

# Avrupa'da Geçici Koruma Rejimi Örnekleri



Avrupa'da Geçici Koruma Rejimi Örnekleri



# Avrupa'da Geçici Koruma Rejimi Örnekleri

Aralık 2015



**T.C.  
AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI  
AİLE VE TOPLUM HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ**

**AVRUPA'DA GEÇİCİ KORUMA REJİMİ ÖRNEKLERİ  
ARALIK 2015**

### Araştırma Takımı

Koordinatör Yürütücü  
Mustafa Turğut Serkan Tolan

Danışman/Yazar  
İrem Şengül

Proje İzleme Grubu  
Meryem Gökyar, Emre Ertekin, Başak Polat  
Olgun, Handan Sazlı, Melih Onur Erdoğan

Akademik İçerik Danışmanlığı  
SARP Etüt Yay. Arş. Eğit. Danş. Ltd. Şti.

Redaksiyon  
Didem Yılmaz, Ömer Faruk Danış

Tasarım ve Uygulama  
Sara Tolan

Kapak Fotoğrafı  
Charles Roffey

Araştırma ve Politika Serisi 30  
2015, Ankara

Baskı ve Cilt  
Matsa Basımevi  
İvedik Organize Sanayi Matbaacılar Sitesi  
558. Sok. No. 42-46 Yenimahalle/Ankara....  
T : +90 312 395 2054  
F : +90 312 395 3163

İletişim  
T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı  
Eskişehir Yolu Söğütözü Mah. 2177. Sok.  
No. 10/A 24. Kat Çankaya/ANKARA  
T: +9 0312 705 5513  
F: +9 0312 705 5599  
www.aile.gov.tr  
arsopol@aile.gov.tr

©2015 Bu araştırmanın tüm yayın hakları saklıdır. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın izni olmaksızın tamamı veya herhangi bir kısmı herhangi bir biçimde ve yöntemde çoğaltılamaz ve dağıtılamaz.

## İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ	6
SURİYELİ MÜLTECİ HAREKETLERİNE GENEL BAKIŞ	14
1.1 Arap Ayaklanmaları ve Suriye'de Savaş	14
1.2 Suriyeli Mülteci Hareketleri	14
TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİLERİN HUKUKSAL DURUMU	20
2.1 2013 Öncesi Dönemde Türkiye'de Uluslararası Koruma ve Suriyeliler	20
2.1.1 Türkiye'de Uluslararası Koruma Sistemi	20
2.1.2 Suriyelilerin Hukuki Durumu	21
2.2 2013 Sonrası Dönemde Türkiye'de Uluslararası Koruma ve Suriyeliler	22
2.2.1 Türkiye'de Uluslararası Koruma	22
2.2.2 Suriyelilerin Hukuki Durumu	23
TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİLERİN DURUMUNA GENEL BAKIŞ	26
3.1 Suriyelilerin Türkiye Girişleri ve Kayıt İşlemleri	26
3.2 Geçici Barınma Merkezlerinde Durum	28
3.3 Geçici Barınma Merkezleri Dışındaki Suriyelilerin Durumu	31
3.4 Uluslararası Dayanışma ve Türkiye	34
YUGOSLAVYA KRİZİ VE ULUSLARARASI KORUMADA GEÇİCİ KORUMANIN YERİ	38
4.1 Yugoslavya Krizi Öncesi Geçici Korumaya Genel Bakış	38
4.2 Yugoslavya'da Savaş ve Bosna-Hersek'ten Avrupa'ya Göç	41
4.3 Avrupa'da Geçici Koruma Altındaki Bosnalılara Genel Bakış	42
4.4 Avrupa'da Geçici Koruma ve 1951 Sözleşmesi	44
4.5 Avrupa'da Geçici Koruma ve Türkiye	45
ALMANYA ÖRNEĞİ	46
5.1 Almanya'nın Sığınma Sistemine Genel Bakış: 1993 Öncesi Dönem	46
5.2 Almanya'nın Sığınma Sistemine Genel Bakış: 1993 Reformları	48
5.3 Bosnalıların Almanya'ya Kabul Edilmesi	50
5.4 Almanya'daki Bosnalıların Hukuki Durumu	51
5.5 Bosnalıların Durumuna Genel Bakış: Almanya'da Mülteciler, Sığınmacılar ve Bosnalılar	54
5.6 Almanya'da Geçici Koruma Altındaki Bosnalılara Uygulanan Asgari Standartlar	55
5.6.1 Sağlık Hizmetlerine Erişim	55
5.6.2 Eğitim	57
5.6.3 İş Piyasasına Erişim	58
İSVEÇ ÖRNEĞİ	62
6.1 Doksanlı Yıllarda İsveç'in Sığınma Sistemine Genel Bakış	63
6.2 Bosnalıların İsveç'e Kabul Edilmesi	67
6.3 İsveç'teki Bosnalıların Hukuki Durumu	68
6.4 İsveç'teki Bosnalıların Durumuna Genel Bakış	71
6.5 İsveç'te Bosnalılara Uygulanan Asgari Standartlar	72
6.5.1 Sağlık Hizmetlerine Erişim	72
6.5.2 Eğitim	73
6.5.3 İş Piyasasına Erişim	76
HOLLANDA ÖRNEĞİ	78
7.1 Doksanlı Yıllarda Hollanda'nın Sığınma Sistemine Genel Bakış	78
7.2 Bosnalıların Hollanda'ya Kabul Edilmesi	82
7.3 Hollanda'daki Bosnalıların Hukuki Durumu	83
7.4 Bosnalıların Durumuna Genel Bakış: Hollanda'da Mülteciler, Sığınmacılar ve Bosnalılar	86
7.5 Hollanda'da Geçici Koruma Altındaki Bosnalılara Uygulanan Asgari Standartlar	88

7.5.1 Sağlık Hizmetlerine Erişim	88
7.5.2 Eğitim	90
7.5.3 İş Piyasasına Erişim	92
<b>ÖNERİLER</b>	<b>94</b>
8.1 Türkiye’de Geçici Koruma Rejimi	96
a. Geçici Korumanın Süresi	96
b. Geçici Korumanın Sonlandırılması	98
c. Geçici Koruma Rejiminin Kalıcı Çözümler ile İlişkisi	99
8.2 Geçici Koruma ve Uyum Politikaları	100
8.2.1 Türkiye’deki Suriyelilerin Genel Durumu	100
8.2.2 Sağlık Hizmetlerine Erişim	103
8.2.3 Eğitim	106
8.2.4 İş Piyasasına Erişim	108
<b>KAYNAKÇA</b>	<b>112</b>

## Kısaltmalar

AB	Avrupa Birliği
<b>AFAD</b>	<b>Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı</b>
AI	Amnesty Internatioal
<b>ASPB</b>	<b>Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı</b>
BM	Birleşmiş Milletler
<b>BMMYK</b>	<b>Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği</b>
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
<b>ÇSGB</b>	<b>Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı</b>
DEMIG	Determinants of International Migration
<b>DRC</b>	<b>Danish Refugee Council</b>
ECHR	European Convention on Human Rights
<b>ECRE</b>	<b>European Council on Refugees and Exiles</b>
EU	European Union
<b>FECL</b>	<b>Fortress Europe Circular Letter</b>
GİGM	İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
<b>GP</b>	<b>General Practitioner (Pratisyen)</b>
HIWG	Humanitarian Issues Working Group of the International Conference on the Former Yugoslavia
<b>HRW</b>	<b>Human Rights Watch</b>
HÜGO	Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi
<b>ICG</b>	<b>International Crisis Group</b>
ICJ	International Court of Justice
<b>İGAM</b>	<b>İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi</b>
MAZLUMDER	İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği
<b>MEB</b>	<b>Milli Eğitim Bakanlığı</b>
NYIL	Netherlands Yearbook of International Law
<b>ORSAM</b>	<b>Orta Doğu Stratejik Araştırmalar Merkezi</b>
ROA	Regional Reception of Asylum Seekers
<b>SB</b>	<b>Sağlık Bakanlığı</b>
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
<b>TROO</b>	<b>Yerlerinden Edilen Kişiler İçin Geçici Düzenleme</b>
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
<b>UNHCR</b>	<b>United Nations High Commissioner for Refugees</b>
UNICEF	United Nations International Children’s Emergency Fund
<b>UNRWA</b>	<b>United Nations Relief and Works Agency</b>
USCR	US Committee For Refugees
<b>WB</b>	<b>World Bank</b>
WFP	United Nations World Food Programme
<b>YUKK</b>	<b>Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu</b>

## YÖNETİCİ ÖZETİ

### Giriş

Bilindiği üzere, Türkiye Suriye'deki savaştan kaçarak ülkeye sığınan Suriyelilere 2011 yılından bu yana ev sahipliği yapmaktadır. Savaşın beşinci yılına girmesiyle beraber Türkiye'ye sığınan Suriyelilerin sayısı Ağustos 2015 itibari ile 1.938.999'a ulaşmıştır. 262.797 Suriyeli Suriye sınırına yakın 10 ilde Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) tarafından kurulan 25 geçici barınma merkezinde yaşamakta, diğerleri ise bu merkezler dışında ülke genelinde kendi imkanları ile yaşam savaşı vermektedir (AFAD, 2015a). Türkiye'de, gerek geçici barınma merkezlerine yerleştirilen gerekse de barınma merkezleri dışında yaşayan Suriyelilere geçici koruma sağlanmaktadır. Geçici koruma rejiminin ulusal mevzuattaki yasal zemini 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (91. madde) ve 2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliğidir. Buna göre, Türkiye'de Suriyelilere yönelik açık kapı politikası uygulanmakta, zorla geri itmelere karşı koruma sağlanmaktadır. Türkiye'de kayıt altına alınan Suriyelilerin, Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında belirlenen hak ve hizmetlere erişim sağlaması öngörülmektedir.

Bölgede yaşanan Suriyeli mülteci hareketinin boyutları ve sayıları iki milyona yaklaşan Suriyelinin Türkiye'de sığınma arayışına girmiş olması, Türkiye'nin Suriyelilere yönelik uyguladığı koruma politikasını acil ve önemli bir araştırma konusu haline getirmektedir. Suriye'deki krizin en azından yakın gelecekte bir çözüme ulaşması beklenmediğinden Suriyelilerin Türkiye'de kalmaya devam edecekleri öngörüsü gittikçe güçlenmektedir. Bu durumda Türkiye açısından geçici koruma altındaki Suriyeliler için kısa, orta ve uzun vadeli sosyal politikalar üretme zarureti doğmuştur. Türkiye'nin mülteciler ve sığınmacılarla ilgili uluslararası sözleşmelere taraf olduğu da göz önünde bulundurulursa uygulanacak olan sosyal politikaların uluslararası hukukun gözettiği normlara ne derece uygun olduğu önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu tablodan hareketle, bu çalışma geçici korumanın uluslararası hukuktaki yerine, mevzuat karşılaştırmasına olanak sağlamak açısından Avrupa'da doksanlı yılların başında uygulanan geçici koruma rejimlerinin Almanya, İsveç ve Hollanda örneklerinde pratik bir incelemesine ve Türkiye'de uygulanan geçici koruma rejiminin uluslararası hukuka uygunluğuna odaklanmıştır.

Uluslararası hukuk evrensel normlardan bahsederken, mülteci politikaları ülkelere, zamana ve bölgelere göre çeşitlilik göstermektedir. "Geçici Koruma Rejimi" şimdiye kadar birçok farklı ülkede uygulanmıştır. Ancak Avrupa ülkelerinin doksanlı yıllarda Yugoslavya krizinden kaçan mültecilere yönelik politikalarının geçici korumanın uluslararası hukuktaki yerinin temel taşlarını oluşturduğu söylenebilir. Avrupa ülkelerinde uygulanan bu politikaların devlet eliyle oluşturulmuş ve uygulanmış olması da Türkiye modeli ile benzerlik teşkil etmektedir ve bu benzer politikaların incelenmesi ülkemizde uygulanacak politika önerilerinin değerlendirilmesinde son derece önemli katkılar sağlayacaktır. Bu doğrultuda bu çalışmanın hedefleri;

§ 2011 yılından bu yana devam etmekte olan Suriye mülteci hareketinin içerisinde Türkiye'nin durumunu genel hatlarıyla çizmek,

§ Türkiye'nin Suriyelilere yönelik hukuki düzenlemelerinin uluslararası hukuka uygunluğunu incelemek,

§ Uluslararası hukukta geçici koruma uygulamaları/düzenlemeleri göz önünde

bulundurularak, Türkiye'deki Suriyelilerle ilgili geçici koruma rejimini anlamak ve kurumlara yönelik "genel" öneriler geliştirmek amaçlanmaktadır.

Dolayısıyla, bu çalışmada 90'lı yıllarda Yugoslavya'daki savaştan kaçarak Avrupa'ya sığınan Bosnalıların durumunu inceleyerek, çatışma sonrasında kitlesel göçün olduğu ülkeler arasından Almanya, Hollanda ve İsveç örnekleri,

§ Geçici koruma rejiminin bu ülkelerdeki yasal altyapısı, sığınmacılara sağlanan statüler ve bu statülerin tanınma süreçlerini anlamak,

§ Eğitim, sağlık, iş piyasasına erişim alanlarında yapılan düzenlemeleri ve bu düzenlemelere yöneltilen genel eleştirileri anlamak maksatlarıyla, incelenmiştir.

### Yöntem

Bu çalışmada Türkiye'deki geçici koruma rejiminin, olumlu ve olumsuz tarafları ile uluslararası hukuka uygunluğu incelenmiştir. Ulusal mevzuat karşılaştırması yapabilmek ve pratikte geçici koruma uygulandığında nasıl sorunlar ile karşılaşılacağına bir tablosunu çizebilmek amacıyla Avrupa'da doksanlı yıllarda Yugoslavya'daki savaştan kaçan Bosnalılara uygulanan geçici koruma pratiklerine odaklanılmıştır. Bosnalıların Avrupa'daki durumunun incelenmesinin sebebi günümüzde uluslararası hukukta gelişen geçici korumanın doksanlı yıllarda Avrupa'da uygulanan rejimler çerçevesinde gelişmiş olmasıdır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin (BMMYK) de belirttiği üzere kitlesel göç hareketleri durumlarında uygulanacak olan geçici koruma Avrupa'da sistemli bir şekilde bu yıllarda gelişmiştir (UNHCR, 1995). Nitekim daha sonraki yıllarda hazırlanan BMMYK raporlarının neredeyse tamamında Avrupa örneğine atıflarda bulunulmuştur.

Bu çalışmada incelenmek üzere Almanya, İsveç ve Hollanda örnekleri seçilmiştir. Almanya hem en fazla sayıda Bosnalıya geçici koruma vermesi hem de diğer ülkelere nazaran Bosnalılara daha kısıtlı asgari standartlar sağlaması sebepleriyle seçilmiştir. İsveç en liberal koruma rejimini uygulayan ülke olarak karşımıza çıkmakta ve Almanya'nın aksine liberal bir örneği inceleme fırsatı sağlamaktadır. Hollanda ise uyguladığı tedrici asgari standartlar politikası ile farklı bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu çalışmada birincil kaynak olarak İngilizce ve Türkçe uluslararası ve ulusal hukuki metinler, ikincil kaynak olarak ise aynı dillerdeki akademik çalışmalar, BMMYK'nın verileri, uluslararası organizasyonların ve STK'ların hazırladıkları raporlar, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının (ASPB) konuyla ilgili araştırmaları ve gazete makaleleri kullanılmıştır. Bu incelemeler sonucunda geçici koruma pratikleri çerçevesinde özellikle kişilerin hukuki statülerine yönelik düzenlemeler, geçici koruma statüsü ve mültecilik arasındaki farklar, sağlık, eğitim hizmetleri ve iş piyasasına erişim hususlarında çeşitli örnekler ortaya konulmuştur.

### Vakalar

Büyük bir insani dramın yaşandığı Bosna-Hersek'te, savaşın başladığı 1992 yılında Bosna nüfusunun yarısı evlerini bırakarak kaçmak zorunda kalmıştır. Yaklaşık 4.4 milyonluk nüfusa sahip ülkede yerlerinden edilenlerin sayısı 2.6 milyona ulaşmıştır. Yerlerinden edilen kişiler arasında bir milyonu aşkın insan ülke sınırları içinde göç etmiştir. Yaklaşık olarak 500 bin kişi Bosna Hersek'e sınırı olan ülkelere kaçarken, sayıları 700 bine ulaşan Bosnalı Batı Avrupa

ülkelerine sığınmıştır (Young, 2001: 783). Bu kişilere BMMYK çağrısı doğrultusunda Avrupa ülkelerinde geçici koruma sağlanmıştır. Bu dönemde oluşturulan geçici koruma rejiminin temellerini Bosnalıların Avrupa ülkelerine kabulü; geri göndermeme ilkesinin gözetilmesi; geçici koruma süresince insan haklarının gözetilmesi ve Bosna-Hersek'teki savaş sonlandığında geri dönmeleri oluşturmaktadır (UNHCR, 1992a: para.13). Bu yıllarda günümüzde uygulanan geçici koruma rejimlerinin temeli atılmıştır. BMMYK, diğer uluslararası organizasyonlar ve insan hakları örgütleri geçici korumanın hukuki yönlerine dair görüş bildirirken Bosna-Hersek örneğine sıkça başvurmuştur.

Almanya en fazla sayıda Bosnalıya geçici koruma rejimi altında ev sahipliği yapan Avrupa ülkesi olmuştur. BMMYK verilerine göre Almanya'ya sığınan Bosnalıların sayısı yaklaşık olarak 345 bindir (UNHCR, 1997: Fig. 5.6). Avrupa'ya sığınan Bosnalılara sağlanan korumada sorumluluk üstlenen Almanya bu cömertliğine karşın Bosnalıların sosyal hak ve güvencelerini en çok sınırlayan ülkelerden biri olmuştur. Almanya'da Bosnalıların büyük çoğunluğuna Duldung adı verilen bir geçici koruma rejimi uygulanmış ve bu kişilerin ülkede kalmasına müsamaha gösterilmiştir. Ancak gerçek bir hukuki statüden yoksun kalan bu kişilerin asgari standartlara erişimi de kısıtlı tutulmuş, iş piyasasına erişimleri engellenmiştir. Bosnalıların entegrasyonuna yönelik çalışmalar yapılmamış, Bosna-Hersek'teki savaşın sona ermesinin hemen ardından geri gönderilmeleri konusunda ivedilikle adımlar atılmıştır. Bu yönleri ile Almanya örneği uluslararası hukuk bağlamında en çok eleştiri alan örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çalışmada Almanya'nın uygulamış olduğu katı politikaların eleştirilerine yer verilerek yaşanan olumsuz tecrübelerden ders çıkarılması hedeflenmiştir.

İsveç, Batı Avrupa ülkeleri arasında en fazla Bosnalıya ev sahipliği yapan üçüncü ülkedir. BMMYK'nın Mart 1997 tarihli verilerine göre, İsveç 63.530 Bosnalıya ev sahipliği yapmıştır (UNHCR, 1997: Fig. 5.6). İsveç'te Bosnalılara yönelik uygulanan koruma rejimi en liberal rejim olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer Batı Avrupa ülkelerden farklı olarak, İsveç, sınırlarından giriş yapan Bosnalıların büyük çoğunluğuna kalıcı ikamet izni hakkı tanımış, topluma entegrasyonları yönünde çalışmalar yürütmüş ve Bosnalılara, mülteci statüsüne sahip diğer kişiler ile neredeyse eşit haklar tanımıştır. Dolayısıyla, İsveç incelemesi hukuki statü belirlenmesi, insan haklarının ve temel insani hizmetlerin gözetilmesi ve uzun vadeli entegrasyon programlarının belirlenmesi gibi olumlu örnekler barındırdığından önemli sonuçlar elde edilmesini sağlamıştır.

Hollanda BMMYK'nın Mart 1997 tarihli verilerine göre 23.500 Bosnalıya ev sahipliği yapmıştır ve Hollanda'nın, Almanya, Avusturya, İsveç ve İsviçre'den sonra en fazla sayıda Bosnalıya koruma sağlayan 5. ülke olduğunu görmekteyiz (UNHCR, 1997: Fig. 5.6). Hollanda'nın yasal çerçeve ile belirlediği geçici koruma rejimini diğer geçici koruma uygulamalarından ayırtan belirleyici özellik haklara ve hizmetlere erişimin kademeli olarak arttığı aşamalı entegrasyon programıdır. Buna göre, geçici koruma altındaki kişilerin haklara ve hizmetlere erişimi üç yıl boyunca kademeli olarak artmakta, artan haklara paralel olarak geçici koruma altındakilerin ülkeye entegrasyonu da aşamalı olarak sağlanmaktadır. Üç yıl süren aşamalı entegrasyon programının ardından kişiler kalıcı ikamet izni elde etmektedir. Bu istisnai durumu sebebiyle Hollanda örneğinin incelenmesi, farklı bir geçici koruma uygulamasının olumlu ve olumsuz yönlerinin görülmesi açısından fırsat sunmuştur.

## Türkiye'de Uygulanan Geçici Koruma Rejimine Yönelik Tespitler & Öneriler

### A. Geçici Korumanın Süresi

§ Türkiye'de geçici korumanın sürdürülmesi için herhangi bir süre sınırlaması bulunmamaktadır. Ancak Suriye'deki savaşın kısa vadede sonlanması öngörülmektedir. Bu da Suriyelilerin ne süre ile geçici koruma altında kalacağı sorusunu gündeme getirmektedir.

§ Belirsizliğin ortadan kalkması için geçici koruma süresinin belirlenmesi, belirlenen sürenin dolmasının ardından kişilerin daha kalıcı statülere geçişinin sağlanması gerekmektedir.

§ Suriyelilerin Türkiye'de hukuki bir statüye kavuşabilmesi için Türkiye'nin 1951 Sözleşmesine getirdiği Avrupa dışından gelenlere mültecilik statüsü vermesini engelleyen coğrafi kısıtlama kaldırılmalıdır.

### B. Geçici Korumanın Sonlandırılması

§ Bakanlar Kurulunun hangi kriterlere göre geçici korumayı sonlandıracağı belirlenmemiştir. İleride Suriye'deki savaş sona erdiğinde savaş sonrası Suriye'deki durumun nasıl şekilleneceğini öngörmek de mümkün değildir.

§ Geri dönüşlerin düzenlenebilmesi için geçici korumanın sonlandırılması kararı alınırken dikkat edilmesi gereken kriterlerin bir yasal düzenleme ile belirlenmesi gerekmektedir. 1951 Sözleşmesinde belirlenen uluslararası korumanın hangi koşullarda sonlandırılacağı Sözleşmenin 1 (c) maddesinde belirlenmiştir. Bu maddeden yola çıkarak Türkiye'de geçici korumanın sona erdirilmesinin kriterlerinin belirlenmesi en etkili çözümü yaratacaktır.

### C. Geçici Koruma Rejiminin Kalıcı Çözümler ile İlişkisi

§ Bakanlar Kurulu kararı ile geçici koruma sonlandığında, bu kişilerin çoğunun ülkelerine geri dönmek istememesi, 1951 Sözleşmesi uyarınca sığınma başvurusu yapmak istemesi veya geçici koruma altındaki süre içinde bu başvuruyu yapmış olması durumunda nasıl bir uygulamaya gidileceği hususu muğlak kalmıştır.

§ Suriyelilerin bireysel sığınma başvurularının aşamalı olarak değerlendirilmeye başlanması uluslararası hukuk açısından en uygun yöntem olarak görülmektedir.

§ Sığınma sisteminde oluşacak yoğunluğun önlenmesi için sığınma başvurularının aşamalı olarak değerlendirilmesi yararlı olacaktır. Bu doğrultuda, Türkiye'de belirli bir süre ikamet eden Suriyelilerin sığınma başvurularının işleme alacak bir düzenleme yapılmalıdır.

§ Türkiye'de Suriyelilerin hukuki statülerinin sorunsuz bir şekilde belirlenebilmesi için 1951 Sözleşmesine getirilen coğrafi sınırlamanın kaldırılması gerekmektedir.

### D. Barınma İhtiyacının Karşlanması & Belediye Hizmetleri

§ Geçici barınma merkezleri sayıları iki milyona yaklaşan Suriyelilerin barınma ihtiyacı için kalıcı bir çözüm oluşturulamamaktadır. Yine maliyetleri yüksek bu merkezlerde yaşayan kişilerin uluslararası hukukta belirlenen hareket özgürlüğü hakları kısıtlanmaktadır ve bazı Suriyeliler bu sebeple bu merkezlerde yaşamak istememektedirler.

§ Mevcut barınma merkezleri hususunda bir maliyet hesabı yapılmalı ve ortaya çıkan tabloda olumsuzluklar görüldüğü takdirde kişilerin bu merkezlerin dışında barınma ihtiyaçlarının karşılanması ve entegrasyonu yönünde politikalar yürütülmesi konusunda çalışmalar yapılmalıdır.

§ Geçici barınma merkezlerinde yaşayan kişilerin hareket özgürlükleri kısıtlanmamalı,

uluslararası hukuktan doğan hareket özgürlükleri hakları gözetilerek merkezlere giriş çıkışlar konusunda esnek politikalar yürütülmelidir.

§ Geçici barınma merkezleri dışında yaşayan yaklaşık olarak 1.6 milyon Suriyeli barınma ihtiyacını kendi imkanları ile karşılamaya çalışmaktadır. Artan talep sebebiyle kiralara yükselmekte ve kiralık ev sayısı talebi karşılamakta yetersiz kalmaktadır. İmkanı bulunmayan Suriyeliler derme çatma barınaklarda veya parklar bahçeler gibi korunaksız yerlerde yaşamak zorunda kalmaktadır. Sokaklarda, cami bahçelerinde veya parklarda yaşayan kişilerin tuvalet, banyo, yiyecek ve su gibi acil ihtiyaçları karşılanmamaktadır.

§ İlgili kurumların konut politikası ve kira yardımı konusunda çalışmalar yapması gerekmektedir. Konut yardımlarının sağlanmasında uluslararası yardımlardan yararlanılması gerekmektedir. Bu bağlamda, AFAD, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Türkiye Toplu Konut İdaresi, BMMYK ve diğer uluslararası örgüt ve yardım kuruluşları ile ortak konut projeleri geliştirmelidir.

§ İhtiyaç sahiplerinin ve belediyelerin yürüteceği kapasite çalışmaları ile imkanların belirlenmesi gerekmektedir. Yapılan çalışmalar sonucu ortaya çıkan sonuçlara göre Suriyeliler bilgilendirme ve teşvik politikaları ile konut imkanı bulunan yerlere yönlendirilmelidir.

§ Suriyelilerin yoğun olarak bulunduğu belediyelere gönderilen ödenekler artırılmalıdır.

§ Suriyelileri evlerinde ağırlayan yerel halka finansal destek sağlanması bu konuda hem yerel halkın maddi mağduriyetini ortadan kaldıracak hem de Suriyelileri evlerinde ağırlamak konusunda teşvik sağlayarak geçici bir çözüm sunacaktır.

§ Piyasada artan kira ücretlerinin engellenmesi için tavan ücret uygulaması yararlı olacaktır.

§ Etkin bir konut politikası uygulamaya konulana değin açık alanlarda veya derme çatma yapılarda yaşayan Suriyeliler için seyyar tuvaletler ve duşlar kurulması, çocuklar için süt dağıtılması gibi projeler yürütülmesi konusunda AFAD'ın, belediyelerin veya valiliklerin çalışmalar yürütmesi geçici bir çözüm sunacaktır.

## E. Uluslararası İş Birliği

§ Suriyelilerin korunması konusunda uluslararası iş birliği yetersiz kalmaktadır. Türkiye de dahil olmak üzere komşu devletler yeterli uluslararası yardım alamamaktadır.

§ Uluslararası yardımın artırılması için Dışişleri Bakanlığı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve AFAD başta olmak üzere ilgili kurumların uluslararası platformda lobi faaliyeti yürütmesi gerekmektedir. Acil ihtiyaç alanlarının belirlenmesi ve açık bir şekilde uluslararası örgütlere ve sivil toplum kuruluşlarına ihtiyaçların bildirilmesi gerekmektedir.

§ Türkiye'deki geçici barınma merkezlerinin standartlarının yüksek olması dolaylı yoldan yardımları etkileyebilmektedir ve Türkiye'nin herhangi bir zorluk yaşamadan ve yardıma ihtiyaç duymadan Suriyelileri ağırladığı yönünde kamuoyu algısı yaratabilmektedir.

§ Uluslararası alandaki algının değiştirilmesi adına, ülkedeki durumun ve uygulanan koruma politikalarının ve ihtiyaçların gerçekçi ve şeffaf bir biçimde uluslararası toplumla paylaşılması gerekmektedir.

§ Uluslararası sivil toplum kuruluşlarının etkili rol oynamasında yaşanan sorunlar genel olarak bu örgütlerin hangi alanlarda nasıl çalışacaklarına dair bir düzenleme bulunmaması, geçici barınma merkezlerinin yönetimi konusunda sıkı kontroller olması sebebiyle bu örgütlerin kamplara yönelik çalışmalar yürütmesinin zorlaşması ve bu örgütlerin çalışma izni almaları sürecinin uzun ve karmaşık olmasıdır (İGAM, 2015: 19-21).

§ Sivil toplum örgütlerinin çalışmalarının bir eylem planı ile düzenlenmesi ve hangi alanlarda ihtiyaç olduğunun periyodik olarak belirlenen eylem planında açıkça bildirilmesi önemlidir.

§ Sivil toplum kuruluşlarının geçici barınma merkezlerine erişimlerinin sağlanması gerekmektedir.

§ Sivil toplum kuruluşlarının Türkiye'de yapacakları çalışmaları ve çalışma izinlerini düzenleyen ve kolaylaştıran bir yasal düzenleme yapılması gerekmektedir.

## F. Yerel Halk ile İlişkiler

§ Yerel halk arasında Suriyelilere yönelik olumsuz bir bakış oluşmuştur. Bu duruma Suriyelilerin misafir olduğu yönündeki açıklamaların dolaylı yoldan sebep olduğu görülmektedir.

§ İlgili kurumların yerel halkı bilinçlendirmek konusunda yayınlar yapması, bilgilendirici broşürlerin yerel halk arasında dağıtılması, özellikle sınır illerinde kamu görevlilerinin Suriyeliler ile ilgili konularda olumlu demeçler vermesi, medyada farkındalığın artırılması gibi yollarla toplumda Suriyeli karşıtlığının engellenmesi gerekmektedir.

## G. Sağlık Sisteminin İşleyişinde Yaşanan Sorunlar&Önlemler

§ Türkiye'de sevk zincirine göre işleyen sistemde aksaklıklar çıkmakta, birinci basamak sağlık merkezlerinde aşırı bir yoğunluk yaşanmaktadır. Bu da hem hizmet verilen yerlerin sayısının yetersizliği hem de sağlık personelinin üzerine binen ek iş yükü sebebiyle bir kapasite eksikliğine yol açmıştır.

§ Suriyelilerin özellikle de hastanelerin acil kısımları önündeki kalabalık görüntüsü yerel halkta Suriyelilere yönelik olumsuz bakışı körüklemektedir.

§ Birinci basamakta verilen sağlık hizmetlerinin kapasitesinin acil olarak artırılması ve ek sağlık merkezleri kurulması gerekmektedir.

§ Kurulacak olan sağlık birimlerinde Suriyeli hekimlerin, hemşirelerin ve hastabakıcıların istihdam edilmesi sağlık personelinin üzerindeki iş yükünü azaltacaktır.

§ Suriyelilere sağlık sisteminin işleyişine dair bilgilendirme yapmak gerekmektedir. Bu şekilde özel ihtiyaç sahipleri dışındakilerin hastanelerin acil bölümlerinde yoğunluk yaratmasının önüne geçilecektir. Arapça broşürler hazırlanarak ülkeye giriş yaptıkları sınır bölgelerinde ve kayıt işlemleri sırasında bilgilendirme yapılması etkili sonuçlar verecektir.

## H. Bulaşıcı Hastalıklar&Önlemler

§ Çok sayıda Suriyelinin Türkiye'ye kontrolsüz bir şekilde giriş yapması; kızamık hastalığının Türkiye'de yeniden yaygınlaşması, Türkiye'de uygulanan aşı takviminin bozulması ve verem vakalarının görülme riskinin artması gibi olumsuz sonuçlar doğurmuştur.

§ Sağlık Bakanlığı kapsamında yürütülen aşı programının hızlandırılması ve tamamlanması gerekmektedir.

§ Ülkeye giriş yapan Suriyeliler için sınır bölgelerine kurulacak sağlık merkezlerinde genel sağlık taraması ve aşılama programı uygulanması gereklidir.

§ Halihazırda giriş yapmış ve ülke geneline yayılmış Suriyelilerin sağlık taraması ve aşı programına dahil olması mobil sağlık merkezlerinin özellikle Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı yerlerde hizmet vermesi ile sağlanmalıdır.

§ Genel sağlık taraması ve aşılama programlarının yürütülmesinde Suriyeli sağlık personelinin istihdamı sağlanmalıdır.

## I. Ruhsal Sağlık Sorunları&Önlemler

§ Türkiye'deki Suriyeliler yaşadıkları zorluklar sebebiyle ruhsal sağlık problemleri yaşamaktadır. Bu durum hem Suriyelilerin sağlık durumunu olumsuz etkilemekte hem de Türkiye'ye uyum sağlamakta zorluk yaşamalarına yol açmaktadır.

§ Özellikle de travma sonrası stres bozukluğu yaşayan Suriyelilerin psikolojik yardım alabilmesi yönünde etkin çalışmalar yapılması gerekmektedir.

## İ. Temel Eğitime Erişim

§ 18 yaş altı Suriyelilerin büyük çoğunluğunun Türkiye'de temel eğitime erişimi yoktur.

§ Suriyelilerin örgün eğitime dahil edilmesinin önündeki temel engeller dil sorunu ve Suriyelilerin nasıl bir müfredatta eğitim göreceklarinin belirlenmesinde yaşanan zorluklardır.

§ Genel eğitim merkezlerinin kapasitesi çok sayıdaki Suriyelinin eğitimini sağlamada yetersiz kalmaktadır. Bu okullarda yaşanan temel sorunlar ise müfredat düzenlemesinin Suriyelilere göre yapılmamış olması ve verilen sertifikaların denklik ve geçerlilik sorunlarının bulunmasıdır.

§ Geçici eğitim merkezlerinde Suriyeli öğretmenler gönüllü olarak çalışmaktadır. Bu durumda başka bir gelir kaynağı bulunmayan Suriyeli öğretmenlerin ne süre ile gönüllü olarak eğitim öğretim hizmeti verebileceği sorusu karşımıza çıkmaktadır.

§ Suriyeli öğrencilerin en yakın zamanda örgün eğitime dahil edilmeleri gerekmektedir.

§ Örgün eğitime dahil edilmelerinin önündeki dil engelini aşabilmek için öncelikle Suriyelilere geçici eğitim merkezlerinde yoğun olarak Türkçe dil eğitimi verilmesi elzemdir. Bu durumda geçici eğitim merkezlerinin kapasitelerinin artırılması ve ek merkezler kurulması gerekmektedir. Türkçe dil eğitimi tamamlayan öğrencilerin örgün eğitime dahil edilme süreci hızlandırılmalıdır.

§ Gerek geçici eğitim merkezlerinde gerekse de örgün eğitimde Suriyeli öğrencilere yönelik müfredat düzenlemesinin yapılması acil bir ihtiyaçtır. Türkiye'deki örgün eğitim müfredatına ek olarak kendi ülkelerinin tarihi, coğrafyası ve dilini öğrenebilmeleri için imkan tanıyan bir karma müfredat uygulanması yönünde çalışmalar yürütülmelidir.

§ Geçici eğitim merkezlerinde veya örgün eğitime dahil edilecek seçmeli derslerde eğitim verecek Suriyeli öğretmenlerin mağduriyetlerinin engellenmesi açısından bir düzenleme yapılarak gelir kaynağı elde etmeleri sağlanmalıdır.

## J. Yetişkinlerin Eğitimi

§ Suriyelilerin Türkiye'ye entegrasyonu konusunda en büyük engellerden biri dil engeli ve iletişim sorunudur. Ücretsiz Türkçe dil eğitimi veren Halk Eğitim Merkezlerinin kapasiteleri ve imkanları oldukça sınırlıdır.

§ MEB, GİGM ve AFAD'ın ortak hazırlayacağı bir oryantasyon programıyla Suriyelilere kültürel uyum ve dil eğitimi verilmesi gerekmektedir.

§ Suriyelilerin kapsamlı bir mesleki eğitime erişimleri bulunmamaktadır. Halk Eğitim Merkezlerinde beceri, hobi ve mesleki kurslara ücretsiz olarak katılabilmektedirler ancak bu merkezlerin kapasiteleri yetersizdir.

§ Halk Eğitim Merkezlerinin kapasitelerinin artırılması ve Suriyelilerin yoğun yaşadığı yerlerde bu işe özel ek merkezler kurulması gerekmektedir. ÇSGB ve MEB'in ortak yürüteceği bir çalışma ile Suriyeliler için etkin mesleki eğitim programlarının hazırlanmasıyla kişilerin becerilerinin ve mesleklerinin geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılması gerekmektedir.

## K. İş Piyasasına Erişim

§ İş piyasasına erişimi bulunmayan Suriyeliler barınma, gıda, giyim, hijyen vb. ihtiyaçlarını kendi imkanları ile karşılamak zorunda kalmaktadır. Bu koşullar altında savaştan kaçan Suriyeliler Türkiye'de temel ihtiyaçlarını karşılayamamakta, bir nevi tekrar yaşam savaşı vermektedirler.

§ Suriyelilerin iş piyasasına erişimleri bulunmadığından yetersiz miktarda yapılan başlılara bağımlı bir şekilde yaşamaktadırlar.

§ Yasal yollardan çalışma izni bulunmayan Suriyeliler, kaçak yollardan ucuz iş gücü olarak iş piyasasına dahil olmaktadır.

§ Türkiye'de çalışma izni bulunmayan ve düşük ücretler karşılığı kaçak yollardan çalışmak zorunda kalan eğitimli ve meslek sahibi Suriyeliler Batı Avrupa, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada gibi ülkelere göçü tercih etmektedir.

§ Geliri olmayan Suriyeliler arasında çocuk işçilik, dilencilik, cinsiyet temelli sömürü gibi sorunlar yaşanmaktadır.

§ Sorunların giderilmesi ve Suriyelilerin iş piyasasına düzenli bir şekilde dahil olması için çalışma izinlerinin önündeki engellerin kaldırılması gerekmektedir.

§ Gelir getiren bir işte çalışan Suriyelilerin geçici barınma merkezlerinden çıkarılması veya bu merkezlerde kalmak için gelirlerine oranla Suriyelilere bir ödeme yapılması devletin yaptığı harcamaların miktarının azalmasına yol açacaktır.

§ İş piyasasına toplu bir erişim sağlanması bir anda çok sayıda Suriyelinin bu piyasaya katılmasını engelleyecek bir çözüm üretecektir. Ülkede "belirli bir süre" bulunan kişilerin iş piyasasına tedrici bir şekilde dahil edilmeleri ile kontrollü bir entegrasyon sağlanabilir.

§ İş piyasasına erişimin önündeki engeller tamamen kaldırılıncaya değin acil olarak Sağlık Bakanlığı, ÇSGB ve MEB'in yürüteceği ortak çalışmalarla Suriyeli sağlık ve eğitim personelinin çalışma izni kazanması anlamında adımlar atılması gerekmektedir.

§ Gelir getiren bir işte çalışmayan Suriyeliler için mesleki eğitimler ve sosyal aktivitelere katılımın sağlanması hem toplumsal hayata katılımlarını kolaylaştıracak, hem de faydalı sonuçlar veren boş zaman aktiviteleri ile Suriyelilere yönelik olumlu bir algı oluşmasını kuvvetlendirecektir. Bu bağlamda, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, MEB ve ÇSGB'nin ortak hazırlayacağı mesleki ve sosyal programlarla Suriyelilerin vasıflarına uygun şekilde Suriyeli çocukların korunması, çevre ve doğaya katkı, kültürel çalışmalar vb. aktiviteler ile toplumsal hayata dahil olmaları sağlanabilir.



## SURİYELİ MÜLTECİ HAREKETLERİNE GENEL BAKIŞ

### 1.1 Arap Ayaklanmaları ve Suriye'de Savaş

Orta Doğu'da yeni bir dönemi başlatan Arap Ayaklanmaları 2010 yılının Aralık ayında Tunus'ta başlamıştır. Tunus'ta işsizlik ve politik baskılara karşı başlayan ayaklanmaların fitilini mühendislik mezunu olan ancak işsizlik sebebiyle sokakta yasemin satıcılığı yapan Mohamed Bouazizi'nin işsizliğe bir tepki olarak kendini yakması ateşlemiştir (Owen, 2012: 172). Ayaklanmalar 14 Ocak 2011'de devlet başkanı Bin Ali'nin devrilmesi ile sonuçlanmıştır (Hürriyet, 2011). Tunus'ta ayaklanmanın kısa sürede yönetimin değişmesine yol açması diğer Arap devletlerinde de benzer bir toplumsal harekete ilham kaynağı olmuştur. 2011 yılı başlarında Mısır, Suriye, Yemen, Bahreyn ve Libya'da da rejim karşıtı ayaklanmalar yaşanmıştır. Yaşanan ayaklanmalar ülkelerin öznel koşullarında şekillenmiş ve birbirinden farklılaşmıştır. Ancak genel olarak bir tablo çizmek gerekirse ayaklanmaların uzun yıllar iktidarda kalan baskıcı rejimlere ve ülkelerdeki ekonomik eşitsizliklere karşı başladığından bahsedebiliriz (Achcar, 2013; Owen, 2012). Sonrasında farklı aktörlerin de dahil olması ile bölge coğrafyasında iktidar mücadeleleri yaşanmış ayaklanmalar çatışmalara dönüşmüştür. Mısır ve Libya'da yönetim değişiklikleri olsa da bu ülkelerde henüz istikrarlı bir çözüme ulaşılamamıştır. Suriye, Bahreyn ve Yemen'de ayaklanmalar silahlı çatışma halini almış ancak 2015 itibari ile henüz bir yönetim değişikliği yaşanmamıştır.

Suriye'deki hareketlilik 2011 yılının ilk günlerinde başlamıştır. Mart 2011'de ülkenin Dera kentinde 15 öğrencinin duvara rejim karşıtı slogan yazarken güvenlik güçlerinin acımasız müdahalesi ile karşılaşması ve tutuklanması ile ayaklanmanın boyutu değişmiştir. Başkent Şam da dâhil olmak üzere farklı bölgelere yayılan gösterilerde rejimin silahlı güçlerinin, ayaklanmaları güç ve şiddet yoluyla bastırma çabaları sivil ölümleri arttırdıkça ülkedeki öfke de yükselmiştir. Muhalefet arasında diyaloglar Ekim 2011'de Suriye Ulusal Konseyi'nin kurulması ile sonuçlanmıştır. 2011 yazından itibaren de ayaklanma Özgür Suriye Ordusunun kurulması ile silahlı direnişe dönüşmüştür. Sonuç olarak, Suriye'deki durum 2012 yılında tamamen bir iç savaşa dönüşmüş ve farklı silahlı gruplar kurulmuş, hem rejim güçleri ile muhalefet arasında hem de farklı silahlı gruplar arasındaki çatışmalar ülke geneline yayılmıştır (Achcar, 2013: 218-227).

Farklı grupların ve aktörlerin dahil olduğu savaş, ülkede 2015 itibari ile halen sürmekte ve yaşanan felakete kısa vadede çözüm bulunamayacağı öngörülmektedir. Nitekim Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiseri António Guterres Suriye krizini 'çağımızın en büyük insani acil durumu' olarak tanımlamaktadır (BMMYK, 2014). Toplam nüfusu yaklaşık olarak 20 milyon olan ülkede, savaşta ölenlerin sayısı Suriye İnsan Hakları Gözlemevi'nin verilerine göre 2015 itibari ile 210 bini aşmıştır. Bu rakamın yarısını sivillerin oluşturduğu düşünülürken 10 bini aşkın çocuk da savaşın kurbanı olmuştur (Reuters, 2015). Bu şartlar altında çatışmaların en büyük kaybedeni olan Suriyeli siviller evlerini ve ülkelerini terk ederek yaşam savaşını vermektedirler.

### 1.2 Suriyeli Mülteci Hareketleri

Suriye'de yerlerinden edilen kişiler ilk olarak komşu devletlere sığınmakta, imkân buldukları takdirde ise bölge dışı ülkelere sığınma arayışına girmektedirler. Bu kişiler, sığındıkları

ülkelerin ulusal mevzuatları çerçevesinde farklı yasal statüler elde etmektedirler. Uluslararası hukuktaki devletlerin egemen eşitliği ilkesi gereği devletler hangi kişileri hangi statü ile topraklarına kabul edeceklerine karar verme yetkisine sahiptir. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, 14. maddesi ile herkese başka ülkelere sığınma ve sığınma haklarından yararlanma hakkı tanınmışsa da uluslararası hukukta bunun bir karşılığı olarak devletlerin sığınma arayışındaki kişileri kabul etme zorunluluğu yoktur. Diğer bir yandan yine uluslararası hukukta mülteci statüsünün belirlenmesi beyana dayalıdır (UNHCR, 2011: para. 24-25; para. 28-31; Grahl-Madsen 1966: 157-158; 332; 340-341). Dolayısıyla mültecilik statüsünün devletler tarafından tanınması o kişiyi mülteci yapmamakta yalnızca o kişinin mülteci olduğunun o devlet tarafından tanındığını belirtmektedir (Kjaerum, 1994: 450). Bu duruma dayanarak BMMYK zorunlu göç durumunda yerlerinden edilen ve başka ülkelere sığınma arayışına giren kişiler için mülteci kavramını kullanmaktadır. Zorunlu göçün yarattığı insani dramlar ve göçün zorlukları da göz önünde bulundurulduğunda aslında BMMYK'nın devletlere bu kişilerin mülteciliğini tanıması yönünde tavsiyede bulunduğu bahsedebiliriz. Bu noktadan hareketle, bu çalışmada yerlerinden edilmiş Suriyeliler için mülteci kavramı kullanılmakta ancak belirli devletlerdeki Suriyelilerden özel olarak bahsedildiğinde, bahsi geçen devletin ulusal mevzuatı ile paralel olarak Suriyeliler için belirlenen yasal statü kullanılmaktadır.

Savaşın başlangıcından bu yana zorunlu olarak yerlerinden edilen Suriyelilerin sayısı 10 milyonu aşmıştır. Diğer bir deyişle her iki Suriyeliden biri yaşadığı bölgeyi terk etmek zorunda kalmıştır. UNHCR'nin (2015d) verilerine göre Temmuz 2014 itibari ile evlerini bırakıp kaçan ancak Suriye sınırları içinde kalanların sayısı yaklaşık olarak 6.5 milyona ulaşmıştır. Komşu ülkelere sığınan Suriyelilerin sayısı ise yaklaşık olarak 4 milyonu bulmuştur.

Harita 1. Komşu Ünelere Sığınan Suriyelilerin Sayıları ve Sığındıkları Ünelerin Nüfuslarına Oranı



Kaynak: Dünya Bankası ve BMMYK 2015 verilerinden derlenmiştir.

Harita 1'de görüldüğü üzere bölgeye baktığımızda Ağustos 2015 itibari ile BMMYK verilerine baktığımızda Türkiye'nin 1.938.999, Lübnan'ın 1.113.941, Ürdün'ün 629.266, Irak'ın

249.463 ve Mısır'ın 132.375 kişiyi ülkelerine kabul ettiğini görmekteyiz. Bu rakamlardan da anlaşılacağı üzere Suriyeli mültecilerin büyük bir çoğunluğu Türkiye, Lübnan ve Ürdün'e; yine azımsanmayacak sayıdaki mülteci de Irak ve Mısır'a yönelmiştir. Belirtmek gerekir ki bu rakamlar yalnızca kayıtlı mültecilerin sayılarını içerdiğinden, gerçek rakamların daha yüksek olduğu düşünülmektedir. Bu denli büyük bir zorunlu göçün yaşandığı bölgede, sorumluluğun komşu ülkelerin sırtına yüklenmiş olması, hem mülteciler hem de ev sahibi devletler açısından sorunları da beraberinde getirmektedir.

Suriyeli mültecilerin komşu ülkelerdeki durumunu daha ayrıntılı görebilmek için mültecilerin nüfusunun sığındıkları ülkelerdeki toplam nüfusa oranına bakmak yönlendirici olacaktır. Harita 1'den anlaşılacağı üzere Lübnan, nüfusa oranı bakımından en yüksek sayıda mülteciye ev sahipliği yapmaktadır. Yaklaşık 4 milyonluk bir nüfusa sahip bu ülkedeki Suriyeliler, ülke nüfusunun %24,6'sını oluşturmaktadır. Suriyeliler Ürdün'de nüfusun %9,5'ini oluştururken, Türkiye'deki nüfusa oranları %2,5, Irak'ta %0,70 ve Mısır'da %0,15'tir.

Komşu ülkelerdeki Suriyelilerin genel bir tablosunu çizmek için kısaca sınır geçişlerindeki kısıtlamalara ve buldukları ülkelere barınma şekillerine bakmak gerekmektedir. Lübnan'a girişlerde 2015 yılına değin Suriye vatandaşlarına vize şartı aranmamaktaydı (UNHCR, 2014-2015b: 1). Ancak 2015'te getirilen vize şartı sınır geçişlerinde kısıtlamalara yol açmıştır (Daily Star, 2015). Lübnan içerisinde bulunan Suriyeliler için de ikamet izinlerinin yenilenmesi zorlaştırılmıştır (Holmes, 2015). Suriye'den Lübnan'a geçmek isteyen Suriye'den kaçan Filistinli mültecilere ise daha kısıtlayıcı bir vize rejimi uygulanmaktadır. Bu rejim hem daha pahalı hem de daha kısa süre geçerlidir (UNRWA, 2014a). Lübnan'da nüfusun dörtte birini oluşturan ve sayıları bir milyonu aşan Suriyeli mülteciler için devlet politikası gereği resmi olarak bir mülteci kampı bulunmamaktadır. Bu durumda, mülteciler barınma ihtiyaçlarını kendi imkânları ile karşılamaya çalışmaktadır. Kamp karşıtı devlet politikasında 60 yılı aşkın süredir ülkede bulunan Filistinli mülteci kamplarının etkili olduğu düşüncesi hâkimdir (Rainey, 2015). Lübnan, 1948'te Filistin topraklarının bir kısmına İsrail devletinin kurulması ile yerlerinden edilen Filistinlilere 60 yılı aşkın süredir, kurulan 12 kampta ev sahipliği yapmaktadır. Sayıları 455 bini bulan Filistinliler Lübnan politik hayatında kilit bir rol oynamışlardır. 1970'li yıllarda mezhep çatışmalarına ve 14 yıl süren kanlı bir iç savaşa sahne olan Lübnan'da, Filistinli mültecilerin ülkedeki mezhepsel dengenin değişmesinde ve silahlı çatışmalarda rol oynaması Lübnan'daki kamp karşıtı politikanın temel nedenlerindedir. Lübnan Caritas başkanı Simon Faddoul da Lübnan hükümetinin Suriyeli mültecileri ülkeye kabul ederken benzer kaygılar yaşadığından ve gelen Suriyelilerin ülkedeki mezhepsel dengeleri bozabileceği ihtimalinden korktuklarından bahsetmektedir. Daha önce Filistinli mülteci kamplarının silahlı örgütlerin yapılanması için uygun koşullar hazırladığı düşünülüyor olduğundan Suriyeliler için kamp kurulması konusunda yetkililer temkinli davranmaktadır (IRIN News, 2012).

Ürdün, olayların başlangıcından beri Suriyeli vatandaşlara yönelik açık kapı politikasını resmi olarak sürdürmektedir (Hazamieh, 2013). Uluslararası Af Örgütü Ekim 2013 tarihinde yayımladığı raporda çeşitli insan hakları ve insani yardım örgütlerinden edindiği bilgilere dayanarak Ürdün'ün Suriye'den gelen bazı mülteci gruplarına sınırlarını kapalı tuttuğunu iddia etmiştir (AI, 2013: 10).<sup>1</sup> Hükümet sözcüsü bu iddiaları yalanlamış ancak bahsedilen grupların ülkeye kabulü ile ilgili ayrıntılı bir bilgi vermemiştir (Luck, 2013). Ülkeye giriş yapan

1. Bu gruplar Suriye'den gelen Filistinliler, yanında kimse olmayan ve Ürdün'de aile bağları bulunmayan erkekler, kimlik belgesi olmayanlar ve yine Suriye'den gelen Iraklı mülteciler olarak tanımlanmıştır.

mülteci sayısındaki azalma da açık kapı politikasının ne derece sürdürüldüğü üzerindeki şüpheleri arttırmıştır (Achilli, 2015: 4). Lübnan'da olduğu gibi Ürdün'de de Suriye'deki savaştan kaçan Filistinli mülteciler daha zor koşullarla karşılaşmaktadır. Nitekim Ekim 2013 tarihinde Ürdün hükümeti Filistinlileri ülkeye kabul etmemeye başlamıştır. (UNRWA, 2014b) Toplam sayıları 650 bini bulan Suriyeli mültecinin yaklaşık %20'si kamplarda kalırken, büyük çoğunluğu şehirlere dağılmış durumdadır (UNHCR, 2015c).

Örneğin, 2012 tarihinde kurulan Zaatarı kampında 80 binden fazla Suriyeli ikamet etmektedir (UNHCR, 2015f). Nisan 2014'te kurulan Azrak kampında 12.700, Nisan 2013'te kurulan The Emirati Jordanian kampında ise 5 bin Suriyeli mülteci yaşamaktadır. Bunların dışında King Abdullah Park ve Cybercity kamplarında yaklaşık olarak bin mülteci bulunmaktadır (UNHCR, 2014b: 34).

Türkiye, savaşın başlangıcından bu yana Suriyelilere yönelik açık kapı politikası uygulamaktadır. Türkiye'ye girişlerde geçerli pasaportu bulunan Suriyeliler genellikle sorunsuz bir şekilde ülkeye giriş yapabilmektedir. Geçerli kimlik belgesi bulunmayan Suriyeliler ise insani veya tıbbi acil durumu varsa sorun yaşamamakta ancak diğer durumlarda düzenli girişleri pratikte yavaşlatılabilmektedir. Bu da sınır kapılarında düzensiz ve kaçak yollardan girişleri arttırmaktadır (ICG, 2014: 2; UNHCR, 2014b: 5). Ülkeye kabul edilen Suriyeliler kurulan 25 kampa yönlendirilmektedir. Kamplardaki mülteci sayısı Haziran 2015 itibari ile 259.223'tür (AFAD, 2015a). Sayıları 1.5 milyonu aşan Suriyeli ise kendi imkanları ile barınma ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmaktadır.

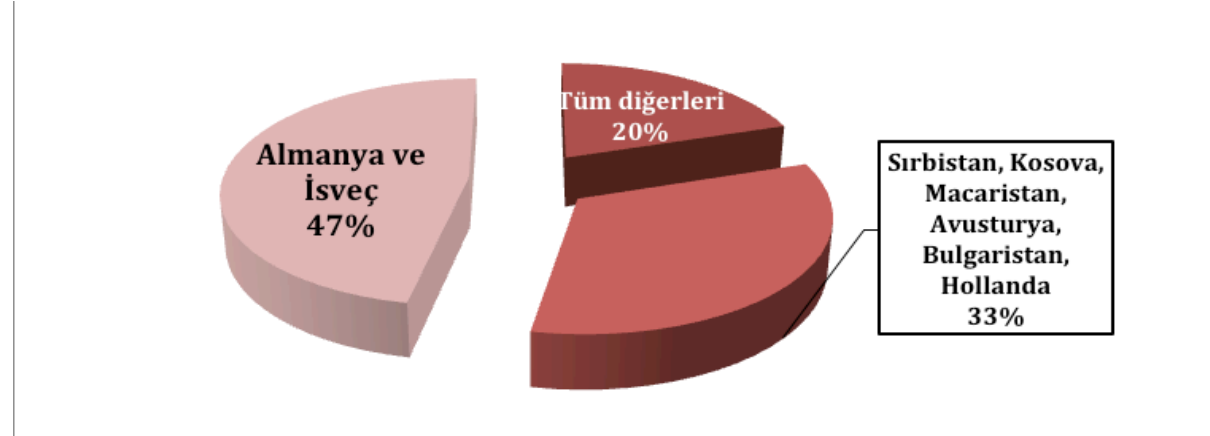
Irak'ta bulunan Suriyeli mültecilerin %97'si Irak Kürt bölgesine sığınmıştır. Toplam rakamı 250 bine varan mültecilerin %38'inin barınma ihtiyacı kurulan 10 kampta karşılanmaktadır (UNHCR, 2015e: 4). Mısır'da ise Lübnan'da olduğu gibi mülteci kampı bulunmamakta ve Temmuz 2013 tarihinden bu yana Suriyelilerin ülkeye girişlerinde vize şartı aranmaktadır (Daily Star, 2013).

Mültecilerin sığındıkları ülkeye göre hak ve hizmetlere erişimleri değişse de temel olarak denilebilir ki savaştan kaçan Suriyeli mülteciler ve Suriye'deki savaştan kaçan ve ikinci kez göçe zorlanan Filistinli mülteciler sığındıkları ülkelerde de zor koşullarda yaşam mücadelesi vermektedir. Suriye'de yaşayan ancak tekrar zorunlu olarak göç eden Filistinli mültecilerin durumu Suriyelilerden farklıdır. 1948 yılında Filistin topraklarının bir kısmında İsrail devletinin kurulması ile yerlerinden edilen Filistinlilerin mülteciliği geçici olarak düşünülmüş ve kendi topraklarına geri dönecekleri varsayımı ile diğer mültecilerden ayrı bir statü sahibi olmuşlardır. Birleşmiş Milletler Yardım ve Çalışma Örgütü Filistinli mültecilerin sorunları ile ilgilenmek üzere 1949 yılında kurulmuştur. 1951 yılında kabul edilen Mültecilerin Statüsüne Dair Sözleşme'nin 1 (d) maddesi ile Sözleşmenin hükümlerinden ayrı tutulmuşlardır. Mültecilerin şu an İsrail devleti sınırları dâhilinde bulunan kendi topraklarına dönebilmesi çağrısı çeşitli Birleşmiş Milletler Genel Kurulu kararlarında (no. 194) yinelense de İsrail'in bu kişileri topraklarına kabul etmemesi sebebiyle geri dönüşler gerçekleşmemekte ve mülteciler komşu devletlerde kurulan kamplarda yaşamaktadırlar. Suriye'de çıkan savaş sonrası Suriye'deki kamplarda yaşayan Filistinliler tekrar göç etmek zorunda kalmıştır. Uluslararası hukukta 1951 Sözleşmesinde öngörülen korumadan yararlanamayan ve BMMYK yerine

Birleşmiş Milletler Yardım ve Çalışma Örgütü'nden yardım alan Filistinlilerin ikinci kez göç etmesi hukuki anlamda karmaşıklığa yol açmaktadır.

Mülteci hareketlerinin genel olarak bölge içinde sınırlı kalmasının hem mültecileri hem de çok sayıda mülteciye ev sahipliği yapan komşu devletleri zor durumda bıraktığını söyleyebiliriz. Daha önce de belirtildiği üzere komşu ülkelerdeki Suriyeli mülteci sayısı 4 milyonu aşarken Avrupa ülkelerine baktığımızda sığınma talebinde bulunan Suriyelilerin sayısı geçmiş yıllara nazaran özellikle 2014 yılında bir artış göstermişse de bu rakam yaklaşık olarak toplam da 250 bin kadardır.

Şekil 1. Suriyeli Mültecilerin Göç Ettikleri Avrupa Ülkeleri



Kaynak: BMMYK Mart 2015 verilerinden derlenmiştir.

Görüldüğü üzere Suriyelilerin Avrupa ülkelerindeki bireysel sığınma taleplerinde ülkeler arasında sayısal bir eşitlik bulunmamaktadır. Başlıca Almanya ve İsveç ön plana çıkarken bu ülkeleri Sırbistan, Kosova, Hollanda, Bulgaristan, Avusturya ve Danimarka takip etmektedir. Şunu belirtmek gerekir ki, Avrupa'daki sığınma sisteminde yer bulabilmek için Suriyelilerin öncelikle Avrupa ülkelerinin sınırlarına ulaşabilmesi gerekmektedir. Ancak coğrafi uzaklık, gerekli seyahat için bürokratik ve maddi engeller gibi zorluklar düşünüldüğünde bu çoğu zaman mümkün olmamaktadır. Yalnızca, komşu ülkelere sığınan ancak daha sonra yeniden yerleştirme kotaları gereği Avrupa ülkelerine geçiş yapan Suriyeliler için bu ülkelere ulaşmak daha kolay olmaktadır.

Almanya'da sığınma başvurularının neredeyse tamamı kabul edilmekte ve Suriye'den kaçan Filistinli mülteciler Suriye vatandaşları ile aynı şartlarda değerlendirilmektedir (Orchard&Miller, 2014: 56). İsveç 2013 yılında uluslararası koruma ihtiyacı onaylanan Suriyelilere kalıcı ikamet izni vereceğini duyurmuştur. Kalıcı ikamet izni bulunanlar, dört yıl sonra İsveç vatandaşlığına başvuru hakkı kazanmaktadırlar (Orchard&Miller, 2014: 60).<sup>2</sup>

UNHCR hazırladığı raporda (2014a: 7) Suriye'den gelen mülteciler için geri göndermeme ilkesinin gözetilmesini takdir etmiştir. Ancak atılan bu adımlara karşın Avrupa'ya sığınan Suriyeli mülteci sayısı toplam mültecilerin yalnızca %5'ini oluşturmaktadır. UNHCR raporunun (2014a: 35) öneriler kısmında değinilen geri itmelerin engellenmesi, geri göndermeme kuralının gözetilmesi, yeniden yerleştirme kotalarının artırılması hususları

2. Kimlik belgeleri olmayan Suriyeliler için vatandaşlığa başvurabilmeleri için geçmesi gereken bu süre sekiz yıldır.

Avrupa'nın sorumluluk paylaşımında daha fazla rol oynaması için yönlendiricidir. Avrupa Birliği'ne, Suriyeli mülteciler için geçici koruma rejimini aktifleştirmesi konusunda da çağrılar yapılmaktadır (Orchard&Chatty, 2014).<sup>3</sup>

3. Avrupa Birliği'nde 2001 tarihli Geçici Koruma Konsey Yönergesi'nde öngörülen kitlesel göç durumlarına yönelik geçici koruma rejiminin uygulanabilmesi için Konsey kararı gerekmektedir. (Council Directive 2001/55/EC , Md. 5)

## TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİLERİN HUKUKSAL DURUMU

Türkiye'deki Suriyelilerin hukuksal durumunu incelerken Türkiye'de sığınma sisteminin genel bir tablosunu çıkarmak gerekmektedir. Türkiye'de uluslararası korumaya dair kapsamlı ilk kanun 2013 yılında mecliste kabul edilmiştir. Dolayısıyla, hem sığınma sistemini hem de Suriyelilerin bu sistem içindeki statüsünü anlamak için 2013 öncesi ve sonrası dönem ayrı ele alınacaktır.

### 2.1 2013 Öncesi Dönemde Türkiye'de Uluslararası Koruma ve Suriyeliler

#### 2.1.1 Türkiye'de Uluslararası Koruma Sistemi

Türkiye'de sığınma sistemini Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ve ulusal mevzuat oluşturmaktadır. Uluslararası hukukta taraf devletler üzerinde bağlayıcı etkisi olan 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme ve sözleşmeyi tamamlar nitelikte hazırlanan 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Protokol mülteci hukukunun temel dayanaklarını oluşturmaktadır. Bu durum 2001 yılında Sözleşmeye taraf devletler tarafından da yeniden tasdik edilmiştir (UNHCR, MMSP/2001/09, para. 2). Sözleşme ve Protokol aracılığı ile uluslararası hukukta geçerli mülteci kavramı tanımlanmakta ve devletlerin mültecilere yönelik sorumlulukları belirlenmektedir. Bununla birlikte Sözleşmenin 33. maddesi uluslararası koruma arayan kişilerin geri gönderilmemesi ilkesini içermektedir. Türkiye 1951 Sözleşmesini kabul eden ilk ülkeler arasındadır (Kanun no.359, 1961) ve 1968 yılında da 1967 Protokolüne katılmıştır (Karar no. 6/10266).

1951 Sözleşmesi 1 (a) maddesine göre uluslararası hukukta mülteci kavramı:

*"İrki, 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"* şeklinde tanımlanmıştır.

Türkiye ise 1951 Sözleşmesini imzalarken Sözleşmenin 1 (b) maddesinden doğan seçimlik hakkını kullanarak Sözleşmeye coğrafi kısıtlama getirmiş ve yalnızca Avrupa'da cereyan eden hadiseler sebebiyle sığınma arayan kişilere mültecilik statüsü vereceğini açıklamıştır. 1967 Protokolü kabul edilirken de bu coğrafi kısıtlama kaldırılmamıştır. Bu durumda, Türkiye'de sadece Avrupa'dan gelen mülteciler uluslararası hukukta belirlenen mültecilik statüsünü kazanmaktadır. Avrupa'da ise Avrupa Konseyi'ne üye devletler, Rusya ve Kafkasya da dâhil olmak üzere eski Sovyet ülkelerinden oluşan bir bütün olarak kabul edilmektedir (BMMYK, 2011: 8).

Avrupa dışından gelen mültecilerin sayılarının özellikle de 1980'li yıllarda büyük ölçüde artması Türkiye'nin kendi geçici sığınma sistemini oluşturması ile sonuçlanmıştır. 1994'te kararlaştırılan İltica Yönetmeliği (Karar no. 94/6169), 2013 yılına kadar Türkiye'de Avrupa dışından gelen mültecilerin korunması konusundaki tek yasal düzenleme olarak kalmıştır.<sup>4</sup>

4. 2006 yılında Yönetmelikte değişiklikler yapılmıştır, Karar no. 2006/9938 (16.01.2006) Resmi Gazete no. 26062 (27.01.2006)

2011 yılında Türkiye'ye Suriye'den göç başladığı sırada bu yönetmelik cari olduğundan bu Yönetmeliği incelemek faydalı olacaktır.

Yönetmeliğin 3. maddesi, Türkiye'nin koyduğu coğrafi kısıtlılık doğrultusunda Avrupa'dan gelenlere 'mülteci', Avrupa dışından Türkiye'ye gelenlere ise 'sığınmacı' statüsünü öngörmektedir. Bu uluslararası hukukta kullanılan terimolojiden farklıdır. Uluslararası hukukta 'sığınmacı', mülteci statüsü için başvurusunu gerçekleştirmiş, kabul edilmesi durumunda mültecilik statüsünü elde edecek olan kişiler için kullanılmaktadır (UNHCR, 2001a: 1). 1994 Yönetmeliğinde tanımlanan Avrupa dışından gelen sığınmacıların BMMYK tarafından üçüncü bir ülkeye yerleştirilme işlemleri tamamlanana kadar geçici olarak Türkiye'de ikamet etmesine izin verilmiştir. Yeniden yerleştirme işlemlerinin yapılabilmesi için bu kişilerin statüsü belirlenirken hem İçişleri Bakanlığından (Madde 6) hem de BMMYK'den onay alması gerekmektedir. Bu durum yalnızca BMMYK'den veya yalnızca Bakanlıktan onay alabilenler için bürokratik bir karmaşaya yol açmaktadır (Zieck, 2010).

Suriyelilerin durumunda da gözlenen toplu nüfus hareketleri hususunda ise yönetmeliğin 8. maddesinde hareketlerin 'sınırdan durdurulması ve sığınmacıların sınırı geçmelerinin önlenmesi esastır' ibaresi bulunmaktadır. Kabul edildikleri durumda ise mülteci ve sığınmacıların barınmalarına yönelik kampların, 11. maddeye göre mümkün olduğu kadar sınıra yakın olacak şekilde kurulması öngörülmektedir.

#### 2.1.2 Suriyelilerin Hukuki Durumu

Suriyelilerin Türkiye'ye sığınma amacıyla Nisan 2011'de yaptıkları ilk toplu girişten beri Türkiye resmi olarak Suriyelilere yönelik açık kapı politikası uygulamaktadır. Bu politika genel hatları ile uluslararası hukukun geri göndermeme ilkesi ile uyumluluk göstermektedir. Yine de güvenlik gerekçesi ile sınırların kısa süreli olarak kapatıldığı veya kimlik belgeleri yanında olmayan Suriyelilerin kamplardaki yoğunluk sebebiyle sınırdan bekletildiği durumlarda, UNHRC ülkeye girişlerin engellenmemesi yönünde çağrılarda bulunmuştur (2014b: 7).

Türkiye mevzuatında Suriyeliler için herhangi bir düzenleme bulunmamaktaydı. Yukarıda bahsedildiği üzere 1994 Yönetmeliği toplu nüfus hareketlerinin sınırdan durdurulmasını öngörmekteydi. Dolayısıyla 2011 yılında ülkeye kabul edilen Suriyeliler yasal anlamda herhangi bir statüye sahip olamadılar. Bu durumda, kabul edilen Suriyelilerin statüsü ilk aşamada 'misafir' olarak belirlenmiştir. Suriyeliler için 1994 Yönetmeliğinde belirlenen sığınmacı statüsünün verilmesi durumu geçerli olamamış, resmi makamlar bu kişilerden bahsederken 'misafir' terimini kullanmıştır.<sup>5</sup> Ulusal mevzuat veya uluslararası hukuk çerçevesinde bir karşılığı olmayan bu tanım ile Suriyeliler yasal bir statüden mahrumdurlar. Ekim 2011'de Türkiye Suriyeliler için geçici koruma rejimi uygulayacağını duyurmuş, böylece daha önce misafir olarak nitelendirilen Suriyeliler 'geçici koruma statüsüne' kavuşmuşlardır. (UNHCR, 2014b: 3). Ancak ulusal mevzuatta geçici koruma rejimine dair açık bir düzenleme olmadığından bu statü ile ne kast edildiği muğlak kalmıştır. Mart 2012 tarihinde geçici koruma rejiminin nasıl uygulanacağına dair "Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap

5. Kızılay Başkanı Tekin Küçükali konuyla ilgili şu açıklamada bulunmuştur: Başbakan Recep Tayyip Erdoğan'ın ülkelerindeki iç karışıklık nedeniyle Türkiye'ye gelen Suriyeliler için 'Misafirlerimizdir; göçmen ya da mülteci ifadelerini kullanmayın' talimatı ile hareket ettiklerini söyleyen Küçükali, "Başbakanımızın bu talimatını yerine getirmeye çalışıyoruz. Suriyelilere, evimize nasıl misafiriğe gelmişlerse öyle davranıyoruz... Başbakan'ın talimatından sonra Suriyeliler için 'Göçmen ya da mülteci' ifadelerini kullanmıyoruz" dedi (Akpatri, 2011).

Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge” (no.62) İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe konmuştur. Ancak yönergenin gizlilik gerekçesi ile erişime açık olmaması şeffaflık sorununu gidermekten uzak kalmıştır. BMMYK (UNHCR, 2013) Türkiye’de uygulanan geçici koruma ile geri göndermeme ilkesinin gözetilmesi, koruma ve yardım sağlanması ve gelenlerin acil ihtiyaçlarının karşılanması bakımından uygulanan korumanın uluslararası standartlara uygun olduğu yönünde görüş bildirmiştir. Ancak 2013 yılına değin Suriyelilerin statüsü, gerek misafir olarak anıldığı dönemde gerekse de geçici koruma rejimi altına alındığı dönemde bir netlik kazanmamıştır.

## 2.2. 2013 Sonrası Dönemde Türkiye’de Uluslararası Koruma ve Suriyeliler

### 2.2.1 Türkiye’de Uluslararası Koruma

Türkiye, Avrupa Birliği’ne üyelik müzakereleri kapsamında ulusal sığınma sisteminde değişiklikler öngören Ulusal Eylem Planı’nı 2005 yılında tamamlamıştır. Bu plan, temel olarak iltica ve göç prosedürlerini Avrupa Birliği standartları ile uyumlu hale getirmek için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeleri kapsamaktadır. Bu süreçte atılan en önemli adım Nisan 2013’te Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun (YUKK) (Kanun no 6453) kabul edilmesidir.

Türkiye’nin ilk kapsayıcı uluslararası koruma kanunu olan YUKK, Avrupa Birliği mevzuatında da bulunan insani ikamet izni, ikincil koruma, özel ihtiyaç sahipleri, vatansız kişiler ve geçici koruma gibi tanımları da barındırdığından geçmişe oranla ayrıntılı bir düzenleme içermektedir. Sığınma ve göç alanındaki düzenlemelerin geçmişteki ikincil mevzuatların aksine ilk defa kanun düzeyinde yapılmış olması da önemli bir adım olarak nitelendirilebilir. Diğer bir önemli gelişme sığınma sisteminin yürütülmesi için İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün (GİGM) kurulmasıdır. Ancak bunların yanı sıra Avrupa Birliği sığınma sisteminin sorunlu olarak görülen uygulamaları da YUKK kapsamında ulusal mevzuata katılmıştır. Örneğin, başvuru sahiplerinin ilk iltica ülkesine veya güvenli üçüncü ülkeye geri gönderilmesi politikası uluslararası korumaya kısıtlama getirmesi bakımından sıklıkla eleştirilen bir uygulamadır (Hathaway, 2005: 293).

Türkiye’de sığınma sistemi açısından en önemli gündemi oluşturan coğrafi kısıtlama YUKK’da sürdürülmüştür. Yalnızca 1994 İltica Yönetmeliğinin yarattığı terminolojiye dair kavram karmaşası giderilmiş, Avrupa ülkelerinden gelenlere mülteci, Avrupa dışından gelenlere ise ‘şartlı mülteci’ tanımlamaları yapılmıştır. Sığınmacı terimi artık uluslararası hukuktaki anlamı ile kullanılmaktadır. Madde 3’e göre Avrupa ülkeleri ile Avrupa Konseyi üyesi olan ülkelerin yanı sıra Bakanlar Kurulunca belirlenecek diğer ülkeler kastedilmektedir. Türkiye’de kayıtlı mülteci ve sığınmacıların ülkelere göre dağılımına baktığımızda aslında büyük bir çoğunluğunun Avrupa dışındaki ülkelere göre dağılımına baktığımızda aslında büyük bir çoğunluğunun Avrupa dışındaki ülkelere geldiğini görmekteyiz.

Tablo 1’de görüldüğü üzere mülteci ve sığınmacıların büyük bir çoğunluğunu Irak, İran, Afganistan ve Somali’den gelenler oluşturmaktadır. BMMYK Mart 2015 verilerine göre toplam sayıları 53.275 olan mülteci ve sığınmacıların 23.525’i Irak’tan, 10.579’u İran’dan, 10.160’ı Afganistan’dan, 2.703’ü Somali’den gelen kişilerdir. Coğrafi kısıtlama gereği bu kişiler üçüncü ülkelere yeniden yerleştirilme prosedürlerinin tamamlanmasını beklemektedir. Her ne kadar iltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal

Eylem Planı’nda bu kısıtlamanın gelecekte kaldırılması öngörülse de Türkiye hükümeti kısıtlamanın kaldırılmasını süregelen Avrupa Birliği katılım süreci ile ilişkilendirmektedir (BMMYK, 2011: 18).

Tablo 1. Türkiye’de Kayıtlı Mülteci ve Sığınmacıların Geldikleri Ülkelere Göre Dağılımı

Geldikleri Ülkeler	Mülteci Sayısı
Irak	23.525
<b>İran</b>	<b>10.579</b>
Afganistan	10.160
<b>Somali</b>	<b>2.703</b>
Diğerleri	11.308
<b>Toplam</b>	<b>53.275</b>

Kaynak: BMMYK Mart 2015 verilerinden derlenmiştir.

### 2.2.2 Suriyelilerin Hukuki Durumu

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun kabul edilmesi, Türkiye’ye sığınan Suriyelilerin hukuki durumu açısından bakıldığında geçici koruma ile ilgili hükümler içermesi bakımından önemlidir. Kanunun 91. maddesine göre ‘ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.’ Bu durumda Suriyeliler coğrafi kısıtlama gereği mülteci olarak anılmazken Avrupa dışından gelenler için belirlenen şartlı mülteci statüsünden de yararlanamamaktadır. Kanunun yürürlüğe girdiği Nisan 2014 tarihinden itibaren Suriyeliler kitlesel göç durumlarında uygulanan geçici koruma statüsü altında anılmıştır. Ancak aynı maddede sağlanacak olan geçici korumanın Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

Kanunda bahsi geçen Geçici Koruma Yönetmeliği (Karar no. 2014/6883) Bakanlar Kurulu tarafından Ekim 2014 tarihinde kararlaştırılmıştır. Böylece Suriyeli vatandaşlara uygulanan geçici koruma rejimi ayrıntılı yasal bir zemin kazanmıştır.

Tablo 2. Türkiye’ye Sığınan Suriyelilerin Hukuki Statüsü

Tarih	Hukuki Statü	Yasal Düzenleme
Nisan 2011	Misafir	-----
Ekim 2011	Geçici Koruma	-----
Mart 2012	Geçici Koruma	Yönerge No. 62
Nisan 2014	Geçici Koruma	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu
Ekim 2014	Geçici Koruma	YUKK&Geçici Koruma Yönetmeliği

Kısaca, yukarıda da görüldüğü üzere başlangıçta misafir olarak anılan Suriyeliler için Ekim 2011’den itibaren geçici koruma statüsü verilmiştir. 2012 yılında bu konuda bir yönerge çıkarılmış ancak gizlilik gerekçesi ile yönerge erişime açılmamıştır. 2014 yılında YUKK’nın yürürlüğe girmesi ile Suriyeliler bu kanun kapsamında geçici koruma rejimi altına alınmıştır. Geçici korumanın ayrıntılı yasal düzenlemesi Ekim 2014 tarihinde netleştirilmiş ve uygulanan politikaların şeffaflığı açısından önemli bir adım atılmıştır. Ancak, Geçici Koruma Yönetmeliğinin ilgili düzenlemesinin kanun yerine bir yönetmelikle gerçekleştirilmiş olmasının Anayasanın 16. maddesine ile çeliştiğinin altını çizmek gerekmektedir. Zira Anayasaya göre temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak ancak kanun ile sınırlanabilir.

Türkiye'de Suriyeliler için geçici koruma statüsü verilmesindeki temel gerekçeler uluslararası koruma alanında ortaya konan gerekçeler ile benzerdir. Buna göre kitlesel mülteci hareketlerinde kişilerin bireysel sığınma başvurularının değerlendirilmesinin mümkün ve pratik olmadığı öngörülmektedir. Bunun yanı sıra toplu halde yerinden edilen kişilerin ülkelerinden ayrılma sebepleri her zaman 1951 Sözleşmesinin öngördüğü politik zulme bağlı nedenlerle birebir örtüşmeyebilmektedir. Dolayısıyla geçici koruma, bireysel statü belirleme işlemleri yapılamayacağı öngörüldüğünden, Suriyelilere toplu olarak tanınmıştır. Geçici korumanın kitlesel akın döneminde sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılar haklarında bireysel uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılamayan yabancılara uygulanan Yönetmeliğin 7. maddesine göre Suriyelilere muamele edilmektedir. Bu anlamda Türkiye'deki mevzuat kapsam bakımından Avrupa'da geçici korumayı düzenleyen Konsey Yönergesinden daha geniş bir tanıma sahiptir. Konsey Yönergesinin 2 (c) maddesi özellikle silahlı çatışma veya yaygın şiddetten kaçan kişiler ve genel insan hakkı ihlallerine maruz kalma konusunda ciddi risk altındaki kişilere atıfta bulunurken, Türkiye'de yayınlanan Geçici Koruma Yönergesi her ne sebeple olursa olsun ülkelerinden ayrılmaya zorlanan kişilerin geçici korumadan yararlanabilmesinin önünü açmaktadır.

Türkiye'de geçici korumanın başlatılması ve sona erdirilmesi Bakanlar Kurulu Kararıyla belirlenmektedir. Geçici korumanın sürdürülmesi için herhangi bir süre sınırlaması bulunmamaktadır. Avrupa'da Konsey Yönergesine baktığımızda 5. maddenin Avrupa Komisyonundan veya Avrupa Birliği üye ülkelerinden gelen teklif üzerine nitelikli çoğunlukla alınan Konsey Kararı ile kitlesel akının varlığına karar verileceğini görmekteyiz. Konsey Yönergesinin 6. maddesi ile yine aynı prosedür ile geçici korumanın sonlandırılacağı açıklanmıştır. Ancak Avrupa'daki geçici koruma Türkiye'den farklı olarak bir zaman kısıtlaması getirmektedir. Yönergenin 4. maddesi geçici korumayı bir yıl ile sınırlandırmış ve bu sürenin 6 aylık periyotlar halinde bir yıl daha (veya iki yıla değin) uzatılabileceğini belirtmiştir. Türkiye mevzuatında süre kısıtlamasının olmaması geçici koruma statüsündeki kişiler açısından bir avantaj sağlamaktadır. Ülkelerindeki karışıklık devam ettiği sürece geçici korumanın da devam etmesi olasıdır. Ancak doğası gereği geçici olarak görülen koruma biçiminin süre kısıtlaması olmaksızın uzatılması, kişilerin kalıcı çözümlere erişiminin uzun süreli kısıtlanması sonucunu da doğurabilmektedir.

23. madde kaydı alınan Suriyelilerin geçici barınma merkezlerine sevklerinin yapılacağından bahsederken 24. madde GİGM tarafından belirlenen Suriyelilere illerde kalma izni verilebilmesinin önünü açmaktadır. 23. maddede belirlenen Suriyelilerin kamplarda barındırılmasının uluslararası insan hakları hukukunda belirlenen hareket özgürlüğüne bir kısıtlama getirdiği söylenebilir. 24. madde ise geçici koruma altındakilerin illerde barınmasının izne tabi kılınması sebebiyle dolaylı olarak hareket özgürlüğüne bir kısıtlama getirmektedir. Gerek 1951 Sözleşmesinin 26. maddesi gerekse de Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 12. maddesi mültecilerin ve yabancıların hareket özgürlüğünün bulunması gerektiğinden bahsetmektedir. Yalnızca kamu düzenini ve sağlığını etkileyen durumlarda kısıtlamalar getirilebilirken, bu durumların gerekçelendirilmesi gerekmektedir. Nitekim BMMYK da Avrupa Birliği Konsey Yönergesini incelerken (UNHCR, 2001b: 9) insan haklarına uygun bir düzenleme ile hareket özgürlüğünün bütün mülteciler için tanınması gerektiğinin altını çizmektedir. Mülteci kampları üzerine yaptığı hukuki çalışmalarla literatürde önemli bir yeri olan Guglielmo Verdirame (2011), kampların temel insan haklarına aykırı olması sebebiyle bir çözüm yolu olarak kullanılmasını eleştirmektedir. Türkiye'de kurulan kamplarla ilgili bir diğer sıkıntı da bazı kampların sınıra çok yakın yerlerde

kurulmasıdır. BMMYK Türkiye Ofisinden emekli Metin Çorabatır'ın da değindiği üzere (T24, 2013) kampların güvenlik ilkesi gereği sınırdan en az 7 km içeride olması gerekmektedir.

Türkiye'de buldukları süre boyunca geçici koruma altındaki Suriyelilere hangi hizmetlerin sağlanacağı Yönetmeliğin 6. Bölümünde belirlenmiştir. Sağlık ve eğitim hizmetleri ile iş piyasasına erişim, sosyal yardım alanlarındaki düzenlemelerin ilgili Bakanlıkların sorumluluğunda yürütülmesi öngörülmüştür. Bu doğrultuda Suriyelilere sağlık ve eğitim hakları tanınmış, iş piyasasına erişim ise ÇSGB'nin iznine tabi olarak Bakanlar Kurulunca belirlenecek sektörlerde, iş kollarında ve coğrafi alanlarda uygulanmak üzere kısıtlanmıştır. Avrupa Konsey Yönergesindeki düzenlemede ise geçici koruma altındakilerin çalışma izinleri iş piyasasının durumu ve devletlerin Avrupa Birliği vatandaşlarına öncelik verilmesi bağlamında kısıtlanmıştır. BMMYK'nın çalışma hakkı konusundaki görüşleri geçici koruma altına alınanların çalışma hakkından mahrum bırakılmamaları yönündedir (UNHCR, 2001b: 11). BMMYK bu duruma gerekçe olarak geçici koruma altındakilerin bireysel başvuruları işleme alındığı takdirde aslında mülteci statüsü kazanabilme ihtimalleri olmasını göstermiştir. Ancak belirtmek gerekir ki coğrafi kısıtlama gereği bireysel statü tanıma işlemleri yapılsa da Türkiye'deki Suriyeliler yalnızca şartlı mülteci statüsü kazanabileceklerdir.

Geçici koruma rejimi ile ilgili önemli noktalardan biri koruma altındakilerin kalıcı çözümlere erişimleri ile ilgilidir. BMMYK Yürütme Komitesi Kararlarına (UNHCR, 1994a: para. t) göre devletlerin, geçici koruma sağlarken 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolünde sağlanan korumayı azaltmaması gerekmektedir. Nitekim BMMYK'nın hazırladığı güncel rehber olan Geçici Koruma Rehberi de geçici korumayı pragmatik ve geçici bir koruma biçimi olarak tanımlamış ve 1951 Sözleşmesinin öngördüğü uluslararası korumaya bir alternatif olmadığını belirtmiştir (UNHCR, 2014c: 5).

Geçici Koruma Yönetmeliğinin 16. maddesi geçici koruma altındaki yabancıların bireysel uluslararası koruma başvurularının geçici korumanın uygulandığı süre içinde işleme konulmayacağını belirtmektedir. Gerekçe olarak da geçici koruma tedbirlerinin etkin şekilde uygulanabilmesinin amaçlandığı belirtilmektedir. Nitekim geçici korumanın temel gerekçesi bireysel başvuruları işleme koymanın, hareketin kitlesel olması sebebiyle, pratik olmayacağını öngörülmesidir. Bu konuda BMMYK da bireysel başvuruların işleme alınmasının ertelenebileceğini kabul etmektedir. Ancak Yönetmelikte geçici korumaya süre kısıtlaması getirilmediğinden kalıcı çözümlere erişimler üzerindeki kısıtlamanın ne kadar süreyle devam edeceği konusu gündeme gelmektedir. Bir diğer soru ise geçici koruma sonlandığında kalıcı çözümlere erişim hususundadır. Yönetmeliğin 14. maddesinde "Bakanlar Kurulu Kararı ile geçici korumanın sonlandırılmasının ardından geçici korunanların Türkiye'den çıkış yapmaları esastır" denilmektedir. Ancak geçici koruma sona erdirilse de bu kişiler İnsan Hakları Evrensel Beyannameyi kapsamında sığınma hakkına sahip olmaya devam etmektedir. Dolayısıyla geçici koruma sona erdiğinde korunma talebi devam eden kişilerin sığınma başvurusu yapmasında, insan hakları hukuku gereği, bir mani olmamalıdır. Yönetmelikte sığınma başvurularını engelleyen bir hüküm bulunmamaktadır. Yine de Bakanlar Kurulu Kararı ile geçici koruma sonlandığında, bu kişilerin ülkelerine dönmek istememesi, 1951 Sözleşmesi uyarınca sığınma başvurusu yapmak istemesi veya geçici koruma altındaki süre içinde bu başvuruyu yapmış olması durumunda nasıl bir uygulamaya gidileceği hususu muğlak kalmıştır.

## TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİLERİN DURUMUNA GENEL BAKIŞ

Nisan 2011-Ağustos 2015 tarihleri arasında 1.9 milyonu aşkın Suriyeli, ülkelerindeki savaştan kaçarak Türkiye'de sığınma arayışına girmiştir (UNHCR, 2015a). Türkiye savaşın başlangıcından itibaren açık kapı politikası ve zorla geri itmelerin önlenmesine yönelik koruma uygulayarak bu kişileri topraklarına kabul etmiştir. Suriyelilerin Türkiye'de korunma ihtiyaçlarının karşılanması için TC Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) görevlendirilmiştir. Ağustos 2015 itibari ile korunma ihtiyaçları halen AFAD koordinasyonunda yürütülmektedir.<sup>6</sup> 2014 yılında TC İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulmasının ardından 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu madde 104 uyarınca koruma politikalarının yönlendirilmesi için sorumluluk Genel Müdürlüğe verilmiştir.

Bir önceki bölümde ayrıntıları ile incelendiği üzere bu kişilere Türkiye'de geçici koruma sağlanmış, geçici korumanın yasal zemini 2013 yılında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile belirlenmiş, Ekim 2014 tarihindeki Geçici Koruma Yönetmeliği ile de ayrıntılı düzenlemeler yürürlüğe girmiştir.<sup>7</sup>

Bu bölümde, geçici koruma altındaki Suriyelilerin Türkiye'deki durumlarının genel bir tablosunun çizilmesi hedeflenmektedir. Bu doğrultuda, ilk olarak Suriyelilerin Türkiye'ye girişleri ve kayıt işlemleri incelenecek, daha sonra geçici barınma merkezlerindeki ve bu merkezlerin dışında yaşayan Suriyelilerin durumu değerlendirilecektir. Son olarak, Türkiye'deki Suriyelilere yönelik uygulanan koruma politikalarının uluslararası boyutu ele alınacaktır.

### 3.1 Suriyelilerin Türkiye Girişleri ve Kayıt İşlemleri

Türkiye ve Suriye arasında gelişen yakın ilişkiler sonucu 2009 yılında Türkiye'nin Suriye vatandaşlarına yönelik vize uygulamasını sonlandırması nedeniyle (Dışişleri Bakanlığı, 2009) Suriye'de silahlı çatışmaların başladığı 2011'den bu yana Suriye vatandaşlarının Türkiye'ye girişlerinde vize şartı aranmamaktadır. Dolayısıyla, Suriye'den Türkiye'ye gelen ilk gruplar arasında pasaportu bulunan kişiler ülkeye girişlerde herhangi bir sorunla karşılaşmamıştır. Ayrıca, yanında pasaport veya herhangi bir kimlik belgesi bulunmayanların da ülkeye girişini sağlamak için, Suriye'de savaşın başlamasının hemen ardından Türkiye hükümeti sınırın bütün Suriyeliler için açık olacağını belirtmiştir (Brookings, 2014: 14).

Türkiye açık kapı politikası ve geri itmelerin engellenmesi politikalarını Ağustos 2015 itibari ile halen sürdürmektedir. Bununla birlikte, pasaportu bulunmayan Suriyelilerin ülkeye girişlerinin Suriyelilerin barınması için kurulan kamplardaki duruma bağlı olarak, acil tıbbi müdahaleye ihtiyaç duyanlar hariç tutularak durdurulduğu veya yavaşlatıldığı da gözlenmektedir (UNHCR, 2014b: 5). Bu gibi durumlarda Suriyeliler Türkiye-Suriye sınırının Suriye tarafında bekletilmektedir. Bunun yanı sıra, sınırdaki belli giriş noktaları güvenlik gerekçesi ile geçici olarak kapatılabilmektedir. Örneğin 2013 yılında Hatay Reyhanlı'da yaşanan bombalı saldırı sonucu bazı giriş noktaları kapatılmıştır. Sınırdaki düzenli giriş noktalarının kapatılması veya Suriyelilerin girişlerinin yavaşlatılması Suriyelileri kaçakçılar aracılığı ile düzensiz yollardan

6. Ayrıntılı bilgi için bknz. [www.afad.gov.tr](http://www.afad.gov.tr)

7. Ayrıntılı bilgi için: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu no. 6458, (kabul tarihi 04.04.2013, yürürlüğe girme 04.04.2014), Resmi Gazete no. 28615 (11.04.2013); Geçici Koruma Yönetmeliği Karar no. 2014/6883 (13.10.2014), Resmi Gazete no. 29153 (22.10.2014)

Türkiye'ye giriş yapmaya zorlamaktadır (UNHCR, 2014b: 5). Bu sorunla ilgili olarak, BMMYK 2015 tarihli metinde topraklara kısıtlanmamış erişimin sağlanmasının önemli olduğunu belirtmiş ve düzensiz girişlere zorlanan Suriyelilerin karşılaştıkları risklere dikkat çekmiştir (BMMYK, 2015a: 2).

Nisan 2011 tarihinde, 252 kişiden oluşan Suriyeli ilk grup Hatay Yayladağı ilçesinden Türkiye'ye giriş yapmıştır. Haziran 2011'e gelindiğinde, Türkiye'ye gelen Suriyelilerin sayısı 10.610'a yükselmiştir (AFAD, 2014: 5). Bu rakam AFAD'ın verilerine göre Ağustos 2015 itibari ile 1.7 milyonu aşmıştır. (AFAD, 2015b). BMMYK ise kayıtlı Suriyelilerin sayısını Ağustos 2015 itibari ile 1.938.999 olarak belirtmiştir (UNHCR, 2015a). Ne var ki, bu rakamlar sadece kayıtlı Suriyelilerin sayılarını içerdiğinden, gerçek rakamların daha yüksek olabileceği tahmin edilmektedir.

AFAD tarafından 10 farklı ilde kurulan 25 geçici barınma merkezinde barınma ihtiyaçları karşılanmakta olan Suriyelilerin sayısı Haziran 2015 itibariyle 262.797'dir. (AFAD, 2015a). Geriye kalan yaklaşık 1,6 milyonu aşkın Suriyeli ise sınır illeri ve büyük şehirler ağırlıkta olmak üzere ülke geneline dağılmış durumdadır. Bu rakamlar, Suriyelilerin yalnızca %15'inin geçici barınma merkezlerinde kaldığını, %85'inin ise farklı illerde barınma merkezleri dışında yaşadığını göstermektedir. TC İçişleri Bakanlığının Ağustos 2014 tarihli açıklamasına göre, Suriyeliler 81 ilin 9'u dışındaki bütün illerde yaşamaktadır. Suriyelilerin bulunmadığı 9 il; Tunceli, Bayburt, Ardahan, Iğdır, Sinop, Kastamonu, Erzincan, Giresun, Gümüşhane olarak açıklanmıştır (HÜGO, 2015: 14).

Türkiye'ye giriş yapan Suriyelilerin kayıt işlemleri 11 Nisan 2014 tarihine kadar İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı sorumluluğunda yürütülmüştür. Bu tarihten sonra adı geçen başkanlık, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu uyarınca kurulan TC İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne (GİGM) katılmıştır ve kayıt işlemlerini bu Genel Müdürlük yürütmeye başlamıştır (AFAD, 2014: 10). Kayıtlar bütün illerde, Yabancılar Şube Müdürlüğü<sup>8</sup> veya AFAD tarafından işletilen Kayıt Koordinasyon Merkezlerinde gerçekleştirilmektedir (BMMYK, 2015a: 2). Ayrıca, tüm geçici barınma merkezlerinde de kayıt tesisleri bulunmaktadır.

Kayıt işlemleri gerek Suriyeliler gerekse de Türkiye açısından koruma sağlamanın önemli adımlarından biridir. Suriyeliler açısından, Türkiye'de kaldıkları süre boyunca yasal bir statüye sahip olmak ve sağlık-egitim hizmetleri de dahil olmak üzere çeşitli haklara ve hizmetlere erişim sağlayabilmek için kayıt işlemlerinin tamamlanmış olması gerekmektedir. Türkiye açısından ise, Suriyelilerin kayıt altına alınması, ülkede yaşayan Suriyelilerin bilgilerine erişmek, ihtiyaçlarını belirleyebilmek, takibini yapabilmek ve koruma politikalarını belirleme gibi konularda adım atabilmek için önemlidir. Her ne kadar kayıt işlemleri yüksek öneme haizse de; özellikle başlangıçta bu işlemler sorunlu yürümekteydi. Bu sorunların ortaya çıkmasında, korumanın geçici ve kısa süreli olacağı öngörüsünün, kayıt altına alınmaktan çekinen Suriyelilerin ve göçün kitlesel olması sebebi ile sayıların giderek artmasının etkisi olmuştur (HÜGO, 2015: 13). 2013 yılında yaygın olarak kayıt tesisleri kurulmuş, bu sayede 2014 yılında kayıt işlemleri hızlanmıştır. Buna rağmen, Kasım 2014 itibari ile kayıt altında

8. BMMYK metininde bu kurum Yabancılar Polisi Ofisi olarak geçmektedir.

alınan Suriyelilerin oranının %68 olduğu düşünülmektedir (HÜGO, 2015: 13). Bu tesislerde kayıt işlemi tamamlanan Suriyelilere geçici koruma kimlik belgesi tahsis edilmektedir. Ancak, kayıt belgeleri ikamet izni ile eşdeğer kabul edilmemektedir (Geçici Koruma Yönetmeliği 2014: Madde 25). Dolayısıyla, bu kişiler geçici koruma sonlanana değin Türkiye'de kalma hakkı elde etmekle birlikte, bu belge ikamet izni yerine geçmemektedir. Ancak geçici korumadan yararlanmak istemeyen Suriyeliler, diğer yabancılar ile eşit koşullar altında ikamet iznine başvurabilmektedir. Ancak bu durumda Geçici Koruma Yönetmeliğinde belirlenen uluslararası korumadan ve Suriyelilere yönelik barınma, sosyal yardım, eğitim hizmetleri gibi hizmetlerden yararlanamamaktadır. Dolayısıyla Suriyeliler tarafından bu durum tercih edilmemektedir.

### 3.2. Geçici Barınma Merkezlerinde Durum

Ağustos 2015 itibari ile Türkiye'de sınıra yakın 10 ilde toplam 25 geçici barınma merkezi bulunmaktadır. Bu merkezlerde toplam 262.797 Suriyelinin barınma ihtiyacı karşılanmaktadır.

Tablo 3. Geçici Barınma Merkezleri ve Sayılar

Şehir	Geçici Barınma Merkezleri	Nüfusu	Toplam Nüfus
Hatay	Altınözü 1 Çadır kenti	1.336 Suriyeli	14.741
	Altınözü 2 Çadır kenti	2.897 Suriyeli	
	Yayladağı 1 Çadır kenti	2.750 Suriyeli	
	Yayladağı 2 Çadır kenti	3.058 Suriyeli	
Gaziantep	<b>Apaydın Konteyner kenti</b>	<b>4.700 Suriyeli</b>	<b>53.156</b>
	Islahiye 1 Çadır kenti	9.105 Suriyeli	
	<b>Islahiye 2 Çadır kenti</b>	<b>10.944 Suriyeli</b>	
	Karkamış Çadır kenti	7.088 Suriyeli	
	<b>Nizip 1 Çadır kenti</b>	<b>10.511 Suriyeli</b>	
Şanlıurfa	Nizip 2 Konteyner kenti	5.019 Suriyeli	105.323
	<b>Ceylanpınar Çadır kenti</b>	<b>18.904 Suriyeli</b>	
	Akçakale Çadır kenti	28.266 Suriyeli	
	<b>Harran Konteyner kenti</b>	<b>13.997 Suriyeli</b>	
Kilis	Viranşehir Çadır kenti	17.454 Suriyeli	<b>34.795</b>
	<b>Suruç Çadır kenti</b>	<b>26.702 Suriyeli</b>	
Mardin	Öncüpınar Konteyner kenti	10.959 Suriyeli	15.679
	<b>Elbeyli Beşiriye Konteyner kenti</b>	<b>23.836 Suriyeli</b>	
	Midyat Çadır kenti	3.225 Suriyeli	
Kahramanmaraş	Nusaybin Çadır kenti	2.048 Iraklı	17.719
	<b>Derik Çadır kenti</b>	<b>3.610 Iraklı</b>	
Osmaniye	Merkez Çadır kenti	6.796 Suriyeli	17.719
Adıyaman	Cevdetiye Çadır kenti	9.214 Suriyeli	9.214
Adana	Merkez Çadır kenti	9.408 Suriyeli	9.408
Malatya	Sarıçam Çadır kenti	11.120 Suriyeli	11.120
Genel Toplam	<b>Beydağı Konteyner kenti</b>	<b>7.789 Suriyeli</b>	<b>7.789</b>
	19 Çadır kent, 6 Konteyner kent	262.797 Suriyeli 16.147 Iraklı	278.944

Kaynak: AFAD Haziran 2015 verilerinden derlenmiştir.

Tablo 3'te de görüldüğü üzere Hatay, Gaziantep, Şanlıurfa, Kilis, Mardin, Kahramanmaraş, Osmaniye, Adıyaman, Adana ve Malatya'dan oluşan 10 ilde toplam 25 geçici barınma merkezi bulunmaktadır. Hatay, Gaziantep ve Şanlıurfa'da beş, Kilis ve Mardin'de üç, kalan illerde ise birer tane geçici barınma merkezinde Suriyelilerin barınma ihtiyacı karşılanmaktadır. 25 merkezden 6'sı konteyner kent, geriye kalanlar ise çadır kenttir. Konteyner kentler, Hatay, Gaziantep, Şanlıurfa (2 adet), Kilis ve Mardin'de bulunmaktadır. Barınma merkezlerinde yaşayan Suriyelinin en fazla olduğu il 105.323 kişiyi ağırlayan Şanlıurfa'dır. Barınma merkezlerindeki kişi sayısına göre sıralamada Şanlıurfa'yı, 53.106 kişiyi barındıran Gaziantep ve 34.795 Suriyeliye ev sahipliği yapan Kilis takip etmektedir (AFAD, 2015a).

Türkiye'deki kampların fiziksel koşulları ve yönetimi çeşitli kurum ve kuruluşlarca başarılı olarak değerlendirilmektedir. Örneğin, kamplarda barınma ekipmanlarının ve hizmetlerin kalitesi yüksektir, bunlara ek olarak sağlık merkezleri ve okullar bulunmakta ve mesleki kurs faaliyetleri yürütülmektedir (Brookings, 2014: 15). Ayrıca, AFAD bu merkezlerde Suriyelilere market, ısınma, güvenlik, ibadet, altyapı, haberleşme, itfaiye, tercümanlık, psiko-sosyal destek, bankacılık hizmetlerinin sunulduğunu; çamaşırhane, bulaşıkhan ve duş ihtiyaçlarının karşılandığını belirtmektedir. Bunların yanı sıra, dinlenme merkezleri, çocuk ve oyun parkları, televizyon odaları ve internet hizmetinin de bulunduğu ifade edilmiştir (AFAD, 2015b).

Kampların koordinasyonu AFAD yönetimindedir. BMMYK kamplarda doğrudan faaliyet yürütmemektedir ancak bütün kamplarda hazır bulunmaktadır. BMMYK Suriyelilerin korunması hususunda hükümete danışmanlık yapmakta, geri dönüşleri izlemekte ve AFAD personelinin eğitimi de dahil olmak üzere çeşitli teknik yardımlarda bulunmaktadır. Aynı zamanda, United Nations International Children's Emergency Fund (UNICEF) kamplarda eğitim materyalleri sağlamak, öğretmenlere eğitim verme, çocuk-dostu alanlar yaratma, gençlere yönelik sosyal aktiviteler hazırlama gibi konularda yardım ve destekte bulunmaktadır. United Nations World Food Program (WFP) ise kamplarda dağıtılan gıda kartlarının ana sponsorudur. Dağıtılan gıda kartlarına yüklenen krediler ile Suriyeliler kamplardaki marketlerden yiyecek ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Böylece kendi isteklerine göre alışveriş yaparak yemek ihtiyaçlarını arzuları doğrultusunda karşılayabilmektedirler (ICG, 2014: 4).

Uluslararası Kriz Grubu'nun (ICG) uzmanlar ile yaptığı mülakatlarda, gerek çadır kentlerdeki gerekse de konteyner kentlerdeki standartlar uzmanlarca "beş yıldızlı" olarak nitelendirilmiştir (ICG, 2013: 9). Mülteci konularında uzman akademisyen Elisabeth Ferris de Uluslararası Kriz Grubu ile yaptığı görüşmede Türkiye'deki kampları altyapı, sunulan hizmetler, kaynaklar, mekan ve güvenlik açısından muhteşem olarak değerlendirmiş; diğer ülkelerdeki kamplara kıyasla, çok iyi bir seviyede olduğunun altını çizmiştir (ICG, 2014: 4).

Geçici barınma merkezlerindeki sorunlara dönecek olursak, öncelikli olarak bazı kampların sınıra uluslararası standartların öngördüğünden daha yakın mesafelerde kurulduğunu belirtmek gerekir. BMMYK Türkiye Ofisinden emekli Metin Çorabatır'ın da işaret ettiği üzere, her ne kadar özel durumlara göre değişiklik gösterse de güvenlik sebebi ile kampların sınırdan en az 7 km içerde kurulması gerekmektedir. Ne var ki, örneğin Kilis kampı sınıra oldukça yakındır (T24, 2013). Mülteci kampları hakkında uzman olan Dr. Bilge Şentepe de BMMYK tavsiye kararlarına aykırı olarak bazı kampların sınıra fazla yakın olmasını eleştirmiştir (T24, 2014).



Bunun yanı sıra, kampların lüks standartlarının ne kadar sürdürülebileceği de geçici barınma merkezlerine dair bir zorluğa işaret etmektedir. AFAD'ın Ağustos 2014 verilerine göre barınma merkezlerinin ihtiyaçlarının karşılanması için 2 milyar TL'yi aşan harcama yapılmıştır (AFAD, 2014: 7). Uluslararası Kriz Grubu da her bir Suriyeli için aylık giderin 200-300 Amerikan Doları olduğunun altını çizerek uzun vadede bu finansmanın karşılanmasında sorun yaşanabileceğinin altını çizmiştir (ICG, 2013: 11). BMMYK'nın 2014 tarihli raporunda (UNHCR, 2014b: 34) iki yılı aşkın bir zamandır kullanılan kamplarda hijyen, su ve temizlik sorunları yaşandığının belirtildiğini de göz önünde bulundurursak, uzun vadede kamplardaki yüksek standartların sürdürülebilirliği önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Geçici barınma merkezlerine dair bir diğer sorun mülteci kamplarının genel problemi olan kişilerin kamplaştırılmasıdır. Bir önceki bölümde uluslararası hukukta kişilerin, mültecilerin ve yabancıların hareket özgürlüğü hakkının 1951 Sözleşmesi 26. maddesi ve Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 12. maddesi ile korunduğu ayrıntılı olarak incelenmiştir. Dolayısıyla Verdirame'nin de belirttiği gibi mülteci kampları uluslararası hukukta belirlenen hareket özgürlüğü hakkı açısından değerlendirildiğinde temel insan hakları ile örtüşmemektedir. (Verdirame: 2011). Yapılan çeşitli alan araştırmalarının ortaya çıkardığı sonuç da Suriyelilerin çoğunluğunun kamplarda yaşamak istemediği yönündedir. Türkiye menşeli sivil toplum kuruluşu Mazlum-Der'in İstanbul'da yürüttüğü saha araştırması, Suriyelilerin kampları tercih etmemesinin temel nedeninin hareket özgürlüklerine getirilen kısıtlama olduğunu ortaya koymuştur. Kamplarda giriş çıkışların sıkı kontrol altında bulunması ve izinle gerçekleşmesi sebebiyle Suriyelilerin kampları tercih etmediği ortaya çıkmış ve görüşme yapılan Suriyeliler kampı bir nevi 'hapisane' olarak tanımlamıştır (Mazlum-Der, 2013: 9). Ankara'daki Suriyeliler üzerine araştırma yapan Ankara Kalkınma Ajansı (ASPB, 2015: 17) da kampların sıkı disiplinini ve izole edilmiş bir sosyal yaşamı zorunlu kılmasını, Suriyelilerin kampları tercih etmemesinin sebebi olarak göstermiştir. Aynı şekilde, Orta Doğu Stratejik Araştırmalar Merkezi'nin (ORSAM, 2014: 13) yaptığı araştırma da benzer bir sonuç vermiştir. Bu araştırmanın sonucuna göre, kamp hayatının ve giriş-çıkışların kurallara bağlı olması bazı kesimlerde rahatsızlık yaratmış ve kampta kalanların özgürlüklerinin kısıtlandığı hissine yol açmıştır. Bunun yanı sıra, bu raporda kamplarda çalışma imkanı olmayan Suriyelilerin de gelir elde edebilmek amacı ile kamp dışında yaşamayı tercih ettikleri belirtilmiştir. Uluslararası Kriz Grubu (ICG, 2014: 6) özellikle Suriye'deki ailesine ve tanıdıklarına para göndermek isteyen Suriyelilerin kamp dışında yaşamayı tercih ettiğinin altını çizmiştir. HÜGO'nun yürüttüğü araştırma sonuçlarına göre ise yukarıda belirtilen sebeplere ek olarak muhafazakar aileler, kamp yaşamını kız çocuklarına uygun görmediği için kamplarda yaşamak istememektedir (2015: 17).

Diğer bir sorun ise kampların sayıları, 1.9 milyonu aşan Suriyeliyi ağırlama kapasitesi açısından yetersiz kalmasıdır. Yukarıda belirtilen sebepler ile Suriyelilerin bir kısmı kampta kalmamayı tercih etse de, özellikle maddi durumu kötü olan, başka bir çaresi olmayan Suriyeliler kamplarda yaşamak istemektedirler. AFAD'ın 2013 yılında yayınladığı araştırma sonuçlarına göre, Suriyeli kadınların %43'ü, erkeklerin ise %39'u ekonomik sebepler ile kamplarda yaşamayı tercih etmektedir. Diğer iki önemli neden ise güvenlik (erkeklerin %25'i; kadınların %27'si) ve barınma koşullarıdır (erkeklerin %25'i ve kadınların %21'i) (AFAD, 2013: 46). Ancak Suriyelilerin sayısının artması ile kamplara olan talep, kamp imkanlarının

ötesine geçmiştir. Suriyelilerin kamplara yerleştirilip yerleştirilemeyeceği veya hangi kampa yerleştirileceği ise Türkiye hükümetinin takdirindedir. GİGM veya valilikler, saptadığı özel ihtiyaç sahiplerinin kamplara yerleştirilmesine öncelik vermektedir (BMMYK, 2015a: 3).

Sonuç olarak özetlemek gerekirse, geçici barınma merkezlerinin standartları çok yüksek olmasına rağmen ülkedeki daha önce telaffuz ettiğimiz 1,9 milyonu aşkın Suriyelinin yalnızca 262.7972'si, diğer bir deyişle %15'i bu merkezlerde barınabilmektedir. Hareket özgürlüklerinin kısıtlanması ve kamplarda çalışma hakkının bulunmaması Suriyelilerin kampları tercih etmemesindeki temel sebepler arasındadır. Ayrıca, kamplardaki mevcut alan buralarda yaşamak isteyen özel ihtiyaç sahiplerine cevap verecek durumda değildir. Dolayısıyla, her ne kadar yüksek standartlara sahip olsa da, kampların durumu Türkiye'deki bütün Suriyelilerin durumunu incelerken genel tabloyu yansıtmakta yetersiz kalmaktadır.

### 3.3 Geçici Barınma Merkezleri Dışındaki Suriyelilerin Durumu

Türkiye'de sayıları 1,5 milyonu aşan Suriyeli, geçici barınma merkezleri dışında 81 ilin 9'u hariç, ülke genelinde yaşamaktadır. Tablo 4'te Haziran 2014 itibarıyla İçişleri Bakanlığı tarafından açıklanan Türkiye'de kayıt altına alınan Suriyelilerin sayısı gösterilmiştir. 5 bin ve üzeri sayıda Suriyelinin yaşadığı illerin dahil edildiği tabloda Suriyelilerin yoğun olarak sınır illerinde ve İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük şehirlerde yaşadığı görülmektedir. İstanbul, Türkiye'de en çok Suriyeliyi, yaklaşık 330 bin, barındıran şehirdir.

Tablo 4. Barınma Merkezleri Dışındaki Suriyeliler

İller	Suriyeli Sayısı
İstanbul	330.000
Gaziantep	220.000
Hatay	190.000
Şanlıurfa	170.000
Mardin	70.000
Adana	50.000
Kilis	49.000
Mersin	45.000
Konya	45.000
Kahramanmaraş	44.000
Ankara	30.000
Bursa	20.000
Batman	20.000
Şırnak	19.000
Kocaeli	15.000
İzmir	13.000
Osmaniye	12.000
Antalya	10.000
Kayseri	9.500
Diyarbakır	5.000

İstanbul'u sırasıyla yaklaşık olarak 220 bin Suriyelinin bulunduğu Gaziantep, 190 bin Suriyelinin bulunduğu Hatay ve 170 bin Suriyelinin bulunduğu Şanlıurfa takip etmektedir. Sınır illerinden en fazla Suriyeliye ev sahipliği yapan Gaziantep, Şanlıurfa ve Hatay'daki Suriyeli sayısı, barınma merkezleri dışındaki Suriyelilerin toplam sayısının yarısına denk gelmektedir. Geçici barınma merkezi bulunmayan iller arasında ise 330 bin Suriyelinin bulunduğu İstanbul, 45 bin Suriyelinin bulunduğu Mersin ve Konya en fazla sayıda Suriyeliye ev sahipliği yapmaktadır. Haziran 2014 tarihi itibarıyla Ankara'da yaklaşık olarak 30 bin Suriyeli bulunurken bu rakam İzmir'de yaklaşık olarak 13 bindir.

Türkiye'de geçici barınma merkezleri dışında yaşayan Suriyelilere yönelik sosyal hizmetler çerçevesinde herhangi bir barınma yardımı yapılmamaktadır (Brookings, 2014: 16). Gönüllü olarak toplanan yardımlar ile uluslararası veya yerel sivil toplum kuruluşlarının yardımları ise sayıları 1,5 milyonu bulan Suriyelilerin barınma ihtiyacını karşılamada yetersiz

kalmaktadır. Yine de, maddi imkânı olan Suriyeliler kiralık evlerde yaşamaktadırlar. Bu durum da Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı bölgelerdeki artan talep sebebiyle kiralıkların yükselmesine ve kiralık ev bulmakta zorluk yaşanmasına yol açmıştır (ORSAM, 2015: 17).

Maddi imkanı olmayan kişiler ise kalabalık olarak küçük evlerde, depolarda, parklarda, harabelerde, derme çatma geçici düzenlemelerde yaşam savaşı vermektedir (AFAD, 2013: 34). AFAD'ın 2013 verilerine göre kamp dışındaki Suriyelilerin yaklaşık olarak dörtte biri derme çatma geçici düzenlemelerde, plastik korumalar altında veya açık alanlarda yaşamaktadır. Konutlarda yaşayan Suriyelilerin barınma durumu da zorluklarla devam etmektedir. Kamp dışında yaşayan Suriyelilerin %32'si iki veya daha fazla ailenin bir arada yaşadığı hanelerde kalmaktadır (AFAD, 2013: 34). Ankara Kalkınma Ajansının başkentteki Suriyeliler üzerine yaptığı çalışma da benzer bir sonuç vermiş, Suriyelilerin evlerini birkaç aile ile paylaştığını göstermiştir. İsmet Paşa bölgesindekilerin ise yıkıntı halindeki evlerde kaldıkları ve sağlıklı bir ortamdan uzakta yaşadıkları gözlenmiştir (ASPB, 2015a). Mazlum-Der'in (2013: 12-13) gözlemleri de, İstanbul'da Küçükpazar gibi bazı semtlerde eski işyeri veya han olarak adlandırılan binaların oda haline getirildiğini ve temizlik şartlarının elverişsiz olduğu yerlerde Suriyelilerin kalabalık gruplar halinde yaşadığını ortaya koymuştur.

Geçici barınma merkezlerinin dışında yaşayan Suriyelilerin Türkiye'deki hak ve hizmetlerden yararlanmak için kayıt işlemlerinin tamamlanmış olması gerekmektedir. Bu işlemlerden sonra, Suriyelilerin Türkiye'de sağlık hizmetlerine erişimi sağlanabilmektedir. Bunun dışındaki durumlarda Suriyelilerin temel ve acil sağlık hizmetleri ile bu kapsamdaki tedavi ve ilaçlara da ücretsiz erişim hakkı bulunmaktadır. İkinci ve üçüncü basamaktaki sağlık hizmet bedelleri Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından genel sağlık sigortası sahipleri ile eşit koşullarda belirlenmektedir. Henüz kayıt işlemleri tamamlanmamış kişiler ise sınırdan ilk girişlerinde ve acil durumlarda sağlık hizmetlerinden yararlanabilmektedir (Geçici Koruma Yönetmeliği, 2014: madde 27). AFAD'ın verilerine göre toplam 756.329 kişi geçici barınma merkezlerinden hastanelere sevk edilmiş, 267.553 Suriyeli Türkiye'de ameliyat edilmiş, ülkede toplam 58.533 doğum gerçekleşmiştir (AFAD, 2015b).

Sağlık hizmetlerine erişimde yaşanan sıkıntıların temel nedenleri, artan Suriyeli sayısına bağlı olarak, özellikle de sınır illerindeki hastanelerde yaşanan yoğunluk ve sağlık hizmeti verenler ile Suriyeliler arasındaki iletişimde yaşanan dil engelidir. (Brookings, 2014: 28). Çalışan sağlık personelinin yoğunluk sebebi ile iş yükünün artması ve bazı personelin de istifa etmesi sahada görevlendirilecek personel bulunması konusunda sorunlar yaşanmasına yol açmaktadır (AFAD, 2014: 25). Suriyelilerin genel olarak acil servislere yönelmesi ise dolaylı bir olumsuz etki yaratmaktadır. Acil servislerin önünde kalabalık Suriyeli grupların bulunması yerel halkta olumsuz bir intiba uyandırmakta, Suriyelilerin sağlık hizmetlerini kullanması sebebi ile yerel halkın mağdur olduğunu düşünmelerine yol açmaktadır (HÜGO, 2015: 19).

BMMYK'nın verilerine göre Ağustos 2015 itibari ile kayıtlı 1.938.999 Suriyelinin 978.448'ini 18 yaş altı çocuklar oluşturmaktadır. Suriyeli çocukların 361.051'ini ise beş yaş altındaki çocuklar oluşturmaktadır (UNICEF, 2015: 21). Dolayısıyla bu çocukların eğitime erişimi uluslararası koruma açısından önemli bir husustur. Geçici Koruma Yönetmeliğinin 28. maddesi eğitim faaliyetlerinin Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) kontrolünde ve sorumluluğunda yürütüleceğinden

bahsetmektedir. Kayıt işlemleri tamamlanmış olan Suriyeliler devlet okullarında ücretsiz olarak eğitime erişim sağlayabilmektedir. Ancak UNICEF'in verileri Türkiye'deki temel eğitim çağındaki Suriyeli çocukların yaklaşık olarak %64'üne denk gelen 385 bininin eğitim almadığını göstermektedir (UNICEF, 2015: 21). Barınma merkezleri dışında okul kayıtları bulunan çocukların oranı ise yalnızca %26'dır (UNICEF, 2015: 22). Kayıt altına alınmamış çocuklar da göz önünde bulundurulacak olursa bu oranın daha da düşük olacağı tahmin edilebilir. Nitekim BMMYK da Türkiye'deki çocukların kayıp jenerasyon olma riskinin altını çizerek, bu yönde adımlar atılmasının gerekliliğine işaret etmiştir (UNHCR, 2014b: 25). Türkiye'de ücretsiz eğitim veren devlet okullarında Suriyeli çocukların eğitim alabilmesinde yaşanan en büyük sorun ise dil engelidir. Diğer bir sorun da müfredatı dairdir (HÜGO, 2015: 18). Suriyeli çocukların nasıl bir müfredatla ve hangi dilde eğitim almaları gerektiği üzerinde henüz ayrıntılı bir uygulama yürürlüğe girmemiştir. Örgün eğitim sistemindeki okullara kayıt olan çocukların Türkiye'deki müfredatı göre Türkçe olarak eğitim görmesi beklenmektedir. Bazı belediyeler, sivil toplum kuruluşları veya gönüllüler tarafından açılan okullarda ise Arapça eğitim verilmektedir. Ancak bu okullara devam edenlere diploma verilmemekte, verilen sertifikaların geçerliliği bulunmamaktadır (ICG, 2014: 9).

Barınma, gıda, giyim, hijyen vb. ihtiyaçlarını kendileri karşılamak zorunda olan ve geçici koruma merkezleri dışında yaşayan Suriyelilerin iş piyasasına erişimi bulunmamaktadır. Geliri olmayan Suriyelilerin dört yılı aşkın bir süredir Türkiye'de yaşadıkları göz önünde bulundurulursa birikimlerinin de bir süre sonra tükenmiş veya azalmış olduğu tahmin edilebilir. Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 29. maddesi ile Suriyelilerin Bakanlar Kurulunca belirlenecek sektörlerde, iş kollarında ve coğrafi alanlarda çalışma izni alabilmek için başvurmasının önü açılmış ancak bu yöndeki çalışmalar henüz tamamlanmamıştır. Sosyal yardımlara bağımlı yaşayan ve çalışma izni bulunmayan Suriyeliler kaçak yollardan ucuz iş gücü olarak iş piyasasına dahil olmaktadır. Genellikle sanayi, tarım ve küçük çaplı işletmelerde düşük ücretler karşılığı yasal olmayan yollardan çalışmaktadırlar (ORSAM, 2015: 17).

Bu koşullar altında çalışma hakkı bulunmayan ya da düşük ücretler karşılığı çalışmak zorunda kalan eğitilmiş ve meslek sahibi Suriyeliler Batı Avrupa, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada gibi ülkelere göçü tercih etmektedir. Bu imkanı bulamayanlar ise göç edebilmenin yollarını aramaktadır (HÜGO, 2015: 18). İş bulamayan veya ucuz iş gücü olarak çalıştırılan Suriyelilerin aileleri ve çocukları da çocuk işçi olarak sömürülmekte veya sokaklarda dilenmektedirler (UNHCR, 2014b: 62). Sokaklarda dilenen çocukların sayılarının ve görünürlüğüğünün her geçen gün artması yerel halk arasında rahatsızlık yaratmış, Ağustos 2014 tarihinde İçişleri Bakanlığı bu çocukların sokaklardan toplanarak kamplara gönderileceğini açıklamıştır (Radikal, 2014). Herhangi bir yasal gelir kaynağı bulunmamasına bağlı olarak ortaya çıkan bir diğer sorun alanı da kadınların istismarıdır. Kadınların para karşılığı evlendirilmesi, çok eşli evliliğin yaygınlaşması, kadınların seks işçiliğine yönlendirilmesi veya çocuk yaştaki kızların evlendirilmesi bu başlık altında sayılabilir (UNHCR, 2014b: 62). Mazlum-Der'in (Mazlum-Der, 2014: 34) Suriyeli kadınlar üzerine yaptığı araştırma, Suriyeli kadınlar ile evliliklerin ticarete dönüştüğünü, bazı kişilerin komisyon karşılığı Suriyeli kadınlar ile evlenmek isteyenlere aracılık yaptığını gözler önüne sermektedir. Yine aynı araştırma daha iyi bir yaşam vaadi ile Suriyeli kadınların seks işçiliğine zorlandığının da altını çizmektedir (Mazlum-Der, 2014: 37-38).

Suriyelilerin barınma, eğitim ve çalışma haklarındaki sorunlar ayrı ayrı ele alınsa da aslında sorunların iç içe geçtiğinin de altını çizmek gerekir. Örneğin barınma yardımı almayan kişiler çalışma hakkına da sahip olamadığından kaçak yollardan iş piyasasına dahil olmak zorunda kalmaktadır. Artan talep sebebiyle kira ücretlerinin de yükseldiği göz önünde bulundurulursa barınma ihtiyacının karşılanmasının gelir getiren bir işte çalışmadan mümkün olmadığı aşıkardır. Yasal olarak çalışma hakkı bulunmayan Suriyelilerin, çocuklarının da eğitim almak yerine aile gelirine katkıda bulunmak için çocuk işçi olarak çalışmakta veya sokaklarda dilenmektedir. Bu koşullar altındaki Suriyelilerin durumları iyileştirilmeye çalışılırken aslında bütünsel bir yaklaşım geliştirilmesi gerekmektedir.

Suriyelilerin durumunu incelerken değinilmesi gereken bir diğer husus da Suriyelilerin Türkiye'deki sosyal hizmetler ağına ve yerel halka entegrasyonu üzerinedir. Türkiye, Suriyelileri ülkeye kabul ettiği 2011 yılından beri Suriye'deki krizin geçici olacağı ve bu kişilerin ülkelere dönecekleri tahmini üzerine Suriyelilere geçici koruma sağlamıştır. Ancak Suriyelilerin Türkiye'de buldukları süre uzadıkça geçici koruma sağlanan kişilerin sosyal entegrasyonları da önemli ve asli bir konu olarak kamu kurumlarının gündemine gelmiştir. Hak ve hizmetlere sınırlı erişim sağlayabilen Suriyeliler açısından yaşanan olumsuzluklara yukarıda değinilmiştir. Diğer yandan da yerel halkın Suriyelilere yönelik bakış açısı üzerine yapılan çalışmalar, kalma süresi uzadıkça yerel halkın Suriyelilere yönelik olumsuz yargılar oluşturduğunu göstermektedir. Örneğin ASPB'nin Ocak 2015 tarihli 'Yerel Halkın Suriyeli Sığınmacılara Dair Algıları IV' isimli çalışması bu anlamda önemli bulgular içermektedir. Bahsi geçen rapora göre, 2015 yılının ilk yarısında yerel halkın yarısından fazlası Suriyeliler nedeni ile aldıkları sağlık hizmetlerinin, ekonominin, ev/iş yeri kiralalarının ve istihdamın olumsuz etkilendiğini belirtmektedir. Bu konuda önemli bir diğer husus ise bu rakamların 2013 yılına göre artış göstermiş olmasıdır (ASPB, 2015). HÜGO'nun yürüttüğü araştırma da benzer sonuçlar vermiştir. Bu çalışmaya göre, Türkiye ekonomisinin Suriyeliler yüzünden zarar gördüğü yönünde görüş bildiren vatandaşların oranı %70,8'dir (HÜGO, 2015: 26). 'Suriyeliler, buldukları yerlerde şiddet, hırsızlık, kaçakçılık, fuhuş gibi suçlara bulaşarak toplumsal ahlak ve huzuru bozmaktadır' ifadesine katılan vatandaşların oranı ise %62,3 olarak görülmektedir (HÜGO, 2015: 29). Genel olarak Suriyelilerin Türkiye'de kalmasının büyük sorunlara yol açacağını düşünen vatandaşların oranı ise %76,5'tir (HÜGO, 2015: 30). Bu durumda denilebilir ki Suriyelilerin uyumuna yönelik politikalar hem Suriyelilerin Türkiye'deki yaşam koşullarının iyileştirilmesi hem de toplumsal çatışmanın önlenmesi açısından önemlidir.

### 3.4 Uluslararası Dayanışma ve Türkiye

Kitlesele, özellikle de uzun süreli, mülteci hareketlerinin başarılı bir çözüme ulaştırılabilmesi için göç etmeye zorlanan kişilerin sorumluluğu prensip olarak uluslararası camia tarafından yalnızca krizin yaşandığı bölgedeki ülkelere yüklenmemelidir. Suriyeli mültecilerin korunmasında da sorumluluğun uluslararası paylaşımı bu prensibe göre oldukça önemlidir. Ancak bir önceki bölümde belirtildiği üzere Suriyeli mültecilerin sorumluluğu bölgedeki ülkelerin üzerine yüklenmiştir. Komşu ülkelerdeki durumun iyileştirilmesi için uluslararası dayanışma ve sorumluluk paylaşımı acil olarak arttırılmalıdır. Bu bağlamda, uluslararası sorumluluk paylaşımının iki ayağı: Mültecilerin bulunduğu komşu ülkelere yapılan finansal yardımların artırılması ve mültecilerin, insani kabul gibi politikalarla, üçüncü ülkeler arasında

paylaşılmasıdır. BMMYK'nın yeniden yerleştirme ve insani kabul programı 2013 yılında başlamıştır. Haziran 2015 itibari ile Orta Doğu, Kuzey Afrika ve Türkiye'deki Suriyelilerin 35.215'i bu program dahilinde yeniden yerleştirilmek üzere devletlerin değerlendirilmesi için belirlenmiştir (UNHCR, 2015g: 13). Bu bölgelerdeki toplam mülteci sayısının dört milyonu aştığı göz önünde bulundurulursa yeniden yerleştirmenin sorumluluk paylaşımında çok az bir rol oynadığı görülebilir.

2015 yılı için BMMYK kaynak geliştirme çalışmaları doğrultusunda komşu ülkelere yardım amaçlı toplam 1.342.533.176 ABD dolarına ihtiyaç olduğunu duyurmuştur. Ağustos 2015 itibari ile bu miktarın yalnızca %33'üne denk gelen 442.600.236 ABD doları toplanmıştır. Toplanan kaynaklar bölge ülkeleri arasında paylaşılmış ve Türkiye'nin payına ise yalnızca toplam paranın %7'si olan 34.737.698 ABD doları düşmüştür.

Tablo 5. BMMYK Bünyesinde 2015 Yılı İçinde Toplanan Kaynakların Ünelere Göre Dağılımı

Üneler	Ülke Nüfusu (2014)	Suriyelilerin Ülke Nüfusuna Oranı (%)	Kişi Başına Düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (2014) \$	Kaynak	Toplam Kaynağa Oranı (%)
Lübnan	4.510.301	24,6	10.139	177.161.833	40
Ürdün	<b>6.607.000</b>	<b>9,5</b>	<b>5.422</b>	<b>112.285.469</b>	<b>25</b>
Irak	34.278.364	0,7	6.432	37.538.813	8
<b>Türkiye</b>	<b>75.837.020</b>	<b>2,5</b>	<b>10.542</b>	<b>34.737.698</b>	<b>8</b>
Mısır	83.386.739	0,15	3.436	21.084.975	5
<b>Bölgesel</b>				<b>59.791.448</b>	<b>14</b>
<b>Toplam</b>				442.600.236	<b>100</b>

Kaynak: UNHCR, (2015b) Syria Situation 2015: 3

Tablo 5'te de görüldüğü üzere 2015 yılı içinde BMMYK tarafından toplanan kaynaklardan en çok yararlanan ülke 177.161.833 ABD doları (%40) yardım alan Lübnan olmuştur. Lübnan, Suriyelilerin ülke nüfusuna oranı açısından bakıldığında da Suriyelilerin en yoğun olarak yaşadığı (%24,6) ülkedir. Kişi başına düşen gayri safi milli hasıla ise 10.139 Amerikan dolarıdır. İkinci sıradaki Ürdün 112.285.469 ABD doları (%25) pay almıştır. Ürdün'deki Suriyelilerin nüfusa oranı %9,50'dir ve ülkede kişi başına düşen gayri safi milli hasıla 5.422 Amerikan dolarıdır. Lübnan ve Ürdün'ü 37.538.813 ABD doları (%8) yardım alan Irak ve 34.737.698 ABD doları kaynak aktarılan (%4,7) Türkiye takip etmektedir. Irak ve Türkiye'ye yapılan uluslararası yardımın toplam kaynağa oranı neredeyse eşittir (%8). Türkiye'de Suriyelilerin nüfusa oranı %2,5 iken Irak'ta bu oran %0,7'dir. Ancak Irak kişi başına düşen gayri safi milli hasıla açısından Türkiye'nin gerisinde kalmaktadır. Irak'ta kişi başına düşen gayri safi milli hasıla 6.432 Amerikan doları iken Türkiye'de bu rakam 10.542 Amerikan dolarıdır. Mısır'da ise Suriyelilerin ülke nüfusuna oranı %0,15, kişi başına düşen gayri safi milli hasıla 3.436 Amerikan dolarıdır ve toplanan kaynakların %4,7'si Mısır'a aktarılmıştır. Türkiye'ye, toplanan kaynakların yaklaşık olarak %8'i gönderilmiştir. Bu durum Lübnan, Ürdün ve Irak gibi Suriyelilere ev sahipliği yapan ülkelerin ekonomik durumları ve altyapıları gereği Türkiye'den daha zor durumda olmaları ile açıklanabilir. Yine de denilebilir ki uluslararası yardım, Türkiye de dahil olmak üzere Suriye'ye komşu bütün ülkelerin Suriyelilere koruma sağlarken yaşadıkları zorlukları gidermekte oldukça yetersiz kalmaktadır.

Haziran 2015 itibari ile Türkiye'nin Suriyelilere uluslararası koruma sağlayabilmek için yaptığı harcamalar AFAD'ın verilerine göre 5.6 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. Suriyeli göç sorunuyla başedebilmesi için Türkiye'ye gönderilen uluslararası yardım ise 4 yıllık süreç içerisinde toplamda sadece 399 milyon ABD dolarıdır (AFAD, 2015b). Uluslararası sorumluluk paylaşımının bu tür göç dalgalarında yetersiz olması uluslararası sistemin yapısal bir problemidir. Uluslararası mülteci hukuku gereği finansal alanda veya yeniden yerleştirilmeler doğrultusunda yürütülen uluslararası sorumluluk paylaşımı bir zorunluluk değildir. Bu daha çok üçüncü ülkelerin takdirine bırakılan insani bir yardım kampanyası niteliğindedir. Her ne kadar kitlesel mülteci hareketlerinin en etkili çözümlerinden biri uluslararası sorumluluk paylaşımı olsa da, uluslararası toplum bu konuda gerekli adımları atmamaktadır.

Türkiye'ye yapılan uluslararası yardımların oldukça düşük seviyelerde kalmasının diğer bazı nedenlerine de burada değinmek yerinde olacaktır. Bunlardan ilki: Suriye krizinin başlangıcında Türkiye'nin Birleşmiş Milletler kapsamında yürütülen yardım kampanyalarının dışında kalmayı tercih etmesidir. Türkiye, Suriyelilere yönelik koruma politikalarını yürütürken başlangıçta BMMYK ile yalnızca kurulan kamplara çadır tedarik edilmesi ve geri dönüşlerin izlenmesi konularında iş birliği yapmıştır. Ancak krizin boyutları çoğalıp etkisi derinleştikçe Türkiye bu politikadan vazgeçmiş ve uluslararası yardım çağrıları yapmaya başlamıştır (Brookings, 2014: 38). Bunun yanı sıra, bir Türk yetkilinin Uluslararası Kriz Grubuna verdiği röportajda belirttiği üzere yardımların yapılmasında bağışçı ülkeler çok sıkı kriterler uygulamakta ve Türkiye de benzer bir şekilde yardımların dağıtılmasının kontrolünü elinde bulundurmak amacı ile sıkı kriterler uygulayarak yardımları kabul etmektedir (ICG, 2013: 13). Türkiye'deki kampların dünyadaki diğer benzerlerine nazaran standartlarının yüksek olması da dolaylı yoldan yardımları etkileyebilmektedir. Uluslararası medyaya da yansıyan 'mükemmel mülteci kampı' haberleri (McClelland, 2014) Türkiye'nin herhangi bir zorluk yaşamadan ve yardıma ihtiyaç duymadan Suriyelileri ağırladığı yönünde kamuoyu algısını oluşturmuş görünmektedir.

Türkiye'deki Suriyelilere yönelik yapılan yardımlar ile ilgili bir diğer konu da uluslararası veya yerel sivil toplum kuruluşlarının Suriyelilerin korunmasında oynadığı roldür. Özellikle de geçici barınma merkezleri dışında yaşayan Suriyeliler için yardımlara bağımlılığın yüksek oranda olması sivil toplum kuruluşlarının rolünü daha da önemli kılmaktadır. Bu konudaki en ayrıntılı bilgiye İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi'nin (İGAM) 2013 yılı sonunda yayınladığı 'Sivil Toplum Örgütlerinin Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler İçin Yaptıkları Çalışmalar ile İlgili Rapor' isimli araştırmada ulaşabilmekteyiz. Bahsi geçen raporda da görüldüğü üzere Suriyelilere yapılan yardımlarda daha çok inanca dayalı sivil toplum örgütleri aktif rol oynamaktadır. Hak savunucusu sivil toplum örgütleri ise savunuculuk, raporlama, izleme ve farkındalık faaliyetleri yürütmektedir. Az sayıdaki uluslararası sivil toplum örgütleri de acil gıda yardımının dışında kendi ihtisas alanlarında ihtiyaç sahiplerinin sorunlarını belirleme ve ihtiyaç sahiplerine yardım etme konusunda çabalamaktadır (İGAM, 2013: 13).

Sivil toplum kuruluşlarının etkili rol oynamasında yaşanan sorunlar bu örgütlerin hangi alanlarda nasıl çalışacaklarına dair bir düzenleme bulunmaması ve bu örgütlerin çalışma izni almalarının uzun ve karmaşık bir süreçte gerçekleşmesi olarak görülmektedir (İGAM,

2013: 19-21). Sivil toplum kuruluşlarının çalışma alanlarının genişletilmesi ve çalışmalarının kolaylaştırılması yönünde atılabilecek adımlar bu çalışmanın 'öneriler' başlıklı sekizinci bölümünde ayrıntıları ile incelenmiştir.

## YUGOSLAVYA KRİZİ VE ULUSLARARASI KORUMADA GEÇİCİ KORUMANIN YERİ

Günümüzde uluslararası koruma kapsamında geliştirilen geçici koruma rejimi doksanlı yıllarda Yugoslavya'daki savaştan kaçan Bosnalılar için Avrupa'da uygulanan geçici koruma rejimleri ile yakından ilişkilidir. BMMYK'nın da belirttiği üzere kitlesel göç hareketleri durumlarında uygulanacak olan geçici koruma, bu yıllarda Avrupa'da sistemli bir şekilde gelişmiştir (UNHCR, 1995). Nitekim daha sonraki yıllarda hazırlanan BMMYK raporlarının neredeyse tamamında Avrupa örneğine atıflarda bulunulmuştur. Avrupalı devletlerin birbirinden bağımsız ve farklı biçimlerde uyguladığı geçici koruma daha sonra 2001 tarihli Avrupa Konsey Yönergesi ile üye ülkeler için ortak bir geçici koruma rejimine evrilmiştir ancak bu Yönerge henüz uygulamaya konulmamıştır. Yönergenin kabul edildiği 2001 tarihinden sonra Avrupa'nın komşularında kitlesel göçe yol açacak bir durum yaşanmamış, kıta dışında yaşanan kitlesel göç durumlarında ise üye ülkeler Yönergenin uygulanması için bir öneride bulunmamıştır. Dolayısıyla geçici korumanın pratikte nasıl işlediğine dair inceleme yapmak için bu Yönergeden önce gerçekleşmiş olan Yugoslavya örneği daha yönlendiricidir.

Bir önceki bölümde değinildiği üzere Türkiye'de Uluslararası Koruma ve Yabancılar Kanunu hazırlanırken Avrupa Birliği mevzuatı ile uyumlu bir çalışma yürütülmeye çalışılmıştır. İltica ve Göç alanında Avrupa Müktesebatının Kabulüne İlişkin Ulusal Eylem Planı (GİGM, 2005) kapsamında, Türkiye'nin sığınma sisteminde Avrupa Birliği mevzuatı doğrultusunda reformlar yapılmıştır. BMMYK Türkiye Ofisinden emekli Çorabatır'ın da belirttiği gibi Türkiye'de Suriyelilere uygulanan geçici koruma rejimi de Avrupa menşelidir (T24, 2013). Gerek uluslararası korumadaki yeri gerekse de Türkiye'deki uygulamalar ile ilişkisi göz önüne alındığında eski Yugoslavya savaşıdan kaçanlara Avrupa'da uygulanan geçici koruma maddelerini incelemek yerinde olacaktır. Çalışmanın bu bölümünde öncelikle Yugoslavya krizi öncesinde uluslararası geçici korumanın nasıl şekillendiği incelenecek, daha sonra Avrupa'da uygulanan geçici koruma genel hatları ile ortaya konacak ve bu koruma biçiminin uluslararası mülteci hukuku ile ilişkisi açıklanmaya çalışılacaktır.

### 4.1 Yugoslavya Krizi Öncesi Geçici Korumaya Genel Bakış

Kitlesel göç hareketleri uluslararası mülteci hukukunda sorunlu bir yer teşkil etmektedir. 1951 Sözleşmesinin 1 (a) maddesinde tanımlanan mülteci statüsü politik sebeplerle –ırkı, dini, tabiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti, siyasal düşünceleri– zulme uğrayan veya zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korkan bireyleri kapsamaktadır. Mülteci statüsü belirleme işlemleri bireysel olarak yürütülmektedir. Kitlesel göç hareketleri ise çok sayıda başvurunun aynı anda yapılması sebebiyle bireysel işlemlerin yapılmasını zorlaştırabilmektedir. Diğer bir yandan da kitlesel harekete sebebiyet veren durumlar her zaman için 1951 Sözleşmesinde bahsedilen politik zulümler ile örtüşmeyebilmektedir (Akram&Rempel, 2004: 11).

Ancak tarihsel olarak mülteci hareketlerine baktığımızda kitlesel göçün bir istisna olmadığını görmekteyiz. Kitlesel olarak zorunlu yerinden edilmenin ilk örneklerinden birini 17. yüzyılda Protestan Huguenotların Fransa'dan sürülmesi ve İngiltere'ye sığınması oluşturmaktadır. Daha sonra 18. ve 19.yy'da Avrupa'da ulus-devletlerin güçlenmesi sürecinde İtalya, Almanya ve Fransa'dan mülteci grupların kitlesel olarak kıta içinde göç ettiğini görmekteyiz. Uluslararası

hukuk alanında mültecilerin korunması amacı ile atılan ilk adımlar Birinci Dünya Savaşında kitlesel olarak yerlerinden edilen ve sayıları iki milyonu bulan kitlesel mülteci hareketlerine bir çözüm bulmak için atılmıştır (Betts&Loescher, 2011: 7-8).

Hartman ve Perluss (1985-1986) modern dönemde kitlesel göç hareketlerini inceledikleri araştırmalarında, dünyanın dört bir tarafından yaşanan örneklere yer vermektedir. Avrupa, Afrika ve Asya'da yaşanan kitlesel mülteci hareketi örnekleri bu durumun bir istisna oluşturmadığına işaret etmektedir. Filistinli mülteciler 1948'den bu yana kitlesel olarak Orta Doğu'daki komşu devletlere sığınmış durumdadır (Quigley, 1998). Yakın zamanda 2003 Irak Savaşı sonrası Irak'tan kaçan milyonlarca mülteci hem Orta Doğu'daki hem de bölge dışındaki ülkelerde sığınma arayışı içine girmiştir (Stevens, 2013). Bu durumda aslında 1951 Sözleşmesinde bahsedilen mültecilik statüsü kısıtlı bir tanım ortaya koymaktadır denilebilir. Nitekim 2013 yılında BMMYK'nın yardım ettiği kişilerin yalnızca %29'u 1951 Sözleşmesi'nde tanımlanan mülteci statüsüne sahiptir (UNHCR, 2014-2015a: 5).

1951 Sözleşmesinin kısıtlılıklarının üstesinden gelmek amacıyla farklı adımlar atılmıştır. Bölgesel düzenlemelere baktığımızda, Afrika Birliği Teşkilatı Sözleşmesi (OAU, 1969: Madde 1 (2)) dış şiddet, işgal, yabancıların istilası veya kamu düzenini ciddi biçimde etkileyen olaylar sebebiyle ülkelerinden ayrılmak zorunda bırakılan kişileri de mültecilik kapsamına dahil etmiştir. Yine Latin Amerika'da Cartegana Bildirisi (1984: Madde 3) ile genel şiddet, yabancı saldırısı, iç çatışmalar, insan hakları ihlali gibi durumlardan kaçan kişiler de mülteci olarak kabul edilmiştir.

Uluslararası arenada ise Birleşmiş Milletler Genel Kurulu kararları (Karar no. 1673, 1961; Karar no. 2039, 1965) aracılığı ile BMMYK'nın yetki alanı kitlesel göç hareketlerini ve Sözleşme harici sebeplerle oluşan mültecilik durumlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Uluslararası hukuk alanında bir diğer gelişme ise geri göndermeme ilkesinin teamül hukuku özelliği kazanmasıdır. 2001 yılında 1951 Sözleşmesine taraf devletler geri göndermeme ilkesinin teamül hukuku özelliği kazandığını dolayısıyla Sözleşmeye taraf olmayan devletler üzerinde de bağlayıcı etkisi olduğunu belirtmiştir (UNHCR, MMSP/2001/09: başlangıç para. 4). Aynı ilkenin bölgesel sözleşmelerde, insan hakları hukukunda (İşkenceye ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme, Madde 3) ve devletlerin uygulamalarında gözleniyor olması bu tezi güçlendirmektedir. Birçok hukukçu ise geri göndermeme ilkesinin teamül hukuku özelliğinin yalnızca 1951 Sözleşmesinde tanımlanan mülteciler ile kısıtlı olmadığı, savaş ve genel şiddet mağdurlarını da içerecek şekilde kapsamının genişlediği şeklinde yorumlamaktadır (Goodwin-Gill, 1985-1986; Hartman&Perluss, 1985-1986; Egli, 2002: 166; Lauterpacht&Bethlehem, 2003).

Uygulamalara dönecek olursak kitlesel göç durumlarında devletlerin geçici olarak koruma sağlamasının eski ve yaygın bir yöntem olduğundan bahsedebiliriz. Perluss ve Hartman genişletilmiş geri göndermeme ilkesinin teamül hukuku özelliği kazandığını desteklemek amacı ile kitlesel göç durumlarında devletlerin uyguladığı geçici sığınma pratiklerinin ampirik bir analizini yapmaktadır. Bu analizde Perluss ve Hartman 1936 gibi erken bir tarihte İngiltere ve Fransa'nın İspanya iç savaşından kaçan kişilere geçici sığınma sağlamış olduğundan bahsetmektedir (1985-1986: 559-570). Daha sonraki yıllarda da dünyanın farklı bölgelerinde geçici sığınma örneklerine rastlandığının altını çizmişlerdir. Avrupa'dan bir diğer örnek, 1956

yılında Avusturya'nın, Macaristan'da yaşanan ayaklanmadan kaçan 100 binden fazla kişiye sağladığı geçici sığınmadır. Afrika'da bağımsızlık savaşları süresince kolonyal dönemin olumsuz etkileriyle birçok çatışma ve iç savaş yaşanmış ve bu savaşlardan kaçan mültecilere komşu devletlerde geçici sığınma sağlanmıştır. Yukarıda da değinildiği üzere Afrika Birliği Teşkilatı Sözleşmesi ile bu kişiler mültecilik statüsü kazanmıştır. Asya'ya dönecek olursak, Pakistan ve İran'ın 1980'lerde Afganistan'daki savaştan kaçanlara geçici koruma sağladığını görmekteyiz (Perluss ve Hartman 1985-1986: 559-570).

Güneydoğu Asya'daki kitlesel göç hareketleri ise uluslararası korumada geçici korumanın gelişmesi açısından önemlidir. 1970'lerde Vietnam ve Laos'tan komşu ülkelere gerçekleşen kitlesel akınlar literatürde 'bot insanları' olarak yankı bulmuştur. Bu dönemde uluslararası arenada görünürlüğü artan ve botlarla ülkelerinden kaçmaya çalışan mülteciler için iki ayaklı bir çözüm önerisi geliştirilmiş ve komşu devletlerde geçici sığınması sağlanan kişilerin zaman içinde üçüncü ülkelere yeniden yerleştirilmeleri öngörülmüştür. Dolayısıyla bu tip bir geçici koruma, sığınmacılar yeniden yerleştirilinceye dek, bir ara çözüm yolu olarak gelişmiştir (Kjaerum, 1994: 447-449). Bu açıdan, Güneydoğu Asya'da uygulanan rejim doksanlı yıllarda Yugoslavya'dan Avrupa'ya giden mülteciler veya günümüzde Suriyeliler için öngörülen geçici koruma rejiminden farklıdır. Güneydoğu Asya'daki kitlesel göç hareketi BMMYK Yönetim Kurulunun geçici koruma alanında ilk kararları çıkarması ile sonuçlanmıştır. Böylece geçici koruma uluslararası mülteci hukukunda ilk defa yer bulmuştur.

Bu doğrultuda 1979 tarihli ve 15 sayılı BMMYK Yönetim Kurulu kararı ile kitlesel bir akının sözü olduğu sığınma arayan kitlelere en azından geçici sığınma hakkının her zaman için verilmesi yönünde çağrıda bulunulmuştur. 1981 yılında ise 22 sayılı BMMYK Yönetim Kurulu Kararı ile kitlesel sığınma durumlarında sığınmacılara sığınma hakkı tanınmayacaksa en azından geçici sığınma sağlanması yönünde bir açıklama yapılmıştır.<sup>9</sup> Geçici koruma altındaki sığınmacılara minimum temel insani standartlara uygun davranılması gerektiğinin altı çizilmiştir. Bu standartlar arasında kamu sağlığı ve kamu düzeni yararına olmadıkça sığınmacıların hareket özgürlüklerinin kısıtlanmaması, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinde belirtilmiş olan temel kişisel haklardan yararlanabilmeleri, yiyecek, barınak ve temel temizlik ve sağlık konuları da dahil temel yardım ihtiyaçlarına erişimleri, aile bütünlüklerine saygı, refakatçileri bulunmayan çocukların korunması amacı ile uygun düzenlemelerin yapılması da bulunmaktadır.

Bu noktada BMMYK Yönetim Kurulu kararlarının uluslararası hukuktaki yerine bakmak önemlidir. Bu kararlar hukuki olarak devletler üzerinde bağlayıcı değildir. Ancak uluslararası mülteci hukukunun önde gelen isimlerinden James Hathaway'ın de belirttiği gibi BMMYK Yönetim Kurulu kararlarının ikna edici bir otoritesi bulunmaktadır (Hathaway, 2005: 114). Bu otoritenin kaynağı 1951 Sözleşmesinin 35. maddesidir. Buna göre taraf devletler BMMYK görevini yerine getirirken iş birliği yapmayı taahhüt etmektedirler. Dolayısıyla BMMYK'nın taraf devletlerin Yürütme Kurulu kararlarına uymaları konusunda sınıma yetkisi bulunmasa da bu kararların gözetilmesini beklemesi meşrudur.

9. BMMYK Yönetim Kurulu Kararı No. 22 (1981), II-A (1): Kitlesel sığınma durumlarında, sığınmacıların, ilk sığınma talebinde buldukları Devlet tarafından kabul edilmeleri gerekir; söz konusu Devlet onlara sürekli sığınma hakkı tanımayacaksa, en azından geçici sığınma vermeli ve aşağıda açıklanmış ilkeler doğrultusunda korunmalarını sağlamalıdır. Sığınmacıların, ırk, din, politik görüş, milliyet, menşe ülke ya da fiziksel yetersizlikler konusunda herhangi bir ayırım yapılmaksızın kabul edilmesi sağlanmalıdır.

## 4.2 Yugoslavya'da Savaş ve Bosna-Hersek'ten Avrupa'ya Göç

Soğuk Savaş sonrası yıllarda Bosna-Hersek, Hırvatistan, Makedonya, Karadağ, Sırbistan ve Slovenya Sosyalist Cumhuriyetlerinden oluşan Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti'nin dağılması ve devletlerin kendi bağımsızlıklarını ilan etmesi süreci kanlı çatışmalara sahne olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinin ardından 1946 yılında adı geçen ülkelerin topraklarından oluşan Yugoslavya Federal Halk Cumhuriyeti kurulmuş, 1963 yılında resmi adı Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti olarak değiştirilmiştir. Yugoslavya'nın dağılmadan önceki toplam nüfusu yaklaşık olarak 23.7 milyondur. Ükelere göre dağılımına baktığımızda Sırbistan'ın 9.8 milyon, Hırvatistan'ın 4.7 milyon, Bosna-Hersek'in 4.1 milyon, Makedonya'nın 2.1 milyon, Slovenya'nın 1.9 milyon ve Karabağ'ın 650 bin civarında nüfusa sahip olduğunu görmekteyiz. Federal hükümet tarafından yönetilen eski Yugoslavya'da, Başkanlık Konseyi (Presidential Council) hükümete başkanlık etmiştir. Başkanlık Konseyi'nin başkanlığı ise Federasyona bağlı cumhuriyetler ve özerk bölgeler arasında değişmiştir (Weller, 1992: 569).

Eski Yugoslavya'nın dağılma süreci Slovenya'nın Haziran 1991'de bağımsızlığını ilan etmesi ile başlamıştır. Slovenya'nın bağımsızlığı herhangi bir çatışma olmadan kabul edilmiştir. Ancak Hırvatistan'ın aynı yıl aldığı karar Hırvatistan'daki milliyetçi Sırp azınlığın karşıt silahlı kampanya başlatması ile sonuçlanmıştır. Hırvatistan'daki Sırp milliyetçilerinin temel amacı eski Yugoslavya sınırları içinde 'Büyük Sırbistan' idealini gerçekleştirmektir. Hırvatistan'ın yaklaşık üçte birini işgal eden Sırp milliyetçiler, bu bölgelerde Sırbistan Cumhuriyeti kurduklarını ilan ettiler (Sopf, 2001: 115).

Benzer olaylar Bosna-Hersek'in bağımsızlık ilan etmesi ile de yaşanmıştır. Bosna-Hersek Balkanlardaki en heterojen nüfusa sahip ülke olagelmıştır. Savaştan önce yaklaşık 4.4 milyon nüfusa sahip ülkenin %44'ünü Müslümanlar, %31'ini Sırlar, %17'sini Hırvatlar oluşturmaktaydı (Filice, Vincent, Adams&Bajramovic, 1994: 425). Henüz Bosna-Hersek'in bağımsızlığı tanınmadan önce, Bosna-Hersek sınırları içinde bulunan azınlık Sırp milliyetçiler, Yugoslavya Federasyonuna bağlı kalmak istediklerini, bağımsızlığın gerçekleştiği durumda ise Bosna-Hersek'ten ayrılarak kendi ülkelerini kurmak istediklerini açıklamıştır (Cousens, 1997: 790). Nisan 1992'de Bosna-Hersek'in bağımsızlığının Avrupa Topluluğu tarafından tanınması üzerine Bosna'daki azınlık Sırp milliyetçiler Bosna-Hersek sınırları içinde Sırp çoğunluk oluşturmak amacıyla işgal ve etnik temizlik kampanyası başlatmıştır. 1993 yılında da Bosna-Hersek'te bulunan milliyetçi Hırvat gruplar benzer bir etnik temelli silahlı çatışmaya girmiş ve işgal kampanyası başlatmıştır. Hırvat milliyetçilerinin başlattığı saldırı 1994 yılında sona ermiştir. Kasım 1995'te savaşan üç taraf arasında imzalanan Dayton Anlaşması ile de savaş sona ermiş ve Bosna-Hersek'in bağımsızlığı tanınmıştır (Cousens, 1997: 792).

Bosna-Hersek'teki silahlı çatışmalar ağır insan hakları ihlallerine sahne olmuştur. Bosna'daki Sırp Ordusu etnik temelli stratejik saldırılar ile işgal bölgelerinde planlı bir katliam ve sürgün etme politikası izlemiş ve Bosna etnik kökenine sahip insanları topraklarını terk etmeye zorlamıştır. Bu süreçte on binlerce insan toplama kamplarında ve toplu hapishanelerde tutulmuş, işkenceye maruz kalmış ve öldürülmüştür. Binlerce Bosnalı kadın topraklarını terk etmesi için zorlanmış, tecavüze uğramış ve cinsel sömürüye maruz bırakılmışlardır (AI, 1997: 4). UNHCR (1995), yerinden edilmelerin sebebi olarak Bosnalılara karşı yürütülen etnik temizlik kampanyasına işaret etmiş, hapsetme, işkence, tecavüz ve benzeri fiziksel

ve psikolojik yıldırma gibi insan hakları ihlalleri sonucu insanların göçe zorlandığının altını çizmiştir. 1993 yılında Bosna-Hersek hükümeti Yugoslavya Federal Cumhuriyeti hükümetine karşı Soykırım Suçunun Önlenmesine ve Cezalandırılmasına Dair Sözleşme'yi ihlal ettiği gerekçesi ile Uluslararası Adalet Divanı'nda dava açmıştır (ICJ, 1996: 597-598). Dava 2007 yılında sonuçlanmış ve Adalet Divanı Sırbistan'ın bahsi geçen Sözleşmenin soykırımı engelleme yükümlülüğünü ihlal ettiği yönünde karar vermiştir (ICJ, 2007: 471-475).

Büyük bir insani dramın yaşandığı Bosna'da savaşın başladığı 1992 yılında Bosna nüfusunun yarısı evlerini bırakarak kaçmak zorunda kalmıştır. Yaklaşık olarak 4.4 milyonluk nüfusa sahip ülkede yerlerinden edilenlerin sayısı 2.6 milyona ulaşmıştır. Yaklaşık olarak 500 bin kişi Bosna Hersek'e sınırı olan ülkelere kaçarken, sayıları 700 bine ulaşan Bosnalı Batı Avrupa ülkelerine sığınmıştır (Young, 2001: 783).

### 4.3 Avrupa'da Geçici Koruma Altındaki Bosnalılara Genel Bakış

Bosna-Hersek'ten gerçekleşen kitlesel göç hareketi İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Avrupa'da yaşanan en büyük göç dalgasını oluşturmuştur (Kamm, 1992). Bosnalı mülteci akınının, Avrupa'da mültecilere yönelik uluslararası koruma alanında daha kısıtlı politikaların üretilmeye başlandığı yıllara rastlaması Avrupa devletlerinin Bosnalılara yeterince koruma sağlayıp sağlayamayacağı sorusunu gündeme getirmiştir. Soğuk Savaş yıllarında Doğu Bloğu ülkelerinden kaçan ve Avrupa'ya sığınan kişilere cömert bir uluslararası koruma sağlayan Avrupa ülkeleri, 1970'lerde Üçüncü Dünya olarak da adlandırılan az gelişmiş ülkelere gelen mülteci sayısındaki artış ile Avrupa'da mülteci ve sığınmacı sayısını azaltmaya yönelik politikalar uygulamaya başlamıştır (Joly, 1999: 341).

29 Temmuz 1992 tarihinde BMMYK sponsorluğunda Eski Yugoslavya'daki İhtilafın Mağdurlarına İnsani Yardım Konusunda Uluslararası Toplantı (International Meeting on Humanitarian Aid to Victims of the Conflict in the Former Yugoslavia) düzenlenmiştir. Toplantıya 87 ülke temsilcisi, ilgili Birleşmiş Milletler organları, Avrupa Topluluğu Komisyonu, Avrupa Konseyi, Uluslararası Kızıl Haç Örgütü, Uluslararası Göç Organizasyonu ve Arap Ligi temsilcileri katılmıştır. Dönemin BM Mülteciler Yüksek Komiseri Sadako Ogata bu toplantıda Eski Yugoslavya'dan kaçan kişilere geçici koruma sağlanması konusunda acil çağrıda bulunmuş ve devletleri dayanışmaya davet etmiştir (UNHCR, 1992b: para. 13). Bu dönemde oluşturulan geçici koruma rejiminin temellerini;

- § Bosnalıların Avrupa ülkelerine kabulü,
- § geri göndermeme ilkesinin gözetilmesi,
- § geçici koruma süresince Bosnalıların insan haklarının (özellikle de 22 sayılı BMMYK Yönetim Kurulu kararında belirtilen) gözetilmesi,
- § Bosna-Hersek'teki savaş sonlandığında geri dönmeleri oluşturmaktadır (UNHCR, 1992a: para.13).

Çoğunluğu Batı Avrupa'da olmak üzere bir çok Avrupa ülkesi bu çağrıya olumlu bir yanıt vermiştir (UNHCR, 1997). Böylece sayıları yaklaşık olarak 700 bini bulan Bosnalılar Avrupa ülkelerinde geçici koruma altına alınmıştır.

Tablo 6. Mart 1997 İtbari ile Avrupa Ülkelerindeki Bosnalıların Sayıları

Ülkeler	Bosnalıların Sayıları
Almanya	345.000
<b>Avusturya</b>	<b>253.377</b>
İsveç	63.530
<b>İsviçre</b>	<b>26.667</b>
Hollanda	23.500
<b>Danimarka</b>	<b>22.810</b>
Fransa	15.000
<b>Norveç</b>	<b>12.000</b>
İtalya	8.430
<b>Birleşik Krallık</b>	<b>6.000</b>
Belçika	5.884
<b>Genel Toplam</b>	<b>782.198</b>

Kaynak: UNHCR, 1997: Fig. 5 .6 +++

BMMYK Mart 1997 verilerine göre 5 bin ve üzeri sayıda Bosnalıya ev sahipliği yapan ülkelerin gösterildiği bu tabloda, Batı Avrupa ülkeleri içinde en çok Bosnalıya Almanya ev sahipliği yapmıştır. Almanya'ya sığınan 345 bin Bosnalı Avrupa'daki toplam Bosnalı sığınmacı sayısının yaklaşık %60'ını oluşturmuştur. Almanya'ya, 253.377 Bosnalıya ev sahipliği yapan Avusturya ve 63.530 Bosnalıyı ülkeye kabul eden İsveç izlemektedir. Almanya, Avusturya ve İsveç'teki Bosnalılar toplam mülteci sayısının neredeyse %90'ını oluşturmuştur. Bosnalılara geçici koruma sağlayan diğer ülkeler sırasıyla şöyledir: Hollanda 23.500, Danimarka 22.810, Fransa 15 bin, Norveç 12 bin, İtalya 8.430, Birleşik Krallık 6 bin, Belçika 5.884 Bosnalıya geçici koruma sağlamıştır.

Uygulanan geçici koruma rejiminin ayrıntılarına geçmeden önce BMMYK'nın çağrısı ve Avrupa ülkelerinin verdiği olumlu yanıtın analizine odaklanmak yerinde olacaktır. BMMYK kitlesel mülteci hareketlerinde bireysel statü belirleme işlemlerinin uygulanmasının mümkün olmadığı gerekçesinden hareketle geçici koruma rejimi yönünde çağrıda bulunmuştur (UNHCR, 1992a: para.13). Daha sonra 1997'de yayınladığı raporda Avrupa'da uygulanan geçici korumanın avantajlarından temel olarak şöyle bahsetmiştir:

- § Hayatları ve özgürlükleri riskte olan çok sayıda kişiye anında güvenlik sağlamak ve uzun ve karmaşık bireysel statü belirleme işlemlerinin kaygılarını ortadan kaldırmak
- § Devletleri çok sayıdaki bireysel statü işlemlerini tamamlama zahmetinden kurtarmak
- § Savaş halindeki ülkeden kaçan insanlara güvenli bir ortam sağlama konusunda insani yardımın boyutlarını genişletmek
- § Uluslararası sorumluluk paylaşımını arttırmak (UNHCR, 1997).

Literatüre baktığımızda ise geçici korumanın BMMYK ve Avrupa ülkeleri arasında varılan bir siyasi uzlaşısı sonucu ortaya çıktığı görüşü hakimdir (Koser, 2007; Brochmann, 1997; Fitzpatrick, 2000; Gibney, 2000; Joly, 1998; Goodwin-Gill&McAdam, 2007: 336; Loescher, 2001: 315). Joly bu durumu kötünün iyisi senaryosu olarak tanımlamaktadır (1998: 50). Buna göre, Avrupalı devletlerin 1951 Sözleşmesi uyarınca veya başka herhangi bir şekilde Bosnalıları kabul etmeyeceği düşünüldüğünden BMMYK geçici koruma önerisine başvurmuştur. Avrupa devletleri açısından düşünüldüğünde, Bosnalılara, 1951 Sözleşmesinin öngördüğü mültecilik statüsünün verilmesi yerine geçici korumanın uygulanacak olması iki avantaj sağlamaktadır. Birincisi, Avrupalı devletler Bosnalıları ülkelere kabul ederek insani krize yardım etmiş olacak böylece de üzerlerinde oluşan kamuoyu baskısından kurtulacaklardır. İkincisi, Bosnalıları ülkelere kalıcı olarak kabul etmemiş olacaklardır. Goodwin-Gill ve McAdam da aynı doğrultuda geçici korumayı bir pazarlık olarak tanımlamış ve devletlerin çok sayıdaki kişiyi ülkelere kabul etme yükümlülüğünü kabul ederken 1951 Sözleşmesinin öngördüğü koruma ve sorumluluktan feragat ettiğinin altını çizmiştir (2007: 336).

#### 4.4. Avrupa'da Geçici Koruma ve 1951 Sözleşmesi

Avrupa'da uygulanan geçici koruma ve 1951 Sözleşmesinin öngördüğü koruma arasındaki ilişkiye değinmek önemlidir. Öncelikle belirtmek gerekir ki 1951 Sözleşmesinin aksine geçici koruma uluslararası hukuk metinleri ile belirlenmiş, devletler üzerinde bağlayıcılığı olan veya kapsamı açıkça belirlenmiş bir koruma biçimi değildir. Daha önce de belirtildiği üzere BMMYK raporları ve yine BMMYK Yönetim Kurulu kararları ile biçim verilmiş bir korumadır. Dolayısıyla geçici korumanın kapsamı devletlerin ulusal mevzuatları ile belirlenmektedir.

Geçici koruma altına alınan Bosnalılar bireysel statü belirleme sürecinden geçmemiş toplu halde sığınma elde etmişlerdir. Geçici korumanın sağlanması, sonlandırılması ve geçici koruma altındakilere sağlanacak hakların belirlenmesinde takdir yetkisi tamamen devletlere bırakılmıştır (Koser, 2007: 240). Bu durumda 1951 Sözleşmesi uyarınca mültecilik statü kazanmak üzere başvuruda bulunanların başvurusu dondurulmuş, ertelenmiş veya değerlendirmeye alınmamıştır. Bu konuda BMMYK sığınma başvurularının işleme alınması yönünde bir görüş bildirmezken Avrupa Mülteciler ve Sürgünler Konseyi bu başvuruların işleme alınması ve kişilerin daha güvenilir bir hukuki statü elde etmeleri gerektiğinin altını çizmiştir (Joly, 1998: 59). Daha sonra 1994 yılında BMMYK da geçici koruma altında geçen süre uzadıkça bu kişilerin daha belirli bir statüye geçirilmesinin daha yararlı olacağını belirtmiştir (UNHCR, 1994b: para. 50). 2001 yılında yayınlanan raporda da benzer bir bakış açısı ortaya koyan BMMYK geçici korumanın yalnızca tamamlayıcı nitelikte olduğunu belirtmiş ve makul bir süre geçtikten sonra sığınma başvurularının işleme alınmasını veya kişilerin daha kalıcı bir statüye geçirilmesi gerektiğini belirtmiştir (UNHCR, 2001c: para.16).

Avrupa devletleri arasında geçici koruma altındaki Bosnalılara uygulanan asgari standartlar ülkeden ülkeye değişiklik göstermiş, ancak hiçbir Avrupa ülkesinde tanınan haklar 1951 Sözleşmesinde öngörülen haklara ulaşmamıştır. BMMYK başlangıçta yalnızca 22 sayılı BMMYK Yönetim Kurulu kararında bahsedilen insan haklarının gözetilmesi gerektiğine işaret etmiş olsa da 1994 yılında yayınladığı Uluslararası Koruma Notunda (UNHCR, 1994b: para.50) kişilerin geçici koruma altında geçirdiği süre uzadıkça asgari standartların da zaman içinde iyileştirilmesinin faydalı olacağından bahsetmiştir.

Sığındıkları Avrupa ülkelerinde, Bosnalılara diğer mültecilere nazaran daha kısıtlı haklar tanınmıştır. Bu durumun gerekçesi olarak da Bosnalıların sığındıkları ülkelerde kalıcı olarak bulunamaları gösterilmiştir. Diğer bir deyişle, Avrupalı ev sahibi ülkeler Bosnalıların, Bosna-Hersek'teki savaş biter bitmez kendi ülkelerine geri döneceği varsayımı ile hareket etmişlerdir. Bu doğrultuda Gibney (2000: 689) geçici korumayı, devletlerin kişilerin menşei ülkelerindeki krizin kısa bir sürede sona ereceği üzerine oynadıkları bir kumar olarak değerlendirmektedir. Bu durumda Avrupa'da geçici koruma geri dönme, entegrasyon ve üçüncü bir ülkeye yerleştirme olarak belirlenen üç kalıcı çözümden yalnızca geri dönmeyi hedefleyen bir koruma biçimi olarak ortaya çıkmıştır. Ancak BMMYK'nın (UNHCR, 1997) de değindiği üzere geçici koruma sonsuza değin uzatılmamalı, süre uzadıkça diğer kalıcı çözümler de masaya yatırılmalıdır. Daha sonraki yıllarda BMMYK raporlarında sıklıkla değinildiği üzere geçici koruma 1951 Sözleşmesine bir alternatif oluşturmamalı, yalnızca geçici bir süreliğine tamamlayıcı ve pragmatik bir çözüm yolu olarak görülmelidir (UNHCR, 2001c: para.50, UNHCR, 2014c: para. 3).

Sağlanan korumanın sonlandırılması konusunda da 1951 Sözleşmesi ve geçici koruma farklılaşmaktadır. 1951 Sözleşmesi 1 (c) maddesi gereği Sözleşmenin hükümleri, mülteciler kendi ülkelerine kendi isteği ile geri dönüş yaptığında, üçüncü bir ülkenin vatandaşlığını kazandığında veya mülteci olarak tanınmasını gerektiren koşullar ortadan kalktığında geçersiz olmaktadır. Ancak geçici korumanın kaldırılması uluslararası bir Sözleşmeyle belirlenmemiş, geçici koruma sağlayan devletlerin inisiyatifine bırakılmıştır. Bu doğrultuda European Council on Refugees and Exiles (ECRE) Bosnalılara uygulanan geçici korumanın, Sözleşmenin 1 (c) maddesine uygun bir şekilde sonlandırılması yönünde görüş bildirmiştir (ECRE, 1996: para.13). Aynı zamanda geçici koruma sonlandırılırken bu kişilere sığınma başvurusu imkânı tanınması gerektiği belirtmiştir. Uluslararası Af Örgütü de savaş sonrası Bosna-Hersek'e geri dönüşleri incelediği raporunda, geçici korumanın kişilerin etkili ve kalıcı çözümlere ulaşma hakkı önünde bir engel teşkil etmemesi gerektiğini vurgulamış, devletlerin sığınmacılara karşı yükümlülüklerini yerine getirmesi gerektiğinin altını çizmiştir (AI, 1997: para.13).

#### 4.5. Avrupa'da Geçici Koruma ve Türkiye

Bu çalışmada vaka incelemesi olarak Bosna-Hersek'teki savaştan kaçanlara Avrupa'da uygulanan geçici koruma rejimlerinin seçilmesi iki örnek arasındaki benzerliklere dayanmaktadır. Öncelikli olarak önemli olan geçici koruma altındakilerin sorumluluğunun BMMYK'ya devredilmemiş olması ve devletlerin ulusal mevzuatlarında yapılan değişiklikler ile devlet eliyle bir koruma sağlanmış olmasıdır.

Bunun yanı sıra, Avrupa'da şekillenen geçici korumanın günümüzde uluslararası koruma alanında geçerliliği olan geçici korumanın temelini oluşturması da önemlidir. BMMYK, diğer uluslararası organizasyonlar ve insan hakları örgütleri geçici korumanın hukuki yönlerine dair görüş bildirirken Bosna-Hersek örneğine sıkça başvurmaktadır. Nitekim daha önce de belirtildiği üzere Türkiye mevzuatında yer alan geçici koruma Avrupa menşelidir.

Avrupa ülkeleri arasından Almanya, İsveç ve Hollanda örnekleri üzerinde durulacaktır. Almanya örneği hem en fazla sayıda Bosnalıya geçici koruma sağlamış olması hem de diğer ülkelere nazaran daha kısıtlı asgari standartlar sağlamış olması açısından seçilmiştir. İsveç en liberal koruma rejimini uygulayan ülke olarak karşımıza çıkmakta ve Almanya'nın aksine liberal bir örneği inceleme fırsatı sağlamaktadır. Hollanda ise uyguladığı aşamalı olarak artan asgari standartlar politikası ile bir üçüncü örnek inceleme fırsatı sunmaktadır.



## ALMANYA ÖRNEĞİ

Çalışmanın bu bölümünde doksanlı yılların başlarında Bosna-Hersek'teki savaştan kaçarak Almanya'da sığınma arayan kişilere sağlanan geçici koruma incelenecektir. Vaka incelemesinde seçilen ülkelerden biri olmasının temel sebebi Almanya'nın Avrupa ülkeleri arasında oransal ve sayısal olarak en çok Bosnalıya ev sahipliği yapmış olmasıdır. Avrupa'ya sığınan Bosnalılara sağlanan korumada sorumluluk üstlenen Almanya bu cömertliğine karşın Bosnalıların sosyal hak ve güvencelerini en çok sınırlayan ülkelerden biri olmuştur. Bu yönden bakıldığında Almanya örneğinin incelemesi yapılırken hak ve hizmetlere erişimin kısıtlanmasına yönelik yapılan eleştirilere de yer verilmesinin geçici koruma ve uluslararası hukuk arasındaki bağlantıyı görmek açısından da yararlı olacağı düşünülmektedir.

Geçici koruma rejiminin ayrıntılı bir incelemesini yapabilmek için öncelikle Almanya'nın sığınma sisteminin bir analizi yapılacak, doksanlı yıllarda uygulanan kısıtlı göç politikalarının genel bir tablosu çizilecektir. Bosna-Hersek'ten kaçan kişiler için yapılan hukuki düzenlemeler çizilen bu genel çerçevede içerisinde konumlandırılacaktır. Almanya mevzuatında mülteci statüsü, sığınmacı statüsü ve geçici koruma sağlanan Bosnalıların statüsü karşılaştırmalı olarak incelenecektir. Geçici korumanın ayrıntıları üzerinde durulurken özellikle iş piyasasına, sağlık ve eğitim haklarına erişim konuları üzerinde durulacaktır.

Almanya vaka incelemesinin ayrıntılarına geçmeden önce belirtilmesi gereken husus çalışmanın tarihselliği üzerinedir. Yapılan incelemeye konu olan zorunlu göç ve geçici koruma 1990'lı yıllarda yaşandığından Almanya ulusal mevzuatı incelenirken veya mülteciler ve geçici koruma altındakilerin karşılaştırılması yapılırken o yıllarda geçerli olan kanunlar ve uygulamalar baz alınacaktır. Daha sonra değinilen konuların Avrupa Birliği üye ülkelerinin sığınma mevzuatlarını uyumlu hale getirme sürecinde çıkarılan 2001 tarihli Avrupa Konseyi Geçici Koruma Yönergesi ile karşılaştırması yapılarak daha güncel bir yorumlama yapılması hedeflenmektedir. Avrupa Konseyi Yönergesi doksanlı yıllarda Bosnalılara uygulanan geçici koruma rejimlerinden elde edilen tecrübe ile hazırlanmıştır. Dolayısıyla yapılan karşılaştırma Bosnalılara uygulanan geçici koruma rejimlerinin eksikliklerini ve eleştirilen alanlarını görme imkânı sunacaktır.

### 5.1. Almanya'nın Sığınma Sistemine Genel Bakış: 1993 Öncesi Dönem

Almanya'nın siyasal sistemi anayasal parlamenter demokrasidir. Federal devlet 16 özerk Eyaletin (Lander) toplamından oluşmaktadır. Göç politikalarının belirlenmesinde Parlamento ve Federal Hükümet belirleyici olsa da, Eyaletlerin özellikle de yasaları uygulama, mahkemelerin işleyişi, eğitim, çevre ve sosyal yardımlar konularında özerkliği bulunmaktadır (US Senato, 1995: 869). Dolayısıyla, göç politikalarının yürütülmesinde eyaletlerin yetki alanlarındaki özerklik göz önünde bulundurulmalıdır.

Neumann'ın da belirttiği üzere Almanya'da mülteci hukukunun tartışılması hukukun kaynaklarının karmaşık yapısı dikkate alınarak yapılmalıdır (1994: 155). Bu kaynaklar temel olarak 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Duruma Dair Sözleşme (1951 Sözleşmesi) ve 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Protokol, geri göndermeme ilkesi, 1950 tarihli Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme ve

1949 Anayasasıdır. Almanya 1951 Sözleşmesini 1 Aralık 1953 tarihinde tasdik etmiş, 1967 Protokolüne ise 5 Kasım 1969 tarihinde katılmıştır (UNHCR, 2015h).

1951 Sözleşmesi 1 (a) maddesi kapsamında, menşei ülkelerinde ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri sebebiyle haklı zulüm korkusu yaşayan kişiler Almanya'da mülteci statüsü elde etmektedir. Bu statü Yabancılar Kanunu 51 (1) maddesi ile ulusal mevzuata dahil olmuştur. 1951 Sözleşmesinin 33. maddesinde bahsi geçen geri göndermeme ilkesi de Almanya'da uygulanmaktadır. Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşmesinin 3. maddesi de Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından yabancıların kötü muamele ile karşılaşacağı yerlere geri gönderilmemesi yönünde yorumlanmıştır (Ahmed v. Austria, 1996) ve Almanya da bu yorumu kabul eden ülkeler arasındadır. Uluslararası sözleşmelerde tanınan mültecilik statüsünün yanı sıra 1949 Anayasasının 16 (a) maddesi de Almanya'da liberal bir sığınma politikası ortaya koymaktadır. Buna göre, politik sebeplerle zulme maruz kalan kişiler sığınma hakkına sahiptir. Bu kişiler Almanya topraklarında sığınma başvurusu yaptıkları takdirde mülteci statüsü kazanmaktadırlar.

1970'lerin sonuna değin Almanya'nın sığınma sisteminin özellikle de Anayasasının 16 (a) maddesi uyarınca liberal bir çizgide kaldığından bahsedebiliriz. Bosswick, politik sebeplere bağlı sığınma hakkının anayasal korumaya alınmasının temel amacının yürütmenin göç politikaları üzerindeki etkisini azaltmak olduğunu söylemektedir (2000: 44-45). Ayrıca, Nazi devletinin uyguladığı totaliter politikaların etkisinin bu önlemin alınmasında tetikleyici olduğundan bahsetmektedir. Buna göre, Nazi döneminin tekrarlamaması için sığınma hakkında açık bir şekilde anayasal güvence sağlanmıştır. 1950'li ve 1960'lı yıllarda sığınma başvurularının genellikle komünist rejimle yönetilen Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinden kaçan kişilerden oluşması ve sayılarının 5 bin gibi düşük bir seviyede kalması da liberal politikaların sürdürülmesini kolaylaştırmıştır. Graf, bu liberal politikaların yalnızca fedakarlıktan kaynaklanmadığını belirtmiş ve Almanya'nın, yabancıların ve mültecilerin sağladığı ucuz iş gücünden yararlandığının altını çizmiştir (1999-2000: 126). Nitekim İkinci Dünya Savaşında yıkılan ülkenin yeniden yapılandırılması sürecinde göçmenlerin sağladığı işgücünün payı büyüktür.

Yine de şunu belirtmek gerekir ki politik zulüm durumlarında sığınma hakkı liberal bir biçimde tanımlansa da genel olarak Almanya'nın göç politikaları bir 'göç ülkesi' olmamak üzerine kuruludur (Dörr&Faist, 1997: 404). Bu bağlamda, Alman vatandaşlığı kazanmak soy temellidir. Vatandaşlığı kazanabilmenin koşulları kalıcı ikamet izni, kültürel asimilasyon, en az 10 yıldır Almanya'da yasal olarak ikamet etmek ve yetkililer tarafından çıkarılan başvuru sahibinin vatandaşlık kazanmasının kamu yararına olduğu kararıdır (Thouez, 1998: 92). 1955-1973 yılları arasında Almanya'da çalışmak üzere ülkeye getirilen yabancı işçilerin de Almanya'da kalış süreleri başlangıçta geçici olarak tasarlanmıştır (Dörr&Faist, 1997: 404).

1970'lerin sonundan itibaren Asya, Afrika ve Türkiye kökenli sığınma başvurularının sayısı arttıkça Almanya'nın liberal sığınma sistemi ülkede tartışmalara yol açmaya başlamıştır (Neumann, 1994: 156). 1977 yılında Avrupa dışından gelen sığınmacıların sayısı 14 bine yükselirken 1980 yılında Türkiye'de yaşanan askeri darbenin de etkisiyle bu sayı 92 bine ulaşmıştır (Bosswick, 2000: 45). 1980'ler boyunca da Avrupa dışından gelenlerin sayısı artış göstermiştir.

1990 yılında Soğuk Savaşın sona ermesi ile beraber Doğu ve Batı Almanya arasındaki duvar yıkılmış, Almanya devleti Ekim 1990'da yeniden birleşmiştir. Birleşmenin Avrupa'da göç hareketleri üzerinde önemli bir etkisi olmuştur. Bir yandan Orta Avrupa ülkelerindeki Alman kökenli etnik gruplar birleşmenin ardından Almanya'ya gelirken diğer bir yandan da eski Doğu Almanya vatandaşları eski Batı Almanya'ya göç etmiştir (Bosswick, 2000: 47). Göç dalgası ve birleşme ülkede bir ekonomik durgunluğa ve gerilemeye de yol açmıştır. Bu koşullar altında, Alman etnik kökenine sahip kişilere Almanya vatandaşlığı hakkı tanınırken, Avrupa dışından gelen yabancılara yönelik öfke ve rahatsızlık ise artmıştır. Artan yabancı karşıtlığı söylemi yabancılara barınma imkânlarını ve devletin sağladığı yardımları sömürdüğü gibi gerekçelere dayandırılmıştır (HRW, 1995; Graf, 1999-2000: 127). Amerika Birleşik Devletleri'nin 1995 tarihli raporunda da yabancılara yönelik şiddet ve taciz olaylarının belirtildiği 1995 yılında da gözlemlendiğinin altı çizilmiştir (US Senato, 1995: 869).

Soğuk Savaş boyunca Almanya diğer Batı Avrupa ülkeleri gibi Doğu Bloğu ülkelerinden kaçan sığınmacılara liberal politikalar uygulamış ancak Soğuk Savaş sonrası dönemde Avrupa dışından gelen sığınmacıların sayısındaki artış ile kısıtlayıcı önlemler almaya başlamıştır. 1980'li yıllardan itibaren Parlamentoda Anayasa'da tanınan sığınma hakkının kısıtlanması yönünde çağrılar yapılmıştır. Örneğin Bavaria, Baden ve Württemberg eyaletleri sığınma hakkının kişisel hak kapsamından çıkartılarak kurumsal garanti kapsamına alınması yönünde çağrılarda bulunmuştur.<sup>10</sup> Ekim 1991'de Federal İçişleri Bakanı Wolfgang Schauble Anayasa'nın sığınma hakkı tanıyan 16 (a) maddesinde değişikliğe gidilmesi önerisinde bulunmuştur. Şubat 1992'de Hristiyan Demokrat Birliği ve Hristiyan Sosyal Birliği bu değişiklikler yönünde kanun tasarısı sunmuştur. Ancak bu öneriler için Parlamento'da gerekli çoğunluk sağlanamamıştır. Başından beri sığınma sisteminin sınırlandırılmasına karşı çıkan Ancak 1992 yılına gelindiğinde, Sosyal Demokrat Parti ve Özgür Demokrat Parti gibi başından beri değişikliğe karşı çıkan partiler, sığınmacı sayısının 250 bini aşması ve ülkede yabancı karşıtlığının giderek artması ile birlikte değişiklikler konusunda hükümetle uzlaşmak zorunda kalmıştır. Aralık 1992 tarihinde Parlamentoda sığınma sistemine getirilmesi gereken reform paketi konusunda uzlaşa sağlanmıştır (Wallenschlager&Schraml, 1994: 298-299).

## 5.2 Almanya'nın Sığınma Sistemine Genel Bakış: 1993 Reformları

Hükümet ve muhalefetin uzlaşa paketinde temel olarak iki değişiklik bulunmaktadır. Bunlardan ilki Anayasa'nın 16 (a) maddesinde tanınan sığınma hakkına getirilen kısıtlamalardır. İkinci olarak ise savaş veya iç savaş durumlarından kaçan kişiler için ayrı bir sığınma prosedürünün ulusal mevzuata dahil olması tasarlanmıştır. 1993 yılında uygulamaya konan bu değişiklikler Bosna-Hersek'ten kaçan kişilerin hukuki statülerinin belirlenmesinde de önemli bir rol oynamıştır.

Anayasa'da yapılan değişiklikte 16 (a) maddesinde belirtilen politik sebeplerle zulme maruz kalan kişiler sığınma hakkına sahiptir cümlesi korunmuştur. Ancak takip eden paragraflarda bu hakta kısıtlamalar getirilmiştir. 16 (a) maddesinin 2. paragrafı Federal Almanya Devletine, Avrupa Topluluklarından veya 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmeye ve Avrupa

10. Ayrıntılar için bkz. Bavaria in Bundesratsdrucksache (BR-Drs.) 175/90; Baden-Württemberg, BR-Drs. 684/90, 71/92, 625/92. aktaran Wallenschlager, M. & Schraml, A. (1994) *The Basic Right of Asylum in Germany After the Reform of 1993. Polish Yearbook of International Law* 21, s. 298.

İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına Dair Sözleşmeye taraf, Almanya'nın komşularının da dahil olduğu, üçüncü ülkelere giriş yapan kişilerin sığınma hakkından yararlanamayacağından bahsetmektedir. Yabancılar Kanununun (1993) birinci ekinde güvenli üçüncü ülkeler Finlandiya, Norveç, Avusturya, Polonya, İsveç, İsviçre ve Çek Cumhuriyeti olarak belirlenmiştir. Anayasa'nın 16 (a) maddesinin 3. paragrafı ise Parlamentoda belirlenen güvenli ülkelere politik zulüm, insanlık dışı veya aşağılayıcı cezalandırma veya muamele olmadığına karar verilebilmesinin önünü açmaktadır. Bu ülkelere gelen yabancılar aksini ispatlamadığı sürece zulme uğramamış kabul edilecektir. Yabancılar Kanununun ikinci ekinde ise bu ülkeler Bulgaristan, Gambiya, Gana, Polonya, Romanya, Senegal, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan olarak sıralanmıştır (Davy, 1995: 73). Böylece Almanya'nın bütün komşuları güvenli üçüncü ülke statüsü elde etmiş, bu ülkelere Almanya'ya giriş yapan kişilerin sığınma hakkı üzerine sınırlamalar getirilmiştir.

Anayasa'da belirlenen politik zulme bağlı sığınma hakkına dair bir diğer sorun ise politik zulüm ile ne kastedildiğidir. Federal Anayasa Mahkemesinin kararları uyarınca politik zulüm yalnızca devletler veya devletlerin cesaretlendirdiği veya tasvip ettiği özel kişiler tarafından uygulanan durumlar için geçerlidir. Devletlerin topraklarının bir kısmında veya tamamında kontrolü kaybettiği durumlarda ise devlet eliyle gerçekleşen eylemler de dâhil olmak üzere hiç bir eylem politik zulüm kapsamına girmemektedir. Dolayısıyla savaş ve iç savaş gibi devletin kontrolü kaybettiği durumlarda, bu bölgelerden kaçan kişiler için Anayasa'nın öngördüğü politik zulme bağlı sığınma hakkı tanınmamaktadır (Neumann, 1994: 165-166). Partiler arası sığınma paketinin bir parçası da bu savaş ve iç savaş durumlarından kaçan kişilere yönelik ayrı bir geçici sığınma hakkının tanınması üzerine olmuştur.

1 Temmuz 1993'te Yabancılar Kanunu'nda yapılan değişiklik sonucu, 32 (a)<sup>11</sup> maddesi uyarınca savaş ve iç savaş durumlarının yaşandığı yerlerden kaçan kişilere Almanya'da geçici olarak ikamet izni tanınmıştır (Aufenthaltbefugnis). Aynı madde geçici korumanın sağlanması için Federal Hükümetin ve Eyaletlerin mutabık kalmasını gerektirmektedir (Wallenschlager & Schraml, 1994: 300). Diğer bir deyişle Eyaletler ve Federal Hükümet bir anlaşmaya varamazsa savaş ve iç savaş durumlarından kaçan kişiler bu izinden yararlanamayacaktır. Geçici koruma statüsü kazanan kişilerin Almanya'da ayrı bir sığınma başvurusu yapması engellenmiştir (Sığınma Prosedürü Kanunu 14 (3) maddesi).<sup>12</sup> Daha önce sığınma başvuru yapmış ancak geçici sığınma statüsü kazanmış kişilerin başvurusunun geçici korumanın devam ettiği süre boyunca durdurulması öngörülmüştür (Sığınma Prosedürü Kanunu 32 (a)). Aynı madde ile geçici koruması sona erdiği halde bir ay içerisinde sığınma başvurusunun tekrar işleme alınması konusunda yetkili merci olan Federal Ofise bildiriye bulunmayan kişilerin başvurusunun ise iptali söz konusu olmuştur.<sup>13</sup>

11. Yabancılar Kanunu Madde 32 (a) paragraf 1: Savaş veya iç savaş bölgelerinden gelen yabancıların Federal Almanya'da geçici bir süre için kalabilmelerine ilişkin Federal Hükümetin ve Eyaletlerin mutabık kalmaları sonucu, en yüksek eyalet makamı bu yabancılara geçici bir süre geçerli olan istisnai oturma izni verilmesine ve bu izni uzatılmasına karar verir.

12. Sığınma Prosedürü Kanunu Madde 14 (3): Savaş veya iç savaş mülteci olarak Yabancılar Kanunu 32 (a) Maddesi uyarınca istisnai oturma izni sahibi olan yabancılar sığınma başvurusu yapamazlar.

13. Sığınma Prosedürü Kanunu Madde 32 (a): 1) Sığınma başvurusu yaptıktan sonra, Yabancılar Kanunu 32 (1) maddesi uyarınca istisnai oturma izni verilen yabancıların sığınma prosedürü, istisnai oturma izni sürdüğü süre boyunca durdurulur. Prosedürün durdurulduğu süre boyunca yabancıların hukuki statüsü bu kanun ile belirlenmez. 2) Yabancı, istisnai oturma izninin sona ermesini takiben 1 ay içinde sığınma prosedürüne devam etme niyetini Federal Ofise bildirmese, sığınma başvurusu iptal edilir.

### 5.3 Bosnalıların Almanya'ya Kabul Edilmesi

Bosna-Hersek'te yaşanan savaştan dolayı Avrupa'ya Bosnalı göçü başladığında Almanya ve İsviçre Bosnalılara yönelik vize uygulaması getiren ilk ülkeler olmuştur (Davy, 1995: 62). Nisan 1992'de bu iki ülkenin vize şartı getirmesi Avrupa genelinde bir vize rejimi uygulamasını tetiklemiş ve Bosnalılar sığınacak ülke bulmakta zorlanmıştır. Daha önce ayrıntıları ile bahsedildiği üzere, 29 Temmuz 1992'de BM Mülteciler Yüksek Komiseri Sagato Odaka, Avrupa devletlerine Bosnalılara en azından geçici koruma sağlanması konusunda çağrıda bulunmuştur.<sup>14</sup> Almanya'nın vize şartının ve Bosnalıları geri çevirmesinin uluslararası kamuoyunda sertçe eleştirildiği (Kinzer, 1992) bu dönemde, Almanya da diğer Batı Avrupalı ülkeler gibi geçici koruma çağrısına olumlu yanıt vermiştir.

Almanya'nın olumlu yanıtı genel bir çerçevede değerlendirilecek olursa diğer Batı Avrupalı devletler ile benzerlik göstermektedir. Bosna-Hersek'te yaşanan insani krizin boyutlarının artması, medyaya yansması ve uluslararası kamuoyunda insani yardım yapılması yönünde kanı oluşması devletlerin üzerinde Bosnalıları ülkelerine kabul etmesi konusunda baskı oluşturmuştur. BMMYK'nın geçici koruma çağrısı mülteci statüsü tanınmadan bir koruma sağlanmasının önünü açtığından Batı Avrupalı ülkeler bu çağrıya olumlu yanıt vermiştir. Almanya'nın öznel durumuna baktığımızda ise mültecilik statüsü yerine geçici korumanın tercih edilmesinde, ülkede yaşanan ekonomik gerileme ve yabancı karşıtlığının da rol oynadığından bahsetmek mümkündür (Koser, Walsh&Black, 1998: 530).

Batı Avrupalı ülkelerin geçici koruma sağlamayı kabul etmesinin ardından Almanya, ülkeler arası sorumluluk paylaşımı yapılması ve kota sistemi doğrultusunda Bosnalıların Avrupa ülkeleri arasında paylaşılması konusunda öneriler getirmiştir (Davy, 1995: 63). Almanya'nın Avrupa Birliği Başkanlığı yaptığı Temmuz-Ağustos 1992 tarihleri arasında kota sistemine dayalı Alman modeli birliğin gündemine taşınmıştır. Almanya'nın önerdiği model, ülkelerin toprak büyüklüğü ve gayrisafi yurtiçi hasılası oranlarında mülteci paylaşması üzerine olmuştur. Diğer devletler ise bu öneriye sıcak bakmamıştır. Alman modelinin kabul edilmemesinde Almanya'daki Bosnalı sayısının diğer bütün ülkelere fazla olması etkili olmuştur. Zira herhangi bir modele göre kişilerin ülkeler arasında tekrar paylaşılması yalnızca Almanya'nın yükünü hafifletirken, diğer ülkelerdeki Bosnalı sayısının artması ile sonuçlanacaktır (Thorburn, 1995: 476). Thouez (1998: 98) ise, diğer Avrupa ülkelerinin Almanya'nın bu önerisini reddinde, Almanya'nın eski Yugoslavya'nın dağılma sürecinde Slovenya ve Hırvatistan'ın bağımsızlığını henüz Avrupa genelinde bir karar alınmadan önce tanıdığı olmasının etkili olduğunu düşünmektedir. Diğer Avrupa ülkelerine göre Almanya'nın bu erken kararı sebebiyle daha fazla sorumluluk üstlenmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, Almanya en çok sayıda Bosnalıya geçici koruma rejimi altında ev sahipliği yapan Avrupa ülkesi olmuştur. BMMYK verilerine göre Almanya'ya sığınan Bosnalıların sayısı yaklaşık olarak 345 bin'dir (UNHCR, 1997: Fig. 5.6). Bosna-Hersek'ten temel olarak iki grup

14. Yüksek Komiser Sadako Ogata hem bölge ülkelerine hem de bölge dışındaki ülkeleri eski Yugoslavya'dan kaçan kişilere geçici koruma sağlayarak uluslararası iş birliğine katkıda bulunması yönünde çağrı yapmıştır. Esnek bir geçici koruma bir yandan yaşanan krize acil bir karşılık olurken bir yandan da en tercih edilen ve makul çözüm olan geri dönüşlere imkan tanıyacaktır. (UNHCR (10.08.1992) Report of the International Meeting on Humanitarian Aid to Victims of the Conflict in the Former Yugoslavia. HCR/IMFY/1992/4, 29 Mayıs 2015, <http://www.refworld.org/docid/3ae68f3f.html>)

Almanya'ya sığınmıştır. Bunlardan ilki daha kalabalık olan milliyetçi Sırp güçler tarafından evlerinden sürülen Bosnalılardır. İkinci grup ise savaşta yer almayı reddederek ordudan ayrılan ve ülkeden kaçan Yugoslav vatandaşları oluşturmuştur (Davy, 1995: 65-66).

Kasım 1995 tarihinde Dayton Anlaşması ile Bosna-Hersek'teki savaşın sona ermesinin hemen ardından Mart 1996 tarihinde Almanya Bosnalıların geçici olarak Almanya'da korunması rejimine son verilmesini planlanmıştır (Thouez, 1998: 98). Bosna-Hersek'teki insan hakları ihlallerinin devam etmesi sebebiyle geçici korumanın sonlandırılması 1 Ekim 1996 tarihine ertelenmiştir. Eyaletlerin İçişleri Bakanlıklarının katılımı ile düzenlenen konferansta gönüllü geri dönüşlerin tercih edileceği, ancak gerekirse, Bosnalıların geri dönmeye zorlanacağı belirtilmiştir (AI, 1997: 17). Kasım 1996 tarihinde Bosna-Hersek ile Bosnalıların geri dönüşü için antlaşma imzalanmıştır. Geri dönüş programı 1997 yılında başlatılmıştır. 1998 yılına gelindiğinde sayıları 345 bine ulaşan Bosnalının yaklaşık olarak 250 bini ülkelere geri dönmüştür (Bosswick, 2000: 52-53). Bosnalıların geri dönüşü sırasında yaşanan hukuki sorunlar ve pratikte yaşanan zorluklar başka bir çalışmanın konusudur. Ancak bu noktada kısaca not düşmek gerekirse, Almanya, diğer Avrupa ülkeleri içinde geri dönüşü en hızlı başlatan ve süreç boyunca geri dönüşleri teşvik eden/zorlayan politikaları ile en çok eleştiri alan ülke olmuştur (Gibney, 2000: 701). Zorunlu geri dönüşler, yalnızca Bosnalıları güç kullanarak geri göndermek şeklinde uygulanmamış, teşviklerle de desteklenmiştir. Örneğin geri dönmeyi kabul eden Bosnalılara bir defaya mahsus olmak üzere finansal yardım yapılmıştır (Gibney, 2000: 703). Bosnalıların geri dönüşlerinde yaşanan belli başlı problemler; savaşta yıkılan ülkedeki barınma imkanlarının eksikliği, ekonomik zorluklar, etnik temelli savaş sebebiyle kişilerin ayrıldıkları bölgelerdeki etnik demografinin değişmiş olması ve zulüm korkusunun sürmesi gösterilebilir (Graf, 2000; AI, 1997). Geri dönüşlerle ilgili yöneltilen eleştiriler doğrultusunda European Council on Refugees and Exiles Bosnalılara uygulanan geçici korumanın 1951 Sözleşmesinin 1 (c) maddesine uygun bir şekilde sonlandırılması yönünde görüş bildirmiştir (ECRE, 1996: para.13). Aynı zamanda geçici korumanın sonlandırılırken bu kişilere sığınma başvurusu imkanı tanınması gerektiğini belirtmiştir. Uluslararası Af Örgütü de savaş sonrası Bosna-Hersek'e geri dönüşleri incelediği raporunda, geçici korumanın kişilerin etkili ve kalıcı çözümlere ulaşımı hakkı önünde bir engel teşkil etmemesi gerektiğini vurgulamış, devletlerin sığınmacılara karşı yükümlülüklerini yerine getirmesi gerektiğinin altını çizmiştir (AI, 1997: para.13).

### 5.4 Almanya'daki Bosnalıların Hukuki Durumu

BMMYK'nın geçici koruma çağrısına paralel olarak 1992 yılı sonlarından itibaren Almanya'ya kaçan Bosnalılara 1951 Sözleşmesindeki mültecilik statüsünün verilmesi, Almanya Anayasasının 16 (a) maddesinde tanınan sığınma hakkına getirilen sınırlandırmalar sebebiyle mümkün olmamıştır. Devletin topraklarının tamamı veya bir kısmında kontrolü kaybettiği durumlarda yaşanan zulümlerin sığınma hakkı kapsamına alınmaması, Yugoslavya'da yaşanan soykırım da dahil olmak üzere her türlü zulmü bu tanımın dışında bırakmıştır (Neumann, 1994: 166). 1993 yılında yapılan değişiklik ile getirilen güvenli üçüncü ülke uygulaması ile Bosna-Hersek'ten kaçan ve Avusturya, Çek Cumhuriyeti ve Polonya üzerinden Almanya'ya giriş yapan Bosnalıların da sığınma hakkından yararlanmaları kısıtlanmıştır. Sonuç olarak, mültecilik statüsü alamayan Bosnalıların sığınma başvuruları 1993 yılı ortasından itibaren ertelenmiştir. Bosnalıların sığınma başvurusunda bulunması tamamen engellenmese de,

yapılan başvuruların değerlendirilmesi sonuçlandırılmamıştır (HIWG, 1994: 28).

1993'te Almanya sığınma sisteminde yapılan reformlar ile savaş ve iç savaştan kaçan kişilere Almanya'da geçici ikamet izni tanınması öngörülmüştür. Ancak Bosnalıların durumunda, bu iznin önkoşulu olan Federal Hükümet ve Eyaletler arasındaki mutabakat sağlanamamıştır. Hükümetin ve Eyaletlerin finansal konularda uzlaşamaması sonucu Bosnalılar, Yabancılar Kanununun 32 (a) maddesinin öngördüğü yasal geçici koruma statüsünü elde edememiştir (Koser&Black 1999: 527). Bu koşullar altında Bosnalılar, Almanya'da buldukları sürede yasaların belirlediği ve belirlenmiş bir hukuki statü olan geçici koruma statüsünü elde edememiştir. Yasal statünün eksikliği kişilerin haklarının yasalar çerçevesinde belirlenmesinin önünde engel oluşturmuş, geçici koruma rejimini Almanya hükümetinin politik kararlarına tabi kılmıştır. Yabancılar Kanununda öngörülen geçici koruma statüsü uygulanmadığından Bosnalıların korunması için çeşitli yasal zeminler inşa edilmeye çalışılmıştır. Bu zeminleri temel olarak iki başlık altında inceleyebiliriz.

**a. Duldung:** Bosnalıların %80'ine uygulanan rejim Duldung'dur (tolerated stay/müsamaha). Duldung ile normal koşullarda mültecilik statüsü alamayan ve sınır dışı edilmesi öngörülen kişilerin Almanya topraklarında kalmasına müsamaha gösterilmiştir (Bosswick, 2000: 52). Bu müsamananın yasal zemini Yabancılar Kanununun 53. maddesine dayanmaktadır. Bu maddenin 1. paragrafına göre yabancılar işkenceye tabi tutulacağı yolunda somut tehlikenin mevcut olduğu durumlarda sınır dışına sürülemez. 6. paragrafa göre ise bir yabancıнын vücut bütünlüğü, hayatı veya özgürlüğünün önemli ve somut olarak tehlike altında bulunacağı bir devlete sürülmesinden sarfi nazar edilebilir.\* Bu şekilde sınır dışı edilmesi engellenen Bosnalılar, Duldung kazanarak ülkede kalmaya devam etmişlerdir. Duldung bireysel bir karardır, gruplara değil kişilere tanınmaktadır. İlk aşamada 6 ay geçerli olan bu müsamaha Federal Ofisin kişilerin ülkelerine dönmelerinin mümkün olmadığına karar verdiği durumlarda 6 aylık periyotlarla –sınırsız olarak– yenilenebilmektedir (HIWG, 1994: 26). Bu durumda denilebilir ki Duldung gerçek bir yasal statü değildir; yalnızca devletin, sınır dışı etme kararını bir süreliğine uygulamaya koymayacağı anlamına gelmektedir (DRC, 2000: 106). Dolayısıyla kişilerin Duldung rejimi ile Almanya'da kalmalarına izin verilse de, bu yasal olarak bir ikamet izninin yerine geçmemektedir. Duldung sahiplerinin haklarının genel bir tablosunu çizecek olursak, Duldung sahiplerinin çalışma hakları kısıtlı olarak bulunmaktadır; eğitim hakları ise zorunlu eğitim süresi boyunca bulunmaktadır; barınma ihtiyaçlarını kendi imkanları ile karşılamaları beklense de ihtiyaç sahipleri devletin belirlediği alanlarda ikamet etmektedir; acil durumlar için sağlık hakları bulunmaktadır; hareket özgürlükleri kısıtlanmıştır ve aile birleşimi hakları bulunmamaktadır (ECRE, 1999: 20).

\* 1) Bir yabancı, işkenceye tabi tutulacağı yolunda somut tehlikenin mevcut olduğu bir devlete sürülemez. Bir yabancı, işlediği herhangi bir suçtan ötürü aranmakta olduğu ve ölüm cezasına çarptırılma tehlikesinin bulunduğu bir devlete sürülemez. Bu durumlarda suçluların iadelerine ilişkin mevzuat tatbik edilir. Yabancı, başka bir devletin usule uygun iade talebinde veya iade talebi ile bağlantılı, bir tutuklama talebinde bulunması halinde, iade kararının alınmasına kadar bu devlete sürülemez.4 Kasım 1950 tarihli İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme sınırdışına sürülmeye cevaz vermediği sürece, yabancı sınırdışına sürülemez.

5) Başka bir devlette cezai takibata uğraması ve cezalandırılması yönünde genel bir tehlikenin var olması ve bu maddenin 1.-4. fıkralarından başka bir sonuç ortaya çıkmadığı takdirde bir başka devletin kendi hukuk düzenine göre yasal cezaya çarptırılmasına yönelik somut bir tehlikenin mevcut olması, yabancıнын sınırdışına sürülmesine engel teşkil etmez.

6) Bir yabancıнын vücut bütünlüğü, hayatı veya özgürlüğünün önemli ve somut olarak tehlike altında bulunacağı bir devlete sürülmesinden sarfi nazar edilebilir. Bu devlette, yabancıнын mensubu bulunduğu halkın veya halk grubunun genel olarak tehlikelere maruz kalması halinde, verilecek kararlarda 54. madde dikkate alınır.

**b. Sınır Dışına Sürülmenin Ertelenmesi:** Bosnalılar için uygulanan geçici koruma rejiminin ikinci yasal dayanağı Yabancılar Kanununun 54. maddesinde öngörülen sınır dışı etmenin ertelenmesi durumudur. Bu maddeye göre Eyaletler, uluslararası hukuka veya insani temellere dayanarak belirli devletlerden gelen yabancıların veya bazı spesifik kişi gruplarının sınır dışına sürülmeleri kararının alınmasını erteleyebilir. Sınır dışı etme kararının ertelenmesi en fazla 6 ay sürebilir. Eyaletlerin bu süreyi uzatmak istemesi durumunda Federal İçişleri Bakanlığının, 16 Eyaletin tamamının onayını alarak muvafakat vermesi gerekmektedir. Kanundan da anlaşılacağı üzere bu karar kişilere değil gruplara uygulanmaktadır. Yine Duldung gibi sınır dışı edilme kararının ertelenmesi de bir hak değil siyasi karar olarak karşımıza çıkmaktadır ve kişilere gerçek bir yasal statü sağlamamaktadır. Sınır dışına sürülmesi ertelenen kişilerin çalışma hakları sınırlandırılmıştır; Eyaletlerin politikalarına tabi olarak barınma, sosyal güvenliğe erişim ve sağlık hakları bulunmaktadır; eğitim hakları zorunlu eğitim süresi boyunca bulunmaktadır; hareket özgürlükleri kısıtlanmıştır ve aile birleşimi hakları bulunmamaktadır (ECRE, 1999: 21).

Almanya'ya sığınan Bosnalıların yaklaşık %80'ine Duldung rejimi uygulanmıştır. Dolayısıyla Almanya'da geçici koruma başlığı altında aslen kastedilen Duldung rejimidir. Duldung ve sınır dışına sürülmenin ertelenmesi dışında, Bosnalıların Almanya'ya kabulünde başvurulan diğer yollara örnek olarak kişisel garanti düzenlemeleri, özel kabul kotaları ve tıbbi tahliyeler gösterilebilir. Federal Hükümetin ve Eyaletlerin İçişleri Bakanlıklarının aldıkları 22 Mayıs 1992 tarihli karara dayanarak Bosnalılara kişisel garanti düzenlemeleri kapsamında kişisel bakım ve yardım sağlanması amacı ile ikamet etmek istedikleri bölgenin yetkililerine başvuru hakkı tanınmıştır. Bu hak ile Bosnalılara 3 aylık vize verilmiş, bu sürecin sonunda ikamet izni için ayrı bir başvuru yapmaları gerekmiştir (HIWG, 1995). Özel kabul kotaları (kontingent) ile Bosna-Hersek'ten eski tutukluların ve savunmasız grupların Almanya'ya getirilmesi için özel kabul kotası 17 bin olarak belirlenmiştir. Bu kişilere yenilenebilir ikamet izni vermiştir. İkamet izinleri 1 veya 2 yıl geçerli olmuştur (HIWG, 1994: 26-27). Tıbbi Tahliyeler ise BMMYK veya STK'ların isteği ile gerçekleşmiştir. İmkani olduğunu bildiren Eyaletler ise acil tıbbi müdahaleye ihtiyaç duyan Bosnalıları, bu Eyaletlerdeki hastanelere sevk etmiştir (HIWG, Survey, 1995).

Yabancılar Kanununda bulunan yasal geçici koruma statüsünden mahrum bırakılan Bosnalılar çeşitli izinler ile Almanya'ya giriş yapmış olsa da, ülkede gerçek bir yasal statüsü elde edememiştir. Bosnalıların %80'ine uygulanan Duldung rejimi bu kişilerin ülkedeki hukuki durumunu istikrarsız hale getirmiştir. Nitekim Duldung bir hak değildir ve 6 aylık periyotlarla bu iznin uzatılmasının takdir yetkisi tamamen siyasi erktedir (Lambert, 1995: 135). Duldung rejimi sona erdiğinde sığınma başvurusu hakkı bulursa da Duldung sahibi kişiler Almanya'da geçirdikleri süre boyunca her an sınır dışı edilme korkusu yaşamışlardır. Dimova, Berlin'de yürüttüğü 8 aylık saha araştırmasının sonucunda Bosnalıların sınır dışı edilme korkusu sebebiyle psikolojik sorunlar yaşadığından bahsetmekte ve bu durumu 'Duldung Travması' olarak adlandırmaktadır (Dimova, 2006). Uluslararası mülteci hukuku açısından değerlendirildiğinde BMMYK'nın geçici korumanın süresi uzadıkça kişilerin daha istikrarlı ve geçerli yasal statü kazanmaları gerektiği çağrılarını göz önünde bulundurmak önemlidir (UNHCR, 1994b: para.50; UNHCR, 1997). Bosnalıların hukuki statülerindeki bu muğlaklık Almanya'da buldukları süre içinde hak ve hizmetlere erişimlerini de etkilemiştir.

### 5.5 Bosnalıların Durumuna Genel Bakış: Almanya'da Mülteciler, Sığınmacılar ve Bosnalılar

1994 yılında Almanya'daki Bosnalıların sayısı yaklaşık olarak 270 bini bulmuştur (HIWG, 1995). 1996 itibari ile sayıları yaklaşık 345 bine ulaşmıştır (UNHCR, 1997: Fig. 5.6). Bosnalıların Almanya'daki durumunu anlamak için mülteciler, sığınmacılar ve Bosnalıların genel bir çerçeveye içerisinde karşılaştırmalı değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

Hem mülteciler hem de Bosnalılar için yeni bir ülkeye giriş yaptıklarındaki en büyük sorun barınma ihtiyaçlarını karşılamak ile hem kendilerinin hem de ailelerinin yaşamlarını idame ettirmek olarak düşünülebilir. Almanya sisteminde vatandaşların barınma ihtiyacının karşılanmasında hükümet politikaları kooperatifler ve özel mülk sahipleri aracılığıyla olmuştur. Kooperatifler ve mülk sahipleri hükümetten yardım alarak bu aracılığı yürütmektedir. Yine de barınma ihtiyacının karşılanmasında devlet yardımı yalnızca toplam barınma ihtiyacının %16'sını karşılamıştır (Dörr&Faist, 1997: 409-410).

Sığınmacılar, ülkeye ilk girişlerinde karşılama merkezlerine gönderilmektedir; bu merkezlerde başvurularını yapmakta ve sağlık kontrolünden geçmektedirler. Sığınmacıların karşılama merkezlerinde kalış süresi yasal olarak 3 aydır. Ancak uygulamada, bu süre uzamaktadır. Hangi merkeze gönderilecekleri Eyaletlerin belirlediği kotalar ile oluşturulan merkezi dağıtım sistemiyle belirlenmektedir. Sığınmacıların gönderilecekleri Eyaleti seçme veya gönderildikleri Eyaletleri terk etme hakları bulunmamaktadır. Çeşitli STK'lar bu merkezlerin sığınmacıların ihtiyaçlarını karşılama kapasitelerine dair kaygılarını belirtmiştir (DRC, 2000: 115). Pross, bu merkezlerin genellikle eski kamu binalarından ve boşaltılmış kışlalardan oluştuğunu belirtmiştir (1998: 44). Dolayısıyla bu bölgeler genellikle izole yerler olup toplu taşıma ile ulaşımı zordur. Bu üç aylık süre içinde başvurusu sonuçlanmayan kişiler Eyaletler arasında belirlenen kotalara göre tekrar dağıtılmaktadır. Gönderildikleri eyaletlerde sığınmacı merkezlerinde barınmaktadırlar. Yine hareket özgürlükleri yeniden gönderildikleri Eyaletlerin sınırları ile kısıtlanmıştır. Ülkede kalış süresi 1 yılı geçen sığınmacılar ise Eyaletler tarafından belirlenen ve kirası karşılanan özel mülklerde veya pansiyonlarda barınabilmektedir (Pross, 1984: 44).

Duldung rejimi altındaki Bosnalıların barınma ihtiyaçları sığınmacılar ile aynı koşullar altında düzenlenmiştir. İmkani olan Bosnalılar barınma ihtiyacını kendileri karşılayarak gönderildikleri Eyalet içinde özel mülklerde kalabilmektedir. Bu imkana sahip olmayanlar için ise sığınmacılarda olduğu gibi pansiyonlar, devletin sağladığı evler ve merkezler ayarlanmıştır (ECRE, 1999: 22). Pross'un (1998: 45) da belirttiği kişiler merkezlerde, özel mülklerde ve pansiyonlarda genellikle sefil koşullarda yaşamaktadırlar. Almanya'ya gelmeden önce zaten çeşitli travmalar yaşamış insanlar açısından düşünüldüğünde bu koşullar daha da zorlayıcı olmaktadır.

Hem sığınmacıların hem de geçici koruma altındaki Bosnalıların hareket özgürlüğü gönderildikleri Eyaletler ile sınırlandırılmıştır. Bu sınırlamanın yasal zemini Yabancılar Kanununun 56. maddesidir. Bazı Eyaletlerde ise toplu sığınma merkezlerinde kalma zorunluluğu da getirilmiştir. Bu merkezlerde kalan kişilerin günlük hayatlarında toplumla bağları koparılmış ve topluma entegrasyonu engellenmiştir (Bank, 2000: 271). Bosnalılar için herhangi bir kimlik belgesi veya seyahat belgesi düzenlenmemiştir. Geçerli bir Yugoslavya pasaportu olanların pasaportu 30 Haziran 1994 tarihine kadar geçerli sayılmıştır. Yanında pasaportu

olmadan Almanya'ya giriş yapanlar arasından, Yugoslav yetkililerden yeni bir pasaport elde edemeyeceğini ispatlayanlar için seyahat belgesi nadiren düzenlenmiştir (HIWG, 1994: 29-30).

Sığınma başvurusu sonuçlanan ve mültecilik statüsü kazanan kişiler Alman vatandaşları ile aynı haklara sahip olmaktadır. Barınma konusunda kamu yardımı alma, devlet tarafından sağlanan evlerde kalma veya kira yardımı için başvuru yapma haklarını elde etmektedir. Ancak Almanya'daki barınma açığı sebebiyle ikamet izni almalarına rağmen mültecilerin bir kısmı sığınmacı merkezlerinde kalmak zorunda kalmıştır. Kendi imkanı, geliri olmayan ve devletten sosyal yardım alan mülteciler para kazanmaya başladıktan sonra Sosyal Yardım Ofisi tarafından verilen kredileri geri ödemek zorundadır (DRC, 2000: 119). Mülteci statüsü elde edenlerin hareket veya seyahat özgürlüklerinde herhangi bir kısıtlama bulunmamaktadır.

### 5.6 Almanya'da Geçici Koruma Altındaki Bosnalılara Uygulanan Asgari Standartlar

Bu kısımda özellikle sağlık ve eğitim hizmetleri ile iş piyasasına erişimde Bosnalılara uygulanan asgari standartların Almanya mevzuatında nasıl şekillendiği incelenecektir. İnceleme yapılırken diğer sığınmacılar ve mülteciler ile farklılıkların ve benzerliklerin ortaya koyulması amaçlanmaktadır. Kişilerin hak ve hizmetlere erişimi ve bu erişime getirilen kısıtlamalar uluslararası hukuk açısından değerlendirilecektir.

#### 5.6.1 Sağlık Hizmetlerine Erişim

Almanya'nın 1990'larda vatandaşlarına uyguladığı sosyal güvenlik sistemi sigorta kurumları aracılığı ile sağlanmaktadır. Kişiler genellikle düzenli bir işte çalıştığı sürece zorunlu sigorta primi ödemektedir. Sağlık ve emeklilik gibi hizmetlere bu ödenekle erişebilmektedir. Düzenli iş sahibi kişilere tabi olanlar da yine bu sistem üzerinden sosyal güvenlik hizmetlerine erişim sağlamaktadır. Sistemdeki arz boşluğu ise hükümet yardımları ile kapatılmaya çalışılmaktadır (Dörr&Faist, 1997: 409). Almanya'da mülteci statüsü kazanan kişilerin sağlık hizmetlerine erişimi Alman vatandaşları ile paraleldir ve işsiz mültecilerin sağlık sisteminde düzenlenen yardımlara erişimi bulunmaktadır. Bu yardımlara ortopedik ameliyatlar ve aletler, görme ve duyma bozukluklarının tedavisi ve diş sağlığı bakımı dahil değildir (Pross, 1998: 47).

Geçici koruma altındaki Bosnalıların sağlık sistemine erişim süreci sığınma başvurusu sahipleri ile aynıdır (DRC, 2000: 123). Sığınma başvurusu sahiplerinin sağlık hizmetlerine erişimi Sığınmacılar için Sosyal Yardım Hakkında Kanun'un (Law on Social Assistance for Asylum-Seekers) 4. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Almanya'da geçirdikleri ilk 1 yıl içerisinde yalnızca şiddetli ağrı ve akut hastalıklar görüldüğünde sağlık hizmetine erişimleri bulunmaktadır (Bank, 2000: 284). Kronik hastalık durumunda, sosyal yardım kurumlarındaki sağlık çalışanlarının kişinin hastanede tedavi görmesini gerektiren bir durumu olup olmadığına karar verme yetkisi vardır. Bank, hangi hastalıkların hastane tedavisi gerektirdiğine karar verilmesi sürecinde sağlık personelinin zorluk yaşadığının altını çizmektedir. Bunun sebebini de bu hastalıkların yasalarla net bir şekilde belirlenmemesine bağlamaktadır (Bank: 2000: 284). Bu sürenin sonunda sığınmacılar tıbbi tedavilere erişim hususunda Alman vatandaşları ile aynı haklara sahip olmaktadır. Sığınma merkezlerinin durumuna baktığımızda ise merkezlerde sağlık personelinin bulunmadığını görmekteyiz. Yalnızca bazı merkezler belli doktorlar ile temas içerisinde olarak hastaları bu doktorlara yönlendirmektedir (DRC, 2000:

117). 1997 yılında yapılan değişiklik ile 1 yıllık kısıtlı erişim süresi 3 yıla uzatılmıştır (Pross, 1998: 48). Ancak Bosnalılar bu tarihten önce ülkeye giriş yaptığı için yapılan değişiklik Bosnalıların durumunu etkilememiştir.

Uluslararası mülteci hukukuna baktığımızda sağlık hakkının mülteciler için 1951 Sözleşmesinin 24. maddesinde bulunduğunu görmekteyiz. Ancak bu madde yalnızca yasal olarak ülkede ikamet eden mülteci statüsündekileri kapsamaktadır. Uluslararası insan hakları hukukunun önemli bir parçası olan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin (1966) 12. maddesi ile herkesin ulaşılabilir en yüksek fiziksel ve zihinsel sağlık standardına sahip olma hakkı kabul edilmiştir. BMMYK geçici koruma altındakilere dair uygulanması gereken asgari standartları Yönetim Kurulu Kararı No.22 (1981) ile belirlediğinde de sağlık konusu dahil olmak üzere temel yardım ihtiyaçlarına erişimin sağlanmasının altını çizmiştir. Almanya'daki durumda, akut hastalıklarda ve şiddetli ağrı durumlarında sağlık sistemine erişim sağlanmış olması bu madde ile uyumlu olarak yorumlanabilmektedir.

Avrupa Birliği ülkelerinde ortak bir geçici koruma rejimi oluşturmak amacı ile düzenlenen 2001 tarihli Avrupa Konseyi Yönergesinde (2001/55/EC) geçici koruma altındakiler için en azından acil durum ve hastalıkların temel tedavisine erişimin sağlanması gerektiğinden bahsedilmektedir. BMMYK Avrupa Konseyi Yönergesini yorumlarken bu maddeye bir eleştiri getirmemiştir (UNHCR, 2001b: 11). Dolayısıyla, AB Konsey Yönergesinin sağlık hizmetlerine erişim kapsamının Almanya'nın Bosnalılara uyguladığı geçici koruma ile aynı kapsamda olduğu söylenebilir.

Almanya hükümeti açısından düşünüldüğünde sağlık hizmetlerine erişimin, sığınmacılar ve sığınmacılar ile aynı muameleye tabi tutulan Bosnalılar için Almanya'da geçirdikleri ilk 1 yıl içinde yalnızca akut hastalıklarda, acil durumlarda ve şiddetli ağrı durumları ile sınırlandırılmış olmasının, aslında Almanya'ya hem ekonomik hem de sosyolojik açıdan olumsuz etkileri olduğundan bahsedebiliriz. Yalnızca acil durumlarda hastanelere erişimi olan sığınmacılar, sağlık problemleri olduğunda aile doktorlarına erişim sağlayamadığından her seferinde hastanelerin acil müdahale kısımlarını kullanmışlar ve acillerde yığılmaya yol açmışlardır. Bu yoğunluk yalnızca Bosnalıları değil, Alman vatandaşlarını da olumsuz etkilemiştir. Acil müdahale, rutin kontrollerden daha masraflı bir sağlık hizmeti olduğundan sonuç olarak devletin üzerindeki ekonomik yük artmıştır. Buna ek olarak kişilerin hastanede tedavi görmesine ihtiyaçları olup olmadığına karar verilmesi süreci aslında karmaşık bürokratik süreçleri içermektedir. Bu durum da Almanya'nın sağlık sistemindeki bürokrasi için ekstra bir yük oluşturmuş ve maliyeti arttırmıştır. Diğer bir yandan örneğin travma tedavisi gibi devlet imkanları ile karşılanmayan tedaviler için iki ayrı seçenek bulunmaktadır. Maddi durumu yeterli olan kişiler özel muayenehanelere gitme imkanına sahipken, finansal olarak bu ücretleri karşılayamayanlar tedavi hizmetini gönüllü olarak sağlayan merkezlere yönelmişlerdir. Bu merkezlerde yaşanan yığılma ve uzun bekleme listeleri sadece sığınmacıları değil, bu merkezlerden faydalanmak isteyen Alman vatandaşlarını da etkilemiştir (Pross, 1998: 48-49). Dolayısıyla denilebilir ki, sağlık hizmetlerinin sığınmacılar ve Bosnalılar için normal prosedürün dışında, daha kısıtlı bir şekilde uygulanması, belli alanlarda –bürokrasi, acil müdahale merkezleri, bazı tedavi merkezleri gibi– aşırı yığılma ve yüklenme yaratmış, sonuç olarak bu durumdan hem sığınmacılar hem de Almanya toplumu ve ekonomisi olumsuz etkilenmiştir.

### 5.6.2 Eğitim

Almanya'da eğitim, ilköğretim çağındaki 6 yaşındaki çocuklar için ortaöğretimin sonuna değin, toplam 9 yıllık süre boyunca zorunludur (HIWG, 1994: 129). Ülkede eğitim hizmeti üniversiteler de dahil olmak üzere ücretsiz olarak devlet tarafından karşılanmaktadır. Almanya'da mülteci statüsü kazanan kişilerin eğitim hakkı Alman vatandaşları ile aynıdır. Ancak Almanca bilmeyenler için yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Bazı okullar Almanca konuşamayan çocuklar için özel programlar düzenlese de, aslında genel teamül çocukların Almanca eğitim veren standart sınıflara yerleştirilmesidir (DRC, 2000: 120). Yetişkin mülteciler de devletin sağladığı bütün eğitim olanaklarından yararlanabilmektedir.

Almanya'da geçici koruma altındaki Bosnalılar, sığınmacılar ile aynı eğitim hizmetine tabi tutulmuştur (ECRE, 1999: 22). Hem Bosnalılar hem de sığınmacılar için eğitim zorunlu olmasa da zorunlu eğitim yaşında olan çocuklar devlet okullarında eğitim alma hakkına sahiptir. Uygulamada ise çocukların karşılama merkezlerinde kaldıkları 3 ay boyunca eğitime erişimi bulunmamaktadır (HIWG, 1994: 29). 3 aylık sürenin sonunda karşılama merkezlerinden ayrıldıktan sonra da eğitim hizmeti aslında kişilerin buldukları bölgedeki yetkililerin iyi niyetine, bölgenin eğitim olanaklarına, finansal ve insan kaynaklarının durumuna bağlı olarak değişmiştir. Mültecilerin durumunda olduğu gibi, sığınmacılar ve geçici koruma altındaki çocuklar için de kendi ana dillerinde eğitim alması çok nadir olarak görülmüştür (DRC, 2000: 117). İnsani örgütler veya bölgesel kurumlar bazı sığınma merkezlerinde Almanca dil eğitimi verilmesi için özel programlar düzenlemiştir (Bank, 2000: 285).

Sığınmacılar ve Bosnalıların durumunda zorunlu eğitim süresinin dışındaki çocuklar ve yetişkinler için ise Almanya'da bir eğitim imkanı tanınmamıştır. Dolayısıyla yetişkinler üniversite eğitimi, dil eğitimi veya mesleki eğitim imkanı elde edememişlerdir (HIWG, 1994: 29). Dimova, Duldung statüsündekilerin üniversite eğitimi alabilmek için sponsorların cömertliğinden yararlandığından bahsetmektedir (2006: 50). Sponsorluk elde edebilmek için Bosnalı gençlerin bir kısmı gönüllü olarak Bosna-Hersek'e geri dönüş yapmış, Bosna-Hersek'te iken üniversite eğitimi almak için Almanya'dan burs arayışına girmiş ve başarılı olanları Almanya'ya geri dönerek üniversitelere kayıt yaptırmıştır.

Uluslararası Mülteci Hukukuna baktığımızda 1951 Sözleşmesinin 22. maddesiyle mültecilere ve sığınmacılara temel eğitim konusunda vatandaşlara yapılan muamelenin aynısının uygulanması öngörülmektedir. Temel eğitim dışındaki konularda ise genel olarak aynı şartları taşıyan yabancılara edilen muameleden daha dar imkanlarla muamele edilmesinin altı çizilmiştir. Sözleşmede herhangi bir dil eğitiminden bahsedilmemektedir. Geçici Koruma konusunda, BMMYK Yönetim Kurulu Kararında (No. 22) eğitime erişimin sağlanmasının altı çizilmiş ancak bu konuda ayrıntılı bir yönlendirme yapılmamıştır. Dolayısıyla Almanya'nın ulusal mevzuatı 1951 Sözleşmesi ile çelişmemektedir. Ancak bu noktada vurgulanması gereken nokta BMMYK'nın daha sonra yayınladığı geçici koruma rehberlerinde ve ilgili dokümanlarda geçici korumanın süresi uzadıkça asgari standartların da genişlemesi gerektiği konusunda yapılan çağrılar olabilir. Uluslararası insan hakları hukukunda herkesin eğitim hakkı Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinin (1966) 13. maddesinde tanınmıştır. Buna göre, ilköğretim zorunludur ve herkese ücretsiz ilköğretim sağlanır; teknik ve mesleki eğitim de dahil ikinci eğitimin farklı türleri ücretsiz geliştirme eğitimi gibi her türlü vasıtalarla kural olarak herkesin

girmesine ve yararlanmasına açık duruma getirilir; yüksek öğrenim ücretsiz geliştirme eğitimi gibi her türlü uygun vasıtalarla yetenek ölçüsüne göre herkesin yararlanmasına açık duruma getirilir. Bu maddede görüldüğü üzere yalnızca ilköğretim zorunlu tutulmuş ancak ikinci eğitime ve yüksek öğretime erişimin de herkese açık tutulmasının önemi vurgulanmıştır. Almanya'da zorunlu eğitim yaşının dışında kalan yetişkin Bosnalıların eğitime erişiminin bulunmaması bu kişilerin Almanya'da iş piyasasına erişimi ve vasıflı iş gücü oluşturması konusunda sorunlar yaşamasına sebep olmuştur.

2001 tarihli Avrupa Konseyi Geçici Koruma Yönergesinin 14. maddesi üye devletlerin geçici koruma statüsündeki 18 yaş altı kişilerin eğitim hakkının ülke vatandaşları ile eşit şartlarda olması zorunluluğundan bahsetmektedir. Yetişkinlerin durumu için ise aynı maddede genel eğitim sistemine erişimlerinin açılması tavsiye edilmektedir. BMMYK da bu maddeye olumsuz eleştiri getirmemiştir (UNHCR, 2001b). Bu bağlamda Almanya'nın zorunlu eğitim imkanı tanımış olması gerek uluslararası hukukla gerekse de daha sonra Avrupa Birliği mevzuatında şekillenen geçici koruma rejimi ile uyumludur. Ancak insan hakları hukukunun ve AB mevzuatının yetişkinlerin eğitimi hususundaki tavsiyeleri geçici koruma altındaki Bosnalılar için uygulanmamıştır.

Almanya'da eğitim hakkının özellikle de yetişkinler için sınırlı tutulması ve yetişkinlerin yüksek eğitim, dil eğitimi ve mesleki eğitime erişimlerinin bulunmamasının uzun vadeli düşünüldüğünde Almanya'nın geri dönüş odaklı politikaları açısından olumsuz etkisi olduğundan bahsetmek yanlış olmayacaktır. Yugoslavya Krizi süresince Avrupa'da geçici koruma rejimlerinin ayrıntılı bir incelemesini yapan Gibney, geçici koruma süresi boyunca eğitim hakkına sahip olan kişilerin geri döndüklerinde kendi ülkelerinin yeniden yapılandırılması ve gelişmesinde gerekli bilgi birikimine ve tecrübeye sahip olabileceğini belirtmektedir (2000: 705). Bu durumda ülkelerinin ekonomik ve sosyal durumunun toparlanması süreci hızlanacağından aslında uzun vadeli çözümler için gerekli vasıflı iş gücü sağlanmış olacaktır. Dolayısıyla geri dönüş odaklı geçici koruma politikaları açısından, kişilerin kendi ülkelerinin yeniden yapılandırılması sürecine katkıda bulunabilmesi için eğitime erişim sağlaması ve nitelik kazanması uzun vadede ev sahibi ülkeler için de yararlı olacaktır.

### 5.6.3 İş Piyasasına Erişim

Almanya'da Anayasa'nın 16 (a) maddesi uyarınca veya Yabancılar Kanunu 51 (1) maddesine göre mültecilik statüsü kazananlarının iş piyasasına erişimi Alman vatandaşları ile aynı koşullar altındadır ve çalışma izni gerekmemektedir (DRC, 2000: 120). Sığınmacılar ve Bosnalılar için ise çalışma izni gerekmektedir. Çalışma izninin alınması ise önkoşullara bağlanmıştır ve iznin çıkarılması oldukça zorlaştırılmıştır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki Sığınma Prosedürü Kanununun 61 (1) maddesine göre sığınmacıların ve geçici koruma altındaki Bosnalıların karşılama merkezlerinde kaldıkları 3 ay süresince çalışma izni bulunmamaktadır. Bu merkezlerden ayrıldıktan sonra ise kendi işyerlerini açmalarının veya serbest meslek mensuplarına için kendi adlarına çalışmalarının önü kapatılmıştır (ECRE, 1999: 21-22). Belirli bir iş için çalışma iznine başvuruları mümkündür. Ancak bunun koşulları, o işin öncelikle bir Alman vatandaşına veya Avrupa Birliği üyesi ülkelerden herhangi birinin vatandaşına teklif edilmiş olması, bu iki gruptan o işi almak isteyen

herhangi birinin bulunmaması ve iş ilanının belirli bir süre ile açık kalmış olmasıdır (HIWG, 1994: 28). 15 Mayıs 1997'deki değişiklik ile sığınmacıların ve Duldung statüsündekilerin çalışma izni alabilmesi tamamen engellenmiştir. Ancak Bosnalılar bu tarihten önce ülkeye giriş yaptığından bu değişiklik Bosnalıların durumunu etkilememiştir (DRC, 2000: 117).

Lambert'in (1995: 135) de belirttiği gibi, Bosnalıların çalışma izni alabilmesi yasaklanmamışsa da uygulamaya gelindiğinde aslında iş piyasasına erişimleri kolay olmamıştır. 1990'lı yılların başında Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi sonrası dönemde yaşanan ekonomik gerileme ve yüksek işsizlik oranları da göz önünde bulundurulduğunda, Bosnalıların gelir getiren bir iş bulması ihtimalinin ne kadar düşük olduğu anlaşılmaktadır. Amerika Birleşik Devletlerinin 1995 yılında yayınlamış olduğu yıllık insan hakları raporunda son iki yılda ülkenin ekonomisinde bir toparlanma gözlenmişse de işsizlik oranlarında çok az bir düşüş yaşandığı belirtilmiştir. Eski Doğu Almanya'da ise işsizlik oranının daha yüksek olduğunun altı çizilmiştir (US Senato, 1995: 869). Fullerton, halihazırda zor durumda olan iş piyasası koşulları içerisinde iş verenlerin yalnızca geçici ikamet izni olan Duldung sahiplerini tercih etmek istemediğini ifade etmektedir (2001: 269). Bu koşullar altında, herhangi bir dil eğitimi veya mesleki eğitime de erişimi olmayan Bosnalıların Almanya'da vasıflı bir iş bulması hayli güçleşmiştir.

Sığınmacıların ve geçici koruma altındakilerin çoğu işsiz kalırken, istihdam edilenlerin çoğu şehirlerin sanayi bölgelerinde ucuz ve vasıfsız iş gücü olarak çalışmıştır (DRC, 2000: 117). Almanya'da mülteci ve sığınmacılar ile ilgili konularda çalışan mülteci konseyleri, kiliseler, sendikalar ve insan hakları örgütlerinin bir çatı organizasyonu olarak çalışan Pro Asyl'in BMMYK araştırmalarına dayandığı rakamlara göre Almanya'daki Bosnalıların %75'i yasal olmayan yollardan iş bulma arayışına girmiş ve kayıt dışı işgücüne katılmıştır (Leuninger, 1996).

Bosnalıların topluma entegrasyonunun en önemli engellerinden biri iş piyasasına erişimlerinin olmayışıdır. Örneğin, Duldung sahiplerinin toplumdan izole olmasına yol açan sığınma merkezlerinden özel konutlara geçmesi yasal olarak mümkünse de, gelir elde edemeyen Bosnalılar için bu mümkün olmamıştır (Fullerton, 2001: 269). Dil eğitimi için devletten yardım alamayanların da özel imkanları ile dil öğrenmesinin önü işsizlik sebebi ile kapanmıştır. Yabancı karşıtlığı Almanya'da doksanlı yılların başında yüksek olduğundan yukarıda ayrıntıları ile bahsedilmiştir. Bosnalıların ucuz iş gücü olarak kayıt dışı çalışması, geçici korumanın doğası gereği entegrasyonlarının önünün kapatılmış olması da hem Bosnalıların Almanya'da geçirdiği yıllar boyunca zorluk çekmesine yol açmış hem de toplumdaki yabancı karşıtlığını artırmıştır.

İnsan hakları hukukunda ve uluslararası mülteci hukukunda çalışma hakkı önemli bir yer tutmaktadır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 23. maddesi herkesin çalışma hakkı olduğunu bildirmektedir. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 6. maddesi çalışma hakkına ayrılmıştır. Bu madde ile çalışma hakkının herkesin kendi seçtiği ve girdiği bir işte çalışarak geçimini sağlama imkanına ulaşım hakkını da içerdiği belirtilmiştir. Aynı Sözleşmenin 2. maddesi, Sözleşmenin maddelerinin hiç bir ayırım gözetilmeksizin herkese uygulanması gerektiğini ifade etmektedir. 4. madde ise Sözleşmedeki hakların sınırlandırılması, demokratik bir toplumda sadece kamunun yararını korumak amacıyla ve bu hakların niteliğine uygun düştüğü ölçüde, ancak hukuk tarafından tespit edilmiş sınırlamalara tabi tutulabileceğinden söz etmektedir. 1951 Sözleşmesinin 17. maddesinde taraf devletlerin, ülkelerinde yasal olarak

ikamet eden her mülteciye ücretli bir meslekte çalışma hakkı bakımından, aynı şartlar içinde yabancı bir memleketin vatandaşına uyguladıkları en müsait muameleyi uygulayacaklarını belirtilmektedir. Aynı maddenin 2. paragrafı ise ulusal işgücü piyasasını korumak amacıyla yabancıların çalıştırılmasına karşı alınacak önlemlerin ülkede 3 yıl ikamet eden mülteciler için uygulanamayacağından bahsetmektedir.

Dolayısıyla devletlerin geçici koruma altındaki kişilerin çalışma haklarını kısıtlarken gerek insan hakları hukukunda gerekse de mülteci hukukunda bahsedilen durumlara atıflarda bulunması mümkündür. Ekonomik gerileme, ülkede işsizliğin yüksek olması gibi durumlarda ulusal çıkarları korumak adına bu kısıtlamalara gidebilirler. Ancak Kjaerum'un da belirttiği gibi, çalışma hakkı kişilerin geçimini sağlaması ve hem kendilerinin hem de ailelerinin hayatta kalabilmesini sağlaması açısından temel bir insan hakkıdır (1994: 453). Ülkeler, ekonomik durumlarını göz önünde bulundurarak bu hakka sınırlamalar getirirken, kişilerin bu sınırlamalardan ne derece etkileneyeceği ve ne tür zorluklar yaşayacağını da göz önünde bulundurması beklenmektedir. Avrupa'da geçici koruma rejimleri üzerine olan çalışmaları ile literatürde önemli bir yer tutan Fitzpatrick de özellikle ülkelerdeki işsizlik oranlarının çok yüksek olduğu dönemlerde devletlerin geçici koruma altındakilerin çalışma haklarına getirilen kısıtlamaları daha kolay meşru kıldığını belirtmektedir (2000: 303). Ancak Fitzpatrick'e göre devletin çıkarları ve geçici koruma altındakilerin zor durumları arasındaki denge korunmalı ve geçici koruma altındakilerin bu ülkelerdeki kalış süresi uzadıkça iş piyasasına erişimlerinin kolaylaştırılması gerekmektedir.

Avrupa Konseyi Geçici Koruma Yönergesinin 12. Maddesi geçici koruma altındaki kişilerin çalışma hakları ile ilgilidir. Buna göre, üye ülkeler geçici korumanın sağlandığı süre boyunca geçici koruma altındaki kişiler için kendi adlarına veya gelir getiren başka işlerde çalışmalarını sağlamak zorundadır. Yine yetişkinlerin eğitim imkanlarına, mesleki eğitime ve işyerinde tecrübe kazanmaya erişimi açık tutulmalıdır. Ancak aynı madde iş piyasasına erişim hakkına sınırlamalar da getirmiştir. İş piyasasının durumuna göre, ülkeler, Avrupa Birliği vatandaşlarına, Avrupa Ekonomik Bölgesindeki ülkelerin vatandaşlarına veya yasal olarak ülkelerinde ikamet eden üçüncü ülkelerin vatandaşlarına öncelik tanıyabilmektedir. Bu durumda Almanya'nın Bosnalılara uyguladığı rejimin Konsey Yönergesi ile paralel olduğu görülmektedir. BMMYK ise Konsey Yönergesinde çalışma hakkına getirilen bu sınırlamalara eleştiri getirmiştir (UNHCR, 2001b: 11). Kişilerin mülteci statüsü belirleme işlemi yapılmadan geçici koruma altına alınması bu eleştirinin temel gerekçesini oluşturmaktadır. Bosnalıların durumunda da olduğu gibi aslında bu kişiler, kişisel mülteci belirleme işlemi yapılsa idi, mültecilik statüsü kazanması beklenen kişilerdir. BMMYK tarafından ülkelere, ulusal mevzuatlarına göre geçici koruma altındakilere, mültecilerle aynı koşullarda iş piyasasına erişim sağlanması yönünde çağrıda bulunulmuştur. Ancak belirtmek gerekir ki, Konsey Yönergesi bu değişiklik yapılmadan kabul edilmiştir.

Almanya'da Bosnalıların iş piyasasına erişiminin kısıtlı olmasının Almanya açısından da olumsuz etkiler oluşturduğu düşünülebilir. İş piyasasına yasal olarak dahil olamayan Bosnalıların çoğu, ülkede kayıtsız iş gücü oluşturmuştur. Bu durumda işsizlik oranlarının arttığı bir dönemde, ucuz iş gücü olarak iş piyasasına dahil olmaları aslında Alman vatandaşları için Bosnalıların oluşturduğu daha ucuz işçi gücü ile rekabet oluşturmuştur. Diğer bir yandan, Almanya Bosnalıları kabul ederken geri dönüş odaklı politikalar üretmiştir.

BMMYK'nın da belirttiği gibi geçici koruma altındakilerin iş piyasasına erişimleri hem kişilerin geçici koruma altına alındıkları süre boyunca sosyal yardımlara bağımlılıklarını azaltacak hem de ülkelere geri döndüklerinde kazandıkları tecrübe ve bilgi birikimi ile topluma yeniden entegre olmalarını kolaylaştıracaktır (UNHCR, 2001b: 11). Benzer bir bakış açısı ile Gibney de çalışma hakkı verilmesinin kişilerin ülkelere geri dönüşlerini hızlandırıcı bir etkisi olabildiğinden bahsetmektedir (2000: 705). Geçici koruma süresince finansal birikim yapabilen kişilerin ülkelere geri dönme konusunda daha kararlı adımlar atabileceğinin altını çizmektedir. Dolayısıyla, geçici koruma altındakilerin işsiz kalması veya ucuz ve kayıtsız iş gücü oluşturmaları bir yandan buldukları ülkenin ekonomisini olumsuz etkilerken, bir yandan da geri dönüşler açısından dezavantaj oluşturmaktadır.



## İSVEÇ ÖRNEĞİ

Çalışmanın bu bölümünde doksanlı yılların başında Bosna-Hersek'teki savaştan kaçarak kitlesel olarak İsveç'e sığınan Bosnalılara uygulanan koruma rejimi incelenecektir. İsveç'in uygulamalarının çalışma kapsamına alınması temel olarak iki sebebe dayanmaktadır. Bunlardan ilki, Batı Avrupa ülkelerindeki Bosnalı mültecilerin dağılımına baktığımızda İsveç'in üçüncü sırada yer almasıdır. BMMYK'nın Mart 1997 tarihli verilerine göre, İsveç 63.530 Bosnalıya ev sahipliği yapmıştır (UNHCR, 1997: Fig. 5.6). Bu durumu Türkiye'deki Suriyelilerin durumu ile kıyaslayabilmek için ülke nüfuslarına bakmak yönlendirici olacaktır. Doksanlı yılların ilk yarısında İsveç'in nüfusunun yaklaşık olarak 8.8 milyon ve Türkiye'nin güncel nüfusunun yaklaşık 75 milyon olduğu (WB, 2015b) göz önünde bulundurulursa, İsveç'teki Bosnalıların oranı Türkiye'ye yaklaşık olarak 540 bin mültecinin sığınması durumuna denk düşmektedir. Diğer bir deyişle, Türkiye'ye sığınan Suriyeliler, Türkiye nüfusunun yaklaşık olarak %2,3'ünü oluşturmak iken, Bosnalıların İsveç nüfusuna oranı yaklaşık olarak %0,7 olarak görülmektedir.

İsveç vaka incelemesinin ele alınmasının ikinci ve daha önemli sebebi ise İsveç'in Batı Avrupa ülkeleri arasında liberal bir koruma rejimini uygulamış olmasıdır. Diğer Avrupa ülkelerindeki geçici koruma rejimlerine ve BMMYK'nın yapmış olduğu geçici koruma çağrısına paralel olarak, İsveç hükümeti de Bosnalıları ülkeye kabul ederken savaş bittikten sonra ülkelere geri dönecekleri varsayımı ile hareket etmiştir. Ancak diğer ülkelerden farklı olarak, sınırlarından giriş yapan Bosnalıların büyük çoğunluğuna kalıcı ikamet izni hakkı tanımış, topluma entegrasyonları yönünde çalışmalar yürütmüş ve Bosnalılara, mülteci statüsüne sahip diğer kişiler ile neredeyse eşit haklar tanımıştır. Bu açıdan bakıldığında, kitlesel göç durumlarında uygulanabilecek liberal politikaları incelemek ve bu politikaların uluslararası hukuk ile ilişkisini ortaya koymak açısından İsveç uygun bir örnek teşkil etmektedir.

İsveç'te Bosnalılara uygulanan koruma rejimi incelenirken öncelikle doksanlı yıllarda İsveç'teki sığınma sisteminin genel bir tablosu çizilecektir. Bu tablo çerçevesinde Bosnalılara kalıcı ikamet hakkı sağlanması yönünde çıkarılan karar üzerinde durulacaktır. İsveç ulusal mevzuatında hem kalıcı ikamet hakkı alan hem de sayıları 5 bin civarında olan geçici koruma statüsündeki Bosnalıların durumu konumlandırılacaktır. Her iki grubun da özellikle iş piyasasına erişimleri, sağlık ve eğitim hakları tartışılacaktır. Çalışmanın tarihselliği gereği İsveç örneğinin incelenmesinde tartışılan ulusal mevzuat Bosnalıların ülkeye giriş yaptığı doksanlı yıllardaki mevzuattan oluşmaktadır. Daha sonra bu mevzuat 2001 tarihli Avrupa Konseyi Geçici Koruma Yönergesi ile karşılaştırılacak, böylece güncel mevzuat ile farklar ortaya konulacaktır. Bu şekilde aradan geçen zamanda uluslararası mülteci korumasında atılan yeni adımların da çalışmaya dâhil edilmesi hedeflenmektedir.

Ayrıntılı incelemeye geçmeden önce bu bölümde kullanılan sığınmacı teriminin tanımını yapmak yönlendirici olacaktır. Bosnalılar, diğer ülkelerden gelen politik sebeplerle sığınma arayışına giren kişiler gibi normal iltica prosedürüne dahil olmuştur. Bosnalıların kişisel sığınma başvuruları değerlendirilmiş, bu değerlendirme sonunda da sığınma başvurusu uygun bulunanlar kalıcı ikamet izni elde etmiştir. Dolayısıyla sığınma başvuruları değerlendirilene değin geçen sürede diğer ülkelerden gelen sığınmacılar ile aynı statüye ve haklara sahip olmuşlardır. Bu bölümde geçen sığınmacı terimi BMMYK'nın yapmış olduğu tanım doğrultusunda, mülteci

olduğunu ileri süren, fakat iddiaları henüz kesinliğe kavuşmamış, sığınma talebinde bulunan kişiler için kullanılmaktadır (BMMYK, 2015b). Bosnalıların durumunda da, henüz sığınma başvurusu değerlendirilmemiş ve kalıcı ikamet izni kazanmamış Bosnalılar, başvuruları değerlendirilinceye kadar geçen sürede, sığınmacı statüsüne sahip olmuştur ve ülkedeki diğer sığınma başvurusunda bulunmuş kişiler ile eşit haklara ve hizmetlere sahip olmuşlardır. Bu durumda, genel olarak İsveç'te sığınma başvurusu sahibi kişiler için sığınmacı, henüz kalıcı ikamet izni kazanmamış Bosnalılar için de Bosnalı sığınmacılar terimi kullanılacaktır.

### 6.1 Doksanlı Yıllarda İsveç'in Sığınma Sistemine Genel Bakış

İsveç'in siyasal sistemi anayasal monarşi ve parlamenter demokrasidir. Devlet başkanı İsveç Kralıdır. Ülkede gelişmiş bir endüstriyel demokrasi hakimdir. Her üç yılda bir düzenlenen seçimlerle belirlenen 20 Bakanlıktan oluşan kabine, yürütme erkine sahiptir ve kurulan hükümete başbakan başkanlık etmektedir. Yüksek yaşam standartlarının olduğu ülkede gelişmiş bir sosyal hizmet sistemi bulunmaktadır. İnsan haklarına saygı duyulması ve insan haklarının korunması İsveç'in iç ve dış siyasetinin temel değerlerini oluşturmaktadır. Ülkede hakim olan refah sistemi mülteciler ve sığınmacılara yönelik politikaları da etkilemektedir. Genel bir değerlendirme yapılacak olursa, mültecilere ve sığınmacılara karşı görece cömert olarak nitelendirilebilecek politikalar uygulanmaktadır (US Senato, 1992: 916-918). İsveç, Avrupa Birliği'ne 1 Ocak 1995 tarihinden itibaren üye ülke olarak dahil olmuştur (EU, 2015).<sup>15</sup>

Sığınma sisteminin temellerini 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Duruma Dair Sözleşme (1951 Sözleşmesi), 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Duruma Dair Protokol, geri gönderme ilkesi ve Yabancılar Kanunu (1989: 529) oluşturmaktadır. İsveç 1951 Sözleşmesini 26 Ekim 1954 tarihinde tasdik etmiş ve 1967 tarihli Protokole 4 Ekim 1967 tarihinde katılmıştır (UNHCR, 2015h). Geri gönderme ilkesi, gerek teamül hukukunda gerekse de 1951 Sözleşmesinin 33. Maddesinde belirtilmektedir. Bunların yanı sıra, İsveç 1995 yılında Avrupa Birliği üyeliğini takiben, 1950 tarihli Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşmeye de taraf olmuştur. Adı geçen Sözleşmenin 3. maddesi Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından yabancıların kötü muamele ile karşılaşacağı yerlere geri gönderilmemesi yönünde yorumlanmıştır (Ahmed v. Austria, 1996). İsveç'in adı geçen Sözleşmeye taraf olması bu yorumun İsveç üzerinde bağlayıcı olması anlamına gelmektedir.

İsveç'te toplam beş ayrı gruba uluslararası koruma sağlanmaktadır. Bunlardan dördüne kalıcı ikamet izni tanınırken diğer bir gruba ise zaman-sınırlı ikamet izni tanınmaktadır. Kalıcı ikamet izni kazanan gruplar, 1951 Sözleşmesi uyarınca mültecilik elde eden kişiler, savaşmayı reddeden kişiler, de facto mülteciler ve insani sebeplere dayanarak ikamet izni elde eden kişilerdir. Zaman-sınırlı ikamet izni ise geçici korumaya ihtiyaç duyan kişilere verilmektedir. Kalıcı ikamet kazanan ilk grup 1951 Sözleşmesi uyarınca mültecilik statüsü elde eden kişilerdir. 1951 Sözleşmesi 1 (a) maddesi kapsamında, menşei ülkelerinde ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri sebebiyle haklı zulüm korkusu yaşayan kişiler İsveç Yabancılar Kanunu 3. Bölüm 2. Kısım uyarınca İsveç'te mülteci statüsü

<sup>15</sup> Bu noktada ayrıntılı incelemeye geçmeden önce belirtilmesi gereken husus, İsveç'in refah politikalarının ülkenin gayri safi yurtiçi hasılasının ve dünya ekonomisindeki yerinin güçlü olması ile ilintili olduğudur. Bu açılarından Türkiye örneği ile karşılaştırılırken bu hususlar göz önünde bulundurulmalıdır. Bu konuda ayrıntılı inceleme bu çalışmanın 'Öneriler' başlıklı sekizinci bölümünde yapılmıştır.

elde etmektedir. Ancak diğer Avrupa ülkelerinin aksine, İsveç 1951 Sözleşmesinde belirlenen mülteci statüsünü kısıtlı sayıdaki kişiye tanımaktadır. Sığınma başvurusunda bulunanların çok küçük bir kısmı bu statüyü elde edebilmektedir. Sıklıkla, kişisel sığınma başvuruları değerlendirilirken, başvuru sahiplerinin 1951 Sözleşmesinde belirtilen haklı zulüm korkusunu ispatlayamadığı yönünde karar alınmaktadır. Lambert'in European Council on Refugees and Exiles İsveç Ülke Raporundan aktardığı verilere göre 1992 yılında sığınma başvurusu yapanların yalnızca %10'u 1951 Sözleşmesinde belirlenen mülteci statüsünü elde edebilmiştir. 1993 yılında bu oran Lambert'in İsveç Kızılhaç Örgütünden aktardığı verilere göre yaklaşık olarak %3'tür (Lambert, 1995: 131). İsveç'in uyguladığı bu kısıtlı yaklaşım ülkede diğer gruplara verilen sığınma ve kalıcı ikamet izni hakkı ile telafi edilmektedir.

Kalıcı ikamet izni kazanan ikinci grubu savaşmayı reddeden kişiler (war-resister) oluşturmaktadır. İsveç Yabancılar Kanununun (1989: 529) 3. Bölüm 1. Kısım 2. Paragrafı uyarınca İsveç'e sığınma başvurusunda bulunun bu kişiler ülkede kalıcı ikamet izni elde edebilmekteydi. Savaşmayı reddeden kişilere sağlanan sığınma hakkı ilk defa 1960'lı yıllarda Vietnam Savaşında savaşmayı reddeden Amerikalı askerlere uygulanmaya başlanmış, daha sonra 1976 yılında kanunlaştırılmıştır. Kişilerin bu haktan yararlanabilmesi için reddettikleri savaşın devletler arası bir savaş niteliği taşıması gerekmektedir (Abiri, 2000: 26). Lambert'in ECRE İsveç Ülke Raporundan aktardığı verilere göre, doksanlı yıllarda İsveç'e sığınma başvurusu yapan kişiler arasında bu haktan yararlanan kimse bulunmamaktadır (Lambert, 1995: 131).

Sığınma ve kalıcı ikamet iznine sahip üçüncü bir grubu ise İsveç Yabancılar Kanununun (1989: 529) 3. Bölüm 1. Kısım 3. Paragrafında tanımlanan ve literatürde de facto mülteciler<sup>16</sup> olarak anılan grup oluşturmaktadır. İsveç Yabancılar Kanununda belirtildiği üzere, savaş ve etnik çatışmanın yaşandığı ülkelerden kaçan ve çatışmadan kişisel olarak etkilenen kişiler, sığınma ve kalıcı ikamet izni hakkına sahiptir (Lambert, 1995: 132). Bu tanımda dikkat çeken nokta kişilerin kişisel olarak etkilenmesi durumudur. Diğer bir deyişle savaş veya etnik çatışma bölgelerinden kaçan herkes bu hakka sahip olmamaktadır. Savaş veya çatışma durumunun o kişinin öznel durumu sebebi ile (örneğin etnik, politik veya dini kimliği) bu savaştan kişisel olarak etkilenmesi gerekmektedir.

Kalıcı ikamet izni sahibi olabilen dördüncü ve son grup ise, insani sebeplere dayanarak bu izni elde eden kişilerdir. Bu ikamet izni, İsveç Yabancılar Kanununun (1989: 529) 2. Bölüm 4. Kısım 1. Alt-kısım 2. Paragrafında tanımlanmıştır. Buna göre, 1951 Sözleşmesinde belirlenen politik zulmü kanıtlayamayan ancak ülkesine döndüğü takdirde insanlık dışı muameleyle maruz kalacağı düşünülen kişiler kalıcı ikamet izni elde edebilmektedir. İnsani sebeplere bağlı ikamet izni savaş ve iç savaş durumlarından kaçan kişilere uygulanmıştır. Bu kişiler ile de facto mülteciler arasındaki temel fark ise de facto mültecilerin durumunda kişilerin ülkedeki insan hakları ihlallerinden kişisel olarak etkilenmesi gerekliliğidir (Lambert, 1995: 132).

Kısaca belirtmek gerekirse, doksanlı yılların başındaki mevzuata göre İsveç'te kalıcı ikamet izni dört ayrı gruba tanınmaktadır. Bunlar 1951 Sözleşmesi uyarınca mültecilik elde eden

16. Uluslararası mülteci hukukuna dair hakim literatürde, de facto mülteciler, 1951 Sözleşmesi uyarınca mültecilik statüsü elde edemeyen ancak geri göndermeme ilkesinin 1951 Sözleşmesindeki tanımdan daha geniş kapsamda kişileri içeren geniş tanımı sebebiyle ülkelere geri gönderilemeyen kişileri kapsamaktadır. (Lambert, 1995: 131). Farklı ülkelerin mevzuatlarına göre bu kişilere kalıcı ikamet izni veya geçici ikamet izni tanınabilmektedir.

kişiler, savaşmayı reddeden kişiler, de facto mülteciler ve insani sebeplere dayanarak ikamet izni elde eden kişilerdir. Bahsi geçen statülerin tamamında kişiler kişisel sığınma başvurusu gerçekleştirmektedir ve durumlarının incelenmesinin ardından bu dört kategoriden biri uyarınca ikamet izni elde etmektedir. Bu dört gruba ayrılan mülteciler neredeyse aynı haklara sahip olmaktadır. Ancak 1951 Sözleşmesi uyarınca mülteci statüsü elde edenlerin konumu uluslararası bir sözleşme uyarınca belirlendiğinden uluslararası hukuk açısından daha güçlü bir statüye sahip oldukları söylenebilir. Bunun yanı sıra, de facto mülteciler ve insani sebeplere dayanarak ikamet izni elde edenlerin haklarında bazı kısıtlamalar bulunmaktadır. Örneğin aile birleşimi hakkı uyarınca İsveç hükümeti 1951 Sözleşmesi uyarınca mülteci statüsüne sahip olanların yakınlarına yasal yardımda ve seyahat yardımında bulunurken, de facto mülteciler ve insani sebeplere dayanarak ikamet izni elde edenlerin bu yardımlara erişimi bulunmamaktadır. Yine 1951 Sözleşmesi kapsamı dışındaki gruplar için karşılama imkânlarında kısıtlılık bulunduğu hallerde sığınma ve ikamet izinlerinin reddedilmesi ihtimali bulunmaktadır (Lambert, 1995: 133).

Tarihsel olarak İsveç'te cömert bir sığınma sistemi olduğundan bahsedebiliriz. İsveç'te mülteci politikalarının temelini insani değerler, kapsayıcılık, cömertlik, hümanizm ve enternasyonalizmin oluşturduğu söylenmektedir (Abiri, 2000: 14). Nitekim Sainsbury de, İsveç'in sığınma sistemini sosyal demokrat refah devleti rejimi olarak nitelendirmektedir (2006: 237). Yine de doksanlı yıllara gelindiğinde, sığınma başvuru sayılarının artması ve ülkede yabancı iş gücüne yönelik ihtiyacın azalmasının da etkisiyle sığınma sisteminde kısıtlamalara gidilmiş ve bir dizi değişiklik önerisinin ardından 1994 yılında İsveç Yabancılar Kanununda yapılan değişiklik ile geçici koruma İsveç ulusal mevzuatında yer bulmuştur. Yapılan değişikliklerin hukuki boyutuna değinmeden önce İsveç'in liberal göç politikalarına kısaca göz atmak yerinde olacaktır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde İsveç'e yönelik göçün seyrine bakıldığında Almanya ile paralellik görülmektedir. Savaşın sona ermesinin ardından İsveç'e göç edenlerin neredeyse tamamını yabancı işçiler oluşturmaktaydı. Ülkede sanayinin hızla geliştiği ve ekonomik büyümenin yaşandığı bu yıllarda yabancı işçiler emek gücü sağlamada önemli bir rol oynamıştır (Brochmann, 1997: 498). 1960'lı yılların sonundaki rakamlara göre her yıl yaklaşık olarak 40 bin göçmen işçi ülkeye gelirken, politik sığınma başvurularının rakamı yaklaşık olarak 4-5 bin civarındadır (Abiri, 2000: 13). Sığınma başvurularının yüksek rakamlara ulaşmamasının liberal göç politikalarının uygulanmasını kolaylaştırdığı şeklinde bir yorum yapılabilir. 1972 yılında ülkeye yabancı işçi çağırma politikaları sona erene değin de göçmenlerin çoğu ülkeye yabancı işçi olarak giriş yapmıştır (Sainsbury, 2006: 237). Bu yıllarda ülkedeki refah politikaları toplumdaki sosyal katmanların ve kurumların entegrasyonunu hedeflemiş, göçmenlere ve mültecilere İsveç vatandaşları ile eşit haklar tanınmıştır (Valenta&Bunar, 2010: 468).

1970'li yıllara gelindiğinde ise işçi göçü azalırken politik sığınma taleplerinin arttığını görmekteyiz. Özellikle de İskandinavya ve Avrupa dışındaki İran, Türkiye, Şili gibi ülkelere gelen sığınma başvurularının artması, ülkedeki göçmen profilini değiştirmiştir. 1980 yılına gelindiğinde göçmenlerin yalnızca üçte birini İskandinav kökenli kişiler oluşturmuştur (Martens, 1997: 190). Abiri'nin Swedish Immigration Board'tan aktardığı bilgilere göre 1984 yılında yaklaşık olarak 12 bine yükselen sığınma başvurusu sayısı 1988 yılına gelindiğinde 19 binin üzerine çıkmıştır (2000: 13).

Bu artan mülteci sayısının ve değişen mülteci profilinin entegrasyonunu sağlamak amacı ile 1975 yılında yeni göç politikaları düzenlenmiştir. Bu politikalar üç prensibe dayandırılmıştır: eşitlik, seçme özgürlüğü ve dayanışma. Bu politikalar ile mültecilere vatandaşlar ile eşit haklar tanınmış, İsveç kültürünü edinmek veya kendi kültürünü sürdürmek konusunda seçme özgürlüğü tanınmış ve göçmen gruplar ile dayanışma hedeflenmiştir (Valenta&Bunar, 2010: 468). Mültecilerin entegrasyonuna yönelik atılan adımlara çocuklara ana dillerini öğrenme imkânı tanınması, devletin sağladığı imkânlarla mültecilere ücretsiz İsveç dili eğitimi verilmesi ve göçmen grupların gazete çıkarabilmesi için devlet yardımı yapılması örnek gösterilebilir (Hannikainen, 1996: 30).

İsveç'in liberal sığınma sistemine yöneltilen eleştirilerden biri 1951 Sözleşmesi uyarınca belirlenen mülteci statüsünün kısıtlı bir şekilde uygulanmasıdır. Bu durumun diğer gruplara sağlanan kalıcı ikamet izni ile telafi edilmesi hedeflenmişse de, bu kişiler uluslararası sözleşmenin getirdiği koruma hakkından mahrum kalmışlardır (Lambert, 1995: 133). Diğer bir eleştiri ise mültecilerin ve göçmenlerin ülkede vatandaşlar ile eşit haklara sahip olmasına karşın 'eksik' özneler olarak görülmesi durumudur. Örneğin Eastmond (2011: 282), refah devletinin mültecileri savaş, insan hakları ihlalleri gibi durumlara maruz kalmış ve kendini temsil kabiliyetini kaybetmiş kişiler olarak gördüğünden ve sosyal hizmetler ağının müşterileri olarak topluma yeniden kazandırılması gereken eksik kişilikler olarak betimlediğinden bahsetmektedir. Bu dışlayıcı yaklaşımın mülteciler ile refah devleti kurumları ve mülteciler ile toplum arasında kurulan ilişkiyi zedelediğinin altını çizmektedir.

Doksanlı yılların başında Soğuk Savaşın sona ermesi, İsveç'e politik sebeplerle sığınan kişi sayısındaki artış, refah devleti olarak tanımlanan ülkede yaşanan ekonomik daralma ve son olarak eski Yugoslavya'daki savaştan kaçarak İsveç'e yönelen kitlesel göç, ülkede göçmen karşıtlığını arttırmış ve hükümet sığınma sistemine kısıtlamalar getirilmesi yönünde çalışmalar başlatmıştır. 1989 yılının rakamlarına baktığımızda sığınmacı sayısında seksenli yıllara oranla %50 oranında artış yaşandığını ve sığınma başvurusu sayılarının 30 bini aştığını görmekteyiz (Abiri, 2000: 13). Ülkedeki işsizlik oranı seksenli yıllarda yaklaşık olarak %2-3 iken 1994 yılında bu rakam yaklaşık olarak %10'dur. Göçmen nüfusun işsizlik oranı ise %21'e kadar yükselmiştir (Martens, 1997: 194). Bu dönemde İsveç gazetelerinde daha kısıtlı bir göçmen politikasını destekleyen yazılar yayınlanmaya başlanmış, göçmen nüfusun ülkede finansal yardım alması ve farklı kültürlerden gelen göçmenlerin entegrasyonunun başarısız olduğu yönündeki iddialar ile göçmenler hedef gösterilmeye başlanmıştır (Appelqvist, 2000: 93). Tüm bunların sonucunda geleneksel olarak liberal göç politikalarını destekleyen kamuoyu daha kısıtlı bir sığınma sistemini desteklemeye başlamıştır (Brochmann, 1997: 506).

1989 yılı Aralık ayında sığınma sisteminde bir kısıtlamaya gitmiş ve yalnızca 1951 Sözleşmesi uyarınca sığınma hakkı ve mültecilik statüsü verilmesi yönünde değişiklikler yapmıştır. Bu kararlar İsveç'teki Noel geleneği olan ve Aralık ayında kutlanan Lucia'dan esinlenilerek Lucia kararları olarak da isimlendirilmektedir (Jansson, 2013: 29). Bu doğrultuda Yabancılar Kanununun, de facto mülteciler ve insani sebeplere dayanan kalıcı ikamet izni ile ilgili olan kısımları kanundan çıkarılmıştır. 1991 yılında seçilen yeni hükümet ise aynı yılın Aralık ayında Lucia kararlarını tekrar değiştirmiş ve de facto mültecilik ve insani sebeplere dayanan sığınma hakkı tekrar Yabancılar Kanununa eklenmiştir (Appelqvist, 2000: 94-95).

Sığınma sistemi üzerine ülkede yaşanan tartışmaların yanı sıra, eski Yugoslavya'daki savaştan kaçan ve kitlesel olarak İsveç'e sığınanların sayısı arttıkça sığınma sisteminde uygulanmak üzere bir dizi değişiklik önerisi hazırlanmıştır. Bu öneriler arasından 25 Kasım 1993 tarihli ve Sığınmacıların Karşılınması vb. (The Reception of Asylum-Seekers, etc. 1993/1994: 94) başlıklı önerisi 1 Temmuz 1994 tarihinde kanunlaştırılmıştır. Yabancılar Kanunu 2. bölümüne 4 (a) maddesi eklenerek geçici koruma İsveç mevzuatına dahil olmuştur. Bu madde, sığınma başvurusu yapan yabancıların, geçici olarak korumaya ihtiyaç duyduğu durumlarda, bu kişilere ikamet izni verilmesinin önünü açmaktadır. Aynı maddeye göre zaman sınırlı ikamet izni kazanan kişilerin eşlerine ve 20 yaş altındaki çocuklarına da zaman sınırlı ikamet izni verilmesini öngörmektedir. Zaman sınırlı ikamet izni 6 aylık süre ile geçerlidir ve 6 aylık bir süre için uzatılabilmektedir. Toplamda 1 yılın dolmasının ardından korunma ihtiyacının devam etmesi durumunda, kişilere kalıcı ikamet izni tanınabilmektedir (Dacyl, 1999: 164). Zaman sınırlı ikamet izni boyunca bu kişilerin sığınmacılar ile eşit haklara ve hizmetlere erişimi sağlanmaktadır (HIWG, 1995).

## 6.2 Bosnalıların İsveç'e Kabul Edilmesi

1992 yılında Bosna-Hersek'te iç savaş başladığı sırada, İsveç'te eski Yugoslavya Federasyonu vatandaşlarına yönelik bir vize uygulaması bulunmamaktaydı. Dolayısıyla içinde Bosnalıların da bulunduğu eski Yugoslavya'dan kaçan gruplar İsveç sınırlarından geçerken bir sorun yaşamamakta idi. 22 Mayıs 1992 tarihinde İsveç'in Bosna-Hersek'in egemenliğini tanıması üzerine Bosna-Hersek'ten gelenler için ayrı bir vize uygulaması başlamıştır (Dacyl, 1999: 156). Diğer Avrupa ülkelerinin de vize şartı uygulaması, Bosnalıların Avrupa'da sığınacak ülke bulmakta zorlanması ile sonuçlanmıştır. 29 Temmuz 1992'de BM Mülteciler Yüksek Komiseri Sadako Ogata, Avrupa devletlerine Bosnalılara en azından geçici koruma sağlanması konusunda çağrıda bulunmuştur (UNHCR, 1992b: para. 13).<sup>17</sup> Bosna-Hersek'te yaşanan insani kriz, BMMYK'nın çağrısı ve uluslararası toplumun baskısı İsveç'i 10 Ekim 1992'de Bosna-Hersek'e uygulanan vize rejimini kaldırmaya zorlamıştır (Dacyl, 1999: 157).

Haziran 1993 tarihinde İsveç'te Bosna-Hersek vatandaşları için vize uygulaması tekrar yürürlüğe girmiştir. İsveç'in insan hakları ve insani değerlere dayalı iç ve dış politikası ile vize şartı getirilmesinin çeliştiğini söyleyebiliriz. Hükümet, vize uygulanmasının gerekçesini öncelikli olarak Bosna-Hersek'te Bosnalılara yönelik etnik temizlik stratejisinin bulunmasına dayandırmıştır. Hükümet tarafından yapılan açıklamaya göre, Bosnalılara sığınma sağlamak dolaylı yoldan etnik temizlik yürüten ve Bosna-Hersek'i Bosnalılardan arındırmaya çalışanların amaçlarına hizmet edecektir. Bir diğer gerekçe olarak da İsveç sığınma sisteminin kapasitesinin Bosnalıların haftada 1.200-1.300'e ulaşan sığınma başvuru sayılarını karşılamada yetersiz olduğu belirtilmiştir. Bosna-Hersek'ten kaçan Bosnalılar İsveç'e çoğunlukla otobüs ile gelmekte ve Polonya, Macaristan ve Slovakya'dan geçerek ulaşmaktaydı. İsveç hükümeti bu ülkeleri geçiş ülkesi olmakla ve Bosnalıların korunması konusunda sorumluluk almamakla suçlamaktaydı. Ayrıca, vize şartının getirilmiş olması, bu ülkelere de sorumluluk almaları hususunda İsveç hükümetinin mesajı olarak düşünülebilir (Abiri, 2000: 20-21).

17. Yüksek Komiser Sadako Ogata hem bölge ülkelerine hem de bölge dışındaki ülkeleri eski Yugoslavya'dan kaçan kişilere geçici koruma sağlayarak uluslararası iş birliğine katkıda bulunması yönünde çağrı yapmıştır. 'Esnek bir geçici koruma bir yandan yaşanan krize acil bir karşılık olurken bir yandan da en tercih edilen ve makul çözüm olan geri dönüşlere imkan tanıyacaktır'. (UNHCR (10.08.1992) Report of the International Meeting on Humanitarian Aid to Victims of the Conflict in the Former Yugoslavia. HCR/IMFY/1992/4, 29 Mayıs 2015, <http://www.refworld.org/docid/3ae68f3fc.html> )

BMMYK verilerine göre İsveç'e sığınan Bosnalıların sayısı yaklaşık olarak 63.530'dur (UNHCR, 1997: Fig. 5.6). Bosnalıların çoğunu Bosna-Hersek'in farklı bölgelerinden kaçan genç ve genellikle iyi eğitilmiş kişiler oluşturmuştur (Eastmond, 1998: 163). Bosnalılar da diğer sığınmacılar gibi İsveç'teki sığınma sistemine dâhil olarak bireysel sığınma başvurusunda bulunmuş ve Bosnalıların başvuruları da buna göre değerlendirilmiştir (Koser, Walsh&Black, 1998: 451). Sığınma başvurusuna bulunanlarla ilgilenmekle yükümlü kurum İsveç Göç Kurulu'dur.

Daha önce belirtildiği üzere, İsveç'in sığınma sistemi geleneksel olarak mültecilerin entegrasyonunu hedeflemektedir. Bosnalıların durumunda ise bu entegrasyon politikaları devlet destekli gelişmiş bir geri dönüş programı ile birlikte yürütülmüştür. Valenta&Bunar, bu durumu çifte politika olarak betimlemektedir: Tam entegrasyon beraberinde gönüllü geri dönüş (2010: 477). İsveç hükümeti, geri dönüşleri hızlandırmak için gönüllü geri dönüşlere hükümet fonu ayırmış ve geri dönmek isteyen Bosnalıların seyahat masraflarını karşılamış, Bosna'nın yeniden inşasında fayda sağlayacak doktor, sağlık hizmeti görevlisi, öğretmen gibi bazı meslek gruplarının geri dönüşüne finansal fon ayırmış ve bu kişileri desteklemiştir. Bunların yanı sıra, Bosnalılar için Bosna'ya ziyaret turları düzenlemiş ve masrafları karşılamıştır (Koser ve ark., 1998: 457; US Senato, 1996: 1137). 1995 yılında Dayton Antlaşması ile Bosna'da savaşın sona ermesinin hemen ardından İsveç'ten Bosna-Hersek'e gönüllü geri dönüşler başlamıştır. 1993-1994 yıllarında İsveç'e gelen Bosnalı mültecilerin 862'si 1994-2003 yılları arasında ülkelerine geri dönmüş, 534'ü ise üçüncü ülkelere göç etmiştir (Olovsson, 2007: 5). Gönüllü geri dönüş rakamlarının bu kadar düşük olmasında, kısa vadede savaş sonrası Bosna-Hersek'te yaşanan güvenlik sorunları gösterilebilir (Al, 1997). Uzun vadede ise İsveç'te refah devletinin entegrasyona yönelik politikaları ve kalıcı ikamet izni verilmesi, Bosnalıların İsveç toplumuna ve refah sistemine uyum sağlaması ve yeni bir hayat kurmalarıyla sonuçlanmıştır. Dolayısıyla geri dönüş sayısının düşük olmasında entegrasyon politikalarının da etkili olduğu söylenebilir (Olovsson, 2007).

### 6.3 İsveç'teki Bosnalıların Hukuki Durumu

İsveç'e giriş yapan Bosnalılar İsveç Göç Kurulu'na sığınma başvurusu yapmıştır. İsveç Bosnalıların hukuki durumunu belirlemede diğer mülteciler ile benzer süreçleri işletmesine rağmen Bosnalıların statüsünün belirlenmesi göçün kitlesel olması sebebi ile daha uzun sürmüştür (Brochmann, 1997: 501). Bu süre boyunca hükümet, ülkedeki sığınma sisteminin yeterliliğinin geliştirilmesi için raportörler görevlendirmiş ve çeşitli komiteler meclise sunulmak üzere taslaklar hazırlamıştır. Örneğin 1992 yılında sunulan taslakta, silahlı çatışma bölgelerinden kaçarak İsveç'e sığınan yabancılara, zaman sınırlı ikamet izni tanınması önerilmiştir. Ancak bu öneri reddedilmiştir. Reddedilme sebepleri genel olarak zaman sınırlı ikamet verilmesine karşı değil ancak önerilen prosedürün ayrıntılarıdır. Eleştiriler temel olarak zaman sınırlı ikamet izni verilen süre boyunca sığınma başvurularının değerlendirilmesinin ertelenmesini; zaman sınırlı ikamet izni sahiplerinin bu süre sonunda zorunlu geri dönüşe zorlanmasını ve ikamet iznindeki zaman sınırlamasının açıkça tanımlanmamış olmasını hedef almıştır (Dacyl, 1999: 158-159).

İsveç'te bir yandan kitlesel göç durumlarında uygulanmak üzere yasal bir zemin oluşturma çabası devam ederken diğer bir yandan da sayıları gün geçtikçe artan Bosnalılar karşılama merkezlerinde başvurularının sonuçlanmasını beklemek zorunda kalmıştır. Merkezlerdeki

duruma bakacak olursak 1993 yılı ortasında karşılama merkezlerinde toplam 66.400 sığınmacının kaldığını, bunlardan 42 binini Bosnalı sığınmacıların oluşturduğunu görmekteyiz. Sığınma başvurularının değerlendirilmesinden sorumlu İsveç Göç Kurulu bu süreçte Bosnalıların başvurularının değerlendirilmesi sürecini durdurmuş ve Bosnalıların kaderinin belirlenmesini hükümet kararına bırakmıştır (Dacyl, 1999: 160-161). Sonuç olarak İsveç'e sığınan Bosnalıların hukuki statüsü insani sebeplere dayanan kalıcı ikamet izni ve zaman sınırlı ikamet izni olmak üzere iki gruba ayrılarak belirlenmiştir.

#### a. İnsani Sebeplere Dayanan Sığınma Hakkı/Kalıcı İkamet İzni

Bosnalıların İsveç'teki hukuki statüsünün belirlenmesi konusunda politik çevrelerde üç alternatif tartışılmıştır: Bosna-Hersek'teki durumu gözlemek ve kısa vadede bir statü belirlememek; geçici koruma sağlamak; kalıcı ikamet izni tanımak (Appelqvist, 2000: 97). Muhalefetteki partilerden Sosyal Demokrat Parti (Social Democrat Party) ve İlimli Parti (Moderate Party) bu seçenekler arasından geçici koruma sağlanmasını desteklemiştir. Geçici koruma sağlanması için iki gerekçe öne sürmüşlerdir. Bunlardan ilki kalıcı ikamet izni verilen Bosnalıların kendi ülkeleri ile bağlarının kopması ve Bosna-Hersek'e geri dönmeyecek olması varsayımlarıdır. Bu durumda Bosna-Hersek'in savaştan sonra yeniden yapılandırılması zarar görecektir ve Bosna-Hersek yönetiminin vatandaşlarının savaş sonrası geri dönmesi yönündeki çağrısı gerçekleşmeyecektir. İkinci gerekçe ise Bosnalıların İsveç'teki refah sistemi üzerinde oluşturacağı yük olmuştur (Spehar, Bucken-Krapp & Hinnfors, 2013: 182). İsveç hükümeti ve liberaller ise kalıcı ikamet iznini savunmuştur. İki temel gerekçe olarak kalıcı ikamet izni ile karşılama merkezlerinde sayıları artan Bosnalı sığınmacıların yarattığı krizin çözülmesi ve mültecilerin kendi hayatları üzerindeki kontrolü tekrar eline alabilmesi gösterilmiştir (Spehar, Bucken-Krapp&Hinnfors. 2013: 182).

Tartışmanın sonunda, Haziran 1993 tarihinde Bosnalılara kalıcı ikamet izni sağlanması yönünde karar alınmıştır. Zamanın göç meselelerinden de sorumlu Kültür Bakanı Birgit Friggebo, bu kararın aşikar olduğunu belirtmiştir. Kalıcı ikamet izni verilmesi yönündeki kararın temel sebebini mülteci karşılama merkezlerinin Bosnalıları ağırlamada yetersiz kalması ve Bosnalı mültecilerin bir yılı aşkın süredir bu merkezlerde yasal belirsizlik içerisinde beklemesi olarak göstermiştir. Geçici koruma sağlanması durumunda Bosnalılar diğer sığınmacılar ile beraber karşılama merkezlerinde kalmaya devam edeceğinden, bu merkezlerdeki yoğunluk krizinin çözülmesi için kalıcı ikamet izninin gerekmekte olduğunun altını çizmiştir (Appelqvist, 2000: 97). 1996 yılında Çalışma Bakanı L-J Lönnback, Bosnalılar için kalıcı ikamet izni kararı alınırken Yugoslavya'daki savaşın makul bir sürede sonuçlanacağını öngörülmediğinin ve bu belirsizliğin alınan kararda etkili olduğunun altını çizmiştir (Lönnback, 1996: 39).

Haziran 1993'te çıkarılan kararla, sayıları 42 bini bulan Bosnalıya kalıcı ikamet izni tanınmıştır (Frykman, 2012: 2). Kalıcı ikamet izni Yabancılar Kanununun (1989: 529) 2. Bölüm 4. Kısım 1. Alt-kısım 2. Paragrafı temelinde insani sebeplere dayanan sığınma hakkı uyarınca verilmiştir. Daha sonraki yıllarda İsveç'e gelen Bosnalıların birçoğuna yine aynı madde uyarınca sığınma hakkı tanınmış ve kalıcı ikamet izni verilmiştir. Sonuç olarak yaklaşık olarak 63.530 Bosnalı İsveç'te kalıcı ikamet izni kazanmıştır (UNHCR, 1997: Fig. 5.6).

Bosnalılar için İsveç'in uyguladığı kalıcı ikamet izni Avrupa'da istisnai bir durumdur. Aslında Brochmann'ın belirttiği üzere, İsveç hükümeti de diğer Avrupalı devletler gibi, Bosnalıların

ülkelerindeki savaş sona erdikten sonra kendi ülkelerine geri dönecekleri varsayımı ile hareket etmiştir (1997: 502). Ancak geri dönüşlerin gönüllüğü esası kalıcı ikamet izni verilmiş, gönüllü olanların ülkelerine geri dönecekleri varsayılmıştır. Appelqvist de o zamanlar için hükümetin Bosna-Hersek'teki savaşın yakın bir tarihte sonlanması ihtimalini düşük olarak gördüğünden bahsetmektedir (2000: 98). Dolayısıyla Bosnalıların İsveç'te muhtemel olarak uzun süre kalacakları düşünüldüğünden, bu kişilere hayatlarında yeni bir başlangıç yapabilmeleri için kalıcı ikamet izni verilmesi kararının alındığının altını çizmektedir.

İnsani sebeplere dayanarak kalıcı ikamet izni elde eden Bosnalıların hak ve hizmetlere erişimi diğer mülteciler ve İsveç vatandaşları ile neredeyse aynıdır. 1951 Sözleşmesi uyarınca, mülteci statüsü sahip olanların aksine insani sebeplere dayanarak kalıcı ikamet izni elde edenler aile birleşimi konusunda finansal destek alamamışlardır (Lambert, 1995: 133).

#### **b. Geçici Koruma/Zaman Sınırlı İkamet İzni**

Daha önce belirtildiği üzere, İsveç'te geçici koruma ve zaman sınırlı ikamet izni 1 Temmuz 1994 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Yabancılar Kanunu 2. bölümüne 4 (a) maddesi eklenerek sığınma başvurusu yapan yabancıların geçici olarak korumaya ihtiyaç duyduğu durumlarda bu kişilere zaman sınırlı ikamet izni verilmesinin önü açılmıştır. Ancak Haziran 1993'te Bosnalı sığınmacılar için insani sebeplere dayanan sığınma hakkı ve kalıcı ikamet izni verilmesi kararı alınmıştır ve Bosnalıların neredeyse tamamı kalıcı ikamet izni elde etmiştir. Mayıs 1995'te zaman sınırlı ikamet izni yalnızca yaklaşık 5 bin Bosnalıya uygulanmıştır. Geçici koruma uygulanmasının temel sebebi bu kişilerin hem Bosna-Hersek hem de Hırvatistan pasaportuna sahip olması ve bu durumun yarattığı hukuki ve politik karmaşadır.

İsveç'in de dâhil olduğu Batı Avrupa ülkelerinin Bosna-Hersek vatandaşlarına getirdiği vize şartı, Bosnalıların bu ülkelere girişlerinde zorluk yaşamalarına sebep olmuştur. Bu durumda genel olarak Avrupa ülkelerine ulaşmakta sorun yaşayan Bosnalılar, Hırvatistan'da sığınma arayışına girmiştir. Hâlihazırda 300 bin civarında Bosnalıya ev sahipliği yapan Hırvatistan ise, Bosnalıların Batı Avrupa ülkelerine geçişini kolaylaştırmak için Bosna-Hersek vatandaşlarına Hırvatistan pasaportu sağlamıştır. Bu şekilde Hırvat pasaportuna sahip Bosnalıların Hırvatistan vatandaşlarına vize şartı uygulamayan Avrupa ülkelerine geçiş yapmaları hedeflenmiştir. Hem Bosna-Hersek hem de Hırvatistan pasaportuna sahip 5 bin Bosnalı Hırvatistan üzerinden İsveç'e giriş yapmıştır. Ancak Hırvatistan'ı 'güvenli ülke' olarak kabul eden İsveç hükümeti, bu kişilerin Hırvatistan pasaportuna sahip olması sebebiyle, Hırvatistan'a geri gönderilmesi yönünde karar çıkarmıştır (FECL, 1995).

Hırvat pasaportlu Bosnalılar için sınır dışı kararı alınması akabinde 1995 yılında Hırvatistan'daki silahlı çatışmaların artması ve ülkede sınır dışı edilenler için güvenlik riskinin oluşması İsveç hükümetini sınır dışı kararını gözden geçirmeye zorlamıştır. Uluslararası STK'ların, BMMYK'nın ve kamuoyunun baskıları sonucunda İsveç hükümeti sayıları 5 bini bulan Hırvatistan pasaportuna sahip Bosnalıya zaman sınırlı ikamet izni verilmesi yönünde karar almıştır (FECL, 1995). Çalışma Bakanı Lönnback geçici koruma kararının Hırvatistan'daki savaşın makul bir süre içerisinde sonlanacağı öngörüsü ile alındığını ifade etmektedir (Lönnback, 1996: 39).

İsveç Yabancılar Kanunu 2. bölüm 4 (a) maddesi ile sağlanan geçici koruma kanuni bir zemine

oturtulmuş, kişilerin hakları ve hizmetlere erişimi yasal olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda düşünüldüğünde İsveç örneğinin Avrupa'da Bosnalılara sağlanan geçici koruma rejimleri arasında istisnai bir durum oluşturduğu söylenebilir. Geçici koruma sağlanmadan önce diğer sığınmacılar gibi Bosnalılar da İsveç Göç Kurulu'na sığınma başvurusu yapmış, bu başvurular değerlendirilmiş ve geçici koruma sağlanmasına karar verilmiştir. Hak ve hizmetlere erişim hususunda, geçici koruma altındaki Bosnalılar diğer sığınmacılarla eşit şartlara sahip olmuştur (Lönnback, 1996: 39).

Yabancılar Kanunu 2. bölüm 4 (a) maddesi uyarınca zaman sınırlı ikamet süresi 6 ay olarak belirlenmiştir ve bu süre en fazla 6 ay uzatılabilmektedir. Geçici koruma süreleri 1 Aralık 1996'da dolan Bosnalılara sığınma başvurularını tekrar yapması için imkan tanınmıştır. Bu süre zarfında Bosna-Hersek'e geri dönmeyen veya üçüncü ülkelere göç etmeyen ve İsveç'te kalan yaklaşık 3.300 Bosnalı tekrar sığınma başvurusunda bulunmuş, bu kişilerin çoğu, kişisel değerlendirmeleri sonucu, kalıcı ikamet izni elde etmiştir (Dacyl, 1999: 167).

#### **6.4. İsveç'teki Bosnalıların Durumuna Genel Bakış**

İsveç'in refah sistemi toplumun her parçasının gerek topluma gerekse de refah sistemine entegrasyonunu hedeflemektedir. Bu durum mülteciler ve sığınmacılar için de geçerlidir. Valenta&Bunar'ın belirttiği gibi, mültecilerin entegrasyonu için en önemli iki husus barınma ve istihdam ihtiyaçlarının karşılanmasıdır (2010: 464). Kitlesel göç durumlarında kişilere barınak sağlanması, ev sahibi ülkeler için en çetrefilli alanlardan biridir. Dolayısıyla İsveç'te sayıları 63.530'u bulan Bosnalının barınma ihtiyacının nasıl karşılandığının incelenmesi önemlidir.

İsveç'te sığınmacıların karşılanmasından sorumlu kurum İsveç Göç Kurulu'dur. Ülkeye ilk giriş yaptıklarında bir kaç gün sorgulama merkezlerinde (investigation centers) kalan sığınmacılar daha sonra karşılama merkezlerine gönderilmektedir. Karşılama merkezlerinde kendi yemeklerini pişirebildikleri mutfakları bulunan sığınmacılar döşenmiş odalarda kalmaktadır. Sığınmacıların bu merkezlerde konaklaması mecburi değildir (DRC, 2000: 281). Karşılama merkezlerinin dışında özel konutlarda kalmak isteyen Bosnalılara ise barınma yardımı yapılmıştır. Geçici koruma sağlanan Bosnalılar da sığınmacılar ile eşit şartlara sahip olmuş ve bu merkezlerde konaklamışlardır (Dacyl, 1999: 180).

Kalıcı ikamet izni elde eden mülteciler belediyelerle yapılan karşılama (reception agreements) anlaşmaları doğrultusunda belediyelere dağıtılmaktadır. Belediyeler ise mültecilerin entegrasyonuna yönelik barınmayı da içeren masrafları karşılamak üzere hükümetten finansal yardım almaktadır. Bazı mültecilerin ülkenin kuzeyinde bulunan, merkezlere uzak ve seyrek yerleşim yerine sahip belediyelere gönderilmesi bu kişilerin gönderildikleri belediyelerden ayrılarak daha merkezi şehirlere göç etmesine yol açmıştır. Oluşan iç göç sebebiyle dağıtım programı eleştirilmiştir (Valenta&Bunar, 2010: 474). Kalıcı ikamet izni kazanan Bosnalılar, 289 belediyenin 250'sine dağıtılmışlardır ve barınma ihtiyaçları belediyeler tarafından karşılanmıştır (Eastmond, 2011: 286). Standart uygulamaya göre kalıcı ikamet izni olan mülteciler ikametlerinin ilk yıllarında belediyelerin karşılama tanıtım programlarına (refugee introduction program) zorunlu olarak dâhil olmaktadır. Bu programa zorunlu İsveç dili eğitimi ve iş bulmalarını kolaylaştırmak amacıyla çeşitli çalışma uygulamaları da dâhildir (Frykman, 2012: 7).

Gerek sığınmacıların gerekse de kalıcı ikamet izni elde eden mültecilerin hareket özgürlükleri bulunmaktadır. Geçici koruma altındaki Bosnalılar da sığınmacılarla eşit koşullarda değerlendirildiğinden hareket özgürlüğü hakkı İsveç'teki bütün Bosnalılar için geçerli olmuştur. Ancak barınma ihtiyacını kendi imkânlarıyla karşılayamayan ve belediyelerden yardım alan kişilerin barınma ihtiyacı yalnızca dağıtımlarının gerçekleştiği belediyenin sınırları içinde gerçekleştirilmektedir. Kendi imkânı ile barınma ihtiyacını karşılayan kişiler istedikleri yerde özel mülklerde kalabilmektedir (DRC, 2000: 283). Kalıcı ikamet izni olan kişiler için İsveç Göç Kurulu yabancı pasaportu düzenlemiştir. Ancak geçici koruma altındaki zaman sınırlı ikamet izni sahibi Bosnalılardan Hırvat pasaportuna sahip olanlar için herhangi bir kimlik belgesi veya seyahat belgesi düzenlenmemiştir (Dacyl, 1999: 182).

Farklı belediyelerde yaşayan Bosnalılar kalıcı ikamet iznini elde ettikten sonra kısa bir süre içinde çeşitli dernekler kurmuşlardır. Bu dernekler İsveç'in çoğulcu politikaları gereği devlet tarafından desteklenmiştir. Bosna-Hersek Ulusal Birliği (National Association of Bosnia-Herzegovina) birçok derneğe başkanlık etmiştir. Bu dernekler Bosnalıların ulusal kimliklerinin korunması için alan açmıştır (Eastmond, 1998: 163-164).

### 6.5 İsveç'te Bosnalılara Uygulanan Asgari Standartlar

Bu kısımda İsveç'te uygulanan entegrasyon programı dahilinde Bosnalıların sağlık, eğitim hizmetlerine ve iş piyasasına erişiminde uygulanan asgari standartlar incelenecektir. İnceleme yapılırken bir yandan İsveç'in uyguladığı liberal politikaların altı çizilirken diğer bir yandan da sorunlara değinilmeye çalışılacaktır. Her üç konuda asgari standartlara erişimin uluslararası hukuk ile bağlantısı kurulmaya çalışılacaktır.

#### 6.5.1 Sağlık Hizmetlerine Erişim

Sağlık ve Tıbbi Hizmetler Kanununa göre (The Health and Medical Services Act, 1982: 763) İsveç'te yaşayan herkesin sağlık hizmetlerine erişiminden il meclisleri ve belediyeler sorumludur. Sağlık Bakanlığı ise genel sağlık hizmetleri politikalarından sorumludur. Sağlık hizmeti veren tesislerinin çoğu devlet tarafından desteklenmektedir ve kamuya aittir ancak özel tesisler de bulunmaktadır. İl meclisleri ve belediyeler sağlık hizmetleri için fon sağlamaktan sorumlu tutulmuştur. Sağlık sisteminin finansmanı için belediyeler ve il meclisleri gelir vergisi toplamaktadır (European Observatory on Health Systems and Politics, 2012: 18-20, 49).

Sığınmacılar İsveç'e giriş yaptıklarında tıbbi kontrolden geçmektedirler. Yetişkin sığınmacılar, acil durumlarda ve dış tedavilerinde tıbbi hizmete erişim sağlamaktadır. 18 yaş altındakiler ise, İsveç vatandaşı olan çocuklar ile eşit şartlarda sağlık hizmetlerine erişimine sahiptir (DRC, 2000: 282). Geçici koruma altındakiler, ülkedeki sığınmacılar ile eşit koşullarda sağlık hizmetlerine erişim hakkına sahiptir. Sığınma başvurusu değerlendirilmiş ve kalıcı ikamet izni kazanmış kişiler ise İsveç vatandaşları ile aynı muameleye tabi tutulmaktadır (DRC, 2000: 284).

Seffo, Krupic, Grbic&Fatahi (2014), İsveç'teki Bosnalıların sağlık sistemindeki tecrübeleri üzerine yaptıkları alan çalışmasının sonuçlarına göre sağlık hizmetine erişimde yaşanan en büyük zorluğun dil engeli ve kültür farkının yarattığı karmaşa olduğundan bahsetmektedir. Araştırmada, İsveççe bilmeyen Bosnalıların yakınları veya tercümanlar aracılığı ile sağlık personeli ile iletişim kurmasının, hasta/doktor ilişkisinin kurulmasında ve tanılarının ve tedavilerinin

belirlenmesinde zorluk yaşanmasına yol açtığını ortaya çıkarmıştır. Bir diğer engel de farklı kültürlerden gelen doktor ve hastaların iletişimlerinin sağlıklı ilerlememesidir. Bu zorlukların aşılması için tercüman hizmetlerine daha fazla önem verilmesi ve sağlık personelinin kültürler arası çalışmalar konusunda farkındalık kazanması önerilmiştir. Sundquist, Behmen-Vincevic&Johansson'un (1998) Bosnalı kadın mültecilerin sağlığı üzerine yaptıkları araştırmada ise, Bosnalı kadın mültecilerin sağlık durumunun İsveçli kadınlara oranla daha zayıf olduğu sonucuna varılmıştır. Araştırma, Bosnalı kadın mültecilerin toplumda zarar görmüş grup olarak belirlenmesi ve durumlarına müdahale edilmesi yönünde adımlar atılması gerekliliğinin altını çizmektedir.

1951 Sözleşmesinin 24. maddesi mültecilerin sağlık hakkından bahsetmektedir. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin (1966) 12. maddesi ile de herkesin ulaşabileceği en yüksek fiziksel ve zihinsel sağlık standardına sahip olma hakkı kabul edilmiştir. İsveç'te kalıcı ikamet izni bulunan Bosnalıların İsveç vatandaşları ile eşit koşullarda sağlık hizmetlerine erişim sağlanması bahsi geçen sözleşmeler ile uyumludur. BMMYK geçici koruma altındakilere dair uygulanması gereken asgari standartları Yönetim Kurulu Kararı No.22 (1981) ile belirlediğinde de sağlık konusu da dâhil olmak üzere temel yardım ihtiyaçlarına erişimin sağlanmasının altını çizmiştir. İsveç'te geçici koruma altındaki Bosnalıların acil durumlarda ve dış tedavilerinde sağlık hakkı bulunması Yönetim Kurulu kararında öngörülen standartları karşılamaktadır.

Avrupa Birliği ülkelerinde ortak bir geçici koruma rejimi oluşturmak amacı ile düzenlenen 2001 tarihli Avrupa Konseyi Yönergesinde (2001/55/EC) geçici koruma altındakiler için en azından acil durum ve hastalıkların temel tedavisine erişimin sağlanması gerektiğinden bahsetmektedir. BMMYK Avrupa Konseyi Yönergesini yorumlarken bu maddeye bir eleştiri getirmemiştir (UNHCR, 2001b, 11). İsveç'te geçici koruma altındaki Bosnalılara sağlanan sağlık hizmetleri AB Konsey Yönergesi ile çelişmemektedir.

İsveç hükümeti entegrasyon politikaları doğrultusunda Bosnalılara kalıcı ikamet izni tanımış ve Bosnalıların tam entegrasyonlarını hedeflemiştir. İsveç vatandaşları ile eşit şartlarda ücretsiz sağlık hakları bulunması bu entegrasyon politikalarının olmazsa olmazıdır. Yalnızca fiziksel sağlık hakkı değil, Bosnalıların ruh sağlığı konusunda da tedaviye erişimlerinin bulunması bu entegrasyon politikalarının bir parçasıdır. Kişilerin İsveç'te sağlık haklarına erişiminin olması bir yandan topluma entegrasyonu kolaylaştırırken bir yandan da iş bulmalarını kolaylaştırmıştır. Eastmond'un (2014) belirttiği üzere, mültecilerin yaşadıkları savaş travmaları sebebi ile 'sorunlu' ve 'eksik' kişilikler olarak görülmesi aslında iş verenlerin Bosnalıları tercih etmemesinin sebeplerinden biridir. Dolayısıyla denilebilir ki, bütünsel bir yaklaşım ile sağlık hakkına erişimi olan kişilerin entegrasyonu kolaylaştığından, gerek toplumla gerekse de devlet kurumları ile ilişkilerinin kurulması da kolaylaşmıştır. Diğer bir yandan da, savaşın yarattığı hem fiziksel hem de psikolojik yıkımın giderilmesi yönünde sağlık hizmeti alan kişilerin ülkelere gönüllü geri dönüşlerinin daha kolay olacağı düşünülebilir.

#### 6.5.2 Eğitim

İsveç'te 15 yaş altı çocuklar için eğitim zorunlu tutulmuştur. Eğitim hizmeti ücretsiz olarak devlet tarafından karşılanmaktadır. Kalıcı ikamet izni bulunan kişiler için zorunlu eğitim

vatandaşlar ile eşit şartlarda uygulanmaktadır (HIWG, 1994: 54). Ülkede sığınma başvuru yapmış kişilerin 7-16 yaş arası çocukları da ücretsiz eğitim hakkına sahiptir (DRC, 2000: 282). Nitekim Martens, İsveç'in göçmenler için tercih edilen bir durak olmasını açıklarken ücretsiz eğitim hakkının bulunmasını da tercih sebepleri arasında saymaktadır (1997: 192).

Bosnalılar, İsveç'te Haziran 1993 tarihinde kalıcı ikamet izni kazanana değin ülkedeki diğer sığınmacılar ile eşit şartlara sahip olmuş ve 7-16 yaş arası çocuklar için ücretsiz eğitim hakkından yararlanabilmiştir. Haziran 1993 tarihinden sonra ise, insani sebeplere dayanarak sığınma hakkı ve kalıcı ikamet izni kazanan Bosnalı çocuklar zorunlu eğitim sistemine dâhil olmuştur. Karşılama merkezlerinde kalan çocukların bu merkezlerde eğitim alabilmesi için merkezlerde okulların kurulmasından belediyeler sorumlu tutulmuştur. Merkezlerin dışında ikamet eden çocuklar ise devlet okullarına veya yakındaki merkezlerin okullarına devam etmiştir. Geçici koruma altında/zaman sınırlı ikamet izni sahibi kişiler de ülkedeki diğer sığınmacılar ile eşit haklara sahiptir ve çocuklar için ücretsiz eğitim hakkı bulunmaktadır (Dacyl, 1999: 178).

Devlet tarafından sağlanan eğitim dili İsveççedir ve Bosnalı çocuklar da bu okullarda İsveççe eğitimlerine devam etmişlerdir. İsveç'in entegrasyon politikaları gereği göçmen çocukların ana dillerini öğrenmeleri ve geliştirmeleri seçeneği de sunulmuştur. Okullarda yaklaşık olarak 80 dil öğretilmektedir ve göçmen çocuklar ana dillerini öğrenme ve geliştirme imkânı bulmaktadır (Hannikainen, 1996: 30). Geçici koruma altındaki Bosnalı çocuklar için İsveççe verilen zorunlu eğitim programının yanı sıra Bosnalı çocuklara özel sınıflarda kendi ulusal coğrafyaları, tarihleri ve dinleri konusunda ana dilde eğitim imkânı tanınmıştır (Dacyl, 1999: 178). İsveç'in entegrasyon politikaları gereği göçmenlere İsveççe dil eğitimi verilmektedir. Ülkeye giriş yapan sığınmacılar, mülteciler ve geçici koruma sahipleri kaldıkları merkezlerde entegrasyon programına zorunlu olarak dahil olmakta ve bu program kapsamında İsveççe dil derslerine katılmaktadırlar (DRC, 2000: 282, 284).

İsveç'te Bosnalıların eğitimi konusundaki temel problem erişkinlerin eğitimi alanında yaşanmıştır. Mültecilerin erişkin eğitime vatandaşlar ile eşit koşullarda erişimi sağlanmıştır (DRC, 2000: 284). Ancak sığınmacı statüsünde, sığınma başvurularının değerlendirilmesini bekleyen Bosnalıların ve sığınmacılar ile eşit şartlara sahip zaman-sınırlı ikamet izni bulunan Bosnalıların eğitim hakkı 1996 yılına değin 16 yaşın altındaki çocuklar için geçerli olmuştur. Bu durum 16-18 yaş arası çocukların eğitimi için sorun yaratmıştır. Çocuk Hakları Sözleşmesinin (1990) 18 yaşına değin her insanın çocuk sayılacağını ifade eden 1. maddesi ve her çocuğun eğitim hakkı bulunduğu altını çizen 28. maddesi uyarınca 1996 yılında İsveç mevzuatında gerekli düzenlemeler yapılmış ve sığınmacıların eğitim hakkı 18 yaşına değin uzatılmıştır (Dacyl, 1999: 178).

İsveç iş piyasasında yaşanan rekabette önde gelebilmek için üniversite derecesi gerekmektedir. İsveç'e sığınan Bosnalıların çoğu da iyi eğitim almış ve üniversite derecesine sahip kişilerden oluşmaktadır (Eastmond, 2011: 284). Ancak Bosnalıların üniversite dereceleri İsveç eğitim sisteminde tanınmamış, bu kişilerin üniversite derecelerini İsveç standartlarına göre tamamlamış sayılmaları için İsveç'te tekrar üniversite eğitimi almaları gerekmiştir. Bosnalıların çoğu İsveç'te üniversite eğitimi almaktansa mesleki eğitim almayı tercih etmiştir.

Bu durumun başlıca sebeplerinden biri mesleki eğitim masraflarının devlet tarafından karşılanması ve üniversite öğrencilerinin aksine devletin yaptığı finansal yardımın gelir getiren bir işe başladıktan sonra devlete geri ödenmesi zorunluluğunun bulunmamasıdır. Diğer bir sebep ise mesleki eğitimin üniversite eğitiminden daha kısa sürmesidir (Frykman, 2012: 8). Bu durumda Bosna-Hersek'te sahip oldukları nitelikleri İsveç'te geçerli olmayan Bosnalılar daha niteliksiz iş kollarına yönelmek zorunda kalmıştır (Eastmond, 2011: 282).

İsveç'te yasal statü ayrımı yapılmaksızın bütün sığınmacılar, mülteciler ve geçici koruma altındakiler temel eğitime erişim sağlamaktadır. Bu da 1951 Sözleşmesinin 22. maddesinde belirlenen mültecilerin ve sığınmacıların eğitim hakkı ile uyumludur. BMMYK Yönetim Kurulu Kararı No. 22'de geçici koruma altındakilerin eğitime erişiminin sağlanmasının altı çizilmiştir. İsveç'te geçici koruma altında/ zaman sınırlı ikamet izni bulunan kişiler sığınmacılar ile eşit muameleye tabi tutulmuş ve bu kişilere eğitim hakkı tanınmıştır. 1951 Sözleşmesinde herhangi bir dil eğitiminden bahsedilmemektedir. Yine de Bosnalılar, entegrasyon programı gereği ücretsiz İsveççe dil eğitimi almış, devlet okullarındaki çocuklar ise ana dillerini öğrenme imkanı bulmuşlardır.

Yüksek öğretim konusunda İsveç'te eğitime erişim açık tutulmuştur ancak yukarıda bahsedildiği üzere uygulamada sorunlar Bosnalıların üniversite eğitimi yerine mesleki eğitime yönelmelerine yol açmıştır. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesinin (1966) 13. maddesi herkese ücretsiz ilköğretim sağlanmasını öngörmektedir. Aynı madde ikinci ve yüksek öğretime erişimin herkese açık tutulmasının altını çizmiştir. Bu durumda İsveç'in uygulamalarının insan hakları ile uyumlu olduğu söylenebilir.

2001 tarihli Avrupa Konseyi Geçici Koruma Yönergesini incelediğimizde 14. maddenin üye devletlerin geçici koruma statüsünde olan ve 18 yaşının altında olanların eğitim hakkının ülke vatandaşları ile eşit şartlarda olması zorunluluğundan bahsettiğini görmekteyiz. Yetişkinlerin durumu için ise aynı maddede genel eğitim sistemine erişimlerinin açılmasını tavsiye etmektedir. BMMYK da bu maddeye olumsuz eleştiri getirmemiştir (UNHCR, 2001b). 1996 yılına değin 16-18 yaş arasındaki çocukların eğitime erişimindeki kısıtlamalar AB Konsey Yönergesi ile çelişmektedir. 1996 yılında yapılan değişiklik ile 18 yaşına değin eğitime erişim sağlanmış ve Konsey Yönergesi ile uyumlu hale gelmiştir. Yetişkinlerin eğitim sistemine erişiminin açılması yönündeki tavsiye de İsveç'te uygulanmıştır.

İsveç'te Bosnalılara temel eğitim hakkının yanı sıra dil eğitimi, mesleki ve yüksek eğitim imkânı tanınması hem mülteciler hem de İsveç açısından olumlu olarak yorumlanabilir. Mültecilerin buldukları ülkenin dilini öğrenmesi bir çok açıdan faydalı olmuştur. Öncelikli olarak belirtmek gerekirse mültecilerin eğitiminde temel sıkıntı eğitim diline hâkim olmadıkları için buldukları ülkenin eğitim sistemine dâhil olamamalarıdır. Dolayısıyla yasal olarak eğitim hakları bulunsa da uygulamada sıkıntılar yaşanmaktadır. İsveç'in mültecilere yönelik entegrasyon programı dahilinde İsveç dili eğitimini zorunlu kılması bu açıdan olumlu bir adım olarak görülebilir. Bunun yanı sıra, dil engeli sebebi ile iş bulmakta zorlanan mülteciler çoğunlukla sahip oldukları nitelikleri kullanamamakta, vasıfsız iş gücü olarak iş piyasasına dâhil olmaktadır. Bu açıdan düşünüldüğünde de mesleki eğitimin yanı sıra, dil eğitiminin önemi ve İsveç açısından yararı anlaşılabilir. Bütünsel bir eğitim yaklaşımı ile mültecilerin kayıp jenerasyon olmasını önlemek

ve niteliklerini buldukları ülkeye katkı sunacak şekilde kullanabilmelerinin önünü açmak, hem mülteciler hem de ev sahibi ülke için olumlu adımlar olarak görülebilir.

### 6.5.3 İş Piyasasına Erişim

İsveç, Bosnalıların tamamına çalışma izni gereği olmadan iş piyasasına erişim sağlamış olması bakımından Batı Avrupa ülkeleri arasında istisnai bir durum teşkil etmiştir. Gerek insani sebeplere dayanarak kalıcı ikamet izni elde eden Bosnalılar gerekse de geçici koruma altında/zaman sınırlı ikamet izni sahiplerinin iş piyasasına erişimi önünde yasal bir engel getirilmemiştir (HIWG, 1994: 54). Bu erişime gelir getiren bir işte çalışmak, kendi iş yerlerini açmak ve serbest meslek mensuplarının kendi işlerine sahip olması da dâhildir (ECRE, 1999: 46). Bu durumda İsveç'in Bosnalılara sağladığı geniş çalışma hakkını incelemek yerinde olacaktır.

Öncelikle doksanlı yılların başında İsveç ekonomisinde yaşanan daralmaya değinmek yerinde olacaktır. Bosnalıların ülkeye giriş yaptığı 1992 yılında Almanya'da olduğu gibi İsveç'in de ekonomisinde bir daralma yaşandığı ve İsveç'te işsizlik oranlarında bir artış olduğu gözlenmektedir. İsveç'in Committee on the Elimination of Racial Discrimination'a (CERD) sunduğu rapora göre 1991 yılı itibari ile İsveç genelinde işsizlik oranı %2,7 civarındadır. Yabancılar arasındaki işsizlik oranı %6,6 iken, İskandinav ülkeleri dışından ülkelere gelen yabancılar arasında bu oran %8,5'e kadar yükselmektedir (CERD, 1993: para. 75). Artan işsizlik sebebi ile bu yıllarda iş piyasalarındaki yaklaşım yabancı karşıtlığının artmasına, mülteciler ve göçmenlere karşı ayrımcılık yapılmasına yol açmıştır (Hannikainen, 1996: 31). Almanya örneğinin aksine, İsveç hükümeti ülkede artan işsizlik oranlarına rağmen Bosnalıların iş piyasasına erişimlerine herhangi bir kısıtlama getirmemiştir (Sainsbury, 2006: 238). Nitekim CERD'e sunulan raporda, iş piyasasında mültecilere ve göçmenlere öncelik tanınması ve uzun süreli işsizliklerin engellenmesi yönünde adımlar atılacağı ifade edilmiştir (CERD, 1993: para. 84).

İş piyasasına erişim yasal olarak engellenmemişse de bütün Bosnalıların gelir getiren bir işte çalışma imkânı bulduğundan bahsedemeyiz. Bazı belediyelerde Bosnalılar arasındaki istihdam oranı %80'e ulaşırken, bazı yerlerde bu oran %10'a kadar düşmektedir. Ülkede 15-20 yılını dolduran Bosnalılar arasındaki istihdam oranı yaklaşık olarak %70'tir (Frykman, 2012: 5). Eastmond (2011), İsveçli işverenlerin Bosnalıları işe alma konusunda olumsuz yaklaşımlarının ve İsveççeyi yeterince iyi konuşamayan Bosnalıların dil engelinin iş bulma konusunda sorun yarattığından bahsetmektedir. Ayrıca iş bulabilen Bosnalılar ise genellikle Bosna-Hersek'te sahip oldukları vasıflı işlerde değil, aksine daha niteliksiz iş kollarında çalışmıştır (s. 282). Frykman (2012) kartopu metodu ile yürüttüğü saha çalışmasından edindiği bilgilere göre Bosnalıların bir kısmının entegrasyon programının bir parçası olarak aldıkları eğitimleri zaman kaybı olarak gördüklerini aktarmaktadır (s. 8). Bu kişiler iş piyasasında her zaman İsveçlilerin işveren, Bosnalıların ise işçi olarak çalışmasından rahatsızlık duyduklarını da dile getirmiştir. Geçici koruma altında/zaman sınırlı ikamet izni sahipleri için ise aslında geçici korumanın doğasına dair bir sorun karşımıza çıkmaktadır. İşverenlerin çoğu gelecekteki yasal statüsü ve ülkede bulunup bulunmayacağı belli olmayan kişileri istihdam etme konusunda isteksiz davranmışlardır (Dacyl, 1999: 177).

Bosnalılar gelir getiren bir işte çalışmaya başlayınca, hükümetten aldıkları finansal yardımlarda kesintiler yapılmıştır. Karşılama merkezlerinde ikamet eden ve geliri olan Bosnalılara ise

yemek ve barınma için ödeme yapması gerekliliği getirilmiştir (Dacyl, 1999: 176). Karşılama merkezlerinde kalan ve iş bulamayan Bosnalıların alternatif faaliyetlere yönlendirilmesinden İsveç Göç Kurulu sorumlu tutulmuştur. Bu faaliyetler İsveççe dil derslerine katılmak, koruma faaliyetlerine yardımcı olmak, eğer vasıfları uygunsa mülteci çocuklarına eğitim vermek gibi aktiviteler bulunmaktadır. Karşılama merkezlerinin dışında yaşayan ve iş bulamayanlar için merkezlerin dışında ortaklıklar kurularak bu kişilerin doğal çevrenin ve kültürel mirasın korunması, peyzaj çalışmalarının yapılması gibi faaliyetlere katılımı beklenmiştir (Dacyl, 1999: 177).

Uluslararası mülteci hukuku ve insan hakları hukukuna dair birçok sözleşmede kişilerin çalışma hakkı önemli bir yer tutmaktadır. İnsan Hakları Bildirgesinin 23. maddesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 6. maddesi ve 1951 Sözleşmesinin 17. maddesi çalışma hakkına ayrılmıştır. İsveç'teki Bosnalıların bahsi geçen sözleşmelerdeki kısıtlamalara dahi tabi tutulmadan çalışma hakkına sahip olması uluslararası hukuk açısından İsveç'teki uygulamaların liberal bir çizgide sürdürüldüğüne işaret etmektedir.

AB Geçici Koruma Yönergesinin 12. maddesine göre geçici koruma altındakilerin çalışma haklarına iş piyasasının duruma göre belirlenen ve AB vatandaşlarına öncelik verilebilmesi yönünde kısıtlamalar getirmektedir. BMMYK (UNHCR, 2001b, 11) ise Konsey Yönergesinde çalışma hakkına getirilen bu sınırlamalara eleştiri getirmiş ve geçici koruma altındakilerine herhangi bir kısıtlama uygulanmadan çalışma hakkı tanınması yönünde görüş bildirmiştir. Bu durumda denilebilir ki, İsveç'in geçici koruma altında/zaman sınırlı ikamet izni sahibi Bosnalılara uyguladığı rejim BMMYK görüşleri ile aynı doğrultudadır ve AB Konsey Yönergesine göre daha liberal bir düzenleme içermektedir. İsveç'te Bosnalılara çalışma hakkı tanınması kişilerin sosyal yardımlara bağımlılığını azalttığından uzun vadede ülke ekonomisi açısından olumlu olarak değerlendirilebilir. Bu durumda mültecilerin bakıma muhtaç kişiler haline dönüşmesi engellenmiş, mültecilerin sahip olduğu vasıflar ile ev sahibi ülkeye de katkıda bulunmalarının önü açılmıştır.



## HOLLANDA ÖRNEĞİ

Bu bölümde doksanlı yılların başında Bosna-Hersek'teki savaştan kaçarak kitlesel olarak Hollanda'ya sığınan Bosnalılara uygulanan geçici koruma rejimi incelenecektir. Hollanda, BMMYK'nın Mart 1997 tarihli verilerine göre 23.500 Bosnalıya ev sahipliği yapmıştır ve doksanlı yıllarda ülke nüfusu yaklaşık olarak 15 milyondur (WB, 2015b). Avrupa genelinde bakıldığında, Hollanda'nın, Almanya, Avusturya, İsveç ve İsviçre'den sonra en çok sayıda Bosnalıya koruma sağlayan 5. ülke olduğunu görmekteyiz (UNHCR, 1997: Fig. 5.6).

1992 yılından itibaren Bosnalıların kitlesel olarak Hollanda'ya sığınması ülkede sığınma sisteminde bir değişikliğe gidilmesine yol açmıştır. Bosnalıların ülkeye ilk giriş yaptığı yıl olan 1992 yılında eski Yugoslavya Federasyonu'ndan kaçan kişiler için özel bir uygulama başlatılmış, 1994 yılında ise geçici koruma Yabancılar Kanununda yapılan değişiklik ile yasal olarak tanımlanmıştır (HIWG, 1994: 42). Bu açıdan bakıldığında Hollanda örneği Türkiye örneği ile benzerlik göstermektedir. Dolayısıyla Hollanda'nın uyguladığı geçici korumayı incelemek hem özel olarak Yugoslyalılara uygulanan koruma biçiminin hem de yasal çerçevede belirlenen geçici korumanın güçlü ve eksik yönlerini görmek açısından yönlendirici olacaktır.

Hollanda'nın yasal çerçeve ile belirlediği geçici koruma rejimini diğer geçici koruma uygulamalarından farklılaştıran belirleyici özellik haklara ve hizmetlere erişimin kademeli olarak arttığı aşamalı entegrasyon programıdır (Van Selm-Thorburn, 1998: 225). Buna göre, geçici koruma altındaki kişilerin haklara ve hizmetlere erişimi üç yıl boyunca kademeli olarak artmakta, artan haklara paralel olarak geçici koruma altındakilerin ülkeye entegrasyonu da aşamalı olarak sağlanmaktadır. Bu istisnai durumu sebebiyle Hollanda örneği, farklı bir geçici koruma uygulamasını tartışabilmek açısından önemli bir vaka incelemesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bosnalılara uygulanan geçici koruma rejimini incelemeyen önce, doksanlı yıllarda Hollanda sığınma sisteminin genel bir çerçevesi çizilmeye çalışılacaktır. Daha sonra, bu çerçeve içerisinde Bosnalılara sağlanan özel uygulama ve Bosnalılar için yasal olarak belirlenen geçici koruma rejimi konumlandırılacaktır. Bosnalıların yasal statüsü ve bu statünün diğer mültecilere verilen yasal statü ile farkları ortaya konulacaktır. Bu bağlamda, Bosnalılara özellikle sağlık, eğitim ve iş piyasasına erişim konularında sağlanan asgari standartlar, diğer sığınmacılar ve mülteciler ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir.

Bu noktada değinilmesi gereken önemli bir husus da çalışmanın tarihselliği üzerinedir. Bu çalışma Bosnalıların doksanlı yıllarda yaşanan kitlesel göçünü ele aldığından, Hollanda örneğinde incelenecek ulusal mevzuat doksanlı yıllardaki yasal düzenlemelerden oluşmaktadır. Daha sonra Bosnalılara uygulanan geçici koruma 2001 tarihli Avrupa Konseyi Geçici Koruma Yönergesi ile karşılaştırılacaktır. Bu şekilde, daha sonraki yıllarda geçici koruma rejimleri yönünde Avrupa'da atılan adımların da çalışmaya dahil edilmesi hedeflenmektedir.

### 7.1 Doksanlı Yıllarda Hollanda'nın Sığınma Sistemine Genel Bakış

Hollanda'nın siyasi sistemi, parlamenter yürütme sisteminin bulunduğu anayasal monarşidir. Yürütme yetkisi başbakan ve kabine tarafından kullanılmaktadır. İki meclisli yapıdaki

parlamentonun milletvekilleri ulusal seçim ile belirlenmektedir. Ülke ekonomisi temel olarak özel teşebbüse dayalıdır ancak resmi mercilerin ekonomiye müdahale oranı da yüksektir. Ülkede gelişmiş bir refah sistemi bulunmaktadır ve sosyal yardımların standartları yüksektir (US Senato, 1994: 703). Azınlık ve göçmen politikaları da bu refah sistemi içerisinde şekillenmektedir.

Hollanda'da yabancılara sığınma sağlanmasının yasal temellerini 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Duruma Dair Sözleşme (1951 Sözleşmesi), 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Protokol, geri göndermeme ilkesi ve Hollanda Yabancılar Kanunu (1965: No.40) oluşturmaktadır. 1965 tarihli Yabancılar Kanunu 2000'li yıllara değin çok az değiştirilmiş, genellikle ikincil düzenlemeler ile sistemdeki ihtiyaçlara karşılık verilmeye çalışılmıştır. Yabancılar Kanununun uygulanmasından Adalet Bakanlığı sorumludur ve mülteciler ile ilgili konularda Adalet Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ile ortak hareket etmektedir (Van Panhuys, 1980: 82).

Hollanda, 1951 Sözleşmesini 3 Mayıs 1956 tarihinde tasdik etmiş, 1967 tarihli Protokole ise 29 Kasım 1968 tarihinde katılmıştır. (UNHCR, 2015h) Geri göndermeme ilkesi 1951 Sözleşmesinin 33. maddesi uyarınca taraf devletler üzerinde bağlayıcıdır. Bunun yanı sıra, geri göndermeme ilkesi teamül hukuku özelliği kazanmıştır ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin 1950 tarihli Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşmesinin 3. maddesinin geri göndermeme ilkesini kapsadığı yönünde yorumlamıştır (Ahmed v. Austria, 1966). Uluslararası hukuk alanındaki bu gelişmeler geri göndermeme ilkesinin Hollanda devleti üzerindeki bağlayıcılığını güçlendirmektedir.

1951 Sözleşmesi 1 (a) maddesi kapsamında, menşei ülkelerinde ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri sebebiyle haklı zulüm korkusu yaşayan kişiler Hollanda'da mülteci statüsü elde etmektedir. Bu tanım Hollanda Yabancılar Kanununun (1965: No. 40)<sup>18</sup> 15. maddesi uyarınca Hollanda mevzuatına dahil olmuştur. 1951 Sözleşmesi uyarınca mültecilik statüsü verilen kişilerin statüsü, Hollanda'da genel olarak 'A Statüsü' olarak adlandırılmaktadır. Ancak İsveç örneğinde de olduğu gibi Hollanda'da sığınma başvurusu yapanların çoğunluğu bu statüyü elde edememektedir. Sıklıkla, başvuru sahipleri haklı zulüm korkusunu ispatlayamamaları sebebi ile 1951 Sözleşmesi uyarınca, Hollanda'da mültecilik statüsü kazanamamaktadır. Yine de, bu statünün verilmemesi, sığınmacıların Hollanda'da ikamet izni kazanamaması anlamına gelmemektedir (Van Panhuys, 1980: 90). Nitekim Hollanda'ya sığınma başvurusu yapan kişiler, 1951 Sözleşmesinin öngördüğü mültecilik statüsünün yanı sıra, kalıcı olarak insani ikamet izni de elde edebilmektedir.

1974 yılında, 1951 Sözleşmesi uyarınca mültecilik statüsü kazanamayan ancak insani durumlar gözetilerek ülkelerine geri gönderilmeyen kişiler için 'B Statüsü' olarak da bilinen ikamet izni düzenlenmesi öngörülmüştür (DEMIG, 2015: dizi 56).<sup>19</sup> B statüsü ise, 1988 yılında yürürlükten kalkmıştır (DEMIG, 2015: dizi 107). 1980 yılında ise A ve B Statüsüne ek olarak, C statüsü olarak bilinen insani ikamet izni (humanitarian residence permit) yürürlüğe girmiştir (DEMIG, 2015: dizi 83). Bu statü, Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşmesinin 3. maddesi gereği ülkelere geri dönemeyen kişilere,<sup>20</sup> kendi ülkesinde travma

18. Yabancılar Kanunu tam metni için bkz. [http://www.vijfveeuwenmigratie.nl/sites/default/files/bronnen/StbL\\_1965-040-vreemdelingenwet.pdf](http://www.vijfveeuwenmigratie.nl/sites/default/files/bronnen/StbL_1965-040-vreemdelingenwet.pdf) (Flemenkçe)

19. Ayrıntılı bilgi için bkz. <http://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/31899/31899.pdf?sequence=1> (Flemenkçe)

sebepli mağduriyet yaşayan kişilere ve ruhsal veya fiziksel sağlık durumları sebebi ile kendi ülkelerinde hayatta kalamayan kişilere uygulanmaktadır. İnsani sebeplere dayalı ikamet izni bir yıllıktır ancak süresiz olarak yenilenebilmektedir. Belirtmek gerekir ki, bu bir yıllık süre genel olarak formalite olarak görülmekte, ikamet izinleri süresiz olarak uzatılmaktadır (ECRE, 1999: 34).

1994 yılında Yabancılar Kanununda yapılan değişiklik ile F Statüsü olarak da bilinen geçici ikamet izni (provisional residence permit/Voorwaar delijke vergunning tot verblijke) ulusal sığınma sistemine dahil olmuştur. İlerleyen kısımlarda ayrıntılı olarak inceleneceği üzere eski Yugoslavya'daki savaştan kaçarak kitlesel olarak Hollanda'ya sığınan kişilere nasıl bir koruma uygulanacağı sorusu, geçici korumanın yasal düzenleme ile ulusal mevzuata dahil olmasında etkili olmuştur. 1994 tarihli Yabancılar Kanunu 12 (a) maddesi 1. paragrafı uyarınca, Adalet Bakanlığı'na geçici ikamet izni verme yetkisi tanınmıştır. 12 (b) maddesine göre Adalet Bakanlığı ülkesine geri gönderildiği takdirde, ülkedeki genel durum itibari ile zorluk çekmesi düşünülen istisnai kişilere geçici ikamet izni sağlayacaktır.

Kısaca özetlemek gerekirse, kişiler Hollanda'da 1951 Sözleşmesi uyarınca mültecilik statüsü (A Statüsü) veya insani sebeplere dayalı ikamet izni (C Statüsü) kazanmak üzere başvuru yapabilmektedir. Sığınma başvurusu yapan kişilerin 1951 Sözleşmesinde ırkı, dini, tabiiyeti belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri olarak belirlenen beş kritere göre haklı zulüm korkusu yaşayan kişiler Hollanda'da mültecilik statüsü (A Statüsü) elde etmektedir. Sığınmacıların başvurusu değerlendirilirken 1951 Sözleşmesinde belirtilen sebeplere dayalı haklı zulüm korkusunu ispatlamadığı düşünülen kişilere veya doğrudan insani sebeplere dayalı ikamet izni (C Statüsü) kazanmak üzere başvuru yapan kişilere insani sebeplere dayalı ikamet izni (C Statüsü) verilebilmektedir. İnsani sebeplere dayalı ikamet izni verilmesi yönünde değerlendirme yapılırken başvuru kriterleri Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşmesinin 3. maddesi gereği ülkelere geri dönememe,<sup>21</sup> kendi ülkesinde travma sebebiyle mağduriyet yaşamış olmak ve ruhsal veya fiziksel sağlık durumları sebebi ile kendi ülkelerinde hayatta kalamamak olarak belirlenmiştir. Bu iki statüden herhangi birini kazanmak üzere sığınma başvuru yapmış kişiler arasında ülkesine geri gönderildiği takdirde ülkedeki genel durum itibari ile istisnai zorluk çekmesi düşünülen kişilere ise geçici ikamet izni (F Statüsü) sağlanmaktadır.

1951 Sözleşmesi uyarınca verilen mültecilik statüsü (A Statüsü), insani sebeplere dayanan ikamet izni (C Statüsü) ve geçici ikamet izni (F Statüsü) arasındaki farklara genel olarak değinmek, sığınma sistemini anlamada yönlendirici olacaktır. 1951 Sözleşmesi uyarınca mültecilik elde eden kişiler (A Statüsü), Hollanda vatandaşları ile eşit haklara sahiptir. İnsani sebeplere dayalı ikamet izni (C Statüsü) sahipleri, 1951 Sözleşmesi uyarınca mültecilik elde eden kişiler ile neredeyse aynı haklara sahiptir. Ancak aile birleşimi hakkı insani sebeplere dayalı ikamet izni sahipleri için daha kısıtlıdır. Geçici ikamet izni (F Statüsü) sahiplerinin, ikamet izinleri 3 yıl boyunca bir yıllık periyotlar ile yenilenmektedir. 3. yılın sonunda, Adalet Bakanlığı

20. Madde 3: Hiç kimse işkenceye veya insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele veya cezaya tabi tutulamaz. Bu madde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından, ülkelerinde işkence veya insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele veya cezaya tabi olacak kişilerin ülkelerine geri gönderilmemesi yönünde yorumlanmıştır (Ahmed v. Austria, 1966).

21. Madde 3: Hiç kimse işkenceye veya insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele veya cezaya tabi tutulamaz. Bu madde Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından, ülkelerinde işkence veya insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele veya cezaya tabi olacak kişilerin ülkelere geri gönderilmemesi yönünde yorumlanmıştır (Ahmed v. Austria, 1966).

ülkelerine geri dönebilecekleri yönünde bir karar çıkarmamış ise, bu kişilerin insani sebeplere dayalı ikamet iznine (C Statüsü) geçişi sağlanmaktadır. Geçici ikamet iznine sahip oldukları süre boyunca bu kişilere aile birleşimi hakkı tanınmamıştır. Sığınma başvuru süresince kişiler A ve C statüleri için başvuru yapabilmektedir ancak kişilerin geçici ikamet izni için bireysel başvuruda bulunması mümkün değildir. A ve C statüsüne başvuran kişiler arasında hangilerine geçici ikamet izni verileceği Adalet Bakanlığı tarafından belirlenmektedir (Van Selm, 2000: 78).

1951 Sözleşmesi uyarınca verilen A statüsündeki mültecilik aslında en arzu edilen sığınma biçimidir (Ascoly, Halsema&Keyesers, 2001: 374). Öncelikle A Statüsündeki kişiler Hollanda vatandaşları ile eşit haklara sahiptir. İkinci olarak, bu kişilere uluslararası bir sözleşme uyarınca koruma sağlanması açısından en güvenli hukuki statü olarak karşımıza çıkmaktadır. C Statüsünde insani sebeplere dayanan ikamet izni sahipleri de, A Statüsündeki mülteciler ile neredeyse eşit haklara sahiptir. Ancak bu statünün uluslararası sözleşmeler tarafından belirlenmemiş olması uluslararası hukuk açısından daha zayıf bir statü olmasına yol açmaktadır. Hollanda'da 1951 Sözleşmesi uyarınca mültecilik statüsü kazananların sayısı, insani sebeplerle ikamet izni kazanan kişilerin sayısına oranla çok daha azdır. BMMYK verilerine baktığımızda, 1994 yılında, 1951 Sözleşmesinde belirlenen mültecilik statüsü 6.654 kişiye verilmişken, 12.691 kişiye insani sebeplerle ikamet izni verilmiştir. 1998 yılında bu rakamlar 2.356 mülteci statüsü ve 12.743 insani sebeplere dayalı ikamet iznidir (UNHCR, 2003: 256).

Hollanda'ya göçün genel bir tablosunu çizmek için Van Ours&Veesman'ın (2005) yapmış olduğu dönemselleştirmeden faydalanmak mümkündür. Buna göre, ilk dönem 1946-1963 yılları arasında kapsamaktadır. Bu yıllarda, Hollanda'nın eski sömürgeleri bağımsızlığını ilan etmiş ve bu ülkelerden Hollanda'ya yoğun bir göç gerçekleşmiştir. Örneğin, 1949 yılında Hollanda'nın eski sömürgelerinden Endonezya'nın Hollanda'ya karşı bağımsızlığını ilan etmesi ile yaklaşık 170 bin kişi Hollanda'ya göç etmiştir. Bu kişileri genel olarak Endonezya'da bulunan Hollanda vatandaşları ve Hollanda'nın sömürge ordusunda görev yapmış yerli halk oluşturmuştur. İkinci dönem ise 1964-1975 yıllarını kapsamaktadır. Bu yıllarda Hollanda'ya göç, temel olarak yabancı işçilerin ülkeye gelmesiyle gerçekleşmiştir. 1950'li ve 1960'lı yıllarda yaşanan hızlı ekonomik büyüme sonucu ülkede emek gücüne talep artmış, hükümet politikaları genel olarak Akdeniz ülkelerinden, çoğunlukla da Fas ve Türkiye'den yabancı işçilerin Hollanda'ya getirilmesini sağlamıştır (Van Ours & Veesman, 2005: 177). 1970'li yıllarda toplam 235 bin yabancı işçi ülkeye göç etmiştir (Bijwaard, 2010: 1216). 1975 yılında Hollanda'nın sömürge ülkelerinden olan Surinam'ın bağımsızlığını ilan etmesi de yaklaşık 40 bin kişinin Hollanda'ya göç etmesi ile sonuçlanmıştır. Üçüncü dönem ise 1980 sonrası yıllardır. Bu süreçte, iki ana grup Hollanda'ya göç etmiştir. Bunlardan ilkinin politik sebepler ile Hollanda'ya sığınan mülteciler oluşturulmaktadır. İkinci grup ise, daha önce yabancı işçi olarak gelen kişilerin yakınlarından oluşmaktadır. Bu kişiler, aile birleşiminden yararlanarak veya aile kurarak Hollanda'ya yerleşmiştir (Van Ours & Veesman, 2005: 177-178).

Hollanda'nın sömürgelerinden gelen göç bir tarafa bırakılacak olursa, ülkeye yaşanan göçün genel hatları ile Almanya ve İsveç ile benzerlik gösterdiğini söyleyebiliriz. Bu açıdan bakıldığında, 1960'lı ve 1970'li yıllarda emek gücüne talep sonucu yabancı işçilerin gelmesi ve 1980'li yıllarda politik sebeplerle sığınma arayışına giren mülteci sayısının artması bu üç ülke için de paralel ilerlemektedir. Schuster'in BMMYK verilerine dayanarak aktardığı rakamlara göre, 1988 yılında Hollanda'ya sığınma başvurusu yapanların sayısı yaklaşık 7.500 iken,

1990 yılında bu sayı 13.900'e, 1994 yılında ise 52.600'e yükselmiştir (Schuster, 2000: 122). 1993/1994 yıllarında Hollanda, Avrupa genelinde, Almanya'dan sonra en fazla göç alan ikinci ülke olarak karşımıza çıkmaktadır (Havinga&Böcker, 1999: 45).

Hollanda'nın göçmenlere ve mültecilere yönelik entegrasyon politikaları da bu dönemler içinde değişiklikler göstermiştir. Seksenli yıllara değin, entegrasyon politikalarında hakim düşünce çoklu kültüre dayalı bir toplum kurma üzerinedir. Buna göre farklı göçmen gruplarının kültürel özgürlüklerinin tanınmasının, göçmenlerin Hollanda topluma entegrasyonunda kilit rol oynadığı düşünülmüştür. Bu doğrultuda göçmenler, grup temelli tanımlanmış ve kültürel kimliklerinin korunması hedeflenmiştir (Scholten, 2013: 157). Van Ours&Veesman, göçmen kimliklerinin korunması üzerine kurulu bu politika ile göçmenlerin kendi ülkelerine geri dönmeye meyilli olacağını da tasarlandığını belirtmektedir (2005: 192). Ancak seksenli yıllara gelindiğinde bu kişilerin ülkelerine dönmedikleri, sayılarının ise gün geçtikçe arttığı gerçeği ortaya çıkmıştır. Seksenli yıllarda entegrasyon politikaları kültürel özgürlüklerin yanı sıra, göçmenlerin sosyo-ekonomik durumlarının iyileştirilmesi yönünde adımlar atılmasını öngörmüştür. Doksanlara gelindiğinde ise, daha önceki entegrasyon politikalarının kültür odaklı olması eleştirilmiş, grup temelli değil, birey temelli politikalar üretilmesi gerektiği ortaya atılmıştır. Bu yıllarda göçmenlerin ve mültecilerin ekonomik olarak kendi ayakları üzerinde duran, özgür bireyler ve aktif vatandaşlar olabilmesi için çaba harcanmıştır (Scholten, 2013: 158).

Diğer bir yandan da, ülkedeki yabancı sayısının, özellikle de politik sebeplerle sığınma arayan kişilerin sayısının artması, giderek daha kısıtlı sığınma politikaları izlenmesi ile sonuçlanmıştır. 1993-1995 yılları arasında getirilen kısıtlamalara örnek olarak: Açıkça mesnetsiz başvuru kararlarının artması olumsuz olarak değerlendirilen sığınma başvurularının temyiz hakkının kısıtlanması ve seyahat belgesi bulunmayan yolcuları Hollanda'ya ulaştıran havayolu şirketlerine cezai işlem uygulanması gösterilebilir (USCR, 1997). Bosna-Hersek'teki savaştan kaçarak Hollanda'da sığınma arayışına giren kişilerin Hollanda'ya geldiği yıllar, sığınma politikalarının daha kısıtlı uygulandığı yıllara denk gelmiştir.

## 7.2 Bosnalıların Hollanda'ya Kabul Edilmesi

Eski Yugoslavya'da savaşın ilk patlak verdiği 1991 yılında Hollanda, Yugoslavya vatandaşları için herhangi bir vize rejimi uygulamamaktaydı. Ancak 1 Temmuz 1992 tarihinde Eski Yugoslavya Federasyonu'na bağlı bütün bölgelerden gelen kişiler için vize şartı uygulanmaya başlamıştır. 24 Kasım 1992 tarihinde vize şartı yalnızca Slovenya için kaldırılmış, Eski Yugoslavya'ya bağlı diğer bütün bölgeler için devam etmiştir. Yugoslavya için uygulanan vize rejimi genel olarak Hollanda'nın uyguladığı diğer vize rejimleri ile paraleldir. Vize alabilmenin şartları arasında: Kişinin geçerli pasaportunun bulunması, seyahat edeceği yerin belirlenmiş olması, vizenin geçerli olacağı süre boyunca seyahat ve barınma giderlerini karşılayacak maddi kaynaklarının bulunması ve milli güvenlik ve kamu düzenine herhangi bir tehdit oluşturmaması bulunmaktadır (HIWG, 1995). Hollanda'nın uyguladığı vize rejimi Bosnalıların Hollanda'ya sığınmasındaki en büyük engellerden birini teşkil etmekteydi.

29 Temmuz 1992'de BMMYK Komiseri Sadako Ogata, Avrupa devletlerine, Bosnalılara en azından geçici koruma sağlanması konusunda çağrıda bulunmuştur (UNHCR, 1992b, para. 13).<sup>22</sup> Hollanda, ilk etapta sığınma başvurusunda bulunacak kişilerin vizeleri bulunmadığı

takdirde, Hollanda sınırına ulaştıklarında başvuru yapmalarına imkan tanımıştır (HIWG, 1994: 44). 1 Ağustos 1992 tarihinde ise Eski Yugoslavya'daki savaştan ve yerlerinden edilen kişiler için geçici düzenleme (Temporary Arrangement for Displaced Persons/Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden- TROO) isimli özel bir geçici koruma düzenlemesi yapılmış ve bu kişiler geçici olarak ülkeye kabul edilmiştir (HIWG, 1994: 42). Bu düzenleme Yugoslavya'dan kaçarak gelen kişilere mahsustur, geçici olarak düşünülmüştür ve kanun düzeyinde değildir.

BMMYK 1997 verilerine göre yaklaşık 23.500 Bosnalı Hollanda'ya sığınmıştır (UNHCR, 1997: Fig. 5.6). Van Selm-Thorburn, geçici koruma kararı alınırken hükümetin 3-6 aylık bir dönem için düzenlemeler yapmasının yeterli olduğunu düşündüğünü aktarmaktadır (1998: 225). Dolayısıyla Hollanda'nın, Bosnalıları ülkeye kabul ederken kısa bir zaman içinde ülkelerine geri dönecekleri varsayımı ile Yüksek Komiserliğin çağrısına olumlu karşılık verdiği söylenebilir. Ancak Bosna-Hersek'teki savaş Hollanda hükümetinin tahmininden çok daha uzun bir süre devam etmiştir. Bu durumda Hollanda daha uzun vadeli planlamalar yapmış, 1994 tarihinde geçici koruma, kanun düzeyinde düzenlenmiştir. Geri dönüşlerle ilgili olarak ise, Hollanda, BMMYK'nın zorunlu geri dönüşlerin güvenlik sorunları sürdüğü süre boyunca engellenmesi yönündeki görüşünü benimsemiştir. Zorunlu geri dönüşler yerine geri dönüş için teşvik politikaları uygulanmıştır. Örneğin 1996 yılı boyunca Bosnalıların Bosna-Hersek'e en fazla 1 ay süre ile seyahat etmelerine ve geri dönme konusunda karar vermek için değerlendirme yapmalarına imkan tanınmıştır. Bosna-Hersek'teki güvenlik sorunları sürdükçe Hollanda, geçici koruma altındakilere kalıcı bir koruma sağlamaya başlamıştır. Sonuç olarak Bosnalıların çoğu, Hollanda'da 1951 Sözleşmesinde belirlenen mülteci statüsü (A Statüsü) veya insani sebeplere dayalı kalıcı ikamet izni (C Statüsü) kazanmıştır. 1997 yılı verilerine göre Hollanda'ya sığınan Bosnalılardan 17.500'üne geçici korumayı takiben kalıcı bir statü sağlandığı görülmektedir (USCR, 1997).

## 7.3 Hollanda'daki Bosnalıların Hukuki Durumu

1992 yılında BM Mülteciler Yüksek Komiseri Sadako Ogata'nın geçici koruma çağrısına olumlu yanıt veren Hollanda'nın, ulusal mevzuatında geçici korumaya dair herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktaydı. Bosnalıların da dahil olduğu Eski Yugoslavya'daki savaştan kaçan kişiler için geçici koruma sağlanması amacı ile Ağustos 1992 tarihinde özel bir düzenleme yürürlüğe girmiştir. Daha sonra 1994 tarihinde Yabancılar Kanunu'nda yapılan değişiklik ile geçici koruma ulusal mevzuata dahil olmuş ve Bosnalılara yasal zeminde bir geçici koruma sağlanmıştır. Dolayısıyla Hollanda'da geçici koruma altındaki Bosnalıların hukuki durumunu iki ana başlık altında incelemek yerinde olacaktır.

### a.Yerlerinden Edilen Kişiler için Geçici Düzenleme-TROO (Temporary Arrangement for Displaced Persons/Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden)

1 Ağustos 1992 tarihinde Bosnalıların da dahil olduğu eski Yugoslavya'daki savaştan kaçan kişileri ülkeye kabul etmek ve onlara geçici koruma sağlamak amacı ile Hollanda'da Yerlerinden Edilen Kişiler İçin Geçici Düzenleme (TROO) yürürlüğe girmiştir. Bu kararın alınmasında savaşın

22. Yüksek Komiser Sadako Ogata hem bölge ülkelerine hem de bölge dışındaki ülkelere eski Yugoslavya'dan kaçan kişilere geçici koruma sağlayarak uluslararası iş birliğine katkıda bulunması yönünde çağrı yapmıştır. Esnek bir geçici koruma bir yandan yaşanan krize acil bir karşılık olurken bir yandan da en tercih edilen ve makul çözüm olan geri dönüşlere imkan tanıyacaktır. (UNHCR (10.08.1992) Report of the International Meeting on Humanitarian Aid to Victims of the Conflict in the Former Yugoslavia. HCR/IMFY/1992/4, 29 Mayıs 2015, <http://www.refworld.org/docid/3ae68f3fc.html>)

kısa süreli olacağı varsayımı etkili olmuştur. Kişilerin Hollanda'ya kabulü ile ilgili konularda Adalet Bakanlığı'na, Bosna'luların Hollanda'da karşılanması ve acil ihtiyaçlarının giderilmesi konularında ise Refah Bakanlığı'na sorumluluk verilmiştir (Van Selm-Thorburn, 1998: 225). TROO bütün eski Yugoslavya'dan gelenler için uygulanmıştır. Ancak iki kategorideki kişilerin TROO düzenlemesinden yararlanamayacağı belirlenmiştir. İlk kategori, Eski Yugoslavya hariç bir ülkede daha önce kalmış ve bu ülke tarafından tekrar kabul edileceği kesinleşen kişilerdir. İkinci kategoride ise kamu düzenine, genel huzura veya milli güvenliğe tehdit oluşturan kişiler bulunmaktadır (HIWG, 1995). Bu düzenleme ile, Eski Yugoslavya'dan kaçan kişilerin Hollanda hükümeti geri dönüşlerinin mümkün olduğuna dair bir karar alana kadar Hollanda'da kalması öngörülmüştür. TROO kapsamındaki kişilere aile birleşimi, çalışma veya eğitim hakkı tanınmamıştır. Bu kişiler için kimlik belgesi düzenlenmiş ve bu kişilere yalnızca az miktarda aylık finansal yardım yapılmıştır (HIWG, 1994: 42). TROO'nun uygulandığı süre boyunca sığınma başvurusunda bulunan kişilerin başvurularının değerlendirilmesi ertelenmiştir. Ancak Nisan 1993'te, Eski Yugoslavya'daki durumun kısa vadede geri dönüşler için elverişli hale gelmeyeceği anlaşılmış ve TROO kapsamındaki kişilerin sığınma başvurularının normal prosedüre göre kişisel sığınma başvurusu değerlendirme sürecine tekrar alınmasına karar verilmiştir. Bu doğrultuda Hollanda'ya 14 Nisan 1993 tarihinden önce girenler için TROO kapsamında sağlanan geçici koruma sonlandırılmış, kişisel sığınma başvuruları değerlendirilmeye başlanmıştır. Bu kişilerin büyük çoğunluğu 1951 Sözleşmesinin öngördüğü mültecilik statüsü veya insani sebeplere dayalı kalıcı ikamet izni kazanmıştır. Sığınma başvuruları reddedilenlerin oranı yaklaşık olarak %10'dur (HIWG, 1995). Genel olarak diğer reddedilen sığınma başvurularında olduğu gibi 1951 Sözleşmesinde belirtilen politik sebepler ile haklı zulüm korkusunu ispatlayamadıkları düşünüldüğünden veya insani sebeplere dayalı ikamet izni (C Statüsü) verilmesinin şartlarını sağlayamadıkları yönünde karar alınmıştır. Bu kişiler için normal prosedürde sınır dışı edilme kararı çıkarılmıştır. 14 Nisan 1993 tarihinden sonra ülkeye giriş yapan Bosnalılar için ise TROO uygulaması devam etmiştir. Bu dönemde geçici koruma uygulamasının Yabancılar Kanununda yapılacak bir değişiklik ile ulusal mevzuata katılması öngörülmekteydi. Bu durum dikkate alınarak, yeni Yabancılar Kanununun yürürlüğe gireceği tarih olan 1 Ocak 1994'e değin TROO'nun 14 Nisan 1993 tarihinden sonra ülkeye giriş yapan Bosnalılar için uygulanması tasarlanmıştır. Ancak Yeni Yabancılar Kanununun uygulanmasının ertelenmesi TROO düzenlemesinin sona ermesinin de ertelenmesi ile sonuçlanmış, TROO 1 Ocak 1995'e değin sürdürülmüştür (Van Selm-Thorburn, 1998: 225).

#### **b. Geçici İkamet İzni - F Statüsü (Provisional Residence Permit/Voorwaardelijke Vergunning tot Verblijf)**

1 Ocak 1994 yılında yürürlüğe giren Yabancılar Kanununda yapılan değişiklik uyarınca Hollanda'da geçici koruma yasal zemin kazanmıştır. Yabancılar Kanunu 12 (a) maddesi ve 12 (b) maddesi uyarınca Adalet Bakanlığına kişilere geçici ikamet izni vermesi yetkisi tanınmıştır. Bu maddelere göre:

§ 12 (a) 1. Bakanlığımız geçici ikamet izni verme, uzatma ve iptal yetme yetkilerine sahiptir. 2. Geçici ikamet izni bir yılı geçmeyen bir süre için verilir. 3. Bakanlığımız geçici ikamet izninin geçerliliğini her bir durum için, bir yıllık süre ile uzatabilir. 4. Geçici ikamet izni geri dönüşler önündeki engeller kalktığında iptal edilir.

§ 12 (b) 1. Bakanlığımız, Hollanda'ya gelen ve kabul edilme başvurusunda bulunan

yabancılara, Bakanlığımızın kanaatine göre, kendi ülkelerine zorunlu sınır dışı edilmeleri halinde, ülkelerindeki genel durum ile bağlantılı olarak, istisnai bir zorlukla karşılaşılabilecek yabancılara geçici ikamet izni verebilir. 2. 1. Paragrafta belirtilen temellerde sağlanan geçici ikamet izninin verilmesi, ilgili yabancıya ikamet izninin iptal edildiği bildirilene kadar, yabancının asıl kabul başvurusunun yetkili makamların değerlendirmesi için geçerliliğini kesin olarak yitirmesi ile sonuçlanır (NYIL, 1996: 312).

Yabancılar Kanununda yapılan değişiklik ile yasal kapsama alınan geçici korumanın ayrıntılarını düzenlemek amacı ile Şubat 2014 tarihinde bir Yönerge yayınlanmıştır. Yönergeye göre, Adalet Bakanlığı iki kategoride değerlendirilen kişilere geçici ikamet izni hakkı tanıyacaktır (HIWG, 1994: 43).

§ Yerlerinden edilmiş kişiler (displaced persons): Kitlesele akın sonucu gelen ve ayrıntılı kişisel mülakatların yapılabilmesinin olanaklı olmadığı kişiler.

§ Müsamaha gösterilen kişiler (tolerated persons): Sığınma başvurusunda bulunan, mültecilik statüsü elde edememiş ancak geri gönderilmesinin önünde engeller bulunan kişiler.

Yabancılar Kanunu ve Yönerge bir arada değerlendirildiğinde Bosnalıların hukuki statüsünün genel bir görüntüsünü çizmek mümkün olmaktadır. Buna göre, daha önceden TROO kapsamına alınan veya ülkeye yeni giriş yapan Bosnalılar bu iki kategoriden yerlerinden edilmiş kişiler kategorisine girmiş, geçici ikamet izni hakkı kazanmıştır. Bu izin bir yıllıktır ve en fazla 3 yıl olmak kaydıyla her yıl yenilenebilmektedir. Bu süreç içinde Adalet Bakanlığı kendi ülkelerindeki durumun geri dönüşler için elverişli olduğuna karar verirse, geçici ikamet izinlerini iptal etme yetkisine sahiptir. Bu kişilerin sığınma başvuruları değerlendirilmeye alınmamakta, geçici koruma sağlanması için ayrıntılı mülakatlar yapılmamaktadır. Bunun yerine, kısaca uyruklarını ve kimliklerini belirlemek üzere görüşmeler yapılmıştır. Geçici ikamet izni kazanan Bosnalıların sığınma başvuruları, geçici koruma süresi boyunca değerlendirilmeye alınmamıştır. Toplam 3 yıllık süre dolduğunda ülkelerine geri dönememeleri durumunda hukuki statüleri C statüsü olarak da adlandırılan insani sebeplere dayalı ikamet izni olarak belirlenmektedir (Van Selm-Thorburn, 1998: 224-225). C statüsüne geçene değin geçen 3 yıllık sürede haklara ve hizmetlere erişim aşamalı olarak artmaktadır. İlk yıllarında TROO kapsamında koruma sağlanan kişiler ile eşit şartlara sahip olan geçici ikamet izni sahibi kişiler buna ek olarak temel eğitim hakkına da sahiptir. İkinci yıllarında mesleki eğitim hakkına, kısa süreli kontratlar ile çalışma iznine sahip olmakta, ülkeye entegrasyon programına erişim sağlamaktadırlar. Üçüncü yılda ise çalışma hakkı kazanılmaktadır (HIWG, 1994: 44). 3 yıllık bu süre boyunca aile birleşimi hakkına erişimleri bulunmamaktadır (Van Selm-Thorburn, 1998: 231).

Hollanda'da Bosnalılara geçici koruma sağlanması hususunda Bosnalıların sahip olduğu hukuki statülerin genel bir değerlendirmesini yapacak olursak, geçici ikamet izninin TROO'dan daha güvenilir ve istikrarlı olduğunu görmekteyiz. TROO'nun kanun çerçevesinde uygulanmamış olması bu kişilerin güvenli bir yasal statüye sahip olamaması ile sonuçlanmıştır. Ayrıca, haklara ve hizmetlere erişimlerinin bulunmaması bu kişilerin uzun bir süre zor koşullarda bekletilmeleri ile sonuçlanmıştır. TROO uygulaması, Almanya'da uygulanan Duldung rejiminin aksine ne zaman sonlanacağı belli olan bir uygulamadır. Dolayısıyla Duldung ile kıyaslandığında daha olumlu yanları olduğundan bahsedebiliriz. Yine de kişilerin uluslararası

insan hakları ve mülteci hukukundan doğan hakları TROO süresi boyunca sağlanmamıştır.

F Statüsü olarak da anılan geçici ikamet izinlerine dönecek olursak, bu statüdeki kişilerin statüsünün kanun kapsamında belirlenmiş olması görece olumludur. 3 yıllık bir süre kısıtlaması olması ve bu sürenin sonunda C statüsü olarak da anılan kalıcı ikamet izni kazanabilmeleri geçici korumayı daha güvenilir bir koruma biçimi haline getirmektedir. Nitekim, Schuster'in (2000: 125) belirttiği gibi, Hollanda geçici korumayı kalıcı koruma sağlamanın bir başlangıcı olarak görmektedir. Bu bağlamda, kişileri tehlikeli bölgelerden acil olarak çıkarmak ve kişilerin güvenliklerini sağlamak için geçici ikamet izni verilmekte, ülkelerindeki durumun düzelmediği durumda ise kalıcı koruma sağlanmaktadır. Yine de, bu süre boyunca Adalet Bakanlığının kararına bağlı olarak geri gönderilme ihtimallerinin önü kapatılmamıştır. Adalet Bakanlığının geri dönüşlerin güvenli olduğuna dair kararında hangi kriterlere göre değerlendireceği belirlenmemiştir. Dolayısıyla bu sürede alınacak olan siyasi bir kararla geçici korumanın sonlandırılması ihtimali oluşmuştur. Ancak daha önce de belirtildiği üzere Hollanda, geri dönüşler için BMMYK önerileri doğrultusunda, zorla geri gönderme uygulamayacağını duyurmuştur (USCR, 1997).

#### 7.4. Bosnalıların Durumuna Genel Bakış: Hollanda'da Mülteciler, Sığınmacılar ve Bosnalılar

Hollanda BMMYK'nın Mart 1997 tarihli verilerine göre 23.500 Bosnalıya ev sahipliği yapmıştır (UNHCR, The State of World Refugees, 1997: Fig. 5.6). Bosnalıların Hollanda'daki durumunu anlamak için mülteciler, sığınmacılar ve Bosnalıların genel bir çerçeve içerisinde karşılaştırılmalı olarak değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Sığınmacılar, mülteciler veya geçici koruma altındakiler için sığındıkları ülkede barınma ihtiyacını karşılamak ilk ve en acil ihtiyaçlardan biridir. Hollanda'nın durumunda ise barınma özellikle önemli bir yer teşkil etmektedir. Seksenli ve doksanlı yıllarda ülkeye gelen göçmen, sığınmacı veya mültecilerin sayısı arttıkça bu kişilerin barınma ihtiyacını karşılamak güçleşmiş, barınma konusu siyasetçilerin, kamuoyunun ve medyanın da ilgisini çeken bir alan haline gelmiştir (Van Selm, 2000: 76).

Hollanda'nın konut politikalarına baktığımızda, yerel otoritelere ait kamu konutlarının ülkedeki toplam kiralık konutların %67'sini oluşturduğunu görmekteyiz. Bu konutların paylaşımında yerel otoriteler söz sahibidir (Dörr&Faist, 1997: 412). A Statüsündeki 1951 Sözleşmesi uyarınca mülteci olan kişiler ve C Statüsünde insani sebeplere dayalı ikamet izni kazanan kişiler için her belediye konut sağlamak zorundadır. Hangi belediyenin kaç mültecinin barınma ihtiyacına destek vereceğini Adalet Bakanlığı altı ayda bir açıklamaktadır. Bu haktan yararlanan kişilerin hangi belediyelerde barınma ihtiyacının karşılanacağını seçme özgürlüğü bulunmamaktadır. Yalnızca hali hazırda bir işte çalışanlar, öğrenci olanlar veya kardeş, çocuk veya ebeveynlerden oluşan yakın aile üyeleri daha önceden yerleşen kişiler gibi kısıtlı bir kesime seçme hakkı tanınmaktadır (DRC, 2000: 218). Bu kısıt dışında, bu kişilerin hareket özgürlükleri bulunmaktadır.

Sığınmacılar ise, 1987 yılına değin özel konutlarda devlet yardımı alarak barınma ihtiyacını karşılamaktadır. Yabancı sayısının artması ile sığınmacıların barınma ihtiyacını karşılamak zorlaşmış, 1987 yılında bu uygulama son bulmuştur. 1987 sonrası dönemde ülke geneline dağıtılan sığınmacıların barınma ihtiyacı Regionale Opvang Asielzoekers (Regional Reception of Asylum Seekers/Sığınmacıların Bölgesel olarak Karşılama), kısaca ROA olarak

adlandırılan konutlarda karşılanmıştır. Bu evleri, dağıtım yapılan sığınmacılar diğer sığınma başvurusu sahipleri ile paylaşmıştır. 1994'te uygulamada tekrar bir değişikliğe gidilmiş ve 1996 yılında ROA konutları uygulaması sonlandırılmıştır (Ghorashi, 2005: 187).

1994 sonrası dönemde, bütün sığınmacıların ülkedeki üç başvuru merkezinde sığınma başvurusu yapması kuralı getirilmiştir. Bu merkezler Almanya sınırına yakın Zevenaar, Belçika sınırına yakın Rijsbergen ve Amsterdam Havaalanı yakınlarındaki Schiphal'den oluşmaktadır (DRC, 2000: 204). Bu merkezlerde sığınma başvurularının ilk değerlendirmesi 24 saat içerisinde sonlanmaktadır. Bu değerlendirme sonucu, sığınma başvurusu sonucu mültecilik elde etme şansı bulunanlar tarama ve karşılama merkezlerine (screening and reception centre) gönderilmektedir. Bu merkezlerde kalış süresi bir kaç ayı bulmaktadır (DRC 2000: 214). Daha sonra mülakatları ve işlemleri tamamlanan sığınmacılar, Sığınmacılar Merkezlerine (asylum seekers' centre) gönderilmektedir. Bu yerleştirilmelerin hiç biri gönüllü gerçekleşmemektedir ve sığınmacılar, başvurularının değerlendirilmesi sonlanana kadar bu merkezlerde bekletilmektedir (Van Ewijk&Grifhorst, 1998: 246).

Sığınmacıların hareket özgürlükleri kısıtlanmıştır. Hangi belediyede kalacaklarına kendileri karar verme hakkına sahip değildir. Yalnızca kardeş, eş/partner, ebeveyn ve çocuklardan oluşan yakın aile üyelerinin bulunduğu durumlarda, aile üyeleri ile aynı merkezde kalmayı tercih edebilmektedirler. Bunun yanı sıra, tarama ve karşılama merkezlerinde kalan kişilerin her gün polis merkezine rapor vermesi gerekmektedir. Sığınmacılar merkezinde kalan kişilerin hareket özgürlüğü ise buldukları belediyenin sınırları ile kısıtlanmıştır. Belediye sınırlarının dışına çıkmak isteyenlerin, öncelikle izin çıkarması gerekmektedir (DRC, 2000: 216).

Geçici koruma altındaki Bosnalıların barınma ihtiyacı sığınmacılar ile eşit koşullarda sağlanmıştır. TROO rejimi altında olan Bosnalılar ilk etapta sığınmacılar merkezlerine yerleştirilmiş ve TROO uygulandığı süre boyunca bu merkezlerde kalmışlardır (HIWG, 1994: 43). Sığınmacılar merkezlerinin kapasite sorunu yaşamaması için bu merkezlere ek olarak Bosnalılar için özel merkezler kurulmuştur. Bunun yanı sıra, Hollanda'da ailesi veya arkadaşları bulunanların, tanıdıklarının evlerinde ağırılanmasına imkan tanınmış ve ev sahipliği yapan kişilere finansal yardım yapılmıştır. (Van Selm-Thorburn, 1998: 225).

F Statüsündeki geçici ikamet izni olan kişiler için ise kabul süreci sığınmacılar ile aynı şekilde ilerlemektedir. Öncelikle başvuruları alınan kişiler tarama ve karşılama merkezlerine gönderilmiş, başvuru aşaması tamamlandıktan sonra ise sığınmacılar merkezlerine dağıtılmışlardır. Geçici ikamet izni boyunca, diğer bir deyişle 3 yıllık bir süre boyunca çok az bir sosyal yardım alan bu kişilerin bu merkezlerde ikamet etmesi öngörülmüş, ancak C Statüsüne geçişleri tamamlandıktan sonra mülteciler ile eşit şartlarda barınma hakkına sahip olmuşlardır (Korac, 2003: 55). İmkani bulunan geçici ikamet iznine sahip olan kişiler, 3 yıllık süre boyunca kendi imkanları ile barınma ihtiyacını karşılayabilmekte veya aile ve arkadaşları ile kalabilmektedirler. Ülkede Bosnalıların sayısı arttıkça merkezlerdeki yoğunluk da artmıştır. Bu durum karşısında, F Statüsündeki Bosnalıların barınması için merkezlerin yanı sıra kamu konutlarında kalabilmelerinin de önü açılmıştır (Van Selm-Thorburn, 1998: 230). Sığınmacı merkezlerinde kalan kişilerin hangi merkezlerde kalacağı konusunda seçme özgürlüğü bulunmamaktadır. Ancak F Statüsündeki kişiler Hollanda sınırları içerisinde seyahat etme hakkına sahiptir (ECRE, 1999: 37).

## 7.5 Hollanda'da Geçici Koruma Altındaki Bosnalılara Uygulanan Asgari Standartlar

Bu kısımda Hollanda'da TROO kapsamında ve F Statüsünde geçici ikamet izni bulunan Bosnalılara uygulanan asgari standartlar incelenecektir. Özellikle sağlık ve eğitim hizmetleri ile iş piyasasına erişimlerinin nasıl şekillendiği üzerinde durulacaktır. F Statüsü sahiplerinin kademeli olarak artan hak ve hizmetlere erişimlerinin nasıl düzenlendiği incelenecek, geçici koruma ve entegrasyon konularının hangi yollarla bir araya getirildiği konularına değinilecektir. Bu incelemeler yapılırken, uygulanan asgari standartların uluslararası hukuk açısından bir değerlendirilmesi de yapılacaktır.

### 7.5.1 Sağlık Hizmetlerine Erişim

Hollanda'nın sosyal güvenlik sistemi, milli sigorta (geliri bulunan veya bulunmayan bütün vatandaşları kapsayan) ve vatandaşların gelirine dayalı sigorta sistemlerinin bir arada yürütülmesine dayanmaktadır. Sağlık sisteminde de benzer bir durum söz konusudur. Milli sigorta, örneğin evde bakım gerektiren özel sağlık riski durumlarını kapsamaktadır. Rutin sağlık hizmetleri durumunda ise geliri bulunan vatandaşların sigortaları veya özel sigortalar aracılığı ile karşılanmaktadır (Dörr&Faist, 1997: 412). Hollanda'da verilen sağlık hizmeti sıralı bir sisteme göre işlemektedir. İlk ve temel basamak pratisyen hekime (general practitioner/GP) başvurur ve öncelik bu aşamada verilen sağlık hizmetinin tamamlanmasıdır. İkinci basamakta, GP ihtiyaç duyulduğu durumlarda hastayı uzman hekimlere yönlendirmektedir. Tanı veya tedavi süreci tamamlanan hasta tekrar GP'ye gönderilmekte ve süreç tamamlanmaktadır (Hondius&Van Willigen, 1989: 730).

Sığınmacıların ve mültecilerin Hollanda'da düzenli olarak sağlık hizmetlerine erişimi bulunmaktadır. Mülteciler, vatandaşlar ile eşit sağlık hakkına sahiptir. Sığınmacılar, ülkeye giriş yaptıklarında, tarama ve karşılama merkezlerine gönderilmekte ve bu merkezlerde ayrıntılı bir sağlık kontrolünden geçmektedir. 18 yaş altı çocuk sığınmacıların aşıları kontrol edilmekte ve aşılama programı kapsamında tamamlanmaktadır (Van Ewijk&Grifhorst, 1998: 248). Sığınmacılar, Hollanda sınırlarına girdiklerinde sağlık sigortası kapsamına alınmakta ve bu sigorta temel sağlık ihtiyaçlarını ve acil diş sağlığı ihtiyaçlarını kapsamaktadır (DRC, 2000: 216). Mültecilerin ve sığınmacıların sağlık sistemindeki temel basamaklarının tamamlanması iki türlü işlemektedir: Vatandaşlar ile benzer bir şekilde GP'ye başvurabilmekte veya mülteciler ve sığınmacıların sağlık ihtiyaçlarının karşılanması için kurulan Mülteciler Sağlık Hizmetleri Merkezine (The Refugee Health Care Centre) ücretsiz olarak başvurabilmektedirler. 1982 yılından itibaren bu merkezlerde tıp hekimlerinin yanı sıra ruh sağlığı ile ilgili konularda hizmet verebilmek için sosyal hizmet uzmanları da bulunmaktadır (Hondius&Van Willigen, 1989: 729-730).

TROO rejimi altındaki Bosnalıların hak ve hizmetlere erişimi sığınmacılar ile benzerlik göstermektedir ve temel sağlık ihtiyaçlarına erişimleri sağlanmaktadır (HIWG, 1994: 44). Daha önce de belirtildiği üzere F Statüsü altındaki geçici ikamet izni sahipleri için aşamalı olarak hak ve hizmetlere erişimin sağlandığı bir entegrasyon politikası yürütülmüştür. Bu statüdeki kişilere ilk yıllarından itibaren sağlık sigortası yapılmakta, kişiler bu sigorta kapsamında temel sağlık ihtiyaçlarını karşılayabilmektedir (ECRE, 1999: 37). Merkezlerin durumuna baktığımızda, gerek tarama ve karşılama merkezlerinde gerekse de sığınma merkezlerinde sağlık personelinin hizmet verdiğini görmekteyiz (DRC, 2000: 216).

Sağlık hizmetleri konusunda, genel olarak mülteci ve sığınmacıların -özelde de geçici koruma

altındaki (TROO veya F Statüsü) Bosnalıların- yaşadığı problemlerin başında farklı bir kültüre ve sisteme adapte olurken hizmetlere erişimin işleyişine hakim olamamalarının yarattığı iletişimsizlik/bürokrasi sorunları gelmektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere Hollanda'da sıralı bir sağlık sistemi bulunmaktadır ve çoğunlukla hangi hizmetin nerede, kim tarafından ve nasıl sağlandığı konusu yabancılar için karmaşık olabilmektedir (Ascoly, ve ark., 2001: 382). Örneğin sisteme alışık olmayan kişiler GP'nin uzmanlara yönlendirme yapmadığı durumlarda, yeterli hizmet verilmediğini düşünebilmektedirler (Hondius&Van Willigen, 1989: 730). Bu durum da yalnızca sağlık hakkına erişimin yeterli olmadığını, işleyişte sorunları engellemek için kişilerin bilgilendirilmesinin ve farkındalıklarının artırılmasının önemli olduğunu göstermektedir.

Bunun yanı sıra, kültür farklılığının ve dil engelinin yarattığı güvensizlik ve iletişim kopukluğu, tanı ve tedavi sürecinde doktor/hasta ilişkisi açısından sorunlar yaşanmasına yol açmıştır (Ascoly, ve ark., 2001: 382). Mülteciler ve Bosnalılara ilişkin bir diğer sorun ise ruh sağlığı konusunda yaşanmaktadır. Bosna-Hersek'te yaşanan savaşın ve zorla yerinden edilmenin travması, kültür şoku ve başka bir ülkeye adaptasyon sağlama süreci kişilerin ruh sağlığı üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Knipscheer & Kleber'in (2006) 2002 yılında yürüttüğü çalışma, 10 yıldan daha uzun bir süre Hollanda'da bulunan mültecilerin ruh sağlığı üzerinedir. Araştırma sonuçlarına göre, görüşme yapılan kişilerin %80'inden fazlası halen travma sonrası stres bozukluğu yaşamakta, yarısından fazlası ise psikiyatrik hastalığa sahiptir. Knipscheer & Kleber, bu durumun oluşmasında sürgün yaşamının yanı sıra yeni bir kültüre alışmanın zorluğunun da etkisi olduğunu vurgulamaktadır. Bu kişilere hizmet veren sağlık görevlilerinin bu konularda bilinçlendirilmesi ve hastaların sağlık hizmetleri ile ilgili tecrübelerini de göz önünde bulunduran, yapısal bir yaklaşımın sağlık hizmetlerine getirilmesi yönünde tavsiyede bulunmaktadır (Knipscheer&Kleber, 2006).

Uluslararası mülteci hukukuna baktığımızda, sağlık hakkının mülteciler için 1951 Sözleşmesinin 24. maddesinde bulunduğunu görmekteyiz. Ancak bu maddenin kapsamına yalnızca yasal olarak ülkede ikamet eden mülteci statüsü sahipleri girmektedir. Uluslararası insan hakları hukukunda önemli bir yeri olan, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin (1966) 12. maddesi ile herkesin ulaşılabilir en yüksek fiziksel ve zihinsel sağlık standardına sahip olma hakkı kabul edilmiştir. BMMYK Yönetim Kurulu Kararı No.22 (1981) ile de geçici koruma altındakilerin, sağlık konusu da dahil olmak üzere temel yardım ihtiyaçlarına erişimin sağlanmasının altı çizilmiştir. Bu bağlamda, Hollanda'da temel sağlık hizmetlerine erişimin sağlanması uluslararası hukuk ile uyumlu görülebilir.

Avrupa Birliği'nde ortak bir geçici koruma rejimi oluşturmak amacı ile düzenlenen 2001 tarihli Avrupa Konseyi Yönergesinde (2001/55/EC) geçici koruma altındakiler için en azından acil durum ve hastalıkların temel tedavisine erişimin sağlanması gerektiğinden bahsedilmektedir. BMMYK Avrupa Konseyi Yönergesini yorumlarken bu maddeye bir eleştiri getirmemiştir (UNHCR, 2001b: 11). Dolayısıyla, AB Konsey Yönergesi ile Hollanda'nın doksanlı yıllarda uyguladığı geçici koruma rejimleri (TROO ve F Statüsü) sağlık hizmetlerine erişim konusunda uyumludur.

Kişilerin ülkeye entegrasyonu açısından fiziksel ve ruhsal refah durumlarının iyileştirilmesi önemlidir. Diğer yandan, sağlık ihtiyaçları karşılanan kişilerin ülkelerine geri dönme kararı alması

daha olası görülebilir. Nitekim, kendi ülkeleri savaş sonrası dönemde yeniden yapılandırılırken yaşanan sorunlar, sağlık problemi olanların dönme kararı vermesini güçleştirmesi olasıdır. Daha önce belirtildiği üzere Hollanda'da geçici koruma, kalıcı bir koruma biçimine geçiş olarak görülmektedir. Nitekim gerek TROO kapsamındaki gerekse geçici ikamet izni (F Statüsü) sahipleri daha sonra mültecilik statüsü kazanmıştır. Dolayısıyla Bosnalıların ülkeye giriş yaptığı ilk yıldan itibaren sağlık hakkının bulunmasının entegrasyon açısından olumlu sonuçlar verdiği bahsedebiliriz.

### 7.5.2 Eğitim

Hollanda'da temel eğitim 5 ve 16 yaş arası çocuklar için zorunludur. Mültecilerin çocukları da bu zorunlu eğitime tabi tutulmaktadır. Ülkeye geldiklerinde, zorunlu entegrasyon programına alınan mülteciler, bu program dahilinde 600 saatlik Felemenkçe dil eğitimi de görmektedir. Temel eğitim sonrasında, yüksek eğitim veya mesleki eğitim almak isteyen A ve C statüsündeki kişiler, Hollanda vatandaşları ile eşit koşullara ve haklara sahiptir. Temel eğitim sonrası eğitimlerine devam etmek isteyen vatandaşlar için devlet yardımı 28 yaş altı kişiler için yapılırken, A ve C statüsündeki mülteciler için hazırlanan özel bir finansman programı için bu sınır 30 yaş olarak belirlenmiştir (DRC, 2000: 219-220). Ancak C Statüsünde insani sebeplere dayalı ikamet hakkı kazanan kişilerin temel eğitim sonrası eğitim almak için devlet yardımı alabilmeleri, bu statü ile ülkede geçirdikleri ilk 3 yıl boyunca kısıtlanmıştır. Yine de, kısıtlı olarak Üniversite Destek Fonundan (University Assistance Fund) yardım almaları engellenmemiştir (ECRE, 1999: 35).

Sığınmacıların durumunda ise, zorunlu eğitim yaşı olan 5-16 yaş arası çocukların temel eğitime erişim hakları bulunmaktadır. Bu çocuklar devlet okullarına kayıt yaptırmakta veya sığınma merkezlerinde kurulan okullara devam edebilmektedir. Sığınmacı çocukların kayıtlı bulunduğu devlet okulları, hükümetten ekstra finansal yardım almaktadır. Sığınma merkezlerinde kalan sığınmacıların Felemenkçe dil eğitimine katılma hakları bulunmaktadır. Merkezlerde Felemenkçe dil eğitimi genellikle gönüllüler tarafından verilmektedir ancak eğitim programı profesyonel standartlarda hazırlanmaktadır (DRC, 2000: 215).

Geçici koruma altındaki kişilerin eğitim hizmetlerine erişimine dönecek olursak, TROO kapsamında koruma sağlananlar ve F Statüsünde geçici ikamet izni bulunanlar arasında farklar olduğunu görmekteyiz. TROO kapsamında koruma altına alınan kişiler için öğrenim görme imkanı bulunmamaktadır (HIWG: 1994: 43). Bu kişiler, yapılan kişisel sığınma başvuruları değerlendirilmesi sonucu A veya C statüsüne geçtikten sonra eğitim hizmetine erişim sağlamışlardır. F Statüsünde geçici ikamet izni bulunanların ise eğitim hizmetlerine erişimi kademeli olarak artırılmıştır. İlk yıllarından itibaren zorunlu temel eğitime erişimleri bulunmaktadır (ECRE, 1999: 37). Sığınmacıların durumunda olduğu gibi, gerek devlet okullarına gerekse de sığınma merkezlerinde kurulan okullara kayıt yaptırabilmişlerdir. Bununla beraber, yine ilk yıllarında Felemenkçe dil eğitimine ve kültürel uyum programına dahil olmaktadır. Geçici ikamet izninin ikinci yılından itibaren mesleki eğitime erişimleri sağlanmıştır (Van Selm-Thorburn, 1998: 228). Geçici ikamet izni ile ülkede buldukları 3 yıl boyunca yüksek öğrenim için devlet yardımı almamaktadırlar ancak hak kazananların Üniversite Destek Fonundan yardım almalarının önü açık tutulmuştur (ECRE, 1999: 37). 3 yılın sonunda C statüsüne geçen kişiler mülteciler ve vatandaşlar ile eşit şartlarda eğitim hizmetine erişim sağlamışlardır.

Uluslararası mülteci hukukuna baktığımızda, 1951 Sözleşmesinin 22. maddesinin mültecilere ve sığınmacılara temel eğitim konusunda vatandaşlara uygulanan muamelenin aynısının uygulanmasının öngörüldüğünü görmekteyiz. Aynı madde, mültecilere, temel eğitim dışındaki eğitim konusunda ve özellikle çalışmalardan yararlanma, yabancı ülke okullarından alınmış eğitim sertifikalarının, üniversite diplomalarının ve derecelerinin tanınması, harç ve resimlerden muafiyet ve eğitim bursları alanlarında mümkün olduğu kadar müsait ve genel olarak aynı şartlar içindeki yabancılara tanınanlardan daha az müsait olmayan şekilde muamele edilmesinin altı çizilmiştir. Bu durumda Hollanda'da sığınmacılar ve mültecilerin temel eğitime erişimlerinin bulunması, mültecilerin ise Hollanda vatandaşları ile eşit koşullarda eğitim imkanı bulması 1951 Sözleşmesi ile uyumludur. Sözleşmede herhangi bir dil eğitiminden bahsedilmemesine rağmen Hollanda gerek sığınmacılar gerekse de mültecilere dil eğitimi sağlamaktadır.

Uluslararası insan hakları hukukunda herkesin eğitim hakkı Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmenin (1966) 13. maddesinde tanınmıştır. Buna göre, ilköğretim zorunludur ve herkese ücretsiz sağlanır; teknik ve mesleki eğitim de dahil orta öğretimin çeşitli biçimlerinin parasız eğitimin tedricen yaygınlaştırılması yoluyla herkes için açık ve ulaşılabilir olması sağlanır; yüksek öğretimin özellikle parasız eğitimin tedricen geliştirilmesi yoluyla herkese eşit derecede açık olması sağlanır. Bu maddede görüldüğü üzere yalnızca ilköğretim zorunlu tutulmuş ancak ikinci ve yüksek eğitime erişimin de herkese açık tutulmasının önemi vurgulanmıştır. İnsan hakları hukukunda geçen temel eğitime erişimin zorunlu olması TROO kapsamındaki için uygulanmamıştır ve bu durum uluslararası hukuka aykırıdır. Ancak Hollanda'da geçici ikamet izni sahipleri için geçerlidir. Yüksek öğretim konusunda erişimin açık tutulması yönündeki tavsiye de ülkede 3 yılını dolduran geçici ikamet izni sahipleri için uygulanmıştır.

Geçici Koruma konusunda, BMMYK Yönetim Kurulu Kararında (No.22) eğitime erişimin sağlanmasının altı çizilmiş ancak ayrıntılı bir yönlendirme yapılmamıştır. BMMYK'nın 1994 yılında yayınladığı Uluslararası Koruma Notunda (UNHCR, 1994b: para. 50) kişilerin geçici koruma altında geçirdiği süre uzadıkça asgari standartların da zaman içinde iyileştirilmesinin faydalı olacağından bahsedilmiştir. Hollanda örneğinde incelediğimiz aşamalı entegrasyon programı BMMYK'nın çağrısı ile paraleldir. Nitekim temel eğitime en başından beri imkan tanıyan bu aşamalı entegrasyon programı, geçici koruma altındaki süre uzadıkça, 2. yılda mesleki eğitime ve 3. yılın sonunda C Statüsüne geçen kişiler için yüksek eğitime erişimi açık hale getirmektedir.

Eğitim hizmetlerine aşamalı erişim sağlama konusundaki en büyük eleştiri, aradan geçen sürenin bir zaman kaybı olarak görülmesidir. Geçici koruma altındaki kişilerin Hollanda'ya entegrasyonun sağlanması için gerekli olan mesleki eğitim ve yüksek öğrenime erişimin ilk yıllarda kısıtlı olması bu kişiler tarafından dış dünyadan izole olarak geçen bir zaman kaybı olarak görülmüştür (Korac, 2003: 55). Daha sonra C Statüsünde kalıcı ikamet izni elde eden kişilerin mesleki eğitim almalarının ve yüksek öğrenimlerine başlamalarının veya bunu tamamlamalarının ertelenmesi bir bakıma bu kişilerin entegrasyonunun ertelenmesi olarak da görülebilir. Ancak belirtmek gerekir ki, Hollanda'da geçici koruma kalıcı bir koruma biçimine geçiş olarak tasarlanmış olsa da nihai olarak geri dönüşleri de dışlamamakta, aksine desteklemektedir. Nitekim Hollanda hükümeti de geçici ikamet izninin ilk yıllarında entegrasyona yönelik getirilen

kısıtlamaları, geri dönüşleri teşvik etmek amacı ile uyguladığının altını çizmektedir (Van Selm-Thorburn, 1998: 232). Yine de diğer bir açıdan düşünüldüğünde, mesleki eğitim veya yüksek öğrenim gören kişilerin geri döndüklerinde kendi ülkelerinin yeniden yapılandırılması sürecine katkılarının artacağından da bahsetmek mümkündür. Bu durumda geri dönüşleri daha imkanı kılabilirlerinden, nitelikli ve vasıflı kişilerin sayısının artması uzun vadede geri dönüşler için faydalı olabilmektedir. Hollanda'nın geçici koruma programı bu durumu tamamen engellemese de, ertelemekte ve zaman kaybı yaşanmasına yol açmaktadır.

### 7.5.3 İş Piyasasına Erişim

Hollanda'da 1951 Sözleşmesi uyarınca mültecilik statüsü kazananların ve insani sebeplere dayalı ikamet izni sahiplerinin çalışma hakları bulunmaktadır. Diğer bir deyişle, gelir getiren bir işte çalışmaları, kendi işyerlerini açmaları veya serbest meslek sahiplerinin mesleklerini icra etmeleri için çalışma izni almalarına gerek yoktur (ECRE, 1999: 35). Bu kişilerin ülkeye yerleştikten sonra İş Bulma Kurumuna (Employment Exchange) kayıt yaptırmaları zorunludur. Mültecilere uygulanan entegrasyon programının tamamlanmasının ardından İş Bulma Kurumu, iş bulmalarında yardımcı olmaktadır (DRC, 2000: 219). Sığınmacıların ise Hollanda'da çalışma izinleri bulunmamaktadır (DRC, 2000: 215).

Bosnalıların iş piyasasına erişimi konusunda TROO kapsamı altındakiler ve geçici ikamet izni sahipleri arasında farklılıklar görülmektedir. TROO kapsamı altındakilerin çalışma izni bulunmamaktadır. Hollanda'da geçirdikleri süre boyunca diğer sığınmacılara ve mültecilere göre daha az miktarda verilen sosyal yardımlara bağımlı olarak yaşamışlardır (HIWG, 1994: 43). Geçici ikamet izni sahiplerinin ise iş piyasasına erişimi, eğitim alanında olduğu gibi aşamalı olarak artmıştır. İkamet izninin ilk yılında gelir getiren bir işte çalışmalarına veya kendi işyerlerini açma izinleri bulunmamaktadır (ECRE, 1999: 36). İkinci yıllarında, geçici çalışma izinleri verilmiş, bir yıl içerisinde toplam 12 haftayı geçmeyecek şekilde çalışmalarına imkan tanınmıştır (DRC, 2000: 222). Üçüncü yılda ise herhangi bir sınırlama olmaksızın çalışma hakkına sahip olmuşlardır (ECRE, 1999: 36). Geçici ikamet izni ile ülkede 3 yılını dolduran kişiler insani sebeplere dayalı ikamet izni elde ettiğinde, çalışma hakkına sahip olmaya devam etmişlerdir.

Geçici koruma altındaki Bosnalıların Hollanda'ya geldikleri yıllarda, ülkedeki işsizlik oranlarına bakacak olursak doksanlı yılların ilk yarısında az bir yükselme, ikinci yarısında ise düşüş gözlemlemekteyiz. Van Ours & Veerman'ın (2005: 179) aktardıkları verilere göre, 1990 yılında işsizlik oranı %6,9 iken 1995 yılında bu oran %8,1'e yükselmiş, 2000 yılına gelindiğinde ise %3,8'e düşmüştür. Ekonomik olarak bakıldığında işsizlik oranlarında büyük bir artış olmadığı, aksine düşme eğilimi gösterdiği bu yıllarda geçici ikamet izni bulunanların iş piyasasına erişimlerinin engellenmesi, bu kişiler tarafından eleştirilmiştir. Örneğin Korac'ın Hollanda'daki eski Yugoslavya Federasyonundan gelen kişiler arasında yürüttüğü çalışmada da, bu kişilerin çalışma izinlerinin bulunmamasını eleştirdiğini görmekteyiz (2003: 56). Görüşülen kişiler kendi mesleklerini icra edememelerini iş piyasasında kendilerine ihtiyaç olmaması sebebi ile değil, sadece çalışmalarının önündeki yapısal engeller ile açıklamaktadırlar. Sonuç olarak, Hollanda'da geçirdikleri ilk yıllarda çalışma imkanı bulamayan kişiler devletin sosyal yardımlarına bağımlı olarak yaşamak zorunda kalmışlardır.

Uluslararası hukuk açısından bakıldığında, insan hakları hukukunun temel taşlarından

olan İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 23. maddesine göre herkesin çalışma hakkı bulunmaktadır. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 6. maddesi de çalışma hakkına ayrılmıştır. Bu madde ile çalışma hakkının herkesin kendi seçtiği ve girdiği bir işte çalışarak geçimini sağlama imkanına ulaşım hakkını da içerdiği belirtilmiştir. 4. madde ise Sözleşmedeki hakların sınırlanmasını, demokratik bir toplumda sadece kamunun yararını korumak amacıyla ve bu hakların niteliğine uygun düştüğü ölçüde, ancak hukuk tarafından tespit edilmiş sınırlamalara tabi tutulabileceğinden söz etmektedir. 1951 Sözleşmesinin 17. maddesinde taraf devletlerin, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden her mülteciye ücretli bir işte çalışma hakkı bakımından, aynı şartlar içinde yabancı bir memleketin vatandaşına uyguladıkları 'en müsait muameleyi' uygulayacaklarını belirtmektedir. Aynı maddenin 2. paragrafı ise ulusal işgücü piyasasını korumak amacıyla yabancıların çalıştırılmasına karşı alınacak önlemlerin ülkede 3 yıl ikamet eden mülteciler için uygulanamayacağından bahsetmektedir. Bu durumda aslında ülkelerin, kişilerin çalışma haklarını kısıtlarken, kendi ulusal çıkarları kadar ülkelerine sığınan kişilerin durumlarını da gözetmesi beklenmektedir. Bu durumda Hollanda'da geçici koruma altındaki kişilerin iş piyasasına erişiminin uluslararası hukuk ile uygunluk gösterdiğinden bahsedebiliriz.

AB Geçici Koruma Yönergesinin 12. maddesine geçici koruma altındakilerin çalışma hakkına iş piyasasının duruma göre belirlenen ve AB vatandaşlarına öncelik verilebilmesi yönünde kısıtlamalar getirmektedir. BMMYK ise, Konsey Yönergesinde çalışma hakkına getirilen bu sınırlamalara eleştiri getirmiş ve geçici koruma altındakilerine herhangi bir kısıtlama uygulanmadan çalışma hakkı tanınması yönünde görüş bildirmiştir (UNHCR, 2001b: 11).

Genel olarak aşamalı entegrasyon programının uygulanması ve iş piyasasına erişimin aşamalı olarak sağlanması aslında Hollanda hükümetinin entegrasyon ve geri dönüş çözümlerini bir araya getirmesinden hareketle ortaya çıkmıştır. Örneğin, Sosyal İşler Bakanlığı (Social Affairs Ministry) kişileri kısıtlı haklarla sığınmacı merkezlerinde ağırlamanın, kişilerin iş piyasasına erişimlerini ve entegrasyonlarını sağlamaktan daha masraflı olduğunu belirtmiştir. Nitekim, çalışma imkanı bulamayan kişiler tamamen devlet yardımlarına bağımlı olarak yaşamaktadır ve devletin finansal yükünü artırmaktadır. Bunun yanı sıra, Bosnalılar açısından düşünüldüğünde de geliri olmayan Bosnalıların uzun süre merkezlerde kalmak zorunda kalması kişilerin fiziksel ve ruhsal sağlığını bozmaktadır. Ancak Hollanda hükümetine göre, entegrasyon bir yandan masrafları azaltırken diğer bir yandan da Hollanda'yı cazip bir sığınma ülkesi haline getirmekte ve Hollanda'ya sığınan kişi sayısının artırmasıyla sonuçlanabilmektedir. Dolayısıyla, aşamalı entegrasyon programı ile hem devletin üzerindeki finansal yük hafifletilmeye çalışılmış hem de Hollanda'nın çekiciliğinin azaltılması hedeflenmiştir (Van Selm-Thorburn, 1998: 229).



## ÖNERİLER

Suriye'de 2011 yılında patlak veren savaşın beşinci yılına girmesi ile birlikte savaş sebebiyle ülkelerinden kaçan Suriyeliler dünyadaki en büyük mülteci krizi olarak anılmaya başlanmıştır. Sayıları 4 milyonu aşan Suriyeli, komşu ülkelerde sığınma arayışına girmiştir (BMMYK, 2015c). Türkiye, komşu devletler arasında en fazla sayıda Suriyeliye ev sahipliği yapan ülkedir. Nisan 2011'den bu yana Türkiye'ye sığınan Suriyelilerin sayısı Ağustos 2015 itibari ile 1.938.999'a ulaşmıştır (UNHCR, 2015a). Sayıları 1.9 milyonu aşan Suriyelilerin 262.797'si sınıra yakın 10 ilde AFAD tarafından kurulan 25 geçici barınma merkezinde yaşamakta, Suriyelilerin büyük çoğunluğu ise ülke genelinde kendi imkanları ile yaşam savaşı vermektedir (AFAD, 2015a). Türkiye'de, gerek geçici barınma merkezlerine yerleştirilen gerekse de barınma merkezleri dışında yaşayan Suriyelilere geçici koruma sağlanmaktadır. Geçici koruma rejiminin ulusal mevzuattaki yasal zemini 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (91. madde) ve 2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliğidir. Buna göre, Türkiye'de Suriyelilere yönelik açık kapı politikası uygulanmakta, zorla geri itmelere karşı koruma sağlanmaktadır. Türkiye'de kayıt altına alınan Suriyelilerin, Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında belirlenen hak ve hizmetlere erişim sağlaması öngörülmektedir.

Bölgede yaşanan Suriyeli mülteci hareketinin boyutları ve Türkiye'de sığınma arayışına giren Suriyelilerin sayısının iki milyona ulaşması Türkiye'nin Suriyelilere yönelik uyguladığı koruma politikasını acil ve önemli bir araştırma konusu haline getirmektedir. Bu tablodan hareketle, bu çalışma geçici korumanın uluslararası hukuktaki yerine, Avrupa'da doksanlı yılların başında uygulanan geçici koruma rejimlerinin pratik bir incelemesine ve Türkiye'de uygulanan geçici koruma rejiminin uluslararası hukuka uygunluğuna odaklanmıştır.

Uluslararası hukukta geçici koruma, kitlesel mülteci hareketleri durumlarında uygulanmak üzere geliştirilmiştir. Devletler, kitlesel olarak mültecilerin sığınma arayışına girdiği durumlarda, çok sayıda kişinin bireysel statü belirleme işlemlerinin mümkün olmadığı gerekçesi ile toplu halde sığınma arayışına giren kişilere geçici koruma sağlamaktadır. Geçici koruma her devletin kendi ulusal mevzuatı çerçevesinde belirlenmektedir. Dolayısıyla 1951 Sözleşmesinin öngördüğü mültecilik statüsünün aksine geçici koruma altındakilere nasıl ve ne kapsamda koruma sağlanacağı bir uluslararası sözleşme ile belirlenmemiş, koruma sağlayan devletlerin inisiyatifine bırakılmıştır. Yine de, geçici korumanın şekillenmesinde uluslararası mülteci hukuku ve insan hakları hukukunun temel belgeleri ve BMMYK'nın yönlendirmeleri belirleyici rol oynamaktadır. Bu genel durum içerisinde ülkelerin geçici koruma sağlarken uluslararası hukukta belirlenen normları göz önünde bulundurarak sağlanan korumanın kapsamını belirlemesi önemlidir.

Uluslararası hukukta geçici koruma, korunma ihtiyacı duyan kişilerin ülkelerine geri gönderilmemesi ilkesi, devlet pratikleri ve BMMYK'nın yönlendirmesi çerçevesinde şekillenmiştir. BMMYK Yönetim Kurulu kararları bu süreçte belirleyici bir rol oynamıştır. Bu çalışmanın 'Yugoslavya Krizi ve Uluslararası Korumada Geçici Korumanın Yeri' başlıklı dördüncü bölümünde ayrıntılı olarak incelenen geçici korumanın genel bir tablosu çizilecek olursa karşımıza çıkan noktalar şu şekildedir:

§ Kitlesel bir akınla karşılaşıldığı durumlarda, kişilere en azından geçici koruma sağlanmalıdır ve geri itmeler engellenmelidir.

§ Geçici koruma altındaki kişilere minimum temel insani standartlara ve insan haklarına uygun davranılması gerekmektedir.

§ Geçici koruma altında geçen süre uzadıkça kişilerin asgari standartlara erişimi kademeli olarak arttırılmalıdır.

§ Geçici korumanın süresi uzadıkça, geçici koruma altındaki kişilerin sığınma başvurularının işleme alınması ve kişilerin daha belirleyici bir statüye sahip olması gerekmektedir.

Bu durumda değinilmesi gereken önemli bir husus geçici korumanın tamamlayıcı niteliği üzerinedir. Geçici koruma, 1951 Sözleşmesinin öngördüğü uluslararası korumanın yerine geçmemekte, yalnızca mülteci hareketinin kitlesel olması sebebi ile karşılaşılan zorlukların üstesinden gelinebilmesi için belirli bir süreliğine tamamlayıcı nitelikte bir koruma sağlamaktadır. Diğer bir deyişle, geçici koruma belirsiz ve uzun süre boyunca sürdürülmemelidir. Diğer bir önemli nokta da, geçici koruma altında geçen süre boyunca kişilerin temel insan haklarının ve minimum temel insani standartlara erişiminin gözetilmesidir. Bu durumda, sağlanan geçici koruma kapsamında hak ve hizmetlere erişim, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Mültecilerin Hukuki Duruma İlişkin Sözleşme gibi temel uluslararası sözleşmeler ile uyumlu olmalıdır.

Geçici koruma rejimlerinin pratiğine baktığımızda, doksanlı yılların başında Yugoslavya'daki savaştan kaçarak Avrupa devletlerine sığınan Bosnalılara yönelik uygulamaların uluslararası hukuk kapsamında geçici korumanın şekillenmesinde belirleyici rol oynadığını görmekteyiz. Bu dönemde, Avrupalı devletlerin ulusal mevzuatları kapsamında belirlenen ve BMMYK önerileri doğrultusunda şekillenen geçici koruma günümüzde uygulanan geçici koruma rejimlerinin temelini oluşturmuştur. Bu noktadan hareketle, bu çalışmada doksanlı yılların başında, Almanya, İsveç ve Hollanda'da Bosnalılara yönelik uygulanan geçici koruma rejimleri incelenmiştir. Bu çalışmanın 'Almanya Örneği' başlıklı beşinci bölümünde yapılan ayrıntılı incelemede Almanya'nın geçici koruma altındaki Bosnalılara yönelik katı politikaların ve savaş sona erdikten sonra ülkelere zorla geri göndermelerin başlatılmasının eleştirilerine ve olumsuz sonuçlarına değinilmiştir. Sırasıyla altıncı ve yedinci bölümlerde ayrıntılarıyla incelenen İsveç ve Hollanda örneklerinde ise geçici korumanın uluslararası hukuk çerçevesinde belirlenen standartlara uygunluk göstererek kişilere öncelikle geçici koruma sağlandığı, daha sonra hukuki statü belirleme işlemlerinin uygulandığı görülmektedir. Gerek geçici koruma altında geçen süre içinde gerekse de kişilerin hukuki statüleri belirlendikten sonra kişilere sağlanan asgari standartlar iyileştirilmiş ve Bosnalılara yönelik entegrasyon programları uygulanmıştır. Ülkelerindeki savaşın sona ermesinin ardından ise Bosnalıların geri dönüşleri teşvik politikaları aracılığıyla desteklenmiştir.

Bu bölümde ise, yapılan bu araştırma ışığında Türkiye'de Suriyeliler için uygulanan koruma politikaları konusunda öneriler sunulmaktadır. Bu öneriler uluslararası mülteci hukuku ve insan hakları hukuku temel alınarak oluşturulmuştur. Almanya, İsveç ve Hollanda'da uygulanan koruma politikalarının olumlu ve olumsuz yönleri göz önünde bulundurularak yönlendirici çıkarımlar yapılmıştır. Bu ülkelerde Bosnalılara yönelik uygulanan politikalar arasında olumlu sonuç verenlerin Türkiye'de de uygulanabilirliği tartışılmıştır. Bosnalıların korunması hususunda olumsuz sonuç veren politikaların tecrübelerinden de yararlanılmıştır.

Önerilerin ve değerlendirmelerin ayrıntılarına geçmeden önce değinilmesi gereken önemli bir husus sığınma sisteminde uygulanacak politikaların bütüncül bir yaklaşım ile uygulanması gerekliliğidir. Bu bağlamda, göç ve sığınma politikaları ile ilgili tarafların ortak çalışmaları yürütmesi, birlikte uyum içinde çalışmalarını hem politikaların uygulanmasını kolaylaştıracak hem de sorunlara daha kalıcı çözümler getirilmesine yol açacaktır. Hızlı ve etkili bir çözüm için 2014 yılında kurulan GİGM, Bakanlıklar ve diğer ilgili kurumlar ortak eylem planlarının hayata geçirilmesi konusunda ortak hareket etmelidir. İhtiyaç görülen alanlarda bir eylem planı bulunmuyorsa, acil olarak eylem planları hazırlanmalı ve çözüm ortakları ile beraber uygulamaya koyulmalıdır.

### 8.1 Türkiye'de Geçici Koruma Rejimi

Bu çalışmanın 'Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Durumu' başlıklı ikinci bölümünde ayrıntılı olarak incelendiği üzere, Türkiye, Suriyelilere geçici olarak bir uluslararası koruma sağlamaktadır. Suriye'de çıkan savaştan kaçarak ülkeye sığınan Suriyelilere savaşın başlangıcından bu yana açık kapı politikası uygulanmaktadır ve bu politika genel hatları ile insan hakları ve uluslararası mülteci hukukunun geri göndermeme ilkesi ile uyumluluk göstermektedir. Türkiye'ye sığınan Suriyelilerin ülkede geçici olarak bulunacağı, ülkelerindeki savaş sona erdikten sonra kendi ülkelerine geri dönecekleri varsayımı ile bu kişilere geçici koruma sağlanmıştır. Geçici korumanın hukuki zemini 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ile belirlenmiş, ayrıntılı düzenleme 2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında yürürlüğe girmiştir. Bu bağlamda, 2011 yılından beri ülkede bulunan Suriyelilerin yasal bir hukuki statü kazanması yönünde önemli bir adım atılmıştır. Ancak sağlanan geçici koruma rejimi hususunda gereken önemli ve olumsuz olarak değerlendirilen noktalar geçici korumanın süresi, sonlandırılması ve kalıcı çözümler ile ilişkisi olarak görülebilir.

#### a. Geçici Korumanın Süresi

§ Geçici Koruma Yönetmeliği 9. ve 11. maddesi uyarınca Türkiye'de geçici korumanın başlatılması ve sona erdirilmesi Bakanlar Kurulu kararı tarafından belirlenmektedir. Geçici korumanın sürdürülmesi için herhangi bir süre sınırlaması bulunmamaktadır. Suriye'deki savaş sona erdikten sonra Bakanlar Kurulunun alacağı bir karar ile korumanın sonlandırılması beklenmektedir. Ancak Suriye'deki savaş 2011 yılından beri devam etmektedir ve kısa vadede sonlanması öngörülmemektedir. Bu da Suriyelilerin ne kadar süre ile geçici koruma altında kalacağı sorusunu gündeme getirmektedir.

§ Belirsizliğin ortadan kalkması, gerek Suriyeliler gerekse de yerel halk açısından gelecek konusunda muğlaklığın giderilmesi için, geçici korumanın süresinin belirlenmesi, belirlenen sürenin dolmasının ardından kişilerin daha kalıcı statülere geçişinin sağlanması gerekmektedir. BMMYK Yönetim Kurulunun yapmış olduğu tanıma göre beş yılı aşan mültecilik durumları sürüncemeli mülteci durumu olarak kabul edilmektedir (UNHCR, 2009). BMMYK tanımından ve Suriye'deki savaşın beşinci yılına girmiş bulunmasından yola çıkarak süre belirlenmesinde beş yıllık limitin göz önünde bulundurulması yararlı olacaktır.

§ Suriyelilerin Türkiye'de kalıcı bir statü elde edebilmesi için Türkiye'nin 1951 Sözleşmesine getirdiği Avrupa dışından gelenlere mültecilik statüsü vermesini engelleyen coğrafi kısıtlama kaldırılmalıdır.

Bu çalışmanın 'Yugoslavya Krizi ve Uluslararası Korumada Geçici Korumanın Yeri' başlıklı

dördüncü bölümünde incelendiği gibi, günümüzde geçerli olan geçici koruma, uluslararası hukukta BMMYK Yönetim Kurulu kararları ve BMMYK önerileri çerçevesinde gelişmiştir. Bu önerilerin şekillenmesinde, Avrupa'da Eski Yugoslavya'daki savaştan kaçan kişilere uygulanan geçici koruma rejimleri önemli bir yer teşkil etmektedir. Kitlemel akın durumlarında uygulanmak üzere tasarlanan geçici korumanın ne kadar süre ile uygulanacağı konusunda ortak ve belirlenmiş bir kısıtlama bulunmamaktadır. Genel teamülde kişilerin ülkelerine dönmesi mümkün oluncaya değin korumanın sonlandırılmaması öngörülmektedir. Tam da bu sebeple Gibney, geçici korumayı, devletlerin kişilerin menşei ülkelerindeki krizin kısa bir sürede sona ereceği üzerine oynadıkları bir kumar olarak değerlendirmektedir (2000: 689). Ancak, kişilerin menşei ülkelerindeki savaş, silahlı çatışma veya genel güvenlik sorunlarının her zaman için kısa sürede sonlanacağından emin olmak mümkün değildir.

BMMYK'nın bu konudaki görüşlerine baktığımızda, devletler üzerinde bağlayıcı bir karar alınmadığını ancak devletlerin uygulamalarını şekillendirmek için önerilerde bulunduğu görülmektedir. Örneğin 1994 yılında BMMYK (UNHCR, 1994b: para. 50) geçici koruma altında geçen süre uzadıkça bu kişilerin daha belirli bir statüye geçirilmesinin daha yararlı olacağını belirtmiştir. 2001 yılında yayınlanan raporda da benzer bir bakış açısı ortaya koyan Yüksek Komiserlik (UNHCR, 2001c: para. 16), geçici korumanın yalnızca tamamlayıcı nitelikte olduğunu belirtmiş ve makul bir süre geçtikten sonra sığınma başvurularının işleme alınmasını veya kişilerin daha kalıcı bir statüye geçirilmesi gerektiğini belirtmiştir.

Bu çalışmada incelenen Almanya, İsveç ve Hollanda örneklerine baktığımızda geçici koruma süresi hususunda yaklaşımların farklı olduğunu görmekteyiz. Çalışmanın Almanya Örneği başlıklı beşinci bölümünde ayrıntıları ile incelendiği üzere, Almanya'da Türkiye'deki mevzuata benzer bir şekilde geçici korumanın ne kadar süre ile devam edeceği sürecin başında belirlenmemiştir. Bosnalılara Duldung rejimi altında sağlanan koruma 6 aylık periyotlar ile yenilenmiştir ve Bosna-Hersek'teki savaş sona erinceye değin sürdürülmüştür. Yasalarla belirlenmiş bir süre sınırlaması olmadığından, Duldung sahibi kişiler Almanya'da geçirdikleri süre boyunca her an sınır dışı edilme korkusu yaşamışlardır. Dimova (2006) bu durumu 'Duldung Travması' olarak adlandırmaktadır.

'İsveç Örneği' başlıklı altıncı bölümde değinildiği üzere ise İsveç'te Bosnalıların büyük çoğunluğuna insani sebeplere dayalı kalıcı ikamet izni verildiğini ve yalnızca Hırvat pasaportuna sahip 5 bin Bosnalıya geçici koruma/zaman sınırlı ikamet izni sağlandığını görmekteyiz. Geçici koruma/zaman sınırlı ikamet izni sağlanan bu kişiler için geçici korumanın süresi en fazla bir yıl olarak belirlenmiş, bu sürenin dolmasının ardından, kişilere sığınma başvurularını tekrar yapması için imkan tanınmıştır. Hollanda'da ise, 'Hollanda Örneği' başlıklı yedinci bölümde incelendiği üzere, TROO ve geçici ikamet izni olmak üzere iki ayrı rejim altında geçici koruma sağlandığını görmekteyiz. TROO kapsamında geçici koruma sağlanan kişiler için TROO rejimi 14 Nisan 1993 tarihinde sonlandırılmış ve kişisel sığınma başvuruları işleme alınmıştır. Geçici ikamet izni sağlanan kişiler için ise geçici ikamet izni en fazla 3 yıllık süre için verilmiştir. Bu sürenin dolmasının ardından kişiler, insani sebeplere dayalı kalıcı ikamet izni elde etmiştir.

Almanya'da yaşanan Duldung travmasından yola çıkarak, İsveç ve Hollanda'nın uyguladığı süresi belirlenmiş geçici korumanın BMMYK yönlendirmeleri ile daha uyumlu ve öngörülebilir

bir koruma biçimi olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim, 2001 yılında yürürlüğe giren Avrupa Birliği Konsey Yönergesi de 4. madde uyarınca geçici korumayı bir yıl ile sınırlandırmış ve bu sürenin 6 aylık periyotlar halinde bir yıla değin uzatılabileceğini belirtmiştir. Bu incelemeler ışığında Türkiye mevzuatında da geçici korumanın süresinin belirlenmesi gerekmektedir.

#### b. Geçici Korumanın Sonlandırılması

§ Geçici Koruma Yönetmeliği 9. ve 11. maddesi uyarınca Türkiye'de geçici korumanın başlatılması ve sona erdirilmesi Bakanlar Kurulu kararı tarafından belirlenmektedir. Ancak Bakanlar Kurulunun hangi kriterlere göre geçici korumayı sonlandıracağı belirlenmemiştir. İleride Suriye'deki savaş sona erdiğinde savaş sonrası Suriye'deki durumun nasıl şekilleneceğini öngörmek de mümkün değildir. Suriye'de bazı bölgeleri geri dönüşler için güvenli hale gelse de, ülke bütünü için geri dönüşler için elverişli olmaması ihtimali bulunmaktadır. Siyasi görüş, etnik ve din temelli anlaşmazlıkların sürmesi halinde, silahlı çatışmalar sona erse dahi bazı Suriyeli grupların ülkeye geri gönderilmelerinin güvenli olmaması durumu yaşanabilir.

§ Gelecekte yaşanması muhtemel karmaşıklığın giderilmesi ve geri dönüşlerin düzenlenebilmesi için geçici korumanın sonlandırılması kararı alınırken dikkat edilmesi gereken kriterlerin yasal düzenleme ile belirlenmesi gerekmektedir. 1951 Sözleşmesinde belirlenen uluslararası korumanın hangi koşullarda sonlandırılacağı Sözleşmenin 1 (c) maddesinde belirlenmiştir. Bu maddeden yola çıkarak geçici korumanın sona erdirilme kriterlerinin belirlenmesi uluslararası hukuk açısından en etkili çözümü yaratacaktır.

Bu çalışmanın beşinci bölümünde incelenen Almanya örneği bu alanda nasıl sorunlar ile karşılaşabileceği açısından yönlendirici olacaktır. Nitekim, İsveç ve Hollanda örneklerinde geçici koruma altındakilerin kalıcı ikamet iznine geçişleri sağlandığından geri dönüşler konusunda bir sorun yaşanmamış, yalnızca gönüllü geri dönüşler için teşvik politikaları düzenlenmiştir. Almanya ise diğer Avrupa ülkeleri içinde Bosnalıların geri dönüşünü en hızlı başlatan ve süreç boyunca geri dönüşleri teşvik eden/zorlayan politikaları ile en çok eleştiri alan ülke olmuştur. Bosnalıların geri dönüşlerinde yaşanan belli başlı problemlere: Savaşta yıkılan ülkedeki barınma imkanlarının eksikliği, ekonomik zorluklar, etnik temelli savaş sebebiyle kişilerin ayrıldıkları bölgelerdeki etnik demografinin değişmiş olması ve zulme uğrama korkusunun sürmesi gösterilebilir (Graf, 1999-2000; Al, 1997).

Bosnalıların Avrupa'da geçici koruma altına alındığı dönemde, Avrupa Birliği Mülteciler ve Sürgünler Konseyi (ECRE, 1996: para. 13), Bosnalılara uygulanan geçici korumanın Sözleşmenin 1 (c) maddesine uygun bir şekilde sonlandırılması yönünde görüş bildirmiştir. Almanya örneğinde yaşanan sorunlardan, ECRE'nin önerisinden yola çıkılarak 1951 Sözleşmesi 1 (c) maddesinde öngörülen kriterler göz önünde bulundurularak Türkiye'de geçici korumanın hangi kriterler baz alınarak sonlandırılacağı belirlenmesi gelecekte yaşanması muhtemel sorunların önüne geçecektir.

1951 Sözleşmesi 1 (c) maddesi gereği Sözleşmenin hükümleri, mülteciler kendi ülkelerine kendi isteği ile döndüğünde, üçüncü bir ülkenin vatandaşlığını kazandığında veya mülteci olarak tanınmasını gerektiren koşullar ortadan kalktığında geçersiz olmaktadır. Ancak geçici korumanın sona erdirilmesi süreci uluslararası bir Sözleşmeyle belirlenmemiş, geçici koruma sağlayan devletlerin inisiyatifine bırakılmıştır. Genel teamül olarak devletler, geçici koruma

altındaki kişilerin menşei ülkelerindeki durumun dönüşler için elverişli olduğuna karar vermesi durumunda geçici koruma rejimlerinin sonlandırılması yönünde karar vermektedir.

#### c. Geçici Koruma Rejiminin Kalıcı Çözümler ile İlişkisi

§ Geçici Koruma Yönetmeliğinin 16. maddesi geçici koruma altına alınan yabancıların, bireysel uluslararası koruma başvurularının geçici korumanın uygulandığı süre içinde işleme konulmayacağını belirtmektedir. Yönetmeliğin 14. maddesinde ise Bakanlar Kurulu kararı ile geçici korumanın sonlandırılmasının ardından geçici korunanların Türkiye'den çıkış yapmaları esastır ibaresi yer almaktadır. Ancak geçici koruma sonlandığında, bu kişilerin çoğunun ülkelerine dönmek istememesi, 1951 Sözleşmesi uyarınca sığınma başvurusu yapmak istemesi veya geçici koruma altındaki süre içinde bu başvuruyu yapmış olması durumunda nasıl bir uygulamaya gidileceği hususu muğlak kalmıştır.

§ Türkiye 1951 Sözleşmesine coğrafi kısıtlama getirmiştir. Bu kısıtlama ile Avrupa dışından gelen kişilerin Türkiye'de mültecilik statüsü elde etmesi engellenmiştir ve yalnızca Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun öngördüğü şartlı mültecilik statüsünü elde etmeleri mümkündür. Ancak şartlı mültecilerin yalnızca BMMYK tarafından üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye değin Türkiye'de kalmasına izin vermektedir. Türkiye'deki Suriyelilerin sayılarının iki milyona yaklaştığı göz önünde bulundurulursa şartlı mültecilik statüsünün de büyük sorunlara yol açacağı ortadadır.

§ Geçici koruma altındaki Suriyelilerin kişisel sığınma başvurularının aşamalı olarak değerlendirilmeye başlanması uluslararası hukuk açısından en uygun yöntem olacaktır.

§ Sığınma sistemi üzerinde oluşacak yoğunluğun engellenmesi için sığınma başvurularının aşamalı olarak değerlendirilmesi yararlı olacaktır. Bu doğrultuda, Türkiye'de belirli bir süreden fazla bulunan Suriyelilerin sığınma başvurularının işleme alınması yönünde yapılacak bir düzenleme ile bütün başvuruların aynı anda işleme alınmasının önüne geçilecek, sistem üzerindeki yığılma engellenecektir. Diğer bir yandan da, Suriyelilerin kayıt yaptırdığı günden itibaren belirlenecek bu süre, Suriyelilerin kayıt yaptırmaya yönlendirilmesini sağlayacaktır.

§ Türkiye'de Suriyelilerin hukuki statülerinin sorunsuz bir şekilde belirlenebilmesi için 1951 Sözleşmesine getirilen coğrafi sınırlamanın kaldırılması gerekmektedir.

BMMYK Yürütme Komitesi Kararlarında (UNHCR, 1994a: para. t) belirtildiği üzere, devletlerin geçici koruma sağlarken 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolünde sağlanan korumayı azaltmaması gerekmektedir. Daha sonraki yıllarda BMMYK raporlarında sıklıkla değinildiği üzere geçici koruma 1951 Sözleşmesine bir alternatif oluşturmamalı, yalnızca geçici bir süreliğine tamamlayıcı ve pragmatik bir çözüm yolu olarak görülmelidir (UNHCR, 2001c: para. 50; UNHCR, 2014c: para. 3).

Bu çalışmanın yedinci bölümünde incelenen Hollanda örneğinde kişilerin geçici koruma altında üç yıl geçirdikten sonra sığınma başvurularının işleme alındığını ve statülerinin kalıcı olarak belirlendiğini görmekteyiz. Bu örnekten hareketle, belli bir süre ile ülkede bulunan Suriyelilerin statü belirleme işlemlerinin yapılması sağlanan geçici korumanın kalıcı çözümler ile ilişkisini güçlendirecek, BMMYK yönlendirmeleri ile uyumunu arttıracak, ileride yaşanması muhtemel sorunların önüne geçecek ve geçici koruma konusunda yaşanan muğlaklığı giderecektir. Ancak belirtmek gerekir ki, sığınma başvuruları işleme alınsa dahi Türkiye'nin 1951 Sözleşmesine getirdiği coğrafi kısıtlama sebebi ile Suriyeliler Türkiye'de mültecilik statüsü elde edemeyecektir.

Türkiye'deki Suriyelilerin durumuna dair hazırlanan birçok raporda Suriyelilerin Türkiye'de kalıcı olabileceğinin altı çizilmiş, bu yönde çalışmalar yapılmasının önemi vurgulanmıştır (HÜGO, 2015; ORSAM, 2015; ICG, 2014; Brookings, 2014; Mazlum-Der, 2013). AFAD'ın (2014: 144) tarihli araştırmasına göre, kamplarda kalan Suriyelilerin %56'sı ve kamp dışında yaşayan Suriyelilerin %63'ü Suriye'deki karışıklıklar sona erdiği zaman; kamplarda yaşayanların yüzde %25'i ve kamp dışında yaşayan Suriyelilerin %15'i Suriye'de yönetim değiştiği zaman dönmeyi planlamaktadır. Ancak bu ihtimallerin kısa vadede gerçekleşmesi beklenmemektedir.

Her halükarda, Suriyelilerin uzun bir süre Türkiye'de bulunacağı göz önünde bulundurularak entegrasyon ve uyum politikalarının güçlendirilmesi en geçerli çözüm olarak görülebilir. Böylece hem Suriyelilerin insan hakları korunmuş olacak hem de Türkiye ile uyumları sağlandığından ev sahipliği yapan Türkiye toplumu açısından da yararlı sonuçları olacaktır.

## 8.2 Geçici Koruma ve Uyum Politikaları

### 8.2.1 Türkiye'deki Suriyelilerin Genel Durumu

Bu çalışmanın 'Türkiye'deki Suriyelilerin Durumuna Genel Bakış' başlıklı üçüncü bölümünde Suriyelilerin Türkiye'de geçici koruma altında geçirdikleri süre içinde asgari standartlara erişimine, bu konuda yaşanan olumlu gelişmelere ve sorunlara değinilmiştir. Bu bölümde ise incelenen Almanya, İsveç ve Hollanda örnekleri göz önünde bulundurularak ve uluslararası hukuk temel alınarak Suriyelilerin durumlarının iyileştirilmesi ve Türkiye ile uyumlarının sağlanması yönünde atılabilecek adımlar hususunda önerilerde bulunulacaktır.

Bu noktada değinilmesi gereken önemli bir husus Türkiye ve Avrupa ülkeleri arasında genel refah politikaları ve gayri safi yurtiçi hasılları bakımından farklar bulunmasıdır. 2014 yılı verilerine baktığımızda Türkiye'de kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla 10.404 Amerikan doları olarak hesaplanmıştır (TÜİK, 2014). Bosnalıların Avrupa ülkelerine sığındığı doksanlı yıllara bakacak olursak, Dünya Bankası verilerine göre, 1994 yılında, İsveç'te kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasılanın 25.747 Amerikan doları, Almanya'da 27.087 Amerikan doları ve Hollanda'da 24.236 Amerikan doları olduğunu görmekteyiz (WB, 2015a).

Bu sebeplerle geçici koruma altındakilere yönelik konut politikaları ve sosyal yardımlar bu çalışmanın dışında bırakılmıştır. Ancak yine de, uygulamada ortaya çıkan sorunların tespiti ve bu tespitler doğrultusunda atılması gereken adımlara yönelik genel bir değerlendirme yapılmasının uygun olacağı düşünülmüştür.

#### a. Barınma İhtiyacının Karşıllanması & Belediye Hizmetleri

§ Geçici barınma merkezleri sayıları iki milyona yaklaşan Suriyelilerin barınma ihtiyacı için kalıcı bir çözüm oluşturamamaktadır. Geçici barınma merkezlerinde yüksek standartların sürdürülmesinin maliyeti yüksektir. Uluslararası Kriz Grubu da her bir Suriyeli için aylık giderin 200-300 Amerikan Doları olduğunu belirtmiş ve uzun vadede bu finansmanın karşılanmasında sorun yaşanabileceğinin altını çizmiştir (ICG, 2013: 11). Yine bu merkezlerde yaşayan kişilerin uluslararası hukukta belirlenen hareket özgürlüğü hakları kısıtlanmaktadır ve bazı Suriyeliler bu sebeple bu merkezlerde yaşamak istememektedirler.

§ Geçici barınma merkezlerinin Suriyelilerin barınma ihtiyaçlarının karşılanmasında

kalıcı bir çözüm olarak görülmemesi gerekir. Var olan barınma merkezleri hususunda bir maliyet hesabı yapılmalı ve ortaya çıkan tabloda olumsuzluklar görüldüğü takdirde kişilerin bu merkezlerin dışında barınma ihtiyaçlarının karşılanması ve entegrasyonu yönünde politikalar yürütülmesi konusunda çalışmalar yapılmalıdır.

§ Geçici barınma merkezlerinde yaşayan kişilerin hareket özgürlükleri kısıtlanmamalı, uluslararası hukuktan doğan hareket özgürlükleri hakları gözetilerek merkezlere giriş çıkışlar konusunda esnek politikalar yürütülmelidir.

Bu çalışmanın yedinci bölümünde incelenen Hollanda örneği ve altıncı bölümünde incelenen İsveç örneği geçici barınma merkezlerinin maliyet sorunu hakkında yönlendirici olabilir. Hollanda Sosyal İşler Bakanlığı (Social Affairs Ministry), Bosnalıları kısıtlı haklarla sığınmacı merkezlerinde ağırlamanın, Bosnalıların iş piyasasına erişimlerini ve entegrasyonlarını sağlamaktan daha masraflı olduğunu belirtmiştir (Van Selm-Thorburn, 1998: 229). Benzer bir şekilde İsveç örneğinde de zamanın göç meselelerinden sorumlu Kültür Bakanı Birgit Friggebo'nun Bosnalılara kalıcı ikamet izni verilmesi yönünde karar alınmasında sığınmacı merkezlerinde yaşanan yığılmanın etkili olduğunu ve önceliğin Bosnalıları bu merkezlerden çıkarmak olduğunu ifade etmektedir (Appelqvist, 2000: 97).

§ Geçici barınma merkezleri dışında yaşayan yaklaşık olarak 1.6 milyon Suriyeli barınma ihtiyacını kendi imkanları ile karşılamaya çalışmaktadır. Bu durum hem Suriyeliler hem de vatandaşlar üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Suriyelilerin yoğun olarak bulunduğu sınır illerinde veya İstanbul gibi çoğunlukla göç ettikleri şehirlerde artan talep sebebiyle kiralar yükselmekte ve kiralık ev talebi karşılamakta yetersiz kalmaktadır. İmkani bulunmayan Suriyeliler derme çatma barınaklarda veya park, bahçe gibi korunaksız yerlerde yaşamak zorunda kalmaktadır. Sokaklarda, cami bahçelerinde veya parklarda yaşayan kişilerin tuvalet, banyo, yiyecek ve su gibi acil ihtiyaçları karşılanmamaktadır.

§ Öncelikle ve acil olarak ilgili kurumların konut politikası ve konut yardımı konusunda çalışmalar yapması gerekmektedir.

§ Konut yardımlarının sağlanmasında uluslararası yardımlardan yararlanılması gerekmektedir. Bu bağlamda, AFAD, GİGM ve ilgili kurumların BMMYK ve diğer uluslararası örgüt ve yardım kuruluşları ile ortak konut projeleri geliştirmesi gerekmektedir.

§ İhtiyaç sahiplerinin ve belediyelerin yürüteceği kapasite çalışmaları ile imkanların belirlenmesi gerekmektedir. Yapılan çalışmalar sonucu ortaya çıkan sonuçlara göre Suriyelilerin bilgilendirme ve teşvik politikaları ile konut imkanı bulunan bölgelere yönlendirilmesi gerekmektedir. Böylece bazı bölgelerde yaşanan yığılmanın önüne geçilebilir.

§ Suriyelilerin yoğun olarak bulunduğu belediyelere gönderilen ödeneğin artırılması hem Suriyelilerin ihtiyaçlarının karşılanması hem de yaşanan yoğunluk sebebi ile yerel halkın belediye hizmetlerinden yoksun kalmasının önüne geçecektir.

§ Suriyelileri evlerinde ağırlayan yerel halka finansal destek sağlanması bu konuda hem yerel halkın maddi mağduriyetini ortadan kaldıracak hem de Suriyelileri evlerinde ağırlamaları konusunda teşvik edilmelerini sağlayacaktır.

§ Piyasada artan kira ücretlerinin engellenmesi için tavan ücret uygulaması yararlı olacaktır. Bu şekilde artan talep doğrultusunda çok yüksek rakama ulaşan kira ücretlerinin dengelenmesi sağlanacaktır.

§ Etkin bir konut politikası uygulamaya konulana değin açık alanlarda veya derme

çatma yapılarında yaşayan Suriyeliler için seyyar tuvaletler ve duşlar kurulması, çocuklar için süt dağıtılması gibi projeler yürütülmesi konusunda AFAD'ın, belediyelerin veya valiliklerin çalışmalar yürütmesi geçici bir çözüm sunacaktır.

### b. Uluslararası İş Birliği

§ Suriyelilerin korunması konusunda uluslararası iş birliği oldukça yetersiz kalmaktadır. Türkiye de dahil olmak üzere Suriye ile komşu devletlerin yeterli uluslararası yardım alamadıkları aşikardır. Haziran 2015 itibari ile Türkiye'nin Suriyelilere uluslararası koruma sağlayabilmek için yaptığı harcamalar AFAD'ın verilerine göre 5.6 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. Türkiye'ye gelen uluslararası yardım ise sadece 399 milyon ABD dolarıdır (AFAD, 2015b).

§ Uluslararası yardımın artırılması için Dışişleri Bakanlığı, AFAD ve GİGM başta olmak üzere ilgili kurum ve kuruluşların uluslararası platformda lobi faaliyeti yürütmesi gerekmektedir. Kısıtlı düzeyde yapılan uluslararası yardımlardan pay alınabilmesi için şeffaf politikalar yürütülmesi, acil ihtiyaç alanlarının belirlenmesi ve uluslararası örgütlere ve sivil toplum kuruluşlarına ihtiyaçların açık bir şekilde bildirilmesi gerekmektedir.

§ Türkiye'deki geçici barınma merkezlerinin standartlarının yüksek olması dolaylı yoldan yardımları etkileyebilmektedir. Uluslararası medyaya yansıyan 'mükemmel mülteci kampı' haberleri (McClelland, 2014) Türkiye'nin herhangi bir zorluk yaşamadan ve yardıma ihtiyaç duymadan Suriyelileri ağırladığı yönünde kamuoyu algısı yaratabilmektedir.

§ Uluslararası alandaki algının değiştirilmesi adına, ülkedeki durumun ve uygulanan koruma politikalarının gerçekçi ve şeffaf bir biçimde uluslararası toplumla paylaşılması ve ihtiyaçlar belirlenerek yapılacak uluslararası yardımın önemini üzerinde durulması gerekmektedir.

§ Uluslararası sivil toplum kuruluşlarının etkili rol oynamasında yaşanan sorunlar genel olarak bu örgütlerin hangi alanlarda nasıl çalışacaklarına dair bir düzenleme bulunmaması, geçici barınma merkezlerinin yönetimi konusunda sıkı kontroller olması sebebiyle bu örgütlerin kamplara yönelik çalışmalar yürütmesinin zorlaşması ve bu örgütlerin çalışma izni almaları sürecinin uzun ve karmaşık olmasıdır (İGAM, 2015: 19-21).

§ Sivil toplum örgütlerinin çalışmalarının bir eylem planı ile düzenlenmesi gerekmektedir. GİGM, AFAD ve diğer ilgili kuruluşlar aracılığı ile sivil toplum kuruluşları için bir eylem planı düzenlemesi yapılmalıdır. Sahadaki koordinasyon eksikliğinin giderilmesi için hangi alanlarda ihtiyaç olduğunun belirlenmesi ve bu ihtiyaçların periyodik olarak belirlenen eylem planında açıkça bildirilmesi ve yayınlanması önemlidir. Bu şekilde yardım etmek isteyen sivil toplum kuruluşlarının bu alanlara yönlendirilmesi etkin bir hizmet götürülmesini sağlayacaktır. Sivil toplum kuruluşlarının uzmanlaştıkları alanlarda yardımda bulunmaları daha etkili olacağından bu yönlendirmenin zorlayıcı olmaması, yalnızca ihtiyaçlara doğrultusunda yönlendirme yapılması önemlidir.

§ Sivil toplum kuruluşlarının geçici barınma merkezlerine erişimlerinin araştırma yapma temelinde kontrollü bir şekilde genişletilerek sağlanması gerekmektedir. Geçici barınma merkezlerinde yaşayan Suriyeliler mağdur edilmeden sağlanacak araştırma imkanları bu konudaki araştırmaların ve yayınlanmış raporların sayılarının artması ile sonuçlanacaktır. Bu durumda hem ihtiyaçlar ortaya konmuş olacak hem de uluslararası alanda Türkiye'deki Suriyelilere yönelik ilginin artmasına yol açacaktır.

§ Uluslararası sivil toplum kuruluşlarının Türkiye'de yapacakları çalışmaları, çalışma izinlerini düzenleyen ve kolaylaştıran bir yasal düzenleme üzerinde çalışılması önemlidir.

Çalışma izininin kolaylaştırılması daha fazla sayıda sivil toplum kuruluşunun Türkiye'de çalışma yürütmesine imkan tanıyacaktır. Bu kuruluşların yayınlacağı raporlar aracılığı ile Türkiye'deki Suriyelilerin ihtiyaçlarına yönelik bilgiler uluslararası kamuoyunda daha fazla yer edinecektir. Diğer bir yandan da, özellikle de insan haklarının korunması ve mültecilere yönelik hizmet veren kuruluşların tecrübelerinden yararlanılması konusunda imkanları arttıracaktır.

### c. Yerel Halk ile İlişkiler

§ Yerel halkta Suriyelilere dair olumsuz bir bakış oluşmakta ve Suriyelilerin, ülke koşullarını ekonomik, politik ve kültürel olarak olumsuz etkilediğini düşünenlerin sayısı ise gün geçtikçe artmaktadır. Yerel halk arasında göçmen karşıtlığının yükselmesi, Suriyeliler ve yerel halk arasında daha ciddi sorunlar yaşanması ihtimalini ortaya çıkarmaktadır.

§ Belediyeler, valilikler ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların, sivil toplum kuruluşlarıyla ortak projeler düzenleyerek yerel halkı bilinçlendirmek konusunda yayınlar yapılması, bilgilendirici broşürlerin yerel halk arasında dağıtılması, özellikle sınır illerinde kamu görevlilerinin Suriyeliler ile ilgili konularda olumlu demeçler vermesi, medyada farkındalığın artırılması gibi yollarla toplumda Suriyeli karşıtlığının engellenmesi gerekmektedir.

§ Yerel halk arasında olumsuz bir bakış açısı oluşmasında Suriyelilerin misafir olduğu yönündeki açıklamaların dolaylı yoldan etkisi bulunabilmektedir. Zira misafirlik hak kavramını barındırmayan, ev sahibinin iyi niyetine dayalı bir ağırlama biçimidir.

§ Misafirlik kavramının yarattığı karmaşanın giderilmesi için Suriyelilerin hak sahibi bireyler olarak, savaş gibi zor bir durumdan kaçarak ve uluslararası hakkı doğrultusunda Türkiye'ye sığındığı ve insan hakları bağlamında yerel halk ile eşit statüye sahip olduğu yönünde farkındalık yaratılması önemlidir. Bu durumda kamu görevlilerinin açıklamalarında Suriyelilerin hak sahibi bireyler olduğunun altının çizilmesi gerekmektedir.

### 8.2.2 Sağlık Hizmetlerine Erişim

Türkiye'de Geçici Koruma Yönetmeliğinin 27. maddesi uyarınca, Suriyelilerin temel ve acil sağlık hizmetlerine ve bu kapsamdaki tedavi ve ilaçlara da ücretsiz erişimi bulunmaktadır. İkinci ve üçüncü basamaktaki sağlık hizmet bedelleri ise Sosyal Güvenlik Başkanlığı tarafından genel sağlık sigortası sahipleri ile eşit koşullarda belirlenmektedir. Henüz kayıt işlemleri tamamlanmış kişiler ise sınırdan ilk girişlerinde ve acil durumlarda sağlık hizmetlerinden yararlanabilmektedir. Dolayısıyla, Suriyelilere yönelik sağlık politikasının uluslararası hukuk ile uyumlu olduğu ifade edilebilir. Ancak uygulamada yaşanan sorunlara çözümler getirilmesi daha büyük sorunların ortaya çıkmaması, Suriyelilerin Türkiye'deki durumlarının iyileştirilmesi, Türkiye'ye uyumlarının sağlanması ve yerel halk ile Suriyelilerin ilişkilerinin sağlıklı bir şekilde yürütmesi açısından önemlidir.

#### a. Sağlık Sisteminin İşleyişinde Yaşanan Sorunlar&Önlemler

§ Türkiye'de sevk zincirine göre işleyen sistemde aksaklıklar yaşanmıştır. Özellikle Suriyelilerin yoğun olarak bulunduğu sınır illeri başta olmak üzere, birinci basamak sağlık merkezlerinde aşırı bir yoğunluk yaşanmıştır. Bu da hem hizmet verilen yerlerin sayısının yetersizliği hem de sağlık personelinin üzerine binen ek iş yükü sebebiyle kapasite eksikliğine yol açmıştır (AFAD, 2014: 25).

§ Hastaneler de, özellikle acil bölümlerde, yaşanan yoğunluk hizmetlerin karşılanması konusunda sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Diğer bir yandan da, Suriyelilerin aciller önünde

kalabalık görüntü yaratması yerel halkta Suriyelilere yönelik olumsuz bakışı körüklemektedir.

§ Özellikle de Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı yerlerde ek sağlık merkezleri kurulması gerekmektedir. Bu merkezlerin kurulabilmesi için yasal zemin Geçici Koruma Yönetmeliği 27. maddesinde bulunmaktadır.

§ Kurulacak olan sağlık birimlerinde Suriyeli hekimlerin ve hemşirelerin istihdam edilmesi aracılığıyla sağlık personelinin üzerindeki iş yükünün azaltılması gerekmektedir. Bu anlamda ÇSGB ve Sağlık Bakanlığının (SB) ortak çalışması ile Suriyeli doktorların, Suriyelilere sağlık hizmeti veren kuruluşlarda istihdam edilmesi gerekmektedir. Bu şekilde, hem Suriyelilerin istihdamı sağlanmış olurken hem de yoğunluk yaşanan bölgelerdeki sağlık personeli açığı kapatılacaktır.

§ Suriyelilere sağlık sisteminin işleyişine dair bilgilendirme yapmak gerekmektedir. Bu şekilde özel ihtiyaç sahipleri dışındakilerin hastanelerin acil bölümlerinde yoğunluk yaratmasının önüne geçilecektir. Suriyelilerin Türkiye'deki sağlık hizmetlerini kullanırken, bürokratik karmaşalardan etkilenmemesi ve yaşanan bu karmaşıklığın sistem üzerinde ekstra yük oluşturmaması için Suriyelilere sağlık hizmetlerini nasıl kullanacakları yönünde bilgi verilmesi, Arapça ve Kürtçe broşürler hazırlanarak ülkeye giriş yaptıkları sınır bölgelerinde ve kayıt işlemleri sırasında bilgilendirme yapılması etkili sonuçlar verecektir.

18.12.2014 tarihli 2014/4 sayılı Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı Genelgesinde birinci basamak sağlık hizmeti veren kuruluşlara başvuru yapmayan Suriyelilerin ikinci ve üçüncü basamak sağlık kuruluşlarına doğrudan başvuramayacağı belirtilmiştir. Suriyeliler, ikinci ve üçüncü basamak sağlık kuruluşlarına ancak birinci basamaktaki sağlık kuruluşlarının sevk etmesi sonucu gönderilmektedirler. Türkiye'de uygulanan basamaklı sağlık sistemi, bu çalışmanın yedinci bölümünde incelenen Hollanda Örneği ile benzerlik teşkil etmektedir. Hollanda'da sağlık hizmetinin verilmesinde ilk ve temel basamak pratisyen hekime (general practitioner/ GP) başvuraktır ve öncelik bu aşamada verilen sağlık hizmetinin tamamlanmasıdır. İkinci basamakta, GP ihtiyaç duyulduğu durumlarda hastayı uzman hekimlere yönlendirmektedir (Hondius&Van Willigen, 1989: 730). Hastanelerde yaşanan yoğunluğun engellenmesi için bu sistemin düzenli işlemesi önemlidir. Sistemin düzenli işleyebilmesi için birinci basamaktaki yığılma ek kapasite oluşturularak giderilmelidir. Bu durumda acil ihtiyaçlardan ilki birinci basamak sağlık hizmeti veren ek sağlık birimlerinin kurulmasıdır. Sistemin işlerlik kazanabilmesi için hem ek sağlık birimleri kurulmalı hem de bu sağlık birimlerine istihdam sağlanmalıdır. Bazı illerde Suriyelilere yönelik sağlık hizmeti verilmesi amacıyla birinci basamak sağlık hizmet birimlerinin kurulması yönünde çalışmalar da Valilikler ve AFAD aracılığı ile yürütülmektedir. Örneğin Şanlıurfa'da bu birimin kurulması için Valilik onayı 30.06.2015 tarihinde çıkarılmıştır (Şanlıurfa Valiliği Halk Sağlık Müdürlüğü Talimatı, 2015). Bu çalışmaların hızlandırılması ve iller genelinde yaygınlaştırılması gerekmektedir. İstihdam sağlamanın en etkin yolu Suriyeli doktor ve hemşirelerin gelir elde ederek bu merkezlerde çalışmasını sağlamaktır.

Hastanelerdeki yoğunluk özellikle hastanelerin acil bölümlerinde yaşanmaktadır. HÜGO'nun yaptığı araştırmanın sonuçlarına göre, Suriyelilerin acil servislerin önünde kalabalık görüntü yaratması yerel halkı huzursuz etmekte ve hizmetlerdeki aksamalar Suriyelilere yönelik oluşan olumsuz bakışı körüklemektedir (2015: 19). Oysa ki, örneğin Kilis Valiliğinin yaptığı araştırmaya göre, Suriyelilerin sağlık hizmetlerini kullanma oranı sadece %3'tür. Dolayısıyla,

yaşanan yoğunluğun yanı sıra sorunun bir kısmı da algı ile ilgilidir. Bu durum Almanya örneği ile benzerlik göstermektedir. Almanya'da sadece acil durumlarda hastanelere erişimi olan sığınmacılar ve geçici koruma altındakiler, sağlık problemleri olduğunda aile doktorlarına erişim sağlayamadığından her defasında hastanelerin acil müdahale kısımlarını kullanmış ve acillerde bir yığılma olmasına yol açmışlardır. Almanya'daki olumsuz tecrübeden yola çıkarak Pross'un (1998: 48-49) yaptığı analizi göz önünde bulundurmak gerekir. Buna göre, acil müdahale, rutin kontrollerden daha masraflı bir sağlık hizmetidir ve devletin üzerindeki ekonomik yükü arttırmaktadır. Bu çalışmanın yedinci bölümünde incelenen Hollanda örneğindeki gibi, hangi hizmetin nerede, kim tarafından, nasıl sağlandığı konusu yabancılar için karmaşık olabilmektedir. Bu durum da sadece sağlık hakkına erişimin yeterli olmadığını, işleyişte yaşanan sorunları engellemek için kişilerin bilgilendirilmesinin de önemli olduğunu göstermektedir.

#### b. Bulaşıcı Hastalıklar&Önlemler

§ Çok sayıda Suriyelinin Türkiye'ye kontrolsüz bir şekilde giriş yapması, kızamık hastalığının Türkiye'de yeniden yaygınlaşması, Türkiye'de uygulanan aşı takviminin bozulması ve verem vakalarının tekrar görülmesi riski gibi olumsuz sonuçlar doğmuştur (NTV, 2015).

§ Bulaşıcı hastalık riskine karşı gerekli tarama ve aşılar yapılması Geçici Koruma Yönetmeliği 27. maddesinde de belirtilmiştir. Bu durumda, Türkiye'de yürütülen aşı programının hızlandırılması ve tamamlanması gerekmektedir.

§ SB tarafından ülkeye giriş yapan Suriyeliler için sınır bölgelerine kurulacak sağlık merkezlerinde genel sağlık taraması yapılması ve özellikle de çocuklar için bir aşılama programı uygulanması yaşanacak sorunları önlemek açısından gereklidir.

§ Halihazırda giriş yapmış ve ülke geneline yayılmış Suriyelilerin sağlık taraması ve aşı programına dahil olması için mobil sağlık merkezlerinin özellikle Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı yerlerde hizmet vermesi gerekmektedir.

§ Aşılama programının ve genel sağlık taramasının yapılması için ÇSGB ve SB'nin ortak çalışması ile Suriyeli sağlık personelinin istihdamı sağlanmalıdır.

#### c. Ruhsal Sağlık Sorunları&Önlemler

§ Türkiye'deki Suriyeliler ülkelerindeki savaştan kaçarken veya Türkiye'de yaşam savaşı verirken yaşadıkları zorluklar sebebiyle ruhsal sağlık problemleri yaşamaktadır. Bu durum hem Suriyelilerin sağlık durumunu olumsuz etkilemekte hem de Türkiye'ye uyumlarında zorluk yaşamalarına yol açmaktadır.

§ Özellikle de travma sonrası stres bozukluğu yaşayan Suriyelilerin psikolojik yardım alabilmesi yönünde etkin çalışmalar yapılması gerekmektedir. Özellikle de Suriyelilerin yoğun olarak yaşadıkları bölgelere kurulabilecek mobil sağlık merkezlerinde ihtiyaç sahiplerine psikolojik destek sağlanması hem Suriyelilerin yaşadığı travmaların tedavi edilmesi açısından hem de Türkiye'ye uyumlarının kolaylaştırılması açısından acil bir ihtiyaçtır. Bu alandaki çalışmalar SB, ASPB ve ilgili diğer kurum kuruluşların ortak projeleriyle bu desteği Arapça bilen Türkiyeli uzmanlar eğer bu nitelikte personel bulunamıyor ise mülteciler ve geçici koruma statüsündeki Suriyelilerden uzman olanlar yoluyla düzenlenmelidir.

Savaşın yarattığı yıkım sivillerin yalnızca fiziksel değil, ruhsal sağlığını da etkilemektedir. Bu çalışmanın 'Hollanda Örneği' başlıklı yedinci bölümünde Knipscheer&Kleber'in (2006) 2002 yılında, 10 yıldan fazla bir zamandır Hollanda'da bulunan mültecilerin ruh sağlığı üzerine

yürüttüğü çalışmaya yer verilmiştir. Araştırma sonuçlarına göre, görüşme yapılan kişilerin %80'inden fazlası halen travma sonrası stres bozukluğu yaşamakta, yarısından fazlası ise psikiyatrik hastalıklardan mustarıdır. Dolayısıyla mültecilerin ve geçici koruma statüsündeki Suriyelilerin yalnızca fiziksel durumu değil, ruhsal sağlığı üzerinde de durulması gerekir.

### 8.2.3 Eğitim

Türkiye'de Geçici Koruma Yönetmeliğinin 28. maddesi eğitim faaliyetlerinin MEB kontrolünde ve sorumluluğunda yürütüleceğinden bahsetmektedir. Kayıt işlemleri tamamlanmış olan Suriyeliler devlet okullarında ücretsiz olarak eğitime erişim sağlayabilmektedir. Bu durumda teorik olarak Türkiye'de Suriyelilerin uluslararası hukuka uygun olarak eğitim hakkı tanınmaktadır. Ancak önemli olan bu hakkın pratikte kullanılabilir olmasıdır.

#### a. Temel Eğitime Erişim

§ 18 yaş altı Suriyelilerin büyük bir çoğunluğunun Türkiye'de temel eğitime erişimi bulunmamaktadır. UNICEF'in verilerine göre 2015 yılı itibari ile toplam Suriyeli çocukların %64'ü eğitim-öğretim hizmetlerinden mahrumdur. Bu oran geçici barınma merkezlerinin dışındaki Suriyeliler için %74'tür (UNICEF, 2015: 21-22). BMMYK da Türkiye'deki çocukların kayıp jenerasyon olma riskinin altını çizmiştir (UNHCR, 2014b: 25).

§ Suriyelilerin örgün eğitime dahil edilmesinin önündeki temel engeller dil sorunu ve Suriyelilerin nasıl bir müfredatta eğitim göreceğinin belirlenmemiş olmasıdır.

§ 23.09.2014 tarihli MEB Genelgesi (2014/21) ile devlet okullarının yanı sıra, Suriyeli öğrencilere yönelik eğitim vermesi için genel eğitim merkezlerinin kurulması da öngörülmüştür. Ancak bu okulların kapasitesi çok sayıdaki Suriyelinin eğitimini sağlamada yetersiz kalmaktadır. Bu okullarda yaşanan diğer temel sorunlar ise müfredat düzenlemesinin yapılmamış olması ve verilen sertifikaların denklik ve geçerlilik sorunlarının bulunmasıdır.

§ Geçici eğitim merkezlerinde Suriyeli öğretmenler gönüllü olarak çalışmaktadır. Bu durumda başka bir gelir kaynağı bulunmayan Suriyeli öğretmenlerin ne kadar süre ile gönüllü olarak eğitim öğretim hizmeti verebileceği sorusu karşımıza çıkmaktadır.

§ Suriyeli öğrencilerin en kısa zamanda örgün eğitime dahil edilmeleri gerekmektedir.

§ Örgün eğitime dahil edilmelerinin önündekini dil engelini aşabilmek için öncelikle Suriyelilere Türkçe dil eğitimi verilmesi gerekmektedir. Bu eğitimin verilmesi için geçici eğitim merkezleri kullanılabilir. Bu durumda geçici eğitim merkezlerinin kapasitelerinin artırılması ve ek merkezler kurulması gerekmektedir. Bu merkezlerde okutulan müfredatın yanı sıra hızlandırılmış Türkçe dil eğitimi verilmelidir. Türkçe dil derslerinin yanı sıra, Türkiye'ye uyum konusunda verilecek kültürel eğitimler de Suriyeli öğrencilerin hem örgün eğitime hazırlanmasına hem de Türkiye'ye entegrasyonunda yardımcı olacaktır.

§ Öğrencilerin eğitimde zaman kaybı yaşamaması için gerek geçici eğitim merkezlerinde gerekse de örgün eğitimde Suriyeli öğrencilere yönelik müfredat düzenlemesinin yapılması acil bir ihtiyaçtır. Türkiye'deki örgün eğitim müfredatına ek olarak kendi ülkelerinin tarihi, coğrafyası ve dilini öğrenebilmeleri için imkan tanıyan bir karma müfredat uygulanması yönünde çalışmalar yürütülmelidir. Bu şekilde öğrencilerin Suriye'ye geri dönmeleri durumunda, Suriye'deki okullara devam edebilmeleri kolaylaştırılmış olacaktır.

§ Geçici eğitim merkezlerinde veya örgün eğitime dahil edilecek seçmeli derslerde eğitim verecek Suriyeli öğretmenlerin mağduriyetlerinin engellenmesi açısından bir düzenleme yapılarak gelir kaynağı elde etmeleri sağlanmalıdır.

Hollanda ve İsveç örneklerinde Bosnalılara dil eğitimi verildiği ve temel eğitime erişimde yaşanan kapasite eksikliklerinin giderilmesi için ek eğitim merkezleri ve okullar kurulduğunu görmekteyiz. Müfredat konusunda ise bu çalışmanın altıncı bölümünde incelenen İsveç örneği yönlendirici olabilir. İsveç'te geçici koruma altındaki Bosnalı çocuklara İsveç devlet okullarında karma eğitim verilmiş, İsveç'teki eğitim sisteminin zorunlu eğitim programının yanı sıra özel sınıflarda kendi ulusal coğrafyaları, tarihleri ve dinleri konusunda ana dilde eğitim imkanı tanınmıştır (Dacyl, 1999: 178).

21 Ağustos 2015 tarihinde MEB Suriyeli öğretmenlerin herhangi bir ücret almadığını ve bu kişilerin istihdamına ilişkin herhangi bir çalışma yürütülmediğini duyurmuştur (MEB, 2015). Ancak gerek kapasite sorununun aşılması gerekse de Suriyeli öğretmenlerin mağduriyetinin giderilmesi için öğretmenlere maaş ödenmesi gerekmektedir.

#### b. Yetişkinlerin Eğitimi

§ Suriyelilerin Türkiye'ye entegrasyonu konusunda en büyük engellerden biri dil engeli ve iletişim sorunudur. Halk Eğitim Merkezlerinde ücretsiz Türkçe dil eğitimi verilmektedir (BMMYK, 2015a: 5). Ancak bu merkezlerin kapasiteleri ve imkanları oldukça sınırlıdır.

§ Suriyelilere yönelik MEB, GİGM ve AFAD'ın ortak hazırlayacağı merkezi bir oryantasyon programı uygulanması ve bu program çerçevesinde Suriyelilere yönelik kültürel uyum ve dil eğitimi verilmesi gerekmektedir. Bu şekilde Suriyelilerin Türkiye'ye entegrasyonu kolaylaşacaktır. Öncelikle sağlık ve eğitim hizmeti başta olmak üzere çeşitli hizmetlerden yararlanan Suriyelilerin bu hizmetlerden yararlanırken yaşadığı dil engeli sorunu aşılanacaktır. Diğer bir yandan da yerel halk ve Suriyelilerin iletişim kopukluğu ve karşılıklı yaşanan algı sorunlarının önüne geçilmesi sağlanabilir.

§ Halk Eğitim Merkezlerinde verilecek bu oryantasyon programının yaygınlaşması için eğitim merkezlerinin kapasiteleri artırılmalıdır. Ek merkezlerin kurulması için uluslararası yardım arama faaliyetleri GİGM, AFAD ve ilgili kurumlar tarafından yürütülmelidir.

§ Merkezlerde oryantasyon programının yürütülmesinde, Suriyeli öğretmenler istihdam edilmelidir. Bunun yanı sıra, sivil toplum kuruluşlarından gönüllü destek sağlanmalıdır.

Bu bağlamda, bu çalışmanın altıncı ve yedinci bölümlerinde incelenen İsveç ve Hollanda örnekleri yönlendiricidir. Her iki ülkede de mültecilere veya geçici koruma altındakilere oryantasyon programı ve bu program dahilinde dil eğitimi zorunlu tutulmuştur. Bu da kişilerin buldukları ülkeye entegrasyon sağlaması, toplumla iletişim kurabilmesi, çalışma izni bulunanların iş bulabilmesi veya sunulan hizmetlerden yararlanırken dil engelini aşabilmesi açısından olumlu sonuçlar vermiştir.

§ Türkiye'deki Suriyelilerin kapsamlı bir mesleki eğitime erişimleri bulunmamaktadır. Halk Eğitim Merkezlerinde beceri ve hobi kursları ile mesleki kurslara ücretsiz olarak katılabilmektedirler (BMMYK, 2015a: 5). Ancak Halk Eğitim Merkezlerinin kapasiteleri yetersizdir ve imkanlar dahilinde etkili bir çözüm sunamamaktadırlar.

§ Halk Eğitim Merkezlerinin kapasitelerinin artırılması, ek merkezler kurulması gerekmektedir. ÇSGB ve MEB'in ortak yürüteceği bir çalışma ile Suriyeliler için etkin mesleki eğitim programlarının hazırlanmasıyla kişilerin becerilerinin ve mesleklerinin geliştirilmesi yönünde çalışmalar yapılması önemlidir.

Bu durum bir yandan ülkelerine döndüklerinde savaş sonrası Suriye'nin yeniden yapılandırılmasında önemli bir rol oynayacaktır. Diğer yandan da, Türkiye'de buldukları süre içinde kişilerin zamanlarını etkili değerlendirmesine katkısı büyük olacaktır. Mesleki eğitimler, Suriyelilerin kendi becerilerine yaptıkları katkılar ve yaşadıkları savaş sonrası hayata tekrar dahil olma imkanına sahip olmaları sonucunda da ruhsal sağlıklarının iyileştirilmesine katkıda bulunacaktır.

#### 8.2.4 İş Piyasasına Erişim

Türkiye'de geçici koruma altındaki Suriyelilerin iş piyasasına erişimleri bulunmamaktadır. Suriyelilerin çalışma izinlerinin düzenlenmesi konusunda 2014'ten bu yana çalışmalar yapılmaktadır. Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 29. maddesi ile Suriyelilerin Bakanlar Kurulunca belirlenecek sektörlerde, iş kollarında ve coğrafi alanlarda çalışma izni alabilmek için başvurmasının önü açılmış ancak bu yönde bir çalışma henüz tamamlanmamıştır. ÇSGB, ülkelerindeki iç karışıklık nedeniyle Türkiye'ye gelmiş ve Göç/Emniyet makamlarından alınmış en az altı ay süreli ve geçerliliği sona ermemiş ikamet izni bulunan Suriye vatandaşlarını istihdam etmek isteyen işverenlerin Bakanlığa çalışma izni başvurusu yapabileceğini belirtmektedir. Ancak, Geçici Koruma Kimlik Belgesi veya Tanıtım Kartı sahibi Suriye vatandaşları ile diğer yabancıların çalışma izin başvuruları kabul edilmemektedir (ÇSGB, 2015).

Bu durumda, Suriyelilerin ikamet izni sahibi olmaları durumunda işverenlerin Suriyeliler adına çalışma izni başvurusunda bulunması mümkündür. Ancak bu çok kısıtlı bir kolaylaştırıcıdır ve uygulamada çalışma hakkı bulunmamaktadır. Öncelikle, Suriyelilerin en az altı ay geçerli ikamet izni bulunması gerekmektedir. Geçici Koruma Yönetmeliği 25. maddesinde belirtildiği gibi geçici koruma belgesi ikamet izni ile eşdeğer değildir. Ancak geçici koruma çerçevesinden faydalanmak istemeyenler ikamet iznine başvurabilir. Pasaportu bulunmayan Suriyelilerin ise ikamet iznine başvurmaları hiçbir şekilde mümkün değildir.

§ İş piyasasına erişimi bulunmayan Suriyeliler barınma, gıda, giyim, hijyen vb. ihtiyaçlarını kendi imkanları ile karşılamak zorunda kalmaktadır. Dört yılı aşkın bir süredir Türkiye'de yaşadıkları göz önünde bulundurulursa, birikimlerinin de bu süre içinde azalmış veya bitmiş olduğu tahmin edilebilir. Bu koşullar altında savaştan kaçan Suriyeliler Türkiye'de temel ihtiyaçlarını karşılayamamakta, bir nevi tekrar yaşam savaşı vermektedirler.

§ Türkiye'de geçici barınma merkezleri dışında yaşayan Suriyelilere yönelik resmi bir sosyal yardım programı bulunmamaktadır. Bağışlar ve gönüllülük esasına dayalı yardımlar yapılmaktadır. Suriyelilerin iş piyasasına erişimleri bulunmadığından yetersiz miktarda yapılan bağışlara bağımlı bir şekilde yaşamaktadırlar.

§ Yasal yollardan çalışma izni bulunmayan Suriyeliler, kaçak yollardan ucuz iş gücü olarak iş piyasasına dahil olmaktadır ve genellikle sanayi, tarım ve küçük çaplı işletmelerde düşük ücretler karşılığında çalışmaktadırlar (ORSAM, 2015: 17). Bu durum öncelikle Suriyelilerin emek gücünün sömürülmesi anlamına gelmektedir. Ucuz işgücü olarak iş piyasasına dahil olmaları, Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı bölgelerde maaşların azalmasına, yerel halkın da mağdur olmasına yol açmakta bu da yerel halk arasında Suriyelilere yönelik olumsuz algıların artması ile sonuçlanmaktadır.

§ Türkiye'de çalışma izni bulunmayan ve düşük ücretler karşılığında kaçak yollardan çalışmak zorunda kalan eğitimli ve meslek sahibi Suriyeliler Batı Avrupa, Amerika Birleşik

Devletleri, Kanada gibi ülkelere göçü tercih etmekte, imkan bulamayanlar ise göç edebilmenin yolunu aramaktadır (HÜGO, 2015: 18).

§ Yasal yollardan gelir elde edemeyen Suriyeliler, diğer yollardan gelir elde etme yolları aramaktadırlar. Bu durumda, çocuk işçiler, dilenciler, cinsiyet temelli sömürü gibi sorunlar yaşanmaktadır.

§ Sorunların giderilmesi ve Suriyelilerin iş piyasasına düzenli bir şekilde dahil olması için çalışma izinlerinin önündeki engellerin kaldırılması gerekmektedir. Bu durum Suriyelilerin temel ihtiyaçlarını kendi gelirleri ile sağlamasına ve yardımlara bağımlılıklarının azalmasını sağlayacaktır. Kendi geliri bulunan Suriyeliler geçici barınma merkezleri dışında da bir hayat kurabileceğinden devletin üzerindeki finansal yük hafifleyecektir.

§ Gelir getiren bir işte çalışan Suriyelilerin geçici barınma merkezlerinden çıkarılması veya bu merkezlerde kalmak için gelirlerine oranla bir ödeme yapması devletin yaptığı harcamaların miktarının azalmasını sağlayacaktır. Bu durumda devlet yardımları, bağışlar veya uluslararası yardımlar geliri bulunmayan ihtiyaç sahiplerine yönlendirilebilecektir. Bu durumda kaynaklar daha etkin bir şekilde kullanılmış olacaktır.

§ İş piyasasına kademeli erişim sağlanması bir anda çok fazla sayıda Suriyelinin iş piyasasına katılmasını engelleyecek bir çözüm üretilebilir. Bu şekilde, ülkede belli bir süre bulunan kişilerin iş piyasasına dahil olması ile kademeli ve kontrollü bir entegrasyon sağlanacaktır.

§ ÇSGB'nin yürüteceği çalışmalar ile hangi sektörlerde iş gücüne ihtiyaç olduğunun belirlenmesi gerekmektedir. Örneğin tarım işçiliği gibi istihdam açığının bulunduğu sektörlerde Suriyelilerin çalışması teşvik edilmelidir. Sektörel izinler verilmesinin yasal zemini geçici koruma yönetmeliğinin 29. maddesinde oluşturulmuştur.

§ İş piyasasına erişimin önündeki engeller tamamen kaldırılıncaya değin acil olarak SB, ÇSGB ve MEB'in yürüteceği ortak çalışmalarla Suriyeli sağlık ve eğitim personelinin çalışma izni kazanması anlamında adımlar atılması gerekmektedir. Bu durum bir yandan kişilerin istihdam edilmesini sağlarken, bir yandan da sağlık ve eğitim hizmetlerine erişim sağlanırken yaşanan sorunların önüne geçecektir.

§ Gelir getiren bir işte çalışmayan Suriyeliler için mesleki eğitimler ve sosyal aktivitelere katılımın sağlanması hem toplumsal hayata katılımlarını kolaylaştıracak, hem de faydalı sonuçlar veren boş zaman aktiviteleri ile Suriyelilere yönelik olumlu bir algı oluşmasını kuvvetlendirecektir. Bu bağlamda, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, MEB ve ÇSGB'nin ortak hazırlayacağı mesleki ve sosyal programlarla Suriyelilerin çevre ve doğaya katkı, kültürel çalışmalar vb. aktiviteler ile toplumsal hayata kendilerine uygun şekilde dahil olmaları sağlanabilir.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 23. maddesine göre herkesin çalışma hakkı bulunmaktadır. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 6. maddesi çalışma hakkının herkesin kendi seçtiği ve girdiği bir işte çalışarak geçimini sağlama imkanına ulaşım hakkını da içerdiği belirtilmiştir. 4. madde ise Sözleşmedeki hakların sınırlanmasını, demokratik bir toplumda sadece kamu yararının koruması amacıyla ve bu hakların niteliğine uygun düştüğü ölçüde, ancak hukuk tarafından tespit edilmiş sınırlamalara tabi tutulabileceğinden söz etmektedir. 1951 Sözleşmesinin 17. maddesinde taraf devletlerin, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden her mülteciye ücretli bir meslekte çalışma hakkı bakımından, aynı şartlar içinde yabancı bir memleketin vatandaşına uyguladıkları en müsait muameleyi uygulayacaklarını



belirtmektedir. Aynı maddenin 2. paragrafı ise ulusal işgücü piyasasını korumak amacıyla yabancıların çalıştırılmasına karşı alınacak önlemlerin ülkede 3 yıl ikamet eden mülteciler için uygulanamayacağından bahsetmektedir.

Avrupa Konseyi Geçici Koruma Yönergesinin ise 12. maddesi geçici koruma altındaki kişilerin çalışma hakları ile ilgilidir. Buna göre, üye ülkeler geçici korumanın sağlandığı süre boyunca geçici koruma altındaki kişiler için kendi adlarına veya gelir getiren başka işlerde çalışmalarını sağlamak zorundadır. Yine yetişkinlerin eğitim imkanlarına, mesleki eğitime ve işyerinde tecrübe kazanmaya erişimi açık tutulmalıdır. Ancak aynı madde iş piyasasına erişim hakkına sınırlamalar da getirmiştir. İş piyasasının durumuna göre, ülkeler, Avrupa Birliği vatandaşlarına, Avrupa Ekonomik Bölgesindeki ülkelerin vatandaşlarına veya yasal olarak ülkelerinde ikamet eden üçüncü ülkelerin vatandaşlarına öncelik tanıyabilmektedir. BMMYK (UNHCR, 2001b: 11) ise, Konsey Yönergesinde çalışma hakkına getirilen bu sınırlamalara eleştiri getirmiştir. Kişilerin mülteci statüsü belirleme işlemi yapılmadan geçici koruma altına alınması bu eleştirinin temel gerekçesini oluşturmaktadır. Nitekim, geçici koruma altındaki kişiler, kişisel mülteci belirleme işlemi yapıldıktan sonra mültecilik statüsü kazanması beklenen kişilerdir. BMMYK tarafından ülkelerin ulusal mevzuatlarının geçici koruma altındakilere ve mültecilere aynı koşullarda iş piyasasına erişim sağlanması yönünde çağrıda bulunulmuştur. Ancak belirtmek gerekir ki, Konsey Yönergesi bu değişiklik yapılmadan kabul edilmiştir.

Bu tablodan anlaşılacağı üzere, devletlerin geçici koruma altındaki kişilerin çalışma haklarını kısıtlarken, gerek insan hakları hukukunda gerekse de mülteci hukukunda bahsedilen durumlara atıflarda bulunması mümkündür. Ekonomik gerileme, ülkede işsizliğin yüksek olması gibi durumlarda ulusal çıkarları korumak adına bu kısıtlamalara gidebilirler. Ancak Kjaerum'un (1994: 453) da belirttiği gibi, çalışma hakkı kişilerin geçimini sağlaması ve hem kendilerinin hem de ailelerinin hayatta kalabilmesini sağlaması açısından temel bir insan hakkıdır. Ülkelerin, kendi ekonomik durumlarına göre bu hakka sınırlamalar getirirken kişilerin bu sınırlamalardan ne derece etkileneceği ve nasıl zorluklar yaşayacağını da göz önünde bulundurması beklenmektedir. Uluslararası hukukta geçici koruma üzerine uzmanlaşan Fitzpatrick'e göre de, devletin çıkarları ve geçici koruma altındakilerin zor durumları arasındaki denge korunmalı ve geçici koruma altındakilerin bu ülkelerdeki kalış süresi uzadıkça iş piyasasına erişimlerinin kolaylaştırılması gerekmektedir (2000: 303).

Bu çalışmanın altıncı bölümünde incelenen İsveç örneği ve yedinci bölümünde incelenen Hollanda örneğinde, kişilerin çalışma hakkı elde etmesinin sosyal yardımlara bağımlılıklarını azalttığından devletin üzerindeki finansal yükü hafifletmektedir. Örneğin, Hollanda'da dönemin Sosyal İşler Bakanlığı kişileri kısıtlı haklarla sığınmacı merkezlerinde ağırlamanın, kişilerin iş piyasasına erişimlerini ve entegrasyonlarını sağlamaktan daha masraflı olduğunu belirtmiştir (Van Selm-Thorburn, 1998: 229). İsveç'te ise Bosnalılar gelir getiren bir işte çalışmaya başlayınca, hükümetten aldıkları finansal yardımlarda kesintiler yapılmıştır. Karşılama merkezlerinde ikamet eden ve geliri olan Bosnalılara yemek ve barınma için ödeme yapması gerekliliği getirilmiştir (Dacyl, 1999: 176).

Bu çalışmanın 'Almanya Örneği' başlıklı beşinci bölümünde Almanya'da iş piyasasına erişimi bulunmayan Bosnalıların çalışma hakkının engellenmesinin olumsuz sonuçları incelenmiştir.

İş piyasasına yasal olarak dahil olamayan Bosnalıların çoğu ülkede kayıtsız iş gücü oluşturmuştur. Bu durumda ucuz iş gücü olarak iş piyasasına dahil olmaları aslında Alman vatandaşları için Bosnalıların oluşturduğu daha ucuz işçi gücü ile rekabet oluşturmuş ve Alman vatandaşlarını da olumsuz etkilemiştir. Bununla birlikte, ülkedeki yabancı karşıtlığı yükselmiştir. Benzer bir durum Türkiye için de geçerlidir. Kaçak iş gücü olarak piyasada bulunan ve ucuz emek gücü sağladıklarından işverenler tarafından tercih edilen Suriyelilere karşı bir olumsuz algı gelişmektedir. HÜGO'nun (2015: 27) yapmış olduğu araştırmanın sonuçlarına göre, Türk halkının 'Suriyeliler işlerimizi elimizden almaktadırlar' önermesine desteği %56,1 oranındadır. Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı, sınıra yakın illerde ise bu oran %68,9'a çıkmaktadır.

İş piyasasına erişimler düzenlenirken en çok üzerinde durulan konu, Suriyelilerin artan sayılarının piyasadaki dengeler ve Türkiye'deki işsizlik oranı üzerinde nasıl bir etki yaratacağı üzerinedir (Deutsche Welle Türkçe, 2015). Çalışma izinlerinin iş piyasasındaki dengeler üzerinde olumsuz etki yaratmadan verilebilmesi açısından Hollanda örneği de yönlendirici olabilir. Bu çalışmanın 'Hollanda Örneği' başlıklı yedinci bölümünde incelendiği üzere Hollanda'da iş piyasasına erişim aşamalı olarak arttırılmıştır. Geçici ikamet izni sahiplerinin, ikamet izninin ilk yılında gelir getiren bir işte çalışmaya veya kendi işyerlerini açma izinleri bulunmamaktadır (ECRE, 1999: 36). İkinci yıllarında, geçici çalışma izinleri verilmiş, bir yıl içerisinde toplam 12 haftayı geçmeyecek şekilde çalışmalarına imkan tanınmıştır (DRC, 2000: 222). Üçüncü yılda ise herhangi bir sınırlama olmaksızın çalışma hakkına sahip olmuşlardır (ECRE, 1999: 36).

İsveç örneğinde ise karşılama merkezlerinde kalan ve iş bulamayan Bosnalıların alternatif faaliyetlere yönlendirildiğini görmekteyiz. Bu faaliyetler arasında İsveççe dil derslerine katılmak, koruma faaliyetlerine yardımcı olmak, eğer vasıfları uygunsa mülteci çocuklarına eğitim vermek gibi aktiviteler bulunmaktadır. Karşılama merkezlerinin dışında yaşayan ve iş bulamayanlar için ise merkezlerin dışında ortaklıklar kurularak bu kişilerin doğal çevrenin ve kültürel mirasın korunması, peyzaj çalışmalarının yapılması gibi faaliyetlere katılımı beklenmiştir (Dacyl, 1999: 177).

## KAYNAKÇA

- Abiri, E. (2000). The changing praxis of 'generosity': Swedish refugee policy during the 1990s. *Journal of Refugee Studies*, 13: 1. 11-28
- Achcar, G. (2013). *The people want: a radical exploration of the Arab Uprising*. London: Saqi Books
- Achilli, L. (2015). *Syrian refugees in Jordan: a reality check*. EUI Migration Policy Centre. 22 Mayıs 2015, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34904/MPC\\_2015-02\\_PB.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34904/MPC_2015-02_PB.pdf?sequence=1)
- AFAD. (2013). *Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar: 2013 saha araştırması sonuçları*. 10 Ağustos 2015, [https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/60-2013123015491-syrian-refugees-in-turkey-2013\\_baski\\_30.12.2013\\_tr.pdf](https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/60-2013123015491-syrian-refugees-in-turkey-2013_baski_30.12.2013_tr.pdf)
- AFAD. (2014.12.18). Genelge 2014/4 Geçici Koruma Altındaki Yabancılara İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Sayı: 34202324-010.06.02-27767
- AFAD. (2014). *22 Ağustos 2014 tarihli Suriye toplantısına ilişkin rapor*.
- AFAD. (2015a). *Suriye afet raporu: barınma merkezlerinde son durum*. 10 Ağustos 2015, <https://www.afad.gov.tr/TR/IcerikDetay1.aspx?IcerikID=848&ID=16>
- AFAD. (2015b). *Suriye afet raporu: giriş*. 10 Ağustos 2015, <https://www.afad.gov.tr/TR/IcerikDetay1.aspx?IcerikID=747&ID=16>
- Ahmed v. Austria. ECHR. (1996.12.17). 71/1995/577/663. 3 Ekim 2015, [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58001#{"itemid":\["001-58001"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58001#{)
- AI. (1997). *'Who's living in my house?': obstacles to the safe return of refugees and internally displaced people*. London. EUR 63/01/97. 3 Ekim 2015, <http://www.amnesty.org/en/documents/EUR63/001/1997/en/>
- AI. (2013). *Growing restrictions, tough conditions: the plight of those fleeing Syria to Jordan*. London: Amnesty International Ltd.
- Akparti. (2011.06.22). *Başbakan Erdoğan'dan 'misafir' talimatı*. 16 Mayıs 2015, <http://www.akparti.org.tr/site/haberler/babakan-erdoandan-misafir-talimat/9522#>
- Akram, S. & Rempel, T. (2004). Temporary protection as an instrument for implementing the right of return for Palestinian refugees. *Boston University International Law Journal*, 22: 1. 1-162
- Appelqvist, M. (2000). Party politics and the Bosnian question: the Swedish decision to grant permanent residence. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26: 1. 89-108

- Ascoly, N., Van Halsema, I., & Keyzers, L. (2001). Refugee women, pregnancy, and reproductive health care in the Netherlands. *Journal of Refugee Studies*, 14. 371-393
- ASPB. (2015a). *Ankaralılar ve Suriyeli komşuları araştırması*. Ankara Kalkınma Ajansı Sunum Toplantısı Bilgi Notu/Raporu. Ankara
- ASPB. (2015b). *Yerel halkın Suriyeli sığınmacılara dair algıları IV*. Ankara
- Avrupa Birliği Konsey Yönergesi (Council Directive on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof). (07.08.2001). OJL.212/12-212/23, 2001/55/EC
- Avrupa Konseyi İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme. (04.11.1950). ETS 5
- Bank, R. (2000). Reception conditions for asylum-seekers in Europe: an analysis of provisions in Austria, Belgium, France, Germany, and the United Kingdom. *Nordic Journal of International Law*, 69. 257-288
- Betts, A. & Loescher, G. (2011). *Refugees in international relations*. Oxford: Oxford University Press
- Bijwaard, G.E. (2010). Immigrant migration dynamics model for the Netherlands. *Journal of Population Economics*, 23:4. 1213-1247
- Birleşmiş Milletler Genel Kurulu. (11.12.1948). Karar no.194 (III). A/RES/194 (III)
- Birleşmiş Milletler Genel Kurulu. (17.12.1965). Karar No. 2039. A/RES/2039
- Birleşmiş Milletler Genel Kurulu. (18.12.1961). Karar No.1673 A/RES/1673
- BMMYK Yönetim Kurulu. (16.09.1979). Karar No. 15.
- BMMYK Yönetim Kurulu. (21.10.1981). Karar No. 22.
- BMMYK. (2011). *Gerçekler&rakamlar*. Sayı 03. 17 Mayıs 2015, [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/facts\\_and\\_figures\\_tr\\_dec\\_2011\\_low\\_resp.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/facts_and_figures_tr_dec_2011_low_resp.pdf)
- BMMYK. (2014.08.29). *Suriyeliler artan güvensizlik ve kötüleşen şartlardan kaçarken, Suriyeli mültecilerin toplam sayısı 3 milyona erişti*. 15 Mayıs 2015, <http://www.unhcr.org.tr/?lang=tr&content=581>
- BMMYK. (2015a). *Türkiye'deki Suriyeli mülteciler: sık sorulan sorular*. 10 Ağustos 2015, [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/sik\\_sorulan\\_sorular.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/sik_sorulan_sorular.pdf)

BMMYK. (2015b). *Sığınma başvurusu sahipleri*. 20 Ağustos 2015, <http://www.unhcr.org.tr/?page=61>

BMMYK. (2015c). *Suriyeli mültecilerin toplam sayısı ilk kez 4 milyonu geçti*. 11 Eylül 2015, <http://www.unhcr.org.tr/?content=648>

Bosswick, W. (2000). Development of asylum policy in Germany. *Journal of Refugee Studies*, 13:1. 43-60

Brochmann, G. (1997). Bosnian refugees in Scandinavian countries: a comparative perspective on immigration control in the 1990s. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 23:4. 495-510

Brookings. (2014). *Syrian refugees and Turkey's challenges: going beyond hospitality*. Washington D.C.: Brookings

Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama. (22 November 1984).

Cenevre'de 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanmış olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun no.359. 29.08.1961. Resmi Gazete no. 10898 (05.09. 1961)

CERD. (1993). Consideration of reports submitted by states parties under Article 9 of the Convention: Eleventh Periodic Reports of States Parties due in 1993

Çocuk Hakları Sözleşmesi. (02.09.1990). 1577 UNTS 3

Council of the European Union, Council Directive on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof. (07.08.2001). OJL.212/12-212/23, 2001/55/EC

Cousens, E. M. (1997). Making peace in Bosnia work. *Cornell International Law Journal*, 30. 789-818

ÇSGB. (2015). *Sıkça sorulan sorular*. 23 Ağustos 2015, <http://www.cs.gb.gov.tr/cs.gbPortal/yabancilar.portal?page=sss>

Dacyl, J.W. (1999). Protection seekers from Bosnia and Herzegovina and the shopping of the Swedish model of time-limited protection. 155-192

Daily Star. (2013.07.09). *Egypt imposes new visa rules on Syrians*. 18 Mayıs 2015, <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2013/Jul-09/223106-egypt-imposes-new-visa-rules-on-syrians.ashx>

Daily Star. (2015.01.02). *Lebanon announces unprecedented entry restrictions for Syrians*. 17 Mayıs 2015, <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2015/Jan-02/282826-lebanon-announces-unprecedented-entry-restrictions-for-syrians.ashx>

Davy, U. (1995). Refugees from Bosnia and Herzegovina: are they genuine? *Suffolk Transnational Law Review*, 18. 53-131

Declaration of States Parties to the 1951 Convention and or Its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees (16.01.2002). HCR/MMSP/2001/09

DEMIG. (2015). *DEMIG Policy version 1.3 online edition*. International Migration Institute, 19 Ağustos 2015, [http://www.imi.ox.ac.uk/data/demig-policy-1/download-the-data/demig-policy-data-downloads/demig-policy-database\\_netherlands\\_version-1-3.xlsx/view](http://www.imi.ox.ac.uk/data/demig-policy-1/download-the-data/demig-policy-data-downloads/demig-policy-database_netherlands_version-1-3.xlsx/view)

Deutsche Welle Türkçe. (2015.02.15). *Suriyelilere çalışma izni geliyor*. 30 Ağustos 2015, <http://www.dw.com/tr/suriyelilere-çalışma-izni-geliyor/a-18250816>

Dimova, R. (2006). Duldung trauma: Bosnian refugees in Berlin. Szczepanikova, A., Carek, M., & Gill J. (eds) *Migration Processes in Central and Eastern Europe: Unpacking the Diversity* içinde (47-53). Prag: Multicultural Center Prague

Dışişleri Bakanlığı. (2009). *Açıklama no. 162: Türkiye ve Suriye'nin vize uygulamasını kaldırması hakkında*. 1 Eylül 2015, [http://www.mfa.gov.tr/no\\_-162\\_-18-eylul-2009\\_-turkiye-ve-suriye\\_nin-vize-uygulamasini-kaldirmasi-hk\\_.tr.mfa](http://www.mfa.gov.tr/no_-162_-18-eylul-2009_-turkiye-ve-suriye_nin-vize-uygulamasini-kaldirmasi-hk_.tr.mfa)

Dörr, S. & Faist, T. (1997). Institutional conditions for the Integration of immigrants in welfare states: a comparison of the literature on Germany, France, Great Britain, and the Netherlands. *European Journal of Political Research*, 31. 401-426

DRC. (2000). *Legal and social conditions for asylum-seekers and refugees in Western European countries*. Copenhagen.

Eastmond, M. (1998). Nationalist discourses and the construction of difference: Bosnian Muslim refugees in Sweden. *Journal of Refugee Studies*, 11:2. 161-181

Eastmond, M. (2011). Egalitarian ambitions, constructions of difference: the paradoxes of refugee integration in Sweden. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37: 2. 277-295

Eastmond, M. (2014). Refugee trauma as mobilising metaphor: policy and practice in the integration and care of refugees in Sweden. Overland, G., Guribye E. & Lie, B. (eds.). *Nordic Work with Traumatized Refugees*. içinde (14-30) UK: Cambridge Scholars Publishing

ECRE. (1996). *Position on refugees from the Former Yugoslavia*, 1 Mayıs 2015, <http://www.refworld.org/docid/3ae6a65e0.html>

ECRE. (1999). Complementary/subsidiary forms of protection in the European Union states: an overview.

Egglı, A.V. (2002). *Mass refugee influx and the limits of public international law*. Londra: Martinus Nijhoff Publishers

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme (kabul edilme: 16.12.1966, yürürlüğe girme: 03.01.1976). UNTS 993

EU. (2015). *European Union web page, Sweden*. 31 Temmuz 2015, [http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/sweden/index\\_en.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/sweden/index_en.htm)

European Observatory on Health Systems and Policies. (2012). Sweden: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 14:5

FECL. (1995). *Temporary protection for Bosnian refugees with Croatian passports. No. 34*. 3 Ağustos 2015, <http://www.fecl.org/circular/3403.htm>

Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası. (23.05.1949, değişiklik: 20.12.1993), Federal Law Gazzete 23.05.1949

Filice, I. Vincent, C. Adams, A. & Bajramovic, F. (1994). Bosnia-Herzegovina: cultural profile. *International Journal of Refugee Law*, 6. 425-443

Fitzpatrick, J. (2000). Temporary protection of refugees: elements of a formalized regime. *American Journal of International Law*, 94. 279-306

Frykman, M. (2012). Struggle for recognition: Bosnian refugees' employment experiences in Sweden. *Refugee Survey Quarterly*, 31:1. 1-26

Fullerton, M. (2001). Failing the test: Germany leads Europe in dismantling refugee protection. *Texas International Law Journal*, 36. 231-276

Geçici Koruma Yönetmeliği Karar no.2014/6883. (13.10.2014), Resmi Gazete no. 29153 (22.10.2014)

Ghorashi, H. (2005) Agents of change or passive victims: the impact of welfare states (the case of Netherlands) on refugees. *Journal of Refugee Studies*, 18:2. 181-198

Gibney, M.J. (2000). Between control and humanitarianism: temporary protection in contemporary Europe. *Georgetown Immigration Law Journal*, 14. 689-707

GİGM. (2005.03.25). *İltica ve göç alanında Avrupa müktesebatının kabulüne ilişkin ulusal eylem planı*. 20 Mayıs 2015, [http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye\\_ulusal\\_eylem\\_plani\(3\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/turkiye_ulusal_eylem_plani(3).pdf)

Goodwin-Gill, G. S. (1985-1986). Non-refoulement and the new asylum-seekers. *Virginia Journal of International Law*, 26. 897-920

Goodwin-Gill, G. S. & McAdam J. (2007). *The refugee in international Law*: Oxford: Oxford University Press

Graf, J. C. (1999-2000). Has El-Dorado crumbled so soon after its cornerstone was laid? the state of international refugee law and the repatriation of Bosnians in Germany: *Indiana International&Comparative Law Review* 10. 115-148

Grahl-Madsen, A. (1966). *The status of refugees in international law Vol I*. Leiden: A. W. Sijthoff

Hannikainen, L. (1996). The status of minorities: indigenous peoples and immigrant and refugee groups in four Nordic states. *Nordic Journal of International Law*, 65. 1-71

Hartman J. & Perluss P, (1985-1986). Temporary refuge: emergence of a customary law. *Virginia Journal of International Law*, 26. 551-626

Hathaway, J.C. (2005). *The rights of refugees under international law*. Cambridge: Cambridge University Press

Havinga, T. & Böcker, A. (1999). Country of Asylum by Choice or by Chance: Asylum-Seekers in Belgium, the Netherlands and the UK. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25:1 43-61

Hazamieh, H. (2013.05.23). *Jordan committed to open-border policy with Syria-Judeh*. The Jordan Times. 20 Mayıs 2015, <http://jordantimes.com/jordan-committed-to-open-border-policy-with-syria---judeh>

HIWG. (1994.03.18). *Survey on the Implementation of Temporary Protection*.

HIWG. (1995.03.08). *Survey on the Implementation of Temporary Protection*.

Holmes, O. (2015.04.17). *New restrictions in Lebanon mean Syrian refugees live in fear*. Reuters. 18 Mayıs 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/04/17/us-mideast-crisis-lebanon-refugees-idUSKBN0N819Z20150417>

Hondius, A. J. K. & Van Willigen, L. H. M. (1989). Baseline Health Care For Refugees in the Netherlands. *Social Science & Medicine*, 28:7 729-733

HRW. (1995). *'Germany for Germans': xenophobia and racist violence in Germany*. USA.

HÜGO. (2015). *Türkiye'deki Suriyeliler: toplumsal kabul ve uyum araştırması*. Ankara.

Hürriyet. (2011.01.14). *Tunus'ta devlet başkanı Bin Ali 23 yıl sonra devrildi*. 21 Mayıs 2015, <http://www.hurriyet.com.tr/dunya/16766519.asp>

ICG. (2013). *Blurring the borders: Syrian spillover risks for Turkey*. Europe Report No. 225

ICG. (2014). *The rising costs of Turkey's Syrian quagmire*. Europe Report No. 230

ICJ. (1996.07.11). *Bosnia-Herzegovina v. Yugoslavia. case concerning application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide*

ICJ. (2007.02.26). *Bosnia-Herzegovina v. Serbia and Montenegro. case concerning application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide*

İGAM. (2013). *Sivil toplum örgütlerinin Suriyeli mülteciler için yaptıkları çalışmalar ile ilgili rapor*. Ankara: Anıl Matbaası

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi. (10.12.1948). Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Kararı. 217 A (III)

IRIN News. (2012.09.03). *Lebanon-Syria: the refugee minefield*. 2 Haziran 2015, <http://www.irinnews.org/report/96232/lebanon-syria-the-refugee-minefield>

İşkenceye ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı Onur Kırıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme. (Kabul edilme 10.12.1984, yürürlüğe girme 26.06.1987). UNTS 1465

Jansson, S. (2013). *Sweden and its historical productions of migrant detainabilities*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Malmö University

Joly, D. (1998). Temporary protection within the framework of a new European asylum regime. *The International Journal of Human Rights*, 2:3. 49-76

Joly, D. (1999). A new asylum regime in Europe. Nicholson F.& Twomey P.(ed.). *Refugee rights and realities: evolving international concepts and regimes* içinde (336-356). Cambridge: Cambridge University Press

Kamm, H. (24.07.1992). *Refugee crisis in Europe's worst since 40's*. The New York Times, 24 Mayıs 2015, <http://www.nytimes.com/1992/07/24/world/yugoslav-refugee-crisis-europe-s-worst-since-40-s.html>

Karar no. 2006/9938. (16.01.2006). Resmi Gazete no.26062 (27.01.2006)

Karar no. 6/10266. (01.07.1968). Resmi Gazete no. 12968 (05.08.1968)

Kinzer, S. (1992.07.21). *Germany easing curbs on Bosnians*. New York Times. 1 Temmuz 2015, <http://www.nytimes.com/1992/07/21/world/germany-easing-curbs-on-bosnians.html>

Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi. (kabul edilme 16.12.1966, yürürlüğe girme 23.03.1976). 999 UNTS 171

Kjaerum, M. (1994). Temporary protection in Europe in the 1990s. *International Journal of Refugee Law*, 6:3. 444-456

Knipsheer, J. W. & Kleber, R. J. (2006) The relative contribution of posttraumatic and acculturative stress to subjective mental health among Bosnian refugees. *Journal of Clinical Psychology* 62:3

Korac, M. (2003). Integration and how we facilitate it: a comparative study of the settlement experiences of refugees in Italy and the Netherlands. *Sociology*, 37:1. 51-68

Koser, K. (2007). Refugees, transnationalism and the state. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33:2. 233-254

Koser, K., Walsh, M. & Black, R. (1998). Temporary protection and the assisted return of refugees from European Union. *International Journal of Refugee Law*, 10:3. 444-461

Lambert, H. (1995). *Seeking asylum: comparative law and practice in selected European Countries*. London: Martinus Nijhoff

Lauterpacht, E. & Bethlehem, D. (2003). The Scope and Content of the Principle of non-refoulement: Opinion. Feller, E., Türk, V., Nicholson F. (ed.). *Refugee Protection in International Law - UNHCR's Global Consultations on International Protection* içinde (89-177) Cambridge: Cambridge University Press

Leuninger, H. (1996). *Bosnians in Germany: from temporary protection to permanent insecurity*. FECL, 3 Temmuz 2015, <http://www.fecl.org/circular/4806.htm>

Loescher, G. (2001). *The UNHCR and world politics: a perilous path*. Oxford: Oxford University Press

Lönback, L-J. (1996). Annex III, statement by the government of Sweden. *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law. Temporary Protection- Problems and Prospects*. içinde (37-40) Lund: Report No.22

Luck, T. (2013.10.30). *Jordan refutes Amnesty claims, says border open to Syrian refugees*. The Jordan Times, 18 Mayıs 2015, <http://jordantimes.com/jordan-refutes-amnesty-claims-says-border-open-to-syrian-refugees>

Martens, P. (1997). Immigrants, Crime, and Criminal Justice in Sweden. *Crime & Justice*, 21. 183-255

Mazlum-Der. (2013). *Türkiye'de Suriyeli mülteciler: İstanbul örneği, tespitler, ihtiyaçlar, öneriler*.

Mazlum-Der. (2014). *Kamp dışında yaşayan Suriyeli kadın Sığınmacılar Raporu*.

McClelland, M. (2014.02.13). *How to build a perfect refugee camp*. The New York Times Magazin. 10 Ağustos 2015, [http://www.nytimes.com/2014/02/16/magazine/how-to-build-a-perfect-refugee-camp.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/02/16/magazine/how-to-build-a-perfect-refugee-camp.html?_r=0)

MEB. (2015.08.21). *Basın açıklaması*. 25 Ağustos 2015, <http://www.meb.gov.tr/press-statement/haber/9360/tr>

Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Protokol. (kabul edilme 31.01.1967, yürürlüğe girme 04.10.1967), 606 UNTS 267

Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme. (kabul edilme 28.07.1951, yürürlüğe girme 22.04.1954), 189 UNTS 137

Neumann, G. L. (1994). Asylum reform in Germany: an interim report. *In Defense of the Alien*, 17. 155-170

NTV. (30 Temmuz 2015). *Kontrolsüz mülteci girişleri 30 yıllık aşı takvimini bozdu*. 20 Ağustos 2014, [http://www.ntv.com.tr/saglik/kontrolsuz-multeci-girisleri-30-yillik-asi-takvimini-bozdu,PneSuYJO10uc\\_WWz4s7CNq](http://www.ntv.com.tr/saglik/kontrolsuz-multeci-girisleri-30-yillik-asi-takvimini-bozdu,PneSuYJO10uc_WWz4s7CNq)

NYIL. (1996). *Netherlands yearbook of international law 1995*. Volume 26. The Hague: T.M.C Asser Institute

OAU. (1969). *Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa*. <http://www.unhcr.org/45dc1a682.html>

Olovsson, D. (2007). *Return migration from Sweden to Bosnia Herzegovina: a study of the refugees who arrived to Sweden in 1993 and 1994*. Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Vaxjö University

Orchard, C. & Chatty, D. (02.10.2014). *High-Time for Europe to offer temporary protection to refugees from Syria?* Open Democracy. 20 Mayıs 2015, <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/cynthia-orchard-dawn-chatty/high-time-for-europe-to-offer-temporary-protection-to>

Orchard, C. & Miller, A. (2014). *Protection in Europe for refugees from Syria*. (Forced Migration Policy Briefing 10). Refugee Studies Centre

ORSAM. (2014). *Suriye'ye komşu ülkelerde Suriyeli mültecilerin durumu: bulgular, sonuçlar ve öneriler*. Rapor No. 189. Ankara: ORSAM Yayınları

ORSAM. (2015). *Suriyeli sığınmacıların Türkiye'ye etkileri*. Rapor No. 195. Ankara: ORSAM Yayınları

Owen, R. (2012) *The rise and fall of Arab presidents for life*. USA: Harvard University Press

Pross, C. (1998). Third class medicine: health care for refugees. *Germany Health and Human Rights*, 3:2. 40-53

Quigley, J. (1998). *Displaced Palestinians and a right of return*. Harvard International Law Journal. 39:1. 171-229

Radikal (02 Ağustos 2014). *81 valiliğe Suriyeli mülteci genelgesi*. 03 Temmuz 2014, [http://www.radikal.com.tr/turkiye/81\\_valilige\\_suriyeli\\_multeci\\_genelgesi-1204767](http://www.radikal.com.tr/turkiye/81_valilige_suriyeli_multeci_genelgesi-1204767)

Rainey, V. (2015.03.11). *Lebanon: no formal refugee camps for Syrians*. Al Jazeera, 20 Mayıs 2015, <http://www.aljazeera.com/news/2015/03/lebanon-formal-refugee-camps-syrians-150310073219002.html>

Reuters. (2015.02.07) *Syrian death toll now exceeds 210.000: rights group*. 1 Haziran 2015, <http://www.reuters.com/article/2015/02/07/us-mideast-crisis-toll-idUSKBN0LB0DY20150207>

Sağlık ve Tıbbi Hizmetler Kanunu (The Health and Medical Services Act) (İsveç, 1982) No. 763

Sainsbury, D. (2006). Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms of immigration and immigration policy regimes. *Journal of European Social Policy*, 16:3. 229-244

Şanlıurfa Valiliği Halk Sağlığı Müdürlüğü. (30. 08. 2015). Sayı. 60766955/757.01.

Scholten, P. (2013). The multilevel governance of migration integration: a multilevel governance perspective on Dutch migration integration policies. Korkut, U., Bucken-Krapp, G., McGarry, A., Hinnfors, J. & Droke, H. (eds.) *The discourses and politics of migration in Europe*. içinde (151-171). USA: Palgrave McMillan

Schuster, L. (2000). A comparative analysis of the asylum policy of seven European governments. *Journal of Refugee Studies*, 13:1. 118-132

Seffo, N., Krupic, F., Grbic, K. & Fatahi, N. (2014). From immigrant to patient: experiences of Bosnian Immigrants in the Swedish Healthcare System. *Mater Sociomed*, 26:2. 85-89

Sığınma Prosedürü Kanunu (Federal Almanya Cumhuriyeti, Asylum Procedure Act). (27.07.1993), 1 Temmuz 2015, <http://www.refworld.org/docid/48e5d6582.html>

Sopf, D. (2001). Temporary protection in Europe after 1990: the 'right to remain' of genuine convention refugees. *Washington University Journal of Law & Policy*, 6. 109-156

Soykırım Suçunun İşlenmesine ve Cezalandırılmasına Dair Sözleşme (Kabul edilme 09.09.1948, yürürlüğe girme 12.01.1951). UNTS 78, 277

Spehar, A., Bucken-Krapp, G. & Hinnfors, J. (2013). Ideology and entry policy: why center-right parties in Sweden support open-door migration policies. Korkut, U., Bucken-Krapp, G., McGarry, A., Hinnfors, J. & Droke, H. (eds.) *The discourses and politics of migration in Europe* içinde (171-191). USA: Palgrave McMillan

Stevens, D. (2013). Legal status, labeling, and protection: the case of Iraqi 'refugees' in Jordan. *International Journal of Refugee Law*, 25:1. 1-38

Sundquist, J., Behmen-Vincevic, A. & Johansson, S-E. (1998). Poor quality of life and health in young to middle-aged Bosnian female war refugees: a population-based study. *Public Health*, 112. 21-26.

T, K. & Black, R. (1999). Limits to the Harmonization: The 'Temporary Protection' of Refugees in the European Union. *International Migration*, 37: 3. 521-543

T24. (2013.11.05). *Türkiye, Suriyelilere BM yardımını hiçbir zaman kabul etmedi*, 24 Mayıs 2015, <http://t24.com.tr/haber/turkiye-suriyelilere-bm-yardimini-hicbir-zaman-kabul-etmedi,243322>

T24. (2014.07.30). *10 soruda 'Suriyeli mülteciler' meselesi*. 10 Ağustos 2015, <http://t24.com.tr/haber/10-soruda-suriyeli-multeciler-meselesi,266061>

Thorburn, J. (1995). Transcending boundaries: temporary protection and burden-sharing in Europe. *International Journal of Refugee Law*. 459-480.

Thouez, C. V. (1998). New directions in refugee protection. *Fletcher Forum of World Affairs*, 22. 89-105.

TÜİK. (2014). *Gayri safi yurtiçi hasıla, IV. çeyrek: Ekim-Aralık 2014*. 30 Ağustos 2015, <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=18727>

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Kanun No. 2709 (kabul edilme 07.11.1982), Resmi Gazete No. 17863 (09.11.1982)

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, Karar no. 94/6169 (14.09.1994). Resmi Gazete no.22127 (30.11.1994)

UNHCR. (1992a). *A comprehensive response to the humanitarian crisis in the former Yugoslavia*, HCR/IMFY/1992/2

UNHCR. (1992b). *Report of the international meeting on humanitarian aid to victims of the conflict in the Former Yugoslavia*, HCR/IMFY/1992/4

UNHCR. (1994a). *ExCom conclusion no.74*

UNHCR. (1994b). *The note on international protection*, A/AC.96/830

UNHCR. (1995). *The state of world refugees*. 12 Mayıs 2015, <http://www.unhcr.org/4a4c70859.html>

UNHCR. (1997). *The state of world refugees*. 12 Mayıs 2015, <http://www.unhcr.org/4a4c72719.html>

UNHCR. (2001a). *Reception of asylum-seekers, including standards of treatment, in the context of individual asylum systems*, EC/GC/01/07

UNHCR. (2001b). *Annotated comments on council directive, 2001/55/EC*

UNHCR. (2001c). *Protection of refugees in mass influx situations: overall protection framework*, EC/GC/01/4

UNHCR. (2003). *2003 UNHCR statistical yearbook*. 21 Ağustos 2015, <http://www.unhcr.org/42aff7e84.html>

UNHCR. (2009). *Ex-Com conclusion No.109*

UNHCR. (2011). *Handbook and guidelines on procedures and criteria for determining refugee status*. 1 Haziran 2015, <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.html>

UNHCR. (2013). *Frequently asked questions: Syrian refugees in Turkey*. 24 Temmuz 2014, [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq\\_english.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq_english.pdf)

UNHCR. (2014-2015a). *2014-2015 global appeal*. 1 Haziran 2015, <http://www.unhcr.org/528a0a0fe.html>

UNHCR. (2014-2015b). *2014-2015 global appeal: Lebanon*. 16 Mayıs 2015, <http://www.unhcr.org/528a0a2da.html>

UNHCR. (2014a). *Syrian refugees in Europe: what Europe can do to ensure protection and solidarity*. 21 Mayıs 2015, <http://www.refworld.org/docid/53b69f574.html>

UNHCR. (2014b). *2014 Syrian regional response plan: Turkey*. 10 Ağustos 2015, <http://www.unhcr.org/syriarrp6/docs/syria-rrp6-turkey-response-plan.pdf>

UNHCR. (2014c). *Guidelines on temporary protection or stay arrangements*. 24 Mayıs 2015, <http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>

UNHCR. (2015a). *Syrian regional refugee response*. 10 Ağustos 2015, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=224>

UNHCR. (2015b). *Syria Situation 2015 Regional Refugee and Resilience Plan UNHCR Income as of 4 August 2015*

UNHCR. (2015c). *UNHCR Country operations profile: Jordan*. 17 Mayıs 2015, <http://www.unhcr.org/pages/49e486566.html>

- UNHCR. (2015d). *UNHCR country operations profile: Syrian Arab Republic*. 15 Mayıs 2015, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e486a76&submit=GO#>
- UNHCR. (2015e). *Syrian refugees in Iraq: humanitarian inter-agency interventions, No.11*
- UNHCR. (2015f). *Zaatari refugee camp fact sheet*. 18 Mayıs 2015, <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=8645>
- UNHCR. (2015g). *3RP Regional progress report*. [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3RP\\_Progress\\_Report\\_Final\\_0.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/3RP_Progress_Report_Final_0.pdf)
- UNHCR. (2015h). *States parties to the 1951 convention relating to the status of refugees and the 1967 protocol*. 1 Temmuz 2015, <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>
- UNICEF. (2015). *Syrian crisis: June humanitarian situation report*. 11 Ağustos 2015, <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=9247>
- UNRWA. (2014a). *PRS in Lebanon*, 16 Mayıs 2015, <http://www.unrwa.org/prs-lebanon>
- UNRWA. (2014b). *PRS in Jordan*. 23 Mayıs 2014, <http://www.unrwa.org/prs-jordan>
- US Senato. (1992). *Annual Human Rights Report Submitted to Congress No.17*, 916-919
- US Senato. (1994). *Annual Human Rights Report Submitted to Congress No.19*, 903-907
- US Senato. (1995). *Annual Human Rights Report Submitted to Congress No.29*, 869-874
- US Senato. (1996). *Annual Human Rights Report Submitted to Congress No.21*, 1135-1140
- USCR. (1997). *World refugee survey 1997- Netherlands*. 18 Ağustos 2015, <http://www.refworld.org/docid/3ae6a8bb58.html>
- Valenta, M. & Bunar, N. (2010). State assisted integration: refugee integration in Scandinavian welfare states: The Swedish and Norwegian experience. *Journal of Refugee Studies*, 24: 4. 463-483
- Van Ewijk, M. & Grifhorst, P. (1998). Controlling and disciplining the foreign body: a case study of TB treatment among asylum-seekers in the Netherlands. Koser, K. & Lutz, H. (ed.) *The new migration in Europe: social constructions and social realities* içinde (242-261). UK: Macmillan Press
- Van Ours, J. & Veesman, J. (2005). The Netherlands: old emigrants-young immigrant country. Zimmerman, K.F (ed.) *European migration: what do we know?* içinde (173-197), Oxford: Oxford University Press
- Van Panhuys, H.F. (1980). *International Law in the Netherlands: Vol III*. The Hague: T.M.C Asser Institute

- Van Selm-Thorburn, J. (1998). *Refugee protection in Europe: lessons of the Yugoslav Crisis*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers
- Van Selm, J. (2000). Asylum in the Netherlands: a hazy shade of purple. *Journal of Refugee Studies*, 13:1. 74-90
- Verdirame, G. (2011). *The UN and human rights: who guards the guardians?* Cambridge: Cambridge University Press
- Wallenschlager, M. & Schraml, A. (1994). The basic right of asylum in Germany after the reform of 1993. *Polish Yearbook of International Law*, 21. 297-313.
- WB. (2015a). *GDP per capita*. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?page=4>
- WB. (2015b). *Total Population*. 31 Temmuz 2015, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?page=4>
- Weller, M. (1992). The international response to the dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. *The American Journal of International Law*, 86: 3. 569-607
- Yabancılar Kanunu (Federal Almanya Cumhuriyeti, Aliens Act). (01.01.1991). 2 Temmuz 2015, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b55a0.html>
- Yabancılar Kanunu (Hollanda, Aliens Act/ Vreemdelingenwet). (13.01.1965, değişiklikler 01.01.1994) No. 1965: 40
- Yabancılar Kanunu (İsveç, Aliens Act). (1989) No: 1989: 529
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu no.6458, (kabul tarihi 04.04.2013, yürürlüğe girme 04.04.2014), Resmi Gazete no.28615 (11.04.2013)
- Young, K. (2001). UNHCR and ICRC in the former Yugoslavia: Bosnia-Herzegovina. *IRRC*, 83: 843. 781-805
- Zieck, M. (2010). *UNHCR and Turkey, and beyond: of parallel tracks and symptomatic cracks*. *International Journal of Refugee Law*, 22. 593-622