsizliklerin giderilmesi öngörülmektedirler. Ancak insan güvenliğinin yoksunluktan arınma özgürlüğünü sağlamak adına kurulması amaçlanan yönetim ilişkileri, Güney-Kuzey arasında giderek daha da artan ekonomik eşitsizliğe çözüm üretmekte zorlanmaktadır (Shittecatte 2006, 136). Yaşanan bu ekonomik eşitsizlik, diğer güvenlik sorunlarını beslemektedir. Bunun sonucunda da Güneydeki devletler siyasi olarak daha istikrarsız hale gelmekte ve bireylerin korkudan arınma özgürlükleri de tehlikeye girmektedir.

İnsan güvenliğini hedef alan yönetim ilişkilerinin uluslararası güvenlik gündemindeki yerini belirlemek için, aktörlerin bu doğrultudaki politika ve uygulamalarına bakmak gerekmektedir. BMKP'nin 1994 İnsani Kalkınma Raporu'nda, yeni tasarlanacak olan kalkınma işbirliği için, yeni bir küresel yönetim çerçevesini talep edilmektedir (BMKP 1994, 81). Bu doğrultuda, BM'nin gerçekleştirmesi gereken en az üç kurumsal değişiklik belirtilmiştir: sürdürülebilir kalkınma konusunda güçlendirilmiş bir BM yapısı, Ekonomik Güvenlik Konseyinin kurulması ve var olan küresel ekonomik yönetimin yeniden yapılandırılıp güçlendirilmesi (BMKP 1994, 83). BM öncülüğünde kurulacak bir kalkınma şemsiyesi için üye devletlerin, BM'ye aktif biçimde fon aktarması hedeflenmektedir. İnsani kalkınma hedeflerinin belirlenmesi ve buna uygun yönetim ilişkilerinin kurulması konusunda BM, uluslararası güvenlik politikalarında gündem belirleyici konumuna devam etmektedir.

AB'nin uluslararası ilişkilerde normatif bir güç olma iddiası doğrultusunda insan güvenliğini dış politika gündemine dâhil etmesi ile küresel tehditlere karşı BM'nin ilgili organları ile güvenlik yönetişimi ilişkileri kurmasını sağlamıştır. Bununla birlikte AB, doğu ve güneydeki komşuları ile kurduğu ilişkilerde, insan güvenliği unsurlarına dayanarak, komşularıyla ülke düzeyinde Eylem Planları imzalayıp yönetim ilişkileri kurmayı amaçlamaktadır. AB'nin Eylem planı imzalayan ülkelerde iyi yönetim ilkelerinin yaşama geçmesi gibi insan güvenliğini sağlamayı amaçladığı politikalarla, Birliğin ekonomik ve sosyal olarak kalkınma politikası arasında bağlantı kurulmaktadır. Murat Necip Arman'a göre (2011, 59), "AB koordine ettiği fonların dağılımı ile ortak ülkelerde iyi yönetim ilkelerinin hayata geçmesi arasında bir paralellik kurarak güvenlik topluluğuna doğru bir dönüşümü hedeflemektedir." Akdeniz'in güneyinde yaşayan halkların yoksunluktan arınma özgürlüğü talebiyle başlattığı protesto gösterileri, zaman içinde bu kişilerin korkudan arınma özgürlüklerinden de mahrum olmasıyla sonuçlanmıştır. Komşu ülkelerle ikili ilişkilerinde AB için güvenliğe tehdit teşkil eden en önemli konulardan düzensiz göçün önlenmesi ise, Eylem Planı imzaladığı ülkelerdeki bireylerin korkudan arınma özgürlüklerine sahip olmamaları nedeniyle gerçekleşmemiştir. Bu durum, AB'nin dış politikada insanı merkeze alan güvenlik anlayışını sorgulamasına neden olmuştur.

İnsan güvenliğinin yönetim ilişkileri yoluyla korunmasının en önemli olduğu konulardan birisi, uluslararası göç üzerinedir. Dünya çapında yaşanan 11 Eylül 2001 tarihli terör saldırılarının ardından, göç ve güvenlik arasındaki ilişki giderek kuvvetlenmiştir (Kara ve Dönmez Kara 2016, 4). Devletlerin tek başına göçleri önlemekte giderek yetersiz kalması, küresel göç yönetişiminin kurulmasını gerekli kılmıştır. Küresel göç yönetişimi, farklı düzeylerde resmi olan veya olmayan kurumlarla ve yönetim seviyeleri ile yürütülen karmaşık bir süreci ifade etmektedir

(Betts 2011, 8). İnsan güvenliğine dayalı dış politikaya sahip olarak normatif bir güç olma hedefindeki AB, küresel göç yönetiminde sınırların ötesine varan bir kontrol mekanizması kurmayı hedeflese de (Düvell 2012, 45), göç politikalarını güvenlikleştirerek insan güvenliği yaklaşımına dayalı dış politika amacından uzaklaşmaktadır. BMMYK, küresel göç yönetimini etkin bir biçimde sağlamak için ülkeler düzeyinde sağlamış olduğu kurumsal yayılma stratejisine girişmiştir. Güvenlik gündemlerindeki göç politikalarında yegâne karar alıcı olma korumak isteyen devletler, özellikle mülteci hareketlilikleri için hedef ülke olan Batılı devletler için küresel göç yönetimi etkin bir biçimde ele alınmamaktadır.

Bu bölümde, özellikle Soğuk Savaş'ın ardından uluslararası ilişkilerin güvenlik anlayışında ve Güvenlik Çalışmaları yazınında meydana gelen değişim açıklanmıştır. Devletlerin fiziki kapasitelerine dayanan klasik güvenlik yaklaşımlarının yetersiz kalması neticesinde, bireylerin güvenliğini esas alan yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Bunlar arasında BMKP tarafından ilk kez kavramsallaştırılan insan güvenliği yaklaşımı, BM gündeminde, devletlerin dış politikalarında ve AB'nin bölgesel güvenlik anlayışında yer alarak uluslararası ilişkilerin aktörleri tarafından uygulama imkanı bulmuştur. İnsan güvenliğinin neredeyse her anlama gelebilecek olmasından dolayı meydana gelen teorik karmaşanın önüne geçmek için, kavram sınırlandırılmış ve bireylerin güvenliğe en çok ihtiyaç duyduğu durumlardan birisi olan mülteci hareketlilikleri çerçevesinde değerlendirilmiştir. Güvenlik gündeminin genişlemesi ve derinleşmesi, uluslararası ilişkilerdeki aktörler tarafından güvenlik konularının ortak politik irade kullanarak ele alınmasını gerektirmiştir. Yönetişim yaklaşımı da, insan güvenliği gibi öncelikli olarak kalkınma merkezli bir anlayışla aktörler tarafından ele alınırken, güvenlik konularında daha etkin çözümler getirmesi ile güvenlik yönetim uygulamaları da kısa süre içerisinde ortaya çıkmıştır. İnsan güvenliğini hedef alan

güvenlik yönetişimi ise, çatışmalar yoluyla yerlerinden edilerek başka ũkelere sığınan bireylerin güvenlik ihtiyaçlarının sağlanması için efektif çözümler sunmaktadır. Bir sonraki bölümde, Suriyelilerin Türkiye'ye kitlesel biçimde akın etmelerinden önce Türkiye ile AB ve BM arasındaki işbirliklerinin tarihsel içeriği açıklanacaktır. Aktörlerin iltica ve göç konularındaki güvenlik gündemleri belirlenerek, yönetim ilişkilerinin sağlanmasına yol açan gelişmeler değerlendirilecektir.



BÖLÜM III

YÖNTEM

Bu çalışmada, savaş nedeniyle yerinden edilerek Türkiye'ye gelen Suriyelilerin, Güvenlik Çalışmaları yazınına etkileri değerlendirilecektir. Tezin konusu, Türkiye'deki Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanması için uluslararası düzeyde aktörlerin kurduğu yönetim ilişkileridir. 2018 yılı itibarıyla, aktörler arasında çok boyutlu yönetim ilişkileri devam etmektedir. 2011 yılında Suriye'de başlayan çatışmalar, 2018'de çok boyutlu bir iç savaş olarak devam etmektedir. Devletler bir araya gelerek savaşı önlemek konusunda bir mutabakata varamamaktadırlar. Bu nedenle yapılması gereken, tezin normatif unsuru, farklı konulardaki güvenlik ihtiyaçlarını belirlemektir. Bu bölümde, Güvenlik Çalışmalarının güncel yazınındaki kavramları ile devam etmekte olan bir güvenlik krizinin ele alınma biçimi, yöntemi incelenecektir.

Bu doğrultuda ilk olarak, Güvenlik Çalışmaları disiplininin gelişimi çerçevesinde güvenlik kavramına dair yaklaşımlar ele alınacaktır. Güvenlik kavramı tarih boyunca değişen şartlara ve durumlara uyarlanmıştır; buna bağlı olarak da içeriği ve çağrıştırdıkları ile Uluslararası İlişkiler yazınında, dış politikada ve devletlerin iç siyasetlerinde farklı şekillerde ifade edilebilmektedir. Latince *se* (olmaksızın) ve *cura* (endişe) kelimelerinin birleşmesi ile oluşan *securitas* kelimesinden türetilen güvenlik, bu şekilde tercüme edildiğinde “endişeden uzak olmak” anlamına gelmektedir (Arends 2009, 5). Uluslararası İlişkiler disiplini içerisinde kullanımı ile güvenliği muğlak bir kavram olarak ele alan Arnold Wolfers (1952, 481-502), nesnel açıdan tehdidin

olmayışı ve öznel açıdan saldırı tehdidine karşı korkunun olmayışı olarak tanımlamaktadır. “Tehditlerin olmayışı” ifadesinin muğlaklığını gidermek adına David A. Baldwin (1997, 17) ise güvenliği, kazanılmış değerlere yöneltilen ufak bir zarar ihtimali olarak nitelendirmiştir. Bu ufak zarar ihtimalinin önüne geçmek adına güvenlik, ulus-devlet, devlet-üstü ve devlet-dışı aktörler için “olağanüstü önlemler” gerektiren bir değer ve hareket amacı taşımaktadır (Brauch 2008, 2).

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından ortaya çıkan iki kutuplu sistemde, her iki kutuptaki başat aktörler ABD ve Sovyetler Birliği'nin dünyanın geri kalanını yok edebilecek nükleer silahlara kısa süre içerisinde erişmesi nedeniyle güvenlik konusunda yapılan bilimsel çalışmalar, askeri ve stratejik meseleleri ele alacak şekilde başlatılmıştır. Güvenlik Çalışmaları disiplininin de ortaya çıkışı olarak kabul edilen bu dönemde yanıtı aranan temel soru, devletlerin politika araçları olarak kitle imha silahlarını nasıl kullanabileceği üzerinedir (Walt 1991, 214). Uluslararası İlişkiler disiplinindeki Realizm teorisi dönemin hakim paradigması olduğu için Güvenlik Çalışmaları da bu teorinin etkisi altında ilerleme kaydetmiştir. Uluslararası ilişkilerin temel aktörünü devlet olarak kabul eden Realist görüşün etkisi ile güvenlik meselesi de devletlerin güvenlikleri ile sınırlandırılmıştır. Bu yaklaşım ile uluslararası ilişkilerin anarşik yapısı gereği devletler, birbirlerinin güçleri ve niyetleri hakkında “en kötüsünü farz etmek” zorundadır (Bilgiç 2011, 125). Bu durum John H. Herz (1951) tarafından “güvenlik ikilemi” olarak kavramsallaştırılmıştır. Güvenlik ikilemi dolayısıyla devletler, sürekli olarak askeri kapasitelerini arttırarak ulusal güvenliklerini sağlama yoluna gitmişlerdir.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla beraber Soğuk Savaş döneminin sona ermesi, “iki süper güç arasındaki çekişmenin doğrudan silahlı çatışmaya dönüşmemesi durumu” şeklinde dar anlamıyla tanımlanan güvenliğin, dünya nüfusunun

güvensizliklerini yansıtmada yetersiz kaldığını açığa çıkarmıştır (Bilgin 2010, 73). Realist düşüncedeki devletin merkezi rolüne, devlete gereksiz bir ayrıcalık verildiğini düşünenler (Baylis 2008, 84) “yeni güvenlik” olarak adlandırılan yaklaşımını sunmuş ve güvenlik gündeminin salt askeri konuların ötesinde insan, devlet ve hatta üzerinde yaşadığımız gezegenin güvenliğini ilgilendiren başka hususları da içerecek şekilde geliştirilmesini savunmuşlardır (Bilgin 2010, 73). Barry Buzan’ın (1983) genişletilmiş güvenlik kavramı ile devletlerin sistemdeki tek aktör olduğu yönündeki düşünceye karşı geliştirdiği argümanından yola çıkılarak, güvenliği kuramda ve uygulamada yeniden düşünme imkanı doğmuştur. Buzan’ın dâhil olduğu Kopenhag Okulu ekolünün bir diğer katkısı, genişleyen tehdit yelpazesinde bir konuya öncelik tanıyarak o konunun çözümü yolunda atılacak tüm olağan dışı tedbirleri meşrulaştıran “güvenlikleştirme” (*securitization*) veya tam tersi şekilde bir tehdidin güvenliğin dışına çıkarıldığı “güveniksizleştirme” (*desecuritization*) yaklaşımlarını benimsemesidir.

Aşağıda, Tablo 3.1’de genişletilmiş güvenlik anlayışının kavramları, kiminle veya ne ile ilgili olduğu ve tehdit kaynakları sunulmuştur. Genişletilmiş güvenlik anlayışı ile sadece devleti odağa alan yaklaşım genişletilmiş; güvenlik kavramının içerisine toplumsal gruplar, bireyler, ekosistem, azınlık gruplar ve cinsiyet ilişkilerinin güvenliği de dâhil edilmiştir.

Güvenlik Kavramları	Gösterilen (Kimin Güvenliği?)	Risk Altındaki Değer (Neyin Güvenliği?)	Tehdit Kaynağı/Kaynakları (Kimden/Neden Korunma?)
Ulusal Güvenlik (Siyasi, askeri boyut)	Devlet	Egemenlik, toprak bütünlüğü	Diğer devletler, terörizm (devlet dışı aktörler)
Toplumsal Güvenlik (boyutu)	Milletler, Toplumsal gruplar	Ulusal birlik, kimlik	(Devletler) Milletler, göçmenler, yabancı kültürler
İnsan Güvenliği	Bireyler, insanlık	Beka, Hayat kalitesi	Devlet, küreselleşme, küresel çevre sorunları (GEC), doğa, terörizm
Çevresel Güvenlik (boyutu)	Ekosistem	Sürdürülebilirlik	İnsanlık
Cinsiyet Güvenliği	Cinsiyet ilişkileri, yerli halk, azınlıklar	Eşitlik, kimlik, dayanışma	Ataerkillik, totaliter/erktekelci kurumlar (hükümetleri dinler, elitler, kültür), hoşgörüsüzlük

Tablo 3.1. Genişletilmiş Güvenlik Kavramları (Brauch 2008, 11)

Tehditlerin boyutlarını genişleten yeni güvenlik anlayışı ile birlikte Realist güvenlik anlayışına bir diğer karşı çıkış ise, Eleştirel Güvenlik Çalışmalarının güvenlik anlayışını derinleştirmesi ile ortaya çıkmıştır (Bilgin 2010, 84). Bu görüşün temsilcilerinden biri olan Ken Booth'a (1991) göre, "özgürleştirme" odaklı bir güvenlik anlayışı ile hem devlet güvenliğinden alt (birey güvenliği), hem de üst (küresel güvenlik) bir güvenlik çalışması yaparak güvenlik gündeminin genişlemesi ve derinleşmesini sağlamak mümkündür. Güvenliği yalnızca "tehditlerin olmadığı durum" ile sınırlandırmayan bu yaklaşım ile, devletlerin ihmal ettikleri insan hakları ihlalleri, sosyal adaletsizlik, çevresel bozulma ve ekonomik yoksunluk gibi konular da güvenliğin gündemine dâhil edilmiş (Tüzgen 2017, 26) ve bu sorunların çözümü için şiddet içermeyen güvenlik yaklaşımlarının benimsenmesinin mümkün olduğu savunulmuştur.

Güvenliğin gündeminin genişlemesi ve derinleşmesi ile birlikte, merkezine devleti değil insanı alan bir yaklaşım ortaya çıkmıştır. İnsan Güvenliği yaklaşımı da bu çerçevede, ilk olarak Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın 1994 yılında yayınladığı İnsani Kalkınma Raporu (*Human Development Report*) ile kavramsallaştırılmıştır. Söz konusu rapora göre (BMKP 1994, 19-21) “yeni uluslararası sistemde adil ve barışçıl bir düzenin sağlanması için gerekli olan insan güvenliğinin kapsamının; iktisadi güvenlik, gıda güvenliği, sağlık güvenliği, çevre güvenliği, birey güvenliği, toplumsal güvenlik ve siyasi güvenlik kavramlarını içerdiği” belirtilmiştir. Söz konusu rapora göre insan güvenliğinin sağlanması için, “korkudan arınma” (*freedom from fear*) ve “yoksunluktan arınma” (*freedom from wants*) unsurlarının birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Korkudan arınma unsuru ile kastedilen, barışın inşası, çatışmaların önlenmesi ve çözümü, tehlike durumunda acil yardım ve temel ihtiyaçlara erişim gibi çözümlerin teşvik edilmesidir (Aksu 2012, 74). İnsan güvenliğinin yoksunluktan arınma unsuru ise, sürdürülebilir bir gelişim üzerine odaklanan ve insan ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan bütünsel bir yaklaşımı savunan geniş bir çözüm önerisidir (Aksu 2012, 74).

BM tarafından ilk kez kavramsallaştırılan İnsan Güvenliği yaklaşımının uluslararası ilişkilerde uygulayıcıları; devletler, devlet-üstü ve devlet-dışı aktörler olmuşlardır. Merkezine insanı alarak benimsenen güvenlik politikalarının etkin biçimde uygulanabilmesi, aktörler arasında kurulan işbirliği süreçleri ile mümkün olmaktadır. İnsan güvenliği ile ulusal güvenlik kavramları çelişkili ifadeler olarak nitelendirilseler de birlikte ele alınması gereken kavramlardır; bu iki yaklaşım için de gerekli olan, küresel alanda hakları ve çıkarları vurgulayan uluslararası işbirliği ve yönetim anlayışıdır (Tüzgen 2017, 37).

1991’de İsveç hükümetinin girişimleriyle Soğuk Savaş’ın bitişini fırsata çevirmek ve güvenliği yeniden yapılandırmak üzere “Küresel Güvenlik ve Yönetişim Üzerine Stockholm Girişimi” gerçekleştirilmiştir. Bu girişimin ardından hazırlanan raporda askeri ve siyasi çekişmelerden farklı olarak güvenliğe ortak tehditler sıralanmış ve güvenliğin kapsamı kalkınma, ekoloji, nüfus planlaması, yoksulluk, sağlık ve demokrasi ile genişletilmiştir (Tüzgen 2017, 23). Buna benzer girişimlerin sonucu, yeni güvenlik tehditlerine karşı hükümetlerin daha etkili politikalar için yönetimden ziyade yönetişimi benimsemeye zorlanmaktadır (Tangör 2004, 256).

İnsan Güvenliği yaklaşımına getirilen eleştirilerden birisi, kavramın bir teori olarak değerlendirilemeyeceği üzerinedir. Güvenlik kavramının içeriğinin genişletilmesi, analiz yapmayı zorlaştırmaktadır (Tangör 2012, 71). Roland Paris’in (2001, 93) ifade ettiği biçimde, eğer güvenlik neredeyse her şey anlamına gelirse, aslında efektif olarak hiçbir anlam ifade edememektedir. Bu nedenle insan güvenliğinin unsurlarının tam anlamıyla gerçekleşmesi amaçlanıyorsa, o zaman güvensizliğin kaynağının doğru biçimde tespit edilmesi gerekmektedir.

Filippo Grandi’ye göre (2013, xvii), mülteci hareketleri insan güvenliği ihtiyaçlarının tespit edilmesinin en mümkün olduğu durumlardan birisidir. Zira mülteci hareketi, insanların güvensizliklerinin hem bir sonucu hem de bir etkenidir. Mülteci hareketlerinin giderek artış göstermesi nedeniyle günümüzde mülteciler için, uluslararası toplum tarafından daha önce görülmemiş biçimde küresel yönetişimin geliştirilmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır (UNHCR 2003, 6). Söz konusu yönetim ihtiyacı devletler ve uluslararası örgütler tarafından, mültecilerin korkudan ve yoksuluktan arınma özgürlüklerini sağlamaya yönelik gerçekleştirilmelidir. Bu nedenle tezde, Güvenlik Çalışmaları yazınında yaygın biçimde adlandırıldığı “mülteci krizi” söyleminin yerine, yaşanan güvenlik krizi “mültecilerin korunması krizi” veya

“Suriyelilerin korunması krizi” olarak nitelendirilmesi, güvenlik tehditlerinin kaynağını işaret etmek açısından daha doğru bir söylem olarak benimsenmektedir.

Kapsamı ve sınırları belirlenen kavramsallaştırmanın neticesinde tezde ele alınacak konu, Suriyelilerin insan güvenliği unsurları çerçevesinde yaşamaları için Türkiye'nin, BM ve AB ile kurduğu yönetim ilişkilerinin tespiti üzerine olacaktır. Güvenlik kaynaklı endişeleri tespit etmenin, uluslararası güvenliğe efektif katkısından (UNHCR 2003, 65) yola çıkarak tezde vaka çalışması olarak Türkiye'deki Suriyelilerin güvenlik kaynaklı endişeleri işlenecektir. Türkiye'deki Suriyelilerin güvenlik ihtiyaçlarını gidermesi açısından; Türkiye, AB ve BM'nin kurdukları güvenlik yönetimi mekanizmaları çalışmanın analiz birimidir. Bu üç aktörün, Suriyelilerin Türkiye'de güvenliklerini sağlayan katkıları yönetim kavramı çerçevesinde değerlendirilecektir. Bunun için öncelikli olarak, tarihsel süreç içerisinde Türkiye'de iltica mevzuatının oluşmasına BM ile AB'nin sunduğu katkılar incelenerek, bu katkıların Suriyelilerin geçici koruma hukuki statüsünü elde etmelerine neden olduğu savunulacaktır. 2011 yılından itibaren ise süreç takibi yapılarak Türkiye'deki Suriyelilerin yol açtığı uluslararası güvenlik krizlerine karşı geliştirilen çözümler, Suriyelilerin Türkiye'ye kitlesel akın halinde gelmelerinden önce aktörler arasında kurulan işbirlikleri ile karşılaştırılarak değerlendirilecektir. Tezin teorik anlamda sunmayı hedeflediği katkı, Soğuk Savaş sonrası tespit edilen yeni güvenlik tehditlerini önlemek için kavramsallaştırılan insan güvenliği ve yönetim kavramlarının birbirleri ile uyum gösterdiğini Suriyelilerin korunması krizi örneği üzerinden açıklamaktır. Aktörler arasındaki güvenlik amaçlı işbirliğini analiz ederken, tarihsel olarak bu aktörler arasındaki ilişkilerin seyrinin yönetim anlayışından yönetişime doğru ilerlediği gösterilecektir. Güvenlik yönetişiminin etki analizi, güvenlik yönetişiminin unsurları olan yatay ilişki ağı, kurumsallaşma ve hedefte birliktelik çerçevesinde

değerlendirilecektir. Ancak Türkiye, AB ve BM'nin farklı hukuki ve siyasi niteliğe sahip olmaları ve yönetim ilişkileri düzeyinin bu üç aktör arasında eşit olmaması nedeniyle, yatay ilişki ağı kavramsallaştırması yerine “çok katmanlı işbirliği” kullanılacaktır. Suriyelilerin güvenlik ihtiyaçlarının ve bu ihtiyaçlarının ne ölçüde karşılandığının tespiti için ise, konu ile ilgili güncel veriler paylaşılacaktır. Aşağıda yer alan Tablo 3.2.'de bu bağlamda çalışmada yararlanılan kaynaklar sunulmuştur.

Amaç	Kaynak
Teorik çerçeveyi oluşturmak	Yeni Güvenlik Çalışmaları içerisinde İnsan Güvenliği ve Güvenlik Yönetimi yaklaşımlarına yönelik yazın taraması
Türkiye'nin iltica sistemindeki değişimi açıklamak	Tarihsel açıklama ile Türkiye'nin iltica sisteminin özellikleri, iltica mevzuatının evrensel hale getirilme süreci
Türkiye ile AB arasındaki işbirliklerini açıklamak	İlişkilerin seyrini belirleyen göç ve iltica konularındaki gelişmeler, üyelik müzakerelerinin başlangıcından itibaren hazırlanan belgelerin iltica başlıkları, Geri Kabul Antlaşması
Türkiye ile BM arasındaki işbirlikleri açıklamak	Türkiye'nin taraf olduğu iltica konularındaki uluslararası sözleşmeler ve BMMYK'nın Türkiye'deki faaliyetleri
Suriyelilerin güvenliklerinin tespitini açıklamak	Tarafların bu hedef doğrultusunda sağladığı işbirlikleri ve aktörlerle giriştiği projeler, analiz biriminin Suriyeliler olduğu akademik çalışmalar ve BM'nin Suriyeliler için uluslararası toplumu harekete geçirmeyi amaçladığı 3RP ve raporlar

Tablo 3.2. Tezde Yararlanılan Kaynaklar

Tezin araştırma sorusunun belirlenmesi ve bu bölümde araştırma sorusuna uygun biçimde konuların içerikleri anlatılarak konuların ele alınma yönteminin belirlenmesinin ardından bir sonraki bölümde teorik çerçeve belirlenecektir. İnsan Güvenliği yaklaşımının ortaya çıkışı ve gelişimi ile Türkiye'deki Suriyeliler örneğinde olduğu gibi, mülteci hareketlilikleri esnasında güvenlik ihtiyaçlarının tespit edilebileceği ve tespit edilen ihtiyaçlara çözüm olarak yönetim yaklaşımının geçerliliği hakkında yazın taraması yapılacaktır.

BÖLÜM IV

SURİYE'DEKİ İÇ SAVAŞA KADAR TÜRKİYE'NİN GÖÇ VE İLTİCA REJİMİNİN BELİRLENMESİNDE BİRLEŞMİŞ MİLLETLER VE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ETKİLERİ

Türkiye'nin kendine özgü güvenlik kültürü, iltica sisteminin oluşumu sırasında da etkisini göstermektedir. Bu nedenle bu bölümde ilk olarak Türkiye'nin kuruluş yıllarından itibaren iltica sisteminin özellikleri ortaya konduktan sonra, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından dâhil olunan BMMYK düzeni içerisinde Türkiye'nin konumu değerlendirilecektir. 1951 Cenevre Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşmeyi, coğrafi kısıtlama ile kabul eden Türkiye, yalnızca Batı'dan gelenleri mülteci olarak değerlendireceği bir iltica sistemi ortaya çıkarmıştır. 1980'lerden itibaren Türkiye'nin, mülteci hareketliliklerinde hedef ülke haline gelmesi nedeniyle Türkiye tarafından 1994 yılında İltica Yönetmeliği çıkarılmıştır. Yönetmelik ile Türkiye'nin kendine özgü iltica sistemi özellikleri korunurken, aynı zamanda BMMYK'nın da Türkiye'deki etkisi artırılmıştır. Türkiye'nin iltica sistemini belirleyen bir diğer dinamik, AB ile olan ilişkileridir. AB'nin iltica politikalarının özelliklerine değinilerek, güvenlik önceliklerinin belirleneceği bu bölümde, AB ile Türkiye arasındaki göç ve iltica konularındaki ilişkiler, Türkiye'nin kaynak ülke, transit ülke ve hedef ülke olduğu farklı düzenler etrafında incelenecektir. Bununla birlikte Türkiye'nin iltica sistemini evrensel hukuk ilkeleri ile uyumlu hale getirmesine neden olan en önemli gelişme olarak bu bölümde incelenecek süreç, Türkiye'nin AB'ye aday

ülke statüsünü alması ve iltica politikalarını AB müktesebatına uyumlu hale getirme sürecidir. Bu bölümde son olarak, AB üyelik süreci içerisinde Türkiye'nin iltica sisteminin belirlenmesinde BM ve AB ile birlikte kurduğu işbirliği süreçleri incelenecektir.

4.1. Kuruluş Yıllarında Türkiye Cumhuriyeti'nin Göç ve İltica Rejiminin

Özellikleri

Birinci Dünya Savaşının ardından çok uluslu imparatorlukların dağılma sürecine girmesiyle pek çok yeni ulus-devlet ortaya çıkmış, bunun neticesinde pek çok “*de facto*” veya “*de jure*” nüfus değişimi yaşanmıştır (Tavas 2015, 270). Savaşın ardından dağılma sürecine giren Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde de, aralıksız süren savaşların neticesinde, Balkanlar ve Kafkasya'dan Anadolu coğrafyasına önemli sayıda Müslüman ve Türk nüfus göç etmiştir. Örneğin; 1859 ile 1922 arasında Rusların baskılarından kaçarak Kafkasya'dan gelen Çerkeslerin ve Kırım'dan gelen Tatarların sayısı yaklaşık olarak 4 milyondur (Kirişçi 1996, 385). Anadolu'da meydana gelen bu demografik dönüşüm, Cumhuriyet'in ilanından itibaren Türkiye'nin izlediği göç politikalarına yansımış ve Türk kültürünü benimseyenlere, soydaşlığa dayalı bir ulus-devletin oluşması için benzeri göç hareketleri teşvik edilmiştir.

Türkiye Devleti'nin kurucu antlaşmasını ortaya çıkaran Lozan'daki barış görüşmelerinde Yunanistan ile varılan mübadele mutabakatı²⁵, Cumhuriyet tarihinin ilk önemli göç hareketidir ve Anadolu'da yaşayan 1.200.000 Hristiyan Ortodoks ile Yunanistan'da yaşayan 400.000 civarında Müslüman karşılıklı olarak yer değiştirmiştir (Dönmez Kara 2015, 138). Yunanistan ile varılan zorunlu göç

²⁵ ‘Yunan ve Türk Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol’, 30 Ocak 1923, <http://www.lozanmubadilleri.com/nufus-mubadelesi-anlasma-metni-s6.html> , (Erişim: 22.03.2017)

antlaşmasının ardından, 1925 yılında da Bulgaristan ile imzalanan ikamet sözleşmesi²⁶ ile gönüllü göç edecek diğer ülkenin dininden olan her iki ülke uyrukluların, vatandaşlığı ve iskan düzenlenmiştir (Alan 2016, 22). Bu antlaşma neticesinde 1949 yılına dek, Bulgaristan'dan toplamda 218.998 kişi Türkiye'ye göç etmiştir²⁷. İkinci Dünya Savaşı'nın başlangıcına dek gerçekleşen diğer önemli göç hareketlerini ise, Yugoslavya'dan gelen 115.427 ve Romanya'dan gelen 117.095 (Kirişçi 2000, 65-66) soydaş oluşturmuştur.

Nüfus ile tarımsal üretimin arttırılması ve kabul edilen iktisadi planlar gereğince sanayileşmenin büyümesi amaçlarıyla teşvik edilen, Türk soyu ve kültüründen kabul edilenlerin Türkiye'ye gelmeleri (Naz 2015, 85) ile birlikte, bu kişilerin ülkeye entegrasyonunu sağlamak için İskân Kanunları çıkarılmıştır. Bu doğrultuda Türkiye Cumhuriyeti tarafından göçü düzenleyen ilk resmi belge, 1926 tarih ve 885 sayılı İskân Kanunu'dur. Söz konusu kanun ile devletin göç politikalarında müdahil olacağı alanlar açık biçimde ifade edilmiştir. Zorunlu göç ve iltica edenlere o dönemde de açık kapı politikası uygulayan Türkiye; sağlıksız ve uygun olmayan koşullarda yaşayanların kalıcı biçimde iskân sağlama ve işlerini sürdürme amacıyla işletme sermayesi verilmesini hükme bağlamıştır (Tavas 2015, 271). Bunları gerçekleştirmek için de memleket içinde göçebeliği kaldırmak, bazı köy ve evleri başka yerlere götürmek, dağınık köyleri toplamak ve casusluklarından şüphe edilenleri memleketin iç kısımlarına almak gerekmiştir (Sarı 2011, 90).

²⁶ "Türkiye-Bulgaristan Dostluk Antlaşması ve Ekli Protokol-Türkiye ile Bulgaristan Arasında İkamet Mukavelesini", 18 Ekim 1925, <http://turk1989.blogcu.com/turkiye-bulgaristan-dostluk-antlasmasi-ve-ekli-protokol-18-ekim/3280876>, (Erişim:22.03.2017)

²⁷ Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d23/c003/b014/tbmm230030140470.pdf>, (Erişim:22.03.2017)

Daha çok, iç iskânı gerçekleştirme amacıyla olan 1926 İskân Kanunu'nun ardından, 1934 yılında çıkarılan 2510 sayılı İskan Kanunu, kuruluş dönemi iltica ve göç anlayışının iyi bir örneğidir. 'Türk soyundan gelen' ve 'Türk kültürüne bağlı' olan göçmenlere Türkiye'ye yerleşme hakkını veren ve bu kişileri 'muhacir' statüsü ile tanımlayan Kanunda²⁸, muhacirlere özel bazı hak ve yükümlülükler bulunmaktadır. Türkiye'ye gelir gelmez Bakanlar Kurulu kararıyla vatandaşlığa alınma, aşiretlerin topraklarına el konulup bunların muhacirlere dağıtılması ve iskân yardımıyla bulunulması²⁹, hak ve ayrıcalıklara örnek teşkil etmektedir. Aynı kanunda, muhacir olarak tanımlanan göçmenlerin yanı sıra bir de 'Türkiye'ye yerleşmek maksadı ile olmayıp bir zaruret ilcası ile mukavvat oturmak üzere sığınanlara' mülteci deneceğini ve bunlardan 'Türk kültürüne bağlı olduğunu' kabul eden mültecilere muhacir muamelesi yapılacağını³⁰ belirtmiştir. Böylelikle mülteci ile muhacir arasında bir ayrıma giden Kanun, kitlesel sığınma durumundaki göçmenleri 'mülteci' diye tanımlamış ve sadece 'zorunlu hallerde', 'geçici' olmak koşuluyla bunların Türkiye'de bulunmalarına imkan vermiştir (Tekelioğlu ve Doğan 2016, 131).

Ulus inşası sürecindeki Türkiye'nin uluslararası göç politikaları, iki farklı göç hareketini içermektedir. Birincisi, Müslüman olmayan nüfusun yurtdışına göçü ve ikincisi, eski Osmanlı toprakları olan ülkelerdeki Türk ve Müslüman nüfusun Türkiye'ye göçü (Tavas 2016, 272). Türk-Yunan mübadelesinin olumsuz sonuçlarını, muhacirler ve mübadiller, bugün halen kendi toplumlarına uyum sağlayamamaktadırlar. Türkiye'nin o dönemde çıkardığı İskân Kanunlarındaki kimi hükümler, İnsan Güvenliği teorisinin içerdiği korkudan ve yoksunluktan arınma

²⁸ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, *2510 Sayılı İskan Kanunu*, 21.06.1934, madde 3, <https://www.csb.gov.tr/turkce/index.php?Sayfa=sayfa&Tur=mevzuat&Id=12> , (Erişim: 22.03.2017)

²⁹ Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, *2510 Sayılı İskan Kanunu*, madde 6, 10, 36.

³⁰ *2510 Sayılı İskan Kanunu*, madde 3.

prensiplerini içerseler de; sağlanan prensiplerin gerçekleşmesi, belirli etnik veya dini önceliklerin sağlanması koşuluna bağlanmıştır.

I. Dünya Savaşı'nın ardından yıkılan imparatorluklar ile ortadan kalkan 'çok uluslu kuşak', yerini 'herkesin herkese karşı' olduğu yeni bir düzene bırakmıştır. Bu durumda da en çok mülteci grupları zarara uğramıştır (Arendt 1966, 13). Dönemin savaşları, bugüne nazaran sivillerin olduğu bölgelerden izole biçimde gerçekleşse de, savaş sonrası yeniden tasarlanan toplumlarda yerinden edilen insanların zorunlu göç deneyimleri, bugüne kıyasla oldukça zorludur. Ulus inşası sürecinde azınlıklara karşı geliştirilen koyu etnik milliyetçilik, Nazilerin Yahudi mültecilere uyguladıkları gibi oldukça vahim sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Diğer hükümetlerin bu mültecilere yardım etmeyi gereksiz bir risk olarak görmelerinin (Çelebi 2011, 22) sonucu büyük insanlık trajedileri olmuştur. Bu durumun bir daha yaşanmaması adına savaşın ardından Birleşmiş Milletler'in kurulmasıyla, uluslararası hukuk kuralları çerçevesinde devletlerin, mültecilere yönelik uyulması gereken ödev ve sorumluluklarının bulunduğu yeni bir uluslararası düzen ortaya çıkmıştır.

4.2. Birleşmiş Milletler Uluslararası Hukuk Düzeninin Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikalarına Etkisi

4.2.a. BMMYK'nın Kuruluşu

İki dünya savaşı arasındaki yıllarda beş milyonun üzerinde insanın yerinden edilmesi, bu konuda uluslararası dayanışmanın önemini ortaya çıkarmıştır (Alan 2016, 71-72). Bu dönemde kurulan Milletler Cemiyeti çatısı altında 1933 yılında 'Mültecilerin Uluslararası Statüsü'³¹ ve 1938 yılında 'Almanya'dan Gelen

³¹Sözleşmenin tam içeriği için bkz. Convention of 28 October, 1933 relating to the International Status of Refugees, League of Nations Treaty Series Volume CLIX, No. 3663.

Mültecilerin Statüsüyle³² ilgili iki sözleşme kabul edilmiştir. Fakat bu sözleşmelerden ilkinde yalnızca sekiz, ikincisine ise üç ülkenin çekincelerle taraf olması (Alan 2016, 72), Sözleşmelerin etkilerinin oldukça zayıf olmalarına neden olmuştur. Milletler Cemiyetinin bu hususta kayda değer yegâne başarısı, 1921-30 yılları arasında Mülteciler Yüksek Komiserliği görevine yürüten Fridtjof Nansen'in, *Nansen Pasaportu* olarak anılan, mültecilere yönelik tarihin ilk hukuki koruma belgesi ile çok sayıda insanın ülkelerine dönmelerini sağlaması olmuştur (Alan 2016, 72). İkinci Dünya Savaşı'nın, çok daha fazla sayıda mülteciyi yerinden etmesi ve çözümün savaşları önlemedeki rolü, 24 Ekim 1945'te kurulmuş olan Birleşmiş Milletler'in bu konuyu en önemli gündem maddelerinden birisi haline getirmesine yol açmıştır.

İkinci Dünya Savaşının ardından mülteci hukuku alanında yapılan ilk çalışma, 1946 yılında Uluslararası Mülteci Örgütü'nün kurulması olmuştur. 10 Aralık 1948'de, BM Genel Kurulu'nda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile "*herkesin zulüm altında başka ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı vardır*" hükmü güvence altına alınmıştır. İkinci Dünya Savaşının ardından süregelen gerginliklere karşı duyulan daha kapsamlı örgütlenme ihtiyacı dolayısıyla, BM Genel Kurulu kararı ile 14 Aralık 1950'de Mülteciler Yüksek Komiserliği kurulmuş ve Komiserlik, 1 Ocak 1951'de çalışmalarına başlamıştır (Ergüven ve Özturanlı 2013, 1016). 28 Temmuz 1951 tarihinde, Cenevre'de, Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme, yirmi altı devlet tarafından kabul edilmiş, 22 Nisan 1954'de ise yürürlüğe girmiştir.

³² Sözleşmenin tam içeriği için bkz. Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany, Geneva, 10 February 1938, League of Nations, Treaty Series, Volume CXCI, No. 4461.

4.2.b. Türkiye’de Göç ve İltica Rejiminin Ortaya Çıkmasında BM Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşmenin Yeri

Türkiye Cenevre Sözleşmesini 24 Ağustos 1951 tarihinde imzalamış ve 29 Ağustos 1961 tarihinde, ‘*bu sözleşmenin hiçbir hükmü, mülteciye Türkiye’de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz.*’³³ kısıtlaması ile imzalamıştır. Ayrıca, Sözleşmede düzenlenen tarih sınırlaması ve ona bağlı olan coğrafi sınırlama kapsamında ‘*1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar*’ ibaresinin, ‘*1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da meydana gelen olaylar*’³⁴ şeklinde uygulanacağı beyan edilmiştir.

Türkiye’nin 1951 Cenevre Sözleşmesi’ndeki yükümlülüklerini sınırlamak yönündeki tarihi ve coğrafi kısıtlama kararı, Sözleşmeyi kabul eden devletlere, bu yönde beyanatlarını BM Genel Sekreterliği’ne bildirmeleri halinde tanınmış bir haktır. Fakat zamanla göç ve iltica alanında yeni gelişmelerin yaşanması ve sığınma arayan kişilerin sayısının hızla artması ile bu hükmün gözden geçirilmesi gereği ortaya çıkmıştır (Ergüven ve Özturanlı 2013, 1017). Bunun üzerine, kişilerin herhangi bir sınırlama olmaksızın mülteci statüsüne dâhil edilmeleri düşüncesiyle, 1967 New York Protokolü ortaya çıkmıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde yer alan tarihi sınırlandırma, 1967 New York Protokolünde kaldırılmıştır. Böylece taraf devletler, hiçbir sınırlama olmadan Protokolün hükümlerini ve yükümlülüklerini uygulayacak hale gelmiştir. Yani, tarih sınırlamasına bağlı olan coğrafi sınırlama, 1967 New York Protokolü ile ortadan kalkmıştır. Fakat 1951 Sözleşmesine taraf devletlere, “coğrafi sınırlama

³³ T.C. Danıştay Başkanlığı, *Mülteci Hukuku Durumuna Dair Sözleşme*, http://www.danistay.gov.tr/upload/multecilerin_hukuki_durumuna_dair_sozlesme.pdf, (Erişim: 22.03.2017)

³⁴ T.C. Danıştay Başkanlığı, *Mülteci Hukuku Durumuna Dair Sözleşme*, madde: 1-B(1, a, b).

beyanlarını 1967 New York Protokolü bakımından da geçerli kılma hakkını içeren hükmün varlığı” (1951 Cenevre Sözleşmesi mad. 1/3), uluslararası uygulamada mevcut bazı sıkıntıların devam etmesi olasılığını arttırmıştır (Ergüven ve Özturanlı 2013, 1018). Türkiye, 1967 New York Protokolünün ilgili hükmünden faydalanarak coğrafi çekince şartını günümüze dek sürdürmektedir ve daha sonra görüleceği üzere bu durum, özellikle Suriyelilerin yasal statülerinin belirlenmesi hususunda problemlere yol açacaktır.

Cumhuriyetin kuruluşundan 1960’lı yıllara dek Türkiye’de, ulus-devlet yapılanmasının bir parçası olarak görülebilecek göçler meydana gelmiştir. Türk olmayanlar için Türkiye’nin mülteci ülkesi olmadığı anlayışı (Tolay 2011, 211), ‘muhacir’ ve ‘mülteci’ üzerinden ayrıma gidilmektedir. Türkiye’nin, ulusal güvenlik politikalarına göre şekillendirdiği uluslararası göç politikalarına bakış açısını değiştiren ilk önemli gelişme, 1960 yılında BMMYK’nın Türkiye temsilciliğinin açılması olmuştur. BMMYK’nın üstlendiği başlıca görevler arasında, Türkiye’nin iltica sisteminin güçlenmesi çabalarına destek vermek, işleyen iltica sisteminin ilgili uluslararası antlaşmalara uygunluğunu denetlemek, Avrupa dışından gelen mültecilerin durumları hakkında Türklere öneride bulunmak ve Türkiye’de kaldıkları süreçte mültecilerin temel ihtiyaçlarının karşılanmasına yardımcı olmak sayılabilecektir (Goulara ve Sunata 2015, 19). Türkiye’nin 1967 Protokolüne coğrafi çekince koyması nedeniyle BMMYK’nın ortaya çıkan bir diğer görevi de, coğrafi sınırlamanın dışında kalıp Türkiye’ye sığınan kişilerin mülteci statüsüne girip girmediklerini inceleme ve bu kişilerin üçüncü ülkelere yerleşmesini sağlamaktır.

1961 yılının Mayıs ayında 1.500 civarında olduğu belirtilen “yabancı mülteci”³⁵ statüsü edinenlerin sayısı, Soğuk Savaş döneminde Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği’nden kaçarak Türkiye’ye sığınan 20.000’den fazla kişiye (Naz 2015, 75) çıkmıştır. Bu mültecilerin birçoğu, daha sonra BMMYK aracılığıyla üçüncü ülkelere yerleştirilmiştir. Türkiye’den yurtdışına, uluslararası işgücü göç hareketlerinin başladığı bu dönemde, soydaşlığa dayalı klasik iltica anlayışı devam ettirilmiş, bu kapsamın dışında kalan sığınmacılar için de BMMYK ile işbirliğine gidilmiştir.

1979’da Sovyetler Birliği’nin Afganistan’ı işgalinden ve İran İslam Devrimi’nden kaçan binlerce sığınmacının Türkiye’ye gelişiyle beraber, Türkiye’nin göç ve iltica yaklaşımında radikal bir dönüşüm meydana gelmiştir (İçduygu ve Keyman 2000, 384). Bu döneme dek özellikle soydaşlar tarafından gerçekleştirilen kitlesel nüfus akınları, yerini düzensiz göç hareketlerine (Alan 2016, 31) bırakmıştır. Türkiye’nin, bu düzensiz göç hareketlerinden ilkinin gerçekleştiren İranlılar için, var olan vize antlaşmasını sürdürme yoluyla açık kapı politikasını izlenmiş ve bu kişiler, ülkeye pasaportla girdikleri sürece turist olarak değerlendirilmişlerdir. Bu kişilerin bir bölümü, BMMYK tarafından mülteci statüsünde değerlendirilerek üçüncü ülkelere yerleştirilmiştir. BMMYK ile girişilen bu yakın işbirliğine rağmen Türkiye’nin İran’dan kaçanları mülteci olarak tanımlamaması, geri-göndermeme ilkesinin ihlal edildiği durumları ortaya çıkarmıştır (Alan 2016, 33).

Türkiye’ye yönelik bir diğer önemli göç hareketi 1988 yılında, İran-İrak Savaşı’nın sona ermesinin ardından Iraklı Kürtlere yönelik saldırılar neticesinde gerçekleşmiştir. Geçici koruma altına alınan bu kişilerin bir kısmı BMMYK tarafından diğer ülkelere

³⁵ Avrupa Konseyi Danışma Meclisi tarafından 1963 yılında yayımlanan Türkiye’deki Mültecilerin Sorunları başlıklı raporda soydaş göçmen ve muhacirler “ulusal mülteciler” olarak nitelendirilmiş, soydaş olmayanlara ilişkin hususlar “yabancı mülteciler” başlığı altında incelenmiştir (Alan 2016, 30).

yerleştirilirken, önemli bir kısmı için de kamplar temin edilmiştir. Sığınan 60 bine yakın kişi sayısı, 1991 yılının başında 7.500'e düşse de, Mart 1991'de başlayan Körfez Savaşı'nın ardından, BMMYK tarihindeki son kırk yılın en hızlı mülteci hareketi meydana gelmiştir (Alan 2016, 38). İki ay içinde sayıları 500 bine yaklaşan insanı topraklarına kabul eden Türkiye'ye sağlanan yardım, BM Güvenlik Konseyi'nin aldığı 688 sayılı Kararın³⁶ ardından oluşturulan güvenli bölge ile sağlanmıştır. Bunun neticesinde iki ay sonunda Türkiye'deki Iraklı sayısı 14 bine düşmüş, Haziran 1991'de Türkiye'de bulunan son kamp boşaltılmıştır (Alan 2016, 39). BMMYK'nın, bölgedeki Iraklıları üçüncü ülkelere yerleştirme çalışmaları da sürmüştür.

Bu dönemde, Iraklı Kürtlere yönelik iltica politikaları ile 1989'da Bulgaristan'dan Türkiye'ye kaçan 300 binin üzerinde soydaş veya Körfez Savaşı'ndan kaçan 50 bin kadar Türkmen'e karşı benimsenen iltica politikaları karşılaştırıldığında, kimlik eksenli ulusal güvenlik anlayışının meydana getirdiği ayrıcalıklı yaklaşımdan söz etmek mümkündür. Kuzey Irak'tan gelen insanları ekonomik amaçlar güden kaçak göçmenler olarak niteleyerek sınır dışı etmeye yönelen Türkiye, komşu olmayan ülkelere gelenlerin artan iltica taleplerini de, yükümlülükleri dışında değerlendirmiştir. BMMYK'nın bu konuda işbirliği talepleri de dikkate alınmamış ve kimin mülteci, kimin kaçak göçmen olduğu hususunda anlaşmazlıklar (Alan 2016, 39) ortaya çıkmıştır. Sovyetler Birliği'nin ve Doğu Blokunun da dağıldığı bu dönemde sığınma taleplerinde meydana gelen önemli artış, göç ve iltica alanında kapsamlı bir çalışmanın yapılması ve bir ulusal mevzuatın çıkarılması ihtiyacını doğurmuştur.

³⁶ United Nations Security Council Resolution 688, 5 April 1991, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/24/IMG/NR059624.pdf?OpenElement> (Erişim: 23.03.2017)

4.2.c. Türkiye'nin Çıkardığı İltica Yönetmeliği ve BMMYK'nın Yeni Düzendeki Yeri

15 Temmuz 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 Hakkındaki Yönetmelik*”³⁷, Avrupa dışından gelen ve Cenevre Sözleşmesindeki tanıma paralel olarak mülteci olabilme kriterlerini taşıyan yabancıların statülerini belirleyen, alanında düzenlenen ilk yasal metindir (Dönmez Kara 2015, 168).

1951 Sözleşmesi’ndeki coğrafi sınırlama şartı nedeniyle yalnızca Avrupa’dan gelenlere mülteci statüsü sağlayan Türkiye, 1994 Yönetmeliği ile diğer bölgelerden ülkeye gelen insanları ‘sığınmacı’ statüsünde değerlendirmiştir. Böylelikle geri-göndermeme ilkesi genişletilerek, Avrupa dışından gelenlerin iltica başvurularının incelemeye alınması ve sığınmacı olarak kabul edilenlerin BMMYK tarafından üçüncü bir ülkeye yerleştirilene kadar, Türkiye’de ikamet etmelerine olanak verilmiştir (Alan 2016, 79-80). Yönetmelik ile (mad. 6) “BMMYK tarafından yürütülen iltica talebi karar makamı İçişleri Bakanlığı’na devredilmiştir.” Böylece BMMYK’nın Türkiye’deki rolü, Avrupalı olmayan sığınmacılar için bu kişilerin statüleri bakımından destekleyici niteliğe dönüşmüştür (Özçürümez ve Türkay 2011, 34). Kabul edilen başvurular aynı zamanda BMMYK’da işlem görmektedirler. Bu kişilerin üçüncü bir ülkede iskan vizesi bulma ile üçüncü ülkelere yerleşmesi gibi işlemlerinin BMMYK tarafından tamamlanmasına dek, Türkiye’de ikamet izni verilmektedir (Kirişçi 1999, 119).

³⁷ Bundan sonra “1994 İltica Yönetmeliği” olarak anılacaktır. Yönetmeliğin tam içeriği için bkz. 30 Kasım 1994 tarih ve 22127 sayılı T. C. Resmi Gazete, <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1994-Yonetmeliği.pdf>, (Erişim: 23.03.2017)

1994 Yönetmeliği ile coğrafi sınırlama şartının muhafaza edilmesi ile Türkiye'nin, yabancı (Türk soyundan olmayan ve Türk kültürüne bağlı olmayan) mülteciler için hedef ülke olmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır (Naz 2015, 75). Böylece bir kez daha ulusal güvenlik kaygıları mülteci haklarından önce gelmiş, geri göndermeme ilkesi zaman zaman ihlal edilmiştir. Göçün güvenlikleştirilmesinin karşısında uluslararası hukukun evrenselliğini vurgulamak adına BMMYK, 1994 sonrası dış ilişkiler birimi kurmuş ve yeni halkla ilişkiler stratejileri belirlemiştir (Özçürümez ve Türkay 2011, 35).

Yönetmeliğin uygulanmasında karşılaşılan zorluklar ve hukuki açıdan ortaya çıkan önemli aksaklıkların neticesinde, 1997 yılında, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile BMMYK arasındaki üçlü görüşmede uzlaşma sağlanmış ve mülteci statüsü belirleme işinde BMMYK'nın da ikinci bir değerlendirme yapması kararlaştırılmıştır (Alan 2016, 86). Ortaya çıkan iki kademeli süreçte, müracaat işlemi ile mülteci statüsünün belirlenmesi ve üçüncü ülkelere yerleştirme işlemleri, birbiriyle bağlantısız bir durum ortaya çıkarmıştır. İltica Yönetmeliğinin daha iyi uygulanması için 1997 yılından itibaren İçişleri Bakanlığı ile BMMYK'nın işbirliği halinde yürütölen 'Türkiye'de bir Sığınma Sisteminin Geliştirilmesi Projesi' kapsamında, merkez ve taşrada iltica alanında görev yapan emniyet görevlileri için, uluslararası koruma ilkeleri odaklı bir hizmet içi eğitim başlatılmıştır. Farklı kurum personellerinin uluslararası kuruluş çalışanları ile ilk kez bir araya geldiği bu faaliyetlerin amacı, alandaki mevzuat ve uygulama hakkında bilgilenme, Türkiye'nin uluslararası hukuki yükümlölüklerinin daha iyi anlaşılması ve ilticaya başvuranlar ile kaçak göçmenler arasındaki ayrımın daha iyi anlaşılması bakımından büyük önem taşımıştır (Alan 2016, 92-93).

4.3. Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Uluslararası Göç ve İltica Konuları

4.3.a. Avrupa Birliği'nin Göç ve İltica Politikalarının Özellikleri

25 Mart 1957'de, Fransa, İtalya, Almanya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında imzalanan Roma Antlaşmalarının ardından kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ³⁸, bugünkü Avrupa Birliği'nin temellerini atan oluşumdur. Bu girişim ile, üye devletler arasında kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımına ilişkin engellerin ortadan kaldırılmasının amaçlanması, AB'nin göç ve iltica yaklaşımını belirleyen temel husustur. Bu bağlamda Birlik içinde nihai olarak amaçlanan, üye devletlerin vatandaşlarının serbest dolaşımı olmaktadır.

4.3.a.i. Kişilerin Serbest Dolaşımı

1957 Roma Antlaşmasının temel amacı, antlaşmayı imzalayan ülkeler arasında bir ortak pazarın kurulması olmuştur. Bunu sağlamak için, AET üyesi vatandaşların topluluk içinde serbest dolaşımı önündeki engellerin zamanla kaldırılması hedeflenmiştir. Böylece Birlik içindeki uluslararası göç hareketlerinin, ortak pazarı yaratarak ekonomik bütünleşmeyi sağlaması, bir sonraki aşama olan siyasi bütünleşmenin gerçekleşmesinin bir unsuru haline gelmiştir (Somuncu 2006, 29). Üçüncü ülke vatandaşlarının muaf tutulduğu serbest dolaşım; kamu düzeni, kamu sağlığı ve kamu güvenliği gerekçeleriyle sınırlanabilecektir (Tavas 2015, 120).

1960'larda ortaya çıkan işgücü ihtiyacı nedeniyle Topluluk üyeleri, ikili antlaşmalar yaparak üçüncü ülke vatandaşlarına 'misafir işçi' statüsü ile serbest dolaşım hakkını vermişlerdir. 1973 petrol krizine dek 10 milyona yakın insanı topraklarına kabul eden Topluluk üyeleri, krizin ardından ortaya çıkan ekonomik

³⁸ Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma ,ss. 93-323.
<http://www.ikv.org.tr/images/files/A2-tr.pdf> , (Erişim: 02.04.2018).

durgunluk ve artan işsizlik nedeniyle ikili antlaşmaları durdurmuşlardır. Avrupa'daki göçmenler bu dönemde, sosyal haklarından dolayı refah devletini olumsuz etkilemişler, oturma izinlerinden dolayı uzun süre ikamet etmişler ve bu nedenle de göç politikalarının daha katı olması gerekliliğini gündeme taşımışlardır (Tavas 2015, 121). Bu dönemde Avrupa ülkelerinde, göç karşıtlığına dayanan hükümetler arası işbirliği başlamıştır. Ancak, ortak göç politikalarının önemi ortaya çıkmasına rağmen bu dönemde fazla gelişme kaydedilememiştir.

Siyasi bütünleşmeyi sağlama yolunda ekonomik bütünleşmeyi gerçekleştiren en önemli gelişme, 1 Temmuz 1968 tarihinde üye ülkelerin gümrük birliğini tamamlamalarıyla başlamıştır. 1970'lerde yaşanan ekonomik kriz ortak pazarın hayata geçirilmesine, serbest dolaşımın gerçekleşmesine engel teşkil etmiştir. 1 Temmuz 1987'de yürürlüğe giren Avrupa Tek Senedinin³⁹ yarattığı kurumsal yenilikler, devletlerin siyasi alanda yakın işbirliğine girmelerinin yolunu açmıştır. 1992 Maastricht Antlaşması sonucu 'Birlik Vatandaşlığı' kavramının tesisi ile kişilerin Topluluk içinde serbest dolaşımını sağlamıştır.

4.3.a.ii. Özgürlük-Güvenlik-Adalet Sütunu

1974 yılında Danimarka, İngiltere ve İrlanda, 1981 yılında İspanya ve Yunanistan, 1986 yılında da Portekiz'in dâhil olması ile Topluluk sınırları genişlemiştir. İç sınırlarda kontrollerin kaldırılması ile kişilerin serbest dolaşmasına paralel olarak sınırların güçlendirilmesini ve işbirliğinin gerekliliğini gündeme getiren bu durum (Tavas 2015, 122), AT'nin göç ve iltica politikalarını etkilemiştir.

³⁹ Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, *Avrupa Tek Senedi*, İstanbul, İktisadi Kalkınma Vakfı, 2007, <http://www.ikv.org.tr/images/files/A4-tr.pdf>, (Erişim: 02.04.2018).

Fransa ile Almanya arasında 13 Temmuz 1983'te imzalanan Sarrebruck Antlaşması ile serbest dolaşımın bir gereği olan sınır kontrollerinin kaldırılması anlamında ilk işbirliği gerçekleştirilmiştir. Bunu takiben, Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'dan oluşan 5 üye ülke, sınır kontrolünü sona erdiren bölgeleri genişleten antlaşmayı, 14 Haziran 1985'te Lüksemburg'un Schengen kentinde imzalamıştır. Günümüzdeki Schengen alanının durumu haritada gösterilmektedir.⁴⁰

Harita 4.1. Günümüzdeki Schengen Alanı

Schengen Ülkeleri

- Avusturya
- Belçika
- Bulgaristan
- İsviçre
- Kıbrıs
- Çek Cumhuriyeti
- Almanya
- Danimarka
- Estonya
- Yunanistan
- İspanya
- Finlandiya
- Fransa
- Hırvatistan
- Macaristan
- İzlanda
- İtalya
- Lihtenshtayn
- Litvanya
- Malta
- Hollanda
- Norveç
- Polonya
- Portekiz
- Romanya
- İsveç
- Slovenya
- Slovakya
- Birleşik Krallık
- İrlanda



1987'de onaylanan Avrupa Tek Senedi ile amaçlanan Avrupa Birliği bütünleşme sürecinde hükümetler arası işbirliği neticesinde imzalanan 1985 tarihli Schengen Antlaşması, göç ve iltica alanındaki bütünleşmenin öncüsü olmuştur. 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması ile girilen 'Birlik' yapılanması neticesinde; AB içinde sınır kontrollerinin kaldırılması ve dış göçe karşı sınır kontrollerinin güçlendirilmesi adına ortak önlemler öngören Schengen müktesebatı (Elmas 2016, 37) 1995 yılında hayata geçirilmiştir. Hükümetler arası işbirliği biçiminde ele alınan

⁴⁰ European Commission, *Europe Without Borders: Schengen Area*, s. 2, http://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf, (Erişim: 12.04.2018)

politikaların, bütünleşmeye bağlı olarak zamanla Topluluk ilkeleri, kuralları ve mekanizmalarına tabi olan bir yapıya evrilmesini içeren “Topluluklaştırma anlayışı ile ” (Elmas 2016, 35) Schengen müktesebatında göç ve iltica politikalarında ulusal güvenlik kaygılarının belirleyiciliği yerine, ortak çıkara dayalı bir işbirliği amaçlamaktadır. Bu amaca hizmet etmesi bakımından, göç ve iltica konusunda yetkili birimlerin ortak veri tabanı oluşturduğu ‘Schengen Bilgi Sistemi’ (*Schengen Information System*)⁴¹ ile bu bilgi sisteminin ulusal ölçekte desteklendiği, üye ülkelerde kurulan ‘Ulusal Girişte Ek Bilgi Talebi’ (*Supplementary Information Request at the National Entry*)⁴² örnek gösterilebilir.

Maastricht Antlaşmasında yer alan katmanlı yetki (sübsidiarite) ilkesi ile yapılacak olan düzenlemelerin; AB, üye devletler veya yerel düzeyler arasında en etkili ve verimli olanı hangisi ise o düzeyde gerçekleştirilmesi⁴³ öngörülmüştür. Göç ve iltica alanındaki politikaların Topluluklaştırılmasına yönelik girişimlerde ise üye ülkelerin, yetkilerini AB düzeyinde paylaşmak istemedikleri durumlar ortaya çıkmıştır. 1985 yılında Avrupa Komisyonu’nun hazırladığı ‘Topluluk Göç Politikasına İlişkin Kılavuz’da, üçüncü ülke vatandaşlarına serbest dolaşım verilmesinin Komisyona bildirilmesini öngören karara karşı, bazı üye ülkelerin Avrupa Adalet Divanına başvurmaları, göç ve iltica konularının yalnızca hükümetler arası işbirliği ve güvenlik ekseninde incelenmek istendiğini göstermektedir (Somuncu 2006, 41).

⁴¹ EU Council, *Schengen: Your gateway to free movement in Europe*, September 2013, <http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/2015/schengen-gateway-free-movement-europe/> , (Erişim: 02.04.2017).

⁴² European Commission, *SIRENE Cooperation*, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/sirene-cooperation_en , (Erişim: 02.04.2017)

⁴³ T. C. Avrupa Birliği Bakanlığı, *AB’ye Genel Bakış* ,s.24, http://www.ab.gov.tr/files/rehber/02_rehber.pdf , (Erişim: 02.04.2014).

Göç ve iltica politikalarında aşamalı bir biçimde gerçekleştirilen uyumlaştırmayı tetikleyecek olan husus ise, Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile Doğu Avrupa'da yıkılan Komünist rejimlerin siyasi ve ekonomik sisteme uyumlarının gerekliliği sonucuyla ortaya çıkmıştır. Maastricht Antlaşması'nın bütünleşmeye sağladığı katkı ile birlikte, ulusal göç politikalarının Avrupa düzeyine taşınması konusundaki en temel adımlardan birisi, 1997 yılında imzalanıp, 1999'da da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile olmuştur. Üçüncü ülke vatandaşlarına yönelik vize, iltica, göç ve kişilerin serbest dolaşımı politikaları ile ilgili yeni bir başlık açılması ile ortak norm ve uygulamaların geliştirilmesine yönelik hukuki adımlar atılmıştır (Elmas 2016, 40). Amsterdam Antlaşması'nın ardından gerçekleşen Tampare Zirvesi ve Lahey Programında da, 'özgürlük, güvenlik ve adalet' alanına ilişkin yeni stratejiler belirlenerek, göç ve sığınma politikalarının AB düzeyine taşınması (Avrupalılaştırma) amaçlanmıştır.

1999 Tampare Zirvesi Sonuç Bildirgesi'nde ele alınan 'AB Ortak Sığınma ve Göç Politikası'⁴⁴ ile bir 'Ortak Avrupa Sığınma Sistemi' oluşturulması amaçlanmaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan yükümlülüklerle bağlılıklar bildirilmiş; insan hakları, dayanışma ilkeleri ve Birliğe yerleşen üçüncü üye ülke vatandaşlarının bütünleşme sağlayacağına dair ortak bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu hususta BMMYK ile yakın işbirliğinin de sağlanacağı belirtilmiştir. İltica başvurularını değerlendirecek sorumlu ülkelerin sahip olması gereken kıstas ve mekanizmalar belirlenmiş, 'mülteci' statüsü ile ilgili usullerde farklılıkları ortadan kaldırmak amaçlı bir taslak çalışma başlatılmıştır. 1999-2004 arası dönemde gerçekleştirilmesi beklenen politikaları belirleyen Tampare Zirvesinin devamında, 2004 yılında gerçekleştirilen

⁴⁴ European Parliament, *Tampare European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions*, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm , (Erişim: 02.04.2017).

Lahey (Hague) Programı⁴⁵ da, 2005-2010 yılları arasındaki göç ve iltica politikalarını belirlemektedir. Burada öne çıkan husus, 11 Eylül saldırıları sonrasında gündeme gelen terör ve terörizmle mücadelede; üye devletler, AB kurumları ve üçüncü ülkeler arasındaki işbirliğine atfedilen önemdir. Bu nedenle göç ve iltica politikalarında özgürlük ekseninden güvenlik temelli yaklaşıma geçiş söz konusudur (Bendel 2007, 36).

AB'nin 2004 yılında on ve 2007 yılında da iki yeni üye ülkeyi bünyesine katarak genişlemesi, göçün Avrupalılaşması sürecinin büyük oranda tamamlanmasına neden olmuştur. Birliğe yeni katılan Doğu Avrupa ve Balkan ülkeleri, bir yandan ortak pazar ekonomisine entegre olurken, bir yandan da Schengen standartlarına uyum sağlayarak göç ve iltica politikaları konusunda AB ile uyum içinde güvenlik eksenli işbirliğini benimsemişlerdir. Yine 2004 yılında, üye devletler tarafından imzalanan Lizbon Antlaşması'nda göç ve iltica politikalarının önemi daha da arttırılmıştır. Birliğin genişlemesi, dahili sınırlarda serbest dolaşım kapsamının artmasına neden olmuştur. Bu gelişme ile birlikte, Lizbon Antlaşması ile AB-düzeyle işbirliğinin ve supranasyonel kurumların artan rolü, *Göçün Avrupalılaşması* sonucunu doğurmaktadır (Elmas 2016, 33). İç güvenlik, göç, sığınma ve dış sınırların entegre yönetimi konularının ilk defa bir antlaşma çatısı altında toplandığı Lizbon Antlaşması (Tavas 2015, 191) ile genişleme aşamasını büyük ölçüde tamamlayan AB için bundan sonrası için yapılacak olan, sınırlarının güvenliğini sağlamak adına üçüncü ülkelerle, Birlik düzeyinde işbirliğine gitmek olacaktır.

⁴⁵ European Council, "The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in European Union", *Official Journal of the European Union*, 3.3.2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF> , (Erişim: 02.04.2017).

4.3.a.iii. Dış Sınırların Güvenliği

1950’li yıllardan itibaren ekonomik sebeplerden ötürü uluslararası göçmen işçilere ev sahipliği yapan Avrupa’da, özellikle 1973 Petrol Krizi’nin ardından göç politikalarında korumacı bir yaklaşım benimsenmiştir. Bu dönemde benimsenen korumacı yaklaşım Topluluk düzeyinde gelişmemiş, göç ve iltica politikaları daha çok ulusal düzeyde ele alınan bir mesele olmuştur. 1976 yılında kurulan Trevi grubu, 12 devlet arasında kurulan hükümetler arası işbirliği ile terörizm ve uluslararası suçlara karşı önlemler alınması gerekliliğini ortaya koyan (Benam 2011, 24-25), Birlik dışında gelişen bir işbirliği örneğidir. Trevi grubunun çalışma alanı, 1980’lerde yasadışı göç ve iltica alanını kapsayacak biçimde genişletilmiştir. Artan işbirliği ihtiyacı neticesinde şekillenen bir diğer girişim ise, 1986 yılında kurulan *Ad Hoc* Göç Grubu (*Ad Hoc Immigration Group of Senior Officials*) olmuştur. Bu grubun çalışmaları neticesinde 1990 yılında imzalanan Dublin Sözleşmesi, yapılacak sığınma başvurularından hangi devletin sorumlu olacağını saptamakta iken; 1992 tarihli Londra Çözümü, AB ülkelerine iltica taleplerini önleyecek yasal engellemeler getirmeyi amaçlamıştır (Elmas 2016, 38).

1980’lerde Ortadoğu’da ve Afrika’da ortaya çıkan istikrarsızlıkların sonucunda Avrupa’ya yönelik düzensiz göç hareketlerinin artması ve 1990’larda da Doğu Bloğu’nun çökmesi sonucu Avrupa içerisinde yeni göç hareketlerinin ortaya çıkması ihtimali, Avrupa’da göç ve iltica politikalarına atfedilen önemi arttırmıştır. 1987 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedinde göç politikalarının güvenlik endişeleri ile ilişkilendirilmesi ile birlikte (Özmen 2014, 25), artan yasadışı göçlere karşı sınır güvenliğini sağlamak önem kazanmıştır. Avrupa Birliği’nin kurucu antlaşması olarak nitelendirilen 1992 tarihli Maastricht Antlaşması’nda göç ve iltica politikaları, hükümetler arası işbirliği, adalet ve içişleri konularını kapsamına alan üçüncü sütun

içinde yer almıştır (Elmas 2016, 39). Bu dönemden itibaren yasadışı göç hareketlerinin önüne geçmek adına ortak politika ve normların oluşturulması, Birliğin en önemli amaçlarından birisi haline gelmiştir.

İç sınırları kaldırmayı öngören Schengen sürecinin AB göç ve iltica politikalarına getirdiği önemli yenilik, Birlik düzeyinde genişleyen sınırların dışında kalan bölgeler için oluşturduğu koruma mekanizmalarıdır. Daha önce ulusal güvenlik kapsamında, devletler düzeyinde ele alınan göç akışını durdurma konusundaki önlemler Schengen süreci ile sınırların ötesinden gelebilecek olan göç dalgalarını engellemeye yönelik Birlik düzeyindeki önlemlere doğru genişletilmiştir (Bigo 2000, 185). Bununla birlikte genişleme sürecinde Birliğin Doğu Avrupa ülkelerini bünyesine katması yoluyla göçün Avrupalılaşması, göç ve iltica politikalarında sağlanan hükümetler arası yaklaşımda göçün dışsallaştırılmasını (Elmas 2016, 46), yani üçüncü ülkeler ile işbirliğine giderek yasadışı göçün engellenmesi sürecini beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda ilk olarak 1999 Tampere Zirvesinde, AB'nin yasadışı göçü ile mücadelesinde dış sınırlarında tutarlı bir biçimde kontrol sağlaması ihtiyacı belirtilmiştir. 2001 tarihli Laeken Zirvesi'nde de sınırlarda görevli tüm birimlerin sınır ötesi işbirliğini de içeren yetkilerini birleştiren bir AB güvenlik politikası ihtiyacından söz edilmektedir (Köktaş ve Yılmaz 2010, 12).

11 Eylül saldırılarının ardından göç hareketlerinin giderek daha da güvenlik tehdidi algısı oluşturması, AB'nin göç ve iltica politikalarında sürdürdüğü işbirliğinin önem kazanmasına neden olmuştur (Özmen 2014, 44). Sınır güvenliğinin daha da önem kazanmasıyla Avrupa Komisyonu tarafından 2002 yılında hazırlanan 'AB üye devletlerinin de sınırlarının entegre yönetimine doğru' başlıklı tebliğde; ortak mevzuat, ortak operasyonel eşgüdüm ve işbirliği mekanizması, ortak entegrasyon risk analizi, ortak personel ve ekipman temini ve sorumluluk gibi öneriler getirilmiştir

paylaşımı (Köktaş ve Yılmaz 2010, 12-13). ‘Entegre sınır yönetimi’ olarak adlandırılan yeni model ile dış sınırlarının güvenliğini sağlama arayışı giren Avrupa Birliği’ne 2004 yılında on yeni ülkenin dahil olması ile, iltica edenleri koruma ve göç yönetimini sağlamada sınırlara komşu üçüncü ülkeler ile işbirliği sağlama politikaları benimsenmiştir (Benam 2011, 24-25).

Entegre sınır yönetiminin gerektirdiği biçimde kurulması amaçlanan ortak bir sığınma sistemi ve terörle mücadelede dış sınırların korunması ihtiyaçları, Ekim 2004’te Avrupa Sınır Örgütü’nün (FRONTEX)⁴⁶ kurulmasına neden olmuştur. Dış sınırların yönetimi için üye devletler arasındaki operasyonel işbirliğini koordine eden FRONTEX, AB’ye göç edecek kişilere karşı uygulanan Topluluk düzeyindeki mevzuat ve önlemleri etkili kılmak amacını taşımaktadır (Köktaş ve Yılmaz 2010, 15). Özellikle Akdeniz’den ve Afrika ülkelerinden gelme potansiyeli taşıyan göç hareketlerine karşı etkin bir koruma unsuru oluşturan FRONTEX ile beraber, kapsamlı Avrupa göç politikasının en önemli uygulayıcı birimlerinden birisini oluşturan AB’de, sınır güvenliğini sağlamak yolundaki bir sonraki adım, 2009 Stockholm Programı çerçevesinde kurulan Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi (EUROSUR) olmuştur (Köktaş ve Yılmaz 2010, 17). Sınırların güvenliğini sağlama yolunda nihai olarak amaçlanan da, göç ve iltica alanında ulusal güvenlik kaygılarının hala etkili olması nedeniyle; geri kabul, sınır kontrolleri gibi araçlarla sorumluluğun daha ziyade üçüncü ülkelere bırakılması yoluyla gerçekleşmiştir (Elmas 2016, 32).

⁴⁶ European Council Regulation No 2007/2004, of 26 October 2004, http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/frontex_regulation_en.pdf , (Erişim: 07.04.2017).

4.3.b. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Üyeliği Öncesinde Göç ve İltica Alanındaki Etkileşimler

Türkiye, 1959 yılında başvurduğu Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile 1963 yılında ortaklık meydana getiren Ankara Antlaşmasını⁴⁷ imzalamıştır. Türkiye ile Avrupa Komisyonu arasında kurulan bu ekonomik entegrasyon sürecinin mahiyeti, kademeli olarak malların, kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını öngörmektedir (Benam 2011, 189). Amaçlanan entegrasyon süreçlerinden yalnızca malların serbest dolaşımı, 1996 yılında Türkiye ile AB arasında imzalanan Gümrük Birliği Antlaşması ile gerçekleşmiştir. Ankara Antlaşması'ndan doğan yükümlülüklerin tamamının Türkiye tarafından karşılanması halinde AET'ye katılma olanağının inceleneceği⁴⁸ belirtilmiştir. Sağlanması gereken yükümlülükler arasında göç ve iltica alanında meydana gelen gelişmeler de bulunmaktadır. Bu bölümde Türkiye'nin AB göç ve iltica politikalarını ortaklaştırma ve Avrupalılaştırmasına neden olduğu meseleler, Türkiye'yi kaynak ülke-transit ülke ve hedef ülke sınıflandırmalarında değerlendirerek incelenecektir. Ayrıca, Ankara Antlaşması ile Türkiye'ye vaat edilen AET üyeliği sürecine ve Türkiye'den AB'ye yönelen kişiler ile emeğin serbest dolaşımına engel teşkil eden, Türkiye ile AB arasında göç ve iltica politikalarındaki sorunlu alanlara değinilecektir. Bunun için Türkiye'de gerçekleşen uluslararası göç hareketleri, kaynak ülke-transit ülke-hedef ülke çerçevesinde kategorize edilecek ve her birinin AB ile olan göç ve iltica politikalarına olan etkileri değerlendirilecektir.

⁴⁷ T. C. Dışişleri Bakanlığı, *Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu Arasında bir Ortaklık Yaratan Anlaşma (Ankara Anlaşması)*, 12 Eylül 1963, http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-avrupa-ekonomik-toplulugu-arasinda-bir-ortaklik-yaratan-anlasma-ankara-anlasmasi_-12-eylul-1963-.tr.mfa, (Erişim: 15.04.2017)

⁴⁸ T. C. Dışişleri Bakanlığı, *Türkiye ile Avrupa Ekonomik Topluluğu*, 12 Eylül 1963, md. 28.

4.3.b.i. Kaynak Ülke Türkiye: Avrupa'daki Türk Göçmen İşçiler

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından hızlı nüfus artışı yaşayan Türkiye'den hızlı kalkınma sürecine giren Batı Avrupa ülkelerine işgücü amaçlı göçler, 1950'li yıllarda başlamıştır. Bireysel girişimler ve aracılar eliyle başlayan bu işgücü hareketi, 1960 yılında Federal Almanya ile hükümet düzeyinde yapılan ikili antlaşma neticesinde resmi bir göç hareketine dönüşmüştür (Tavas 2015, 274). 1964 yılında Belçika, Hollanda ve Avusturya, 1966'da Fransa, 1967'de İsveç, 1967'de İsviçre ve 1970'de İngiltere ile imzalanan benzer antlaşmalar ile Türkiye, Avrupa ülkelerinin nitelikli işgücü ihtiyacı için en önemli kaynak ülkelerden birisi haline gelmiştir. 1961-1973 yılında yaklaşık olarak 775.000 Türk işçi, Avrupa'ya göç etmiştir (Deniz 2014, 186).

1973 yılında başlayan petrol krizi ile ekonomileri durgunluk içine giren Batı Avrupa ülkeleri, göçmen işçilere karşı daha kısıtlayıcı bir tutum içine girmişlerdir. Hatta Avrupa ülkelerinin çoğu, işverenlerinin Avrupa Toplulukları üyesi olmayan ülkelerden işçi almalarını yasaklamışlardır (Tavas 2015, 275). Bu durum, göçün Avrupalılaşması sürecini başlatan en önemli gelişmelerden birisi olmuştur. Türklere yönelik işgücü göç kaynağı durdurulmak istense de, bu dönemden itibaren Avrupa'ya göç, aile birleşimi ve iltica yöntemleriyle devam etmiştir. Misafir işçi olarak kabul edildikleri Avrupa ülkelerinde zamanla yerleşik göçmenler haline gelen Türklerin sayısı zaman içinde artış göstermiştir. 1980 askeri rejimi ve onu izleyerek belirginlik kazanan 'Kürt sorunu' bağlamında artan sığınma mülteci hareketleri, Türkiye'den Avrupa'ya yönelen göçün yeni biçimi olmuştur (İçduygu 2006, 41). Yine örneğin BMMYK verilerine göre, 1997-2002 yılları arasında AB'ye aday ülkelere AB ülkelerine en yüksek sayıda iltica başvurusu sayısı, 23.389 ile Türkiye'den gelmiştir (Naz 2015, 97). Düzenli biçimde artış gösteren bu uluslararası göç hareketinin

neticesinde, günümüzde Batı Avrupa ülkelerine yerleşmiş olan toplam 4.6 milyon Türk bulunmaktadır.⁴⁹

Türkiye'nin Avrupa ülkeleri için bu denli büyük sayıda bir kaynak ülke haline gelmesi, AB üyelik sürecini de etkileyen bir husus olmuştur. Buna göre, Türkiye'nin adaylığı konusunda AB ülkelerinin en önemli kaygılarından birisi, üyelik kazanması durumunda 80 milyona yakın Türkiyelinin iş ve daha iyi bir yaşam umuduyla AB ülkelerine akın edeceğidir (Naz 2015, 96-97). Bununla birlikte Türkiye'den gelen sürekli göç hareketi önce Avrupa ülkeleri özelinde, daha sonra da Topluluk bünyesinde göç ve iltica politikalarının daha kısıtlayıcı bir hale gelmesine sebep olmuştur. Bu tedbirlerin öncü uygulamalarından birisi olarak, 1983 yılında Almanya'da çıkarılan 'yabancıların dönüşlerine özendirme' yasası (Somuncu 2006, 111), Almanya'nın sınırları içindeki en büyük göçmen kitle olan Türklere yönelik alman bir tedbirdir⁵⁰. Yalnızca Almanya değil, Danimarka ve Hollanda'da en büyük AB dışı göçmen grubu ve AB'nin tamamında AB dışı göçmenlerin %25'ini oluşturan Türkler ile buldukları ülkelerin insanları arasındaki sosyal uyum sorunları günümüzde de devam etmektedir.

4.3.b.ii. Transit Ülke Türkiye: Düzensiz Göç Yönetişimi

Kaynak ülke olarak Türkiye'den Avrupa'ya yapılan göçler yasal zemin içinde, genellikle ikili antlaşmalar sonucu gerçekleşen göçlerdir. Türkiye'nin iç pazarında artan işgücü ihtiyacını karşılamak adına işçi göçmen ihraç etme politikası, daha sonraları terk edilmiştir (Yıldız 2012, 152). 1980'lerin başından itibaren Asya ve Afrika ülkelerinde artan istikrarsızlık neticesinde kitlesel akın halinde Türkiye'ye göç

⁴⁹ T.C. Dışişleri Bakanlığı, *Yurtdışında Yaşayan Türk Vatandaşları*, <http://www.mfa.gov.tr/yurtdisinda-yasayan-turkler..tr.mfa> , (Erişim: 15.04.2017)

⁵⁰Bu yasa ile 31 Ekim 1983 ve 30 Haziran 1984 tarihleri arasında ana yurtlarına dönmeyi kabul eden Türklere 10.500 Mark tutarında ödeme, reşit olmayan çocuklar için de 1.500 Mark ödeme öngörülüyor, ayrıca dönecek kişilerin emeklilik kesintilerinin de iadesini içeriyordu (Erkayhan 2008, 52).

edenlerin önemli bir bölümü, Türkiye’de kısa süre kalarak yasadışı yollardan Avrupa’ya geçiş yapmayı tercih etmişlerdir. 1990’ların başında da, AB tarafından tehdit olarak algılanan, AB’ye komşu ülkelerden gelen bu istenmeyen göçmenler için transit göç terimi kullanılmaya başlanmıştır (Topcuoğlu 2016, 4). 1995 yılındaki Uluslararası Göç Örgütü (IOM) raporunda⁵¹ Türkiye transit göç ülkesi olarak tanımlanarak gelişmekte olan ülkelerden binlerce göçmenin Avrupa’ya ulaşmak için kullandığı güzergâh olarak belirtilmiştir.

Transit göç çoğunlukla düzensiz göç ile ilişkilendirilmiştir (Düvell 2012, 417). Düzensiz göç akışının önüne geçmekteki kararlılık, göç ve iltica politikalarının güvenleştirilmesine neden olmuştur. Cenevre Sözleşmesinde yer alan, ülkesini terk eden kişinin gittiği herhangi bir ülkede sığınma başvurusu yapabilmesi ve mülteci statüsü alabilmesi hakkının yerine; transit göç hareketlerinde sığınmacıların girdikleri ilk güvenli ülkede iltica başvurusu yapabilmeleri koşulu getirilmiştir (Topcuoğlu 2016, 5). AB içerisinde bu konu ile ilgili düzenleme, 1990’da imzalanan ve 1997’de yürürlüğe giren Dublin Sözleşmesi ile düzenlenmiştir. Bu amaçla düzensiz göçün yönetimini sağlamak için Schengen Bilgi Sistemi geliştirilmiştir.

En önemli transit göç rotalarından birisi haline gelen Türkiye’nin göç ve iltica politikaları küresel göç yaklaşımlarından etkilenecek daha kısıtlayıcı, kontrollü ve güvenleştirmeye dayalı bir hale gelmiştir (Dromgold 2015, 41). 1994 yılında çıkarılan İltica Yönetmeliği, göç ve iltica politikalarındaki yeni yaklaşımı yansıtmaktadır. Ulusal güvenlik kaygılarını ön plana çıkararak, düzensiz göçmenler konusundaki yaptırımları kendi kurumları tarafından belirleme sürecine giren Türkiye’nin bu tutumu, AB’nin sahip olduğu güvenleştirmeye dayalı göç ve iltica

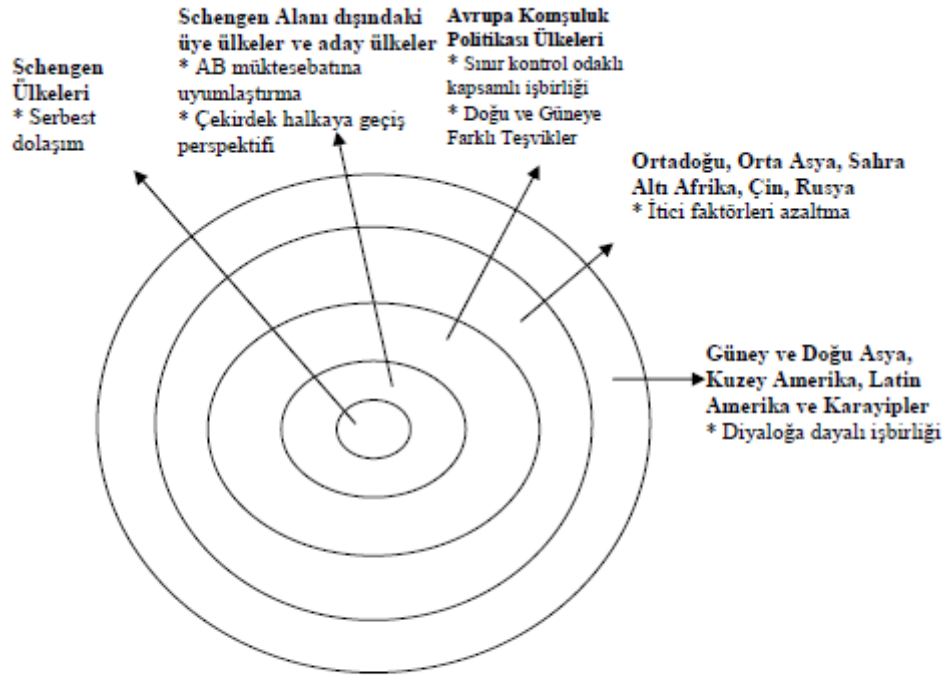
⁵¹IOM, *Transit Migration in Turkey*, Cenevre, 1995.

yaklaşımının bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Düzensiz göç ile mücadele konusu, Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde, AB'nin üzerinde en fazla durduğu konulardan birisi olmuştur (Somuncu 2006, 147). Bunun nedeni, 1995-2009 yılları arasında Türkiye'de yakalanan 800.000 civarındaki düzensiz göçmenin yarısına yakınının transit göçmen olmasıdır (Semşit 2010, 252). Bu sebeple Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde gerçekleştirilen yasal düzenlemeler, genellikle düzensiz göç ile mücadele alanında gerçekleşmiştir. Bunun uygulamadaki sonucunda ise, düzensiz göçmenlerin AB dışında tutulduğu dışsallaştırma anlayışı etkili olmuştur.

4.3.b.iii. Hedef Ülke Türkiye: AB Göçünün Dışsallaştığı Yer

Transit göç kavramı, AB göç politikalarının 'ulus-aşırılması' ve 'dışsallaştırılması' neticesinde komşu ülkelerde göç kontrolüne ilişkin kapasite geliştirilmesi amacıyla 1990'ların başında göç konusundaki yazına girmiştir (Tavas 2015, 19). Güvenlik tehdidi olarak algılanan transit göç tehlikesine karşı AB'ye komşu ülkelerin istenmeyen göçü AB sınırlarından uzak tutmaları (Topcuoğlu 2016, 4), AB göç ve iltica politikalarının öncelikli hedefi haline gelmiştir. 11 Eylül sonrasında uluslararası göç hareketlerinin terörizm ile ilişkilendirilmesi neticesinde, AB göç ve iltica politikalarında güvenlik boyutunun önemi daha da artmıştır. Ortaya çıkan Avrupa Kalesi tartışmaları ile AB sınırları içerisine göçmen girişinin önemli ölçüde kısıtlandığı, belirsiz dış sınırlar nedeniyle AB politikalarının üye ülkelere ihracı ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Önemli transit göç rotalarından birisi olan Türkiye ile AB arasındaki göç ve iltica alanındaki konular da, bu dinamikler çerçevesinde belirlenmektedir.

1992 yılında tamamlanan tek pazar ile ekonomik bütünleşmesini gerçekleştiren AB'nin evrildiği bir sonraki aşama, genişleme yoluyla siyasi bütünleşmeyi sağlamak, sınırları belirgin hale getirmek olmuştur. Sağlanan iktisadi bağıllık ile AB'ye üye devletlerin sahip oldukları yetkileri başka bir düzeydeki yetkiliye devretmesini mecbur kılan AB yönetişimi (Tangör 2004, 257) ile göç ve iltica politikalarında çok aktörlü ve çok düzeyli özelliklerde politikalar belirlenmiştir. Bu dönemde AB'nin kurmuş olduğu merkez-çevre yapısı (Buzan ve Waever 2003, 353) göç ve iltica politikalarında iç içe geçmiş halkalar modeli olarak adlandırılan, en iç halkada serbest dolaşımın mümkün olduğu, dış halkalara çıktıkça göçün kontrol altına alınıp dışarıda bırakılmasının amaçlandığı model aşağıda gösterilmektedir.



Kaynak: Avusturya Dönem Başkanlığı tarafından 1998 yılında açıklanan Strateji Belgesi temelinde, AB'nin üçüncü ülkelerle göç alanında işbirliğine ilişkin olarak 2007–2010 yıllarını kapsayan tematik programı ve Stockholm Programı'na göre hazırlanmıştır. Bkz. Austrian Presidency of the European Council, 1998; European Commission, 25.09.2007; Council of the European Union, 2.12.2009.

Grafik 4.1. Göç Politikaları Açısından AB'de İç İçe Geçmiş Halkalar Modeli (Semşit 2010, 244)

İkinci halkada yer alan Türkiye'ye yönelik düzensiz göç akışı yalnızca transit göç amacıyla değildir. Türkiye'ye gelen düzensiz göçmenlerin yarısından fazlası da, hedef ülke olarak belirledikleri Türkiye'de yaşamaktadırlar. Türkiye'nin görece liberal vize politikaları ve kayıt-dışı ekonomik sektörün büyüklüğü, düzensiz göçmenleri Türkiye'ye çeken özelliklerdir. Buna rağmen Türkiye'nin düzenlenmiş bir göç rejiminin olmayışı ve göçmenlerin uzun süre kalışları için sınırlayıcı kurallar belirlemesi (Erder ve Kaşka 2012, 121), göçmenleri Avrupa'ya iten nedenler olmaktadır. AB göçünün dışsallaştığı yer olarak Türkiye'nin göç rejiminin belirlenmesi ve 1994 İltica Yönetmeliği'nin uluslararası hukuka ters düşen hükümlerinin düzeltilmesi için Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinde göç ve iltica politikalarında düzenlemelere gidilmesi amaçlanmıştır. Düzensiz göçmenler için Türkiye'nin hedef ülke haline gelmesi ve bu göçmenlerin AB dışında tutulması adına yapılan en önemli uygulamalardan bir tanesi de AB üyesi ülkeler ile Türkiye arasında yapılan geri kabul antlaşmalarıdır. Ayrıca, Türkiye'nin liberal vize politikalarının Schengen düzenlemeleri ile uyumlaştırılması, Türkiye'nin göç alan bir ülke olmasını engellemek adına atılan adımlardan olmuştur.

4.3.c. Türkiye'nin AB Müktesebatına Uyum Sürecinde Göç ve İltica Alanında Geliştirdiği Politikalar

1999 yılında AB'ye aday ülke statüsü elde eden Türkiye, katılım sürecinde hukuksal düzenlemelerini AB'nin ilkelerine uyumlu hale getirmektedir. AB'nin, "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" boyutu içerisine dâhil ettiği göç ve iltica konuları da, iki tarafın yeni bir mevzuat oluşturma sürecinde politika geliştirdiği hususlardan birisidir. Göç ve iltica alanında Türkiye ile AB arasındaki politikaları belirleyen hususlar iki ana başlıkta toplanmıştır. Bunlardan ilki, Türkiye'nin AB üyelik müzakereleri sürecinde göç ve iltica konularını düzenleyen ve giderilmesi gereken

eksiklikleri içeren belgelerdir. İkincisi ise, Türkiye ile AB arasında anlaşmazlıkların en önemli nedenlerinden birisini oluşturan geri kabul anlaşmalarıdır.

4.3.c.i. Göç ve İltica Alanını Düzenleyen Belgeler

Türkiye'nin, AB'ye aday ülke statüsünü elde etmesi ile birlikte, göç ve iltica alanında yapılan düzenlemelerin takip edildiği ve geliştirilmesi istenen konuları içeren dört farklı belge mevcuttur. Bunlar, üyeliğe hazırlanma sürecini içeren Strateji Belgeleri, AB müktesebatına uyumlu gelişmelerin her yıl takip edildiği İlerleme Raporları, daha geniş çerçevede gelişmelerin incelendiği Katılım Ortaklığı Belgeleri ve Türkiye tarafından AB'nin istekleri doğrultusunda hazırlanan Eylem Planlarıdır.

Türkiye'nin iltica rejimini yeniden şekillendirmek için hazırlanan ilk belgeler, Strateji Belgeleridir. 1997'deki Lüksemburg Zirvesinde alınan karara karşı Türkiye'nin AB ile siyasi ilişkilerini askıya almasına rağmen AB Konseyi, Türkiye'nin AB'ye katılımını hazırlamaya yönelik "Türkiye için Avrupa Stratejisi" belgesini 4 Mart 1998'de hazırlamıştır. Komisyonun işbirliğine özel önem atfettiği belgede, Irak ve komşu bölgelerden AB topraklarına yönelen göç hareketleri ile ilgili eylem planı oluşturulduğuna dikkat çekilmiştir(Comission of the European Communities 1998, 8). Yasadışı göç konusu, Türkiye ile AB arasında ilk kez gündeme gelmiş ve işbirliği yapılacak konuların görüşüldüğü ilk resmi temas iki taraf arasında gerçekleştirilmiştir (Alan 2016, 113). Bu görüşmenin ardından Türkiye, AB Komisyonu'nun hazırladığı strateji raporuna cevap niteliğinde hazırladığı "Türkiye ile AB Arasında Gelişmekte Olan İlişkiler İçin Strateji" raporunun Adalet ve İçişleri başlığında, yasadışı göç konusundaki eğitim ve ekipman desteğini kapsayan projelerin desteklenmesi gerektiği(T.C. Dışişleri Bakanlığı 1998) vurgulamıştır.

İkinci olarak, AB tarafından hazırlanan İlerleme Raporları ile göç ve iltica alanında Türkiye'deki gelişmelerin değerlendirildiği yıllık değerlendirmeler mevcuttur. 1998 yılından itibaren, aday ülkelerin katılım yönünde kaydettiği ilerlemeler doğrultusunda her yıl düzenli rapor oluşturulması kararı üzerine, Türkiye için ilk ilerleme raporu 4 Kasım 1998 tarihinde yayınlanmıştır. Bu raporda, Türkiye'nin düzensiz göçmen akınını önlemek için yapılması teklif edilen geri kabul antlaşmalarını yapmayı reddetmesi ve 1951 Cenevre Sözleşmesine koyduğu coğrafi kısıtlamanın iltica mekanizmasını etkisiz hale getirmesi (Avrupa Komisyonu 1998), göç ve iltica alanındaki aktif işbirliği ihtiyacını gerekli kılan meseleler olarak değerlendirilmiştir. Türkiye'nin aday ülke olmadan önceki son İlerleme Raporu olan 13 Ekim 1999 tarihli belgede, önceki yıllara göre artış gösteren düzensiz göç edenlerin sayısına dikkat çekilerek, Türkiye'nin bu konuda Yunanistan ile görüşmeler başlattığı, Budapeşte sürecine⁵² katıldığı ve Uluslararası Göçler Bürosu ile işbirliği yaptığı belirtilmiştir(Avrupa Komisyonu 1999, 37).

Türkiye'nin Aralık 1999 tarihinde yapılan Helsinki Zirvesinde 'Birliğe katılımı mukadder bir aday devlet' statüsünü elde etmesi ile göç ve iltica konularındaki politika ve uygulamaları, AB ile bütünleşme çerçevesinde yeniden şekillenmiştir. 2000 yılındaki Türkiye İlerleme Raporunda göç ve iltica alanının, 24. Başlık olan "adalet ve içişleri sahasında işbirliği" kapsamında ele alınacağı belirtilmiştir. Bir önceki yıla göre Avrupa'ya yönelen düzensiz göç hareketinin engellenmesine yönelik ciddi bir adımın atılmadığı belirtilerek, Türkiye ile AB arasında "Sınırların Aşılması ve Göç Üzerine Bilgi, Tartışma ve Değişme Merkezi" çerçevesinde bir toplantının yapıldığı belirtilmiş

⁵² 50 ülke ve 10 uluslararası örgütün dahil olduğu, göç meselelerinde bilgi alışverişi ve uygulamaların paylaşıldığı oluşum. Daha fazla bilgi için bkz. <https://www.budapestprocess.org/> (Erişim:25.04.2017).

ve aynı zamanda iltica alanında Türkiye'nin, BMMYK ile yakın işbirliği içerisinde olduğundan söz edilmiştir (Avrupa Komisyonu 2000, 47).

Türkiye'nin AB müktesebatına uyumlu göç ve iltica politikalarını takip eden üçüncü belge, Katılım Ortaklığı Belgeleridir. 2000 yılı Türkiye İlerleme Raporu ile aynı anda açıklanan "Türkiye için Katılım Ortaklığı" tasarısı, 8 Mart 2001 tarihinde AB Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Düzensiz göçü önlemek için, göç konusundaki AB Mevzuatı ve uygulamalarının benimsenmesi ile sınır yönetimini güçlendirerek Schengen Sözleşmesinin uygulanmasına hazırlık (AB Konseyi 2011), göç ve iltica konularında düzenlenecek başlıca hususlardır. Tasarıya göre ayrıca, Türkiye tarafından 1951 Cenevre Sözleşmesi için getirilen coğrafi kısıtlamanın kaldırılması ve mülteciler için ikamet ve sosyal destek birimlerinin geliştirilmesi (AB Konseyi 2011) amaçlanmaktadır. Bu değişimleri gerçekleştirmek için eğitim programlarının gerçekleştirilmesi, kamu yönetiminin modernizasyonu reformunun tamamlanması ile bölgesel düzeyde işlevsel yapılar ile mevcut idari yapıların güçlendirilmesi (AB Konseyi 2011), göç ve iltica alanında yönetişimin sağlanabilmesi için izlenecek yöntemler olarak sıralanmıştır. 2001 yılının Türkiye İlerleme Raporunda mevcut eksikliklerin devam ettiği vurgulanırken, dış sınır kontrollerinin güçlendirilmesi konusunda, çeşitli Bakanlıklar ve kurumlar arasında işbirliği ve koordinasyon sürecinin başlatıldığı belirtilmiş ve Schengen Bilgi Sistemine katılımı ilgili mevzuat hazırlıklarına girilmiştir (Avrupa Komisyonu 2011, 80). 2003 yılında hazırlanan AB Katılım Ortaklığı Belgesi ile sınır yönetimi, iltica ve göç konularında strateji ve eylem planı oluşturmak için Türkiye'ye yardım edileceğinden (DPT AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü 2003) söz edilmiştir. Bu yardımın gerçekleştirilmesi amacıyla Türkiye'de göç ve iltica ile ilgilenen kurum ve kuruluşların temsil edildiği İltica, Göç ve Dış Sınırlar Görev Gücü bünyesinde kurulan çalışma grupları tarafından

strateji belgeleri hazırlanmıştır. AB'nin Türkiye'nin göç ve iltica alanındaki gelişmelerini değerlendirdiği diğer Katılım Ortaklığı Belgeleri, 2006 ve 2008 yıllarında yayınlanmıştır.

Türkiye ile AB arasında birbirine uyumlu göç ve iltica mevzuatı oluşturma yolundaki dördüncü belge, Türkiye'nin hazırladığı Ulusal Eylem Planlarıdır. İlk olarak 2001 yılında AB tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'ne cevap niteliğinde hazırlanan "2001 yılı Ulusal Programı"⁵³, AB müktesebatının gerektirdiği göç ve iltica düzenlemelerinin yerine getirileceği taahhüdünü içermektedir. Türkiye'nin göç politikasıyla AB müktesebatında yer alan göç kavramlarının birbirinden oldukça farklı olduğunun kabul edildiği Ulusal Eylem Planında, coğrafi kısıtlamanın kaldırılması konusunda aşağıdaki şartlara bağlamıştır:

Türkiye'ye Doğusundan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde, gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesine ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerine bağlı olarak değerlendirileceği (TC Bakanlar Kurulu 2001, madde 4.25.2).

2003 yılı Ulusal Eylem Planında, bu strateji belgeleri çerçevesinde AB ile uyum çalışmaları, eğitim, yeniden yapılandırma ve mevzuat konusunda bir dizi çalışma yürütüleceği beyan edilmiştir. AB müktesebatı ile uyum içerisinde hedeflenen yasal düzenlemeler ile "İltica Yasa Tasarısı", "Yabancılar Yasa Tasarısı", "Pasaport Kanununda Değişiklik Tasarısı" ve "Sınırdışı Yönetmeliği" nin en kısa zamanda oluşturulması hedeflenmiştir. Türkiye'nin iltica ve göç işlemlerinde AB müktesebatı uyumunun sağlanması amacıyla AB 2002 yılı Mali İşbirliği Programlaması

⁵³ Tam adı; Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile «Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesi»ne ilişkin 19/03/2001 tarih ve 2001/2129 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (24 Mart 2001 tarihli ve 24352 (Mükerrer) sayılı T.C. Resmî Gazete).

kapsamında Danimarka-İngiltere Konsorsiyumu ile İltica-Göç Eşleştirme (*Twinning*) Projesini 08.03.2004 tarihinde uygulamaya koymuştur (Güner 2007, 86). Türkiye'nin iltica, göç ve yabancılara ilişkin mevcut kurumsal yapı ve yasal mevzuatı hakkında değerlendirmeler ve boşluk analizi çalışmalarını kapsayan bu projenin uygulanması için, 2 Aralık 2004 tarihinde ilgili bakanlık, kurum ve kuruluş yetkililerinden oluşan bir "İltica-Göç Eylem Planı Görev Gücü" oluşturulmuştur. Bunun sonucunda, 2005 yılında da İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı hazırlanmıştır (Tavas 2015, 301).

25 Mart 2005'te yayınlanan İltica ve Göç Ulusal Eylem Planında hedeflenen öncelikler; iltica ihtisas biriminin oluşturulması, göç alanında kurumsal yapılanma, iltica ve göç alanında çalışacak personelin istihdamı ve eğitimi (T.C. İçişleri Bakanlığı 2005, 25-27) konularıdır. Ayrıca Eylem Planında AB müktesebatına uygun göç ve iltica politikalarının oluşturulması için, AB Mali Yardım Programları kapsamında iltica ihtisas birimi oluşturulmadan önce gerekli teknik ve fiziki alt yapının tamamlanması amacıyla belirli projelerin hayata geçirilmesi amaçlanmaktadır (T.C. İçişleri Bakanlığı 2005, 25-27). Bu doğrultuda sığınmacı kabul sistemi oluşturulması, geri gönderme merkezlerinin tesisi gibi hususlar gündeme getirilmiştir. Kitlemel akın ve geçici koruma durumları gerçekleştiğinde, AB Konseyi geçici koruma yönergesi doğrultusunda hareket edileceği (T.C. İçişleri Bakanlığı 2005, 30), Eylem Planı ile karara bağlanmıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesine getirilen coğrafi kısıtlamanın kaldırılması için çalışmaların başlatılacağı beyan edildiği eylem planında, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarına zarar verilmeyecek şekilde bir çözüm arayışından söz edilmiş (T.C. İçişleri Bakanlığı 2005, 30), ancak coğrafi kısıtlamanın kaldırılması için 2003 Ulusal Planında öne sürülen şartlar muhafaza edilmiştir. AB katılım müzakerelerinin tamamlanmasına paralellik arz edecek şekilde gerekli koşulların ve projelerin gerçekleşmesi durumunda, coğrafi kısıtlamanın

kaldırılmasına yönelik bir önerinin 2012 yılında TBMM'ye sevk edilmesi öngörülmüştür (T.C. İçişleri Bakanlığı 2005, 38). Türkiye'nin AB'ye katılımı yolundaki en önemli gelişmelerden bir tanesi, 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılan katılım müzakereleri ile gerçekleşmiştir. Göç politikası alanına ilişkin konular, katılım müzakerelerinin 24. Başlığı olan "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" faslı içerisinde yer almaktadır.

1999-2005 tarihleri arasındaki Avrupalılaşıma süreci içerisinde göç ve iltica politikalarında ve uygulamalarında büyük bir dönüşüm içerisine giren Türkiye'nin (İçduygu 2007, 216) AB'ye üyelik süreci, 2006 yılında Kıbrıs sorunu sebebi ile müzakerelerin durdurulmasının gündeme gelmesi ile birlikte inişli çıkışlı bir grafik izlemiştir (Bürgin 2016, 109). Ocak 2006'daki AB Katılım Ortaklığı Belgesinde, Göç ve İltica Konusunda Ulusal Eylem Planının uygulanması ve yasadışı göçle mücadele konusunda işbirliği (AB Konseyi 2006) çabalarının sürdürülmesi yönündeki niyet beyanına rağmen aynı yılın sonundaki İlerleme Raporu'nda, Eylem Planı ile ilgili bir ilerleme kaydedilemediği (Avrupa Komisyonu 2006, 80) belirtilmiştir. 2007'deki İlerleme Raporu'nda, Ulusal Eylem Planının eşgüdümü ve etkin biçimde uygulanmasını sağlamakla sorumlu görev gücünün yeniden faaliyete geçirildiği belirtilmiş ve gerekli hukuki reformların en kısa süre içerisinde gerçekleştirilmesi gerektiği (Avrupa Komisyonu 2007, 64) beyan edilmiştir. Bununla birlikte, coğrafi sınırlamanın kaldırılması ve iltica konusunda yeni bir mevzuatın gerekliliği vurgulanmış ve 'vize politikası', 'dış sınırlar ve Schengen' başlıkları ayrı paragraflarda değerlendirilerek sınırlı ilerlemeler kaydedildiğinden (Avrupa Komisyonu 2007, 65) söz edilmiştir. Söz konusu eksiklikleri gidermek için Ulusal Eylem Planı'nın uygulanması gerekliliği, AB Komisyonu tarafından 2008 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde yeniden vurgulanmıştır. 2008 yılı İlerleme Raporu'nda, düzensiz göçle

bağlantılı sınır görevlerinden sorumlu birimleri bir araya getiren üst düzey bir çalışma grubunun kurulması önemli bir gelişme olarak değerlendirilirken, göç alanında hizmet veren personelin eğitiminin ve göç konusunda uygun bir veri sisteminin bulunmaması konuları olumsuz gelişmeler olarak değerlendirilmiştir (Avrupa Komisyonu 2008, 72-73). İltica yönetim birimi kurmak adına başlatılan iç idari işlemler ile idari yapının modernizasyonu yönündeki yoğun çabalardan bahsedilerek, Türkiye’ye artan sayıdaki iltica başvuruları (Avrupa Komisyonu 2008, 74) nedeniyle bu çabaların uygun yasal düzenlemelere dönüşmesi beklenilmektedir. Entegre sınır yönetimi stratejisinin ve Schengen mevzuatının önemi de ön plana çıkarılarak, bu konularda AB mevzuatına uyum sağlanamamasına çözüm olarak daha yakın sınır ötesi işbirliği (Avrupa Komisyonu 2008, 75) önerilmektedir.

AB’ye uyum sürecindeki gereksinimlerin karşılanıp karşılanmadığını belirlemek ve gerekli hukuki ve kurumsal yapının oluşturulmasına yönelik çalışmaları yürütmek (Alan 2016, 75) maksadı ile, Türkiye tarafından 15 Ekim 2008 tarihinde *İltica ve Göç Bürosu* kurulmuştur. Bir gün sonra ise, AB’nin ortak göç ve iltica politikaları yürütmesi için yol haritası niteliğinde *Avrupa Göç ve İltica Paketi*⁵⁴ kabul edilmiştir. Meydana gelen değişiklikler, Türkiye-AB ilişkilerinde göç ve iltica konularının yeni yetkili birimler ve yasal çerçeve altında ele alınmaları ile sonuçlanmıştır. Aralık 2008’de yayınlanan Ulusal Program ile Türkiye, öncekilerinden farklı olarak, iltica ve göç konularındaki mevzuatın “mevcut coğrafi kısıtlamanın korunması suretiyle” AB müktesebatına uyumlu hale getirileceğini (T.C. Bakanlar Kurulu 2008, 260) beyan etmiştir. Böylece, daha önce 2012 yılında kaldırılması amaçlanan coğrafi kısıtlamanın devam edeceği yönünde görüş bildirilmiştir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı’na bağlı yeni bir

⁵⁴ Paktnın içeriği için bkz. Council of the European Union: Brussels European Council (15 and 16 October 2008) Presidency Conclusions, 14368/08 CONCL 4.

göç ve iltica biriminin tesis edilmesi, İltica Kanunu ve Yabancılar Kanunu çıkarılması için 2009-2010 yılları hedeflenmiştir (T.C. Bakanlar Kurulu 2008, 259-262).

Eylül 2009’da Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) tarafından karara bağlanan Abdolkhani ve Karimnia-Türkiye davasında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ndeki (AİHS) onur kırıcı muamele yasağı’, ‘mahkemeye etkin başvuru hakkı’ ve ‘özgürlük ve güvenlik hakları’ hükümlerinin ihlal edilmesi nedeniyle, Türkiye aleyhine tazminat kararının alınması ve gerekçe olarak da mevzuattan kaynaklanan önemli yapısal sorunların işaret edilmesi (Alan 2016, 213), Türkiye’nin göç ve iltica yaklaşımını etkileyen bir başka gelişme olmuştur. Bununla birlikte, Ekim 2009’da Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserinin yayımladığı *Siyasi Sığınmacıların ve Mültecilerin İnsan Hakları* konulu raporunda Türkiye’nin karşılaştığı düzensiz göç hareketlerinin karma yapısına uygun iltica süreci uygulamalarına engel teşkil eden hukuki boşlukların beyan edilmesi (Alan 2016, 216), bu alanda reform ihtiyacını ortaya çıkaran bir başka gelişme olmuştur. 2009 yılı içerisinde açılması beklenen, göç ve iltica konularını içeren ‘Adalet, Özgürlük ve Güvenlik’ başlıklı 24. Fasil açılmamıştır ve bu alanda Türkiye-AB ilişkilerini olumsuz etkilense de, 2009 İlerleme Raporunda vurgulanan Türkiye’ye yönelik artan düzensiz göç akınının yarattığı transit ülke olma durumu (Avrupa Komisyonu 2009, 73), AB açısından işbirliğini zorunlu kılan etken olmuştur. Bu bağlamda 2010 İlerleme Raporunda belirtilen, Türkiye ile FRONTEX arasında bir çalışma antlaşmasının akdedilmesi için müzakerelerin sürdürülmesi (Avrupa Komisyonu 2010, 84), AB açısından büyük önem teşkil etmektedir. Türkiye tarafından Şubat 2010’da kurulan Yasadışı Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu ve Mayıs 2010’da kurulan Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu (Avrupa Komisyonu 2010, 81), dış sınırların korunması konusunda İlerleme Raporunda yer alan sınırlı gelişmenin unsurlarından

birisi olmuştur. Bu dönemde Türkiye-AB ilişkilerinde göç ve iltica alanında belirleyici olan hususlar, İltica ve Göç Görev Gücü, IOM ve BMMYK ile istişare halinde hazırlanan Yabancılar Kanunu'nun hazırlanma süreci ve AB tarafından gündeme getirilen geri kabul antlaşmasının müzakere edilmesidir.

4.3.c.ii. Geri Kabul Antlaşmaları

Schengen müktesebatı içerisinde düzensiz göç konusunu düzenleyen husus olan geri kabul antlaşmaları, AB sınırları içerisine yasadışı yollardan giriş yapan kişileri antlaşma yapılan üçüncü ülkelere geri göndermeyi içermektedir. AB üyelerinin göçü kontrol altına almak için kullandıkları en eski araç olan geri kabul antlaşmaları, AB'ye üyelik için aday devletlerin düzensiz göç aldıkları üçüncü ülkeler ile yapması zorunlu olan işbirlikleridir. İlk kez 1994 tarihinde Konsey önerisi ile AB üyelerinin üçüncü ülkeler ile geri kabul üzerine ikili antlaşmalar⁵⁵ yapmaları hususunda anlaşılmış ve Amsterdam Sözleşmesi'nde de ilk kez düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesi konusundaki AB politikalarında yetki uzlaşısı sağlanmıştır. Türkiye'nin de AB'ye adaylığı süresince geri kabul antlaşmaları, Türkiye'nin hem üçüncü ülkeler ile hem de AB'nin kendisi ile imzalamasının şart koşulduğu (Apap, Corraera ve Kirişçi 2004, 9), göç ve iltica alanındaki ilişkileri belirleyen dinamiklerden birisi olmuştur.

1997 yılı sonbaharında Cirefi Dış Sınırlar ve Göç Çalışma Grubu tarafından sunulan "Irak kaynaklı göç hareketleri" konulu rapor, Türkiye ile geri kabul meselesinin ilk gündeme geldiği AB belgesidir (Alan 2016, 111). Raporda Türkiye'nin işbirliğinden kaçınması nedeniyle sığınmacıların ülkelerine geri gönderilemediği kaydedilmiştir. Çözüm olarak, Türkiye-AB Ortaklık Antlaşmasına düzensiz göçmenlerin geri kabulüne ilişkin madde eklenmesi öngörülmüştür. Türkiye'nin AB'ye adaylık statüsü

⁵⁵ AB'nin geri kabul antlaşmaları için bkz. Council Recommendation concerning a specimen bilateral readmission agreement between a member state and a third country, 30 November 1994, OJ C 274/20.

elde ettiği 1999’da açıklanan İlerleme Raporunda “Türkiye’nin geri kabul antlaşmaları imzalanmasına itirazı ciddi bir güçlük olmaya devam etmektedir” (Avrupa Komisyonu 1999, 37) ifadesi yer almıştır. Buna rağmen Türkiye, 2001 yılında komşu ülkeleri ve sınırlar arası geçişin yoğun olduğu Yunanistan ve Suriye ile geri kabul antlaşmaları imzalamıştır. Eylül 2001’de Suriye ile yapılan antlaşma neticesinde 854 düzensiz göçmen Suriye’ye geri gönderilirken, Suriye’den Türkiye’ye 18 göçmen gönderilmiştir (Apap, Corraera ve Kirişçi 2004, 22).

Ortak yasadışı göçle mücadele politikasının hedeflerini belirleyen AB’nin Adalet ve İçişleri Konseyi, 28 Kasım 2002 tarihli toplantısında AB Komisyonu’nu, Türkiye’yle geri kabul antlaşması müzakere etmek için yetkilendirilmiştir (Alan 2016, 141). 2003 yılı AB Katılım Ortaklığı Belgesinde, geri kabul antlaşmasının en kısa zamanında sonuçlandırılması (Avrupa Komisyonu 2003, 15) hedeflenmiştir. Türkiye’nin 2005 yılı İltica ve Göç Ulusal Eylem Planında, kısa vadede Avrupa Komisyonu ile bir geri kabul antlaşmasının müzakere edilmesini beyan etmesi (T.C. İçişleri Bakanlığı 2005, 4) ile aynı yıl çalışmalar başlamıştır. Türkiye’nin geri kabul antlaşmasına yönelik endişeleri, külfet paylaşımı ve mülteci hareketliliklerinde hedef ülke olma ihtimalleri üzerinedir ve bu nedenle geri kabul konusunda işbirliği düzeyi bir süre sınırlı kalmıştır (Alan 2016, 142). Bunun yerine Türkiye, liberal vize politikaları konusunda kısıtlamalara giderek ve entegre sınır yönetimi stratejisini benimseyerek düzensiz göçü önleme çabası içerisine girmiştir. Ancak yasa dışı göçün sayısının giderek artış göstermesi ve bunun AB açısından giderek artan bir tehdit haline dönüşmesi neticesinde 2009 yılından itibaren Türkiye ile AB, geri kabul antlaşmasının yeniden müzakere etmek için bir araya gelmiş ve Mayıs 2010 tarihinde taslak metin üzerinde mutabakata varılmıştır. Vize muafiyeti görüşmelerinin de paralellik arz edecek şekilde sürdüğu geri kabul müzakereleri 2011 yılında

tamamlanmıştır ancak daha sonrasında Türkiye-AB ilişkilerindeki durağan süreç ve Suriye’de başlayan iç karışıklık nedeniyle, geri kabul antlaşma metninin ortaya çıkması ertelenmiştir.

4.4. Türkiye’deki Göç ve İltica Rejiminin Belirlenmesine Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği’nin Birlikte Sunduğu Katkılar

Soğuk Savaş’ın sona ermesinin ardından dünyanın çeşitli bölgelerinde başlayan çatışmalar nedeniyle yerinden edilmiş kişilerin sayısının artması ve bu yerinden edilen kişilerin göç ettikleri devletlerin güvenliklerine tehdit teşkil eden düzensiz göçmenler olarak nitelendirilmesi, küreselleşme olgusu ile birleşince, göç ve iltica konularının uluslararası düzeyde ele alınmaya başlanmıştır. Daha önceleri ulusal politikalar ile şekillendirilen göç ve iltica konularında, 1990’lı yıllardan itibaren uluslararası işbirliği anlayışı da gelişmiştir. Türkiye’nin göç ve iltica konularında mevzuat geliştirme ihtiyacı ile ortaya çıkan 1994 İltica Yönetmeliği’nin ulusal güvenlik odaklı niteliği ile başka sorunları beraberinde getirmesi (Alan 2016, 5), Türkiye’nin de bu konuda uluslararası işbirliğine ihtiyaç duymasına yol açmıştır. Bu işbirliği ortamında Türkiye, genellikle ülkeye gelen yabancıların iltica usullerinin belirlenmesi konusunda BMMYK ile ortaklık kurmakta iken, AB müktesebatına uyum sürecinde Türkiye ile AB arasında düzensiz göç akınlarının önlenmesi konusunda işbirliği konuları ön plana çıkmıştır. İkili işbirliklerinin yanı sıra, Türkiye’nin göç ve iltica politikalarında uluslararası standardı sağlaması adına bu üç aktörün bir araya gelerek yürüttüğü çalışmalar da mevcuttur. Bu çalışmalar, üç aktörün bir araya gelerek Türkiye’deki iltica kapasitesini fiziki ve teknik olarak arttırmayı amaçladığı projeler ile Türkiye’de bürokrat ve akademisyenlerin göç ve iltica alanında uzmanlaşmalarının amaçlandığı teorik katkıları içermektedir.

Türkiye, AB ve BM'nin göç ve iltica konularında bir araya gelmeleri, bu konuların küresel düzeyde müzakere edilmesiyle başlamıştır. 1998 yılında kurulan ve kuruluşlar arası aktörlerce oluşturulan ilk küresel göç müzakereleri olma özelliği taşıyan “Uluslararası Göç Politikası Programı” (Dönmez Kara 2015, 93), yeni dönemde BM'nin destekleyici nitelikte olduğu işbirliği oluşumlarına bir örnektir. Göç yönetimi konusunda Hükümetlerin kapasitelerinin güçlendirilmesi ile bölgesel ve göçmenlerin korunması için bölgesel ve uluslararası işbirliklerinin güçlendirilmesini amaçlayan Program kapsamında 2004 yılına dek yapılan 16 bölgesel toplantı ile politika yapıcılara; göç kapasitesinin inşası, uygulama odaklı eğitim ve işbirliğinin geliştirilmesi konularında çalışmalar (United Nations Institute for Training and Research International Migration Policy Programme. 2004) yapılmıştır. Bu işbirliği anlayışının Türkiye'deki ilk uygulaması, 1997 yılında AB'nin fonladığı eşleştirme projesi çerçevesinde BMMYK tarafından uygulanan “Türkiye'deki İltica Sisteminin Geliştirilmesi Projesi” olmuştur. Proje kapsamında Türkiye'deki güvenlik uzmanlarının, göç ve iltica konularındaki farkındalığını arttırmak amacıyla eğitimler verilmiştir (Benam 2011, 215).

Türkiye'deki iltica sisteminin güçlendirilmesini hedefleyen bir başka proje ise, BMMYK Türkiye Ofisi ile Göç ve İlticadan sorumlu Avrupa Birliği Üst Düzey Çalışma Grubunun sağladığı eş finansman ile gerçekleşen “Göç ve İltica Konusunda Üst Düzey Çalışma Grubu Projesi”dir. Nisan 2002-Şubat 2004 döneminde gerçekleşen bu projenin ile “BMMYK tarafından gerçekleştirilen Mülteci Statüsü Belirleme görevini güçlendirmek”, “BMMYK'nın Menşeye Ülke Hakkında Bilgi Sistemini güçlendirmek”, “İltica Konusundaki En iyi Uygulamalar Hakkında Araştırma”, “Mülteci Koruma Konusunda Hükümet Görevlileri için Eğitim”, “Hükümet

Görevlileri için Çalışma Gezisi” ve “Hükümet İltica Prosedürü için Destek”⁵⁶ konularında çalışmalar yürütülmüştür. Bu projenin devamı niteliğinde olarak Ocak 2004-Eylül 2006 döneminde gerçekleştirilen proje ile de bir önceki projede çalışılan konulara ek olarak, “Sivil Toplumun Mültecilere Koruma ve Bakım Sağlamasına Katılımı”⁵⁷ konusunda çalışmalar yürütülmüştür.

2006 yılında deklare edilen BM ile AB arasında kalkınma ve insani konularda işbirliğini içeren ortaklık belgesinde, iltica ve göç konularında üye devletler, aday devletler ve üçüncü ülkelere yönelik AB kapasitesinin artırılması hedeflenmiştir (BM 2006, 10). AB’nin bu doğrultudaki BM hedeflerini desteklediği, 2004-2008 yılları arasındaki “Göç ve İltica Alanlarındaki Üçüncü Ülkelere Finansal ve Teknik Yardım Programı” çerçevesinde, çatışmaların önlenmesi ile finansal ve teknik yardım projeleri (Kirchner ve Sperling 2007, 53) ile yasa dışı göç hareketlerinin kontrol altında tutulması amaçlanmıştır. Benzeri işbirliği yöntemleri ile AB ve BM, Türkiye’deki iltica sisteminin güçlendirilmesine yönelik personel eğitimi ve tesislerin inşa edilmesi projeleri ile Türkiye’nin iltica ve göç alanında çıkaracağı yasal düzenlemenin içeriğinin oluşturulmalarına katkı sağlamıştır.

BM ile AB’nin, Türkiye’nin göç ve iltica rejimini belirlemesine sunduğu ikinci katkı, Türkiye’de iltica rejiminin belirlenmesine yardımcı olacak teorik katkıyı sunmak üzerinedir. Bu katkıların başlıca içerikleri, iltica ve göç konularında kitaplar çıkarmak ve epistemik topluluk⁵⁸ oluşturmaktır. Türkiye’nin AB’ye üyelik süreci ile

⁵⁶ Daha detaylı bilgi için bkz. UNHCR, *Avrupa Komisyonu ile Ortaklaşa Finanse Edilen Göç ve İltica Konusunda Üst Düzey Çalışma Grubu Projesi-2*, <http://www.unhcr.org/turkey/home.php?content=97&page=18> , (Erişim: 03.05.2017).

⁵⁷ Daha detaylı bilgi için bkz. UNHCR, *Avrupa Komisyonu ile Ortaklaşa Finanse Edilen Göç ve İltica Konusunda Üst Düzey Çalışma Grubu Projesi*, <http://www.unhcr.org/turkey/home.php?content=96&page=18> ,(Erişim: 03.05.2017).

⁵⁸ Epistemik topluluk belli bir alana ilişkin politika konusunda kabul görmüş uzmanlığa ve yetkiye sahip uzmanların oluşturduğu bir ağıdır. Daha fazla bilgi için bkz. Peter M. Haas, ‘‘Introduction:

beraber göç ve iltica alanındaki politikalarda geçirdiği dönüşüme uyum sağlama konusunda BMMYK'nın giriştiği ilk katkı, Avrupa Komisyonu finansmanı ile 2001 yılında hazırladığı “Uygulayıcılardan AB İltica Müktesebatına Yönelik Yorumlar” başlıklı kitap ile gerçekleşmiştir. İltica alanındaki AB müktesebatı hakkında bilgilerin Türkçeye çevrildiği bu kitap ile Türkiye’de bu konular ile ilgilenen profesyonellerin bilgi edinmeleri amaçlanmıştır. İltica ve göç hakkındaki AB müktesebatında meydana gelen değişikliklere uyum sağlanması ve bu konularda ulusal eylem planı hazırlamakta olan Türkiye’ye yardım amacıyla, AB müktesebatının güncel listesi ve BMMYK'nın bu belgeler hakkındaki yorumlarını içeren “İltica ve Göç Mevzuatı” kitabı⁵⁹, 2005 yılında yayınlanmıştır. BMMYK Türkiye ve Türkiye İçişleri Bakanlığı'nın işbirliği ile İltica ve Göç Konulu Avrupa Birliği Eşleştirme Projesi Kapsamında finanse edilen bu kitap ile Türkiye'nin gelecekteki iltica ve göç sistemini şekillendirme yolunda ortaya çıkacak tartışmaların doğru çevirilere ve yorumlara dayandırılması (BMMYK Türkiye ve T.C. İçişleri Bakanlığı 2005, VI) amaçlanmıştır.

Devlet tercihlerine şekil verip, müzakere süreçlerini kolaylaştırma aracılığıyla ulusal politikaların uluslararası normları yakınsamasına neden olan epistemik topluluklar (Özçürümez ve Türkay 2011, 28) aracılığıyla Türkiye'nin göç ve iltica konularında karar alıcılarını etkilemek, BM ile AB'nin birlikte amaçladığı eylemlerdendir. 1994 İltica Yönetmeliği'nin ardından Türkiye’de kurulan BMMYK dış ilişkiler birimi, akademi dahil olmak üzere göç ve iltica alanındaki ulusal aktörlerle yakın işbirliği içerisine girerek, bu konularda yayınların yapılmasına ve politik karar alma süreçlerine dahil olmuştur (Özçürümez ve Türkay 2011, 38). BM ve AB

Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, Vol 46, No 1, 1992, pp. 1-35.

⁵⁹ BMMYK Türkiye ve Türk İçişleri Bakanlığı, *İltica ve Göç Mevzuatı*, Ankara, 2005, s. VI.

tarafından sağlanan girişimler ile akademi, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerden uzmanlaşmış kişiler, göç ve iltica alanında AB müktesebatına uygun olarak hazırlanmakta olan yasal düzenlemelerde ve projelerde Türkiye'deki bürokratik yetkililerin önde gelen çalışma ortakları olmuşlardır (Özçürümez ve Türkay 2011, 41).

Sonuç olarak, 1994 İltica Yönetmeliği ile göç ve iltica alanındaki yasal boşluğu doldurma arayışına giren Türkiye, zamanla BMMYK'nın yönlendirmesi ve AB üyelik sürecinin etkisi ile mevzuatta yer alan eksiklikleri giderme yolunda uluslararası işbirliğinden faydalanmıştır. Güvenlik yönetişimi unsurlarına uygun biçimde sağlanan bu işbirliği, genellikle işlevsel bir biçimde gerçekleşerek hükümetler dışı aktörler aracılığı ile uluslararası göçün zararlarının azaltılması (Dönmez Kara 2015, 49) ortak amacıyla ele alınmıştır. Ancak özellikle Türkiye ile AB'nin göç ve iltica konularında klasik güvenlik kaygıları ile hareket ederek sınırlara dayalı egemenlik çıkarlarını, BM'nin sıklıkla vurguladığı evrensel mülteci hukuku ilkelerine üstün tutmaları neticesinde, hem Türkiye'deki yasal düzenlemeler göç ve iltica alanındaki sorunlara kalıcı çözümler üretememiş hem de AB'nin amaçladığı düzensiz göçün önlenmesi mümkün olabilmıştır. Bu durum, Suriye'de başlayan iç karışıklık neticesinde ortaya çıkan uluslararası mülteci koruma krizi ile kendisini bir kez daha gösterecektir.

Bu bölümde, Türkiye'nin kuruluşundan itibaren iltica politikalarının belirgin özellikleri uluslararası ilişkilerde meydana gelen dönüşümlerden etkilenmesi çerçevesinde açıklanmıştır. İltica kabulü konusunda belirli toplumsal gruplara öncelik tanıyan Türkiye'nin iltica politikaları, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından kurulan BM düzeni içerisinde de benzer şekilde devam etmiş, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne coğrafi kısıtlama getirilmiştir. Bunun sonucunda BMMYK Türkiye'de paralel bir kayıt kabul sistemi kurarak, mülteci statüsü elde edemeyen kişileri üçüncü ülkelere yerleştirmek görevini üstlenmiştir. 1980'li yıllardan itibaren mülteci hareketliliklerinin artış

göstermesi nedeniyle, göç konusu özellikle Avrupa ülkeleri tarafından güvenlik gündeminin içine dahil edilmiştir. Avrupa'nın bütünleşme süreci ortaya çıktığında, Birlik düzeyinde belirlenen göç ve iltica politikalarında Türkiye'nin yasa dışı göçleri önleyici bir misyon taşıyan dışsallaştırıcı bir görevi ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin AB üyeliğine aday olması neticesinde, Türkiye'nin iltica sisteminin AB müktesebatı çerçevesinde evrensel standartlara uymasına yönelik çalışmalar başlatılmıştır. BMMYK, Türkiye'nin 1994 İltica Yönetmeliği çerçevesinde iltica sisteminin şekillenmesi konusunda Türkiye'ye destek sağlamaktadır. AB'nin yasal düzenlemelerine uyum sağlamak konusunda Türkiye'den beklediği yasa dışı göçü önlemek, geri kabul antlaşmaları yapmak, coğrafi kısıtlamanın kaldırıldığı bir iltica mevzuatı hazırlamak konularında taraflar çalışmalar yapmaktadır. Türkiye'nin iltica sisteminin güçlendirilmesi konusunda BM'nin rolü tarafları bir araya getiren projeler, evrensel iltica sistemi standartının belirlenmesi gibi konularda olmuştur. Türkiye ile AB ilişkilerinin göç ve iltica konularında önemli gelişmeler sağlanmış, AB'nin talep ettiği şekilde coğrafi kısıtlamanın kaldırıldığı bir iltica mevzuatının hazırlığı tamamlanmıştır. Ancak söz konusu yasal düzenlemelerin gerçekleşmesi, 2011 yılında Suriyelilerin kitlesel akın halinde Türkiye'ye gelmelerinden dolayı ertelenmiştir. Bir sonraki bölümde, aktörler arasında sağlanan bu işbirliğinin Suriyeliler konusunda giderek artan biçimde uygulamaları, yönetim yaklaşımı üzerinden açıklanacaktır. Yönetişim ilişkilerinin hedeflediği birliktelik, Suriyelilerin korkudan ve yoksunluktan arınma özgürlüklerini karşılama kapasitesi bakımından değerlendirilecektir.

BÖLÜM V

SURİYELİLERE YÖNELİK ULUSLARARASI KORUMA KRİZİNDE TÜRKİYE BİRLEŞMİŞ MİLLETLER VE AVRUPA BİRLİĞİ'NİN POLİTİKALARI

Türkiye'ye gerçekleşen mülteci hareketliliklerinde daha önce, mülteciler Türkiye'yi kısa süre içerisinde terk ettiği için, 'geçicilik' esas alınan sığınma ve mülteci politikaları izlenmiştir.(Kale 2016, 103). Fakat Suriye'deki iç çatışmaların 6 yıldan uzun süredir devam etmesi ve yakın gelecekte de sona ermeyecek olması, ülkelerini terk eden Suriyelilerin geri dönmeleri ihtimalini giderek azaltmaktadır. 2014 yılında BM'nin dayandırdığı istatistiklere göre, Suriyeli mültecilerin en az üçte birinin geri dönmeme ihtimali söz konusu iken (Tunç 2016, 36) Hacettepe Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi (HUGO) tarafından 2015 tarihli bir araştırmada savaş bitince ülkelerine geri dönmek istemeyen Suriyelilerin oranı %50 olarak belirlenmiştir (Eren 2016, 130). Bu nedenle, Suriye'de başlayan çatışmalara dek göç ve iltica politikalarını AB uyum süreci çerçevesinde ve BM organları ile işbirliği içerisinde belirlemeye çalışan Türkiye için Suriyelilerin güvenliklerini sağlaması hususu, daha önce eşi benzeri görülmemiş uygulamalar içermektedir.

Bu bölümde de bu doğrultuda, daha önce böylesi kalıcı bir göç akını ile karşılaşmayan Türkiye'nin Suriyelilere yönelik izlediği politikaların kendine özgü noktaları belirlenecek ve BM ile AB'nin bu süreçte sağladığı katkılar ile Suriyeliler konusundaki politik karar alma süreçlerine etkileri değerlendirilecektir. Bunun için de

ilk olarak, Türkiye'deki Suriyelilerin hukuki statülerinin belirlenme süreci anlatılacaktır. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun çıkarılması ile Suriyelilere verilen geçici koruma statüsünün uluslararası hukuktaki yeri değerlendirilerek, Türkiye'nin iltica kapasitesinin Suriyelilerin güvenliklerini sağlamadaki etkisi değerlendirilecektir. Yasal düzenlemelerdeki eksiklikler, Suriyelilerin korunması krizinin uluslararası boyuta ulaşmasına neden olmuştur. Uluslararası güvenlik krizinin önüne geçmek adına AB ile BM'nin Suriyelilere yönelik politikaları, Türkiye ile birlikte gerçekleştirdiği müdahaleler çerçevesinde anlatılacaktır. Bu müdahaleler, Türkiye-AB Geri Kabul Antlaşması ve BM'nin Bölgesel Mülteci Dayanıklılık Planı'dır.

5.1. Misafirlikten Geçici Korumaya: Türkiye'ye Gelen Suriyelilerin Hukuki Statülerinde Değişim

Suriye'de iktidar karşıtı sokak gösterileri Mart 2011 itibarıyla⁶⁰ başlamış ve kısa süre içerisinde ülkenin her yerinde vuku bulmuştur. Suriye güçlerinin başlatılan gösterileri şiddetli biçimde bastırması ve sivil kayıpların yaşanması neticesinde, 29 Nisan 2011 tarihinde ilk Suriyeli kabile Türkiye topraklarına giriş yapmıştır (Tunç 2016, 35). Türkiye'ye giriş yapan bu Suriyeliler kamp merkezlerine alınmışlardır fakat bu kamplar BMMYK'nın 'sınıra en az 50 km mesafede olmalı' temel koruma politikasına aykırı biçimde düzenlenmişlerdir. Bölgede BMMYK faaliyetinin bulunmaması nedeniyle sınır bölgelerindeki insan hakları gözlemciliğinin eksikliği (Kirişçi 2012, 18), hem Suriye'deki sorunun önlenmesi yolunda adımların atılmasını engellemiş hem de Türkiye'deki Suriyelilerin insan güvenliğinin unsurlarından yararlanmalarının önüne geçmiştir. Suriyelilerin Türkiye'ye kitlesel akınlar

⁶⁰ Suriye'deki savaşın kronolojik incelenişi için bkz. 'Kronoloji: Suriye'de isyandan iç savaşa', <http://www.aljazeera.com.tr/kronoloji/kronoloji-suriyede-isyandan-ic-savasa> , Erişim: 20.06.2017.

gerçekleştirdiği bu ilk dönemde; Türkiye açısından mevzuat eksikliği, kurum içi yapılanma eksikliği ve bürokratik bakışın ‘geçicilik’ üzerine kurulu olması bu dönemin temel karakterini oluşturur (Yetiş 2016, 30).

Türkiye, çatışmaların başladığı 2011 yılından itibaren topraklarına gelen Suriyeliler için açık kapı politikası uygulamıştır. Türkiye’ye gelen Suriyeliler ilk olarak AFAD tarafından kayıt altına alınarak, ilki 1 Mayıs 2011 tarihinde kurulan kamplara⁶¹ yerleştirilmektedir. Bu yılın sonuna dek Suriye’de sağlanan ateşkes neticesinde, yaklaşık 5.000 Suriyeli ülkesine geri dönmüştür (İçduygu 2014, 6). Ateşkesin 2012 yılında bozulması ile tekrar yoğun bir kitlesel akına maruz kalan Türkiye’nin bu konuda yaptığı ilk yasal düzenleme İçişleri Bakanlığı Yönergesi⁶² ile gerçekleştirilmiştir. Söz konusu yönerge ile Türkiye’ye gelen Suriyelilere sağlanacak korumanın unsurları; açık sınır politikası ile ülke topraklarına kabul, geri gönderme yasağı ve gelen kişilerin temel ve acil ihtiyaçlarının karşılanması olarak belirlenmiş (T.C İçişleri Bakanlığı GİGM 2016, 14) ve ülkeye yasal yollardan giriş yapan Suriyelilere 1 yıl ikametgah imkanı verilmiştir.

Topraklarına sığınan Suriyelilerin korunması konusundaki öncelikli önlemler açısından uluslararası hukuka uygun bir yaklaşım geliştiren Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne getirdiği coğrafi kısıtlamadan ötürü Suriyelileri mülteci sınıfında değerlendirmemektedir. Bunun yerine resmi kaynaklar tarafından Suriyeliler için kullanılan öncelikli terim, “misafir” olmuştur. Türkiye’nin, Suriye’de yaşanan

⁶¹ 3 Temmuz 2017 itibarıyla, toplamda 24 barınma merkezinde 245.726 Suriyeli yaşamaktadır. Kamplar ile ilgili daha detaylı bilgi için bkz. https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2374/files/Barinma_Merkezlerindeki_Son_Durum+3.pdf , Erişim: 25.06.2017.

⁶² 30.03.2012 tarihli, tam adı ‘‘Türkiye’ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge’’.

istikrarsızlığın kısa süre içerisinde sona ereceğini düşünmesi ve Suriyelilerin Türkiye’de uzun süreli ve kalıcı biçimde kalacaklarını göz önünde bulundurmaması nedeniyle, özünde geçicilik içeren misafir teriminin kullanılması uygun görülmüştür. 2013 yılının başlangıcına dek, neredeyse bütün Suriyelilerin kamplarda yaşıyor olması nedeniyle, Türkiye resmi makamlarının kullandığı misafir kavramı herhangi bir sorun teşkil etmemiştir. Fakat Türkiye’deki Suriyeli sayısının sürekli olarak artış göstermesi ve 2014 yılının başında Türkiye’deki Suriyelilerin yarısına yakınının kamp dışında yaşamaları (Kirişçi 2014, s.7), Suriyelilerin yasal statüleri için yeni ve kapsamlı bir yaklaşımın gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu gerekliliği doğuran bir diğer örnek de ülkeye giriş yapan Suriyelileri kayıt altına alan AFAD’ın verilerine göre 2013 yılı sonunda kamp dışında yaşayan Suriyelilerin üçte birinin hiçbir kaydının olmaması ve bu nedenle Türkiye’deki toplam Suriyeli sayısının belirlenemiyor olmasıdır (AFAD 2013, s.20). Türkiye tarafından bu sıkıntıların önüne geçmek adına atılan en önemli yasal adım ise, 2013 yılında resmi gazetede yayınlanan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’dur.

5.1.a. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

Küresel göç düzeni içerisinde Türkiye’nin pozisyonunun değişmesinin sonucu olarak ülkeye gelen göçmen sayısının gidenlerden sayıca daha fazla hale gelmesi (Düvell 2014, 37), göç ve iltica alanında yeni bir yasal düzenleme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bununla birlikte Türkiye, AB’ye üyelik sürecinde, göç ve iltica konularındaki politikalarını Birlik ile uyumlu hale getirmek için yasal mevzuat geliştirme çalışmalarına ağırlık vermiştir. Bunların sonucunda; ilgili devlet kuruluşları, sivil toplum örgütleri, uluslararası örgütler ve akademisyenleri bir araya

getiren ve yaklaşık 4 yıl süren danışma süreci sonunda YUKK⁶³ 2011 yılında tamamlanmıştır, fakat Suriye’de yaşanan istikrarsızlık ve yoğun kitlesel akınlar nedeniyle 11 Nisan 2013’te yürürlüğe girmiştir (Kale 2016, 103-104).

Kanunun amaçlarının sıralandığı 1. maddede, “yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulamasına ilişkin usul ve esasları belirlemek ve İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek” yer almaktadır. Usul ve esasları belirlenecek hususların yer aldığı 2. Maddede ise, “Türkiye’ye gelen yabancılara acil olarak sağlanacak geçici korumayı ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün (GİGM) kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını kapsamaktadır” denilmektedir . Göç ve iltica politikalarının yönetmelik ve genelgeler gibi, genellikle ikincil düzenlemeler ile belirlenmesi yerine, kanunlar temelinde ele alınacak düzenlemeler ile yürütülmesinin amaçlandığı YUKK ile insan ve temel hak ve hürriyetler odaklı, anayasaya ve uluslararası hukuk kurallarına uygun biçimde, insan unsuruna dayanan nitelikler gözetilmiştir (Alan 2016, 291).

Türkiye’nin göç ve iltica konularındaki en sorunlu alanı olan coğrafi kısıtlama konusunda YUKK ile getirilen yenilik, Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle ülkesinden kaçan ve uluslararası hukuktaki mülteci tanımına uyan kişilere “şartlı mülteci statüsü” tanınması (mad. 62) olmuştur. Şartlı mülteci statüsü edinen kişilere üçüncü ülkelere yeniden yerleştirme olanağının tanınmış olması ile Türkiye ve BMMYK arasında bir paralel koruma sistemi geliştirilmiştir. Suriye’deki çatışma ortamının başlangıcında, Türkiye’ye sığınan Suriyelilerden bireysel iltica

⁶³ Söz konusu kanunun tam metnine ulaşmak için bkz. http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_kanun.pdf , Erişim: 25.06.2017.

başvurularını kayıt altına almayan BMMYK, Türkiye'nin bu yönde atılımda bulunmasını amaçlamıştır (Çorabatır 2016, 8). Söz konusu atılımın sağlandığı YUKK'tan itibaren Türkiye'nin kendine has biçimde oluşturduğu iki aşamalı iltica rejimi, kitle göçü (Göç İdaresi) ile bireysel mülteci başvuruları (BMMYK) arasında ayrıma gidilmiştir (Memişoğlu ve Ilgıt 2016, 7). Oluşturulan bu paralel koruma sisteminin neticesinde, BM tarafından 2014 ve 2015 yıllarında, sırasıyla 4.923 ve 8.040 Suriyeli üçüncü ülkelere yerleştirilmiştir (Çorabatır 2016, 9).

Göç ve iltica alanında yapılacak düzenlemelerde uluslararası ölçekte işbirliği ve koordinasyonun öneminin vurgulanması neticesinde hazırlanan YUKK ile Türkiye'deki Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanmasına yönelik daha kapsamlı çözümlerin sağlanması hedeflenmiştir. 1994 İltica Yönetmeliğinde yer alan BMMYK ile işbirliği yapılabileceği (mad. 7) hususu, YUKK ile genişletilmiştir ve BMMYK'ya sözleşme hükümlerinin uygulanmasına nezaret etme görevini yerine getirmek konusunda işbirliği (mad. 92/2) ile uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş kişilerin bilgilerine erişim sağlama ve BMMYK'nın başvuru sürecinde görüşlerin Türk yetkililere iletilmesi (mad. 92/3) gibi işbirliği olanakları tanınmıştır. Bu durum, Suriyelilerin korunması krizi sürecinde Türkiye'nin değiştirdiği yaklaşımının bir tezahürü olarak değerlendirilebilir. İlk başlarda Suriyelilerin kitle göçüne karşı güvenlik/kontrol boyutu ön plana çıkarılarak, uluslararası organizasyonlar olabildiğince uzak tutulmakta, örneğin, devlet kontrolünde kamplar inşa edilmekte iken (Memişoğlu ve Ilgıt 2016, 7), YUKK'un getirmiş olduğu göç konularının yönetimi konusunda uluslararası işbirliği yaklaşımı, yönetişimin ilkeleri çerçevesinde açıklanabilmektedir (İçduygu 2015, 9).

Türkiye'nin, YUKK ile BMMYK'ya sağladığı sözleşme hükümlerinin uygulanmasına nezaret etme ve uluslararası koruma talep edenlerin bilgilerine erişim

olanakları, göç ve iltica alanındaki politikalarını AB müktesebatına uyumlu hale getirmeyi amaçlamasının bir tezahürüdür. Bu nedenle, AB göç ve iltica politikalarının dışsallaştırma unsurlarına dayanan ‘ilk iltica ülkesi’, ‘güvenli üçüncü ülke’ mekanizmaları, YUKK ile Türkiye iltica sistemine girmiştir (Eroğlu 2016, 219). 2012 yılında Suriyelilerin, Avrupa’ya kaçak yollarla gelen en yüksek ikinci sayıdaki göçmen grubu olması (Düvell 2014, 40) ve Suriye’deki krizin giderek çok aktörlü bir iç savaşa dönüşmesi ile daha fazla sayıda göçün Avrupa’ya ulaşmasının beklenmesi, bu dışsallaştırıcı mekanizmaların Türkiye’de harekete geçirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. 2014 yılında dahi Türkiye’nin resmi kaynaklarında Suriyeliler için misafir söylemini kullanması⁶⁴, Suriyelilerin Avrupa’da mülteci statüsü edinme arayışını tetikleyen en önemli faktörlerden birisi olmuştur. AB’nin bu konuda baskı yaptığı Türkiye’nin çözüm arayışı, YUKK ile hazırlanması planlanan ‘geçici koruma’ statüsü ile GİGM’nin kuruluşunu içermektedir.

5.1.b. Uluslararası Hukukta Geçici Koruma Rejimi ve Türkiye Tarafından Suriyeliler İçin Uygulanması

‘Geçici Koruma’ kavramı, acil nitelikteki kitlesel akınlara çözüm üretebilmek ve ivedi koruma sağlamak için geliştirilen bir kavramdır. Geçici koruma ile öncelikli olarak amaçlanan ise, kişilerin acilen güvenli bir ortama yerleşmelerini sağlamak ve temel insan haklarını güvence altına almaktır (Eren 2016, 110). Uygulanması bakımından köklü bir tarihsel geçmişe sahip olan geçici korumanın⁶⁵ uluslararası düzenlemelerde yer alması nispeten yenidir. Vietnam’da yaşanan istikrarsızlıkların

⁶⁴ 2014 yılında, GİGM kurulmadan evvel Suriyelilerin ihtiyaçlarının giderilmesi konusunda en yetkili devlet kurumu olan AFAD’ın yayınladığı ‘Syrian Guests in Turkey’ Raporu (2014), Suriyelilerin hukuksal statülerinin o tarihteki durumunu göstermektedir.

⁶⁵ En eski uygulamalarından birisi olarak 1930’lu yıllarda İspanyol İç Savaşı’ndan kaçanlara İngiltere ve Fransa’nın sağladığı geçici sığınma kabul edilmektedir. Bkz. (Perliss&Hartman, 1986, s.559 aktaran Eren, 2016, s.110; İneli Ciğer, 2016, s.65)

ardından ortaya çıkan mülteci sorununa karşı BMMYK Yürütme Komitesi, 1981’de ‘geçici mültecilik’ kavramını ortaya atmış ve kitlesel akın hallerinde kişilere sağlanacak asgari standartlar⁶⁶ belirlenmiştir.

Soğuk Savaş’ın sona ermesinin ardından Yugoslavya’da başlayan iç savaş neticesinde Avrupa içerisinde birçok insan yer değiştirmiştir. BMMYK’nın, 1992 tarihli Yugoslavya’daki İnsani Krize Kapsamlı bir Cevap adlı raporunda, yer değiştiren bu insanlara karşı diğer devletlerin geçici koruma sağlaması gerekliliği vurgulanmıştır. Söz konusu raporun Avrupa’da uygulanması, geçici korumadan yararlananların hak ve yükümlülükleri bakımından farklılıklar göstermiştir (İneli Ciğer 2016, 66). Yaşanan bu farklılıkları ortadan kaldırmak amacıyla hazırlanan AB Geçici Koruma Direktifi⁶⁷ (2001), geçici korumadan yararlanabilecek olan kişileri (mad. 2), bu kişilerin haklarını (mad. 8 ve 16), geçici korumanın süresini (mad. 4) ve son bulmasını (mad. 20-23) düzenler. Fakat AB içerisinde Geçici Koruma Direktifi’nin uygulanabilmesi için öncelikli olarak Avrupa Komisyonu tarafından bir kitlesel akın tespit edilmeli; daha sonra Direktif kapsamında geçici korumanın kimler için uygulanacağıın Avrupa Komisyonu tarafından tespit edilip öneriye sunulması ve nihayetinde de bunun Avrupa Komisyonu tarafından nitelikli oy çoğunluğu ile kabul edilmesinin gerekliliği nedeniyle söz konusu düzenleme AB üyesi devletler için, henüz uygulanmadığından yükümlülük doğurmamaktadır (İneli-Ciğer 2016, 71).

Geçici koruma konusuna AB ile birlikte en önemli katkıyı sağlayan kuruluş, BMMYK’dır. 2001 tarihli ‘Mültecilerin Kitlesel Akın Hallerinde Korunması’ adlı

⁶⁶ Metnin tam hali için bkz. <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e10/protection-asylum-seekers-situations-large-scale-influx.html> , (Erişim: 26/06/2016)

⁶⁷ Tam adı: ‘Yerinden Edilmiş Kişilerin Kitlesel Akını Halinde Sağlanacak Geçici Korumanın Asgari Standartları ve Bu Kişilerin Kabul Edilmesi ve Kabulünün Sonuçların Üstlenilmesi Konusunda Üye Devletler Arasında Bir Gayret Dengesinin Sağlanmasına İlişkin Önlemler ‘ (Council of the European Union, 2012’den aktaran Eren, 2016, s.112)

değerlendirmede ele alınan kitlesel sığınma kavramı, sığınmacıların kabul devletine yaptıkları başvuru ve kabul devletinin koruma sağladığı süreci kapsayacak bir tanımlama getirmiştir (Eren 2016, 112). 2004 yılında BMMYK Yürütme Komitesi tarafından alınan ‘Kitlesel Akın Hallerinde Uluslararası İşbirliği ve Yük ve Sorumluluk Konusunda Karar’⁶⁸ ile kitlesel sığınmanın unsurları tespit edilmiştir. Buna göre kitlesel sığınmanın varlığının tespiti için; önemli sayıda insanın sığınmaya ihtiyacı, kabul edilecek devlete hızlı sürede varış, kabul eden devletin kapasitesinin yetersiz olması ve bireysel sığınma usullerinin yetersiz kalması gerekmektedir (Eren 2016, 111). Neticede hem AB’nin, hem de BM’nin ilgili organlarının gündeme getirdiği geçici sığınma konusunda; koşulları gerçekleştirilmesine rağmen mülteci statüsü kazanamayacak kişilerin, güvende kalmaları amacıyla belirli bir süre bir süre için edindikleri bir statü söz konusudur. Ancak her iki organın da geçici koruma uygulamalarından ilgili devletleri yükümlü tutmamaları ve geçici korumayı düzenleyecek bir uluslararası hukuk belgesinin olmaması nedenlerinden dolayı geçici koruma konusunda bir hukuk boşluğu söz konusudur (İneli-Ciğer 2016, 62). Bunun sonucunda geçici korumaya sahip kişilerin hangi haklardan faydalanacakları, çoğunlukla ilgili devletlerin takdirine bırakılmaktadır.

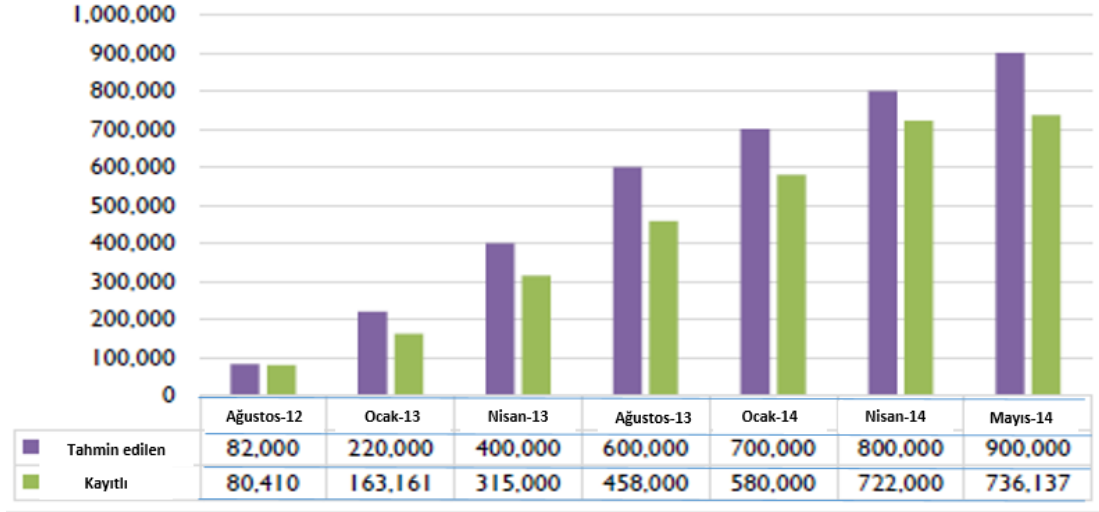
“Geçici koruma” kavramı, değerlendirildiği üzere uluslararası göç yazınında yeni bir kavramdır ve ilk kez 1998-1999 Kosova Savaşı ile gündeme gelmiştir. Türkiye’deki Suriyeliler konusundaki yaygın kullanımı, ilk kez Cenevre’de, vatansızların durumuna ilişkin bir BM toplantısında, T.C. İçişleri Bakanı tarafından dile getirilmiştir (Deniz, Ekinci ve Hülür 2016, 24). Türkiye’nin Birinci Körfez Savaşında Kuzey Irak’tan gelen sığınmacılara yönelik geçici koruma politikası

⁶⁸ Metnin tam hali için bkz. <http://www.unhcr.org/excom/exconc/41751fd82/conclusion-international-cooperation-burden-responsibility-sharing-mass.html> , (Erişim: 26.06.2017)

uygulama deneyimi bulunsa da (Çiçekli 2009, 118), kavram hukuksal olarak ilk kez YUKK ile Suriyeliler için kullanılmıştır. İlgili kanunun (2013) 91. Maddesine göre, geçici koruma, *“Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara sağlanabilir.”* şeklinde tanımlanmıştır

YUKK'ta geçici korumayı düzenleyen maddenin diğer bendinde (mad. 93/2) ise, geçici koruma sağlanacak kişilerin Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri konularında ve kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerde ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasında iş birliği ve koordinasyonun belirlenmesi şartı söz konusudur. Bu konuda Türkiye'nin işbirliğine gireceği uluslararası kurum ve kuruluşlar da, AB ile BMMYK'dır.

Türkiye'nin resmi kaynakları, Suriyelilerin ülkede geçici bir süre kalacakları beklentisi ve bu insanlara coğrafi kısıtlamadan dolayı mülteci statüsü vermeyecek olmaları nedeniyle misafirlik kavramı çerçevesinde bir hukuksal statü ortaya koymuşlardır. Fakat kitlesel akınların düzenli biçimde artış göstermesi, misafir Suriyelilerin Türkiye'nin ev sahibi kapasitesinin üzerine çıkması gibi nedenler, uluslararası hukukta mevcut geçicilik barındıran ve mültecilik statüsü içermeyen geçici koruma statüsünün YUKK'ta yer almasına yol açmıştır. Kanunda Suriyelilere bireysel olarak başvurmaları halinde BMMYK tarafından üçüncü ülkelere yerleştirilebilme olanağı getiren şartlı mülteci statüsü ise, başvuru sayısında yaşanan aşırı talep nedeniyle işlevsiz kalmıştır. Türkiye'deki Suriyelilerin Mayıs 2012 ile Ağustos 2014 tarihleri arasındaki sayılarını gösteren aşağıdaki grafik, Türkiye'nin topraklarında bulunan Suriyeli sayısının, Türkiye'nin kapasitenin üzerine çıkmasını göstermektedir:



Grafik 5.1. Ağustos 2012 ve Mayıs 2014 arası Türkiye’deki kayıtlı ve yaklaşık olarak tahmin edilen Suriyeli sayısı (Kirişçi 2014, 17)

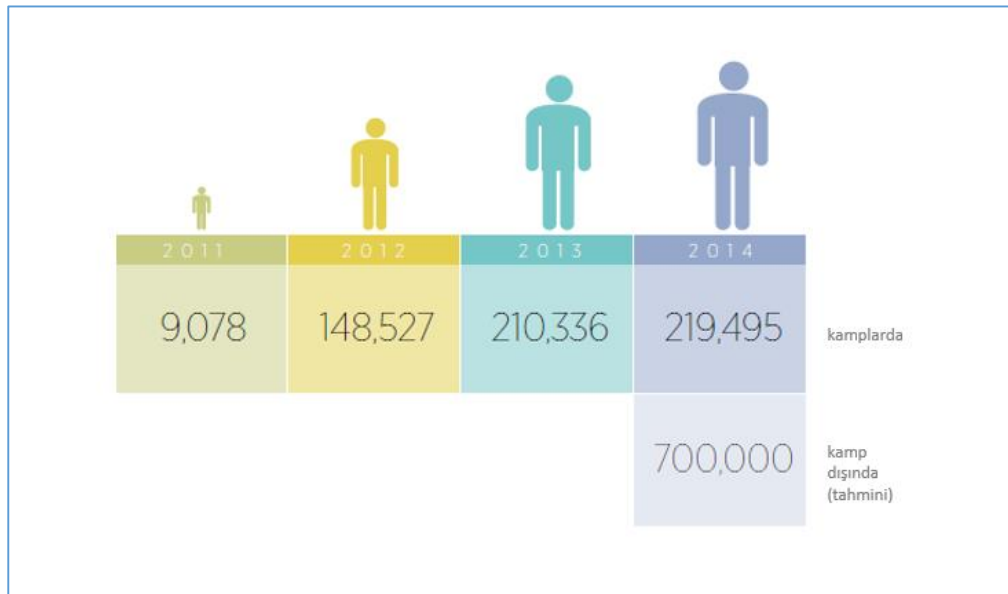
Türkiye’deki Suriyeli sayısının kısa süre içerisinde bu denli yüksek bir rakama ulaşması nedeniyle geçici koruma statüsü devreye sokulmuş ve bunun neticesinde Suriyeliler için BMMYK’ya bireysel başvuru hakları gibi uluslararası koruma statüsü elde etme imkanları ortadan kalkmıştır (Geçici Koruma Yönetmeliği 2014, mad. 7/2-3).

YUKK’un 91. Maddesine göre çıkarılması öngörülen Geçici Koruma Yönetmeliği, 22 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik kapsamında aşağıdaki hüküm karara bağlanmıştır :

‘8/04/2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyetinde 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 başvurusuna başvurmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınmıştır. (geçici madde 1)

Yönetmeliğin birinci maddesinde belirtilen, geçici korumanın geçerli olduğu tarihten önce Türkiye'ye giriş yapmış olanlar (mad. 7/2) ve bireysel uluslararası koruma statüsüne başvuranlar (mad. 7/1) geçici koruma statüsünde sayılmayacaklardır. Yönetmelikte ayrıca; geçici koruma kararının alınması (mad. 9), geçici koruma süresinin uzatılması ve sona erdirilmesi, geçici korumanın ülkenin genelinde veya belirli bölgelerinde uygulanacağı (mad. 10-11) kararlarının Bakanlar Kurulu tarafından alınacağı belirtilmiştir.

Geçici Koruma Yönetmeliği ile geçici korunanlar ile ilgili bireysel nitelikte kararların GİGM tarafından alınacağı (mad. 10/2) hükme bağlanmıştır. YUKK 105. maddesi çerçevesinde, Kasım 2013 yılında kurulan GİGM, Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek ve uygulamak konularında yetkili ve yasal olarak ülkeye giren tüm "yabancılardan" sorumludur (Yetiş, 2016, s.31). Düzenleme ile Geçici koruma kapsamında kamplarda yaşayan Suriyelileri kayıt altına almak ve temel hizmetlere erişimlerini sağlamaları için AFAD'ı yetkilendirilmiştir



Grafik 5.2. Kamplarda ve kampların dışında yaşayan Suriyeli sayısının yıllara göre dağılımı (AFAD 2014, s. 15)

Türkiye, geliştirmiş olduğu kendine özgü ‘kamp dışı yaklaşım’ ile kamplarda yaşama tercihini Suriyelilere bırakmıştır (Çavuşoğlu 2016, 19). Kamp dışı Suriyelilerin geçici koruma statülerini belirleme ve sağlanacak hizmetlere erişimi için ise GİGM yetkilendirilmiştir.

Türkiye’deki Suriyelilerin sahip oldukları hakları düzenleyen ilk genelgede (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2012) yer alan açık kapı politikası, geri göndermeme ilkesi ve Suriyelilerin temel ihtiyaçlarının karşılanması hususlarına geçici koruma statüsünün de kapsamında yer verilmiştir. Süreç içerisinde, kayıt dışı Suriyelilerin geçici koruma haklarına erişimleri konusunda engeller ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, GİGM ve Geçici Koruma Yönetmeliği’nin öncelikli amacı, Türkiye’deki tüm Suriyelilerin kayıt altına alınmasıdır. Ulusal güvenlik için gerekli olan bu konu, Türkiye’deki Suriyelilerin hizmetlere erişim elde ederek güvenliklerini sağlamalarını da içermektedir. Bu doğrultuda GİGM bünyesinde kurulan sevk merkezleri tarafından, öncelikli olarak Türkiye’ye giriş yapan Suriyelilerin kimlik tespiti ve kayıt işlemlerinin yapılması hükme bağlanmıştır (T.C Bakanlar Kurulu 2014, mad. 19/1). Bu işlemin ardından sağlık merkezinde kontrolleri yapılan Suriyelilerden, acil sağlık hizmetine ihtiyaç olduğu değerlendirilenler için öncelikli olarak hizmet sağlanacağı (mad. 20/1) belirtilmiştir.

Merkezi kayıtlama işlemleri, GÖÇ-NET olarak adlandırılan sistem üzerinden 2014 yılından itibaren başlatılabilmektedir (Erdoğan 2017, 18). Ülkedeki tüm Suriyelilerin kayıt altına alınmasını amaçlayan bu biyometrik kayıt sistemi sonucunda, Suriyelilere geçici koruma kimlik belgesi sağlanmaktadır (Geçici Koruma Yönetmeliği 2014, mad. 22). Suriyelilerin kayıt altına alınmalarını teşvik amacıyla geçici koruma kimlik belgesi olmayanların, Türkiye tarafından sağlanan hizmetlerden faydalanamayacakları belirtilmiştir (Eren 2016, 125). Kimlik belgesi edinen Suriyelilerin geçici barınma

merkezlerine yerleşmesi (mad.23) veya GİGM tarafından belirlenen illerde kalmalarına (mad. 24) izin verilmektedir.

Geçici Korunanlara Sağlanacak Hizmetler (Altıncı Bölüm) başlığı altında AB Geçici Koruma Yönergesinde belirtilen haklar ve yükümlülüklerin etkileri görünmektedir. Sağlanacak bu hizmetler bakımından devlete takdir hakkı tanınması, bir zorunluluk öngörmemesi hususunda ‘haklar’ yerine sunulacak ‘hizmetler’ ifadesinin kullanılması da AB Yönergesi ile uyumlu biçimdedir (Eren 2016, 123). Türkiye’deki Suriyelilere sağlanacak hizmetler başlıklar halinde; sağlık hizmetleri (T.C. Bakanlar Kurulu 2014, mad.27), eğitim hizmetleri (mad. 28), iş piyasasına erişim hizmetleri (mad. 29), sosyal yardım ve hizmetler (mad. 30), tercümanlık hizmetleri (mad. 31) ve gümrük hizmetleri (mad. 32) ile düzenlenmiştir. Sağlanacak bu hizmetleri düzenlemek maksadı ile daha sonra “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik”⁶⁹ ve “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik”⁷⁰ yasal mevzuatları düzenlenmiştir.

YUKK ve ardından çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği, Türkiye’nin göç ve iltica hukuku alanında AB ve BMMYK’nın koymuş olduğu uluslararası standartlara ulaşması amacıyla sağladığı en önemli yasal mekanizmalardır. Konuya Suriyeliler tarafından bakıldığında ise YUKK; mültecilerin orta vadedeki materyal koşullarını geliştirme potansiyeline sahipken, uzun vadeli çözüm getirmekten uzaktır (Çorabatır 2016, 8). Geçici korumadan yararlanan Suriyelilerin, insan haysiyetine uygun biçimde temel ihtiyaçlara erişim haklarının sağlanması olumlu bir gelişmeyken (İneli-Ciğer 2016, 82), Türkiye’nin ulusal güvenlik endişeleri çerçevesinde şekillenen yasal

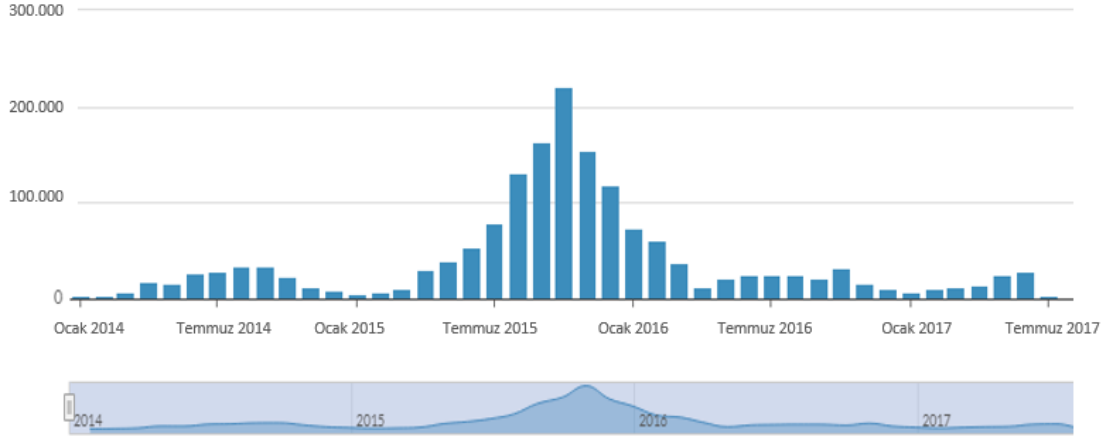
⁶⁹ 11.01.2015 tarihli Yönetmelik 15.01.2016 tarih ve 29594 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁷⁰ 17.03.2016 tarihli ve 29656 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Yönetmelik.

düzenlemelerde, Türkiye'nin gerekli gördüğü durumlarda söz konusu yetkilere kısıtlama getirmeleri (T.C. Bakanlar Kurulu 2014, md.33) ve geçici korumanın süresi konusundaki muğlaklıklar, Suriyelilerin korkudan ve yoksunluktan arınma özgürlüklerini elde etmelerinin önündeki belirsizlikleri yansıtmaktadır. Bu belirsizlikleri ortadan kaldırmak amacıyla kurulan İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, hak ve insan temelli, sivil insiyatifin ön planda olduğu ve güvenlikçi yaklaşımların kısmen terk edildiği yeni bir döneme öncülük etmektedir (Erdoğan 2017, 17). Bununla birlikte Türkiye'nin hazırladığı yasal düzenlemelerin dayanak noktalarından birisi olan uluslararası işbirliği konusunda Suriyelilerin sebep oldukları yükün paylaşılmaması meselesine Türkiye'nin iltica ve göç kapasitesi açısından bakıldığında, Türkiye'deki Suriyelilerin kendilerini güvenli addetmelerinde bir noksanlık söz konusudur. Suriyelilerin korkudan arınma ve yoksunluktan arınma özgürlüklerine duydukları ihtiyaç da, Türkiye'deki Suriyelilerin önemli bir kısmının yasadışı yollardan Avrupa'ya geçmelerine ve koruma krizinin uluslararası boyuta ulaşmasına neden olacaktır.

5.2. Suriyelilerin Avrupa'ya Geçişi ve Uluslararası Koruma Krizi

2015 yılında, 1 milyona yakını 'kayıt altına alınabilmiş' Suriyelinin, büyük çoğunluğu Akdeniz üzerinden Avrupa'ya geçişinin yarattığı yeni mülteci dalgası, insan hakları temelli evrensel göç ve iltica rejimin sınırlılıklarının da sorgulanmasını gerçekleştirdi (Kale, 2016, s.101). Akdeniz üzerinden Avrupa'ya geçiş yapan düzensiz göçmen sayısı aşağıdaki grafikte gösterilmektedir.



Grafik 5.3. Ocak 2014 ile Haziran 2017 arasında, Akdeniz üzerinden Avrupa'ya geçiş yapan düzensiz göçmenlerin sayısı (<http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> , Erişim: 02/07/2017)

Daha önce eşi görülmemiş boyutta yaşanan bu göç dalgası, hem AB'nin anayasal birliğinin bir parçası olan 'Adalet, Özgürlük ve Güvenlik' sütununda ciddi çatlaklara sebep vermiş hem de BM'nin, özellikle BMMYK'nın göç ve iltica rejimini belirlemekteki misyonunu kuvvetlendirmiştir. Klasik güvenlik söylemlerinin belirlediği politika yapıcı süreçlerin, 'Suriyeli mülteci krizi' olarak adlandırdığı bu göç hareketine güvenliğin farklı boyutlarından bakınca bir bakıma bu yaşananların, Suriyelilerin maruz kaldığı bir 'uluslararası koruma krizi' olduğu değerlendirilmektedir.⁷¹

Düzensiz göç hareketliliğinin aniden büyük bir artış gerçekleştirmesinin hemen ardından Türkiye ile AB bir araya gelerek ikili ilişkileri, özellikle göç ve iltica konularında yeniden değerlendirmek durumunda kalmışlardır. Türkiye ile AB arasında yaşanan yakınlaşma, AB'nin Suriyeliler için uyguladığı dışsallaştırma adımlarına yönelik olumlu sonuçlar verirken, iki tarafın da benimsediği güvenlikleştirme

⁷¹ Yaygın Güvenlik Çalışmaları yazınında yer alan 'mülteci krizi' söyleminin yerine 'uluslararası koruma krizi' gerçeğini vurgulayan çalışmalar için bkz. (Kale 2016 ; Crawley 2016;)

politikaların neticesinde Türkiye ile AB, 2018 yılı itibarıyla ikili ilişkilerini askıya alacak bir noktaya gelmişlerdir.

Birleşmiş Milletler bu dönemde, Suriye’de giderek yoğunlaşan çatışmaların sona erdirilmesi için uluslararası politikada başat bir rol edinme arayışı içerisine girerken, bir yandan da BMMYK aracılığıyla Suriyelilerin yaşamakta oldukları ‘insani’ krize karşı tüm uluslararası toplumun bir araya gelmesi gerektiğini savunan yaklaşımlar geliştirmektedir. Bu nedenle BMMYK, göç ve iltica konularında uluslararası işbirliğinin en fazla ihtiyaç duyulduğu yerlerden birisi olan, en fazla sayıda mülteciyi topraklarında barındıran Türkiye’nin göç ve iltica politikalarına, yasal mevzuatta yer alan sözleşme hükümlerinin uygulanmasına nezaret ve Suriyelilerin bilgilerine erişim (T.C. İçişleri Bakanlığı 2013, mad. 92) imkanları çerçevesinde müdahil olmuştur.

Türkiye, farklı mülteci gruplarının haklarını korumak yolunda çalışmalarda bulunmakta ve bu doğrultuda kamp-merkezli modelden yavaşça uzaklaşmaktadır (Çorabatır 2014, 2). 2015 yılında Türkiye’yi transit ülke olarak kullanarak Avrupa’ya geçen Suriyeli sayısına yakın bir rakam, 946,800 Suriyeli (BMMYK 2015, 7) Türkiye’yi hedef ülke olarak seçmiştir ve GİGM tarafından kayıt altına alınan bu kişilere geçici koruma statüsü verilmiştir.

Türkiye’deki Suriyeli sayısının ve edindikleri statünün kapsamının, Türkiye’deki mevcut kapasiteyi aşmasına yanıt olarak BMKP ve BMMYK öncülüğünde Aralık 2014’te başlatılan ve temel unsuru mültecilerin yaşadığı komşu ülkelerdeki direnci arttırmak olan ‘Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı (3RP)’ (Erdoğan 2017, 17) kapsamında, Türkiye’deki Suriyeliler için sağlanması gereken yük paylaşımının paydaşları ve bu yük paylaşımının taşınması gereken evrensel ilkeler belirlenmiştir.

5.2.a. BM Bölgesel Mülteci Dayanıklılık Planlarında Türkiye'deki Suriyeliler

Suriye'de başlayan çatışmaların ardından yerinden edilmiş Suriyelilerin çevre ülkelere sığınmaya başlamalarının neticesinde BMMYK; küresel mülteci rejiminin koruyucusu olarak (Loescher ve Milner 2011, 188), 'mültecilere uluslararası koruma sağlama' misyonu çerçevesinde uluslararası toplumu konu ile ilgili harekete geçirme çabalarına başlamıştır. Türkiye'nin göç ve iltica hukukunda sağlamakta olduğu reform hareketine yasal mevzuatın izin verdiği ölçüde müdahil olan BMMYK, bir yandan da Türkiye'deki Suriyelilerin durumunun uluslararası mülteci normlarına uygunluğunu denetlemektedir. Bunu gerçekleştirdiği ilk dönem olan 2012 ile 2014 yılları arasında BMMYK, yayınladığı haftalık 'Suriye Bölgesel Mülteci Dayanıklılığı' raporları ile Ürdün, Lübnan, Irak ve Türkiye'ye yönelik gerçekleşen Suriyeli akınlarının sayısal verilerini ve Suriyelilerin buldukları ülkelerdeki yaşam koşullarını paylaşmaktadır. Bu dönemde Ürdün, Lübnan ve Irak'taki Suriyelilere sağlanacak olan acil ve temel hizmetler konularında yerel hükümetler ile işbirliği yapan BMMYK, Türkiye'de bu konular için AFAD'ın yetkilendirilmesi nedeniyle yalnızca durum tespit raporları yayınlamıştır.

2014 yılında, Türkiye'de kamplarda yaşayan Suriyelilerin oranının yüzde 36'ya düşmüş olması ve yıl içinde sayıları artacak olan Suriyelilerin, Türkiye'deki ekonomik ve sosyal yükü arttırmasından (BMMYK 2014, 2) hareketle BMMYK, Türkiye için ilk kapsamlı durum analizi ve eylem planını yayınlamıştır. BMKP ve BMMYK öncülüğünde Aralık 2014'te başlatılan "Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı (3RP)", mültecilerin yaşadığı komşu ülkelerdeki direnci arttırmak amacıyla özellikle yerel yönetimlerin desteklendiği bir eylem planı ortaya koymuştur. Krizin yaşandığı ülke kadar, bu ülkeden kaçanların yoğun olarak yaşadığı ülkelerin desteklenmesi fikri geliştirilerek, bu konuda destek verecek kurum ve kuruluşların nasıl yardım

edebilecekleri ana hatlarıyla belirlenmektedir (Erdoğan 2017, 11). Ayrıca 3RP ile özellikle kamp dışındaki Suriyelilerin temel hizmetlere erişimlerinin sağlanması görevini üstlenen, yeni kurulmuş bir organizasyon olan GİGM'ye teknik ve maddi destekleri içeren projelerin uygulamaya başlamıştır.

İçerik olarak 3RP'de gerçekleştirilmesi amaçlanan koruma, gıda güvenliği, eğitim, sağlık, temel ihtiyaçlar ve geçim kaynakları sektörlerinde, mülteci ve dayanıklılık bileşenleri için gerekli müdahaleleri gerçekleştirmek için sırasıyla; öncü kuruluşlar ve ortakları belirlenmekte, somut hedefler sıralanmakta ve bileşenler için gerekli mali gereksinimler hesaplanmaktadır. Bu doğrultuda öncelikle Türkiye'deki Suriyelilerin mevcut durumunun tespiti yapılarak; ihtiyaçlar, hassasiyetler ve hedefler belirlenmekte ve bu çerçevede yapılacak stratejik vizyon ve müdahale planı detaylandırılmaktadır. Bu müdahale planının mülteci bileşeni ve dayanıklılık bileşeni için ayrı hedefler belirlendikten sonra, kuruluşlara göre sektörün mali gereksinimleri açıklanmaktadır. Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanması için sektörel bazda yapılan hesaplamalar neticesinde gerekli parayı toplamak için uluslararası topluma çağrı yapan 3RP, yıl sonunda gereken mali tutarı ve bu parayla kaç Suriyelinin hizmetlerden yararlandığını açıklamaktadır. Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı'nın temel amacı, Türkiye'nin süregelen mülteci krizi ile başa çıkması için ulusal/ulus-altı düzeylerde yardım ve destek sağlamaktır (3RP 2015a, 4).

3RP kapsamında (2015a, 6-8) BMMYK, uluslararası mülteci rejiminin gerektirdiği biçimde açık kapı ve geri göndermeme ilkelerinin devam ettirilmesini gözetmekte ve başta GİGM olmak üzere, Türkiye'deki Suriyeliler konusunda politika yapmaya yetkili Bakanlıklar ile BM'nin konularına göre alanında ve sorumluluğunda bulunan organlarının stratejik işbirliğini güçlendirmelerini amaçlamaktadır (3RP 2015a, 8). İşbirliğini güçlendirmek adına ayrıca Suriye'de kurulan "Suriye'deki BM Görev

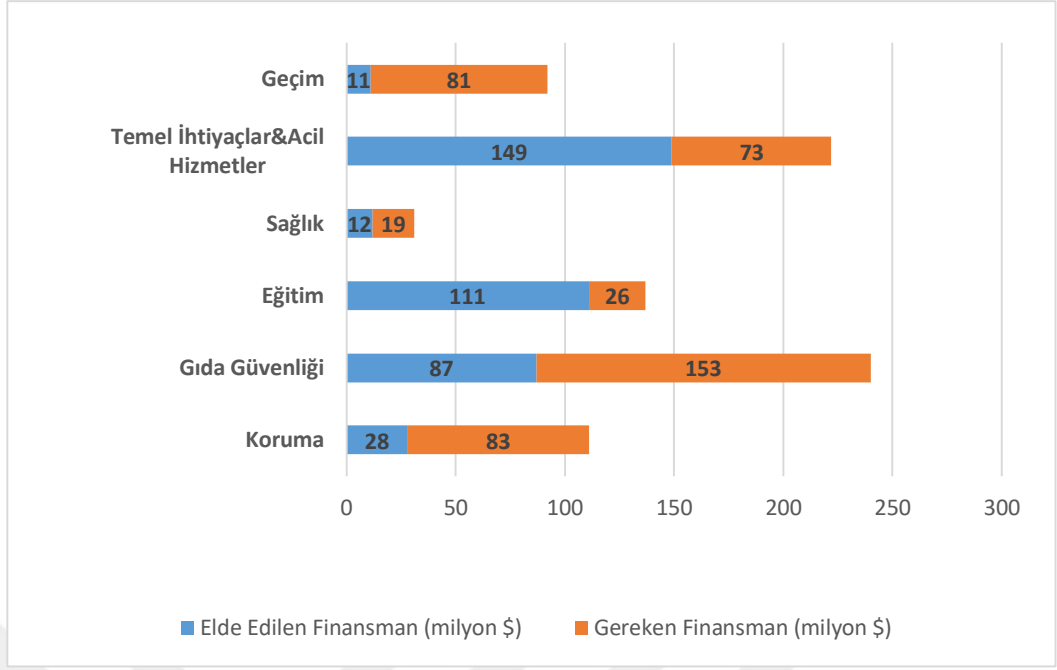
Gücü’’ şemsiyesi altında BMMYK ile BMKP’nın koordineli biçimde (3RP 2015a, 11) Türkiye’deki yetkililerle çalışması amaçlanmıştır.

Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı’nın değerlendirilmesi amacıyla BMMYK, yıllık raporlar yayınlamak Suriyeliler için sağladıkları projelerin sonuçlarını. Bu doğrultuda, 2015’de yayınlanan ilk yıllık rapor ile BMMYK; Suriyeliler için koruma, gıda güvenliği, eğitim, sağlık ve beslenme, temel ihtiyaçlar, barınma, temiz ve temiz suya erişim ile sosyal uyum ve geçim sağlama alanlarında (3RP 2015b, 4) gerçekleştirilmesi planlanan projelerin gerçekleştirme oranlarını ortaya koymuştur. Buna göre 2015 yılında duyurulan 3RP ile BMMYK, Türkiye’deki Suriyeliler için gerçekleştirilmesi planlanan projeler için gerekli olan 624 milyon dolarlık bütçenin %46’sı olan 286 milyon dolarını toplamıştır. Söz konusu bütçe ile Türkiye’deki Suriyelilerin eğitimleri için gerekli olan projelerin finansmanının tamamını sağlanmışken, Suriyelilerin geçimlerini sağlamaları yönündeki projeler için gerekli 77 milyon doların yalnızca 7 milyon doları projelere aktarılabilmiştir (3RP 2015b, 32). 2015 yılında Türkiye’ye sağlanan katkılar önceki yıllara göre artış gösterse de, Türkiye’deki Suriyeli sayısının giderek artması ile ihtiyaçlar ile kaynaklar arasındaki fark giderek artış göstermiş (3RP 2015b, 34) ve bu durum Suriyelilerin yasadışı yollardan Avrupa’ya geçişlerini arttırmıştır.

Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı ile belirlenen ihtiyaçlar, hassasiyetler ve hedeflerin gerçekleştirilme oranları, Ocak 2015’ten itibaren aylık raporlar halinde yayınlanmaya başlamıştır. Bölgesel Aylık Güncellemeler (*Regional Monthly Update*) aracılığıyla, uluslararası boyuta varan Suriyelilerin korunması krizinin önlenmesi için atılan adımların güncel analizleri sağlanmakta, bu yolla uluslararası toplumun dikkatinin çekilmesi amaçlanmaktadır. Türkiye için hazırlanan 2016/2017 Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı, ilk kez Türkçe olarak yayınlanmıştır ve ülke genelinde

3RP konularındaki yorum ve uygulamalarda yaşanan tutarsızlıkların önüne geçilmesi amaçlanmıştır (3RP 2016a, 3). Haklara dayalı bir ulusal sığınmacı çerçevesi geliştirmiş olan Türkiye'nin 3RP konularındaki müdahalelerinde sürdürülebilirliği ve müdahalelerin ulusal düzeyde sahiplenilmesini sağlama amacıyla olan BMMYK, kanun ve yönetmeliklerin tutarlı şekilde uygulanabilmesi için kapasite geliştirmeye yönelik çalışmalara yoğunlaşmaktadır (3RP 2016a, 10). Bu çalışmaların sürdürülebilirliği yolunda gerekli en önemli mevzunun, uluslararası toplumun desteğinin sağlanması olduğunu belirten BMMYK (3RP 2016a, 10), 3RP ortaklarının Suriyelilerin korunması hedefinde birliktelik unsurunu gerçekleştirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Daha önceki 3RP'lerden farklı olarak bu Plan'da ilk kez yer alan "hesap verme sorumluluğu çerçevesi", ile 3RP ortaklarının müdahale etkisinin azalmasını ve güçlüklerle karşılaşmalarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır (3RP 2016a, 11).

Uluslararası toplumun 3RP'nin ortakları aracılığıyla Türkiye'deki Suriyelilerin korkudan ve yoksunluktan arınma özgürlüklerini sağlamaları için gerçekleştirilen müdahalelere sunduğu maddi destek, 2016 yılında 2015'e göre yüzde 52 artış göstermiştir (3RP 2016b, 31). Buna rağmen Türkiye'deki Suriyelilerin sayıca bir önceki yıla göre benzer oranda artış göstermesi ve bu kişilerin ihtiyaçlarının giderek artması, yaşanan koruma krizinin uluslararası boyutta sürmesine neden olmuştur. 3RP'nin 2016 yılı sonunda yayınlanan Yıllık Raporu'nda, Türkiye'deki Suriyeliler ile ilgili gerçekleştirilmesi amaçlanan müdahalelerin başarı oranları aşağıdaki gibi verilmiştir:



Grafik 5.4. 3RP 2016 yılı hedeflenen müdahalelerin sektörlere göre finansmanı (BMMYK 2016b, 30)

BMMYK öncülüğünde başlatılan, Türkiye’deki Suriyelilerin ihtiyaç ve hassasiyetleri çerçevesinde belirlenen hedeflerin uygulanmasını amaçlayan Mülteci ve Dayanıklılık Planı; yükün paydaşlar tarafından, uzmanlıkları ölçüsünde ele alındığı bir yönetim örneğidir. Bunu gerçekleştirmek için, kapsamlı bir ortaklık vizyonu oluşturan BM’nin organları aracılığıyla, Türkiye’deki Suriyelilerin ihtiyaçları sürekli olarak güncellenerek maddi kapasite aracılığı ile ölçülmektedir. Türkiye de Mülteci ve Dayanıklılık Planı’na benzer biçimde, Nisan 2016’da yayınladığı rapor ile 2016-2018’i kapsayan süreçte koruma statüsü sahibi Suriyelilerin ihtiyaçlarını belirlemiş ve bu ihtiyaçların sağlanması için 20 milyar dolar tutarında bir bütçenin gerekliliğinden söz etmiştir (3RP 2017, 7). 2017/2018 yılı için hazırlanan 3RP’de, yerinden edilerek Türkiye’ye geçici koruma statüsü ile sığınan Suriyeliler ile bu durumdan dolayı korkudan ve yoksunluktan arınma özgürlükleri tehdit altına giren kişilerin sayısal verilerini ortaya koymuştur (Tablo 4.1).

Nüfus Grubu		2017		2018	
		Muhtaç Nüfus	Hedef Nüfus	Muhtaç Nüfus	Hedef Nüfus
Suriyeli Mülteciler	Erkekler	823,900	823,900	823,900	823,900
	Kadınlar	697,400	697,400	697,400	697,400
	Oğlan Çocuklar	639,650	639,650	639,650	639,650
	Kız Çocuklar	589,050	589,050	589,050	589,050
	Ara Toplam	2,750,000	2,750,000	2,750,000	2,750,000
Etkilenen Toplulukların Üyeleri	Ara Toplam	8,000,000	1,636,000	8,000,000	1,800,000
	Genel Toplam	10,750,000	4,386,000	10,750,000	4,550,000

Tablo 5.1. 3RP Kapsamında Türkiye’deki İhtiyaç Sahibi Kişilerin Niteliksel ve Sayısal Verileri (3RP 2017, 6)

3RP, uluslararası toplumun dikkatini Türkiye’deki Suriyelilerin güvenliklerini sağlamaya yönlendirmesi bakımından önemlidir. Ancak Planlarda hedeflenen koruma kapasitesine ulaşamaması, Türkiye’deki Suriyelilerin hukuki statülerinin belirsizliği ve Türkiye’nin iltica kapasitesinin Suriyelilerin tamamına güvenli bir çevre sunmaktan uzak olması, Suriyelilerin yasa dışı yollardan Avrupa’ya geçmelerinin nedeni olmuştur. Bu nedenle Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin Suriyelilerin güvenliklerini ilgilendiren boyutu, geri kabul antlaşmasının yeniden gündeme gelmesi olmuştur.

5.2.b. Türkiye-AB Suriyeliler için Geri Kabul Antlaşması

Küresel mülteci rejiminin merkezinde yer alan BMMYK, Suriyelileri koruma krizinin uluslararası düzeyde yaşanması sonucunda Türkiye’nin göç ve iltica politikalarının belirlenmesindeki en önemli uluslararası aktör haline gelmiştir. Bu olayların yaşanmasından önce, Türkiye’nin AB ile üyelik müzakerelerini yürütmesi ile göç ve iltica politikalarını AB müktesebatına uyumlu hale getirme çabaları, Türkiye’de yaşayan sığınmacı ve mültecilerin hak ve yükümlülüklerini düzenleyen en önemli gelişme olmuştur. Suriye’de yaşanan çatışma ortamının, Suriyelilerin

Ülkelerini terk edip sığınmacı olarak Türkiye'yi ve oradan da Avrupa'yı hedef seçmelerine neden olması ile Türkiye ile AB arasında görüşülen g ve iltica konularının 'güvenlik' boyutu ön plana çıkarılmıştır. Bu doğrultuda AB, bir yandan Türkiye'nin çıkarmaya hazırlandığı YUKK'un teknik ve fiziki altyapısını sağlamlaştırmak için projeler gerçekleştirerek Türkiye iltica sistemine katkı sağlarken, müzakereler süresince görüşülen Türkiye-AB Geri Kabul Antlaşması konusu, yerinden edilmiş Suriyelilerin sayısının giderek artması ile Türkiye-AB ilişkilerinin en önemli gündem maddesi haline gelmiştir.

AB'nin güç ve iltica politikalarında dısallatırma unsurunun en önemli boyutu olan düzensiz gle mücadelede temel dış politika aracı haline gelen Geri Kabul Antlamaları (Semit 2010, 228), AB'nin genişleyen sınırlarını koruması amacıyla üçüncü ülkelerle işbirliğine girmesini içerir. Bu işbirliği çerçevesinde geri kabul antlaşmaları, yasadışı yollardan Avrupa'ya giriş yapan kişilerin, antlaşmaya varılmış olan kaynak ülke ya da en son transit geçiş yaptıkları ülkeye geri gönderilmelerini düzenler. AB'nin bu tip geri kabul antlamalarını üçüncü ülkelere kabul ettirmesinin yolu, antlaşma neticesinde bu ülkelere sağlamayı taahhüt ettikleri ekonomik (ticaret antlaşması, tarifelerin düşürülmesi, yardım sağlamak vb.) ve siyasi (vize kolaylığı, hkmetlere destek) teşviklerden geçmektedir. AB'nin Türkiye'ye, geri kabul antlaşması karşılığında vadettiği en önemli teşvik konuları ise, müzakerelerde yeni fasılların açılması ve Türk vatandaşlarına vize serbestisinin getirilmesini içermektedir.

Türkiye ile AB arasındaki geri kabul antlamasının müzakereleri 2011 yılında tamamlansa da Türk vatandaşlarının, AB topraklarında vizesiz dolaşımı konusunda Birlik yesi bazı ülkelerin çekinceleri nedeniyle, taraflar bu konuda ancak 2013 yılında bir antlaşma imzalayabilmilerdir. 16 Aralık 2013 yılında imzalanıp, 1 Ekim 2014

tarihinde yürürlüğe giren Antlaşma⁷² uyarınca ((T.C. AB Bakanlığı 2015) “ tarafların, yasadışı yollarla sınırlarına giriş yapan üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansızları Antlaşma’nın yürürlüğe girmesinden itibaren 3 yıllık bir geçiş süresi sonunda kendi topraklarına kabul etmeye başlamaları” öngörülmektedir. Antlaşmanın Türkiye’deki Suriyelileri ilgilendiren göç yönetimi alanındaki düzenlemeleri; sınırlarda yeterli kontrol ve gözetimin sağlanması, uluslararası koruma ve yabancılarla ilgili işlemlerde AB müktesebatına uyum ve etkili uygulamanın gerçekleştirilmesini içermektedir. Geri Kabul Antlaşması uyarınca Türkiye, ülkesi üzerinden AB ülkelerine yasadışı yollarla giden üçüncü ülke vatandaşlarını Antlaşma yürürlüğe girdikten 3 yıl sonra geri almaya başlayacaktır. Türkiye üzerinden AB ülkelerine yasadışı yollardan giren Suriyeliler için de aynı geri kabul şartları söz konusudur (T.C. AB Bakanlığı 2015).

Suriye’de yaşanan istikrarsızlığın geçici olduğu beklentisi altında müzakere edilen geri kabul şartlarına rağmen, Antlaşma’nın imzalandığı 2013 yılından itibaren Suriyelilerin Avrupa ülkelerine en çok iltica talebinde bulunan ülke vatandaşları haline gelmesi ile Türkiye ile AB arasındaki geri kabul yükümlülüğünün başlayacağı tarihin 1 Haziran 2016 tarihine çekilmesi için görüşmelere başlanmıştır (Ekşi 2016). Yalnızca 2015 yılında, sekiz yüz bin Suriyelinin Türkiye üzerinden Yunanistan’a geçmesi (BBC 2015), AB açısından yeni bir geri kabul antlaşması ihtiyacını doğurmuştur.

29 Kasım 2015 tarihinde, Brüksel’de düzenlenen Türkiye-AB Zirvesi sonucunda, Türkiye-AB Geri Kabul Antlaşması’nın 2016 Haziran ayından itibaren tam olarak uygulanması kararlaştırılmıştır. Bununla birlikte Türkiye ile AB arasında hayata geçirilmesine karar verilen Ortak Eylem Planı ile geçici koruma kapsamındaki Suriyelilere destek verilmesi ve göç yönetimindeki mevcut işbirliğinin ilerleme

⁷² Tam adı “Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma ve Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Metni”.

sağlaması amaçlanmıştır. Bu Ortak Eylem Planı; düzensiz göç akımına karşı işbirliği ve Türkiye'deki Suriyelilerin sosyo-ekonomik durumlarının daha iyi hale getirilmesine yönelik ortak tedbirleri kapsamaktadır. Göç yönetimi konusunda işbirliğini daha da aktif hale getirmek amacıyla AB tarafından, Türkiye için bir 'Sığınmacı Mali İmkani' oluşturulması ve bunun için 3 milyar avro ek kaynak sağlanması taahhüt edilmiştir. Türkiye ile AB arasındaki mevcut bağların daha da ileriye taşınması amacıyla, Türk vatandaşlarına AB sınırları içerisinde serbest dolaşımını sağlayacak Vize Serbestisi Yol Haritası, Üst Düzey Ekonomik Diyalog Mekanizması, Üst Düzey Enerji Diyalogu ile Stratejik Enerji İşbirliği ve Gümrük Birliği'nin güncellenmesi konularında çalışmaların başlatılması öngörülmüştür (T.C. AB Bakanlığı, 29 Kasım 2015).

Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecine yeni bir ivme kazandıran geri kabul müzakereleri ile artan üst düzey temaslar neticesinde taraflar, 18-19 Mart 2016 tarihlerinde Brüksel'de bir araya geldikleri görüşmelerde mutabakata varmışlardır. Bu mutabakata göre, 20 Mart 2016 tarihi itibarıyla Türkiye'den Yunan adalarına geçen tüm yeni düzensiz göçmenler Türkiye'ye iade edilecektir. Bunun karşılığında Türkiye'ye iade edilen her bir Suriyeli için, Türkiye'den bir diğer Suriyeli AB'ye yerleştirilecektir. Sağlanacak olan değişim, ilk etapta 18 bin kişi ile sınırlandırılmış, daha sonra da gönüllülük esasına dayandırılarak ilave 54 bin kişiye kadar benzer bir düzenleme gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Varılan mutabakat ile AB tarafından oluşturulan Sığınmacı Mali İmkani kapsamında tahsis edilen 3 milyar avroluk fon, Türkiye'deki Suriyelilerin koşullarını iyileştirmeyi amaçlayan projelerin finansmanı olarak kullanılacaktır. Kaynaklar tamamen kullanıldıktan sonra, 2018'in sonuna kadar 3 milyar avroluk ilave bir fonun devreye sokulması planlanmaktadır. AB'nin Türkiye'ye vermiş olduğu diğer taahhütler; Haziran 2016 sonuna kadar Türk

vatandaşlarına yönelik vize gerekliliklerinin kaldırılmasına yönelik çalışmaların hız kazanması ve Türkiye'nin AB'ye üyelik müzakerelerinde yeni fasılların açılması konularındadır (T.C. AB Bakanlığı, 18 Mart 2016).

Suriyelilerin korunması krizinin uluslararası boyuta ulaşması sonucunda Türkiye ile AB arasında ortaya çıkan işbirliğinin temelini Geri Kabul Antlaşması oluşturmaktadır. Bu antlaşma ile AB'nin amaçladığı biçimde, Türkiye üzerinden AB'ye yönelik düzensiz göç hareketi önemli ölçüde azalmıştır. Fakat Türkiye'nin Geri Kabul Antlaşması ve vize serbestisinin eş zamanlı olarak uygulanmaya başlaması gerekliliği yönündeki talebinin karşılanmaması (Şen ve Özkorul Temmuz-Aralık 2016, 112) ile sağlanan mutabakat konusunda somut bir ilerleme kaydedilememiştir. Ayrıca AB tarafının taahhüt ettiği mali yardım fonunun büyük bir kısmının Türkiye'ye ödenmemiş olması, külfet paylaşımının taraflarca eşit olarak gerçekleştirilmesi yönündeki beklenti ile çelişmektedir. Bu durumda Suriyelilerin, insan güvenliği ilkelerinden yararlanmaları giderek daha güç hale gelmekte ve bu nedenle uluslararası koruma krizi daha da derinleşmektedir.

Türkiye'nin iltica rejiminin özellikleri anlatılarak, özellikle AB'ye üyelik sürecinden itibaren AB ile BM'nin Türkiye'de iltica mevzuatının oluşturulmasına katkıları anlatıldıktan sonra bu bölümde, Suriyelilerin kitlesel akın halinde Türkiye'ye gelmelerinin neticesinde yaşanan gelişmeler aktarılmıştır. Bu doğrultuda ilk olarak Suriyelilerin Türkiye'de elde ettikleri hukuksal statünün belirlenme aşamasına değinilmiştir. Türkiye'de resmi kaynaklar, 2011-2014 arası dönemde Suriyeliler için genellikle misafir terimini kullanmışlardır. 2014 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, AB ve BM ile yürütülen ortak çalışmaların sonucu olarak ortaya çıkmış ve evrensel hukuk ilkelerine uygun biçimde hazırlanmıştır. Suriyelilerin hukuksal statüleri olarak, kavramsal olarak 2000'li yıllardan itibaren yer

alan “geçici koruma” belirlenmiştir. Ancak, temelde geçicilik içeren düzenlemelerin Suriyelilerin güvenlik ihtiyaçlarını karşılamakta yetersiz kalması nedeniyle, bir milyonun üzerinde Suriyeli yasa dışı yollardan Avrupa’ya geçmiştir ve bu nedenle Suriyeliler uluslararası bir güvenlik meselesi haline gelmiştir. Bunun önüne geçmek adına, Birleşmiş Milletler öncülüğünde Bölgesel Mülteci ve Dayanıklılık Planı hazırlanmış ve Türkiye’deki Suriyelilerin ihtiyaçları sektörel bazda belirlenerek uluslararası toplumdan destek talep edilmiştir. Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerde Suriyeliler konusunun başlıca gündem maddesini geri kabul antlaşması oluşturmuştur. 2016 yılında imzalanan Geri Kabul Antlaşması ile Türkiye’deki Suriyelilerin yasa dışı yollardan Avrupa’ya geçmesi engellenmiştir. Bunun karşılığında da AB, Türkiye’ye iki sefer olmak üzere üç milyar Avro ödeme gerçekleştirmeyi taahhüt etmiştir. Bu maddi destek ile, Türkiye’deki Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanması için yönetim yoluyla kurulacak işbirliklerinin önü açılmıştır. AB’nin Türkiye’ye vermeyi taahhüt ettiği maddi destekler, genellikle BM aracılığıyla yürütülecek projelere aktarılmaktadır.

BÖLÜM VI

TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİLERİN GÜVENLİKLERİNİN SAĞLANMASI AMACIYLA TÜRKİYE'NİN BİRLEŞMİŞ MİLLETLER VE AVRUPA BİRLİĞİ İLE BİRLİKTE KURDUĞU YÖNETİŞİM İLİŞKİLERİ

Türkiye'deki Suriyelilerin güvenlikleri, uluslararası ilişkilerdeki aktörler tarafından güvenlik gündemine dahil edilen konulardan birisi haline gelmiştir. 2015 yılında bir milyona yakın Suriyelinin yasadışı yollardan AB topraklarına girmesi nedeniyle, Türkiye'deki Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanması amacıyla AB ve BM'nin, Türkiye'nin iltica kapasitesinin güçlendirilmesine yönelik katkıları artmıştır. Bu bölümde AB ile BM'nin Türkiye'ye katkıları, devletler arası ve devlet-dışı güvenlik aktörleri tarafından güvenlik gündeminin genişlemesi ile birlikte güvenlik sorunlarını yeniden biçimlendirme anlayışı taşıyan güvenlik yönetişimi (Sperling 2003) anlayışı çerçevesinde değerlendirilecektir. Güvenlik yönetişimi unsurları (Tangör 2008, 36-41) çerçevesinde değerlendirilecek olan ilişkiler birisi olan, aktörler arasındaki yatay (heterarşik) ilişki ağlarını tespit edebilmek için, Türkiye'deki Suriyelilerin neden olduğu yükün aktörler tarafından paylaşımı konusuna değinilecektir. Daha sonra güvenlik yönetişiminin bir diğer unsuru olan hedefte birliktelik tespiti için, Türkiye'deki Suriyelilerin insan güvenliği yaklaşımı çerçevesinde korkudan arınma ve yoksunluktan arınma özgürlüklerine yönelik ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenecektir. İnsan güvenliği yaklaşımı çerçevesinde tespit edilen hedeflere dair

kurulan yönetim ilişkilerini incelemek için ise aktörlerin bir araya gelerek, güvenlik yönetişiminin üçüncü ve son unsuru olan kurumsallaşma çabalarına yer verilecektir. Bu yönetim ilişkilerinden ilki, Suriyelilerin korkudan arınma özgürlüklerini sağlamak için Türkiye'nin iltica sisteminin belirlenmesine BM ve AB'nin sunduğu katkılar ve bunun sonucunda Suriyelilerin hukuki statülerinin güvence altına alınmasıdır. Suriyelilerin yoksunluktan arınma özgürlüklerini sağlamak amacıyla aktörler arasında takip edilecek yönetim ilişkileri ise, Suriyelilerin geçim kaynakları ve eğitim başlıkları altında değerlendirilecektir.

6.1. Türkiye'deki Suriyelilerin Neden Olduğu Yükün Paylaşımı

Türkiye'ye yönelik gerçekleşen kitlesel Suriyeli akını, Türkiye'nin göç ve iltica alanındaki politikalarının Avrupalılaştığı⁷³ bir dönemde gerçekleşmiştir. Bu nedenle Türkiye'deki Suriyeliler için izlenen politikalar, Türkiye'nin göç ve iltica politikalarının Avrupalılaşmasının kısa vadedeki uygulamalarını içermektedir. Bu çerçevede Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin göç ve iltica alanında en yoğun gündem maddesi, GKA olmuştur ve bu sayede AB sınırları içerisinde bulunan düzensiz Suriyeli göçmenlerin Türkiye'ye geri iade edildiği ve Türkiye'nin, Suriyeliler için bir tampon bölge haline getirildiği bir yapı meydana gelmiştir. "Avrupa Kalesi" tartışmalarına hizmet edecek biçimde Türkiye ile AB arasında meydana gelen yönetim uygulamalarının nedeni, göç konusunun siyasetin gündemi haline geldikçe devletler tarafından güvenlik ekseninde değerlendirilmesinden kaynaklanmaktadır (Eroğlu 2015, 215-216).

Uluslararası göç meselesinin devletler tarafından güvenikleştirilmesi ile birlikte mülteci ve sığınmacıların, uluslararası hukuk kuralları ile güvenceye alınan haklarına

⁷³ Kirişçi ve Aydın'ın makalesinde (2013, 377) Avrupalılaşma, Avrupa düzeyinde belirgin hale gelen yönetim yapılarının ortaya çıkmasını ve gelişimini ifade etmektedir.

yönelik sınırlayıcı yasalar uygulamaya konulmuştur. 1990'lı yıllarda, Avrupa Birliği'nin sığınmacı hareketlerini düzensiz göç olarak nitelendirmesi ve buna önlem olarak, sığınmacıların komşu ülkelerde tutulmasını amaçlayan dışsallaştırma politikalarını uygulaması, göç konusunun güvenleştirilmesinin örneğidir. Güvenleştirmeye dayalı göç politikalarının benimsenmesi, beraberinde mülteci ve sığınmacıları sosyo-ekonomik yük olarak değerlendiren bir eğilimin (Eroğlu 2015, 217) ön plana çıkması sonucunu doğurmuştur. Bu yükün paylaşılması da, paydaşların güvenlik ekseninde sağladığı yönetim ilişkileri ile mümkün olmaktadır.

Sığınmacıların neden olduğu yükün paylaşılması konusuna ilk kez, BMMYK'nın 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde değinilmiştir. Ülkelerin sığınmacılardan dolayı maruz kaldıkları ağır yüklere karşı çözüm olarak uluslararası dayanışmanın (BMMYK 1951, Paragraf 4) önemi vurgulanmıştır. Kitlemel akın halinde olan sığınmacıların korunması konusundaki sorumluluk paylaşımını ifade eden yük paylaşımı konusunda başat aktör olan BMMYK'nın başlıca uygulamaları, sığınmacılara ev sahipliği yapan ülkelere yapılan finansal yardımlar ve sığınmacıların üçüncü ülkelere yeniden yerleştirilmelerini içermektedir (Fidanoğlu 2015, 9). Bununla birlikte devletler açısından, talep etmeleri halinde, sığınmacıların neden oldukları yükün paylaşılması konusunda bir işbirliği ve eşgüdüm sağlanması gerekliliği belirtilmektedir (UNHCR 2000, 2).

Suriye'de başlayan çatışmaların ardından yerinden edilen Suriyelilerin komşu ülkelere sığınmaları ile BMMYK, sığınmacılar için güvenli bölgeler ve kampların oluşturulması yoluyla yükün paylaşımı sürecine dahil olmuştur. Ancak Türkiye, BMMYK'nın bu sürece müdahalesini kabul etmemiş ve Suriyeliler için oluşturulan kampları kendi yönetiminde, AFAD gözetiminde kurmuştur. Bunun nedeni olarak, daha önceki deneyimler ışığında Türkiye'deki Suriyelilerin de geçici bir süre için

sığınma talep ettikleri düşünölmüş ve bu Suriyeliler konusunda karar alma mekanizmalarında Türkiye'nin merkezi otoritenin baskın rolde olması amaçlanmıştır. Ayrıca Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi sınırlama ile mülteci almama ya da mülteci yükü almama amacının kabullenilmiş olması ile Türkiye'nin bir iltica yükü ile karşı karşıya kalmayacağı beklentisi oluşmuş ve Türkiye'deki sığınmacıların durumu, yerleştirildikleri illerin çabalarına bırakılmıştır (Kaya vd. 2016, 54).

Çatışma ortamında yerinden edilen Suriyelilere, uluslararası hukukun gerektirdiği şekilde açık kapı politikasını uygulayan Türkiye, uluslararası hukukun öngördüğü dayanışma unsurunu bir kenara bırakarak, Suriyeliler için alınan kararlarda yegane otoritedir. Bu durumu açıklamak için Memişoğlu ve Ilgıt (2016, 14), şeffaflık ilkesine aykırı biçimde hareket eden Türkiye'nin, Soğuk Savaş dönemi güvenlik yaklaşımı ile hareket ederek ulusal güvenlik kaygılarını ön plana çıkardığını ve BM ile AB'nin Suriyeliler konusunda dayanışmanın dışında bırakılmasının 'bir yönetim sorunu' olduğunu ifade etmişlerdir. Ulusal güvenlik kaygılarının her şeyden önce geldiği bu güvenlik anlayışının bir örneği, 1994'te çıkarılan İltica Yasası'nın yalnızca bürokratik kurumlarca hazırlanıp, BMMYK'nın ve alanında çalışan sivil toplum kuruluşlarının görüşlerine başvurulmaması (Eroğlu 2016, 216-217) sürecinde karşımıza çıkmaktadır. Merkezi yapıyı parçalamayı amaçlayan yeni YUKK tasarısı oluşum sürecinde ise, BMMYK'nın epistemik topluluk oluşturma yönünde gayretleri ve AB müzakere sürecinin getirdiği göç ve iltica alanında Avrupalılaşıma etkileşimleri, Türkiye'nin temel motivasyonu olmuştur.

Mülteci ve sığınmacıların oluşturduğu yükün neden olduğu kısıtlayıcı tedbirlerin en önemli nedenlerinden birisi, bu yükün taraflara doğuracağı mali külfetten kaynaklanmaktadır. Üyelik müzakereleri süresince AB'nin göç ve iltica politikalarında Türkiye'den talep ettiği en önemli hususlardan birisi olan coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasına karşılık, bu talebin yaratacağı mali külfet dolayısıyla Türkiye'nin AB'den ilave finansal destek talebi bulunmaktadır (Eroğlu 2016, 219). Bununla birlikte AB'ye tam üyelik koşulunu da coğrafi kısıtlamanın kaldırılması için şart koşan Türkiye'nin talepleri karşısında AB, yalnızca kendi yük paylaşımının gerektirdiği projeleri fonlayarak Türkiye'ye mali destek sağlamakta ve tam üyelik müzakerelerinin izlediği inişli çıkışlı seyrin neticesinde Türkiye'ye kısa süre içerisinde AB üyeliği vaat etmemektedir. Bunun sonucunda da, coğrafi kısıtlama konusu YUKK'ta muhafaza edilmiştir fakat AB'nin yük paylaşımı adına üçüncü ülkelere uygulamayı amaçladığı ilk iltica ülkesi ve güvenli üçüncü ülke mekanizmalarına yer verilmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı 2013, mad. 73-74). YUKK kapsamında üçüncü ülkelere yerleştirilene kadar Avrupa dışından gelenlere sağlanan şartlı mülteci statüsü ise, BMMYK'nın ve Türkiye'nin kapasitesinin üzerinde bir yük olduğu için Suriyelilere tanınmamaktadır.

Misafir statüsünde topraklarına kabul ettiği Suriyelilerin ihtiyaçlarının karşılanması konusunda, Türkiye'nin başlangıçta bir yük paylaşımı talebi bulunmamaktadır. 2013 yılı Eylül ayı itibariyle, Türkiye'nin Suriyeliler için ayırdığı toplam kaynak 2 milyar dolardır. Buna karşılık, bu dönemde uluslararası toplum tarafından yükün paylaşılması adına Türkiye'ye sağlanan mali katkı yalnızca, BMMYK tarafından sağlanmıştır. Söz konusu katkı ise, Bölgesel Mülteci Planı dahilinde toplanması amaçlanan 372 milyon doların yalnızca yüzde 26'sının (95 milyon dolar) finanse edilmesi ile gerçekleşmiştir (BMMYK 2013, 13). Mali katkıdan ziyade AB ve BMMYK tarafından Türkiye'ye

sağlanan en önemli desteklerden birisi, ortak fon sağlayıcısı oldukları 2014 tarihli ‘Ulusal İltica Karar Prosedürlerinin Güçlendirilmesi Projesi’ ile gerçekleşmiştir. Kurumsal bir iltica sisteminin oluşturulmasının amaçlandığı bu proje ile Türkiye’deki Suriyeliler için oluşturulacak yasal çerçevenin tam donanımlı ve gelişmelere uyum sağlayabilecek bir yapıya kavuşması amaçlanmaktadır. Yine 2014 yılında, kamp dışında yaşayan Suriyelilerin kamplarda yaşayanlara göre sayıca fazla hale gelmesi karşısında üretilecek çözümlere yönelik ‘Kent Ortamında Yaşayan Uluslararası Koruma İhtiyaç Sahiplerine Yönelik Koruma Stratejilerinin Geliştirilmesi Projesi’ ile YUKK kapsamında uzun vadeli stratejilerin geliştirilmesinin amaçlandığı bir proje AB tarafından uygulanmıştır (Dönmez-Kara 2015, 249). Türkiye’deki Suriyelilerin yaşam koşullarını daha iyi hale getirmek adına bu dönemde AFAD ve Göç İdaresi, BM organları ile yakın işbirliği içerisine girmişlerdir (Çorabatır 2016, 11).

Suriye’de yaşanan çatışmaların giderek çok aktörlü bir iç savaşa dönüşmesi ile Türkiye’deki Suriyelilerin sayısının rekor düzeye erişmesi ve geri dönüşlerinin kısa vadede gerçekleşmeyeceklerinin ortaya çıkması neticesinde, Türkiye tarafından Suriyelilerin hukuksal statülerini belirlemek adına Geçici Koruma Yönetmeliği çıkarılmıştır. Türkiye’deki Suriyelilere sağlanan bu yeni hukuksal statü ile birlikte Türkiye’nin yük paylaşımı adına uluslararası toplumdan talep ettiği konular, finansal destek ve Suriyelilerin yeniden yerleştirilmesi veya yer değiştirmeleridir (Çorabatır 2016, 18). Türkiye’nin bu talepleri karşısında BMMYK, Bölgesel Mülteci Planı dahilinde uluslararası toplumdan gönüllü olarak talep ettiği mali katkıların en iyi ihtimalle yarısını finanse edebilmiştir. Ayrıca Türkiye’deki Suriyelilerin üçüncü ülkelere yeniden yerleştirilmesi veya yer değiştirmeleri, BMMYK’nın kapasitesinin üzerinde bir işlem gerektirdiğinden dolayı geçici koruma mevzuatı kapsamında mümkün değildir.

Türkiye’deki Suriyelilerin neden oldukları yükün paylaşımı konusunda, Türkiye’nin AB’den talep ettiği konuların çerçevesini GKA çizmiştir. Türkiye’deki Suriyelilerin üçüncü ülkelere yerleştirilmesine yönelik Türkiye’nin talebine karşılık 1 milyonun üzerinde Suriyelinin yasadışı yollardan AB topraklarına göç etmesi ile AB, aynı konuda yükün paylaşımını Türkiye’den, GKA ile talep etmiştir. Türkiye’nin bir diğer talebi olan finansal destek konusuna ilk kez 2015 İlerleme Raporunda yer veren AB, 2015 sonu itibarıyla Türkiye’nin Suriyeliler için 6,7 milyar avro harcadığını (Avrupa Komisyonu 2015, 75), aynı dönemde AB tarafından Türkiye’ye toplam 176 milyon avro tahsis edildiğini deklare etmişti (Avrupa Komisyonu 2015, s.75).

Mart 2016’da imzalanan GKA ile AB tarafından Türkiye’ye tahsis edilmesi amaçlanan 3 milyar avronun yalnızca 790 milyon avrosu aktarılmıştır.⁷⁴ 2016 yılı sonunda, Türkiye tarafından Suriyeliler için yapılan toplam harcamanın 24 milyar avro olduğu (Anadolu Ajansı 2016) düşünüldüğünde, AB tarafından Türkiye’ye aktarılan mali katkının yükün paylaşımı adına yetersiz olduğu ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte Türkiye ile AB arasında, aktarılan yardım miktarının uluslararası kuruluşlar aracılığıyla mı doğrudan Türkiye’ye yardım şeklinde mi olacağı konusunda görüş ayrılığı bulunmaktadır.⁷⁵ Söz konusu görüş ayrılığının nedeni, Suriyelilerin neden oldukları yükün paylaşımı konusunda klasik güvenlik anlayışı ile veya güvenlik yönetişimi yaklaşımı ile hareket edilmesi gerekliliğinin belirsizliğinden kaynaklanmaktadır. GKA ile uygulanan birebir formülü sonucunda, Nisan 2017

⁷⁴ AB Bakanı Ömer Çelik’in aktarımıyla, ‘‘2017 Nisan sonu itibarıyla 2.156 milyar avronun hangi proje ve programlarda kullanılacağı Avrupa Komisyonu kararı ile tespit edilmiş, bunun 1.572 milyar avrosu sözleşmeye bağlanmıştır. Sözleşmeye bağlanan fonun 568 milyon avrosu projelerin uygulanmasından sorumlu uluslararası kuruluşlara, 222 milyon avroluk bölümü ise ilgili Bakanlıklarımıza çeşitli Projeler kapsamında harcanmak üzere aktarılmıştır.’’ (<https://tr.sputniknews.com/columnists/201705231028572029-besbin-suriyeli-ab-ulkelerine-gonderildi/> , Erişim: 30.07.2016).

⁷⁵ İlgili haber için bkz. ‘‘FT: AB ile Türkiye arasında ‘3 milyar euro anlaşmazlığı’ ’’, (http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/05/160511_ft_ab_turkiye_3milyar , Erişim: 30.07.2016).

itibarıyla yasadışı yollarla Yunan adalarına geçen 5 bin 24 Suriyelinin yerine aynı sayıda kişi AB ülkelerine yerleştirilmiştir. Bu uygulamanın da, Suriyelilerin yol açtığı yükün azaltılması konusuna bir faydası olmamıştır. Bunun nedeni de söz konusu değişim hükmünün, Suriyelilerin korkudan ve yoksunluktan arınma ilkelerine hizmet etmemesinden kaynaklanmaktadır.

6.2. İnsan Güvenliği Yaklaşımı Çerçevesinde Türkiye'deki Suriyelilerin

Durumlarının Değerlendirilmesi

Suriye'de rejim karşıtı gösterilerin kısa zaman içinde çatışmalara ve iç savaşa dönüşmesi, dünya üzerinde en fazla sayıda insanı etkileyen ve en hızlı ilerleyen yerinden edilme krizinin (Erdoğan 2015, 1) ortaya çıkmasına neden olmuştur.⁷⁶ Yaşanan bu yerinden edilme krizine Türkiye açısından bakıldığında, Mayıs 2018 itibarıyla Türkiye'de sayıları 3.5 milyonu aşan Suriyeli bulunmaktadır. Genellikle Türkiye üzerinden Avrupa'ya yasadışı yollardan göç eden Suriyelilerin sayısının da 1 milyonun üzerinde olmasıyla da, uluslararası düzeyde çok aktörlü ve çok boyutlu güvenlik krizleri ortaya çıkmıştır. Meydana gelen bu güvenlik krizlerinin çözümü meselesine en az dahil edilen aktör Suriyeliler, en az düzeyde ele alınan konu da Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanması hakkındadır. Uluslararası ilişkilerin başat aktörleri devletler ve örgütler tarafından çoğu zaman, Suriyeli mülteci krizinin evrensel insan hakları çerçevesine dahil edilen insan güvenliği ilkeleri ihmal edilmektedir (Memişoğlu ve Ilgıt 2016,11). Bu durum, Suriye'de devam eden çözümsüzlük ortamının ve uluslararası ilişkilerde yaşanan istikrarsızlıkların nedenlerinden birisidir.

⁷⁶ 13 Haziran 2014 tarihli BMMYK-IMDC (Yerinden Edilme İzleme Merkezi) açıklamasına göre, Suriye içerisinde günde 9.500 kişinin (yani yaklaşık her 60 saniyede bir ailenin) yerinden edildiği tescil edilmiştir. (Erdoğan 2015, s.1)

YAŞ	ERKEK	KADIN	TOPLAM
0-4	248.588	232.067	480.655
5-9	247.509	232.043	479.552
10-18	256.499	311.012	667.511
19-24	318.156	226.620	544.776
25-34	367.764	270.014	637.778
35-44	196.827	164.196	361.023
45-59	139.987	133.690	273.677
60-90+	56.387	60.348	116.735
TOPLAM	1.931.717	1.629.990	3.561.707

Tablo 6.1. Nisan 2018 verilerine göre Türkiye’deki Suriyelilerin yaş aralıklarına göre dağılımı

(Mülteciler Derneği 2018)

2014’ten bu yana dünyanın en çok mülteci nüfusunu ağırlayan Türkiye’deki Suriyelilerin korkudan ve yoksunluktan arınma özgürlüklerine tam anlamıyla sahip olamamaları, sınırlayıcı yasalar ile mülteci statüsünün gittikçe daralan bir tanımlamaya sıkışması yönündeki uluslararası eğilimden kaynaklanmaktadır. Türkiye’nin, AB ile BMMYK ile kurulan ilişkiler çerçevesinde sığınmacıların korunmaları hususunda sağladığı paradigmatik değişime rağmen, yasal mevzuat tüm grupların eşit şekilde koruma almasını engellemektedir (Çorabatır 2016, 7). Türkiye’deki mültecilerin yüzde 70’inden fazlasının kadın ve çocuklar olduğu düşünüldüğünde (@UNHCRTurkey, Ağustos 8, 2018), hassas durumdaki bu kişilerin misafir statüsünden geçici koruma kapsamına dahil edilmelerinin güvenlik ihtiyaçlarına etkin çözümler sağlaması pek mümkün değildir. Bunun nedeni, Türkiye’deki Suriyelilerin güvenliklerinin mülteci hakları ve devlet yükümlülükleri değil, devletin vermiş olduğu ‘hizmet’ yaklaşımını (Erdoğan 2014, 53) esas alan hukuksal çerçeve ile belirlenmesinden kaynaklanmaktadır.

Suriye’deki gelişmeler insan güvenliği teorisi kapsamında değerlendirildiğinde; iç çatışmalar başlamadan evvel Suriyelilerin fiziksel açıdan güvenliklerine yönelik

mühim bir tehdit bulunmamaktadır. Ancak, Suriyelilerin yoksunluktan arınma özgürlüğü çerçevesinde politik haklar ve sivil özgürlükleri esas alan talepleri dile getirmelerinin (Kerkanen 2012, 6) neticesinde otoriter devlet güvenliğine tehdit teşkil etmeleri ile bu talepleri dile getirenlerin korkudan arınma özgürlüklerinin ellerinden alındığı bir durum ortaya çıkmıştır. İnsan güvenliğinin ilkelerinden mahrum kalan ve devlet güvenliği ilkesine karşı çıkan bu grupların silahlanması ile kısa sürede Suriye bir başarısız devlet haline gelmiş ve insan güvenliğinden mahrum kalma durumu ülkenin geneline yayılmıştır. Bunun sonucunda da çatışmanın tarafı olmayan hassas gruplar yerinden edilmiş ve çatışma bölgelerine yakın olmasından dolayı Suriyelilerin büyük bir kısmı Türkiye'ye göç etmişlerdir.

Açık kapı politikasının neticesinde kısa süre içerisinde önemli sayıda Suriyeli sığınmacıya ev sahipliği yapan Türkiye'nin attığı ilk adım, bürokratik yapı içerisinde hiyerarşik örgütlenme ile kamplar kurarak Suriyelileri buralara yerleştirmek ve yerleştirilen kişilerin temel ihtiyaçlarını Başbakanlığa bağlı AFAD aracılığı ile sağlamaktır. BMMYK faaliyetlerinin Türkiye içerisinde etkin olmamasının olumsuz yanı, sınır bölgesindeki insan hakları gözlemciliğinin eksik kalmasıdır (Kirişçi 2013, 18) ve bu nedenle 2012 yılının ortalarından itibaren Suriyelilerin kampların dışında, kendilerine daha çok özgürlük alanı sağlayacağını düşündükleri şehirleri tercih etmelerine yol açmıştır. Kamplarda Suriyelilerin temel ihtiyaçları karşılanmasına rağmen var olan kısıtlı özgürlük imkanları nedeniyle (Çorabatır 2016, 1) Suriyelilerin tercihi, daha çok sınıra yakın şehirlerde yaşamak olmuştur.

2013 yılının ortalarından itibaren kamp dışında yaşayanların sayısı, kamplarda yaşayanlardan daha fazla hale gelmiştir. Şehirlerde giderek görünür hale gelen Suriyelilerin toplumsal kabul ve uyumları konularında çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır. Örneğin; Mayıs 2013'teki Reyhanlı saldırısının ardından Hatay'daki yerel nüfus,

saldırının sorumlusu olarak Suriyelileri görmüş ve Hatay, gerginliğin en üst düzeyde olduğu kentlerden birisi haline gelmiştir (Erdoğan 2015, 21). Sınır bölgesindeki şehirlerde Suriyeli nüfus oranı yükseldikçe artan tehdit algısının (Tunç 2015, 45) önüne geçmek adına, Suriyelilerin eğilimi Ankara ve İstanbul gibi daha büyük şehirleri tercih etmek üzerinedir. Büyük şehirlerin sunmuş oldukları daha çeşitli iş imkanları, Suriyelilerin bu yerlerde yoksunluktan arınma özgürlüklerini daha rahat elde edebilecekleri düşüncesiyle tercih sebebi olmuştur.

Türkiye'deki Suriyelilerin yaşamak için kamplardan ziyade şehirleri tercih etmesi, kendilerini Türkiye'de daha fazla geçici misafir olarak görmemeleri ile ilişkilendirilebilir. Ancak Türkiye'nin göç ve iltica sisteminin kalıcı mültecilere yönelik kurumsal ve altyapısal kapasitesini geliştirmeye başlaması (ORSAM 2016, 2), Suriyelileri koruma krizinin belirgin hale gelmesinin ardından gerçekleşmiştir. Suriyelilerin hukuksal statülerini belirleyen Geçici Koruma Yönetmeliği ve Türkiye'deki Suriyeliler için merkezi kayıt alma işlemlerinin adlandırıldığı GÖÇ-NET sistemi, Suriyelilerin Türkiye'ye sığınmaya başlamalarından üç yıl sonra, 2014 yılında uygulanmıştır. Bu döneme dek Türkiye, Suriyeliler için açık kapı politikası, geri göndermeme uygulaması ve hayatta kalma garantisini temin etmiş olsa da; mülteci hukuksal statüsünden yoksun ve kayıt altına alınmayarak devlet güvenliği şemsiyesi içerisine dahil edilmeyen Suriyeliler için, insan onurunun gerektiği biçimde yaşama imkanları tam anlamıyla oluşmamıştır.

Türkiye'de coğrafi kısıtlamaya tabi oldukları için mülteci hukukunun gerektirdiği haklardan yararlanamayan Suriyeliler, bununla birlikte BMMYK'nın yeniden yerleştirme programının da dışında bırakılmışlardır. Geçici Koruma Yönetmeliği ile meşruluğunu kazanan bu duruma göre, Türkiye'deki mevcut uluslararası koruma başvurularının yanıtlarının birkaç yıl süren bekleme listesi içerisinde değerlendirebilen

BMMYK koruma sistemi, sayıları görülmemiş düzeyde yüksek olan Türkiye'deki Suriyeliler için işletilemeyecektir. Durumun, yük paylaşımı açısından da uygun olmaması nedeniyle 2014 ve 2015 yılları için, uluslararası korumaya ihtiyacı en çok olan toplamda 12,963 Suriyeliden ancak 1,138'i üçüncü ülkelere yeniden yerleştirilebilmiştir (Çorabatır 2016, 9). Suriyeliler için mülteci haklarını elde etmenin ve insan güvenliğinin ilkelerinden yararlanmanın yegane yolu yasadışı yollardan, mülteci hukukunu işleten ülkelere göç etmek olmuştur.

Türkiye'deki Suriyelilerin 'güvenlik' konusunda memnuniyet bildirmelerine (AFAD 2013, 48; Yavcan 2015, 11) rağmen bu memnuniyet, Suriyelilerin Avrupa'ya göç etmelerinin önüne geçememiştir. 2014 yılında 3283, 2015 yılında 3784, 2016 yılında 5143 kişinin Akdeniz'de boğulmalarına⁷⁷ karşın, Avrupa'ya göç eden Suriyelilerin büyük çoğunluğunun tercihi deniz botları olmaktadır. Avrupa Birliği üyesi ülkelerin kara sınırlarına yeniden dikenli tel çekmelerine yol açan bu göç dalgası, diğer konularda ihtilaf halinde olan Türkiye-AB ilişkilerinin Suriyeliler konusunda işbirliğine girmesine yol açmıştır. İki taraf arasında imzalanan GKA, Suriyeliler açısından uluslararası hukukun geri göndermeme ilkesiyle çelişmektedir ve bu nedenle kısıtlı bir uygulama imkanı bulmuştur. Sağlanan antlaşma ile Suriyelilerin Akdeniz üzerinden Avrupa'ya geçişlerinin sayısı önemli ölçüde azalmıştır ancak yine de aynı rota üzerinden Avrupa'ya ulaşabilmiş Suriyeliler, kabul kapasitesinin ciddi şekilde zorlandığı Yunan adalarında sağlıksız ve tehlikeli koşullar altında yaşamaları (Uluslararası Af Örgütü 2017, 13) gibi insan güvenliğinin unsurlarından mahrum kalmaktadırlar.

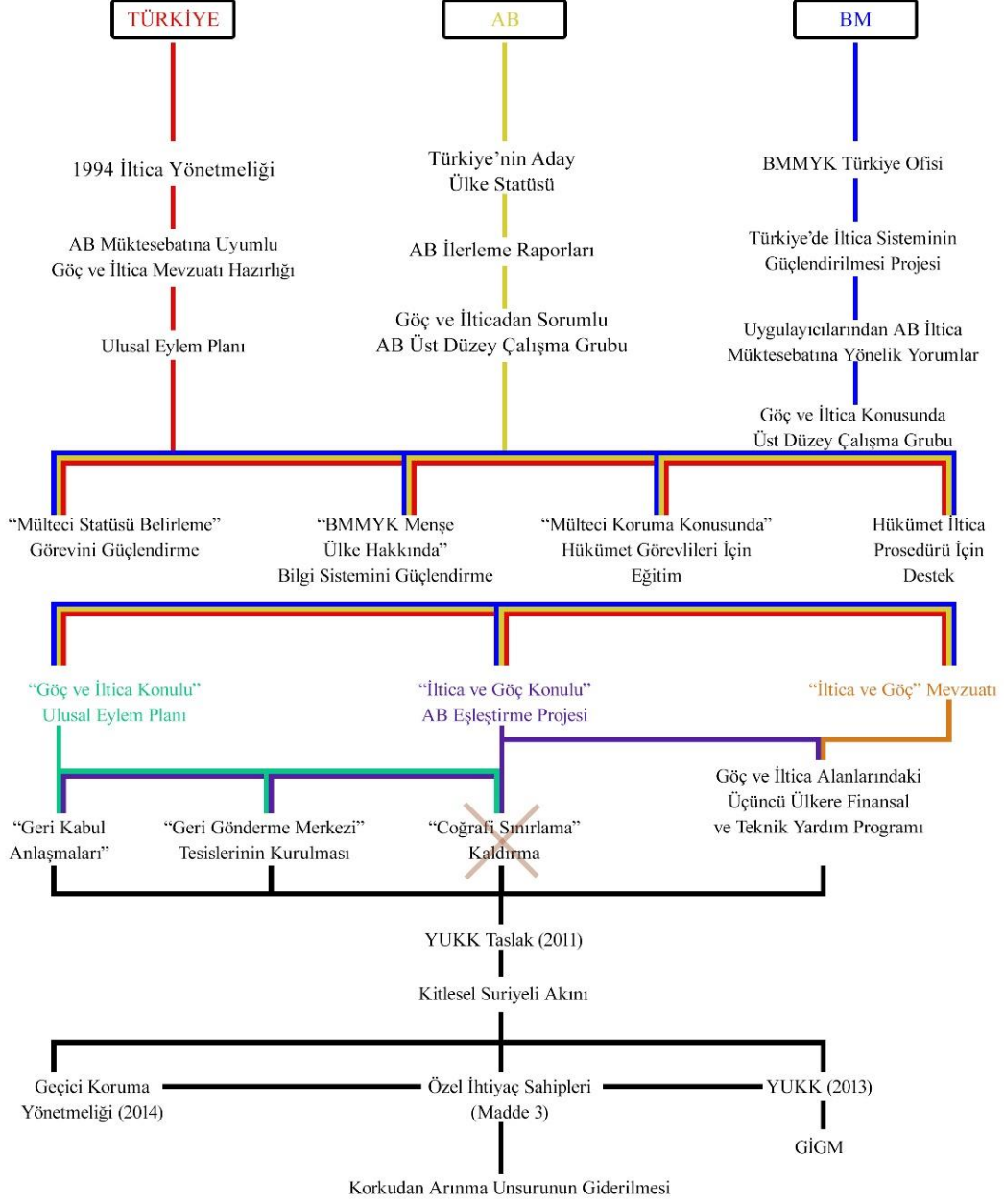
⁷⁷ Daha detaylı bilgi için bkz. Missing Migrants Project, <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean>, Erişim: 02.08.2017.

YUKK'ta Suriyeliler konusundaki yasal düzenlemelerin, uzun dönemli çözümlerden uzak olması hususu Suriyeliler için birçok alanda karşılaştığı zorluklarla kendisini göstermektedir. Türkiye'deki Suriyelilerin büyük çoğunluğunu kadın ve çocukların oluşturduğu düşünüldüğünde, göze çarpan ilk konu Suriyeli çocukların eğitimidir. Ayşe Şebnem Tunç'un (2016, 55) belirttiği üzere, UNICEF verilerine göre Türkiye'deki Suriyeli çocukların %73'ü okula gidememektedir. Eğitimde yaşanan bu sorun yalnızca Suriyeli çocukları kapsamamakta; aynı zamanda Türkiye'de çalışma imkanı bulamayan Suriyeli akademisyenler (M. Erdoğan, Yavcan ve A. Erdoğan 2017, 2) de bulunmaktadır. Bununla birlikte Suriyeli kadınlar; cinsel taciz, erken yaşta ve çok eşli evlilikler ve emek sömürüsü gibi konularda istismara maruz kalmaktadırlar (Aktaş 2016, 43-47). İşsizlik oranının da yüksek olduğu Suriyelilerin büyük çoğunluğu kayıt dışı olmak üzere, 2017 yılı verilerine göre toplam yüzde 31'i iş piyasasına dahildir (İNGEV 2017, 3). Kayıt dışı emek sömürüsünün önüne geçmek adına Türkiye, Ocak 2016'da Suriyelilere çalışma izni verilmesini sağlayacak yeni yasa⁷⁸ düzenlemesi gerçekleştirmiştir ancak, yasanın tam olarak uygulanabilmesi için gerekli olan süreç içerisinde işverenler tarafından Suriyeliler sömürüye açık hale getirilmişlerdir (ORSAM 2016, 7).

⁷⁸ Tam adı 'Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Uygulama Rehberi', 15/01/2016, <http://www.calismaizni.gov.tr/media/1035/gkkuygulama.pdf> , Erişim: 03/08/2017).

6.3. Suriyelilerin Korkudan Arınma Özgürlüklerini Sağlamaya Yönelik

Yönetişim



Grafik 6.1. Türkiye'nin iltica sistemini oluşturan ve Suriyelilerin korkudan arınma özgürlüklerini gerçekleştiren Türkiye, BM ve AB işbirlikleri

Yukarıdaki şekilde, Türkiye'deki Suriyelilerin korkudan arınma özgürlüklerini elde etmeleri için gerekli ilk adım olan, Türkiye'de iltica sisteminin kurumsallaşması ve Suriyelilerin hukuki statülerinin yasal güvence altına alınmalarına BM ile AB'nin sağladığı katkılar açıklanmıştır. Grafikte kitlesel Suriyeli akınının Türkiye'ye ulaşmasından öncesi, Türkiye'de iltica sisteminin oluşturulmasına yönelik katkıların tamamı da aktörler arasındaki yönetim ilişkilerini ifade etmektedir. 1994 İltica Yönetmeliği'nin eksikliklerinin giderilmesi ve 1999 yılından itibaren Türkiye'nin AB müktesebatına uyum sürecinden itibaren Türkiye, AB ve BM bir araya gelerek Türkiye'de evrensel hukuk kuralları çerçevesinde bir iltica mevzuatı oluşumuna dayanak oluşturmuştur. Suriyelilerin kitlesel akımı nedeniyle yasal düzenlemelerin ortaya çıkması birkaç yıl gecikmiştir. İltica mevzuatının oluşturulması ile birlikte Suriyelilerin korkudan arınma özgürlüklerinin sağlanması için atılan diğer adım, yasal düzenlemeler ile özel ihtiyaç sahiplerinin tespiti olmuştur. Söz konusu özel ihtiyaç sahiplerine yönelik Türkiye, AB ve BM'nin sağladığı yönetim ilişkileri de, Suriyelilerin korkudan arınma özgürlüklerini gerçekleştirmektedir.

Ülkelerinde kalmaları halinde zulüm yaşayacakları yönünde haklı korkulara sahip olmalarından ötürü, uluslararası hukukta sığınmacı veya mülteci olarak nitelendirilen Suriyelilerin bir engel ile karşılaşmadan Türkiye'ye gelmeleri ve geri göndermeme ilkesinden yararlanmaları, korkudan arınma özgürlüklerini elde etmelerinde atılan ilk adımdır. Açık kapı politikasını benimseyen Türkiye'ye kabul edilen Suriyeliler için AFAD gözetiminde kamplar kurarak güvenli bölge inşa eden Türkiye, başlangıçta Suriyeliler konusunda uluslararası işbirliği arayışı içinde değildir. Suriye'deki çatışmaların kısa süre içerisinde sona ermeyeceğinin anlaşılması ve Kasım 2012 itibarıyla Türkiye'deki Suriyelilerin sayılarının 100 binin üzerine çıkması (BMMYK 2012, 1) gibi nedenlerle, Türkiye tarafından yükün paylaşımı konusunda uluslararası

toplumdan destek talep edilmiştir. Kendilerini güvende hissetme ihtiyacı içerisindeki Suriyeliler de, bu süreçte kamplarda yaşam ile birlikte kamp dışı seçenekler olan kırsal bölgeler ve şehirlerde yaşamayı da tercih etmişlerdir.

Türkiye'deki Suriyelilerin korkudan arınma özgürlüklerini sağlama yolunda bir sonraki aşama, hukuki statülerinin belirlenmesidir. Suriyelileri nitelendirmek için kullanılan "misafir" teriminin Suriyeliler arasında en çok rahatsızlık duyulan söylemlerden birisi olmasına (Erdoğan 2014, 18) getirilen çözüm, Nisan 2013'te çıkarılan YUKK ve Ekim 2014'teki Geçici Koruma Yönetmeliği olmuştur. Kasım 2013'te kurulan GİGM, AFAD ile birlikte Türkiye'deki Suriyelilerin kayıt altına almak ve temel ihtiyaçlarının karşılamakla yükümlüdür. Yönetişimin unsurlarından birisi olan kurumsallaşmanın tamamlanması, Türkiye'deki iltica sisteminin uluslararası standartlara yükseltilmesi yolundaki gayretleri ve BM ile AB organlarının söz konusu değişime dair hedefte birlikteliklerinin bir neticesi olmuştur. Suriyelilerin korkudan arınma özgürlüklerinin gerçekleşmesine yönelik yasal düzenlemenin tamamlanması için YUKK ve GKY ile birlikte çıkarılan yönetmelikler de aşağıdaki tabloda belirtildiği gibidir:

Yönetmelik Adı	Tarihi
Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşlettilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik	22 Nisan 2014
Geçici Koruma Yönetmeliği	22 Ekim 2014
Havayolu Taşıyıcılarının Yükümlülükleri Yönetmeliği	7 Kasım 2015
Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik	17 Mart 2016
Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik	11 Ocak 2016
İnsan Ticaretiyle Mücadele ve Mağdurların Korunması Hakkında Yönetmelik	17 Mart 2016
Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik	26 Nisan 2016

Tablo 6.2. YUKK kapsamında Suriyeliler hakkında çıkarılan Yönetmelikler (TC İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2016, 37)

Farklı düzeylerdeki devlet ve devlet-dışı oyuncuları içeren bölünmüş politika oluşturma süreci olarak nitelendirilen yönetim (Tangör 2008, 30), sayıları olağandışı biçimde artış gösteren Türkiye’deki Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanması için uygulanacak politika oluşturma biçimi olmuştur. YUKK ve Geçici Koruma Yönetmeliği’nin hazırlanması esnasında Türkiye’deki politika oluşturma sürecine dahil olan AB ve BM, ilk olarak 2014 yılında girişilen ve 2017 yılında da devamı getirilen “Ulusal İltica Karar Prosedürlerinin Desteklenmesi Projesi” ile uygulayıcı ortağı BMMYK, projenin fon kaynağı ise AB’nin üyelik müzakereleri yürüttüğü

devletler için ayırdığı “Katılım Öncesi Destek Enstrümanı”⁷⁹ olmuştur. GİGM’nin verdiği bilgiler ışığında söz konusu proje ile⁸⁰;

Tam donanımlı ve iltica alanındaki gelişmelere adapte olabilecek kurumsal bir iltica sisteminin oluşturulması amaçlanmaktadır. GİGM’in uzmanlaşmış personele sahip olmasını ve kalite tutarlılığını sürdürmek için temel iltica usullerine kılavuzluk edecek el kitapları ve standart işleyiş prosedürleri geliştirebilmesini sağlamak amacıyla ulusal statü belirleme mekanizmasının uluslararası standartlar ve uluslararası mülteci ve insan hakları hukuku ilkeleri doğrultusunda güçlendirilmesi, iltica usullerinde yargı kapasitesinin artırılması yoluyla mülteci statüsü belirleme usullerinin ve düzenli gözden geçirmeyi sağlayacak bir kalite gözden geçirme mekanizmasının tesis edilmesini temin etmek hedeflenmektedir.

GİGM’nin teknik kapasitesinin uluslararası standartlara, uluslararası mülteci ve insan hakları hukuku ilkeleri doğrultusunda yükseltilmesi neticesinde savaştan kaçarak Türkiye’ye gelen Suriyelilerin korkudan arınmaları da hedeflenmektedir. Suriyelileri koruma krizinin uluslararası boyuta ulaşması ile Türkiye’nin koruma yükü kapasitesinin üzerinde Suriyelinin ülkede bulunması, ulusal kurumların uluslararası işbirliğine ihtiyaç duymasına yol açmıştır. AFAD’ın Suriyelilere ilişkin raporunda, Suriyelilerin güvenliklerini sağlamak için gereken yardımın şeması aşağıdaki gibi gösterilmiştir:

⁷⁹ Orijinal adı *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*. Türkiye’ye AB katılım öncesi sağlanan desteklerin içeriği için bkz. “IPA Regional Development Programmes in Turkey”, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/turkey/ , (Erişim: 13.05.2018).

⁸⁰ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün Devam Eden Projeleri, http://www.goc.gov.tr/icerik6/goc-idaresi-genel-mudurlugunun-devam-eden-projeleri_570_570_3609_icerik , (Erişim: 13.05.2018).



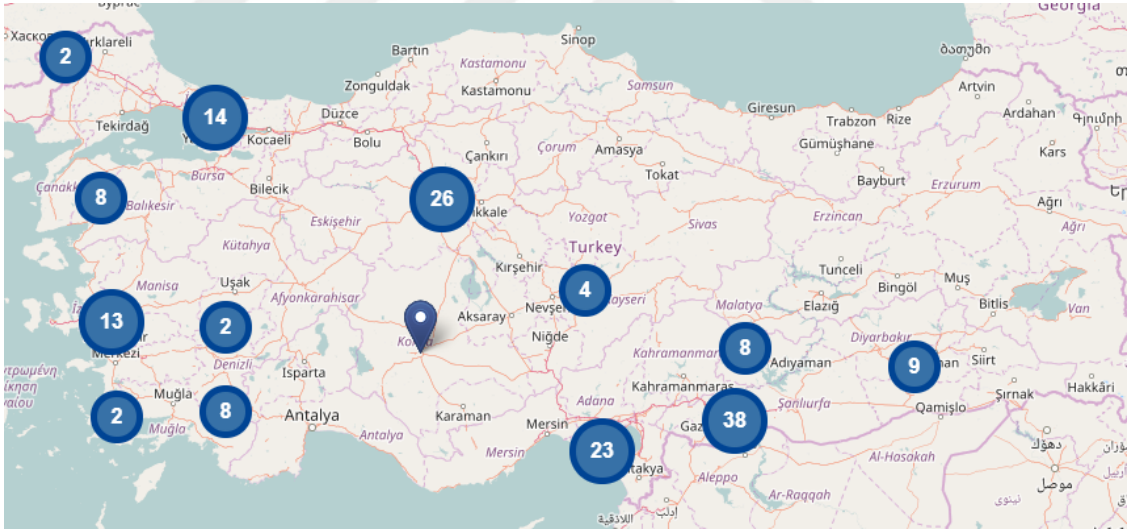
Grafik 6.2. AFAD Suriyeliler İçin Yardım Şeması (2014, 115)

Suriyelilerin korkudan arınmaları için talep ettikleri ihtiyaçların tespiti, aktörleri yönetim yoluyla bir araya getirmektedir. Bu konuda izlenen ilk yol, iltica sistemini belirleyen yasal mevzuatta ihtiyaç sahiplerinin tespitini yapmaktan geçmiştir. Önceki düzenlemelerden farklı olarak, YUKK ve Geçici Koruma Yönetmeliği'nde “özel ihtiyaç sahipleri” (mad. 3/1) tanımlanmıştır. Buna göre özel ihtiyaç sahipleri arasında, refakatsiz çocuk, engelli, yaşlı, hamile, beraberinde çocuğu olan yalnız anne ya da baba veya işkence, cinsel saldırı ya da diğer ciddi psikolojik, bedensel ya da cinsel şiddete maruz kalmış kişiler yer almaktadır. BMMYK tarafından belirlenen bu özel ihtiyaç sahibi tanımlamaları⁸¹, savaş ortamından kaçsalar dahi fiziksel yoksunluk veya savaş travmalarına bağlı olarak korkudan arınma özgürlüklerini elde edememiş kişiler için öncelikli tedbirler alınması gerektiğini ifade etmektedir. YUKK ile özel ihtiyaç sahiplerine yazılı hak ve işlemlerde öncelik tanınacağı (mad. 67/1) güvencesi verilmiştir.

⁸¹ 1998 tarihli BMMYK kararında “özel ihtiyaç sahibi” kişilerin kimler olduğu ve yeniden yerleştirilmelerine dair usuller hakkında bkz. “Note on resettlement of refugees with special needs, EC/48/SC/CRP.28”, <http://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68d0b1c/note-resettlement-refugees-special-needs.html#>, (Erişim: 13.05.2018).

Geçici Koruma Yönetmeliği ile tanımlanan özel ihtiyaç sahipleri hakkında başta sağlık hizmetleri, psikososyal destek, rehabilitasyon olmak üzere her tür yardım ve imkanların öncelikli ve bedelsiz olarak sağlanacağı hükme (md 48/1) bağlanmıştır. Söz konusu özel ihtiyaç sahiplerinin tespiti konusunda GİGM asıl yetkili olsa da, kayıt dışı Suriyelilerin 2014 itibarıyla oldukça fazla olması nedeniyle, BM organları da aktif biçimde tespit yapmakta ve kapasite geliştirmeye katkıda bulunmaktadır. AB ise özellikle, Mart 2016'dan itibaren imzalanan GKA uyarınca Türkiye'deki Suriyeliler için harcamayı taahhüt ettiği 3 milyar Avro tutarda projeleri sözleşmeye bağlayarak alanında yetkili paydaşlar aracılığıyla ihtiyaç sahibi Suriyelilerin güvenliklerini sağlamaya katkı sunmaktadır.

Harita 6.1. AB'nin Türkiye Genelinde Yürüttüğü Proje Sayısının Bölgelere Göre Dağılımı⁸²



Geçici Koruma Yönetmeliği'nde yer alan özel ihtiyaç sahipleri arasında, cinsel veya toplumsal cinsiyete dayalı şiddete (SGBV) maruz kalan bireyler yer almaktadır. BMMYK tarafından (2014, 4) SGBV mağduru bireylere psikososyal destek, sağlık,

⁸² Sözleşmeye bağlanan ve harcanmasına karar verilen 3 milyar Avro'luk proje listesinin tamamı için bkz. "EU Facility for Refugees in Turkey: projects committed/decided, contracted, disbursed-Status on 04/04/2018", https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf, (Erişim:14.05.2018)

koruma ve yasal destek gibi kültürel açıdan uygun gelecek hizmetlere erişimlerinin ücretsiz sağlanması gerektiğini belirtilmiştir. BMMYK tarafından SGBV mağduru bireylere sağlanması gereken hizmetler ile Türkiye'nin Geçici Koruma Yönetmeliği ile özel ihtiyaç sahiplerinin yararlanması gereken hizmetler arasında bir eşgüdüm söz konusudur. AB fon sağlayıcı ve BM Nüfus Fonu'nun uygulayıcısı olduğu 14 milyon Avro'luk proje ile SGBV mağduru ve cinsel üreme sağlığı konusunda destek bekleyen Suriyelilerin hizmetlere erişimini hedeflemektedir. Projenin hedefine ulaştığının bir göstergesi olarak, 2015 yılı Eylül ayı itibarıyla psiko-sosyal destek alması beklenen SGBV mağdurlarının sayısı, yıl içerisinde hedeflenen 42 bin Suriyeliden 13,056'sına ulaşırken (3RP 2015, 12), 2017 yılında aynı hedef için amaçlanan 15,184 SGBV mağduru sayısı yerine 76,406 Suriyeliye psiko-sosyal destek verilmiştir (3RP 2018a).

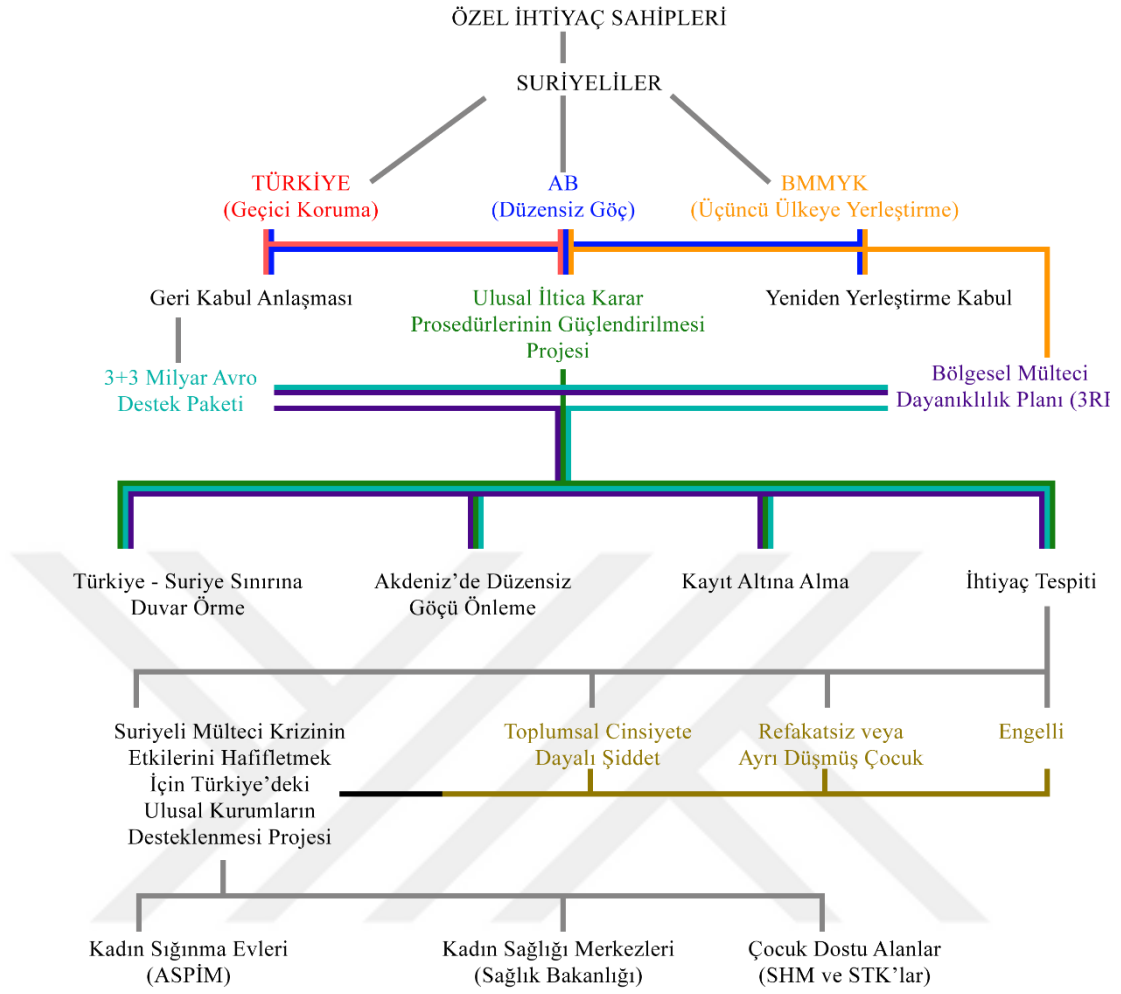
Savaştan kaçan toplumsal gruplar arasında korumaya en çok ihtiyaç duyanlar, kadınlar ile birlikte çocuklar olmuştur. Suriyeliler arasında sık görülen, koruma unsuru gerektiren erken yaşta evlilikler SGBV konusu içerisindedir. Bununla birlikte, refakatsiz ve ayrı düşmüş çocuklar ile çocuk işçiliği konuları da, Suriyeli çocukların korkudan arınmalarının önündeki engeller arasındadır. Çocukların korunması hususunda, UNICEF'in 1989 Çocuk Hakları Sözleşmesi'nde de yer alan çocuk korumada temel ölçüt, çocuğun yüksek yararının temel düşünce (madde 3) olarak benimsenmesidir. Geçici Koruma Yönetmeliği'nin özel ihtiyaç sahiplerini belirleyen 48. Maddesinde de, çocuklarla ilgili tüm işlemlerde çocuğun yüksek yararının gözetileceği hükme bağlanmıştır. BMMYK'nın belirlediği Çocuğun Yüksek Yararının Belirlenmesine Dair Kılavuz İlkeleri (2008) çerçevesinde, karar alma sürecinde etkin rol üstlenmesi gereken sorumlu ulusal ve yerel çocuk refahı yetkilileri arasında işbirliği kurulması gerekir. BMMYK'nın ilgi alanına giren kesime aşına ve çocuklarla ilgili çalışmalar yürüten uluslararası ve/veya ulusal kurumlar ve STK'lar da karar alma

süreçlerine dâhil edilmelidir. İşbirliklerinin neticesinde çocuğun yüksek yararı gözetilerek, aile takibi ve birleşimi, çocuğun devlet koruması altına alınması ve eğitime yönlendirilmesi gibi sonuçlar elde edilmektedir.

Korumaya ihtiyaç duyan Türkiye'deki Suriyeli çocukların güvenliklerini sağlamak hususunda AB'nin fon sağlayıcı olarak kurduğu bir diğer işbirliği, UNICEF ve BMMYK ile ASPB ve GİGM'yi içermektedir. "Suriyeli Mülteci Krizinin Etkilerini Hafifletmek için Türkiye'deki Ulusal Kurumların Desteklenmesi Projesi" ile kadınların ve çocukların özel ihtiyaçlarına cevap vermeyi amaçlanmaktadır. Ev sahibi toplulukların ekonomik ve sosyal dayanıklılıklarını arttırmayı ve mültecilerin birlikte yaşadıkları topluluklara uyum sağlamalarını amaçlayan proje kapsamında, kadın sığınma evleri, kadın sağlığı merkezleri ve çocuk dostu alanların inşası hedeflenmektedir⁸³. Çocuk korumanın güçlendirilmesi, ileri derecede korumasız bireylerin tespiti ve üreme sağlığı hizmetlerine erişimin artırılması⁸⁴, projenin koruma bileşenini içermektedir. Şubat 2017'de başlayan projenin Suriyelilerin koruma ihtiyaçlarına çözüm getirmesi konusu daha öncesi ile karşılaştırıldığında, 2015 Eylül ayı itibarıyla, aynı yıl içerisinde korumaya ihtiyaç duyan 198,200 bin Suriyeli çocuktan 37,881 çocuğa erişilirken (3RP 2015, 12); 2017 yılı boyunca 205,899 Suriyeli çocuk ihtiyaçları tespit edilmiş ve hizmetlere yönlendirilmiştir (3RP 2018a).

⁸³ Projeye BMMYK çerçevesinden bakmak için; <http://www.un.org.tr/suriye-multeci-krizinin-etkilerini-hafifletmek-icin-turkiyedeki-ulusal-kurumların-desteklenmesi-projesi-basliyor/> , (Erişim: 14.05.2018).

⁸⁴ Projeye AB Türkiye Delegasyonu çerçevesinden bakmak için; <https://www.avrupa.info.tr/tr/pr/avrupa-birliği-turkiyedeki-suriye-krizinin-etkilerini-hafifletmek-amaciyla-ulusal-kurumlara> , (Erişim: 14.05.2018).



Grafik 6.3. Özel ihtiyaç sahiplerinin güvenliklerinin sağlanması için Türkiye, AB ve BM'nin kurduğu yönetim ilişkileri

Yukarıdaki şekil, korkudan arınma özgürlüğünün gerçekleştirilmesine ihtiyaç duyan özel ihtiyaç sahipleri için Türkiye, AB ve BM'nin kurduğu yönetim ilişkilerini incelemektedir. Taraflar arasında ikili ve üçlü biçimde kurulan işbirlikleri neticesinde, Suriyelilerin güvenliklerine engel teşkil eden düzensiz göçün önlenmesi ve Türkiye ile Suriye sınırına duvar örme girişimleri de yer almaktadır. Bu bölümün konusu ise, kayıt altına alma ve ihtiyaç tespitinin gerçekleştirilerek Suriyelilerin insan güvenliğinin unsurlarınca korunmalarını içermektedir. İhtiyaçların tespiti konusunda Türkiye, AB

ve BM'nin kurduğu diğer yönetim ilişkileri, Suriyelilerin yoksunluktan arınma özgürlüklerini içermektedir.

6.4. Suriyelilerin Yoksunluktan Arınma Özgürlüklerine Yönelik Yönetişim

Suriyelilerin korkudan arınma özgürlüklerini sağlamak yolundaki yönetim ilişkilerinde hedef kitle, savaştan kaçmalarına rağmen halen hayatta kalma korkusu hisseden dezavantajlı grupları içermektedir. Mülteci hareketliliklerinin birey düzeydeki güvenlik boyutu ise daha çok mültecilerin sosyo-ekonomik haklar bakımından iltica ettikleri ülke vatandaşları ile eşit şartlar altında yaşamalarını içeren bir yönetim anlayışını gerekli kılar. Türkiye'deki Suriyelilerin yoksunluktan arınma özgürlüklerini sağlayabilmeleri için uluslararası işbirliğine en çok ihtiyaç duyulan ve başarı sağlanan konular ise, geçim kaynaklarının belirlenmesi ile çocukların eğitim hizmetlerine erişimi kapsamaktadır.

6.4.a. Geçim Kaynakları

Türkiye'ye yönelen Suriyeli kitlesel akınlarının başlangıcında, sınıra yakın bölgelerde kurulan kamplarla Türkiye, Suriyelilerin temel ihtiyaçlarının karşılandığı bir düzen ortaya çıkarmıştır. Suriyelilerin Türkiye'deki varlıklarının kısa süreli olacağı beklentisinin kısa süre içerisinde boşa çıkması ile hem Türkiye kamp merkezli yaklaşımından uzaklaşmış; hem de Türkiye'ye yeni giren Suriyelilerin tercihleri kamp dışında yaşamak olmuştur. 26 Nisan 2018 tarihi itibarıyla Türkiye'de yaşayan 3 milyon 588 bin 877 Suriyelinin yalnızca 219 bin 813'ü kamplarda yaşamaktadır.

Kamplarda yaşayan Suriyelilerin temel ihtiyaçlarını karşılamak adına AB'nin 40 milyon Avro finanse ederek Dünya Gıda Programı'nı (DGP) yürütücü ortağı haline getirdiği, kamplardaki Suriyelilere gıda desteği projesi (AB 2018, 3) ile 2012'den bu yana 150 bine yakın Suriyeliye destek sağlanmıştır. Kızılay aracılığıyla dağıtılan

kartlara yüklenen nakdi yardımlar ile kadınların da ev işlerinin karar alma süreçlerine dahil olması ve çocuk işçiliği ile erken evliliklerin önüne geçme gibi başarılar elde edilmiştir. Mart 2018’de kampların yönetimini GİGM’ye devredene dek, AFAD ile sürdürülen işbirliği neticesinde kamplarda yaşayan Suriyelilere dağıtılan kişi başına aylık 50 TL’lik gıda desteğine ek olarak AFAD da kişi başına aylık 50 TL’lik yardımda bulunmaktadır⁸⁵.

Kamp dışında yaşayan Suriyelilerin temel ihtiyaçlarının karşılanması adına sağlanan nakit yardımı ise, AB tarihinin en büyük insani yardım projesi haline gelen ve 1 milyar Avro bütçeli olarak toplamda 1.2 milyon Suriyeliye ulaşan Sosyal Uyum Yardımı (SUY) Programı⁸⁶ olmuştur. DGP ile ASPB arasında oluşturulan işbirliğiyle dağıtımı sağlanan yardımların aracılığıyla Suriyelilerin neden olduğu yükün paylaşımı amaçlanmaktadır. Eylül 2016’da başlayarak Ocak 2019’a dek sürmesi planlanan SUY Programı ile aynı zamanda çocuk işçiliklerin önüne geçerek çocukları eğitime yönlendirmeleri, Suriyeli ailelerin finansal bağımsızlıklarını elde etmeleri ile sosyal uyuma dahil olmaları ve Türkiye’nin koruma kapasite yükünün arttırılması amaçlanmıştır⁸⁷.

⁸⁵ Dünya Gıda Programı’nın kamplarda yaşayan Suriyeliler için sağladığı nakit desteğinin daha detaylı bilgilendirmesi için bkz. “WFP’s e-food card: Assisting refugees in camps in Turkey” , https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000063536/download/?_ga=2.261446922.645126729.1526611454-47492750.1526611454 , (Erişim: 14.05.2018).

⁸⁶ AB Mali Yardım Programı çerçevesinde Suriyelilere sağlanan yardımların detaylı analizi için bkz. Avrupa Komisyonu, Avrupa Sivil Koruma ve İnsani Yardım, “Türkiye Özet İnsani durum ve ihtiyaçlar”, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_tr.pdf (Erişim: 14.05.2018).

⁸⁷ Projenin uygulayıcı ortağı DGP’nin SUY Programı hakkındaki detaylı analizi için bkz. “The Emergency Social Safety Net (ESSN): Helping Refugees in Turkey”, https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000063537/download/?_ga=2.261446922.645126729.1526611454-47492750.1526611454 , (Erişim: 14.05.2018).



Grafik 6.4. SUY Programının yürütmesinde görev alan ulusal ve uluslararası kuruluşlar⁸⁸

Suriyeliler için sağlanan bir başka nakdi yardım, BMMYK ile UNICEF'in yürütücü ortakları olduğu ve AB'nin fon sağlayıcılarından birisi olan ve PTT aracılığı ile dağıtılan Kış Yardımıdır. Kent koşullarında yaşayan ihtiyaç sahibi Suriyelilerin daha iyi yaşam koşullarına sahip olmasının amaçlandığı bu yardımdan 610 bin Suriyelinin yararlanması amaçlanmaktadır (BMMYK 2016). Hane başına ve hassasiyet durumuna göre aylık maksimum 200 Dolar olarak belirlenen yardım, zorlu kış şartlarında Suriyelilerin temel ihtiyaçlarının karşılanmasını amaçlamaktadır.

Türkiye'deki Suriyelilerin yoksunluktan arınmaları için öncelikli olarak nakit bazlı yardımlar yoluyla kişileri güçlendirmenin nedeni, krize yönelik acil müdahale gereksinimini en kolay karşılayan yöntem olması ve bununla birlikte Suriyelilerin iş piyasasına erişiminde karşılaştığı zorluklardan dolayıdır. Geçici koruma altındaki Suriyelilerin çalışma hakları Ocak 2016'da düzenlenmiştir ancak oldukça az sayıda Suriyeli çalışma izni alarak iş piyasasına erişmektedir.

⁸⁸ Kızılay, "Kızılaykart", <http://kizilaykart-suy.org/TR/index2.html> , (Erişim: 14.05.2018).



Grafik 6.5. Yıllara Göre Türkiye’de Çalışma İzni Verilen Suriyeli Sayısı⁸⁹

Suriyelilerin iş piyasasına erişimini arttırmak için “Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler ve Ev Sahibi Toplum İçin İş İmkanları ve Girişimcilik Fırsatları Projesi”⁹⁰ hayata geçirilmiştir. Türkiye’deki ILO Ofisi tarafından uygulanan, genel koordinasyonu ÇSGB tarafından yürütülecek projenin finansmanı AB tarafından sağlanacaktır. Şubat 2018’den itibaren başlatılan ve 11,6 milyon Avro katkı ile 24 ay sürecek proje ile geçici koruma altındaki Suriyeliler ve Türkiye’deki ev sahibi toplulukların ekonomik ve sosyal dayanıklılıklarını güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Geçici koruma altındaki Suriyelilerin çalışma izni alarak iş piyasasına erişimini arttırmayı hedefleyen proje kapsamında, kurslar ve eğitimler aracılığıyla yeni iş kolları ve girişimcilik fırsatlarının oluşturulması beklenmektedir. Projede uzmanlıkları

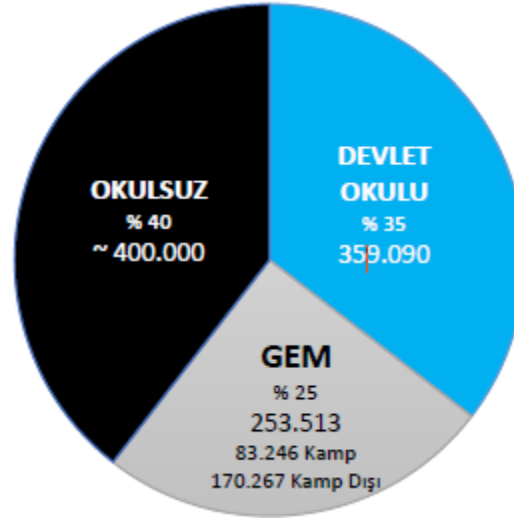
⁸⁹ Mülteciler Derneği, “Türkiye’de Çalışma İzni Verilen Suriyeli Sayısı”, <http://muhteciler.org.tr/turkiyede-calisma-izni-verilen-suriyeli-sayisi/>, (Erişim: 14.05.2018).

⁹⁰ Proje ile ilgili daha detaylı bilgi için bkz. ILO, “Mülteci Krizi Karşısında ILO’nun Çalışmaları”, http://www.ilo.org/ankara/projects/WCMS_380370/lang--tr/index.htm, (Erişim: 14.05.2018).

doğrultusunda yer alacak diğer önemli partnerler arasında GİGM, MEB, Kalkınma Ajansı, SSK, İŞKUR, AFAD ve Belediyeler yer almaktadır.

6.4.b. Eğitim

2016 yılı verilerine göre Suriyeli çocukların okula devam etmeme oranı %73 iken, 2017-2018 öğretim yılı başında okul çağındaki 1 milyon 10 bini aşan sayıda Suriyeli çocuktan 612 bini okula kayıt yaptırmıştır (Erdoğan 2017, 8). Bu durumun en önemli nedenleri arasında ilk olarak, Suriyelilere yapılan nakdi yardımların okul çağındaki çocukların eğitime devam etmesi şartı taşımasıdır. SUY Programı ve kamp içi gıda yardımını dağıtan Kızılay yetkilileri, yardımları alan ailelere belirli aralıklarla ev ziyareti düzenleyerek çocukların okul durumunu takip etmektedir.



Grafik 6.6. Suriyeli Okul Çağı (5-17 Yaş) Çocukların Eğitime Erişimi (Erdoğan 2017, 9.)

Geçici Eğitim Merkezlerinin eğitim seviyesinin düşüklüğü, ülkelerinden henüz gelmiş Suriyeli çocukların dahil olduğu yeni eğitim sistemine adaptasyonunda yaşadığı sorunlar ve dil engeli, çalışmak zorunda olduğu için okul devamlılığında yaşanan sorunlar, yabancı olmasından dolayı genellikle akran zorbalığına maruz

kalma eğiliminin Türk öğrencilerden fazla olması, Suriyeli öğretmen istihdam eksikliği, maddi ve teknik kapasite yetersizliği gibi nedenler, 400 binin üzerinde Suriyeli çocuğun eğitime devam etmemesine yol açmaktadır. Okul çağını henüz bitirmiş olduğu için istatistiklere dâhil olmayanlar da eklendiğinde yaklaşık olarak 700-800 bin civarında Suriyeli çocuğun eğitime erişememe sorunu bulunduğu ve “kayıp kuşaklara” dahil olduğu tahmin edilmektedir (Erdoğan 2017, 9).

UNICEF’in uygulayıcı olduğu ve AB’nin fonladığı projeler, bir önceki paragrafta sayılan olumsuzlukların önüne geçmek için atılan adımlardır. Bu projelerin en kapsamlısı, AB’nin toplamda 84 milyon Avro kaynak ayırdığı “Şartlı Eğitim Yardımı” (ŞEY)’dir. ASPB tarafından 2003 yılından bu yana yürütülmekte olan projenin (ASPB 2017) kapsamı Suriyelileri içine alacak şekilde genişletilmiştir. Herhangi bir sosyal güvencesi ve düzenli bir geliri olmayan ailelerin yapabilecekleri başvuru ile, ilkokul seviyesindeki bir oğlan öğrenci aylık 35 TL, kız öğrenci 40 TL; lise seviyesindeki bir oğlan aylık 50 TL, kız öğrenci ise 60 TL yardım almaktadır. Yardımlardan düzenli olarak faydalanabilmenin koşulu, olarak, okula düzenli devam etmek gösterilmiştir. Bu durum çocuğun okula devam etmesinin teşvikidir. ŞEY yararlanma koşulları, Suriyeli çocukların GİGM sistemine eksiksiz kayıt olmasını, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV) başvurusunu, çocuğun okula düzenli olarak devamını ve en sonunda da ödeme gerçekleştirilmesini içermektedir. Kayıp kuşakların önüne geçilmesini amaçlayan ŞEY Programından faydalanabilme koşulu aşağıda tabloda gösterilmektedir:



Grafik 6.7. Şartlı Eğitim Yardımı Programından Faydalanabilme Koşulları (Kaynak: ASPB 2017).

AB tarafından desteklenen projeler arasında ayrıca, UNICEF'in yürütücüsü olduğu ve Suriyeli çocukların eğitim görebilecekleri resmi veya resmi olmayan -kurumlarda psikolojik olarak iyi halde olmaları ve koruyucu çevrelerinden yararlanmalarının amaçlandığı bir proje (AB 2018, 6) de mevcuttur. MEB'in denetimi altındaki okulların fiziki koşulların iyileştirilmesi, yeni okulların inşası, okullara psikososyal destek sağlayacak uzmanların tesisi ve Suriyeli öğretmenlerin yetiştirilmesi gibi farklı konular da AB'nin fonladığı projelerin öncelikleri arasında yer almaktadır.

Suriyeli çocukların eğitim hayatına devam etmeleri konusu, yalnızca ilköğretim seviyesinde değil aynı zamanda yükseköğretim seviyesinde de uluslararası işbirliği ile teşvik edilen bir konudur. 2017-2018 öğretim yılında, toplamda 19.650 Suriyeli öğrenci üniversitelerde eğitim görmektedir. Suriyeli üniversite öğrencilerinin yararlanabileceği burslar arasında, BMMYK'nın AB fonları aracılığı ile yürütücülüğünü yaptığı ve Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı tarafından dağıtılan aylık 1.200 TL tutarında bir burs (Hohberger 2017, 5) ve Alman Akademik Değişim Servisi (DAAD) tarafından Türkiye'de üniversite eğitimi alan Suriyelilere dağıtılan, AB'nin finanse ettiği "HOPES" bursu⁹¹ da bulunmaktadır.

Bu bölümde, Türkiye'deki Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanması amacıyla Türkiye, AB ve BM arasında kurulan yönetim ilişkileri değerlendirilmiştir. İlk olarak, Suriyelilerin neden oldukları yükün paylaşımının uluslararası aktörler tarafından sağlanması gerektiği vurgulanarak, ortaya çıkan güvenlik krizinden etkilenen AB ile BM'nin, yükün paylaşımı için Türkiye ile kurmak zorunda olduğu çok katmanlı işbirlikleri ortaya çıkarılmıştır. Daha sonra, Türkiye'deki Suriyelilerin güvenlik ihtiyaçları, insan güvenliğinin korkudan ve yoksunluktan arınma özgürlükleri çerçevesinde ortaya çıkarılarak, güvenlik sorunlarının kaynağı birey düzeyde incelenmiştir. Türkiye'deki Suriyelilerin korkudan arınma özgürlüklerinin gerçekleştirilmesine yönelik Türkiye, AB ve BM'nin kurmuş olduğu yönetim ilişkileri, tezin önceki bölümlerinde de anlatılan Türkiye'de iltica mevzuatının oluşmasına yönelik tarafların işbirlikleri neticesinde ortaya çıkan yasal düzenlemeleri içermektedir. YUKK ve Geçici Koruma Yönetmeliği'nin çıkarılması ile birlikte GİGM'nin kurulması, yönetişimin bir diğer unsuru olan kurumsallaşmanın

⁹¹ Detaylı bilgi için bkz. DAAD Türkiye, "Scholarships for Syrians-Suriyeliler için Burs", <http://www.daad-turkiye.org/tr/29181/index.html> , (Erişim: 15.05.2018).

gerçekleşmesi adına BM ile AB'nin sunduğu katkılar arasında yer almıştır. Ulusal kurumların desteklenmesi projesi ile de, BM ile AB kendi uzmanlıklarını kurumlar aracılığıyla Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanmasına aktarmaktadır. Düzenlemeler arasında yer alan, özel ihtiyaç sahiplerinin tespiti ve ihtiyaçları doğrultusunda güvenliklerinin sağlanmalarının öncelikli hale getirilmesi de, Türkiye'nin BM ve AB ile kurduğu yönetim ilişkilerinin bir sonucudur. Özel ihtiyaç sahibi Suriyelilerin tespiti, korkudan arınma özgürlüğüne en çok ihtiyaç duyan gruplara yönelik işbirlikleri öncelikli hale getirilmiştir. İhtiyaçların tespiti konusu, Suriyelilerin yoksunluktan arınma özgürlüklerini gerçekleştirmelerine yönelik yönetim ilişkilerini de beraberinde getirmiştir. Bunun sonucunda bu bölümde, Suriyelilerin geçim kaynaklarına ulaşmaları ve Suriyeli çocukların eğitime katılımlarını sağlamak amacıyla Türkiye, BM ve AB'nin sağlamış oldukları hedefte birliktelikler incelenmiştir. Geçim kaynaklarına erişim ve çocukların okula kazandırılması konusunda, AB'nin fon sağlayıcısı olduğu projeler ile BM'nin alanında ilgili uzmanları, Türkiye'deki ilgili kamu kuruluşlarıyla bir araya gelerek Suriyelilerin geçim kaynaklarına erişimi ve okullaşmalarında artış meydana gelmiştir. .

BÖLÜM VII

SONUÇ

6 Aralık 2018 verilerine göre (BMMYK 2018) Türkiye’de kayıt altına alınmış 3,611,834 Suriyeli sığınmacının güvenliklerinin sağlanması, benzersiz işbirliği pratiklerini ortaya çıkarmıştır. Küresel düzeyde mülteci rejiminin koruyucusu olan BM ile Suriyelileri kendi sınırlarına yönelik bir güvenlik tehdidi olarak belirleyen AB’nin, Türkiye ile sağladığı işbirliği pratiklerinin Suriyelilerin güvenliklerini sağlamalarına olan etkileri çalışmanın konusudur. Suriyelilerin güvenlik ihtiyaçlarının belirlenmesi için, güvenliğin merkezine bireyi alan ve her insanın korkudan ve yoksunluktan arınma özgürlüğüne sahip olmasını içeren insan güvenliği yaklaşımından yararlanılmıştır. Aktörler arasında Suriyelilerin güvenliklerine yönelik işbirlikleri de, ortak politika oluşturma sürecini içeren güvenlik yönetişimi yaklaşımı ile açıklanmıştır. Her iki kavramın ortaya çıkışı ve aktörler tarafından uygulanışı ile birbirleriyle uyum gösterdiği tespit edilmiştir. Bu nedenle çalışmada, Türkiye, AB ve BM arasındaki güvenlik yönetişiminin, Suriyeli sığınmacıların korkudan ve yoksunluktan arınma özgürlüğüne etkileri değerlendirilmiştir.

Güvenlik yönetişiminin insan güvenliğini sağlamak amacıyla, özellikle mülteci hareketleri sonrası meydana gelen güvenlik ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla uluslararası ilişkilerdeki aktörler tarafından benimsenen bir uygulama pratiği olarak ortaya çıkması Soğuk Savaş’ın ardından benimsenen bir anlayış olmuştur. Tezde bu doğrultuda, Türkiye’deki Suriyeli sığınmacıların güvenliklerini sağlamak doğrultusunda Türkiye, AB ve BM arasında kurulan işbirlikleri yönetim kavramı

kapsamında değerlendirilmiştir. Aktörlerin farklı siyasi ve hukuki niteliklerinin olması nedeniyle, güvenlik yönetişiminin unsurlarından ilki olan yatay ilişki ağı yerine çok katmanlı işbirliği unsuru çerçevesinde değerlendirme yapılmıştır.

Türkiye'deki Suriyeli sığınmacıların güvenliklerinin sağlanması amacıyla Türkiye, AB ve BM'nin kurduğu çok katmanlı işbirlikleri, ilk olarak Türkiye'nin iltica mevzuatının hazırlanmasıyla başlatılmıştır. Bu doğrultuda BMMYK'nın Türkiye'deki etkinlikleri ve Türkiye'nin AB'ye aday ülke olması neticesinde AB müktesebatına uygun bir iltica mevzuatı hazırlamaya girişmesi, çok katmanlı işbirlikleri kapsamında değerlendirilmiştir. 2011 yılında hazırlanan YUKK, Suriyelilerin kitlesel akın halinde Türkiye'ye gelmeye başlamaları neticesinde ertelenmiş ve yapılan düzenlemeler neticesinde 2013 yılında yürürlüğe girmiştir. Çok katmanlı işbirliği neticesinde Suriyelilerin hukuki statülerinin belirlendiği, 2014 yılında yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği, Suriyelilerin korkudan arınma özgürlüğünü giderme kapasitesine sahiptir.

Güvenlik yönetişiminin ikinci unsuru olan kurumsallaşmanın en somut göstergesi, 2014 yılında kurulan GİGM ile Türkiye'deki Suriyelilerin güvenliklerinin alanında uzmanlaşmış bir kamu kuruluşu aracılığıyla giderilmesidir. 2014 yılından önce Türkiye tarafından misafir olarak nitelendirilen Suriyelilerin büyük çoğunluğunun şehirlerde yaşamaya başlamaları ve kayıt altına alınmamaları, haklara erişimleri konusunda sorunlar yaratmıştır. Bu durumun en önemli sonuçlarından birisi olarak Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar, yasa dışı yollardan Avrupa'ya akın etmiş ve Suriyelilerin korunmasına yönelik güvenlik sorununun uluslararası düzeye erişmesine neden olmuştur. Kurumsallaşmanın gerçekleştirilmesi, artan düzeyde güvenlik yönetişimi mekanizmalarının AB ve BM tarafından Türkiye'de etkin hale getirilmesine olanak sağlamıştır.

Kurumsallaşma, göç ve iltica alanında yeni kamu kuruluşlarının oluşturulmasının yanı sıra var olan kamu kuruluşlarının da Suriyelilerin güvenliklerini sağlama doğrultusunda güçlendirilmesini içermektedir. Suriyelilerin güvenlik ihtiyaçları doğrultusunda, özellikle ilgili Bakanlıkların göç ve iltica konusundaki bilgi birikimini arttırmak ve Suriyelilerin güvenliklerine özgü projeler aracılığıyla haklara erişimini kolaylaştırmak; Türkiye, BM ve AB arasında sağlanan güvenlik yönetişimi mekanizmaları ile mümkün olmuştur. Suriyeli çocukların eğitime erişimlerini arttırmak amacıyla Milli Eğitim Bakanlığı'nın himayesinde kurulan Geçici Eğitim Merkezleri veya Suriyelilerin sağlık hizmetlerine erişimlerini sağlayan, Sağlık Bakanlığı bünyesindeki Göçmen Sağlığı Merkezlerinin kurulmaları, AB'nin fon sağlayıcısı ve BM'nin ilgili kuruluşlarının uygulayıcı ortağı olduğu projeler aracılığıyla gerçekleşmiştir.

Güvenlik yönetişiminin üçüncü ve son unsuru olan hedefte birliktelik konusunda Türkiye, AB ve BM tarihsel olarak, Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesine koyduğu coğrafi kısıtlamanın kaldırılması amacıyla bir araya gelmişlerdir. 1997 yılından itibaren AB ile BM'nin bir araya gelerek Türkiye'deki iltica sisteminin geliştirilmesi üzerine sağladığı projelerin temel amacı, Türkiye'ye gelen sığınmacıların mülteci statülerini elde ederek insan güvenliğinin unsurlarından tam anlamıyla yararlanmalarını içermektedir. Türkiye'deki Suriyelilerin, dünyanın en büyük sayıda sığınmacı grubu haline gelmeleri neticesinde coğrafi kısıtlamanın kaldırılması hususundaki hedefte birliktelikten vazgeçilmiştir. Bunun yerine, meydana gelen güvenlik krizine karşı acil nitelikte önlemler devreye girmiştir. BM'nin hazırladığı Bölgesel Mülteci Dayanıklılık Planı ile uluslararası toplumu Türkiye'deki Suriyelilerin güvenliklerini sağlamaya yönelik işbirliğine çağırması ve artan yasa dışı göçlere karşı AB'nin Türkiye ile Geri Kabul Antlaşmasını devreye sokması,

Suriyelilerin Türkiye’de güvenliklerinin sağlanmalarına yönelik hedefte birliktelikleri çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Türkiye ile AB’nin farklı güvenlik gündemlerine sahip olmaları, bu iki aktör arasında Türkiye’deki Suriyeli sığınmacıların güvenliklerinin sağlanmasına yönelik hedefte birlikteliğe dair sorunlarını ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle Türkiye ile AB arasında, güvenlik yönetişimi mekanizmaları tam anlamıyla etkinlik göstermemektedir. Geri Kabul Antlaşmasının içerdiği sorunlar buna örnek teşkil etmektedir. Türkiye tarafından, Geri Kabul Antlaşması çerçevesinde AB tarafından verilen para yardımlarının hangi kurumlara aktarılacağı konusunda uzlaşmazlık bulunmaktadır. AB tarafından, Türkiye’deki Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanması değil yasa dışı göçlerin önlenmesi öncelikli sorundur ve yönetişimin içerdiği şeffaflık ve hesap verilebilirlik konularında Türkiye’den talep ettiklerini tam anlamıyla karşılayamamaktadır. BM tarafından ise Geri Kabul Antlaşması, doğası gereği uluslararası hukuka aykırılıklar içermekte ve eleştirilmektedir. Hedefte birliktelik yolunda uzlaşma sağlanamayan bu hususlar nedeniyle Türkiye’deki Suriyeli sığınmacılar, insan güvenliği unsurlarından tam anlamıyla yararlanamamaktadırlar.

2000’li yılların başında insan güvenliğine dayalı bir dış politika izleyerek komşu bölgeler için normatif bir güç olmayı hedefleyen AB, Suriyelilerin kitlesel akınlarının başlaması karşısında klasik güvenlik kaygılarını ön plana çıkararak yasa dışı göçü en önemli güvenlik tehditlerinden birisi olarak belirlemiştir. Bu nedenle AB düzeyinde “mülteci krizi” söylemi, asıl güvenlik tehdidi olan “mültecilerin korunması” husususun önüne geçmiştir. Bu durumun sonucu olarak, mülteci statüsü elde etme amacıyla yasa dışı yollardan Avrupa ülkelerine göç eden Suriyeliler için AB ülkeleri sınırlarına yeniden tel örgüler çekmiş, göç karşıtı politikalar üreten partiler siyasi olarak etkin güç haline gelmiş (Mandacı ve Özerim 2013) ve AB karşıtlığı büyük

oranda artmıştır. Avrupa ülkelerinden sığınma talep eden Suriyelilerin büyük çoğunluğu Yunan adalarında insan güvenliği unsurlarına aykırı biçimde yaşam mücadelesi (Uluslararası Af Örgütü 2017) vermektedir. Yasa dışı göçün bu denli güvenleştirilmesi nedeniyle AB, Suriye'deki çatışmanın çözümüne dair çözüm üretememektedir. Türkiye ile imzalanan Geri Kabul Antlaşması ile AB, Suriyelilerin yasa dışı göçünü büyük oranda azaltmıştır ancak Suriyelilerin güvenlik öncelikleri gözetenmemektedir. Türkiye ile AB arasındaki ilişkilerin en büyük gündem maddesinin Suriyeliler haline gelmesi, iki taraf arasındaki adaylık görüşmelerinin seyrini de olumsuz etkilemektedir. AB'nin Türkiye'deki Suriyelilerin güvenliklerini sağlamak için sağladığı katkı, yalnızca Geri Kabul Antlaşması uyarınca verilen para yardımı ile sınırlı kalmıştır. Bu para yardımı da yalnızca Suriyelilerin güvenliklerini sağlamayı içermemekte; aynı zamanda Türkiye-Suriye sınırının kapatılmasını, sınıra duvar örülmesini de içermektedir (Deutsche Welle 2018). Taraflar arasında güvenlik farklı güvenlik gündemlerinin benimsenmesi, güvenlik yönetişimi ilişkilerinin düzeyini de olumsuz etkilemektedir. Türkiye AB'den Geri Kabul Antlaşması uyarınca aldığı paraların aktarılması ile ilgili verileri, AB ile paylaşmamaktadır (Euronews 2018).

Türkiye'ye kitlesel olarak gelen Suriyelilerin mülteci hareketlilikleri, insan güvenliği ihtiyacının en somut biçimde görünür hale getirmiştir. İnsanın güvenliğini merkeze alan hedefte birliktelik, kurumsallaşma ve çok katmanlı işbirlikleri ile birleştirildiğinde, ortaya insan güvenliğinin hedef alındığı güvenlik yönetişimi ilişkileri çıkmaktadır. Türkiye'deki Suriyelilerin güvenliklerinin sağlanmasının başlıca hedef haline gelmesi; Türkiye, BM ve AB arasında yönetim ilişkilerinin kurulması ile mümkün olmuştur. Söz konusu yönetim ilişkileri, Türkiye'deki Suriyelilerin korkudan arınma ile yoksunluktan arınma özgürlüklerini sağlamakla

ilgilidir. Tezde, Türkiye'deki Suriyeli sığınmacıların insan güvenliğinin unsurlarına erişimleri amacıyla aktörler arasında kurulan yönetim mekanizmaları incelenmiştir. Sağlanan yönetim ilişkileri ile Suriyeliler için Türkiye'de daha güvenli alanların oluşturulduğu savunulmuştur. Ancak devletler düzeyinde klasik güvenlik tehditlerinin de aktörler tarafından sürekli olarak gözetilmesi nedeniyle, Suriyeliler için tam anlamıyla güvenli bir toplumsal zemin inşa edildiği söylenemez. Tez normatif olarak, mülteci hareketliliklerindeki Suriyelilerin güvenliklerini merkezine alan politikalar, uluslararası ilişkilerde yer alan aktörlerin güvenlik gündemlerinde öncelik haline getirilmesini önermektedir. Klasik güvenlik tehditlerine dayalı, devletler düzeyindeki anlaşmazlıklar Suriye'deki çatışmaların kısa bir süre içerisinde çözüme ulaşamamasını doğurmaktadır. Bu nedenle aktörlerin güvenlik anlayışında değişim gereklidir. Yeni güvenlik çalışmalarının ortaya koyduğu biçimde söz konusu güvenlik anlayışındaki değişim, Booth'un da ifade ettiği gibi (1997,112), güvenlik konusunda kurulmuş olan bütün düşünülebilir normların ve yapıların yeniden düşünülüp yeniden yapılandırılmasına olanak sağlamaktadır. Bu nedenle tezde, güvenlik söz konusu olduğunda Suriye'deki çatışma ortamının çözümsüzlüğünün nedenlerine yönelik yapılan sorun çözücü analizlerin yerine, güvenlik gündemlerini belirleyen aktörlerin, bireylerin güvenliklerinin merkeze alarak ortak politikalar oluşturabildiğini ve bunun Türkiye'deki Suriyelilerin güvenlikleri örneğinde azımsanmayacak düzeyde olumlu sonuçlar doğurduğu gösterilmektedir.

Türkiye, BM ve AB arasındaki güvenlik yönetimi mekanizmalarının, Suriyeli sığınmacıların insan güvenliğini sağlama kapasitelerinin değerlendirildiği tezde, yetki paylaşımı içeren her işbirliği yönetim kavramı çerçevesinde değerlendirilmiştir. Güvenlik yönetiminin gerektirdiği yetki paylaşımına dahil olan sivil toplum kuruluşları veya yerel kamu kuruluşlarının etkinlikleri, daha detaylı bir analiz

gerektireceği için tezin kapsamına dahil edilmemiştir. Aktörler arasındaki güvenlik yönetişimi ilişkilerinin, uluslararası ilişkilerde güvenliği sağlayıcı bir unsur olup olmadığı sorunsalı da tezin kapsamı dışındadır. Güvenlik yönetişiminin dışında, Türkiye’deki Suriyeli sığınmacıların güvenliklerini sağlama kapasitesine sahip olan farklı bir güvenlik yaklaşımının var olup olmadığı hususu da tezde ele alınan konular arasında yer almamaktadır. Bu konuda yalnızca, devletler tarafından ele alınan klasik uluslararası ilişkiler diplomasisinin Suriye’deki savaşın çözüme kısa süre içerisinde bir yanıt bulamayacağı hususu çerçevesinde değinilmiştir. Gelecekte yapılacak çalışmalar için tezin kapsamı dışında bırakılan konuların değeriendirilmesi, Suriyeli sığınmacıların güvenliklerini arttırmaya yönelik potansiyel içermektedir.

KAYNAKÇA

AFAD. 2013. *Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacılar, 2013 Saha Araştırması Sonuçları*.

25 Aralık 2018 Erişim. https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2376/files/60-2013123015491-syrian-refugees-in-turkey-2013_baski_30_12_2013_tr.pdf.

AFAD. 2014. *Syrian Guests in Turkey*. 25 Aralık 2018 Erişim.

https://www.afad.gov.tr/upload/Node/17961/xfiles/syrian-guests_1_.pdf

Anadolu Ajansı. 2016. "AB 3 milyar avro sözünü tutmadı." 29.12.2016. 1 Kasım 2018 Erişim.

<http://aa.com.tr/tr/dunya/ab-3-milyar-avro-sozunu-tutmadi/716236>

Avrupa Komisyonu. 1998. *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1998 Düzenli Raporu*. 1 Kasım 2018 Erişim.

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1998.pdf

Avrupa Komisyonu. 1999. *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 1999 Düzenli Raporu*. 1 Kasım 2018 Erişim.,

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_1999

Avrupa Komisyonu. 2000. *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu*. 1 Kasım 2018 Erişim .

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2000.pdf

Avrupa Komisyonu. 2001. *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu*. 1 Kasım 2018 Erişim .

http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2001.pdf

Avrupa Komisyonu. 2002. *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu*. 1 Kasım 2018 Erişim .

[http://www.ab.gov.tr/files/AB Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye Ilerleme Rap 2002.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2002.pdf)

Avrupa Komisyonu. 2003. *Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu*. 1 Kasım 2018 Erişim .

[http://www.ab.gov.tr/files/AB Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye Ilerleme Rap 2003.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2003.pdf)

Avrupa Komisyonu. 2006. *Türkiye 2006 İlerleme Raporu*. 1 Kasım 2018 Erişim .

[http://www.ab.gov.tr/files/AB Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye Ilerleme Rap 2006.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf)

Avrupa Komisyonu. 2007. *Türkiye 2007 İlerleme Raporu*. 1 Kasım 2018 Erişim .

[http://www.ab.gov.tr/files/AB Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye Ilerleme Rap 2007.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2007.pdf)

Avrupa Komisyonu. 2008. *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*. 1 Kasım 2018 Erişim .

[http://www.ab.gov.tr/files/AB Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye Ilerleme Rap 2008.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2008.pdf)

Avrupa Komisyonu. 2009. *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*. 1 Kasım 2018 Erişim .

[http://www.ab.gov.tr/files/AB Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye Ilerleme Rap 2008.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2008.pdf)

Avrupa Komisyonu. 2010. *Türkiye 2008 İlerleme Raporu*. 1 Kasım 2018 Erişim .

[http://www.ab.gov.tr/files/AB Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye Ilerleme Rap 2008.pdf](http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2008.pdf)

Avrupa Komisyonu. 2015. *2015 Yılı Türkiye Raporu*. 1 Kasım 2018 Erişim.

https://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/2015_turkiye_raporu.pdf

AB Konseyi. 2006. *Türkiye ile Katılım Ortaklığı Belgesinde Yer Alan İlkeler*,

Öncelikler ve Koşullara İlişkin 23 Ocak 2006 tarihli Konsey Kararı. 2006/35/AT.

AB Konseyi. 2011. *Türkiye Cumhuriyeti ile Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin 8 Mart 2011 Tarihli Konsey Kararı. 2011/235/AT.*

Acharya, Amitav. 2001. "Human security: East versus west." *International journal* 56(3):442-460.

Açıkmeşe, Sinem Akgül. 2012. "Stratejik Çalışmalar" içinde Mustafa Aydın ve Ahmet Haluk Atalay (eds.) . *Strateji ve Güvenlik. 22-40.* Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Aksu, Muharrem ve Faruk Turhan. 2012. "Yeni tehditler, güvenliğin genişleme boyutları ve insani güvenlik." *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi* 4(2):69-80.

Aktaş, Aslı. 2016. "Türkiye’de Yaşayan Suriyeli Kadın Mülteciler: Kilis Örneği." Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Alan, Berlan Pars. 2016. "Türkiye’nin Göç Yönetimine Yaklaşımı: Mevzuat ve Uygulama." Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi.

Apap, Joanna, Sergio Carrera, and Kemal Kirişci. 2004. *Turkey in the European Area of Freedom Security and Justice.* Centre for European Policy Studies.

Arends, J. Frederik M. Yaz 2009. "Homeros’dan Hobbes ve Ötesine: "Güvenlik" Kavramının Avrupa Geleneğindeki Boyutları", *Uluslararası İlişkiler*, 6(22): 3-33.

Arendt, Hannah. 1966. *The Origins of Totalitarianism.* New York: Harcourt Brace.

Arman, Murat Necip. 2011. "Avrupa Komşuluk Politikasında Sorunlu Alanlar: İnsan Güvenliği ve Komşuluk İlişkisi." *Uluslararası İlişkiler.* 8(31): 45-68.

Aydın, Mustafa. 2012. "Stratejik Çalışmalarda Caydırıcılık ve Oyun Teorisi." içinde

Mustafa Aydın ve Ahmet Haluk Atalay (eds.) , *Strateji ve Güvenlik*, 60-84.
Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Aydın, Umut, and Kemal Kirişci. 2013. "With or without the EU: Europeanisation of asylum and competition policies in Turkey." *South European Society and Politics* 18(3): 375-395.

Axworthy, Lloyd. 1999. "Human security: safety for people in a changing world." *Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa* 29.

BBC. 2015. "Migrant crisis: One million enter Europe in 2015." 22 December 2015. 1 Kasım 2018 Erişim. <https://www.bbc.com/news/world-europe-35158769>

Baldwin, A. David. 1997. "The Concept of Security" *Review of International Studies*. 23: 5-26.

Barcelona Raporu. 2003. *A Human Security Doctrine for Europe*. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities. 1 Kasım 2018 Erişim. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/solana/040915CapBar.pdf .

Barnett, Laura. 2002. "Global governance and the evolution of the international refugee regime." *International Journal of Refugee Law* 14(2): 238-262.

Baylis, John. Yaz 2008. "Uluslararası İlişkilerde Güvenlik Kavramı", *Uluslararası İlişkiler* 5(18): 69-85.

Benam, Çiğdem Hajpouran. 2011. "Internal Security and The New Border Management Model of the EU: Migration-Security Nexus." PhD diss., Middle East Technical University.

Betts, Alexander, ed. 2011. *Global Migration Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Bigo, Didier. 2000. "When two become one: Internal and external securitisations in Europe", in M. Kelstrup and M.C. Williams (eds.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*, 171-204. London:Routledge.

Bilgiç, Ali. 2013. " "Güvenlik İkilemi"ni Yeniden Düşünmek Güvenlik

Çalışmalarında Yeni Bir Perspektif. ” *Uluslararası İlişkiler* 8(29): 123-142.

Bilgin, Pınar. 2010. “Güvenlik Çalışmalarında Yeni Açılımlar: Yeni Güvenlik Çalışmaları”, *Stratejik Araştırmalar*, 8(14): 69-96.

Biondi, Paolo. 2016. "Human security and external burden-sharing: the European approach to refugee protection between past and present." *The International Journal of Human Rights* 20(2): 208-222.

BMMYK Türkiye ve T.C. İçişleri Bakanlığı. 2005. *İltica ve Göç Mevzuatı*. Ankara.

Booth, Ken. 1991. "Security and emancipation." *Review of International studies* 17(4): 313-326.

Booth, Ken. 1997. “Security and Self: Reflections of a Fallen Realist.” In *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. eds. Keith Krause and Michael C. Williams, 83-121. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Booth, Ken, ed. 2005. *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Boulding, Kenneth. "Toward a theory of peace." *International conflict and behavioral science* (1964): 70-87.

Brauch, Hans Günter. 2008. “Güvenliğin Yeniden Kavramsallaştırılması: Barış, Güvenlik, Kalkınma ve Çevre Kavramsal Dörtlüsü.” *Uluslararası İlişkiler* 5(18): 1-47.

Buzan, Barry. 1983. *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Sussex: Wheatsheaf Books Ltd.

Buzan, Barry. 2004. "A reductionist, idealistic notion that adds little analytical value." *Security Dialogue* 35.3 (2004): 369-370.

Buzan, Barry and Ole Waever. 2003. *Regions and Powers: The Structure of*

International Security, New York: Cambridge University Press

Buzan, Barry, and Lene Hansen. 2009. *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bürgin, Alexander. 2016. "Why the EU still matters in Turkish domestic politics: insights from recent reforms in migration policy." *South European Society and Politics* 21(1): 105-118.

Çiğler, Meltem İneli. 2016. "Uluslararası Hukuka Uygun Geçici Koruma Rejiminin Unsurları Üzerine." *Göç Araştırmaları Dergisi*. 2(3): 62-92.

Cockell, John G. 2001. "Human security and preventive action strategies." In Edward Newman and Oliver P. Richmond (eds.) *The United Nations and Human Security*. 15-30. New York: Palgrave Macmillan.

Comission of the European Communities. 1998. *European Strategy for Turkey The Commission's initial operational proposals*. COM(1998), 124 final. Brussels.

AGS Council of the European Union. 2003. *European Security Strategy: A Secure Europe in A Better World*. General Secretariat of the Council. Brussels.

CHS Commission on Human Security. 2003. *Human security now*. United Nations Publications.

Çavuşoğlu, Mevlüt. 2016. "Turkey and the Syrian Refugee Crisis: An Example for Humanity." *Turkish Policy Quarterly* 15(3):17-24.

Çelebi, Özlem. 2011. 'Kuramların Sessizliği: Liberalizm, Realizm ve İltica Rejiminin Kuruluşu', içinde Özlem Çelebi, Saime Özçürümez ve Şirin Türkay (der.), *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika*, 9-27. Ankara: UNHCR.

Çiçekli, Bülent. 2009. *Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar*. Ankara:

Seçkin.

Çorabatır, Metin. 2016. *The Evolving Response to Refugee Protection in Turkey: Assessing the Practical and Political Needs*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

den Boer, Monica and Jaap de Wilde (eds.). 2008. *The Viability of Human Security*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Deniz, A. Çağlar, Yusuf Ekinci ve A. Banu Hülür. 2016. “*Bizim Müstakbel Hep Harap Oldu*”: Suriyeli Sığınmacıların Gündelik Hayatı, Antep-Kilis Çevresi, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Deniz, Taşkın. 2014. “Uluslararası Göç Sorunu Perspektifinde Türkiye.” *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 18(1): 175-204.

Dizdaroğlu, Cihan. 2012. “Büyük Güçlerin Güvenlik Politikaları: ABD, Rusya, Avrupa Birliği, Çin” içinde Mustafa Aydın ve Ahmet Haluk Atalay (eds.) . *Strateji ve Güvenlik*. 116-42. Eskişehir, Anadolu Üniversitesi Yayınları.

Dönmez Kara, Canan Öykü. 2015. “Göç Bağlamında Uluslararası İşbirliği ve Türkiye’nin Politikaları.” Doktora Tezi. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi.

Dromgold, Michelle S. 2015. “A Culture of Managing Difference: The Field of Migration Management and Syrian Movers to Turkey” Degree of Master of Science. Middle East Technical University.

Dünya Ekonomik Forumu. 2018. “84% of refugees live in developing countries”, 20 Haziran 2017. 1 Kasım 2018 Erişim: <https://www.weforum.org/agenda/2017/06/eighty-four-percent-of-refugees-live-in-developing-countries/>

Düvell, Francis. 2012. “Transit Migration: A Blurred and Politicised Concept.” *Population Space and Place*. 18: 415-427.

Düvell, Franck. 2014. "Turkey's Transition to an Immigration Country: A Paradigm Shift." *Insight Turkey* 16(4): 87-103.

Ekşi, Nuray. 2016. *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması*. İstanbul: Beta.

Erder, Sema and Selmin Kaşka. 2012. "Turkey in the New Migration Era: Migrants between Regularity and Irregularity" In edited by Seçil Paçacı Eltiok and Thomas Straubhaar, *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities*. 113-132. Hamburg: Hamburg University Press.

Birleşmiş Milletler. 1948. *İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi*. 1 Kasım 2018 Erişim. <https://www.unicef.org/turkey/udhr/gi17.html>

Erdoğan, Murat. Aralık 2014. "Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması." *Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi*. Yönetici Özeti&Rapor.

Erdoğan, M. Murat. 2015. *Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum*. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Erdoğan, M. Murat, ed. 2017. "Kopuş" tan "Uyum" a kent mültecileri: Suriyeli mülteciler ve belediyelerin süreç yönetimi: İstanbul örneği. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Erdoğan, Murat, Başak Yavcan, Armağan Erdoğan vd. 2017. "Elite Dialogue": *Türkiye'deki Suriyeli Mülteci Akademisyen ve Üniversite Öğrencilerinin Durumu, Sorunları ve Beklentileri Araştırması-2017*. Ankara.

Ergüven, Nasih Sarp, ve Beyza Özturanlı. 2013. "Uluslararası mülteci hukuku ve Türkiye." *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 62(4): 1007-61.

Eroğlu, Deniz. 2015. "Ulusal Güvenlik Kaygılarından Mali Külfet Söylemine: Türkiye'nin Yeni Sığınma Politikaları." *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler*

Dergisi 13(2): 209-226.

AB. 2018. "EU Facility for Refugees in Turkey: List of projects committed/decided, contracted, disbursed". Status on 04/10/2018. 1 Kasım 2018 Erişim.

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/facility_table.pdf

European Consensus on Development. 2005. *Our World, Our Dignity, Our Future*. Joint Declarations by European Parliament, Council and European Commission. Brussels.

Faber, Mient Jan. 2008. "Human Security from Below: Freedom from Fear and Lifeline Operations." *Boer M. den & Wilde J. de (eds), The Viability of Human Security* 149-78.

Falk, Richard. 2014. *(Re) Imagining Humane Global Governance*. New York: Routledge.

Fakhoury, Tamirace. 2017. "Governance Strategies and Refugee Response: Lebanon in the Face of Syrian Displacement". *International Journal of Middle East Studies* 47: 681-700.

Fidanoğlu, Dilşan. 2015. "Burden Sharing or Burden Shifting in Protecting Refugees." Master Dissertation. Istanbul Bilgi University.

Floyd, Rita. 2007. "Human security and the Copenhagen school's securitization approach." *Human Security Journal* 5(37): 38-49.

Galtung, Johan. 1969. "Violence, peace, and peace research." *Journal of peace research* 6(3): 167-91.

Goularas, Gökçe Bayındır ve Ulaş Sunata. 2015. "Türk dış politikasında göç ve mülteci rejimi." *Moment Dergi* 2(1): 12-40.

Grandi, Filippo. 2013. "Human security—a practitioner's perspective." In *Human*

Security in Turkey: Challenges for the 21st century.

Güldürek, Ayşen. 2009. "The Welsh School in Critical Security Studies." Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi.

Güner, Cemil. 2007. "İltica Konusunda Türkiye'nin Yol Haritası: Ulusal Eylem Planı." *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. 56(4): 81-19.

Herz, H. John. 1951. *Political Realism and Political Idealism: A Study of Theories and Realities*. Chicago: University of Chicago Press.

Hohberger, Wiebke. 2017. *Çalıştay Raporu: Suriyelilerin Türkiye'deki Yüksek Öğretim Sistemine Entegrasyonu*. İstanbul Politikalar Merkezi.

IOM Uluslararası Göç Örgütü. 1995. *Transit Migration in Turkey*. Cenevre.

İçduygu, Ahmet, and E. Fuat Keyman. 2000. "Globalization, security, and migration: the case of Turkey." *Global Governance*. 6: 383-395.

İçduygu, Ahmet. 2006. *Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri Bağlamında Uluslararası Göç Tartışmaları*, İstanbul: TÜSİAD.

İçduygu, Ahmet, Sema Erder, and Ömer Faruk Gençkaya. 2014. "Türkiye'nin uluslararası göç politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-ötesi Dönüşümlere." *MiReKoc Araştırma Raporları*. 1.

İçduygu, Ahmet. 2015. "Syrian refugees in Turkey." *The Long Road Ahead*. Washington: Migration Policy Institute.

İnsani Gelişme Vakfı. 2017. *Suriyeli Mülteci Hayatlar Monitörü*. Özet Değerlendirme.

Kaldor, Mary, Mary Martin, and Sabine Selchow. 2007. "Human security: a new strategic narrative for Europe." *International affairs* 83(2): 273-288.

Kaldor, Mary and Iavor Rangelov. 2014. *The Handbook of Global Security Policy*. Oxford: John Wiley and Sons Ltd.

Kale, Başak. 2016. "Türkiye’de Bulunan Suriyeli Mülteciler ve Uluslararası Toplumun Koruma Sağlamadaki Etkisizliği." *Şehir ve Toplum* 6: 85-102.

Karakaş, Uluç. 2014. "The Reconstruction of Human Security Through the Framework of Security-as-Emancipation." A Master Thesis, Bilkent University.

Kara, Mustafa ve Canan Öykü Dönmez Kara. 2015." Türkiye’de Göç Yönetişimi: Kurumsal Yapı Ve İşbirliği." *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*. 10(2): 1-26.

Kaya, İbrahim, Yücel Acer ve Mahir Gümüş. 2011. "Türkiye İçin Yeni Bir İltica Stratejisi Üzerine Gözlemler." , içinde Özlem Çelebi, Saime Özçürümez ve Şirin Türkay (der.), *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika*’, 49-77.

Kerkkänen, Ari. 2014. *The failure of the security paradigm in Syria*. FIIA Working Paper 79. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs

Kirchner, Emil J., and James Sperling, eds. 2007. *Global security governance: Competing perceptions of security in the twenty-first century*. London:Routledge.

Kirchner, Emil and James Sperling. 2007. *EU Security Governance*. Manchester and New York: Manchester University Press.

Kirişçi, Kemal. 1996. "Is Turkey Lifting the Geographical Limitation-The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey." *Internationakl Journal of Refugee Law*. 8:293-318.

Kirişçi, Kemal. 1999. "Türkiye’ye Yönelik Göç Hareketlerinin Değerlendirilmesi", içinde Zeynep Rona ed. *Bilanço 1923-1998: Türkiye Cumhuriyeti’nin 75 Yılına*

Toplu Bakış Uluslararası Kongresi, Cilt 1. 111-121. İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.

Kirişçi, Kemal. 2000. "Zorunlu Göç ve Türkiye" içinde BMMYK Türkiye, *Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye'de Yargı Kararları*. 37-67. Ankara.

Kirişçi, Kemal. 2014 *Syrian refugees and Turkey's challenges: Going beyond hospitality*. Washington, DC: Brookings.

Köktaş, Arif ve Ömer Yılmaz. 2010. "Avrupa Birliği Entegre Sınır Yönetimi Modeli: Schengen Sözleşmesinden Stockholm Programına", *Polis Bilimleri Dergisi*, 12(2): 1-22.

Krahmann, Elke. 2003. "Conceptualizing security governance." *Cooperation and conflict* 38(1): 5-26.

Krause, Keith and Michael C. Williams (eds.). 1997. *Critical Security Studies: Concepts and Cases*. London: UCL Press.

Linklater, Andrew. 2005. "Political community and human security." In *Critical security studies and world politics*, Ken Booth ed. 113-31. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Loescher, Gil, Alexander Betts, and James Milner. 2008. *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The politics and practice of refugee protection into the 21st century*. London: Routledge.

Loescher, Gil, and James Milner. 2011 "UNHCR and the Global Governance of Refugees." In Alexander Betts ed. *Global migration governance*. 189-209. Oxford: Oxford University Press.

Mandacı, Nazif ve Gökay Özerim. 2013. "Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa'da Radikal Sağ Partiler ve Göçün

Güvenlikleştirilmesi”, *Uluslararası İlişkiler* 10(39): 105-130.

Matlary, Janne Haaland. 2008. "Much ado about little: the EU and human security." *International affairs* 84(1): 131-143.

Memişoğlu, Fulya ve Aslı Ilgıt. 2016. “Syrian refugees in Turkey: multifaceted challenges, diverse players and ambiguous policies” *Mediterranean Politics*.

Missing Migrants Projects: Tracking Deaths Along Migratory Routes, 1 Kasım 2018 Erişim.

<https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>

Mülteciler Derneği. 2018. “Türkiye’de Çalışma İzni Verilen Suriyeli Sayısı.” 1 Kasım 2018 Erişim. <http://mülteciler.org.tr/turkiyede-calisma-izni-verilen-suriyeli-sayisi/>

Naz, Yasemin. 2015. “Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikası ve Uluslararası Göçün Türkiye’deki Güncel Sorunları.” Yüksek Lisans Tezi. Süleyman Demirel Üniversitesi.

Newman, Edward. 2001. “Human Security and Constructivism”, *International Studies Perspectives* 2: 239-251.

Newman, Edward, and Oliver P. Richmond, eds. 2001. *The United Nations and human security*. New York: Macmillan.

ORSAM Toplantı Değerlendirmesi. 2016. *Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler: Uzun Vadeli Entegrasyon İçin Fırsatlar ve Zorluklar*. No. 1.

Odutayo, Aramide. 2016. "Human security and the international refugee crisis." *Journal of Global Ethics* 12(3): 365-379.

Ovalı, A. Şevket. 2006. "Utopya ile Pratik Arasında: Uluslararası İlişkilerde İnsan Güvenliği Kavramsallaştırması." *Uluslararası İlişkiler/International Relations* 3(10):

3-52.

Özçürümez, Saime ve Şirin Türkay.2011. “Türkiye’de İltica Politikası, Aktörleri ve Çalışmaları: Bir “Epistemik Topluluk” Oluşurken”, içinde Özlem Çelebi, Saime Özçürümez ve Şirin Türkay (der.), *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika*, 27-49. Ankara: UNHCR.

Özerdem, Alpaslan, and Füsün Özerdem, eds. 2013. *Human Security in Turkey: Challenges for the 21st century*. London: Routledge.

Özmen, Özge. 2014. “Migration-Security Nexus in the European Union Through Copenhagen School’s Conceptualization of Security: France and the United Kingdom as Case Studies.” Degree of Master of Science. Middle East Technical University.

Paris, Roland. "Human security: paradigm shift or hot air?." *International security* 26.2 (2001): 87-102.

Remacle, Eric. 2008. "Approaches to human security: Japan, Canada and Europe in comparative perspective." *The Journal of Social Science* 66: 5-34.

Sarı, Muhammed. 2011. "Atatürk Dönemi’nin İskân Politikasında İç İskâna Yönelik Çalışmalar (1923-1938)." *Cumhuriyet Tarihi Araştırmaları Dergisi*. 7(14): 87-114.

Schittecatte, Catherine. 2006. "Toward a More Inclusive Global Governance and Enhanced Human Security." *MacLean, Black & Shaw* 3: 129–144.

Semşit, Süha. 2010. “Avrupa Birliği Göç Politikasının Güvenikleştirilmesi ve Dışsallaştırılması: Türkiye’ye Yansımaları.” Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi.

Somuncu, Başak. 2006. “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Politikası.” Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi.

Sperling, James. 2003. “Eurasian security governance: new threats, institutional

adaptations.” In J. Sperling, S. Kay and S.V. Papacosm eds. *Limiting institutions? The Challenge of Eurasian Security Governance*. 3-28. Manchester: Manchester University Press.

Şahiner, Burcu. 2009. “EU and Human Security.” Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi.

Şen, Yusuf Furkan ve Gözde Özkurul. 2016. “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme.” *Göç Araştırmaları Dergisi*. 2(2): 86-119.

Tangör, Burak. 2004. "Güvenlik Yönetişimi Yaklaşımı ve Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası." *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi* 6(3): 254-268.

Tangör, Burak. 2008. *Avrupa Güvenlik Yönetişimi Bosna, Kosova ve Makedonya Krizleri*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Tangör, Burak. 2012. "Kuramsal Tartışmalar Işığında İnsan Güvenliği ve Politikaları." *Uluslararası Hukuk ve Politika* 8(30): 59-92.

Taştan, Coşkun; Haklı, Salih Zeki ve Emir Osmanoğlu. 2017. “Suriyeli Sığınmacılara Dair Tehdit Algısı: Önyargılar ve Gerçekler”. *Göç ve Sınır Güvenliği Araştırma Merkezi (GÖÇMER)* 29(9).

Tavas, Olcay Erkıral. 2015. “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Yönetimi Stratejisi”, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi.

T.C. AB Bakanlığı. 2015. *Türkiye-AB Ortak Eylem Planı*. 1 Kasım 2018 Erişim. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf

T.C. AB Bakanlığı. 2015. *29 Kasım 2015 Tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi*. 1 Kasım 2018 Erişim.

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/29_kasim_2015_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_i_.pdf

T.C. AB Bakanlığı. 2016. *18 Mart 2016 Tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi*. 1 Kasım 2018 Erişim.

https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. 2016. *Türkiye'deki Geçici Koruma Statüsündeki Suriye Vatandaşlarına Yönelik Sosyal Uyum ve Psikososyal Destek Çalışmaları Koordinasyon ve Planlama Çalıştayı*.

T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. 2017. *Şartlı Eğitim Yardımı Programının (Ş.E.Y) Suriyeli ve Diğer Mültecilere Yaygınlaştırılması*. 1 Kasım 2018 Erişim.
[http://unicef.org.tr/files/editorfiles/ccte_brosur_TR_010817_printer\(1\).pdf](http://unicef.org.tr/files/editorfiles/ccte_brosur_TR_010817_printer(1).pdf)

T.C. Bakanlar Kurulu. 2008. Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 10/11/2008 tarihli ve 2008/14481 sayılı Kararı (31 Aralık 2008 tarihli ve 27097 (5. Mükerrer) sayılı T.C. Resmî Gazete)

T.C. Bakanlar Kurulu. 2014. *Geçici Koruma Yönetmeliği*. No: 2014/6883. 1 Kasım 2018 Erişim.

http://www.goc.gov.tr/files/files/03052014_6883.pdf

T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD). 2014. *Suriyeli Misafirlerimiz Kardeş Topraklarında*.

T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD). 2013. *Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacılar, 2013 Saha Araştırması Sonuçları*.

T. C. Dışişleri Bakanlığı. 1998. *A Strategy for Developing Relations Between Turkey and the European Union Proposals of Turkey*, 1 Kasım 2018 Erişim.

<http://www.mfa.gov.tr/a-strategy-for-developing-relations-between-turkey-and-the->

europa-union br proposals-of-turkey br july-17 -1998 br .en.mfa

T.C. İçişleri Bakanlığı. 2005. *İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı*.

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. 2013. *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*. 1 Kasım 2018 Erişim.

http://www.goc.gov.tr/files/files/goc_kanun.pdf

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. 2015. *Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme*. Erişim 1 Kasım, 2018.

<http://www.goc.gov.tr/files/files/multecilerin hukuk istatulerine iliskin sozlesme.pdf>.

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. 2017. *Stratejik Plan: 2017-2021*. Ankara.

Tekelioğlu, Mehmet ve Abdülvehap Doğan. 2016. "Türkiye'de Uluslararası Koruma Rejimi ve Bu Kapsamda Yer Alan Yabancıların Çalışma İzni, *Şehir&Toplum*, 6.

Tolay, Juliette. 2011. "Türkiye'de Mültecilere Yönelik Söylemler ve Söylemlerin Politikalara Etkisi", içinde Özlem Çelebi, Saime Özçürümez ve Şirin Türkay (der.), *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika*, 201-213. Ankara: UNHCR.

Topcuoğlu, Reyhan Atasü. 2016. "Göç Yazınındaki Düzenli ve Düzensiz Göç Kavramları: İnsan Hakları Temelinde Bir Kavramsal Sorgulama", *TODAİE İnsan Hakları Yıllığı Dergisi*. (34):1-20.

Troeller, Gary G. 2001. "Refugees, Human Rights and the Issue of Human Security." *The United Nations and Human Security*. 65-80. London: Palgrave Macmillan.

Tunç, Ayşe Şebnem. 2014. "Mülteci Davranışı ve Toplumsal Etkileri: Türkiye'deki Suriyelilere İlişkin Bir Değerlendirme", *TESAM Akademi Dergisi*. 2 (2):29-63

Tüzgen, Ahmet Bilal. 2017. "Suriye Krizinde 'İnsan Güvenliği' Kavramının AB ve Türkiye'nin Politikalarına Etkisi." Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi.

Ullman, Richard H. 1983. "Redefining security." *International security* 8(1): 129-153.

Uluslararası Af Örgütü. 2017. *Uluslararası Af Örgütü Raporu 2016/17 Dünyada İnsan Haklarının Durumu*.

BM United Nations. 1995. *Report of the World Summit for Social Development*. 6-12 March 1995. Copenhagen. 1 Kasım 2018 Erişim. <https://undocs.org/A/CONF.166/9>.

United Nations. 2006. *The Partnership Between the UN and the EU: The United Nations and the European Commission working together in Development and Humanitarian Cooperation*. Brussels.

BMKP United Nations Development Programme. 1994. *Human Development Report 1994*. New York and Oxford: Oxford University Press.

BMKP Human Development Report Office. 2006. *Human Development Report 2006*. 1 Kasım 2018 Erişim, <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2006%20Global%20HDR/HDR-2006-Beyond%20scarcity-Power-poverty-and-the-global-water-crisis.pdf>

UNDP. *Human Development Index*. 1 Kasım 2018 Erişim. <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>.

BM United Nations General Assembly. 21 March 2005. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary General. 1 Kasım 2018 Erişim. <http://undocs.org/A/59/2005>

BMMYK. 2000. *Burden-Sharing-Discussion Paper Submitted By UNHCR Fifth*

Annual Plenary Meeting of the APC. 1 Kasım 2018 Erişim.

http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/rcp/APC/2000-Discussion-Paper-UNHCR-submission-5th-plenary.pdf

BMMYK United Nations High Commissioner for Refugees. 2003. *Agenda for Protection.* Third Edition.

BMMYK. 2008. *Avrupa Komisyonu ile Ortaklaşa Finanse Edilen Göç ve İltica Konusunda Üst Düzey Çalışma Grubu Projesi.* 1 Kasım 2018 Erişim.

<http://www.unhcr.org/tr/11166-avrupa-birligi-komisyonu-ile-ortaklasa-finanse-edilen-goc-ve-iltica-konusunda-ust-duzey-calisma-grubu-projesi.html>

BMMYK United Nations High Commissioner for Refugees. 2012. “*Syria Regional Refugee Response: Jordan Lebanon, Iraq, Turkey*”.

BMMYK United Nations High Commissioner for Refugees. “*Sexual and Gender-Based Violence Prevention and Response in Refugee Situations in the Middle East and North Africa*”.

BMMYK. 2015. *Global Trends: Forced Displacement in 2015.* 1 Kasım 2018 Erişim. <https://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>

BMMYK United Nations High Commissioner for Refugees. 2016. “*The 2016-2017 UNHCR Regional Winter Assistance Plan: Syria and Iraq situations*”.

BMMYK. 2018. “*UNHCR-Situation Syria Regional Refugee Response*”. 25 Aralık 2018 Erişim.

https://data2.unhcr.org/en/situations/syria#_ga=2.221735259.250095832.1541441035-2082009195.1523435401

BMMYK. 2018a. “*UNHCR-Syrian Emergency*”. 1 Kasım 2018 Erişim.

<http://www.unhcr.org/syria-emergency.html>

United Nations Institute for Training and Research International Migration Policy

Programme. 2004. *Report From the International Policy Programme*, 1 Kasım 2018 Erişim.

http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/coordination/3/docs/P08_UNITAR.pdf

UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda. 2012. *Towards freedom from fear and want: Human rights in the post-2015 Agenda*. Department of Economic and Social Affairs and the United Nations Development Programme.

UNTFHS Human Security Unit. 2009. *Human Security in Theory and Practice*.

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. 1 Kasım 2018 Erişim.

<https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20English.pdf>

Yavcan, Başak. 2015. "Türk Kızılayı Toplum Merkezi Projesi İhtiyaç Tespiti Raporu." *ORSAM Rapor*, No: 200.

Yetiş, Murtaza M. 2016. " 'Yük' ten 'Fırsat' a Dönüşüm Mümkün Mü? Kadim Geçmişten Ortak Geleceğe", *Şehir ve Toplum* 6: 28-41.

Yıldız, Ayselin Gözde. 2012. "The External Dimension of the European Union's Immigration For Transit Countries: A Comprasion of Turkey and Morocco." Degree of Doctor of Philosophy. Middle East Technical University.

Young, Oran R. 1999. *Governance in world affairs*. Cornell: Cornell University Press.

Yurdusev, Nuri. 2007. "' Analiz Seviyesi" ve " Analiz Birimi": Bir Ayrım Argümanı." *Uluslararası İlişkiler/International Relations* 4(16): 3-19.

Zabcı, Filiz Çulha. 2002. "Dünya Bankası'nın Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim." *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi* 57(3): 151-179.

Walt, Stephen M. 1991. "The Renaissance of Security Studies", *International Studies Quarterly* 35(2): 211-239.

Wæver, Ole. 1995. Securitization and Desecuritization. in RD Lipschutz (ed.), *On Security*. Columbia University Press, pp. 46-87.

Wæver, Ole. 2011. "Politics, security, theory." *Security Dialogue* 42(4): 465-480

Webber, Mark. 2000. "A tale of a decade: European security governance and Russia." *European security* 9(2): 31-60.

Wolfers, Arnold. 1952. " 'National Security' as an Ambiguous Symbol ", *Political Science Quarterly* 67(4): 481-502.

3RP. 2014. *Regional Refugee&Resilience Plan 2015-2016 In Response to the Syria Crisis: Regional Strategic Overview*.

3RP. 2015a. *Regional Refugee&Resilience Plan 2015-2016 Response to the Syria Crisis: Turkey*

3RP. 2015b. *Regional Refugee&Resilience Plan 2015-2016 In Response to the Syria Crisis: 2015 Annual Report*

3RP. 2016a. *Regional Refugee&Resilience Plan 2016-2017 Response to the Syria Crisis: Türkiye*.

3RP. 2016b. *Regional Refugee&Resilience Plan 2015-2016 In Response to the Syria Crisis: 2016 Annual Report*

3RP. 2017. *Regional Refugee&Resilience Plan 2016-2017 Response to the Syria Crisis: Türkiye*.

3RP. 2018. *Regional Refugee&Resilience Plan In Response to the Syria Crisis: Turkey 2017 Achievements*.

