

TÜRKİYE’NİN GÖÇ POLİTİKASI VE SURİYELİLER

Eren TOPUZ*

GİRİŞ

Günümüz modern devletleri, istisnaları olmakla birlikte, ulus-devlet olarak yapılanmışlardır. Bu devlet yapısı, meşruiyetini kurucu unsuru olan ulusun güvenliğini ve çıkarlarını korumaya dayandırırken, yarattığı ulus-devlet vatandaşı ile de bir dışarıya kapanma gerçekleştirmektedir. Bunun bir sonucu olarak, o ülkenin vatandaşı olmayanlar, “yabancı” olarak sınıflandırılmaktadır (Brubaker, 2009). Ulusal sınırları üzerinde hâkimiyete sahip olan ulus-devletler, bu sınırları yabancılara açıp açmama konusunda da karar verici konumdadır. Bir ülkenin ulusal sınırlarına legal ya da illegal şekilde girerek uluslararası koruma talep eden yabancılarla ilgili ise uluslararası hukukta farklı statüler bulunmaktadır.

2011 yılında Suriye’de iç savaşın başlaması ile birlikte Türkiye’ye göçen Suriyelilerin, Türkiye’nin göç tarihindeki yeri, hukuki konumu ve Türkiye’nin Avrupa Birliği ile ilişkilerine etkilerinin ele alınacağı çalışmanın ilk bölümünde, uluslararası koruma statüleri olan mülteci ve sığınmacı ile göçmen kavramları açıklanacak, farklı noktaları belirtilecek, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’nden bahsedilecek ve Türkiye’de yaşayan Suriyelilerin, neden bu üç kavramdan birisi ile tanımlanmadığı ifade edilmeye çalışılacaktır.

İkinci bölümde, Türkiye’deki Suriyelilerin mevcut hukuki statüsünün doğru anlaşılabilmesi için, Türkiye Cumhuriyeti’nin göç politikalarının yıllar içinde nasıl değişimlerden geçtiği ve şu anda “yabancılara” yönelik nasıl bir politika yürüttüğü, yıllar içinde bu alanda çıkardığı kanunlar üzerinden yorumlanmaya çalışılacaktır. Türkiye’nin göç politikasının nedenleri ile birlikte

* Marmara Üniversitesi, Avrupa Araştırmaları Enstitüsü, Avrupa’da Siyasal İletişim Yüksek Lisans Programı öğrencisi, e-posta: erntpz@gmail.com.

anlaşılmasının, Türkiye’de yaşayan Suriyelilerin mevcut hukuki durumunun anlaşılmasında ve yaşanan sorunlara gerçekçi bir çözüm üretilebilmesinde önemli olduğu belirtilmelidir. Bu bölümde ayrıca, Türkiye’deki Suriyelilere sağlanan geçici koruma statüsünün, uluslararası koruma statüleri ile farklarının neler olduğu, kanun maddeleri karşılaştırılarak açıklanacaktır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, Türkiye’deki Suriyelilerin varlığının Türkiye-Avrupa Birliği arasındaki ilişki üzerindeki etkisi, Vize Serbestisi ve Geri Kabul Anlaşması süreci ve iki tarafın bu süreç boyunca politikalarında yaşanan değişimler, taraflar arasında yapılan zirveler ve imzalanan anlaşmalar üzerinden kronolojik olarak incelenecektir. Bu bölümde ayrıca, taraflar arasında imzalanan anlaşmalara temel oluşturan düzensiz göç, geri kabul, birebir formülü gibi kavramlar açıklanacak, Türkiye ve Avrupa Birliği arasında imzalanan anlaşmalarının ne kadar sonuç verdiği yorumlanacaktır.

1. KAVRAMLAR

İç savaş sonrası Türkiye’ye gelen Suriyeliler için gerek medyada gerek siyasilerin söylemlerinde gerek halk arasında, “Suriyeli sığınmacılar” (Birgün Gazetesi, 2020), “Suriyeli mülteciler” (Tokyay, 2020), “Suriyeli Göçmenler” (Ulusoy, 2020), “Geçici koruma altındaki Suriyeliler” (Boztepe, 2019) gibi birbirinden farklı kavramlar kullanılmaktadır. Her biri farklı bir hukuki statüyü ifade bu kavramların birbiri ile karıştırılmaması hem devletin hem de Suriyelilerin hak ve yükümlülüklerinin bilinmesi ve tartışmaların doğru bir düzlemde ilerlemesi açısından önemlidir.

İlk olarak göçmen ifadesi, yaşam standartlarını iyileştirmek için bulunduğu ülkeden başka bir ülkeye göçen insanları tanımlamak için kullanılmaktadır (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013, s. 37). Sığınmacı ya da mülteci kavramlarından farkı, hayati tehlike altında bulunmadan, kendi iradesiyle göç etme kararı vermiş olmasına vurgu yapılıyor olmasıdır. Dolayısıyla, savaş koşullarında Türkiye’ye gelen Suriyeliler için, sadece bir yerden başka bir yere göç ettikleri için göçmen kavramını kullanmak, mevcut durumu açıklamakta yeterli olmayacaktır.

Sığınmacı ifadesi, hayati tehlike koşulları nedeniyle yaşadığı ülkeden ayrılp başka bir ülkeye geçen ve bu ülkede uluslararası koruma başvurusu yapıp, bu başvurunun sonucunu bekleyen kişiler için kullanılmaktadır. Belirtmek gerekir ki, uluslararası koruma başvurusunun kabul edilmemesi

durumunda sığınmacı, ülkeyi terk etmek zorunda kalmaktadır (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013, s. 74). Sığınma hakkı ve bununla birlikte ilticaya başvuru hakkı, uluslararası hukukta tanınan haklardır. Bu nedenle devletler, ulusal sınırlarına giren sığınmacılar için “geri göndermeme” ilkesine uymaktadırlar. Geçici bir statüye sahip olan sığınmacıların, bu süreçte temel insani haklarından yararlanmaları ise devletlerin sorumluluğudur (Kaya ve Yılmaz Eren, 2015).

Mülteci statüsü ise 1951 yılında Cenevre’de imzalanan “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme” (Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği, 2016) ile evrensel geçerliliği olacak şekilde tanımlanmıştır. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin 14. Maddesi’ndeki, “Herkesin, sürekli baskı altında tutulduğunda, başka ülkelere sığınma ve kabul edilme hakkı vardır” fıkrasına dayanılarak hazırlanan sözleşmede, kişilere verilen haklar ve devletlere yüklenen sorumluluklar belirtilmiştir. Sözleşmenin birinci maddesinde kimlerin mülteci statüsünde değerlendirileceği şu şekilde açıklanmıştır:

1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında hazırlanan Sözleşme’nin bu maddesinde zaman sınırlamasına neden olan “1 Ocak 1951’den önce” ifadesi 1967 yılında imzalanan New York Protokolü’nde şu şekilde düzenlenmiştir:

...Sözleşme’nin kabulünden bu yana, yeni mülteci ortamlarının ortaya çıktığını ve bu nedenle, söz konusu mültecilerin, Sözleşme’nin kapsamına giremeye bileceğini dikkate alarak, Sözleşme’deki tanımın kapsamına giren bütün mültecilerin, Ocak 1951 tarih sınırlamasına bakılmaksızın eşit hukuki statüden yararlanmalarının arzu edilir olduğu dikkate alarak... (İnsan Hakları Derneği, 1999).

Aynı şekilde, coğrafi sınırlamaya neden olan “Avrupa’da meydana gelen olaylar sonucunda” ifadesi de genişletilmiş ve istisnaları olmakla birlikte imzacı devletlerin çoğu, sadece Avrupa’da değil, Dünya’nın herhangi bir yerinde yaşanan olayların sonucunda ortaya çıkan durumlarda da bu sözleşmeye uyacağını beyan etmişlerdir.

2. TÜRKİYE’DE HUKUKİ MEVZUAT VE YAKLAŞIM

Göç olgusu, coğrafi konumu nedeniyle Türkiye için doğal bir olgudur. Örneğin, Cumhuriyetin kurulduğu daha ilk yıllarda, 1923-1938 arası dönemde, ülkeye gelen göçmen sayısı 801 bin 818’dir (Kazgan, 1983, s. 1556). Dönemsel olarak bireysel ve kitlesel göç hareketlerinin merkezinde yer alan Türkiye’nin, bu hareketliliklere karşı farklı politikaları olmuştur. Cumhuriyetin ilk döneminde çıkarılan 1926 ve 1934 tarihli iskân kanunları, 1951 tarihinde imzalanan Cenevre Sözleşmesi, 1994 Yönetmeliği, 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve 2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği, bu politikaların hukuki zeminini oluşturmuştur.

2.1. 1926 ve 1934 İskân Kanunları

Osmanlı İmparatorluğu’nun dağılmasının ardından ulus-devlet olarak kurulan yeni cumhuriyet, dışa kapanmasını 1926 ve 1934 tarihli iskân kanunları ile gerçekleştirmiştir. Nitekim 1926 tarihli kanunun ikinci maddesinde, “Türk harsından olmayanlar, göçmen olarak kabul edilmeyecektir” (Çağaptay, 2005) ifadesi kullanılarak konuya etnik kimlik üzerinden bir sınırlama getirilmiştir. Aynı şekilde, 1934 tarihli kanunun üçüncü maddesinde de göçmen tanımı yine etnisite üzerinden şöyle yapılmıştır:

Türkiye’de yerleşmek maksadile dışarıdan, münferiden veya müçtemian, gelmek isteyen Türk soyundan meskûn veya göçebe fertler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı meskûn kimseler, işbu kanunun hükümlerine göre Dahiliye Vekilliğinin emrile kabul olunurlar. Bunlara (muhacir) denir. (T.C. Resmi Gazete, 1934).

Ayrıca kimlere mültecilik statüsü verileceğine dair de aynı maddede şu açıklama yapılmıştır:

Türkiye’de yerleşmek maksadile olmayıp bir zaruret ilcasile muvakkat oturmak üzere sığınanlara (mülteci) denir. 4. maddede yazılı sebepler bulunmayan mülteciler, Türkiye’de yerleşmek isterler ve bunu yazı ile bulundukları yerin Hükümetine bildirirler ise muhacir muamelesi görürler.

Söz konusu dördüncü maddede kimlere göçmen statüsü verilmeyeceği ise şu şekilde sıralanmıştır: “Madde 4 — A: Türk kültürüne bağlı olmayanlar, B: Anarşistler, C: Casuslar, Ç: Göçebe çingeneler, D: Memleket dışına çıkarılmış olanlar, Türkiye’ye muhacir olarak alınmazlar.” (T.C. Resmi Gazete, 1934).

Üçüncü maddeden anlaşılacağı üzere, yerleşmek amacıyla değil, zorunlu bir durum nedeniyle gelen sığınmacıların hepsi mülteci olabilmektedir. Göçmen ya da maddelerde kullanıldığı şekliyle muhacir ise, Türkiye’ye yerleşmek amacıyla gelen insanları tanımlamakta kullanılmıştır. Göçmen olarak Türkiye’ye yerleşebilmenin koşulu ise Türk kültürüne bağlı olmak olarak belirtilmiştir. Nitekim göçmen tanımı, 2006 tarihli İskân Kanunu’nda da “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır” (T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2006) şeklinde tanımlanmaktadır. Bu nedenle, iç savaş sonrası Türkiye’ye gelen Suriyelilerin büyük bir kısmı, halihazırdaki yasalar çerçevesinde göçmen olarak tanımlanamamaktadırlar.

2.2. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve Coğrafi Sınırlama

Türkiye’nin mülteci tanımına yönelik yaklaşımı, İkinci Dünya Savaşı sonrasında, 1951 yılında imzalanan Cenevre Sözleşmesi ile değişikliğe uğramıştır. Türkiye, “geri göndermeme” ilkesi ile hareket ederek sınırlarına giren ve koruma talep eden yabancıları sınır dışı etmemektedir. Bununla birlikte, mültecilik statüsünde coğrafi sınırlamaya neden olan Cenevre Sözleşmesi’ndeki “Avrupa’da meydana gelen olaylar sonucunda” ifadesini günümüzde hala uygulayan iki Avrupa Konseyi üyesi ülke Monako ve Türkiye’dir. 1926 ve 1934 İskân Kanunları’nda olmayan bu coğrafi sınırlama, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nden beri uygulanmaktadır. Bu nedenle, ülkeye Doğu ve Güney sınırlarından giriş yapan kişilere mülteci statüsü verilmemektedir. Dolayısıyla, iç savaş yüzünden Türkiye’ye gelen Suriyeliler de mevcut koşullarda mülteci statüsü alamamaktadırlar.

2.3. 1994 Yönetmeliği

1994 yılında çıkarılan “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile birlikte ise yabancılar ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu yönetmeliğe göre mülteci şöyle tanımlanmaktadır:

Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülkeye dönmek istemeyen yabancı...

Sığınmacı kavramı ise, mülteci den farklı olarak, “İrkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülkeye dönmek istemeyen yabancı” (Mültecilerle Dayanışma Derneği, 2016) şeklinde tanımlanmıştır. Kısacası, Avrupa dışından gelen sığınmacılara mülteci statüsü verilmemesi uygulaması devam ettirilmektedir. Yönetmelikte ayrıca, sınırlarda yaşanan göç hareketleri için de düzenlemeler yapılmış, sekizinci maddede şu ifadeler kullanılmıştır:

Uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerimiz saklı kalmak koşuluyla ve aksine bir siyasi karar alınmadıkça, nüfus hareketinin arazi avantajları da dikkate alınarak sınırda durdurulması ve sığınmacıların sınırı geçmelerinin önlenmesi esastır. İlgili makamlarca bu konuda gerekli ve etkin tedbirler alınır (Mültecilerle Dayanışma Derneği, 2016).

Ayrıca sınırlarda yaşanacak olası kitlesel göç durumlarında prosedürün nasıl işleyeceği açıklanmış, görevlendirmeler, kimlik tespiti, silahtan arındırma, kampların kurulması ve kamplara yerleştirme süreçlerinin nasıl yönetileceği ile ilgili kurallar belirtilmiştir.

2.4. 2013 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

2011 yılında başlayan Suriye İç Savaşı ile birlikte Suriye-Türkiye sınırında yaşanan hareketlilik sonucu 2012 yılında 14 bin 237, 2013 yılında 224 bin 665 Suriyeli, geçici koruma kapsamına alınmıştır (T.C. İçişleri

Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2022a). 2013 yılında hem uluslararası koruma hem de geçici koruma koşulları ile ilgili yeni düzenlemeler içeren “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” isimli kanunun çıkarılması, sınırda sonraki yıllarda artan kitlesel göç hareketliliklerinin yönetilmesine hukuki bir zemin oluşturmıştır.

Kanunda, 1994 Yönetmeliği’nden farklı olarak uluslararası koruma kapsamındaki yabancılar, mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma olarak üç başlıkta sınıflandırılmaktadır. Mülteci ifadesinin tanımı aynı kalmakla birlikte, sığınmacı kavramı yerine kullanılmaya başlanan şartlı mülteci kavramı şu şekilde tanımlanmaktadır:

Türkiye, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesini, 1. maddesindeki mekân bakımından öngörülen seçme hakkını kullanarak “Coğrafi Kısıtlama” ile kabul etmiştir. Buna göre şartlı mülteci; Avrupa dışında meydana gelen olaylar nedeniyle, mülteci tanımındaki şartlara haiz olduğunu iddia ederek, üçüncü ülkelere iltica etmek üzere Türkiye’den uluslararası koruma talebinde bulunan kişidir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2013).

İkincil koruma kavramı ise şöyle belirtilmiştir:

Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak geri gönderildiği takdirde şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe ülkesinin veya korumasından yararlanamayan veya yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişilere verilen statü. (T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2013).

Örnek vermek gerekirse, İran’da idama mahkum edilmiş bir kişi Türkiye’den uluslararası koruma talep ederse, geri gönderildiğinde idam cezası infaz edileceği için ve Türkiye’deki mülteci tanımına da uymadığı için ikinci koruma hakkından faydalanabilecektir.

Kanundaki bir diğer önemli yenilik ise, İçişleri Bakanlığı bünyesinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuş olmasıdır. Kurulan yeni Genel Müdürlüğe, “Göç alanına ilişkin, mevzuatın ve idari kapasitenin geliştirilmesi konularında çalışmalar yürütmek ve Cumhurbaşkanınca belirlenen politika ve stratejilerin uygulanmasını izlemek ve koordine etmek”, “Geçici korumaya ilişkin iş ve işlemleri yürütmek”, “Düzensiz göçle mücadele edilebilmesi amacıyla kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu

sağlamak, tedbirler geliştirmek, alınan tedbirlerin uygulanmasını takip etmek” gibi önemli görevler yüklenmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018).

2.5. 2014 Geçici Koruma Yönetmeliği

Mevcut düzenlemelerden anlaşılacağı üzere Türkiye, Avrupa dışından gelen göçmenlerin ülkeye yerleşmesine izin vermemektedir. Ancak başka bir ülkeye geçeceklerse, geçici bir süre için ülkede kalmalarına müsaade edilmektedir. Mevcut mülteci tanımlaması ve şartlı mülteci statüsü, bu uygulamanın hukuki alt yapısını oluşturmaktadır. Türkiye’nin, göç hareketlerinde hedef ülke olmak istemediği, aksine, transit geçiş ülkesi olarak pozisyon almak istediği bu uygulamalardan anlaşılmaktadır.

Aynı anlayış, iç savaş sonrası Türkiye’ye gelen Suriyeliler için de geçerli olmuştur. Özellikle 2013 yılından sonra sınır kapılarında kitlesel geçişlerin artması ve bu geçişler sonucunda uluslararası koruma başvurularının bireysel olarak alınmasının güçleşmesi, bu kişilerin hak ve yükümlülüklerinin belirlenmesi için Geçici Koruma Yönetmeliği’nin hazırlanmasını gerekli kılmıştır. Yönetmelik, 2013 yılında çıkarılan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 91. maddesindeki, “Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir,” ifadesine dayanılarak hazırlanmıştır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2018).

91. maddeden anlaşılacağı şekilde geçici koruma statüsünde, uluslararası koruma statüleri olan mülteci, şartlı mülteci ve ikincil korumadan farklı olarak, yaşanan durumun aciliyetinin olması ve hareketliliğin kitlesel olmasına vurgu yapılmaktadır. Yine aynı maddede belirtildiği haliyle, yabancılara geçici koruma sağlayıp sağlamamak, Türkiye’nin karar verme yetkisine sahip olduğu bir konudur. Nitekim Türkiye, savaşın başlamasıyla sınırlarına gelen Suriyelilere açık kapı politikası uygulamayı tercih etmiştir.

2.6. Geçici Koruma Statüsünün Uluslararası Koruma Statüleri ile Karşılaştırılması

Geçici Koruma Yönetmeliğinin altıncı maddesinde geri gönderme yasağı şu şekilde ifade edilmiştir:

Bu Yönetmelik kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez (T.C. Resmi Gazete, 2014).

Yönetmelikte, geçici korumanın süresi ile ilgili ise herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır. Ancak 2011 yılında başlayan iç savaşın, 2020 yılının Ekim ayı itibari ile hala sürüyor olması ve Türkiye'nin halihazırda 3 milyon 600 binin üzerinde Suriyeli'yi geçici koruma kapsamında bulunduruyor olması, bu statüyü tartışmaya açmaktadır.

Yönetmeliğin yedinci maddesinin üçüncü fıkrasında, “Geçici korunanlar, Kanuna göre belirlenen uluslararası koruma statülerinden herhangi birini doğrudan elde etmiş sayılmaz” (T.C. Resmi Gazete, 2014) ifadesi kullanılmaktadır. Yine aynı yönetmeliğin 11'inci maddesine göre ise geçici koruma statüsü, Bakanlar Kurulu tarafından sonlandırılabilceği ifade edilmektedir.¹ Yönetmeliğin 14'üncü maddesinde de geçici korumanın Bakanlar Kurulu tarafından sonlandırılması durumunda, geçici korunanların ülkeyi terk etmesi beklenmektedir (T.C. Resmi Gazete, 2014). Yine aynı maddede, geçici koruma altındaki kişilerin, menşei ülkelerine dönüşleri için verilecek sürenin Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından belirleneceği belirtilmiştir.

Anlaşılabileceği üzere geçici koruma statüsü, diğer uluslararası koruma statülerinden farklıdır. Kabul eden ülkelerin sahip olduğu karar verme yetkileri nedeniyle, bu statüden yararlananlar açısından güvencesiz bir durum yaratmaktadır. Temel haklar bağlamında bakıldığında, yönetmeliğin 25'inci maddesinde, geçici korunanlara verilen kimlik belgesinin kişilerin Türkiye'de

¹ Yönetmelikte belirtilen Bakanlar Kurulu, 2017 yılında yapılan anayasa değişikliği referandumu ile kaldırılmıştır. Yeni sistemde bu kurum, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi ismini taşımaktadır. Bu çalışmada Bakanlar Kurulu ifadesinden anlaşılması gereken, Cumhurbaşkanlığı Kabinesi'dir.

kalmalarına izin verdiği, ancak bu belgenin ikamet izni sağlamadığı belirtilmiştir (T.C. Resmi Gazete, 2014). Ayrıca ikamet izni olmadan, kimlik belgesi ile ülkede kalınan sürenin, Türkiye vatandaşlığına başvurmak için ülkede geçirilmesi gereken sekiz seneye dâhil edilmeyeceği de ifade edilmiştir. Buna karşın, uluslararası koruma kapsamındaki mültecilerin, şartlı mültecilerin ve ikincil koruma altındakilerin sahip olduğu yabancı kimlik numarasını içeren kimlik belgeleri, aynı zamanda ikamet izni yerine de geçmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2013).

İstihdam alanında da geçici koruma kimlik belgesine sahip olanların çalışma izni alabilmesi için, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na başvurmaları gerekmekte ve Bakanlık uygun bulduğu takdirde çalışma izni alabilmektedirler. Ayrıca çalışabilecekleri sektörler de Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir (T.C. Resmi Gazete, 2014). Oysa mülteci statüsündekiler ve ikincil koruma altındakilerin aldıkları kimlik belgeleri aynı zamanda çalışma izni yerine geçmekte ve çalışacakları sektörlerle ilgili herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır (T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi, 2013).

Geçici koruma altındaki yabancılara sağlanacak hizmetler, 26'ncı maddede, "Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancılara; sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık ve benzeri hizmetler sağlanabilir" (T.C. Resmi Gazete, 2014) şeklinde belirtilmiştir. Bu maddeden anlaşılabileceği şekilde, geçici koruma altındakilere söz konusu hizmetleri sağlamak konusunda, Türkiye'nin hukuksal bir zorunluluğu bulunmamaktadır.

Öyle ki, geçici koruma altına alınan Suriyelilerin, başka ülkelere geçişlerine dahi Göç İdaresi karar vermektedir. Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 44'üncü maddesinde bu durum, "Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancılardan, geçici veya daimi olarak üçüncü ülkeye çıkışları Genel Müdürlüğün iznine tabidir" şeklinde ifade edilmiştir (T.C. Resmi Gazete, 2014). Aynı maddenin ikinci fıkrasında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne, geçici koruma kapsamındaki yabancılardan üçüncü ülkeye yerleştirilmeleri için uluslararası kuruluşlarla anlaşma yetkisi verilmiştir (T.C. Resmi Gazete, 2014).

3. AVRUPA BİRLİĞİ-TÜRKİYE İLİŞKİLERİNDE DÜZENSİZ GÖÇ VE SURİYELİLER

Düzensiz göç kavramı, bir ülkeye belirlenen koşulların dışında, yasadışı yollarla giren ya da yasadışı yollarla çıkan kişilerin eylemlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Uluslararası Göç Örgütü'nün Göç Terimleri Sözlüğü'nde kavram şu şekilde açıklanmıştır:

Hedef ülkeler açısından, göç düzenlemeleri uyarınca gerekli olan izin veya belgelere sahip olmadan bir ülkeye giriş yapmak anlamına gelmektedir. Gönderen ülke açısından ise geçerli bir pasaportu veya seyahat belgesi olmadan uluslararası bir sınırı geçmesi veya ülkeden ayrılmak için idari koşulları yerine getirmemesi gibi durumlarda düzensizlik söz konusudur. (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013, s. 26).

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre Türkiye'de, 2015 yılında 146 bin 485, 2016 yılında 174 bin 466, 2017 yılında 175 bin 752, 2018 yılında 268 bin 3, 2019 yılında ise 454 bin 662 olmak üzere 5 yılda toplam 1 milyon 219 bin 368 düzensiz göçmen yakalanmıştır. Bu sayı, 2020 yılının ilk on ayı itibarıyla 108 bin 249'dur (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2022b). Görüldüğü üzere Türkiye'de, son yıllarda sürekli artan bir düzensiz göç hareketi vardır.

2019 yılında yakalanan düzensiz göçmenlerin 201 bin 437'si Afganistanlı, 71 bin 645'i ise Pakistanlıdır. Suriyeliler ise 55 bin 256 kişi ile üçüncü kalabalık grubu oluşturuyor. Bununla birlikte 12 bin 210 Filistinli, 12 bin 97 Iraklı, 8 bin 753 İranlı düzensiz göçmen yakalanmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2022b). Bu çeşitlilik, Türkiye'nin farklı birçok ülkeden göçmenler için hedef ya da transit geçilecek bir ülke olarak tercih edildiğini göstermektedir.

İstatistiklerdeki düzensiz göçmenlerin bir kısmı Türkiye'ye girişleri sırasında, bir kısmı ise Türkiye'den çıkışları sırasında yakalanmıştır. Düzensiz göçmenlerin en çok yakalandığı iller, Doğu sınırında Ağrı ve Van, Batı'da ise İzmir, Aydın, Muğla, Çanakkale gibi Ege Denizi'ne kıyısı olan iller ve Yunanistan ile kara sınırı olan Edirne'dir (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2022b). Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın verilerine göre, 2015-2019 arası beş yıllık dönemde denizlerde yakalanan toplam düzensiz göçmen sayısı 238 bin 158'dir. Bu süreçte denizlerde hayatını kaybeden düzensiz

göçmen sayısı ise 654'tür (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2022b).

2015'in Ocak ve Şubat aylarında sırasıyla 688 ve 753 olan denizlerde yakalanan düzensiz göçmen sayısı, yaz aylarında büyük bir artış göstererek Temmuz ayında 12 bin 586, Ağustos ayında 17 bin 925'e ulaşmış ve bir kriz durumu ortaya çıkarmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2022b). Türkiye'deki geçici koruma altındaki Suriyeli sayısı da 2014 yılında 1 milyon 519 bin 286 iken, 2015 yılında 2 milyon 503 bin 441'e çıkmıştır (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2022a). Denizlerde yakalanan düzensiz göçmenlerin hepsi Suriyeli olmamakla birlikte, Ege Denizi'nde durdurulan botlarda çok sayıda Suriyeli de mevcut bulunmuş ve yukarıda verilen istatistiklere dâhil edilmişlerdir.

Gerek Ege Denizi'nde yaşanan insani dramın uluslararası basın tarafından tüm dünyaya ulaştırılması ve yoğun bir kamuoyu baskısının ortaya çıkması, gerek yakalanan göçmenlerin hemen hepsinin Avrupa'ya geçmeye çalışıyor olması, gerekse de Türkiye'nin anormal düzeyde artan ülkeye düzensiz giriş ve ülkeden düzensiz çıkışları tek başına kontrol etmesinin mümkün olamaması, Avrupa Birliği'ni ve Türkiye'yi, 2013 yılında başlatılan Vize Serbestisi Diyaloğu ve aynı süreçte imzalanan Geri Kabul Anlaşması'nı gözden geçirmek ve daha etkili çözümler bulmak için çalışmak zorunda bırakmıştır.

3.1. Türkiye ve Avrupa Birliği Arasında Vize Serbestisi Diyaloğu ve Geri Kabul Anlaşması

Geri kabul anlaşmaları, düzensiz göçmenlerin, menşei ya da transit olarak üzerinden geçtikleri ülkelere geri gönderilmeleri için izlenecek adımların belirlendiği uluslararası anlaşmalardır (Perruchoud ve Redpath-Cross, 2013, s. 35). Avrupa Birliği, sınır güvenliğini sağlamak ve düzensiz göç hareketliliğini önlemek amacıyla birçok ülke ile geri kabul anlaşmaları imzalamıştır. Öyle ki Avrupa Birliği, "koşulluluk ilkesi" bağlamında geri kabul anlaşmalarını, üyelik süreçlerinin ya da Schengen Bölgesi'ne dâhil olma süreçlerinin bir parçası haline getirmiştir.

2005 yılından beri tam üyelik müzakerelerinde bulunan Türkiye ile Avrupa Birliği arasında, 16 Aralık 2013 tarihinde Vize Serbestisi Diyaloğu başlatılmış, aynı tarihte iki taraf arasında bir Geri Kabul Anlaşması

imzalanmıştır. Bu bağlamda, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Vize Serbestisi Yol Haritası'nda, Türkiye'nin yerine getirmesi beklenen yükümlülükler açıklanmıştır. Yol haritasıyla ilgili Avrupa Komisyonu, 2014 yılındaki raporunda Türkiye'nin, seyahat belgelerinin güvenliği, göç ve sınır yönetimi, kamu düzeni ve güvenliği ile temel hakları kapsayan 72 yükümlülüğün 62'sinin tamamen veya kısmen yerine getirdiğini belirtmiştir (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2015a).

16 Aralık 2013'te imzalanan Geri Kabul Anlaşması, 1 Ekim 2014'te yürürlüğe girmiş ve anlaşma kapsamında 3 yıllık bir geçiş dönemi öngörülmüştür. Buna göre düzensiz göçmenlerin geri kabulü 1 Ekim 2017'de başlayacaktır. Bununla birlikte Türkiye, Komisyon'un açıkladığı Yol Haritası'nda bazı başlıklara çekince koymuş ve görüşlerin açıklandığı bir Meşruhatlı Yol Haritası oluşturmuş, Avrupa Birliği de vize serbestisi diyalogunun Türkiye'nin Meşruhatlı Yol Haritası üzerinden devam etmesini kabul etmiştir (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2015a, s. 7).

Buna göre Türkiye, Cenevre Sözleşmesi'ndeki coğrafi sınırlamayı uygulamaya devam ederek Avrupa dışından yabancılara mülteci statüsü vermeyeceğini, bu sınırlamayı ancak Avrupa Birliği'ne tam üye olduktan sonra kaldırabileceğini belirtmiştir. Ayrıca Avrupa Birliği üyesi olmasına rağmen Schengen Bölgesi'ne dâhil olmayan, dolayısıyla Türkiye'ye vize uygulamasını kaldırmayacak ülkelerden gelecek, düzensiz göçmenlerin geri kabulü ile ilgili talepleri değerlendirmeyeceğini açıklamıştır (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2015a, s. 8).

Avrupa Birliği Bakanlığı, süreçle ilgili hazırladığı kılavuzda, Geri Kabul Anlaşması'nın düzensiz göçmenlerin kabulü ve uluslararası korumadan yararlanması gereken kişilerin hakların ile ilişkili olduğu belirtilmiş ve şu ifadeleri kullanmıştır:

Suriye'de yaşanan iç savaş sebebiyle ülkesini terk ederek Türkiye üzerinden AB'ye yasadışı yollarla geçen bir Suriye vatandaşı, AB müktesebatı çerçevesinde uluslararası koruma altında değerlendirileceğinden, Anlaşma kapsamında ülkemize iade edilemeyecektir. (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2015a, s. 19).

Bu cümleden anlaşılacağı üzere Anlaşma, geçici koruma altındaki Suriyelileri değil, diğer ülkelerden gelen düzensiz göçmenleri kontrol altına

almayı amaçlamaktadır. Dolayısıyla, Suriyelilerin kitlesel göçünden önce de ortada bir düzensiz göç sorunu olduğunu söyleyebiliriz. Bununla birlikte Anlaşma, 2015 ve 2016 yıllarında Suriyeliler için atılacak adımlara dayanak teşkil etmesi açısından önemlidir.

3.2. Türkiye - AB Ortak Eylem Planı (15 Ekim 2015)

2015 yılının yaz aylarında, Ege Denizi'nde artan düzensiz göç hareketliliği ve buna bağlı olarak yaşanan insan kaçakçılığı faaliyetleri ile can kayıplarındaki artışlar, Avrupa Birliği ve Türkiye'nin yaşanan insani krize karşı acil adımlar atmasını gerekli kılmıştır. Bu bağlamda taraflar, 15 Ekim 2015'te bir Ortak Eylem Planı açıklamışlardır.

Bu plana göre ele alınacak konular şu şekilde sıralanmıştır:

Suriyelilerin kitlesel akınının altında yatan nedenlerin irdelenmesi; geçici koruma altındaki Suriyelilerin ve Türkiye'de bu kişilere ev sahipliği yapan bölgelerin desteklenmesi; (c) AB'ye düzensiz göç akımının önlenmesi amacıyla işbirliğinin artırılması (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2015b).

Ayrıca Eylem Planı'nın, Vize Serbestisi Diyalogu'nda verilen taahhütlerle uyumlu olduğu da belirtilmiştir. Ele alınacak konulardan anlaşılabacağı üzere Eylem Planı, Vize Serbesti Diyalogu'ndan farklı olarak, Suriyelilerin yaşadığı kriz üzerine hazırlanmış bir çalışmadır.

Eylem Planına göre Avrupa Birliği, Türkiye'ye üyelik sürecinde verilen Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for Pre-accession Assistance - IPA) fonlarının dışında, özel olarak bu konuda ortaya çıkan ihtiyaçlara yönelik yeni fonlar sağlayacağını belirtmiştir. Ayrıca düzensiz göçmenlerin kendi ülkelerine dönmeleri için ortak operasyonlar yapılabileceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte Türkiye'ye, Vize Serbestisi Diyalogu süreci için ayrılan mali yardımın da artırılmasına karar verilmiştir. Türkiye'nin ise, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nu sorunsuz şekilde uygulaması, göçmenleri kayıt altına alması ve Türkiye'de kaldıkları süre boyunca temel ihtiyaçlarının karşılanması öngörülmüştür. Ayrıca Türkiye'den, uluslararası korumaya ihtiyacı olmayan ve Türkiye'den Avrupa'ya geçerken durdurulan düzensiz göçmenlerin, geri kabul edilebilmelerine yönelik işbirliğini artırması beklenmiştir (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2015b).

3.3. 29 Kasım 2015 Tarihli Türkiye - AB Zirvesi Bildirisi

Ortak Eylem Planı'nın açıklanmasından bir ay sonra gerçekleşen zirvenin ardından taraflar, bir bildiri paylaşmışlardır. 29 Kasım 2015 tarihli Bildiri'ye göre, 2013'te imzalanan Geri Kabul Anlaşması'nda 1 Ekim 2017'de başlanması planlanan geri kabul işlemleri öne alınarak, Haziran 2016'dan itibaren uygulanmaya başlanması kararlaştırılmıştır. Ayrıca Türk vatandaşları için Schengen vizesi uygulamasının da 2016 yılının Ekim ayında kaldırılması için mutabakata varılmıştır (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2015c).

Bildirinin altıncı maddesinde de Türkiye'nin, Suriyeliler için kendi kaynaklarından 8 milyar dolar harcadığı ifade edilmiş ve Avrupa Birliği, yük paylaşımı amacıyla "Sığınmacı Mali İmkânı" adında bir fon oluşturarak ilk aşamada 3 milyar avroluk bir kaynak sağlayacağını taahhüt etmiştir.

Avrupa Birliği tarafından taahhüt edilen yardımlar ve Türkiye'den Suriyelilerin koşullarını iyileştirmesi yönündeki beklentiler, iki tarafın da Suriyelilerin Türkiye'de kalması yönünde bir politika izlediğini göstermektedir. Bununla birlikte, düzensiz göç hareketliliğinin bir parçası olarak ele alınarak Ege Denizi'nde durdurulan ve uluslararası korunmaya ihtiyacı olan Suriyelilerin nasıl bir prosedürle karşılaşacağı ile ilgili net bir söylem ortaya konmamıştır.

3.4. 18 Mart 2016 Tarihli Türkiye - AB Zirvesi Bildirisi

Avrupa Birliği ve Türkiye, 18 Mart 2016 tarihinde bir zirve daha yapmış ve zirvenin ardından bir bildiri paylaşmışlardır. Paylaşılan bildirinin girişinde, 29 Kasım 2015'te imzalanan Ortak Göç Eylem Planı'nı uygulamakta kararlı olduğu ifade edilmiştir. Bildiride ayrıca, "AB ve Türkiye bugün, Türkiye'den AB'ye gerçekleşen düzensiz göçü sonlandırmaya karar vermişlerdir." şeklinde güçlü mesajlar verilmiştir (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016).

18 Mart Mutabakatı diye de bilinen Bildirinin birinci maddesinde, "20 Mart 2016 tarihi itibarıyla Türkiye'den Yunan adalarına geçen tüm yeni düzensiz göçmenler Türkiye'ye iade edilecektir." denilmiş, ayrıca Türkiye'nin geri kabul ettiği düzensiz göçmenleri menşe ülkelere göndermesinin önüne geçmek için "Tüm göçmenler, ilgili uluslararası standartlar uyarınca ve geri göndermeme ilkesine uygun olarak korunacaktır," ifadesi kullanılmıştır.

Yine aynı maddede, Yunan adalarına geçen düzensiz göçmenlerin, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile işbirliği yapılarak kayıt altına alınması ve sığınma başvurularının bireysel olarak alınmasında mutabakat sağlanmış, sığınma başvurusunda bulunmayan ya da başvurusu kabul edilmeyenlerin ise Türkiye'ye iade edilmesinde anlaşılmıştır (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2016).

Bildirinin beşinci maddesinde ise vize uygulamasının kaldırılması için, şartların yerine getirilmesi kaydıyla tarih verilmiştir:

Tüm beklentilerin karşılanması kaydıyla, en geç Haziran 2016 sonuna kadar Türk vatandaşlarına yönelik vize gerekliliklerinin kaldırılması amacıyla, Vize Serbestisi Yol Haritasının katılan tüm üye devletler bakımından yerine getirilmesine hız verilecektir.

Altıncı maddede Avrupa Birliği, Sığınmacı Mali İmkânı kapsamında Türkiye'ye başlangıç aşamasında verilmesi planlanan 3 milyar avronun ödenmesini hızlandıracaklarını ve 2018 yılının sonuna kadar 3 milyar avroluk ek bir fonu hayata geçireceğini belirtmiştir.

3.5. Birebir Formülü

18 Mart 2016 tarihli bildirinin ikinci maddesindeki, “Yunan adalarından Türkiye'ye iade edilen her bir Suriyeli için Türkiye'den bir diğer Suriyeli AB'ye yerleştirilecektir.” ifadesi ile ilk defa, savaştan kaçan Suriyeliler de düzensiz göçmenler grubuna dâhil edilmiştir. “Birebir formülü” olarak bilinen bu uygulama ile Avrupa Birliği, yasadışı yollarla gelen Suriyelileri geri gönderip yasal yollarla başka Suriyelileri kabul ederek olası bir mülteci akınını kontrol etmeyi ve düzensiz göçün önüne geçmeyi amaçlamıştır.

Nitekim ülkesindeki savaştan kaçarak Avrupa'ya ulaşan bir Suriyeli'nin üçüncü bir güvenli ülkeye geri gönderilmesi, sığınma hakkının ve “geri göndermeme” ilkesinin ihlal edilip edilmediği tartışmalarını beraberinde getirmektedir. Üstelik bu formül kapsamında Avrupa ülkelerinin kabul edeceği kişi sayısına da sınırlama getirilmiştir. Buna göre ilk etapta 18 bin kişi, bu formül ile Avrupa ülkelerine kabul edilecek, sonrasında gönüllülük esasına dayanarak bu sayı 54 bine kadar çıkabilecektir. Ve taahhüt edilen kontenjan dolduktan sonra uygulama durdurulacaktır (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı,

2016). Bildiri paylaşıldığında, Türkiye’de 2 milyondan fazla Suriyeli geçici koruma kapsamında bulunuyordu.

Bununla birlikte, Geri Kabul Anlaşması gereği 4 Nisan 2016 tarihinde, ilk göçmen grubu, Yunanistan’dan İzmir’in Dikili ilçesine getirilmiş, sonrasında da Kırklareli’ndeki Geri Gönderme Merkezi’ne gönderilmiştir. Kabul edilen grupta Pakistan, Afganistan ve Bangladeşli 202 kişi yer alırken hiç Suriyeli bulunmamaktadır. Birebir formülü kapsamında ise Türkiye’den, Almanya’ya 32 Suriyeli, Finlandiya’ya da 11 Suriyeli, sığınma başvurusu yapabilmeleri için gönderilmişlerdir (Kutlu, Kahraman ve Karabulut, 2018). Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün verilerine göre, 4 Nisan 2016 tarihinden itibaren toplam 2 bin 139 kişi Geri Kabul Anlaşması kapsamında teslim alınmıştır. Bu kişilerin 755’i Pakistanlı, 414’ü Suriyeli, 198’i Cezayirli, 150’si Afganistanlıdır (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2020).

Birebir formülü kapsamında Avrupa ülkelerinin kabul ettiği Suriyeli sayısı ise 26 Haziran 2020 itibarıyla 26 bin 135’tir. Bu grubun 9 bin 501’ini Almanya, 4 bin 549’unu Fransa, 4 bin 464’ünü Hollanda kabul etmiştir. Ayrıca bu formül dışında, 2014’ten beri üçüncü ülkelere yerleştirilen Suriyeli sayısı 16 bin 285’tir. Bu bağlamda Kanada, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği aracılığıyla 4 bin 795, buna ek olarak da doğrudan 2 bin 645 Suriyeli’yi, Amerika 3 bin 944, İngiltere 2 bin 449 Suriyeli’yi kabul etmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2022b).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

2020 yılının Ekim ayı itibarıyla Türkiye’de, 3 milyon 632 bin 363 Suriyeli, geçici koruma kapsamında bulunmaktadır. Suriyelilerin 59 bin 566’sı geçici barınma merkezlerinde kalmaktadır. Geri kalan 3 milyon 572 bin 797’si ise kamplardan ayrılarak şehirlere yerleşmişlerdir (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2022b). Suriyelilerin hangi şehirlerde ikamet edecekleri Göç İdaresi tarafından belirlenmektedir. İstanbul, Gaziantep, Hatay ve Şanlıurfa’da, 400 binin üzerinde Suriyeli yaşarken Kilis ise, %75,9 ile Suriyelilerin, yerli nüfusa oranla en yoğun yaşadığı ildir (Mülteciler ve Sığınmacılarla Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, 2022).

Bununla birlikte, Türkiye’de doğan Suriyeli sayısı, İçişleri Bakanı Süleyman Soylu’nun 2019 yılının Eylül ayındaki açıklamasına göre 450 bin civarındır. Yine Soylu’nun açıklamasına göre Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlığı

alan Suriyeli sayısı ise 110 bindir (Mülteciler ve Sığınmacılarla Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği, 2022). Ancak vatandaşlık alan 110 bin Suriyelinin hangi prosedürlerden sonra ve hangi şartlarda vatandaşlık aldıkları belirtilmemiştir. Nitekim ilk bölümde açıkladığımız üzere, geçici koruma kapsamında Suriyelilerin Türkiye’de kaldığı süre, vatandaşlık başvurusu yapabilmek için kalınması gereken süreye dâhil edilmemektedir.

Ayrıca 2019 yılının Mart ayında, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın yaptığı açıklamaya göre, Türkiye’de çalışma izni verilen Suriyeli sayısı yalnızca 31 bin 185’tir. Mülteci belgesi çalışma izni yerine geçerken, geçici koruma belgesinin bu izni kapsamadığını ve geçici koruma altındakilerin çalışma izni almak için Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’na başvurması gerektiğini belirtmiştik. Dolayısıyla şehirlerde yaşayan 3 milyonun üzerinde Suriyeli’nin hangi koşullarda geçimlerini idame ettirdikleri soru işareti oluşturmaktadır.

Avrupa Birliği ile imzalanan anlaşmalar ile birlikte Suriyelilerin Avrupa sınırlarına yönelmelerinin de önüne geçilmiştir. Devam eden iç savaş nedeniyle ülkelerine de dönemeyen Suriyeliler, halihazırda güvenli bir ülke olan Türkiye’de, mevcut koşullarda hayatlarına devam etmek zorunda kalmaktadırlar. Suriye’deki savaşın ne zaman ve nasıl sonuçlanacağı ile ilgili belirsizlikler, Türkiye’deki Suriyelilerin gelecekle ilgili tartışmaya açmaktadır.

Türkiye’deki mevcut göç politikası ve kanunlar, şu anda Türkiye’nin %4,3’ünü oluşturan Suriyelilerin entegrasyonunun önünü kesmektedir. Nitekim Avrupa Birliği Bakanlığı, 2013 yılında başlatılan Vize Serbestisi Diyalogu ile ilgili 2015 yılında hazırladığı kılavuzda “...düzensiz göçmenler için sadece bir geçiş ülkesi olmaktan çıkıp, aynı zamanda hedef ülke haline gelen Türkiye’de...” şeklinde bir ifade kullanmıştır (T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2015a). Türkiye’nin göç hareketlerinde artık bir hedef ülke olduğunun kabullenilmesi, mevcut kanunlarda da değişiklik yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Diğer yandan Suriyelilerin Türkiye’de geçici koruma altında bulunması, Türkiye’nin hem iç hem de dış siyasetinde tartışılan bir konu haline gelmiştir. İç siyasette, şehirlerdeki demografik değişimler, kamu düzeni, Suriyeliler için devlet bütçesinden karşılanan ihtiyaçlar, entegrasyon politikaları ve vatandaşlık verilip verilmeyeceği gibi konular hem muhalefet partileri hem de iktidar partisi tarafından kamuoyunda tartışılan konulardır. Dış politikada ise,

Suriye'ye yapılan sınır ötesi askerî harekâtlar ve Avrupa Birliği ile yapılan anlaşmaların sonuca varamaması gibi konular tartışılmaktadır.

18 Mart Mutabakatı'nda ifade edilen, 2016 yılının Ekim ayından sonra Türk vatandaşlarına Schengen vizesi uygulamasının kaldırılması, Avrupa Birliği tarafından Türkiye'nin şartları yerine getirmediği gerekçesiyle hayata geçirilmemiştir. Ayrıca yapılması öngörülen mali yardımın da belirlenen sürelerde gelmediği Türkiye'deki resmî kurumlar tarafından sıklıkla dile getirilmektedir. Nitekim Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu, 22 Temmuz 2019'da yaptığı açıklama ile, Geri Kabul Anlaşması'nın askıya alındığını ve AB ile yürütülen sürecin bittiğini duyurmuştur (Deutsche Welle, 2019). Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan da 10 Ekim 2019 tarihinde yaptığı açıklamada, "40 milyar doları biz harcadık. O kadar daha harcar yolumuza devam ederiz ama kapıları da açarız," ifadelerini kullanmıştır (Gazete Duvar, 2019).

Ayrıca 2020 yılının Şubat ayında Suriye'nin İdlib kentindeki çatışmaların şiddetlenmesi ile Türkiye'ye doğru yeni bir göç dalgasının gerçekleşme endişesi ve 27 Şubat'ta hava saldırısı ile bölgede görevli 34 Türk Silahlı Kuvvetleri askerinin öldürülmesinin ardından Türkiye, ülkedeki yabancıların Avrupa'ya geçmesi için sınırlarını açacağını duyurmuş ve yeni bir kriz ortaya çıkmıştır. Edirne sınırındaki hareketlilikle ilgili İçişleri Bakanı Süleyman Soylu, 3 Mart'ta yaptığı açıklamada, 130 bin 469 kişinin Yunanistan'a geçtiğini duyurdu (Erdoğan, 2020). Yunanistanlı bir gazetecinin Hükümet kaynaklarına dayandırdığı verilere göre ise sınır açıldıktan sonraki gün Yunanistan'a geçenlerin %64'ü Afgan, %19'u Pakistanlı, %5'i Türk, %4'ü ise Suriyeli'dir (Christides, 2020).

Sonuç olarak, sınırdan geçmek isteyenler içinde Suriyelilerin küçük bir grubu oluşturması, mevcut sorunun daha geniş bir çerçevede çözülmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Türkiye'nin mevcut göç politikasını ve buna dayanak teşkil eden kanunlarını yeniden düzenlenmesi ve özellikle mülteci tanımındaki coğrafi sınırlamayı kaldırması, Türkiye'de bulunan yabancılar için önemli bir güvence olacaktır. Bununla birlikte Avrupa Birliği'nin de uluslararası korumaya ihtiyacı olan yabancıları sınırlarından uzak tutma çabasını ve buna bağlı olarak imzalanan geri kabul anlaşmalarını insan hakları bağlamında gözden geçirmesi gerekmektedir.

Türkiye'deki Suriyeliler özelinde ise, iç savaş bitse ve Avrupa sınırları açılmış olsa dahi, yıllardır Türkiye'de yaşayan ve burada bir hayat kuran milyonlarca Suriyeli'nin tamamen ülkeden çıkmasını beklemek gerçekçi olmayacaktır. Bu nedenle Suriyeliler'in, Türkiye'nin demografik yapısının bir parçası olduğunu kabul etmek ve entegrasyon ile ilgili işlevsel bir politika geliştirerek uygulamak, gelecek için kaçınılmaz bir zorunluluk olarak karşımızda durmaktadır.

KAYNAKÇA

- Brubaker, R. (2009). *Fransa ve Almanya'da Vatandaşlık ve Ulus Ruhı*. Dost Kitabevi.
- Birgün Gazetesi. (2020, Nisan 1). Çileleri bitmedi: Suriyeli sığınmacılar için virüs korkusu. 1 Ekim 2020 tarihinde <https://www.birgun.net/haber/cileleri-bitmedi-suriyeli-siginmacilar-icin-virus-korkusu-294204> adresinden erişildi.
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciligi (2016, Aralık). *Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme*. 1 Ekim 2020 tarihinde <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf> adresinden erişildi.
- Boztepe, M. (2019, Eylül 24). Geçici koruma altında 3,6 milyondan fazla Suriyeli bulunuyor. *Anadolu Ajansı* 1 Ekim 2020 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/turkiye/gecici-koruma-altinda-3-6-milyondan-fazla-suriyeli-bulunuyor/1592460> adresinden erişildi.
- Christides, G. (2020, Mart 6). *Giorgos Christides on* [Tweet]. Twitter https://twitter.com/g_christides/status/1235823092137484288?s=20.
- Çağaptay, S. (2005). Türklüğe Geçiş: Modern Türkiye'de Göç ve Din. H. Güllalp (Ed.), *Vatandaşlık ve Etnik Çatışma Ulus-Devletin Sorgulanması* (s. 86-111). Metis Yayınları.
- Deutsche Welle. (2019, Temmuz 22). Çavuşoğlu: Geri Kabul Anlaşması'nı askıya aldık. 5 Ekim 2020 tarihinde <https://www.dw.com/tr/%C3%A7avu%C5%9Fo%C4%9Flu-geri-kabul-anla%C5%9Fmas%C4%B1n%C4%B1-ask%C4%B1ya-ald%C4%B1k/a-49699277> adresinden erişildi.
- Erdoğan, M.N. (2020, Mart 3). Bakan Soylu: Edirne'den Yunanistan'a geçen göçmen sayısı 130 bin 469. *Anadolu Ajansı* 5 Ekim 2020 tarihinde <https://www.aa.com.tr/tr/siginmacilar-avrupa-yolunda/bakan-soylu-edirnenen-yunanistana-gecen-gocmen-sayisi-130-bin-469/1752577> adresinden erişildi.
- Gazete Duvar. (2019, Ekim 10). Erdoğan'dan AB'ye: Kapıları açarız, mültecileri size göndeririz. 5 Ekim 2020 tarihinde <https://www.gazeteduvar.com.tr/politika/2019/10/10/erdogan-eyyy-avrupa-birligi-kapilari-acariz/> adresinden erişildi.
- İnsan Hakları Derneği. (1999, Kasım 30). *Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü*. 1 Ekim 2020 tarihinde <https://www.ihd.org.tr/mtecer-hukuk-state-k-1967-protokol/> adresinden erişildi.

- Kaya, İ. ve Yılmaz Eren, E. (2015). *Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Durumu-Arada Kalanların Hakları ve Yükümlülükleri* (No:55). Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı (SETA). http://file.setav.org/Files/Pdf/20151230134459_turkiyedeki-suriyelilerin-hukuki-durumu-pdf.pdf.
- Kazgan, G. (1983). Milli Türk Devletinin Kuruluşu ve Göçler. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi* (Cilt 6, s. 1556-1562). İletişim Yayınları.
- Kutlu, Ö., Kahraman, S. ve Karabulut, N. (2018), *Düzensiz Göçle Mücadele ve Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşmasının Analizi*. Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi (Ed.), *EU Integration and Irregular Migration* (s. 427-441). Bandırma Onyediy Eylül Üniversitesi.
- Mültecilerle Dayanışma Derneği. (2016, Aralık). *Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*. 2 Ekim 2020 tarihinde <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1994-Yonetmeligi.pdf> adresinden erişildi.
- Mülteciler ve Sığınmacılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği (2022, Mart 24). 11 Nisan 2022 tarihinde <https://mülteciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/> adresinden erişildi.
- Perruchoud, R. ve Redpath-Cross, J. (2013), *Göç Terimleri Sözlüğü* (2. Baskı). Uluslararası Göç Örgütü (IOM).
- T.C. Avrupa Birliği Başkanlığı (2015a). *Türkiye-AB Vize Serbestisi Diyalogu*. 4 Ekim 2020 tarihinde <https://www.ab.gov.tr/files/stib/TR-ABVizeSerbestisi.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. (2015b). *Türkiye-AB Ortak Eylem Planı* 4 Ekim 2020 tarihinde https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf adresinden erişildi.
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. (2015c). *29 Kasım 2015 Tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi* https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/29_kasim_2015_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf adresinden erişildi.
- T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı. (2016). *18 Mart Tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi*. 4 Ekim 2020 tarihinde https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf adresinden erişildi.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi. (2006, Eylül 26). *İskân Kanunu*. 2 Ekim 2020 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5543.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi. (2013). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu*. 2 Ekim 2020 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf> adresinden erişildi.

- T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi. (2018). *Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. 3 Ekim 2020 tarihinde <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı. (2020). Geri Alım. 5 Ekim 2020 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/geri-alim> adresinden erişildi.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı. (2022a). *Geçici Koruma*. 2 Ekim 2020 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> adresinden erişildi.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı (2022b). Düzensiz Göç. 4 Ekim 2020 tarihinde <https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete. (1934, Haziran 21). *İskân Kanunu*. 2 Ekim 2020 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/2733.pdf> adresinden erişildi.
- T.C. Resmi Gazete. (2014). *Geçici Koruma Yönetmeliği*. 3 Ekim 2020 tarihinde <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/10/20141022-15-1.pdf> adresinden erişildi.
- Tokuy, M. (2020, Mayıs 29). Araştırma: Türkiye'deki Suriyeli gençlerin yarısı gitmek, yarısı kalmak istiyor. 1 Ekim 2020 tarihinde <https://tr.euronews.com/2020/05/29/arast-rma-turkiye-deki-suriyeli-genclerin-yarisi-gitmek-yarisi-kalmak-istiyor> adresinden erişildi.
- Ulusoy, E. (2020, Şubat 29). Suriyeli göçmenler Avrupa'ya giderse. 1 Ekim 2020 tarihinde <https://www.milliyet.com.tr/yazarlar/prof-dr-erol-ulusoy/suriyeli-gocmenler-avrupaya-giderse-6155291> adresinden erişildi.

MARMARA
ÜNİVERSİTESİ