

Sığınma Raporu 2023 Yönetici Özeti





© Avrupa Birliği Sığınma Ajansı (EUAA), 2023

Avrupa Birliği Sığınma Ajansı (EUAA) veya EUAA adına hareket eden kişiler bu yayında yer alan bilgilerin kullanılmasından sorumlu değildir.

Kapak fotoğrafı: Adobe Stock #[457573540](#)

Lüksemburg: Avrupa Birliği Resmî Yayın Ofisi, 2023

PDF ISBN 978-92-9403-229-4 doi: 10.2847/26 BZ-AH-23-001-TR-N ISSN 2600-3155

Kaynağın belirtilmesi şartıyla çoğaltılmasına izin verilmektedir. Fotoğrafların veya EUAA telif hakkı kapsamında olmayan diğer materyallerin kullanımı veya çoğaltılması için doğrudan telif hakkı sahiplerinden izin alınmalıdır.

EUAA Sığınma Raporu 2023

Avrupa Birliğinde Sığınma Durumuna İlişkin Yıllık Rapor

YÖNETİCİ ÖZETİ

Temmuz 2023



Önsöz

Toplam 5 milyon kişinin Avrupa'ya gelerek koruma talebinde bulunmasıyla uluslararası koruma ve geçici koruma 2022 yılı boyunca politika tartışmalarında ön planda yer almaya devam etmiştir. Bu toplam rakama Ukrayna'daki savaştan kaçan insanların geçici koruma için yaptığı 4 milyondan fazla kaydın yanı sıra neredeyse 1 milyona yükselen sığınma başvurularının sayısı da dâhildir. Doğal olarak, ülkeye doğru akışın büyüklüğü ulusal sığınma ve kabul sistemlerini yeni zirvelere taşımış ve AB+ ülkeleri hızlı ama uygulanabilir çözümler bulmak zorunda kalmıştır.

2022'de uluslararası koruma alanında yaşanan gelişmeler, çok paydaşlı katılımı etkin bir koruma mimarisinin hayata geçirilmesinin önemini vurgulamıştır. Bu raporda sunulduğu üzere AB kurumları, Avrupa Ortak Sığınma Sistemi (CEAS) reformunun iyileştirilmesi ve AB+ ülkeleri arasında dayanışma ve sorumluluk temelinde pratik iş birliğinin daha da geliştirilmesi yönündeki çabalarını sürdürmüştür. Ayrıca Ukrayna'dan gelen yerinden edilmiş kişilerin ihtiyaçlarına Avrupa'nın dikkatle düzenlenen müdahalesinin geliştirilmesinde de önemli bir rol oynamıştır.



AB+ ülkeleri, mevcut ve yeni ortaya çıkan ihtiyaçlarla başa çıkabilmek için politika ve uygulamaları düzenleyerek, ek kaynaklar tahsis ederek ve mevzuatta değişiklikler yaparak müdahalede bulunmuştur. Birçok olumlu gelişme takdir edilmeli ve kutlanmalıdır. Ancak göç ve sığınma yapılarının hızla değiştiği bir dünyada rehavete kapılacak zaman yoktur ve 2022'de çıkarılan dersler daha fazla iyileştirme için bir katalizör görevi görmelidir. Geçici korumanın hızlı bir şekilde etkinleştirilmesi ve uzatılması; etkili mevzuatın ve acil durum planlamasının geniş bir siyasi irade ile birleştiğinde insani krizlere hızlı bir şekilde müdahale edilebileceğini, yararlanıcılara öngörülebilirlik ve istikrar sağlayabileceğini ve çeşitli ülkelerdeki uygulamalarda yakınlaşmayı teşvik edebileceğini göstermiştir. Daha da önemlisi AB'nin Ukrayna'dan gelen yerinden edilmiş kişileri korumaya yönelik müdahalesi, benzer dayanışma ve ortak sorumluluk ifadeleriyle AB'nin sığınma sistemine bir bütün olarak rehberlik etmenin yolunu açabilir.

Güçlendirilmiş bir yetki ile tam bir yıl çalıştıktan sonra EUAA, 2022 yılını, öncelikle sığınma ve kabul sistemleri üzerinde orantısız baskı yaşayan Üye Devletlere operasyonel ve teknik destek sağlamak üzere daha önce görülmemiş sayıda faaliyet planı ile kapatmıştır. EUAA Yönetmeliği'nde öngörüldüğü üzere Ajansın yeni çalışma programı önümüzdeki yıl boyunca gelişmeye devam edecektir. Yeni atanan EUAA Temel Haklar Görevlisi, Ajansın faaliyetlerinin temel haklara tamamen uymaya devam etmesini sağlayacak, Üye Devletlerdeki İrtibat Görevlileri ulusal makamlarla iş birliğini daha fazla düzenleyecek ve AB genelinde uygulamaların uyumlaştırılmasına yardımcı olmak için 2024 yılı başında bir izleme mekanizması hayata geçirilecektir. Ajans, sığınma konusunda uzmanlık merkezi olma statüsüne uygun olarak Avrupa'nın ihtiyaç sahiplerine koruma sağlama çabalarında kilit bir rol oynamaya devam edecektir.

Nina Gregori
İcra Direktörü, Avrupa Birliği Sığınma Ajansı



İçindekiler

Önsöz	5
İçindekiler	6
Giriş	7
1. Sığınma alanında dünya çapında yaşanan gelişmeler	8
2. Avrupa Birliği'nde sığınmayla ilgili önemli gelişmeler	9
3. 2022'de EUAA desteği	12
4. Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin İşleyişi	13
4.1. Prosedürlere erişim	13
4.2. Dublin prosedürü	15
4.3. Koruma ihtiyaçlarının değerlendirilmesi için özel prosedürler	16
4.4. Sığınma başvurularının ilk derecede işlenmesi	16
4.5. Sığınma başvurularının ikinci veya daha yüksek derecede işlenmesi	17
4.6. Bekleyen davalar	18
4.7. Uluslararası koruma başvurusu yapanların kabulü	18
4.8. Başvuru sahipleri ve eski başvuru sahiplerini ilgilendiren gözaltı hususları	19
4.9. Bilgiye erişim	19
4.10. Hukuki yardım ve temsil	20
4.11. Tercümanlık hizmetleri	20
4.12. Menşe ülke bilgisi	21
4.13. Sığınma bağlamında vatansızlık	21
4.14. Korumanın içeriği	21
4.15. Yeniden yerleştirme ve insani kabuller	23
5. Sığınma prosedüründe çocuklar ve özel ihtiyaçları olan kişiler	24
Sonuç	26



Giriş



Avrupa’da uluslararası koruma ile ilgili başvurulacak bilgi kaynağı olarak yıllık EUAA Sığınma Raporu, Avrupa Birliği Üye Devletleri, İzlanda, Lihtenştayn, Norveç ve İsviçre’deki (AB+ ülkeleri) sığınmayla ilgili temel gelişmeler hakkında kapsamlı genel bilgiler vermektedir.

Küresel düzeydeki zorunlu yer değiştirme konusuna ilişkin eğilimleri ve başlıca tartışma konularını kısaca özetleyerek başlayan rapor, konuya Avrupa bağlamında bakmaktadır. Temel gelişmeler, Avrupa Ortak Sığınma Sistemi’ni (CEAS) her açıdan ele alarak AB ve ülke seviyelerinde sunulmuştur. Seçilen içtihat hukuku, mahkemelerin Avrupa yasalarının ve ulusal yasaların yorumlamasına nasıl şekil verdiğini göstermek için sunulmuştur. Ayrıca temel göstergelere ilişkin istatistik, 2022 yılında sığınma alanındaki eğilimleri vurgulamaktadır.

AB+ ülkeleri, Avrupa’ya yapılan sığınma başvurularındaki keskin artış ve Rusya’nın işgalinin ardından milyonlarca insanın Ukrayna’dan zorla yerinden edilmesi sonucunda 2022 yılında korunmaya ihtiyacı olan olağanüstü sayıda insanla karşı karşıya kalmıştır. Bu gelişmeler ışığında AB ve Üye Devletleri, artan koruma ihtiyaçlarını karşılamak üzere benzeri görülmemiş miktarda kaynağı harekete geçirmiştir.



1. Sığınma alanında dünya çapında yaşanan gelişmeler



Son on yılda artan çatışma ve insan hakları ihlalleri 2022 yılında da devam etmiştir. Yeni ve devam eden çatışmalar, iklim şokları, jeopolitik huzursuzluklar, şiddet ve zulüm gibi krizlerin bir araya gelmesiyle birlikte 2022 yılında milyonlarca insan evlerini terk etmek zorunda kalmıştır. Rusya'nın Ukrayna'yı işgali, İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana yaşanan en hızlı ve en büyük zorunlu yerinden edilme krizlerinden birine yol açmıştır.

Dünya çapında önceden var olan diğer ciddi yerinden edilme durumları devam etmiş veya büyümüştür. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) tarafından tahmin edildiği üzere 2022 yılında küresel olarak yerinden edilen insan sayısı yaklaşık 103 milyona ulaşarak tarihî zirvelere ulaşmıştır. Afganistan, Burkina Faso, Orta Afrika Cumhuriyeti, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Etiyopya, Mozambik, Myanmar, Nikaragua, Orta Amerika Kuzey Üçgeni (Guatemala, El Salvador ve Honduras), Sahel bölgesi, Suriye ve Venezuela'da sivil nüfus üzerinde ciddi etkiler görülmüştür.

Bu bağlamda uluslararası toplum, korunmaya ihtiyacı olan kişilere yönelik çözümler geliştirme çabalarını sürdürmüştür. Çok paydaşlı iş birliği sayesinde Ukrayna'dan kaçan kişilere kısa zaman dilimleri içinde etkili koruma müdahaleleri sağlanmıştır. Uluslararası koruma ile ilgili olarak, Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat çerçevesinde, uluslararası toplum: i) ev sahibi ülkeler üzerindeki baskının hafifletilmesi; ii) mültecilerin kendi kendilerine yeterliliklerinin artırılması; iii) üçüncü ülkelerdeki çözümlere erişimin genişletilmesi ve iv) güvenli ve onurlu geri dönüş için menşe ülkelerdeki koşulların desteklenmesine yönelik girişimler tasarlamaya ve uygulamaya devam etmiştir.

Dünya çapındaki paydaşlar, sürekli değişen yerinden edilme modellerinin karmaşık yönlerini ele almaya devam ettikçe uluslararası korumanın teorisi ve pratiği de ortaya çıkan ihtiyaçları karşılayacak şekilde evrilmektedir. 2022 yılında sığınma alanında ilgi odağı olmaya devam eden başlıca konular şunlardır:

- Çocuklara ve refakatsiz çocuklara odaklanma;
- Yerinden edilme bağlamında kadınların ve kız çocukların ihtiyaçlarının daha iyi anlama ve bunlara daha iyi yanıt verme;
- Yerinden edilmiş kişilerin fiziksel ve ruh sağlığına, günlük bir endişe olarak vurgu yapma;
- Dünya çapında koruma ihtiyaçlarını doğuran ve şekillendiren bir faktör olarak iklim kaynaklı yerinden edilme ve
- Sığınma bağlamında vatansızlık sorunlarını ve vatansızlık ile koruma ihtiyacı arasındaki karşılıklı etkileşimi dikkate alma.



2. Avrupa Birliği'nde sığınmayla ilgili önemli gelişmeler



Rusya'nın Ukrayna'yı işgali, Avrupa'da son yıllarda görülmemiş düzeyde zorunlu göçe neden olmuş ve hâlihazırda dolmuş olan kabul sistemleri üzerindeki baskıyı arttırmıştır. Savaşın etkisi göç ve sığınmanın şekillenmesinde ciddi bir etki yaratmış ve doğal olarak yıl boyunca ulusal düzeyde ve AB düzeyinde korumayla ilgili politika yapımında merkezî bir yer işgal etmiştir.

AB'nin Ukrayna ile tam dayanışma gösterme kararlılığını yansıtan Adalet ve İçişleri Konseyi, 4 Mart 2022 tarihinde Geçici Koruma Yönergesini etkinleştirmek ve Ukrayna'daki savaştan kaçan yerinden edilmiş kişiler için geçici koruma sağlamak üzere bir Konsey uygulama kararını oy birliğiyle kabul etmiştir. Avrupa Komisyonu, AB'nin organize müdahalesinin merkezi haline gelen Dayanışma Platformu'nu kurmuştur. Ayrıca Ukrayna'daki savaştan kaçanların ihtiyaçlarını karşılamak üzere Avrupa Komisyonu, AB kurumları ve Üye Devletler tarafından alınacak tedbirleri içeren 10 maddelik bir eylem planı geliştirmiştir.

Mart 2022'deki Konsey kararını takiben, AB ülkeleri ilgili usul ve kabul düzenlemelerini uygulayarak, bilgilendirme kampanyaları düzenleyerek ve Ukrayna'dan kaçan kişiler için haklara erişim imkanı sağlayarak Konsey'in uygulama kararını hayata geçirmeye devam etmiştir. Geçici Koruma Yönergesinin yürürlüğe girmesi ve pratikte uygulanması, Ukrayna'daki savaştan kaçan kişiler için kesin bir yasal statü ve ilgili haklara sistematik erişim imkânı sağlamıştır.ⁱ

Avrupa Birliği Konseyi'nin Fransa ve Çekya Başkanlıkları'nın aktif çalışmaları ve Avrupa Komisyonu'nun koordinasyonu ile 2022 yılında **Göç ve Sığınma Pakti**'nde yer alan reform paketinin iyileştirilmesi ve AB+ ülkeleri arasında pratik iş birliğinin geliştirilmesi yönünde önemli ilerleme kaydedilmiştir. Sonuç olarak Haziran 2022'de Konsey, Tarama ve Eurodac Yönetmelikleri'ne ilişkin müzakere yetkilerinin yanı sıra Schengen Sınır Yasası'nın düzenlenmesi teklifine yönelik genel yaklaşımını benimsemiştir. Ayrıca 21 ülke Gönüllü Dayanışma Mekanizmasının uygulanması konusunda anlaşmaya vararak, Sığınma ve Göç Yönetimi Yönetmeliği konusunda daha fazla ilerleme kaydedilmesinin önünü açmıştır. Mekanizma, sığınma ve kabul sistemleri üzerinde belirli bir baskı yaşayan Üye Devletlere yer değiştirme, mali katkılar ve diğer destek tedbirleri yoluyla dayanışma ifadelerini dile getirmektedir.

Avrupa Parlamentosu düzeyinde raportörler, 2022 yılında Göç ve Sığınma Pakti'nde yer alan tüm yasa teklifleri ve yeniden düzenlenen Geri Dönüş Yönergesi hakkında taslak raporlar sunmuştur. Eylül 2022'de Parlamento ve Avrupa Birliği Konseyi Dönem Başkanlıkları, 2019-2024 yasama dönemi sona ermeden önce yasa tekliflerinin kabul edilmesi amacıyla eş yasa koyucular arasındaki müzakerelere yönelik **ortak yol haritası** üzerinde siyasi anlaşmaya varmıştır.

ⁱ Ukrayna'dan kaçan kişilere yönelik geçici korumanın uygulanmasında AB+ ülkeleri tarafından atılan adımların ayrıntılı bir özeti için bkz. EUAA'nın **Ukrayna'dan Yerinden Edilmiş Kişilere Geçici Koruma Sağlanması: Bir Yılın Değerlendirmesi**.



Dış sınırların etkili yönetimi ve Schengen sisteminin düzgün işleyişi üzerindeki ilişkili etki, Avrupa'daki politika yapıcılar arasında önemli tartışma konuları olmuştur. Avrupa Komisyonu; sınır kontrolü, arama ve kurtarma faaliyetleri, risk analizi, kurumlar arası, AB içinde ve uluslararası iş birliği, yasa dışı olarak kalan üçüncü ülke vatandaşlarının geri dönüşü, temel haklar, araştırma ve inovasyon, eğitim ve öğretimi ele alan entegre sınır yönetimi için çok yıllık bir strateji başlatmak üzere bir politika belgesi sunmuştur. Düzensiz göçün ele alınması amacıyla menşe ülkeler ve geçiş ülkeleri ile iş birliğinin güçlendirilmesi için de çaba sarf edilmiştir.

AB'ye girişlerin üst üste ikinci yılda da keskin bir artış göstermesiyle AB'nin dış sınırları artan şekilde baskı altında kalmaya devam etmiştir. Frontex tarafından toplanan ön verilere göre, 2022 yılında AB'nin dış sınırında 330.000 düzensiz sınır geçişi tespit edilmiştir. Bu rakam 2021 yılına kıyasla %64'lük bir artışı temsil etmektedir. Ukrayna'dan yerinden edilmiş kişiler ayrı olarak kaydedildikleri için bu rakamlara dâhil edilmemiştir. Dış sınırlardaki durumu ele almak üzere Avrupa Komisyonu; AB Kurumları, uluslararası örgütler ve diğer ilgili paydaşlarla koordinasyon halinde mali yardım ve operasyonel müdahaleler sunarak ön saflardaki Üye Devletlere destek sağlamaya devam etmiştir.

Avrupa Komisyonu; Orta Akdeniz ve Batı Balkan güzergâhları boyunca acil ve süregelen zorlukları ele almak üzere bir dizi operasyonel tedbir içeren iki eylem planı sunmuştur. Orta Akdeniz için Eylem Planı, düzensiz ve güvensiz göçü azaltmak, arama ve kurtarma faaliyetleri alanında ortaya çıkan zorluklara çözümler sunmak ve Üye Devletler arasında sorumlulukla dengelenmiş dayanışmayı teşvik etmek üzere tasarlanmış 20 tedbir içermektedir. Batı Balkanlar için Eylem Planı ayrıca beş temel değer üzerine yapılandırılmış 20 operasyonel tedbirden oluşmaktadır. Amaç, AB'ye katılım sürecindeki ülkeler olarak benzersiz bir statüye sahip Batı Balkan ülkeleri ile AB arasında göç ve sınır yönetimi konularında iş birliğini güçlendirmektir.

2022'de AB ve Üye Devletleri, Akdeniz'de zor durumdaki insanlara ve gemilere arama kurtarma (SAR) faaliyetleriyle yardım etmeye devam etmiştir. Bunlar arasında Akdeniz'i geçmek için giderek daha tehlikeli taktikler kullanan kaçakçılar tarafından organize edilmiş hayati tehlike arz eden yolculuklara çıkarak Avrupa'ya ulaşmaya çalışan göçmenler ve mülteciler de yer almıştır. Arama kurtarma çalışmaları için AB çapında, genel kabul görmüş ve öngörülebilir bir mekanizma olmadığından, mevcut düzenlemelerin ve uygulamaların sınırlamaları eleştirilerin hedefi olmaya devam etmiştir. Bu eleştirilere göre arama kurtarma faaliyetlerinde koordinasyon eksikliği, ülkelerin tek başına hareket etmesi ve Akdeniz'de arama kurtarma faaliyetlerine katılan STK'ların suçlu ilan edilmesi, göçmenlerin çoğu zaman teknelerde günlerce kalmaya zorlanmasına neden olmuştur.

AB, dünya genelinde koruma odaklı çözümlerin teşvik edilmesinde on yıllardır süregelen öncü aktör olma geleneği doğrultusunda üçüncü ülkelerle kapsamlı ve karşılıklı yarar sağlayan iş birliğini sürdürmüştür. AB'nin göç ve sığınma politikasının dış boyutu kapsamındaki faaliyetler; düzensiz göçün temel nedenlerini ele alma, kaçakçılık ağlarıyla mücadele etme, geri dönüş ve yeniden kabul ile ilgili alanlarda üçüncü ülkelerle iş birliği yapma, göç ve sınır yönetimi için ortak ülkelerle birlikte çalışma, dünyanın diğer kesimlerinde koruma çözümlerine destek sağlama ve Avrupa'da koruma için yasal yollar geliştirme yönünde çabaları içermektedir.



Avrupa Birliği Adalet Divanı (CJEU), AB hukukunun uyumlu şekilde yorumlanmasını ve uygulamasını sağlama görevi kapsamında 2022 yılında aşağıdaki konuları kapsayan [20'den fazla karar](#) belirlemiştir:

- sığınma prosedürüne etkin erişim;
- Dublin prosedürü;
- müteakip başvuru kavramı;
- uluslararası koruma başvurularının kabul edilebilirliği;
- idari dosyaya erişim hakkı ve kararın “yazılı olarak” bildirilmesinin anlamı;
- maddi kabul koşullarının geri çekilmesi;
- gözaltının kapsamı ve gözaltının hukuka uygunluğunun yargısal denetimi;
- çocukları içeren aile birleşmesi ve
- ulusal güvenlik gerekçesiyle uluslararası korumanın geri çekilmesi.



3. 2022'de EUAA desteği



19 Ocak 2022 tarihinde [Avrupa Birliği Sığınma Ajansı'nın Kurulmasına ilişkin 2021/2303 sayılı Yönetmelik \(AB\)](#) Ajans'a genişletilmiş bir yetki vererek yürürlüğe girmiştir. 2022 boyunca Ajans, gelişmekte olan ihtiyaçları karşılamak için operasyonel ve teknik desteğini genişleterek sığınma alanında uzmanlık merkezi olarak rolünü kanıtlamıştır. Rusya'nın Ukrayna'yı işgali büyük ölçekli koruma ihtiyaçları doğurmuş ve Ajans, Ukrayna'dan çok sayıda yerinden edilmiş kişiyi kabul eden ülkelere yardım sunmak için hızlı bir şekilde yanıt vermiştir. AB'nin yerlerinden edilmiş milyonlarca kişinin ihtiyaçlarını gidermeye yönelik toplu müdahalesinin ayrılmaz bir aktörü olan EUAA, koruma çözümlerinin Avrupa genelinde uygulanmasına etkili bir şekilde katkıda bulunmuştur.

Politika yapıcılar dâhil olmak üzere çeşitli kitlelere kanıta dayalı bilgi sağlamak amacıyla EUAA, 2022 yılında da sığınma alanındaki belirli temalar, son gelişmeler, yeni ortaya çıkan konular ve tahminler hakkında bilgi toplamaya, işlemeye, sentezlemeye ve analiz etmeye devam etmiştir. Ajans tarafından geliştirilen ve verilen eğitimler, sığınma ve kabul görevlilerinin etkin ve adil prosedürleri AB standartları doğrultusunda uygulayabilmeleri için bilgi, beceri ve özerkliklerini geliştirmelerine yardımcı olarak CEAS'nin pratikte uygulanmasını desteklemiştir.

EUAA'nın önemli çalışma alanlarından biri de özellikle sığınma ve kabul sistemlerinde orantısız baskı yaşayan Üye Devletlere operasyonel ve teknik yardım sağlamaktır. EUAA, 2022 yılında rekor sayıya ulaşarak 14 AB Üye Devlete operasyonel destek sağlamıştır. Bu ülkeler Belçika, Bulgaristan, Çekya, Hollanda, İspanya, İtalya, Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Malta, Romanya, Slovenya ve Yunanistan'dır. 2022 yılında ulusal sığınma ve kabul sistemlerine verilen operasyonel destek; kabul koşullarının kapasitesini ve kalitesini artırmaya, birinci ve ikinci derecedeki başvuruları kayıt altına ve işleme almaya, yeniden yerleştirmelere destek vermeye ve Dublin prosedürünün standardizasyonunu ve kalitesini artırmaya yönelik destek dâhil olmak üzere her ülkedeki belirli bağlam ve ihtiyaca uyarlanmış çeşitli eylemleri kapsamaktadır. Ajans ayrıca, Ukrayna'dan yerinden edilmiş kişilere yönelik koruma çözümlerinin uygulanmasında Üye Devletleri de desteklemiştir.

EUAA, üçüncü ülkelerle iş birliği yoluyla, ikili yol haritalarını ve AB tarafından finanse edilen bölgesel programları temel alarak 2022 yılında CEAS'nin dış boyutunu desteklemeye devam etmiştir. [Arnavutluk](#), [Bosna-Hersek](#), [Mısır](#), [Kosova](#), [Karadağ](#), [Kuzey Makedonya](#), [Sırbistan](#) ve [Türkiye](#) ile ikili iş birliği için yol haritaları uygulanırken, Ajans bölgesel düzeyde tüm Kuzey Afrika ülkeleri ve Nijer'i kapsayan faaliyetleri başarılı bir şekilde yerine getirmiştir. EUAA Yönetim Kurulu, Ajans'ın yeni görevi ve sığınma alanındaki jeopolitik gelişmeler ışığında Mart 2023'te gözden geçirilmiş bir [dış iş birliği stratejisini](#) kabul etmiştir.

EUAA Yönetmeliği, Ajans'ın görevlerini yerine getirirken temel haklara tam olarak bağlı kalmasını sağlayacak hükümler getirmiştir. 2022 yılında EUAA, Temel Haklar Görevlisinin atanması, Temel Haklar Stratejisinin geliştirilmesi ve Sığınma Destek Ekibindeki bir uzmanın eylemlerinden doğrudan etkilenen ve bu eylemler nedeniyle temel haklarının ihlal edildiğini düşünen herhangi bir kişinin veya böyle bir kişiyi temsil eden herhangi bir tarafın EUAA'ya yazılı olarak şikayette bulunabileceği bir şikayet mekanizmasının kurulması için hazırlık faaliyetleri yürütmüştür.



4. Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin İşleyişi



Avrupa'da korunmaya ihtiyaç duyan kişilerin sayısının hızla artması ve ulusal kabul sistemlerinin dolması dikkate alınarak AB+ ülkeleri dalgalı durumu yönetmek için 2022 yılında yasal, siyasi ve uygulamaya yönelik girişimleri hayata geçirmiştir. Aynı zamanda ulusal sığınma ve kabul idarelerindeki bazı uygulamalara ilişkin endişeler sivil toplum örgütleri, BMMYK ve diğer uluslararası kuruluşlar tarafından dile getirilmiştir.

4.1. Prosedürlere erişim



2022 yılında AB+ ülkeleri, önceki yıllara kıyasla önemli ölçüde daha fazla sayıda uluslararası koruma başvurusu almıştır. AB+ ülkelerinde yapılan yaklaşık 996.000 uluslararası koruma başvurusu, 2021'e kıyasla yaklaşık yarı yarıya ve 2019 yılının COVID-19 öncesi dönemine kıyasla beşte iki oranında bir artışı temsil etmektedir. AB+ toplamı 2015 yılındaki yüksek rakamın çok altında kalmış olsa da başvuru sayısı çeşitli ülkelerde 2015 değerlerini aşmıştır (*bkz. Şekil 1*).

AB+ ülkeleri genelinde her 10 başvurudan 7'si en çok başvuru alan 5 ülkeye yapılmıştır: Almanya, Fransa, İspanya, Avusturya ve İtalya (azalan sırayla). Suriye, Afganistan, Türkiye, Venezuela ve Kolombiya vatandaşları en çok başvuruda bulunmuştur. 2015 ve 2016'daki rekor seviyelerin başlıca nedeni Suriye, Afganistan ve Irak'tan gelen kişilerin uluslararası koruma başvuruları olsa da mevcut artış çok daha geniş bir uyruk yelpazesinden kaynaklanmaktadır.

Gelenlerin ve başvuruların sayısındaki artış dikkate alınarak AB+ ülkeleri sınırlarını etkin bir şekilde yönetirken korumaya erişim sağlama çabalarına devam etmiştir. Son yıllardaki eğilimlerin ardından AB sınırlarındaki bazı Üye Devletler, toplu varışları yönetmek ve belirli durumlarda olağanüstü hâl ilan etmek için özel kurallar getirmiştir. Bu tür tedbirlerin amacı, girişlerin izlenip yönetilmesi ve kaçakçılık vakalarının tespit edilmesinde yetkililere yardımcı olmak olsa da, BMMYK, Avrupa Konseyi ve sivil toplum örgütleri uygulamadaki etkileri hakkında yorumda bulunarak sığınma hakkı ve *geri gönderme* ilkesine ilişkin riskler konusunda uyarıda bulunmuşlardır.

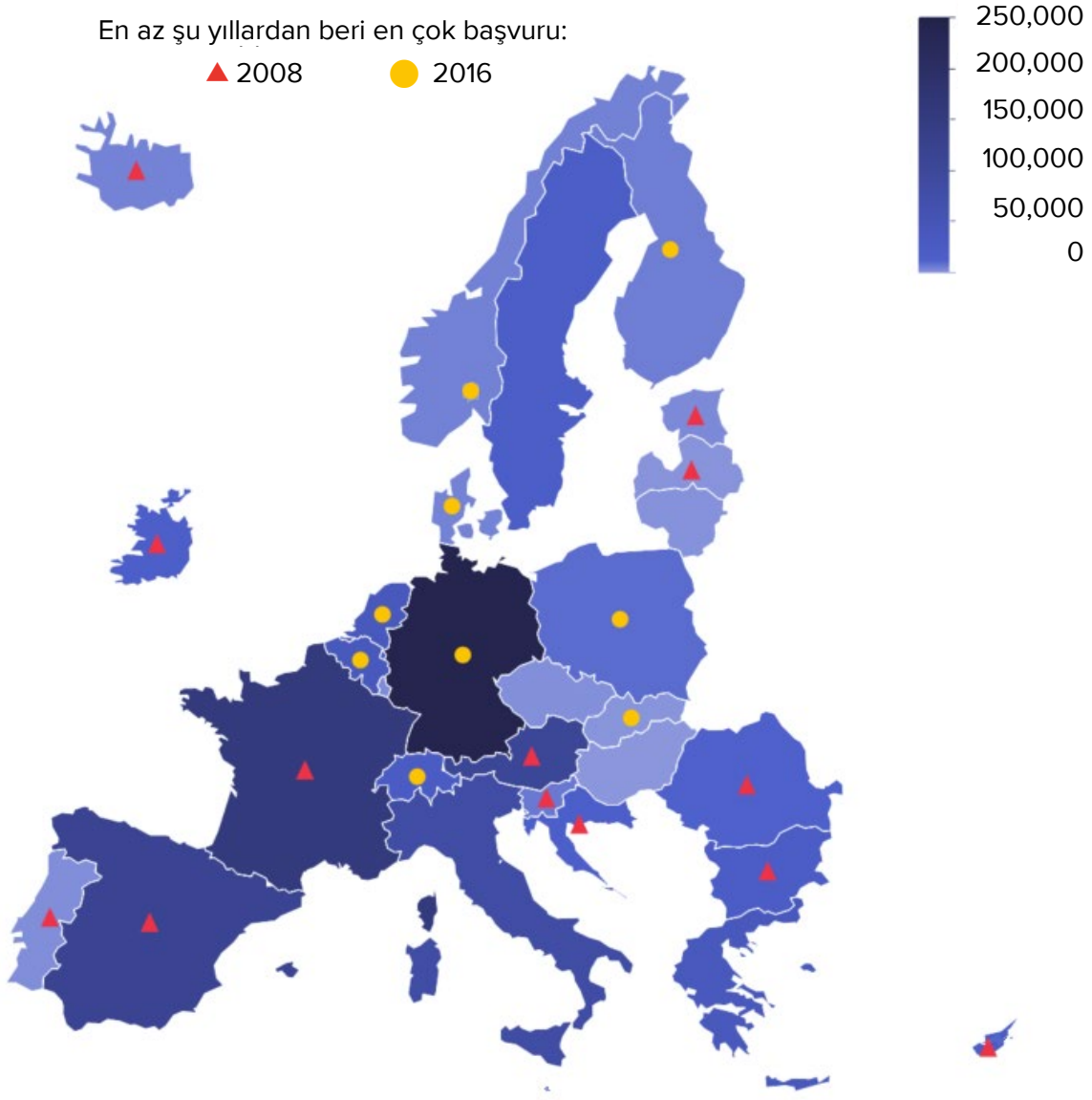
Geçici Koruma Yönergesi'nin aktivasyonu aynı zamanda süreçteki değişiklikleri tetiklemiş ve AB+ ülkeleri geçici korumaya ihtiyaç duyan kişileri de kayıt altına almak zorunda olduğundan farklı yollarla uluslararası koruma başvurularını kaydetme kapasitesini de etkilemiştir. Bu durum, Ukrayna'dan gelen yerinden edilmiş kişiler için süreci kolaylaştırmak ve hızlandırmak amacıyla kayıt ve yerleştirme prosedürlerinde çeşitli düzenlemelere gidilmesine yol açmış, bu da zaman zaman sığınma başvurusunda bulunanların prosedüre erişiminde gecikmelere neden olmuştur.





13 AB+ ülkesinde tüm zamanların en çok başvuru sayısı

Şekil 1. AB+ ülkelerine yapılan uluslararası koruma başvuruları, 2022



Not: İzlanda için yıllık veriler eksikti. Yıllık toplam, aylık başvuruların toplamı olarak hesaplanmıştır.
Kaynak: Eurostat [İzlanda için [migr_asyappctza](#), [migr_asyappctzm](#)] 13 Nisan 2023.



4.2. Dublin prosedürü



Dublin sistemini tamamlayacak yeni bir dayanışma mekanizmasına yönelik gelişmeler 2022 yılında AB düzeyinde devam etmiştir. Avrupa Komisyonu tarafından 18 Üye Devlet ve 3 ortak ülke arasında varılan mutabakatın ardından oluşturulan bir yıllık Gönüllü Dayanışma Mekanizması, önerilen Sığınma ve Göç Yönetimi Yönetmeliği kapsamında daha kalıcı bir çözümün önünü açmak için bir fırsat olarak görülmektedir.

Mevcut AB yasal çerçevesi kapsamında Üye Devletler, Avrupa Komisyonu ve EUAA, 2022 yılında Dublin III Yönetmeliği kapsamında transferlerin uygulanmasını iyileştirmek için bir yol haritası geliştirmiştir ve Üye Devletler, 2023 yılında transferlerin gerçekleştirilmesindeki ana engellerin üstesinden gelmek için yol haritasında tanımlanan pratik çözümleri uygulamaya başlamıştır.

COVID-19 kısıtlamaları 2022'de kademeli olarak kaldırılrsa da 2022'de Dublin birimleri için başlıca sorunlardan biri personel eksikliğiydi. Kısmen Dublin vakası görevlilerinin geçici korumaya ihtiyaç duyan kişilerin gelişini desteklemek için yeniden atanmasından kaynaklanan bu durum artan iş yükünü yönetmeyi daha zor hâle getirmiştir.

EUAA ve 29 AB+ ülkesi arasında düzenli olarak yapılan geçici veri alışverişine göre gönderilen Dublin taleplerine karşılık 2022 yılında 163.000 karar verilmiştir. 2021'e kıyasla beşte ikiden fazla bir artışa işaret eden bu rakam, toplamda en az 2016'dan bu yana yıllık en yüksek rakama ulaşmıştır. Genel olarak, Dublin taleplerine ilişkin alınan kararların yapılan sığınma başvurularına oranı yıllık bazda %16 ile 2021 yılı ile aynı seviyede gerçekleşmiştir. Dublin taleplerine ilişkin bazı kararlar aile birleşimi vakalarıyla ilgili olsa da kararların başvurulara oranının sabit olması, 2022'de artan sayıda sığınmacının yeni bir başvuruda bulunmak üzere ilk varış ülkesinden başka bir ülkeye taşındığını (ikincil hareketler olarak anılmaktadır) ve bunun da genel olarak sığınma vaka yüklerini etkilediğini göstermektedir.

Ülke seviyesinde Almanya ve Fransa, talepleriyle ilgili en çok kararın alındığı ülkeler olmaya devam ederek birlikte AB+ toplamının beşte üçünden fazlasını teşkil etmişlerdir. Önceki yıllarda olduğu gibi tüm Dublin taleplerinde en çok kararı İtalya almıştır. İtalya'yı, Almanya ve Yunanistan takip etmiştir. Bununla birlikte Avusturya ve Bulgaristan ilk kez Almanya ve Yunanistan'ı geride bırakarak en çok karar veren ikinci ve üçüncü ülkeler olarak kayıtlara geçmiştir.

Alınan tüm kararlar arasında bir başvurunun sorumluluğunu (doğrudan ya da dolaylı olarak) kabul eden kararların payı ölçüldüğünde, 2022 yılında Dublin taleplerine karşılık alınan kararların kabul oranı %60 (2021'ye kıyasla 6 puan yüksek) olmuştur. Bu oran, AB+ düzeyinde son 5 yılda ilk defa bir artışı temsil etmektedir.

COVID-19 salgını sırasında 2020 ve 2021'de çok düşük seviyelere indikten sonra, 2022'de uygulanan Dublin transferlerinin sayısı düşük seyretmiştir. Genel olarak 2022'de yaklaşık 15.000 transfer gerçekleştirilmiştir; bu rakam 2021'dekinden yaklaşık yedide bir daha fazla ancak 2019'dakinden yaklaşık beşte iki daha düşüktür.

Dublin III Yönetmeliği 17(1) Maddesi, 2022 yılında yaklaşık 4.800 kez uygulanmıştır; bu rakam son 4 yılda ilk kez artmış olsa da pandemi öncesi seviyelerin oldukça altında kalmıştır. Takdir yetkisi hükmü olan Madde 17(1), Üye Devletin düzenlemedeki kriterler kapsamında sorumluluğu olmasa bile üçüncü dünya ülkesi vatandaşlarının ya da vatansız kişilerin yaptığı uluslararası koruma başvurusunu incelemesini sağlamaktadır.



4.3. Koruma ihtiyaçlarının değerlendirilmesi için özel prosedürler



Üye Devletler belli koşullar altında uluslararası koruma başvurularının ilk derece incelemelerinin yapılması sırasında, Avrupa sığınma mevzuatında belirtilen temel ilke ve garantilere bağlı kalarak hızlandırılmış prosedürler, sınır prosedürleri veya önceliklendirilmiş prosedürler gibi özel prosedürler kullanabilmektedir.

2022 yılı boyunca ulusal mahkemeler, mevzuat hükümlerinin yanı sıra özel prosedürlerin pratikte uygulanmasını değerlendirmek üzere devreye girmiştir. Güvenli ülke konseptine ve müteakip uygulamalara dayalı olarak sınır prosedürlerinin kullanımına ve hızlanma risklerine ilişkin endişeler devam etmiştir.

Genel olarak 2022 yılında aynı AB+ ülkesinde 76.000 müteakip başvuru yapılmıştır; bu rakam 2021 yılındaki 91.000 müteakip başvuruya kıyasla bir düşüşü temsil etmektedir. Müteakip başvuruların toplam başvuru sayısına oranı 12'de 1'dir ve (7'de 1 olduğu) 2021'e kıyasla kayda değer bir düşüş görülmüştür.

4.4. Sığınma başvurularının ilk derecede işlenmesi



Ukrayna'da yerinden edilmiş ve geçici korumaya ihtiyaç duyan milyonlarca kişinin yanı sıra uluslararası koruma başvurularının sayısındaki artış, ilk derecede işlem kapasitesi üzerinde artan bir baskı oluşturmuştur. AB+ ülkeleri; genel sığınma sisteminin verimliliğini artırmak ve sığınma prosedürünü hızlandırmak için önlemler alarak bu ihtiyaca yanıt vermiştir.

Yeni personel alımına ve karar mercilerinin yeniden örgütlenmesine başlanmış ve varlığı artırıp sığınma prosedürüne ve yetkili makamlara erişimi kolaylaştırmak için ilave bölgesel ofisler oluşturulmuştur. Bazı AB+ ülkeleri; belirli profiller için önceliklendirme politikaları ve kılavuz ilkeler getirmiş, ilk derece kararı almak için süre sınırlarını uzatmış ve sonucun başvuru sahibinin lehine olacağı durumlarda prosedürdeki belirli adımları kısaltmış veya atlamıştır. Prosedürleri iyileştirmek ve hızlandırmak amacıyla, bazı ülkeler başvuruları değerlendirmek için yeni genel kılavuzlar geliştirmiş ve başvuru sahiplerinin belirli profillerine ve uyruklarına göre hazırlanan vakalara ilişkin yeni politikalar benimsemiştir.

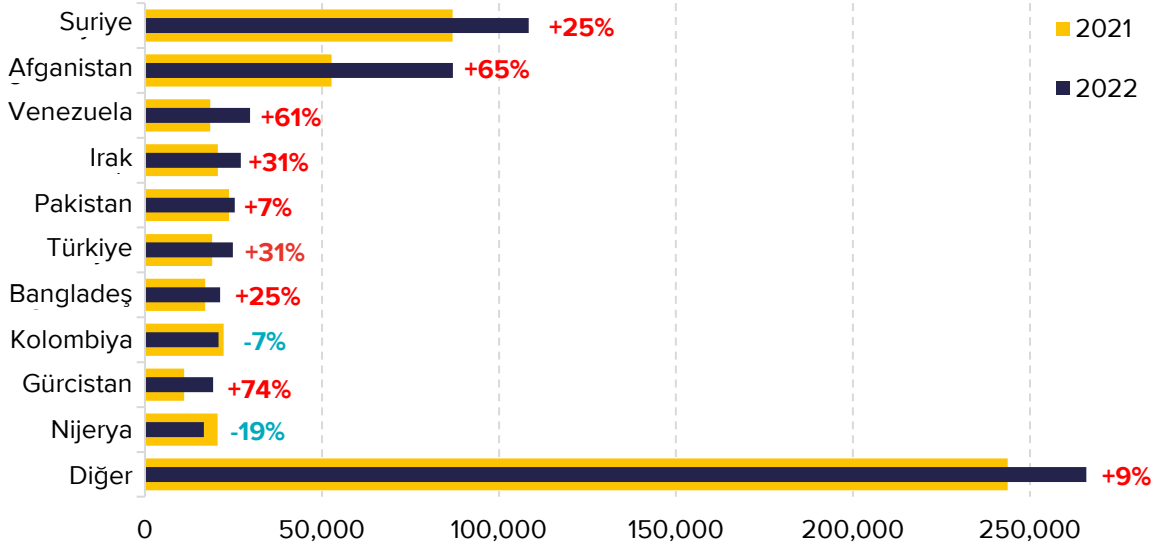
2022'de AB+ ülkelerindeki sığınma makamları, 2021'dekinin beşte biri oranında ve 2017'den bu yana en fazla sayıda olmak üzere yaklaşık 646.000 ilk derece kararı vermiştir. Aynı zamanda 2022 yılında özellikle yılın ikinci yarısında çok daha fazla (yarısı kadar daha) başvuru yapılmıştır. Başvurular, 2022 yılı sonu itibarıyla ilk derece kararlarından 345.000 daha fazladır; çoğu AB+ ülkesinde ilk derecede bekleyen vaka sayısı bir yıl öncesine göre daha fazladır.

Üç AB+ ülkesi 2022 yılında tüm ilk derece kararlarının yaklaşık üçte ikisini vermiştir: Almanya (%31), Fransa (%20) ve İspanya (%13). Bu ülkeleri İtalya (%8), Avusturya (%6) ve Yunanistan (%6) izlemiştir. AB+ ülkelerindeki ilk derece kararlarının çoğu (10 karardan 3'ü) Suriye ve Afganistan vatandaşları için alınmıştır (bkz. Şekil 2). Türkiye (25.000), Bangladeş (21.000) ve Gürcistan (19.000) vatandaşları için kayıtlara geçen en fazla karar alınmıştır.



2022'de neredeyse başlıca menşe ülkelerin hepsi için daha fazla ilk derece kararı verilmiştir.

Şekil 2. AB+ ülkelerindeki ilk derece kararları, kararların alındığı ilk 10 menşe ülkeye göre (2021'e kıyasla 2022)



Kaynak: Eurostat [[migr_asydcfsta](#)], 13 Nisan 2023 itibarıyla.

2022'de AB+ ülkelerinde tüm durumlarda yaklaşık 140.000 başvuru geri çekilmiştir; 2021'dekinin iki katı olan bu rakam, 2016'dan bu yana en yüksek rakamdır. Genel olarak geri çekilen başvuruların toplam başvuru sayısına oranı önceki 4 yılda yaklaşık 10'da 1 iken 2022'de 7'de 1'e yükselmiştir. 2022'de geri çekilen tüm başvuruların en az beşte dördü gizlidir. Bir sığınma başvurusu sahibinin, başka bir AB+ ülkesine tekrar başvurmak için bir AB+ ülkesinden başvurusunu gizli olarak geri çekmesi ve böylece diğer AB+ ülkelerine doğru ikincil hareketlere işaret etmesi mümkündür. Bu bağlamda Balkan rotası üzerindeki ülkelerden ve AB'nin dış sınırlarındaki ülkelere birçok gizli geri çekme ve dolayısıyla ikincil hareketler söz konusu olmuştur.

4.5. Sığınma başvurularının ikinci veya daha yüksek derecede işlenmesi



2022'de bazı AB+ ülkelerinde ikinci derecedeki gelişmeler; örneğin kimlerin temyiz başvurusunda bulunabileceği ve bir başvuru sahibinin temyiz prosedürüne erişmek için uyması gereken şartlar gibi temyiz prosedürüne erişim hakkına ilişkin değerlendirmeleri veya yeni yorumları içeriyordu. Uluslararası koruma vakalarındaki itirazların kapsamı, ulusal uygulamaları ve yasal hükümleri değiştirilmiş Sığınma Prosedürü Yönergesi'nin ilgili hükümleriyle uyumlu hâle getirmek için hem hukuki gerçekleri ve hususları hem de temyizlerin askıya alma etkisini *ex nunc* (gelecekte) inceleme gerekliliği dâhil olmak üzere daha fazla iyileştirmeye konu olmuştur.

Mahkemeler; çözüm yollarının etkililiğini değerlendirmek için devreye girerken temyiz prosedürlerinin uzunluğu özellikle endişe verici bir husus olmaya devam etmiştir; temyiz prosedürünü hızlandırmak üzere mevzuat değişikliklerinin önerilmesine, kabul edilmesine veya hâlihazırda uygulanmasına yol açmıştır. Mahkemeler ayrıca bir sığınma başvurusuna ilişkin kararın temyizinden hangi yetkili kurumun sorumlu olması gerektiğini de gözden geçirmiştir.

4.6. Bekleyen davalar



2022 yılı sonunda AB+ ülkelerinde yaklaşık 899.000 sığınma başvurusu karara bağlanmayı beklemekteydi; bu rakam bir önceki yıla göre neredeyse beşte bir oranında artmıştı. Bu, COVID-19 salgınının başlangıcı sırasında başvuruların işlenmesinin askıya alındığı veya sıkı bir şekilde sınırlandırıldığı Nisan 2020'den bu yana karar bekleyen en fazla vakayı temsil ediyordu.

Bekleyen davaların sayısı Temmuz 2022'ye kadar nispeten sabit kalırken bu tarihten sonra artan sığınma başvurusu sayısına paralel olarak sürekli artmaya başlamıştır. 2022'nin son iki çeyreğinde ilk derece kararları ilk iki çeyreğe kıyasla başvuru sayısının önemli ölçüde gerisinde kalmaya başlamıştır. Dolayısıyla bekleyen dava sayısının 2014 sonlarındaki kriz öncesi döneme göre çok daha yüksek olması, ulusal kabul sistemleri üzerinde baskı yaratmıştır.

Eurostat ve EUAA'nın Erken Uyarı ve Hazırlıklı Olma Sistemi (EPS) verileri birlikte değerlendirildiğinde, ilk derecede bekleyen davalar ile ikinci veya daha yüksek derecede bekleyen davaların ayrıştırılmasına olanak tanımaktadır. Sonuçlar, genel olarak birikmiş bekleyen davaların ilk derecede arttığını, daha yüksek derecelerde ise azalmaya devam ettiğini göstermektedir.

4.7. Uluslararası koruma başvurusu yapanların kabulü



2022 yılı, AB+ ülkelerindeki kabul sistemlerinin sınırlarını zorladığı, sadece artan sayıda uluslararası koruma başvurusunda bulunanların değil aynı zamanda geçici korumaya ihtiyaç duyan ve dolayısıyla barınma ihtiyacı olan milyonlarca insanın ihtiyaçlarını karşılamaya çalışıldığı bir yıl oldu.

Üye Devletler kabul kapasitesini artırmak için önemli ölçüde yatırım yapmaya devam etse de temel zorluk yeterli yer bulunmaması olmaya devam etmiştir. Bazı ülkeler daha önceki tüm kapasite rekorlarını aşmış olsa da bu durum yine de tüm başvuru sahiplerine yeterli barınma imkânı sunmaya yetmemiştir. Çok yönlü zorluklar, zaman zaman yetersiz finansman yöntemleri ve belediyelerle iş birliğinde yaşanan sorunlarla daha da artmıştır. Sadece birkaç AB+ ülkesi (örneğin başvuru sahiplerinin sıklıkla başka bir AB+ ülkesine geçtiği transit ülkeler) kapasite ile ilgili sorun bildirmemiştir.

Üye Devletler artan ihtiyaçlara cevap vermek için farklı yollar araştırmıştır. Örneğin bazıları sivil toplum örgütlerinin, belediye aktörlerinin, afet yönetiminin veya özel aktörlerin katılımı yoluyla kabul sistemini güçlendirmek için yeni paydaşlara ulaşmaya başlamıştır. EUAA, işletme planları çerçevesinde kabul sistemlerinin geliştirilmesinde 10 ülkeye yardımcı olmuştur.



Kabul koşulları aşırı kalabalık merkezlerde kötüleşmiş ve sivil toplum örgütleri tarafından geniş çapta belgelendiği üzere bazı AB+ ülkelerinde standartların altında koşullara yol açmıştır. Mahkemeler, Üye Devletlerin kabul koşullarını etkin bir şekilde sağlama konusundaki yükümlülüklerini yinelemek üzere devreye girmiştir. Yeterli kabul yeri bulmak ve yeterli yaşam koşullarının sağlanması gibi acil ihtiyaçlara odaklanıldığından başvuru sahiplerinin istihdama girişini, yeni topluma uyum sağlamasını veya eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmak için daha az inisiyatif uygulandığı görülmüştür.

4.8. Başvuru sahipleri ve eski başvuru sahiplerini ilgilendiren gözaltı hususları



2022 yılında gözaltı uygulamaları ve koşullarındaki eksiklikler Birleşmiş Milletler İşkenceye Karşı Komite (CAT), Avrupa Konseyi İşkenceyi Önleme Komitesi (CPT), ulusal Ombudsmanlar, CJEU, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (ECtHR) ve ulusal mahkemeler gibi uluslararası, Avrupa düzeyindeki ve ulusal izleme ve yargı kurumlarının yanı sıra UNHCR ve sivil toplum örgütleri tarafından incelenmeye devam etmiştir. Mahkeme kararları, zaman zaman ulusal politika ve uygulamaların ilgili Avrupa mevzuatıyla uyumlu hâle getirilmesine yönelik süreçleri tetiklemiştir.

AB+ ülkelerindeki gözaltı kapasitesi, esas olarak yeni gözaltı tesislerinin açılması veya inşasının planlanması olmak üzere operasyonel ihtiyaçlara göre ayarlanmaya devam etmiştir. Gözaltı başvurusu, sivil toplum kuruluşları tarafından gündeme getirilen temel endişelerden biridir. Bazı ülkelerde yeni gelen üçüncü ülke vatandaşları başvuru yapmak için beklerken, başvuru sahiplerinin sınırda alıkonulmasına (genel olarak *fiilen* alıkoyma olaylarına), alıkonulma koşullarına, bilgiye erişim ve adli yardım gibi haklara erişimin engellenmesine ilişkin endişeler dile getirilmiştir.

4.9. Bilgiye erişim



2022 yılında AB+ ülkeleri, sığınma başvurusu sahiplerine yeni platformlar ve web siteleri gibi dijital yenilikler ve gelişmeler aracılığıyla bilgi sağlama sürecini iyileştirmeye devam etmiştir. Ulusal makamların yanı sıra sivil toplum kuruluşları da bilgiye erişimin kolaylaştırılmasında eşit derecede önemli rol oynamaya devam etmiştir. Hem ulusal makamlar hem de sivil toplum kuruluşları, başvuru sahiplerinin ve uluslararası korumadan yararlananların anlayabilecekleri bir dilde bilgiye erişimlerini sağlamak için giderek daha fazla çaba sarf etmiştir. Bu nedenle içerik birkaç dile çevrilmiş, özellikle Ukraynaca ve Rusça dillerinde bilgi olmasına odaklanılmıştır.

Belirli gruplardaki başvuru sahiplerinin durumuna ve koşullarına yönelik özel bilgiler gerekebilir. Ukrayna'dan yerlerinden edilmiş kişilerin toplu şekilde gelmesi yeni bir bilgi ortamı oluşturmuştur; AB+ ülkeleri hızla değişen bir ortamda en güncel ve doğru bilgileri sağlamak amacıyla düzenli olarak güncellenen bilgi platformları ve malzemeleri geliştirmek için önemli kaynaklar tahsis etmiştir. Ulusal makamlar bu süreçte, örneğin EUAA ([Geçici Korumada Kim Kimdir](#)) ve BMMYK (Yardım Sayfaları) girişimleri tarafından desteklenmiştir. Koruma talebinde bulunan Rus vatandaşları için de yeni bilgiler hazırlanmıştır.



4.10. Hukuki yardım ve temsil



Bazı AB+ ülkeleri, 2022 yılında sığınma prosedürünün tüm aşamalarında hukuki yardıma erişimin ve bu yardımın kalitesinin iyileştirilmesine yönelik çabalarını sürdürmüştür. Örneğin sığınma konularında çalışan uzman avukatlarla sözleşme yapmak ve özel ihtiyaçları olan başvuru sahiplerine ek destek sunmak gibi yeni girişimler ve projeler başlatmışlardır. Genel olarak hizmetlerin kalitesini artırmak amacıyla, hukuk uygulayıcıları için mesleki gelişim ve yeni araçlar kullanıma sunulmuştur. Sığınma prosedürü boyunca adli yardım hizmetlerinin sağlanmasında dijitalleşme ve karar mercilerinin portalları ile mahkeme platformları arasında bağlantı kurulması yoluyla da önemli çabalar sarf edilmiştir.

Ancak önceki yıllarda bildirildiği üzere değiştirilmiş Sığınma Prosedürleri Yönergesi'nin ilgili hükümlerinin uygulanması sınırda, gözetim tesislerinde ve temyiz prosedüründe bilginin ve hukuki yardıma ve temsile erişimin yetersiz olması nedeniyle endişe konusu olmaya devam etmiştir. Bazı durumlarda sınır prosedüründeki, özel prosedürlerdeki veya Dublin prosedüründeki süre kısıtlamaları hukuki yardımın sınırlı ve kalitesiz olmasıyla veya hiç olmamasıyla sonuçlanmıştır.

Rus istilasına karşılık ulusal makamlar, uluslararası örgütler ve sivil toplum kuruluşları, ulusal baro derneklerinin aktif katılımıyla ilgili yasal bilgiler ve yardım dâhil olmak üzere Ukrayna'dan yerinden edilmiş kişilere acil destek sağlamak üzere kaynakları seferber etmiştir.

4.11. Tercümanlık hizmetleri



2022'de AB+ ülkeleri, özellikle insan ticareti mağdurlarına uygun hizmetlerin sağlanması, özel ihtiyaçları olan kişilere yardım edilmesi ve sağlık hizmetlerinin sağlanması bağlamında sığınma prosedüründe tercümanlık hizmetlerinin iyileştirilmesine yönelik çeşitli girişimlerde bulunmuştur. Tercümanlar için eğitim, rehberlik, kalite araçları ve destek materyalleri aracılığıyla tercüme hizmetlerinin kalitesinin artırılmasına yönelik çabalar devam etmiştir. Korumadan faydalananların sığınma bağlamında tercüman olarak görevlendirilmesi yönünde artan bir eğilim gözlenmiştir; süreci doğrudan deneyimleyen bu tercümanlar yeni başvuru sahiplerine uygun desteği sunabilmektedir.

Bazı AB+ ülkeleri, Ukrayna'dan yerlerinden edilmiş kişilerin gelişlerini yönetmek amacıyla Ukraynaca ve Rusça konuşan çevirmenlerin sayısını artırmıştır ve bu dillerde daha fazla bilgilendirme materyali hazırlamıştır. Bu çabalar, Ukrayna'dan kaçan ve tercümanlık alanında hızlı destek alan kişilere ve diğer ülkelerden gelen sığınma başvurusu sahiplerine yardım sağlanmasında iki aşamalı bir sistem olduğunu bildiren sivil toplum kuruluşlarının bazı eleştirilerini tetiklemiştir. Sivil toplum kuruluşları; tercümanlık hizmetlerinin eksikliği ve bilgilendirici çevirilerin kötü olması nedeniyle sınırlarda yaşanan, göçmenlerin hak ve yükümlülüklerini anlamlı bir şekilde anlamalarını engelleyen dil ve kültür engellerine ilişkin endişeleri de dile getirmiştir.



4.12. Menşe ülke bilgisi



2022'de menşe ülke bilgisi (COI) üretimindeki başlıca gelişmeler; metodolojilerin iyileştirilmesi, yeni teknolojilere ve araştırmacılara yatırım yapılması, Avrupa'da yerleşik diğer araştırmacılarla (örneğin ulusal COI Birimleri ve menşe ülkede çalışan sivil toplum kuruluşları) iş birliğinin geliştirilmesi ve yeni kriz durumlarını yönetmek için hızlı bir şekilde bilgi üretilmesi etrafında toplanmıştır. COI hazırlamada, Avrupa'daki sığınma başvuruların en fazla geldiği menşe ülkelere yani Afganistan, Kolombiya, Suriye, Türkiye ve Venezuela'ya odaklanmaya devam edilmiştir. Doğal olarak 2022 yılında COI üretimi de Ukrayna ve Rusya'daki duruma odaklanmıştır.

Sivil toplum kuruluşları tarafından vurgulandığı üzere devam ettiği görülen bir zorluk, COI veri tabanlarının erişilebilir ve kullanıcı dostu olmaması ve COI materyallerinin çoğunlukla İngilizce olarak mevcut olması nedeniyle birden fazla dilde bilgi olmamasıyla ilgilidir. Ayrıca çok sayıda COI raporunun mevcut olduğu menşe ülkeler ile hiç bilgi bulunmayan veya sınırlı bilgi bulunan ülkeler arasında bir dengesizlik olduğu ve cinsel gelişim bozukluğu olan başvuru sahipleri ve bu kişilerin menşe ülkelerindeki durum hakkında veri eksikliği olduğu görülmektedir.

4.13. Sığınma bağlamında vatansızlık



Sığınma bağlamında vatansızlık, uluslararası koruma başvurusu için karar verme sürecini ve başvuru sahibinin prosedür güvencelerini etkileyebilmektedir. 2022'de, AB+ ülkeleri vatansızlığı ele almak için vatansızlığı belirlemeye yönelik özel prosedürler oluşturmak, vatandaşlığa geçişe erişimi kolaylaştırmak ve vatansız kişilerin başvurularının işleme alınmasına ilişkin kılavuzu güncellemek dâhil olmak üzere mevzuat ve politikalarda değişiklikler yapmıştır.

Bununla birlikte bazı AB+ ülkelerinde vatansızlık belirleme sürecinin bulunmaması ve sığınma bağlamında vatansızlıkla ilgili konularda farkındalık ve uzmanlık eksikliği dâhil olmak üzere bazı zorlukların devam ettiği görülmektedir. Bu durum başvuru sahipleri için sürece, hak ve yükümlülüklerine dair belirsizlik doğurabilir. Kimlik tespiti ve kayıt süreçlerinde uygunsuzluklara neden olabilir.

4.14. Korumanın içeriği



Korumanın içeriği, bir koruma türünden yararlananların sığınma ülkesinde sahip oldukları hakları ve ilgili yükümlülükleri ifade eder. Koruma, başvuru sahiplerine mülteci veya ikincil koruma statüsü (AB ile uyumlu statüler olarak da adlandırılır) veren olumlu bir karar alındığında verilir. Tanınma oranı, uluslararası koruma başvurularıyla ilgili verilen toplam karar sayısının bir yüzdesi olarak olumlu sonuç sayısını ifade etmektedir. Ulusal koruma türleriyle üçüncü ülke vatandaşlarına koruma statüsü verilirken, AB+ ülkeleri genelinde uyumlaştırılmamış bu statüler tanınma oranının hesaplanmasına dâhil edilmemektedir.

2022 yılında sığınma başvurularına dair ilk derece kararlarının AB+ ülkeleri tarafından tanınma oranı %39'tur. Yani çıkarılan 646.000 karardan 252.000'si olumlu olmuş, başvuru sahibine mülteci statüsü veya ikincil koruma statüsü verilmiştir. Tanınma oranı 2021'e kıyasla yüzde 5



puan artarak 2017'den bu yana en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Olumlu sonuçlanan ilk derece kararlarının çoğunda mülteci statüsü (149.000 karar veya tüm olumlu kararların %59'u), kalan 103.000 davada ise ikincil koruma statüsü verilmiştir (%41).

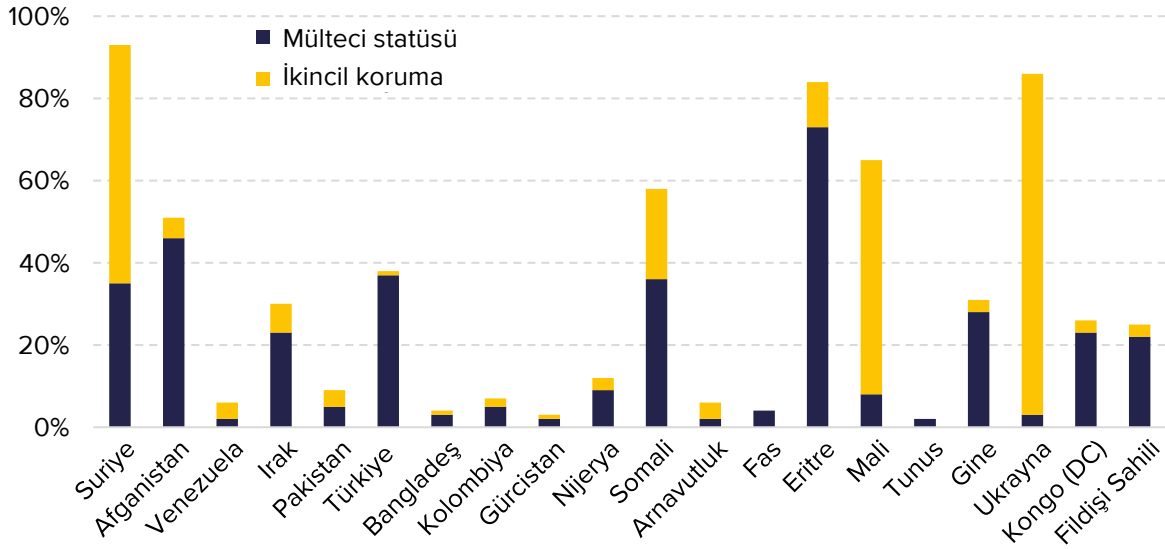
AB tarafından düzenlenmeyen statüler dışındaki durumlarda, mültecilerin kalması için insani nedenlerle verilen izinler de hesaplama dâhil edilirse genel olarak 2022 yılında ilk derece kararlar için AB+ ülkeleri tarafından tanınma oranı %50 olacaktır.

2022'de en çok ilk derece kararı alan 20 ülke vatandaşı arasında Suriyeliler %93 ile en yüksek tanınma oranına sahip olmuştur. Ardından Ukraynalılar (%86) ve Eritreliler (%84) gelmiştir. Nispeten yüksek tanınma oranlarına sahip diğer gruplar arasında Mali (%65), Somali (%57) ve Afganistan (%51) vatandaşları yer almaktadır (bkz. Şekil 3).



Suriyeliler, Ukraynalılar ve Eritreliler 2022'de en yüksek tanınma oranlarına sahip olmuştur.

Şekil 3. AB+ ülkelerinde en çok karar verilen ilk 20 uyruk için ilk derece tanıma oranları, uyruk ve verilen statüye göre, 2022



Not: Bu 20 milliyet, 2022 yılında AB+ ülkelerinde çıkarılan ilk derece kararlarında en yüksek oranda tanınmıştır. Alınan kararların sayısına göre (soldan sağa doğru) sıralanmışlardır.
Kaynak: Eurostat [[migr_asydcfsta](#)], 13 Nisan 2023 itibarıyla.

Koruma sağlanan kişilerin aldığı hakların ve hizmetlerin çeşitliliği ve kalitesi bu kişilerin ev sahibi toplumlardaki etkili entegrasyonlarının geleceğini şekillendirmektedir. 2022'de entegrasyon politikaları, öncelikle Ukrayna'dan gelen ve geçici korumaya ihtiyaç duyan kişilere yönlendirilmiştir. Bu politikalar arasında sosyal oryantasyonlarını kolaylaştırma, eğitime, istihdama ve sağlık hizmetlerine erişim ve sosyal refah yardımlarının sağlanması dâhildir.



Uluslararası korumadan yararlanan kişilerin entegrasyonu için bir dizi paydaşı dâhil etme ve iş birliğini geliştirme yönünde önceki yıllarda gözlemlenen eğilim 2022'de de devam etmiş ve geçici korumaya ihtiyaç duyan kişilere entegrasyon desteği sağlamaya yönelik acil ve büyük ölçekli ihtiyaç, bu çok paydaşlı iş birliği sürecini daha da hızlandırmıştır. Böylece AB+ ülkeleri, korunmaya ihtiyaç duyan kişilerin entegrasyonunda birlikte çalışmanın bazı yeni ve yenilikçi yollarını denemiş oldu.

Kanıt temelli politika oluşturmayı desteklemek için ulusal makamlar, akademi, düşünce kuruluşları ve sivil toplum örgütleri dâhil çeşitli paydaşlar, 2022 yılı boyunca entegrasyon programlarının bileşenlerini değerlendirmeye devam etmiştir. Geçici korumadan yararlananların entegrasyonuna yönelik çabalardan çıkarılan dersler, gelecekte entegrasyona yönelik farklı yaklaşımların etkisi hakkında daha fazla fikir verebilir. Buna paralel olarak bazı AB+ ülkeleri, geri dönüşü sağlanamayan ve belirli bir entegrasyon seviyesine ulaşmış eski başvuru sahiplerine kalma hakkı sunan girişimlere devam etmiştir.

2022'de sığınma başvurularındaki artış, uluslararası korumadan yararlananlara oturma izni ve seyahat belgelerinin verilmesini çoğunlukla etkilemiş ve geciktirmiş ve bu nedenle diğer hizmetlere ve haklara erişimleri geciktirme riski doğurmuştur. Önceki yıllarda da görüldüğü üzere mahkemeler uluslararası korumanın gözden geçirilmesine veya geri çekilmesine ilişkin gerekçelerin ve usullerin yorumlanmasında önemli bir rol oynamaya devam ederken, yargı mercileri de aile birleşimi alanındaki ulusal politika ve uygulamaları mercek altına almıştır.

4.15. Yeniden yerleştirme ve insani kabuller



Ülkeler, COVID-19 salgını sebebiyle yeniden yerleşim faaliyetlerini azalttıktan sonra 2021 ve 2022'de bu aktiviteleri kademeli olarak yeniden başlattılar. Bu bağlamda AB+ ülkeleri taahhütlerini yerine getirmeye yönelik çabalarını sürdürmüştür. Bu durum, önceliklerin ve programların yıl boyunca Afganistan'da devam eden kriz ve Ukrayna'dan yerinden edilmiş kişilerin toplu hâlde gelmesi gibi yeni zorluklara göre ayarlanmasını gerektirmiştir. Ulusal kabul sistemleri üzerindeki ağır baskı birçok AB+ ülkesi tarafından yeniden yerleşme taahhütlerinin uygulanmasında gecikmelere neden olmuştur.

Genel olarak yeniden yerleştirilen mültecilerin kabulünün yanı sıra seçim ve yönlendirme sürecinde önemli bir rol oynayan sivil toplum kuruluşları, özel şirketler ve topluluk gruplarının rolü yeni anlaşmalarla güçlendirilmiştir. AB+ ülkeleri ve sivil toplum kuruluşları, yeniden yerleştirme programlarının etkisini ölçmek için çıkarılan dersleri ve iyi uygulamaları belirlemek üzere değerlendirmeler yapmıştır.

İnsani kabuller alanındaki çabalar çoğunlukla risk altındaki Afgan vatandaşlarının gelişine odaklanmıştır. Yine ilgili girişimler sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği içinde hayata geçirilmiştir.



5. Sığınma prosedüründe çocuklar ve özel ihtiyaçları olan kişiler



2022 yılında geçici koruma ihtiyacı olan kişiler ağırlıklı olarak kadın ve çocuklardan oluştuğu için AB+ ülkelerinin, genellikle ağırlıklı olarak erkek olan uluslararası koruma başvuru sahiplerine yönelik destek hizmetlerini ayarlamaları gerekmiştir. Ukrayna'dan kaçan kadınların ve çocukların insan ticaretine maruz kalma riski yüksek olduğundan bir dizi AB+ ülkesi, farkındalığı arttırmak ve insan ticaretini önlemek amacıyla kampanyalar yürütmüştür.

Ayrıca mağdurları daha iyi tanımlamak, hızlı ve yeterli destek sunmak için daha fazla çaba sarf etmişlerdir.

AB+ ülkelerinin erken tespit, yönlendirme ve takibi iyileştirme çabalarına rağmen özel ihtiyaçları olan kişilerin tanımlanması ve en savunmasız durumdaki kişilere zamanında barınma ve destek sağlanması, dolmuş kabul sistemleri bağlamında daha da zorlaşmıştır. Ayrıca bazı Üye Devletler ve sivil toplum kuruluşları; uluslararası koruma başvuru sahiplerinin AB'ye geldiklerinde sağlık durumlarının önceki yıllara kıyasla daha kötü olduğunu belirtmiştir.

Mahkemeler; engelli ve özel sağlık ihtiyaçları olan başvuru sahiplerine ilişkin birkaç konuda, kadınlara ve kız çocuklara etkili koruma ile ilgili sorularda ve cinsel yönelim ve cinsiyet kimliği (SOGI) iddialarını içeren davalarda karar vermek için sıklıkla devreye girmiştir.

2022 yılında AB+ ülkelerinde refakatsiz çocuklar tarafından yapılan 42.000 sığınma başvurusuyla 2016'dan bu yana en yüksek seviyeye ulaşılmıştır. Bir önceki yıla göre beşte üç oranında bir artışa tekabül eden bu rakam, toplam başvurulardaki büyümeyi biraz (+%53) aşmaktadır. Refakatsiz çocuk başvurularının üçte ikisini sadece iki vatandaşlık oluşturmaktadır. Başvuruların neredeyse yarısı Afganlar (20.000) ve Suriyeliler (10.000) tarafından yapılmıştır.

Refakatsiz çocuklar tarafından yapılan uluslararası koruma başvurularının yarısından fazlası Avusturya (13.000 veya %31), Almanya (7.300, %17) ve Hollanda'da (4.200, %10) yapılmıştır. Avusturya ve Hollanda'nın yanı sıra Bulgaristan (3.400), Fransa (1.000) ve Kıbrıs'ta (900) 2022 rakamları kayıtlara geçen en yüksek rakamlardır (bkz. Şekil 4).

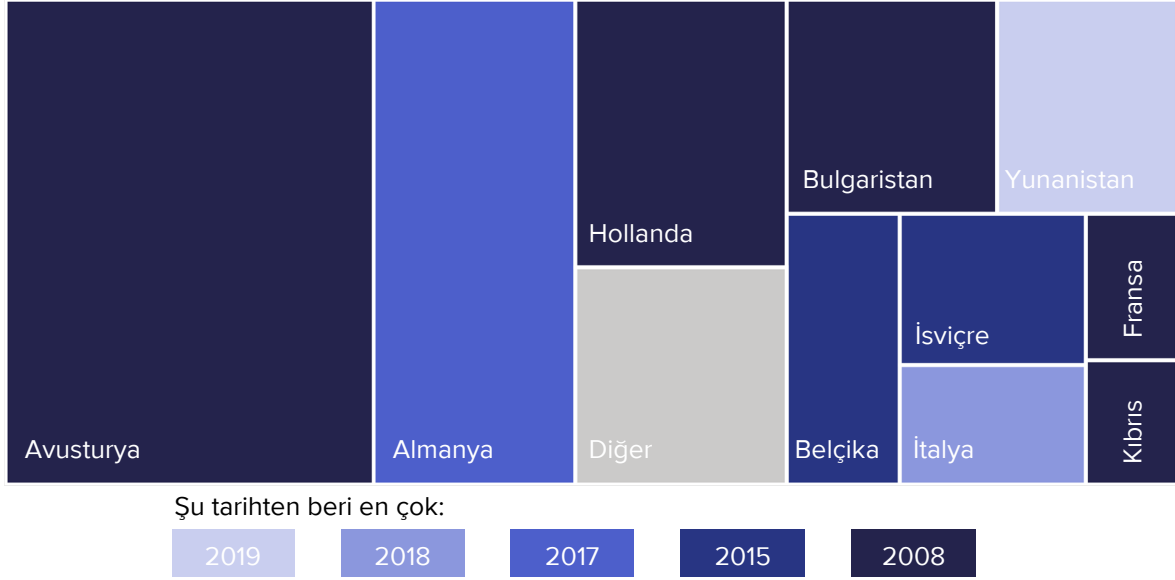
Suriyeli refakatsiz çocukların neredeyse tamamına mülteci statüsü veya ikincil koruma sağlanmıştır (%96). Buna karşın, olumlu kararların küçük bir kısmı Bangladeş'ten gelen çocuklara verilmiştir (%6).

Verileri bildiren 20 AB+ ülkesinde refakatsiz çocuklar tarafından yaklaşık 18.000 başvuru geri çekilmiştir. Yetişkin başvuru sahipleri tarafından geri çekilen başvurulara benzer şekilde bu sayı 2021 yılındakinin yaklaşık iki katıdır. Aslında geri çekilen başvurulardaki artış, refakatsiz çocuklar tarafından yapılan başvurulardaki artışı geride bırakmıştır. Başvurular ağırlıklı olarak belirli bir grup tarafından geri çekilmiştir: %95'i 14-17 yaş aralığındaki erkek başvuru sahipleridir. Başvuruları geri çekme işlemlerinin neredeyse tamamı gizlidir; bu durum refakatsiz çocukların başvurularını geri çekme niyetlerini yetkili makamlara bildirmediklerini göstermektedir. Bu tür geri çekilmelerin diğer AB+ ülkelerine doğru ikincil hareketlere işaret etmesi olasıdır.



Avusturya, Bulgaristan, Kıbrıs, Fransa ve Hollanda'da rekor sayıda refakatsiz çocuk başvurusu

Şekil 4. Refakatsiz çocukların başvurusunu alan ilk 10 AB+ ülkesi, 2022



Not: İzlanda'ya ait veriler eksiktir.

Kaynak: Eurostat [migr_asyunaa], 13 Nisan 2023 itibarıyla.

Refakatsiz çocuk sayısında 2021'e kıyasla yaşanan artış, vasi tayini ve kendini reşit ilan eden çocukların yaşlarının değerlendirilmesi gibi ilgili süreçler üzerinde ilave baskı oluşturmıştır. Bu artış, başvuruların işleme konulması için öngörülen süre sınırlamalarını ve refakatsiz çocuklara yeterli maddi kabul koşullarının ve desteğin sağlanmasını da etkilemiştir.

Sonuç

2022 yılında AB+ ülkeleri; sığınma başvurusu yapanların ve Ukrayna'dan geçici koruma talep eden 4 milyondan fazla yerinden edilmiş kişinin sayısındaki artışla birlikte rekor sayıda korumaya ihtiyaç duyan kişiyi kabul etmiştir. AB'ye gelen toplam 5 milyon kişi ulusal yönetimler üzerinde önemli bir baskı oluştururken koruma arayışında olanların ihtiyaçlarını karşılamak üzere Avrupa düzeyinde ve ulusal düzeyde çözümler üretilmiştir.

Ukrayna'da yerlerinden edilmiş milyonlarca kişinin ihtiyaçlarına Avrupa'nın verdiği yanıt, yapıcı ve koruma odaklıdır ve gelecek için siyasi ve operasyonel bir plan görevi üstlenebilir. Bu başarıda, bu ihtiyacı karşılamak üzere özel olarak hazırlanmış mevcut mevzuatın yanı sıra bu mevzuatı harekete geçirecek ve ilgili destek yapılarını hızla kuracak siyasi irade dâhil bir dizi faktör etkili olmuştur. Daha da önemlisi, çok sayıda ve çeşitli paydaşlar arasındaki çok yönlü dayanışma temelinde iş birliği, çözümlerin tasarlanmasında ve sunulmasında önemli bir rol oynamıştır: korunmaya ihtiyaç duyan kişilere yönelik dayanışma; AB ülkeleri arasında dayanışma; kaynakları seferber etmeyi ve aynı yöne doğru çekmeyi başaran farklı aktörler arasındaki dayanışma. AB kurumları ve ajansları, ulusal ve yerel makamlar, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum örgütlerinin yanı sıra şahıslar ve topluluklar bir araya gelerek etkili çözümler sunma konusundaki uzmanlıklarını karşılıklı olarak paylaşmıştır.

2022'de AB'nin sığınma sistemlerinin optimizasyonunu iyileştirmek için Avrupa Birliği Konseyi'nin Fransa ve Çekya Başkanlıkları kademeli bir yaklaşımı savunmuş, Göç ve Sığınma Paketi müzakerelerinde ilerleme kaydedilmesini sağlamış ve Üye Devletler arasında pratik iş birliğini daha fazla teşvik etmiştir. Bu çalışma, Tarama ve Eurodac Yönetmelikleri'ne ilişkin müzakere yetkilerinin benimsenmesi, eş yasa koyucular arasında reform paketine ilişkin müzakereler için ortak bir yol haritası üzerinde siyasi mutabakata varılması ve Gönüllü Dayanışma Mekanizması üzerinde anlaşmaya varılmasıyla sonuçlanmıştır. Dayanışma ve sorumluluk ifadeleri arasında bir dengeye dayanan bu taahhüt artışları olumlu bir kümülatif etkiye sahip olabilir, politika hazırlama sürecine daha fazla bilgi sağlayabilir ve nihayetinde önümüzdeki yıllarda paktın kabul edilmesini kolaylaştırabilir.

Avrupa Ortak Sığınma Sistemi reformunda kaydedilen bu ilerlemeler bağlamında AB ve Üye Devletler çifte bütünlük (yani hem sığınma prosedüründe bütünlük hem de sınır yönetiminde bütünlük) sağlamak için çaba sarf etmektedir. Gerçekten de geçtiğimiz yıllarda anlaşmanın güçlendirilmesine yönelik yöntemin temel unsuru olarak sunulan etkili bir yaklaşıma vurgu yapılmıştır. Schengen sisteminin gözden geçirilmesine ilişkin belirtilen amaçlardan biri, entegre sınır yönetimi yoluyla göçmenlerin araçsallaştırılması gibi ciddi tehditlere karşı dayanıklılığı arttırmaktır. Aynı zamanda etkili yönetim, korunmaya ihtiyaç duyan kişilerin temel haklarına tamamen saygı gösterilerek kabul edilmesinde ve başvuruların adil ve onurlu bir şekilde işleme alınmasında dürüst hareket etmeyi gerektirir.

Bu nedenle sınır yönetimi modernleştirilirken ihtiyaç sahiplerinin korumaya sınırsız erişimini sağlamak ciddi önem taşımaktadır. Dış sınırlarda insan haklarına uygunluğun izlenmesi için bağımsız ulusal mekanizmaların kurulmasına ilişkin tartışma ve ilgili rehberlik gibi bu yönde önemli adımlar atılmış olsa da uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri tarafından hazırlanan korkutucu raporlar, korumaya etkili erişimi engelleyen uygulamalara ilişkin endişeleri artırmaktadır.



CEAS'nin doğru bir şekilde yorumlanmasını sağlamak amacıyla Avrupa Birliği Adalet Divanı (CJEU) ve ulusal düzeydeki yargı kurumları, 2022 yılında CEAS ile ilgili bir dizi alanda ulusal mevzuatı, politikayı ve uygulamayı incelemeye devam etmiştir. *Geri gönderme ilkesinin* uygulanmasının yanı sıra ülkeye ve sığınma prosedürüne etkili erişime özellikle vurgu yapılmıştır. CEAS'nin bütünlüğünü korumak için ulusal makamların mahkemeler tarafından bu amaçla verilen kararları uygulaması büyük önem taşımaktadır.

Koruma çözümlerinin tasarlanmasında ve uygulanmasında çok paydaşlı iş birliğini gerektiren ve hızla değişen sığınma ortamında EUAA, Avrupa sığınma mimarisinin hayati bir bileşeni hâline gelmiştir. Daha fazla yetkiyle donatılmış olan Ajans, CEAS'nin Avrupa çapında uygulanmasını desteklemeye devam edecektir. Ajans tarafından sağlanan teknik, operasyonel ve eğitim alanındaki destekle birlikte bağımsız Temel Haklar Görevlisinin yeni pozisyonu, çalışmaları sığınma başvurusu yapanların haklarının her zaman korunmasını sağlayacak şekilde dönüştürecektir. Ajans, İzleme Mekanizması aracılığıyla önümüzdeki yıllarda Üye Devletlerle daha da yakından çalışarak AB yasal yükümlülüklerinin operasyonel ve teknik uygulamalarını izleyecek, Üye Devletlere sığınma ve kabul sistemlerindeki olası kısıtlamaları tespit etmelerinde yardımcı olacak ve nihayetinde daha uyumlu bir AB sığınma sistemine katkıda bulunacaktır.



Sığınma Raporu 2023: Yönetici Özeti

Avrupa'daki uluslararası koruma hakkında önemli bir bilgi kaynağı olan *Sığınma Raporu 2023*, 2022'de sığınma alanındaki başlıca gelişmelere kapsamlı bir genel bakış sağlamaktadır. Yönetici Özeti, esas raporun özet versiyonudur.

Avrupa Birliği Sığınma Ajansı (EUAA), Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'ni tüm boyutlarıyla ele alan bilgileri derlemektedir. Bu bağlamda rapor, politikalarda, uygulamalarda ve mevzuatlarda yapılan değişiklikleri özetlemektedir. Raporda sığınma alanındaki eğilimler, 2022 referans yılına yönelik ana göstergeler, bir vakadan sorumlu Üye Devleti belirleyen Dublin sisteminin özeti ve refakatsiz çocuklar dâhil olmak üzere özel ihtiyaçları olan başvuru sahiplerine ayrılmış bir bölüm yer almaktadır. Avrupa yasalarını ve ulusal yasaları, AB sığınma *müktesebatı* bağlamında yorumlamak için içtihat örneklerine yer verilmiştir.

Sığınma Raporu 2023, eksiksiz bir tablo oluşturmak ve farklı bakış açılarını sunmak için ulusal makamların, AB kurumlarının, uluslararası kuruluşların, sivil toplum örgütleri ve akademi dünyasının öngörülerini dâhil olmak üzere çok çeşitli kaynaktan bilgi toplamaktadır. 1 Ocak - 31 Aralık 2022 dönemini kapsayan bu rapor, Avrupa'da uluslararası koruma alanındaki en son gelişmeler hakkında referans teşkil etmektedir.