

RAPOR

TÜRKİYE'DEKİ SURIYELİLERİN HUKUKİ DURUMU

ARADA KALANLARIN
HAKLARI VE YÜKÜMLÜLÜKLERİ

İBRAHİM KAYA & ESRA YILMAZ EREN

TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİLERİN
HUKUKİ DURUMU
ARADA KALANLARIN HAKLARI VE YÜKÜMLÜLÜKLERİ

COPYRIGHT © 2014

Bu yayının tüm hakları SETA Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı'na aittir. SETA'nın izni olmaksızın yayının tümünün veya bir kısmının elektronik veya mekanik (fotokopi, kayıt ve bilgi depolama, vd.) yollarla basımı, yayını, çoğaltılması veya dağıtımını yapılamaz. Kaynak göstermek suretiyle alıntı yapılabilir.

SETA Yayınları 55
I. Baskı: 2015

Uygulama: Ahmet Özil
Kapak Fotoğrafı: AA
Baskı: Turkuvaz Matbaacılık Yayıncılık A.Ş., İstanbul

SETA | SİYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI

Nenehatun Caddesi No: 66 GOP Çankaya 06700 Ankara TÜRKİYE
Tel:+90 312.551 21 00 | Faks :+90 312.551 21 90
www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | İstanbul

Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı No: 41-43
Eyüp İstanbul TÜRKİYE
Tel: +90 212 395 11 00 | Faks: +90 212 395 11 11

SETA | Washington D.C.

1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite 1106
Washington, D.C., 20036 USA
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099
www.setadc.org | info@setadc.org | @setadc

SETA | Kahire

21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen Flat No 19 Cairo MISIR
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985 | @setakahire

TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİLERİN
HUKUKİ DURUMU
ARADA KALANLARIN HAKLARI VE YÜKÜMLÜLÜKLERİ

İbrahim Kaya & Esra Yılmaz Eren



SETA

SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ | 9

ULUSLARARASI HUKUKTA İLTİCA KAVRAMI VE MÜLTECİ STATÜSÜ | 11

Uluslararası Hukukta İlticaya İlişkin Düzenlemeler | 12

Kavramsal Çerçeve | 17

TÜRKİYE'DE İLTİCA HUKUKU | 19

YUKK Öncesi Dönemde Türkiye'de İltica Hukuku Uygulaması | 22

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu | 25

SURİYELİLERİN HUKUKSAL KONUMU | 27

ULUSLARARASI DÜZENLEMELERDE GEÇİCİ KORUMA | 33

“Geçici Koruma” Kavramının Anlamı ve Kapsamı | 33

Avrupa Birliği Uygulamasında Geçici Koruma | 35

Kitlel Akın Kavramı ve Geçici Koruma | 39

TÜRKİYE UYGULAMASINDA GEÇİCİ KORUMA | 45

YUKK Öncesi Kitlel Sığınma ve Geçici Koruma | 45

YUKK Sonrası Geçici Koruma | 47

Geçici Koruma Statüsünün Verilmemesi ve Sona Erdirilmesi | 50

Geçici Korunanların Sınır Dışı Edilmesi | 50

GEÇİCİ KORUMA STATÜSÜNÜN SAĞLADIĞI HAKLAR | 53

Geçici Koruma Statüsü Geri Göndermeme İlkesi İlişkisi | 56

Sağlık Hizmetlerinden Faydalanma | 58

Eğitim Hizmetleri | 59

İş Piyasasına Erişim Hizmeti | 60

Suriyeli Geçici Korunanların Türk Vatandaşlığını Kazanması | 61

Özel İhtiyaç Sahiplerine Sağlanan Hizmetler | 64

SONUÇ VE ÖNERİLER | 67

KAYNAKÇA | 75

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABÖ	Afrika Birliği Örgütü
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Koruma Avrupa Sözleşmesi
AGİT	Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
BM	Birleşmiş Milletler
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
GKY	Geçici Koruma Yönetmeliği
İHEB	İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
YÖK	Yükseköğretim Kurulu
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

GİRİŞ

Türkiye, coğrafi konumu gereği Asya ve Avrupa arasında bir geçiş ülkesi olması hasebiyle münferit göçün yanı sıra kitlesel akınlarla da karşı karşıya kalmıştır. Özellikle 1979 İran Devrimi sonrasında batıya gitmek isteyen İranlılar kitlesel olarak Türkiye'yi transit bir ülke olarak kullanmışlardır.¹ 1989 yılında Bulgaristan'dan gelen Türk soyundan yaklaşık 350 bin civarında göçmenin Türkiye'ye sığınması sonrasında kitlesel akın, Irak'tan Türkiye'ye toplu olarak gelen ve sayıları 500 binle ifade edilen Kuzey Iraklıların yanı sıra eski Yugoslavya iç savaşı ve Kosova krizi sırasında da devam etmiştir. Ayrıca SSCB'nin dağılması, Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan ekonomik ve politik değişiklikler, Türkiye'yi “düzensiz göçün” (*irregular migration*) veya diğer adıyla “yasa dışı göçün” (*illegal migration*) önemli bir parçası haline getirmiştir. İçinde bulunduğumuz dönemde de Arap Baharı'nın Suriye'deki etkileri ve devam etmekte olan iç savaş nedeniyle sayıları 2 milyona yaklaşan Suriyeli Türkiye'ye akın etmiş ve bu akın halen devam etmektedir.

Suriye Arap Cumhuriyeti'nde 2011'in Mart ayında alevlenen olaylar ve iç karışıklıklar sonucu milyonlarca kişi evlerini terk etmek zorunda kalmıştır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) verilerine göre Suriyelilerin yaklaşık 1,8 milyonu Türkiye'ye, 1,2 milyonu Lübnan'a, 630 bini Ürdüne, 250

1. İbrahim Kaya, *Seeking A Legal Perspective on International Migration and Turkey*, (Legal, İstanbul: 2012), s. 125.

bini Irak'a ve 140 bini Mısır'a gitmiştir.² Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından kayıt altına alınmış Suriyeli sayısı 1.762.582 olarak açıklanmıştır.³ Sayıların sadece kayıtlı rakamları ifade ettiği göz önüne alındığında gerçek rakamların bu sayının üzerinde olduğu değerlendirilmesi yapılabilir.

Türkiye'deki muhtelif kamplarda veya kampların dışında yaşayan Suriyelilerin hukuki statüsü konusunda, hem resmi makamlar nezdinde hem de medyada farklı kavramlar kullanılmakta ve bu kavram kargaşası da bu kişilere hangi hakların tanınacağı noktasında tereddütlere yol açmaktadır.

Bu çalışma kapsamında bütüncül bir analiz yapılarak Suriyelilerin hukuksal konumu değerlendirilecektir. Spesifik olarak Suriyelilerin hukuksal konumu belirlenmeye çalışılırken; "Mülteci" (*refugee*), "Sığınmacı" (*asylum seeker*), "Zorunlu Göçmen" (*forced migrant*) ve "Yerinden Edilmiş Kişi" (*displaced person*) kavramlarından hangisi kapsamında değerlendirme yapılabileceği analiz edilecek ve Suriyelilere uygulanan hukuki rejim olan "Geçici Koruma" (*temporary protection*) rejimi "AB Uygulamasında Geçici Koruma" ve "Türkiye Uygulamasında Geçici Koruma" olarak tasnif edilecektir. Bu rejimin tanımlanmasının ardından geçici korumanın Suriyelilere tanıdığı barınma, sağlık, eğitim ve çalışma hakkı gibi haklar tartışılacaktır.

Ayrıca çalışma boyunca, başta yeni yürürlüğe giren "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu" (YUKK) ve "Geçici Koruma Yönetmeliği" (GKY) olmak üzere, gerekli dokümanların analizi yapılacak ve pratikteki uygulamalara hem yeni Kanun'un hem de yeni idarenin getirdiği değişiklikler mevcut problemlere çözüm sunma odaklı olarak dikkate alınacaktır.

Bu çalışmada ele alınan konu kapsamındaki kişiler için "Suriyeliler" tabiri kullanılmaktadır. Bununla kastedilen Suriye'den Mart 2011 sonrası kitlesel olarak Türkiye'ye gelmiş bulunan ve kendilerine geçici koruma statüsü tanınmış kişilerdir. Başka kategorideki Suriye vatandaşları, örneğin bireysel olarak Türkiye'ye giriş yapanlar ve Türk vatandaşları ile evli olanlar veya çalışma amaçlı olarak Türkiye'ye kabul edilenler gibi, bu tanımın dışında kalmaktadır. Buna karşılık Suriye'den gelmiş bulunan ancak Suriye vatandaşı olmayan mülteciler ve vatansızlar da bu kapsam dahilinde değerlendirilecektir.

2. "Syria Regional Refugee Response" UNHCR, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, (Erişim tarihi 7 Mayıs 2015).

3. Göç İdaresi G.M., www.goc.gov.tr, (Erişim tarihi 01 Haziran 2015).

ULUSLARARASI HUKUKTA İLTİCA KAVRAMI VE MÜLTECİ STATÜSÜ

İnsanlık tarihinin her döneminde karşılaşılan bir olgu olsa da, ilticanın temel bir insan hakkı olarak tanımlanması, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (İHEB) ile gerçekleşmiştir. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 14. maddesinin 1. fıkrasında yer alan “*Herkes zulüm karşısında başka ülkelerde sığınma talebinde bulunma ve sığınma olanağından yararlanma hakkına sahiptir*”⁴ şeklindeki düzenleme ile “iltica hakkı” bir hak olarak pozitif anlamda tanımlanmıştır. Bu noktada dikkat çekmek gerekir ki bu maddede devletlere her başvurucuya iltica tanımaya yönelik bir yükümlülükten söz edilmemekte; esasen hukuk tekniği açısından bakıldığında “ilticaya başvurma hakkı” olarak tanımlanabilecek bir haktan bahsedildiği görülmektedir. Ayrıca iltica hakkının uygulamada etkili bir hak haline gelebilmesi için, elbette kendisinden sonraki metinlere kaynaklık etmesi bir kenara bırakılacak olursa, hukuksal değeri bir bildiri niteliğinde olan ve herhangi bir takip, denetim yahut yaptırım mekanizması içermeyen bu Beyanname’de düzenlenmesi yeterli olmamıştır. Beyanname’de yer alan diğer haklar gibi ayrı ve özel sözleşmelerle ayrıntılı bir kavramsal altyapı ile düzenlenmesi ihtiyacı doğmuştur. İHEB bir BM Genel Kurul kararı olmaktan ibarettir ve uluslararası antlaşma olmadığı için uluslararası hukukun bağlayıcı bir kaynağı olarak anılmamaktadır.

4. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, G.A. Res. 217A, U.N. GAOR, 3rd Sess., U.N. Doc. A/810, 1948.

ULUSLARARASI HUKUKTA İLTİCAYA İLİŞKİN DÜZENLEMELER

İnsanlık tarihinin eski dönemlerinden bu yana var olan iltica olgusu dinler tarihinde de sık sık gündeme gelmiştir. İslam tarihindeki hicret hadisesi, İspanya'dan kaçan Musevilerin Osmanlı'ya sığınması tarihte gerçekleşmiş iltica örnekleri olarak anılmaktadır.

Yirminci yüzyılda ise yaşanan savaşlar, ihtilaller ve ulus devlet olma mücadeleleri büyük çapta insan nüfusunun yer değiştirmesine neden olmuştur. Yirminci yüzyılın başlarında yaşanan ve ciddi yıkımlar meydana getiren I. Dünya Savaşı sonrasında yüksek sayıdaki nüfus hareketleri, savaş sonunda kurulan Milletler Cemiyeti'nde ele alınmış, ancak sığınma, devletler arasında ikili düzeyde çözülebilecek bir olgu olarak tanımlanmıştır. Savaştan sonra yapılan çalışmalar sonucu 1921 yılında "Mülteciler Yüksek Komiserliği" kurulmuş ve devam eden süreçte de bu Komiserliğe yardım etmek üzere "Nansen Uluslararası Mülteciler Ofisi" (1931-1938), "Almanya'dan Gelen Mülteciler İçin Yüksek Komiserlik" (1933-1938), "Mülteciler İçin Milletler Cemiyeti Yüksek Komiserliği" (1939-1946) ve "Hükümetlerarası Mülteciler Komitesi" (1938-1947) gibi organizasyonlar kurulmuştur.

İltica Hukukuna ilişkin mevzuat bakımından ise, 28 Ekim 1933 tarihli "Mültecilerin Uluslararası Statülerine Dair Konvansiyon", "1951 Cenevre Mülteciler Konvansiyonu"na da öncülük etmesi hasebiyle ilk kapsamlı uluslararası belge olarak sayılabilecektir. 1933 tarihli Konvansiyon'un 3. maddesine göre akit taraflarından her biri, ulusal güvenlik yahut kamu düzeni gibi nedenler saklı kalmak kaydıyla, mültecilerin polis gücü kullanılarak sınırlardan girişinin engellenmeyeceğini yahut sınır dışı edilmeyeceklerini taahhüt etmektedir. Bu Konvansiyon, Fransa ve İngiltere'nin de aralarında bulunduğu 9 ülke tarafından imzalanmıştır.⁵

I. Dünya Savaşı'nın yaraları sarılamadan patlak veren II. Dünya Savaşı sırasında da büyük ölçekte nüfus hareketleri meydana gelmiş ve 1944-1951 yılları arasında 20 milyona yakın insan savaş nedeniyle yer değiştirmek zorunda kalmıştır.

II. Dünya Savaşı sonrası "insan hakları" kavramı kuramsal olarak gelişmiş; 10 Aralık 1948 tarihinde "İnsan Hakları Evrensel Beyanname" (İHEB) ilan edilmiştir. Beyanname'de yer alan haklar hakkında çeşitli takip, denetim ve yaptırım araç ve mekanizmalarına sahip Birleşmiş Milletler (BM) sözleşmeleri oluşturulmuştur. Aynı

5. "League Of Nations: Convention Relating To The International Status Of Refugees" <http://migrationeducation.de/33.2.html?&rid=217&cHash=d9c6e5b4a3a0f79da54d236de7a2b7a5>. (Erişim tarihi 13 Nisan 2015).

zamanda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi gibi bölgesel nitelikte sözleşmeler ve denetim mekanizmaları da hayata geçirilmiştir.

Bu gelişmeler ışığında, özellikle II. Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında, Avrupa genelinde savaşın getirdiği yıkım sonucu yaşanan büyük nüfus hareketleri, iltica ve mülteci kavramlarının tartışılmasını zorunlu hale getirmiş ve yukarıda bahsedildiği üzere İHEB madde 14’te düzenleme alanı bulan “iltica hakkı”, özel bir BM Sözleşmesi ile düzenlenmiştir. İsviçre’nin Cenevre kentinde bir araya gelen 26 ülke temsilcisi, 28 Temmuz 1951 tarihinde “Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Sözleşme”yi (1951 Cenevre Sözleşmesi) imzalamışlardır. Böylece, doğrudan iltica hukukuna ilişkin özel bir sözleşme ile “mülteci” tanımı yapılmış, bu bağlamda ilticaya ilişkin haklar ve devletlere düşen yükümlülükler ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir.

Ancak 1951 Sözleşmesi, yapıldığı zaman ve şartlar itibarıyla II. Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında Avrupada ortaya çıkan nüfus hareketine yönelik düzenlemelere odaklandığı için, tarih ve coğrafi konum bakımından iki adet sınırlama içermektedir. Sözleşme’nin giriş bölümünde yer alan “1 Ocak 1951’den önce Avrupada meydana gelen olaylar” şeklindeki ifade, Sözleşme’nin zaman bakımından uygulanabilmesini zorlaştırmış, devam eden nüfus hareketleri gerçeği göz önüne alındığında kapsamının genişletilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Birçok mültecinin bu sınırlamalar nedeniyle Sözleşme kapsamına girememesi, önemli sorunları beraberinde getirmiş ve kişilerin herhangi bir sınırlama olmaksızın Sözleşme kapsamına giren mültecilere tanınan korumadan faydalanabilmeleri talebi gündeme gelmiştir. Bu bağlamda, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 1967’de, “1951 Sözleşmesine Ek Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol”ü New York’ta kabul etmiştir. 1967 Protokolü veya New York Protokolü olarak adlandırılan 4 Ekim 1967 tarihinde yürürlüğe giren Protokol’ün 1.2. maddesine göre, Sözleşme’deki tanımdan “1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar sonucunda” ve “söz konusu olaylar sonucunda” ifadeleri çıkarılmış ve Sözleşme’nin zaman bakımından getirdiği kısıtlama ortadan kaldırılmıştır. Ancak coğrafi sınırlama, Türkiye’nin de içerisinde bulunduğu bazı ülkeler tarafından hala saklı tutulmaktadır.

BM 1951 Cenevre Sözleşmesi dışında bazı BM belgeleri de iltica hukukuna ilişkin düzenlemeler içermektedir. Savaş zamanında mağdur olan sivilleri korumak amacıyla akdedilen “Savaş Zamanında Sivillerin Korunmasına Dair 4 no’lu

Cenevre Sözleşmesi”⁶, 44. maddesinde mülteciler ve yerinden edilen kişilere ilişkin olarak bu kişilere yabancı düşman muamelesi yapılamayacağını hüküm altına almaktadır.⁷ Benzer şekilde, “Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin 1954 Sözleşmesi”⁸ de kendi yasalarının işleyişi içerisinde, hiçbir devlet tarafından vatandaş olarak sayılmayan kişilere ve vatansız kişilere uygulanacak muamelelerin standartlarını düzenlemektedir. Vatansızlık konusunda ayrıca “Vatansızlığın Azaltılmasına İlişkin 1961 Sözleşmesi”⁹ de ülke toprakları üzerinde doğum veya nesep yolu ile devletle bağları olan kişilere vatandaşlık verilmesini ve bir devletin vatandaşlığını istemeden kaybedip, vatansız kalacak kişilerin vatandaşlığının korunmasını sağlamayı amaçlamaktadır.

İltica konusunda bahsedilmesi gereken bir başka metin de “1967 Birleşmiş Milletler Devlete Sığınmaya İlişkin Beyanname”dir.¹⁰ Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun bu Beyanname, devlete sığınmaya ilişkin kuralları ortaya koyarken; ülkesel sığınmanın barışçıl ve insani bir hareket olduğunu ve başka devletler tarafından hasmane bir davranış olarak algılanmaması gerektiğini belirtmekte ve herhangi bir ülkeyi terk etme, bir ülkeye dönme ve iltica etme hakkını kapsayan, İnsan Hakları Evrensel Beyanname’sinin 13. ve 14. maddelerine de atıfta bulunmaktadır.

İltica hukukuna ilişkin temel sözleşme niteliğinde sayılabilecek 1951 Cenevre Sözleşmesi, bölgesel nitelikteki pek çok insan hakları belgesine de ışık tutmuştur.

Bölgesel bir kuruluş olan Avrupa Konseyi bünyesinde Birleşmiş Milletler’in insan hakları ile ilgili çalışmalarını da dikkate alarak 1950’de İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Koruma Avrupa Sözleşmesi (AİHS) imzalanmıştır.¹¹ Sözleşme esas itibarıyla, İnsan Hakları Evrensel Beyanname’sinde düzenlenen hakları esas alarak, başta yaşama hakkı olmak üzere, birçok insan hakkını koruma amacıyla akdedilmiştir. AİHS’yi diğer sözleşmelerden ayıran en önemli husus, Sözleşme hükümlerinin ihlali halinde getirilen yaptırım mekanizmasıdır. AİHS doğrudan

6. “Harb Zamanında Sivillerin Korunmasına Dair 12 Ağustos 1949 Tarihli Cenevre Sözleşmesi (Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949)” *Resmî Gazete*, 30 Ocak 1953, no. 8322.

7. Madde 44: İşbu Sözleşme’de derpiş olunan kontrol tedbirlerini alırken, zilyed devlet fiilen hiçbir hükümetin himayesinden istifade etmeyen mültecilere, munhasıran hukuki bakımdan bir düşman devlet tebaası oldukları esasına dayanarak, yabancı düşman muamelesi yapmayacaktır.

8. “Vatansız Kişilerin Statüsüne Dair Sözleşme”, *Birleşmiş Milletler Antlaşma Dizileri*, Sayı: 5158, Cilt: 360, (28 Eylül 1954) s. 117.

9. “Vatansızlığın Azaltılmasına İlişkin 1961 Sözleşmesi”, *United Nations, Treaty Series*, Vol. 989, (30 Ağustos 1961), s. 175.

10. BM Devletlere Sığınmaya İlişkin Beyanname, 14 Aralık 1967’de Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kabul edilmiştir (2312 (XXII) sayılı karar).

11. Sözleşme 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

iltica hakkını düzenleyen herhangi bir hüküm barındırmamaktadır. Sözleşme'nin bu çalışmayı ilgilendiren en önemli düzenlemesi, 3. maddesinde yer alan “hiç kimse işkence, insanlık dışı veya küçültücü muameleye veya cezaya maruz bırakılmayacaktır” şeklinde düzenlenmiş bulunan “işkence yasağı” hükmüdür ve mültecilerin geri gönderilmesi prosedürü sırasında sıklıkla uygulama alanı bulmaktadır. Bu bağlamda bir devlet, insanlık dışı muameleye maruz kalma riski olan mülteciyi riskin bulunduğu yere geri gönderdiği takdirde, 3. madde bağlamında sorumlu tutulacaktır. Başka bir deyişle, AİHS'nin 3. maddesi ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan geri göndermeme (*non refoulement*) ilkesi işletilerek sığınmacıların ve mültecilerin hayatlarının ve vücut bütünlüklerinin tehlikede olacağı yerlere gönderilmeleri engellenmektedir. Bunun dışında, AİHS münferit olarak sığınmaya ilişkin kesin bir madde içermemektedir. Ancak, mahkeme içtihatlarından görülmektedir ki, AİHM, yaşam hakkı,¹² adil yargılanma hakkı,¹³ aileye ve özel yaşama saygı hakkı,¹⁴ güvenli üçüncü ülke kavramından yararlanma hakkı,¹⁵ etkin bir hukuki çözümden yararlanma hakkı¹⁶ gibi maddeler bağlamında iltica hususunu ele almakta ve “yabancıların topluca sınır dışı edilmeleri yasaktır” şeklinde yorumlar da getirerek, Sözleşme kapsamında açık hüküm bulunmasa da ilticaya ilişkin etkin bir koruma sağlamaktadır.

Bu konuda düzenleme alanı bulan bir başka bölgesel sözleşme de, 10 Eylül 1969 tarihinde Afrika Birliği Örgütü'nün (ABÖ) Addis Ababa'da kabul ettiği “Afrikadaki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen ABÖ Sözleşmesi”dir. Bu Sözleşme, Afrika'da meydana gelen mülteci hareketlerinin özel karakterleri göz önüne alınarak hazırlanmıştır. Bu Sözleşme'de mülteci tanımında 1. maddenin 1. fıkrasında temel olarak, Cenevre Konvansiyonu'ndaki tanım, coğrafi ve zaman sınırlaması olmaksızın alınmış; 2. fıkrasında ise mültecilik “aynı zamanda, kendi menşe ülkesinin ya da vatandaşı olduğu ülkenin bir bölümünde ya da tümünde dış saldırı, işgal, yabancı egemenliği ya da kamu düzenini ciddi biçimde bozan olaylar nedeniyle, menşe ülkesi ya da vatandaşı olduğu ülke dışında bir başka yerde sığınma

12. AİHS madde 2'de düzenlenmektedir. Bir sığınmacının ülkesine geri gönderildiğinde idam cezası ile karşılaşma tehlikesi var ise, kişinin geri gönderilmesi durumunda yaşam hakkı ihlal edilmiş olacaktır.

13. AİHS madde 6'da düzenlenmektedir. Bir sığınmacının ülkesine geri gönderildiğinde adil yargılanamayacağı, bunun sonucu olarak özgürlüğünün kısıtlanması ya da davada yaşam hakkı ihlali oluşabilecek durumlarda geri gönderilmesi adil yargılanma hakkının ihlali niteliğindedir.

14. AİHS madde 8'de düzenlenmektedir.

15. AİHM, AİHS'nin 3. maddesini uygularken Mülteciler Sözleşmesi'nin 33. maddesindeki geri göndermeme ilkesine atıfta bulunarak yaptığı yorumla ortaya koyduğu bir haktır.

16. AİHS madde 13'te düzenlenmektedir.

aramak için daimi ikamet ettiği yeri terk etmeye zorlanan herkes” olarak tanımlanmış ve ciddi anlamda genişletilmiştir.

Benzer şekilde, 1977 tarihli “Avrupa Konseyi Ülkesel Sığınma Bildirisi” de, kendinden önceki mülteci sözleşmelerine ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne (AİHS) atıf yaparak taraf ülkelere, gelen kişilere sığınma hakkı tanımaları gerektiğini belirtmektedir. Bildiri’de, ayrıca 1951 Sözleşmesi’ndeki tanımın yanı sıra, “insancıl nedenlerle” sığınma talebinde bulunan kişilere de sığınma hakkının verileceğinin düzenlenmiş olması, bu bildiriye sağlanan koruma kapsamının 1951 Cenevre Konvansiyonu’ndan daha geniş olduğu anlamına gelmektedir.

Ayrıca 19-22 Kasım 1984 tarihleri arasında Cartagena/Kolombiya’da Orta Amerika, Meksika ve Panama’daki mültecilerin sorunları hakkında BMMYK’nin öncülüğünde bir konferans düzenlenmiştir. Konferansın sonucunda yayınlanan “Cartagena Mülteciler Bildirisi”nde¹⁷ ABÖ Sözleşmesi ve Amerikan İnsan Hakları Komisyonu raporlarına atıf yapılarak 3. maddesinde yapılan mülteci tanımının, 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü tanımının yanı sıra, “yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan hakları ihlalleri ya da kamu düzenini ciddi olarak bozan diğer durumlardan dolayı hayatları, güvenlikleri ya da özgürlükleri tehdit altında olduğu için ülkelerinden kaçan kişileri”de kapsadığı ilan edilmiştir.

Arap Ülkeleri Birliği Konseyi’nin 27 Mart 1994 tarihinde kabul ettiği “Arap Devletlerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Arap Sözleşmesi”¹⁸ devletlerin dini inançları ve ahlaki kurallarından esinlenerek, 1951 Sözleşmesi, 1967 Protokolü ve 1992 Kahire Bildirgesi’ne atıf yapmış, Sözleşme’ye taraf devletlerin karşılıklı kardeşlik bağı içinde olmaları temenni edilerek giriş bölümü oluşturulmuş ve mülteci tanımının yapıldığı 1. maddenin 1. paragrafında, 1951 Sözleşmesi’ndeki tanım “etnik köken” kavramı da eklenerek aynen kabul edilmiştir. Aynı maddenin 2. paragrafında ise, mülteci tanımını “ülkesine yönelik savaş, işgal ya da yabancı denetimi ya da ülkenin bütününde ya da bir bölümünde kamu düzeninin ciddi biçimde bozulmasıyla sonuçlanan doğal afet ya da yıkıcı olayların meydana gelmesi nedenleriyle, menşe ülke, yer veya daimi ikameti dışında bir ülkede sığınma aramak zorunda kalan herhangi bir kimse” şeklinde daha da genişletmiştir.

17. “Regional Refugee Instruments & Related”, *Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*, (22 November 1984), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>, (Erişim tarihi 31 Ekim 2014).

18. “League of Arab States”, *Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries*, (1994), <http://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html>, (Erişim tarihi 31 Ekim 2014).

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

“Göçmen” (*migrant*), “sığınmacı” (*asylum-seeker*) ve “mülteci” (*refugee*) kavramları sıkça birbiri ile karıştırılan kavramlardır.

Göçmen; esas olarak, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için değil fakat ekonomik nedenlerle ülkesinden ayrılan kişiler olarak tanımlanabilir.¹⁹ Göçmenler, genellikle vatandaşı oldukları ülkelerin korumasından yararlanmaya devam ederlerken, daha iyi yaşam standardına ulaşabilmek amacıyla daha gelişmiş olduğunu düşündükleri ülkeye giriş yaparlar. Birleşmiş Milletler verilerine göre 2013 yılı itibarıyla 232 milyon insan başka bir deyişle, dünya nüfusunun yüzde 3,2’si uluslararası göçmen konumundadır. 2000 yılı verilerine göre 175 milyon ve 1990 yılı verilerine göre 154 milyon olan rakamlarla karşılaştırıldığında artış çok ciddi seviyededir.²⁰ Göçmenler ile mülteciler arasındaki ayırım esasen göçmenlerin vatandaşı oldukları ülkeden ekonomik sebeplerle ayrılmış olmalarından kaynaklanmaktadır. Yeri gelmişken belirtmek gerekir ki, göçmen kabul eden, ekonomik anlamda “gelişmiş” ülkeler, bu kişileri kabul edip etmemekte özgürdür. Çünkü herhangi bir tehlikeye maruz kalmamış olan ve sadece ekonomik amaçlı yer değiştirmek isteyen bu kişilerin uluslararası hukukun koruması altında olmaları kabul edilmektedir. Göçmen terimi, ülkede bulunan tüm yabancıları kapsayan genel bir terim olarak kullanılmakta iken Türk Hukukunda farklı bir anlam ifade etmektedir.²¹ 5543 sayılı İskan Kanunu’nun 3/d maddesine göre göçmen, “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır.” 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu’nun 12. maddesinin (c) bendine göre göçmen olarak yurda kabul olunan kişilerin milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel bir durum olmaması kaydıyla İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararıyla Türk vatandaşlığına alınabilecekleri de düzenlenmiştir.

“Sığınmacı” (*asylum-seeker*) terimi ise mülteci statüsü almaya yönelik başvurusu bulunan fakat bu başvurusu, henüz karara bağlanmamış kişiler için kullanılmaktadır. Sığınmacıların, başta “geri göndermeme” (*non-refoulement*) ilkesi olmak üzere, belli temel haklardan yararlanmaları öngörülmüştür ve insanca yaşamaları için asgari standartların sağlanması gerekir. Sığınmacı statüsü geçici bir statüdür ve mülteci statüsü tanınmasının ardından, mülteci statüsünün en

19. Işıl Özkan, *Göç, İltica ve Sığınma Hukuku*, (Seçkin Yayınları, Ankara: 2013), s. 126.

20. United Nations, <http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm>., (Erişim tarihi 20 Kasım 2014).

21. Nuray Ekşi, *Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular*, (Beta Yayınları, İstanbul: 2012) s. 13- 14.

başından itibaren geçerli olduğu kabul edilir. Bu yönüyle, mültecilik statüsünün –hukuki anlamda– geriye yürüyen bir kavram olduğu söylenebilir. Adeta kişiler mülteci oldukları için bu statü devletler tarafından tanınmaktadır, yoksa devletler tanıdıkları için kişiler mülteci olmamaktadır.

Hukuki anlamda mültecilik tanımının ne olduğuna bakıldığında ise, temel sözleşme olan 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1A. maddesinin ikinci paragrafında mültecinin tanımının yapıldığı görülecektir. 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre Sözleşme hükümleri, 1 Ocak 1951'den önce Avrupada meydana gelen olaylar sonucunda ve (1) ırkı, (2) dini, (3) tabiiyeti, (4) belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya (5) 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. Bir yabancıya mülteci statüsünün tanınması için yukarıda sayılan bu beş unsura ilişkin bir tehlike halinin bulunması, zulme uğrayacağından korkması, zulüm korkusunun haklı olması ve ülkesinin dışında bulunması gerekir.

Öte yandan sayılan bu özellikleri taşımasına rağmen, mülteci statüsü verilemeyecek, dolayısıyla uluslararası hukuki korumadan faydalanamayacak kişiler de bulunmaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1. maddesinin (f) bendinde mülteci statüsü verilemeyecek kişiler üç grup halinde sayılmıştır:

1. Barışa karşı suç işleyenler veya savaş suçu işleyenler veya uluslararası belgelerde tanımlandığı şekilde insanlığa karşı suç işleyenler,
2. Politik olmayan önemli bir suçu mülteci başvurusunun yapıldığı ülke dışında işleyenler,
3. Birleşmiş Milletler'in ilkelerine ve amaçlarına aykırı eylemlerde bulunanlar. Bu kişiler Sözleşme kapsamı dışında bırakılmışlardır.

TÜRKİYE’DE İLTİCA HUKUKU

Türkiye, coğrafi konumu itibarıyla tarihin her döneminde hedef ülke yahut transit ülke olarak göçe maruz kalmıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne taraf olan Türkiye, yukarıda da ifade edildiği gibi Sözleşme’yi ve 1967 Protokolü’nü coğrafi sınırlama uyarınca uygulamakta, sadece Avrupa’dan gelenleri mülteci olarak kabul etmekte ve Avrupa dışından gelenleri ise “şartlı mülteci” olarak adlandırmaktadır. Türkiye mülteciliğe ilişkin işlemlerini ise Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile işbirliği içerisinde yürütmektedir.

Başka bir deyişle Türkiye, Avrupa ülkeleri dışından gelen sığınmacılara mülteci statüsü tanımamakta, Sözleşme hükümlerine göre mülteci statüsü niteliklerini taşıyan kişileri “şartlı mülteci” olarak tanımlamakta ve üçüncü bir ülkeye yerleştirilene dek uluslararası koruma sağlamaktadır.²²

Sözleşme’nin imzalandığı tarihten bu yana uygulanan bu coğrafi kısıtlama, konumu gereği fakir güney ve doğu ile zengin kuzey ve batı arasında bir köprü vazifesi gören Türkiye’nin bir geçiş ülkesi olmasını ve yoğun bir göç trafiğine maruz kalmasını engelleyememektedir. Bu coğrafi sınırlama, esasen bir devlet olarak Türkiye’nin iltica talebinde bulunanlara yönelik hukuki sorumluluğunun belirlenmesinde önem taşımaktadır.

22. İlerleyen bölümlerde daha detaylı olarak anlatılacağı üzere YUKK öncesi bu kişiler “sığınmacı” olarak adlandırılmaktaydılar.

Coğrafi sınırlamanın kaldırılması tartışmalarında ise, Türkiye'nin temel çekingenliğini maruz kaldığı bu yoğun göç dalgasının oluşturduğu külfet teşkil etmektedir. Türkiye 1970'li yılların sonlarında tırmanmaya başlayan ve dünya konjonktürünü değiştirecek bir nitelik taşıyan toplu nüfus hareketlerinden oldukça etkilenmiş; İran devrimi, İran-İrak savaşı, Yugoslavya'nın bölünmesi, Bulgaristandan sınır dışılar, Körfez krizi, Kosova'daki olaylar ve Ahıska Türklerinin sürgün edilmesi gibi gelişmeler sonucunda 1 milyondan fazla kişi Türkiye'ye gelmiştir. "İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı"nda Türkiye'nin coğrafi kısıtlamayı içtenlikle kaldırmak istediği belirtilmekte ancak her zaman yoğun nüfus hareketlerine sahne olan Türkiye'nin tek başına iltica, sığınma ve düzensiz göç konularının üstesinden gelmesinin beklenmemesi gerektiği de ifade edilmektedir. Ayrıca coğrafi konumu nedeniyle Türkiye'nin toplu nüfus akınına maruz kaldığı hallerde eşit sorumluluk ilkesi uyarınca diğer devletlerin –özellikle AB üyesi devletlerin– bireysel yahut ortaklaşa olarak BMMYK veya diğer uluslararası kuruluşlarla işbirliği içinde gereken önlemleri alarak ilk sığınma ülkesi olan Türkiye'nin yükünün eşit bir biçimde paylaşılmasını sağlaması gerektiği belirtilmiştir. Bu nedenle, coğrafi kısıtlamanın kaldırılabilmesi için Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarına zarar verilmeyecek ve AB'ye katılım aşamasında Türkiye'ye doğrudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesi ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermesi istenmektedir.²³

1951 Cenevre Sözleşmesi ile ilgili olarak Türkiye'nin beyan ettiği birinci husus tarihe ilişkin sınırlamadır. Buna göre Türkiye, yalnızca 1 Ocak 1951 tarihinden önce meydana gelen olaylar sebebiyle mülteci statüsünü tanımıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi, imzalandığı dönemin şartlarının da etkisiyle "1 Ocak 1951 tarihinden önce cereyan eden olaylar" ibaresi gereğince 1967 yılına kadar olan süreçte "zaman sınırlaması" ile uygulanmıştır. Zaman kısıtlamasına ilişkin bu kayıt uyarınca 1 Ocak 1951 tarihinden sonra gerçekleşen olaylar sebebiyle mülteci statüsü talep edilmesi mümkün olmamakta idi. Türkiye tarafından 1968 yılında onaylanan²⁴ 1951 Cenevre Sözleşmesi ek 1967 Protokolü ile "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar" ve "söz konusu olaylar sonucunda" ifadeleri Sözleşme metninden

23. "İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı: İltica ve Göç Mevzuatı", (Ankara: Şubat 2005), s. 46-49.

24. RG 5.8.1968/12968.

çıkarılmıştır. “New York Protokolü” olarak da adlandırılan 1967 Protokolü’nün yürürlüğe girmesinden sonra zaman sınırlaması olmaksızın 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin hükümleri, mülteci tanımının kapsamına giren bütün kişilere uygulanmaya başlanmıştır.

Türkiye’nin, 1951 Cenevre Sözleşmesi’yle ilgili ikinci beyanı, Sözleşme’nin hiçbir hükmünün Türkiye’de Türk vatandaşlarına verilen haklardan daha fazlasını mültecilere verdiği şeklinde yorumlanamayacağına ilişkindir.

Türkiye’nin, 1951 Cenevre Sözleşmesi ile ilgili üçüncü beyanı ise “coğrafi sınırlama” ile ilgilidir. 1967 Protokolü’ne taraf olurken de Türkiye coğrafi sınırlamayı devam ettirdiğini beyan etmiştir. Sözleşme’nin 1B(1) maddesi taraf olacak devletlere iki şık sunmaktadır. Buna göre aşağıdakilerden biri sebebiyle mülteci olanlara Sözleşme’yi nasıl uygulayacaklarını devletler tercih edecektir. (a) şıkkına göre “1 Ocak 1951 öncesinde Avrupa’da cereyan eden olaylar” sebebiyle, (b) şıkkına göre ise “1 Ocak 1951 öncesinde Avrupa’da veya başka yerlerde cereyan eden olaylar” sebebiyle mülteci olanlara Sözleşme uygulanacaktır. Bu maddeye uygun olarak Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin uygulama alanını (a) şıkkı olarak belirlemiş ve bunu daha sonra da değiştirmemiştir. Buna göre, Türkiye, sadece Avrupa ülkelerinden gelenlere mülteci statüsünü tanımaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi’ni yalnızca Kongo, Madagaskar, Monako ve Türkiye coğrafi kısıtlamayla uygulamaktadır.²⁵ Bu dört devlet dışında, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ni coğrafi sınırlama ile onaylayan devletler, daha sonra coğrafi sınırlamayı kaldırmışlardır. Avrupa Birliği başta olmak üzere diğer Batılı ülkeler, Türkiye’nin, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne koyduğu coğrafi sınırlamayı kaldırmasını ve Avrupa dışından gelen kişilere de mülteci muamelesi yapmasını talep etmektedirler.

Türkiye’nin 1951 Sözleşmesi’ni coğrafi kısıtlama ile uyguluyor olması nedeniyle Türkiye, Avrupa dışından gelen kişilere, “mülteci” (*refugee*) statüsü tanıtmamaktadır. Bunun yerine Sözleşme hükümlerine göre mülteci statüsü kriterlerini taşıyan ancak Avrupa’dan gelmeyen kişileri “şartlı mülteci” (*conditional refugee*) olarak tanımlamaktadır.

25. “States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and 1967 Protocol”, UNHCR, <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>, (Erişim tarihi 31 Aralık 2014).

YUKK ÖNCESİ DÖNEMDE TÜRKİYE'DE İLTİCA HUKUKU UYGULAMASI

Türkiye Cumhuriyeti'nde, mülteci ve sığınmacılar konusunda ilk genel düzenleyici hukuki belge, 14 Haziran 1934 tarih ve 2510 sayılı İskan Kanunu'dur. Kanun, Türkiye'ye yapılacak sığınma ve göç hareketleri ile ülke içine yönelik iskan ve yapıldığı tarih de dikkate alınınca aynı zamanda ortak bir ulus inşa etme siyaseti bağlamında sosyal ve siyasi nitelik taşıyan, mecburi iskan ile ilgilidir. Ayrıca Yabancıların İkamet ve Seyahati Hakkında Kanun²⁶ mültecilerin Türk hukuku bakımından yabancı statüsünde olmaları nedeniyle mültecileri etkileyen düzenlemeleri de barındırmaktadır. Özellikle 19, 20, 21 ve 22. maddeleri yabancıların genel güvenlik ve "siyasi-idari icaplara aykırı" sayılan kişilerin sınır dışı edilmesi ile ilgili düzenlemeler içermekte ve zaman zaman dava konusu olabilmektedir. Benzer şekilde Pasaport Kanunu²⁷ da, Türkiye'ye giriş yapacak kişiler ile ilgili ve kamu güvenliği veya benzeri nedenlerle yabancıların sınır dışı edilmesi gibi konular açısından mültecilere ilişkin düzenlemeler içermektedir.²⁸

1990'lı yılların başında Türkiye'nin komşu ülkelerinde tırmanan huzursuzluklar neticesinde artan bireysel ve toplu sığınma vakaları nedeniyle Bakanlar Kurulu kararıyla, 30 Kasım 1994'te *Resmi Gazete*'de yayımlanan ve kısaca "1994 Yönetmeliği" olarak anılan "Türkiye'ye İltica Eden Veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar Ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", mevzuattaki boşluğu doldurmak ve idari-yasal çözümler oluşturmak amacıyla çıkarılmıştır. 1994 yılında kabul edilen Yönetmelik, hem bireysel sığınma hem de toplu sığınma olayları karşısında devletin takınacağı tutum ve sığınmacılara sağlanacak hakları düzenlemektedir. 1994 Yönetmeliği doğrudan sığınma olaylarına ilişkin ilk genel düzenleyici belge niteliğindedir. Bununla birlikte Yönetmelik'in dayandığı bir kanunun bulunmadığına da işaret etmek gerekir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun (YUKK) yürürlüğe girmesinden önce 1994 Yönetmeliği çerçevesinde karşılaşılan problemlerin başında, esasen uluslararası hukuk bakımından "sığınmacı-mülteci" statüsünün kazanılması için gerekli şartları haiz olmasına rağmen, ülkeye yasa dışı giriş yapmış olması nedeniyle

26. Kanun No: 5683, *Resmi Gazete*, 24.07.1950 – 7564.

27. Kanun No: 5682, Kabul Tarihi: 15/7/1950, *Resmi Gazete*, 24.07.1950 – 7564.

28. Ersan Barkın, "1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, (2014/1), s. 350.

zamanında yetkili makama başvurmayarak iç hukuku ihlal eden kişiler gelmekteydi. 1994 Yönetmeliği 4. maddesinde bu konuya düzenleme getirmiş ve ülkeye hem yasal hem de yasa dışı giriş yapanların giriş yaptıkları yer valiliğine 10 gün içinde başvurması öngörülmüş akabinde bu süre “makul” süreye çıkarılmıştır.²⁹

Mültecilerin sığındıkları ülkeye yasa dışı yollardan giriş yapmış olmaları esasen içinde buldukları şartlar dikkate alındığında oldukça sık rastlanan bir durumdur. Ayrıca ülkeye giriş yapan herkesin o ülkedeki mültecilere ilişkin hukuku ve prosedürleri bilmeleri ya da usulüne uygun şekilde davranmaları beklenemez. Bu bakış açısı ışığında 1951 Cenevre Sözleşmesi de 31. maddesinde ilgili ülkelere yasa dışı yollardan giriş yapmış kişilere veya yasal giriş yaptığı halde sonradan ülkede bulunması yasa dışı hale gelmiş kişilere ceza verilmeyeceği hususunu hüküm altına almıştır.

Türk mevzuatının gelişiminde AİHM kararları da etkili olmuştur. İltica hakkı AİHS’de doğrudan düzenlenmiş bir hak olmamasına rağmen mahkeme yorum yoluyla 3. madde kapsamında bu alanda da bir koruma mekanizması geliştirmiştir. Böylece AİHS bakımından ihlal oluşturabilecek durumlar kıstas alınarak kişilerin sınır dışı edilmeleri engellenmekte, sınır dışı işleminin gerçekleştiği durumlarda ise ihlal olduğuna hükmedilmektedir. Bu noktada en önemli ve yol gösterici kararlardan biri Jabari v. Türkiye kararıdır.³⁰ Bu kararda Mahkeme Türkiye’deki sığınma prosedürünü, özellikle idari aşamayı incelemiş ve hem mevzuatın yetersiz olması hem de uygulamanın tatmin edici olmaması gerekçeleriyle 3 ve 13. maddelere aykırılık tespit etmiştir.

Türkiye’nin elli yılı aşkın süredir süregelen AB üyesi olma hedefinde en önemli koşullardan birini oluşturan Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesi hususu 2000’li yıllardan itibaren daha ciddi ele alınmaya başlanmıştır. Bu bağlamda Türkiye Cumhuriyeti tarafından 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 sayılı *Resmi Gazete*’de ilan edilen “Ulusal Program” yayınlanmıştır. Pek çok konuya ilişkin düzenleme barındıran bu program kapsamında iltica alanı da yer bulmuş ve Türkiye bu konuda 2005 yılına kadar özel bir “İltica Yasası” çıkarılmayı taahhüt etmiştir.

2003 tarihli Ulusal Programda³¹ Türkiye’nin 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü’ne taraf olduğu, Sözleşme’de coğrafi sınırlamayı benimsediği, sı-

29. *Resmi Gazete*, 13.01.1999 – 23582. Yönetmelik’in ilk metninde 5 gün olan süre uzatılmıştır.

30. Jabari v. Turkey, Başvuru No. 40035/98, 11 Temmuz 2000, Final 11 Ekim 2000.

31. 2003 Yılı Türkiye Ulusal Programı: 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 sayılı *Resmi Gazete*’de yayımlanarak yürürlüğe giren “AB Topluluk Müktesebatının Benimsenmesine İlişkin 2003 Yılı Türkiye Ulusal Programı”

nırlama kapsamında olsun ya da olmasın her sığınmacı için geri göndermeme (*non-refoulement*) ilkesinin ciddiyetle gözetildiği belirtilmiştir. Coğrafi sınırlama konusunda ise, Türkiye'nin konumuna vurgu yapılmış ve bu konunun üyelik kapsamında ele alınacağı, bir mülteci akınına teşvik etmeksizin gerekli alt yapı ve mevzuat düzenlemeleri yapılarak ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli sorumluluğu göstermeleri halinde kaldırılabilirliği belirtilmiştir.

Ulusal program kapsamında ayrıca iltica alanında seminerler düzenlenmesi, İçişleri Bakanlığında ihtisas kurumu oluşturulması, mülteci barındırma merkezleri kurulması, etkin veri tabanlarının oluşturulması, sığınmacılara yönelik eğitim, sağlık, çalışma gibi sosyal hizmetlerin sunulması gibi hususlarda çalışmalar yapılacağı belirtilmiş ve kurumsal bir yapılanma takvimi sunulmuştur.

Bu çalışmalarını takiben Türkiye, iltica ve göç prosedürünün AB müktesebatına uyumu çalışmalarını yürütmek amacıyla AB 2002 Mali İşbirliği Programı kapsamında Danimarka ve İngiltere Konsorsiyumu ile birlikte İltica-Göç Twinning Projesi'ni³² 8 Mart 2004 tarihinde uygulamaya başlamıştır. Bu projede elde edilen sonuçlar ve tavsiyelerin hayata geçirilmesi için ilgili Bakanlık, kurum ve kuruluş yetkililerinden oluşan "İltica-Göç Eylem Planı Görev Gücü" kurulmuştur ve 2004 yılının Aralık ayında "İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı" hazırlanmıştır. Bu eylem planı, temelde Türk iltica, göç ve yabancılar mevzuatı ile idari sistemini AB müktesebatı ile uyumlu hale getirmeyi amaçlamıştır. Ayrıca farklı yasalarda dağınık bir biçimde düzenlenmiş bulunan göç ve ilticaya ilişkin hükümlerin de bir yasa altında toplanması hedeflenmiştir.³³

Ulusal Eylem Planında yazılı hedefler doğrultusunda yapılan önemli bir çalışma 1994 Yönetmeliği'nin değiştirilmesi olmuştur.³⁴ Bu Yönetmelik ile uygulamada çokça eleştirilen 10 günlük başvuru süresi kaldırılmış, bunun yerine başvuruların "gecikmeden" ve "makul olan en kısa süre içerisinde" yapılması öngörülmüş ve böylece net bir süre belirlemek yerine duruma daha uygun nitelikte bir kavram olan "makul süre" kavramını mevzuatımıza girmiştir.

32. TR02-JH-03 Asylum- Migration Twinning Project.

33. Lami Bertan Tokuzlu, Ed. Philippe Fargues, "Turkey: The Legal Dimensions of Migration, The Demographic and Economic Dimension of Migration, Mediterranean Migration 2005 Report, Cooperation Project on the Social Integration of Immigrants, Migration and the Movement of Persons Financed by the European Commission" *MEDA Programme*, s. 340.

34. Bu yönetmelik değişikliği Bakanlar Kurulu'nun 2006/9938 karar sayısı ile 16.01.2006 tarihinde kabul edilmiş, *Resmî Gazete*'nin 27.01.2006 tarihli nüshasında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA KANUNU

Türkiye'de İltica Hukuku alanında ilk yasal düzenleme 4 Nisan 2013 tarihinde kabul edilen 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'dur (YUKK). 1. maddeye göre Kanun'un amacı, yabancıların Türkiye'ye girişleri, Türkiye'de kalışları ve Türkiye'den çıkışları ile Türkiye'den korunma talep eden yabancılara sağlanacak koruma olarak belirlenmiştir. Bu Kanun kapsamında da "Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar" ölçüt alınmaktadır ve bu bağlamda coğrafi kısıtlama hala devam etmektedir.³⁵ Bu Kanun ile İçişleri Bakanlığına bağlı "Göç İdaresi Genel Müdürlüğü" kurulmuştur.³⁶ Ayrıca en önemli değişikliklerden biri sığınmacı kavramı yerine "şartlı mülteci" kavramı getirilmiş olmasıdır.³⁷ Bu düzenleme ile şartlı mültecilerin üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de kalmalarına izin verileceği kararlaştırılmıştır. Kanun ile uluslararası hukukta mevcut olan geri gönderme yasağı Türk hukukuna da girmiştir. Buna göre: "Bu Kanun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez".³⁸

YUKK uluslararası korumayı "mülteci", "şartlı mülteci" ve "ikincil koruma" statüleri olarak üçe ayırmakta ancak akabinde "geçici koruma" durumunu da ekleyerek kategorileri aslında dörde yükseltmektedir.

Mülteci, Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korkan kişi olarak tanımlanmıştır.³⁹ Bu tanım, 1951 Cenevre Sözleşmesi'yle uyumludur.

Şartlı mülteci, Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı haklı zulüm korkusu yaşayan kişidir.⁴⁰ Şartlı mültecilerin üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de kalmalarına izin verileceği hükme bağlanmıştır.

İkincil Koruma Statüsü ise, mülteci yahut şartlı mülteci kapsamında değerlendirilemeyecek ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdir-

35. YUKK, m. 61.

36. YUKK, m. 1.

37. YUKK, m. 62.

38. YUKK, m. 4.

39. YUKK, m. 61/1

40. YUKK, m. 62.

de ölüm cezasına mahkum olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında ayırım gözetmeyecek şiddet hareketleri yüzünden şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle, menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya yararlanmak istemeyen yabancı veya vatansız kişilere sağlanan bir statü olarak düzenlenmiştir.⁴¹

Geçici Koruma, ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönmeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak Türkiye sınırlarına gelen veya sınırları geçen yabancılara sağlanabilecek korumadır.⁴²

41. YUKK, m. 63.

42. YUKK, m. 91.

SURİYELİLERİN HUKUKSAL KONUMU

BMMYK kayıtlı verilerine göre 2011 yılı bahar aylarından bu yana yaklaşık 3,5 milyon Suriyeli ülkesini terk ederek komşu ülkelere sığınmak mecburiyetinde bırakılmıştır. Bunlardan yaklaşık 1,8 milyonu Türkiye'ye, 1,2 milyonu Lübnan'a, 630 bini Ürdün'e, 250 bini Irak'a ve 140 bini Mısır'a gitmiştir.⁴³ Kayıtlı olmayanlarla birlikte bu rakamların çok daha yüksek olduğu tahmin edilmektedir.

Türkiye'de yaklaşık dört yılda 1,8 milyonu aşan sayıda Suriyeli bulunduğu resmi ağzlardan teyit edilmiştir. Hatta 2015 yılı sonuna kadar bu rakamın 2,5 milyonu bulabileceği de BM Kalkınma Programı Başkanı Helen Clark tarafından ifade edilmiştir.⁴⁴ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerine göre 1,8 milyon Suriyelinin sadece yüzde 14'ü 10 ildeki 25 kampta (barınma merkezi), geri kalan en az 1,5 milyon kişi ise Türkiye'nin neredeyse tamamına yayılmış biçimde kamplar dışında yaşamaktadır.⁴⁵ Kasım 2014'te yayımlanan bir araştırma AFAD ve İçişleri Bakanlığı açıklamalarından derleyerek çeşitli veriler sunmaktadır.⁴⁶ Kamplar dışında en yüksek sayıda Suriyelinin yaşadığı şehir 330 bin kişi ile İs-

43. "Syria Regional Refugee Response", UNHCR, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, (Erişim tarihi 08 Mayıs 2015).

44. Göç İdaresi G.M., [http://beta.interpress.com/\(S\(uvy44paxfsjpus222d104t00\)\)/BasinAyrintiGoster.aspx?IDS=fDyjRcIyX%2BDG6tY2bCZKFA%3D%3D&lm=0&madi=26847&kayitsayisi=1#.VU0T3E0cSM8](http://beta.interpress.com/(S(uvy44paxfsjpus222d104t00))/BasinAyrintiGoster.aspx?IDS=fDyjRcIyX%2BDG6tY2bCZKFA%3D%3D&lm=0&madi=26847&kayitsayisi=1#.VU0T3E0cSM8), (Erişim tarihi 08 Mayıs 2015).

45. Göç İdaresi G.M., www.goc.gov.tr, (Erişim tarihi 01 Haziran 2015).

46. M. Murat Erdoğan, "Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması", Yönetici Özeti & Rapor, Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi- HUGO, (Kasım 2014), <http://www.hugo.hacettepe.edu.tr/HUGORAPORTurkiyedekiSuriyelilerToplumsalKabulUyumKasim2014.pdf>

tanbul'dur. İstanbul'dan sonra 253 bin kişi ile Gaziantep, 240 bin kişi ile Şanlıurfa, 204 bin kişi ile Hatay gelmektedir. Kilis 86 bin, Mardin 78 bin, Adana 61 bin ve Kahramanmaraş 60 bin Suriyeliye ev sahipliği yapmaktadır. Türkiye'nin 11 ilinde ise 10 ila 50 bin arası Suriyeli yaşamaktadır. Türkiye'deki Suriyelilerin yüzde 53'ünden fazlası 18 yaş altındaki çocuk ve gençlerden, yüzde 75'inden fazlası ise özel koruma ihtiyacı içinde bulunan çocuk ve kadınlardan oluşmaktadır. Bununla birlikte Türkiye'de 3,5 yılda doğan Suriyeli bebek sayısının 60 bini aştığı tahmin edilmektedir.⁴⁷

Suriyeliler Türkiye'ye, ülkelerinde yaşanan iç savaş nedeniyle acil bir önlem olarak sığınma amacıyla gelmişlerdir. Türkiye ilk etapta kısa süreli olacağı öngörülen bu geçici durum için gerekli acil tedbirleri almış, yetkililer tarafından "misafir" olarak tanımlanan Suriyelilerin barınak, yiyecek, hijyen gibi temel ihtiyaçları sağlanmıştır.

İlk etapta insani bir durum mülahazası ile gerçekleştirilen bu yardımlar, gelen kişilerin hukuki statüsüne veya sahip oldukları hak ve sorumluluklara bakılmaksızın doğrudan çözüme yönelik olarak sağlanmıştır. Gelinen aşamada ilk mülteci akınından itibaren yaklaşık dört yıl geçmiş ve artık çözüm çabalarının, günü kurtarmaya yönelik adımların ötesine geçmesi gerektiği bir evreye gelinmiştir.

Bu gerçek ışığında Türkiye'nin bir sonraki adımının belirlenmesi için öncelikle Suriyelilerin hukuki statüsünün ve akabinde de Suriyelilere yasal olarak sağlanacak korumanın türünün tespit edilmesi gerekmektedir. Bu tespit, hem Türkiye'nin Suriyelilere karşı yükümlülüklerinin çerçevesinin çizilmesi açısından hem de Suriyelilerin hak ve yükümlülüklerinin belirlenmesi açısından önem taşımaktadır.

Bu konuda kavramsal olarak akla gelebilecek statü "zorunlu göçmen" (*forced migrant*) veya "yerinden edilmiş kişi" (*displaced person*) statüsüdür. Çok genel olarak, insanların doğal yaşam alanlarından gayriiradi bir nedenle koparılımları olarak tanımlanabilecek zorunlu göç olgusu, ulusal ya da uluslararası sistemlerin veya doğal şartlarda yaşanan yapısal bozulmaların bir tezahürüdür. Öyle ki bugün yaşanan zorunlu göç süreçlerinin arkasında yatan sebeplere bakıldığında uluslararası sistem bazlı karışıklıkların (savaşlar, çatışmalar, insan hakkı ihlalleri, kısıtlayıcı ve baskıcı rejimler gibi) ve doğa ortamında gözlemlenen bozulmaların (iklim değişikliği, erozyon, çölleşme, buzulların erimesi gibi) söz konusu süreçleri tetikleyen ana sebepler olduğu görülmektedir.⁴⁸

47. A.g.e.

48. Murat Saraçlı, *Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişiler*, (Adalet Yayınevi, Ankara: 2011), s. 156-57.

Yerinden edilmiş kişi tabiri daha çok buldukları ülke sınırları içerisinde çeşitli ekonomik, sosyal yahut çevresel faktörlere bağlı olarak yer değiştirmek zorunda kalmış insanları tanımlamak için kullanılmaktadır. Bu yer değiştirme, kişilerin iradeleri ile olmamakta; kişiler kendi hükümetleri, yasa dışı güçler yahut kendi vatandaşları tarafından komşu devlet sınırlarına girmeksizin ülke içerisinde yer değiştirmek zorunda bırakılmaktadır.⁴⁹ Bu kişileri tanımlamak için “ülke içinde yerinden edilmiş kişi” (*internally displaced person* ya da kısaca *IDP*) tabiri kullanılmaktadır.

Esasen bir iç hukuk meselesi olarak kabul edilebilecek yerinden edilme olgusunun uluslararası camiayı ilgilendirebilir hale gelmesi, bu olguyu oluşturan hususların güvenlik tehdidi oluşturması nedeniyle göç hareketine dönüşme potansiyeli taşımasıyla gerçekleşir. Böylece zorunlu iç göçün ötesinde sığınmacı ve mülteci kapsamında ele alınacak sorunlar oluşabilecektir.⁵⁰ Ayrıca insan hakları hukukundaki gelişmeler bağlamında tamamen bir devletin içinde gerçekleşmiş olsa bile geniş ve yaygın çaptaki yerinden etmelere uluslararası hukukun kayıtsız kalacağı düşünülmemelidir. Özellikle, içerik ve konumu tartışmalı da olsa, “koruma sorumluluğu” (*responsibility to protect* ya da kısaca *R2P*) tartışmaları bu alanda yol göstericidir. Suriye’de BM verilerine göre 7,5 milyondan fazla kişinin ülke içinde yerinden edildiği rapor edilmektedir. Bunların yarısından çoğu çocuktur. 4,6 milyon Suriyeli de kuşatma altında yaşamakta ve acilen insani yardıma ihtiyaç duymaktadır.⁵¹

Hem bazı akademik çalışmalarda, hem de yetkililer tarafından Türkiye’de bulunan Suriyeliler için “mülteci” kavramının kullanıldığı gözlemlenmektedir. Ancak Türkiye’de bulunan Suriyeliler iltica hukukuna göre mülteci olarak tanımlanamazlar. Daha önce Türkiye’nin mülteci hukukuna ilişkin yasal düzenlemeleri incelenirken belirtildiği üzere Türkiye 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi’ne⁵² taraf olurken, bu Sözleşme’yi coğrafi kısıtlama ile uygulayacağını belirtmiştir. Benzer şekilde Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1967 Protokolü’nü onaylarken de coğrafi sınırlamayı uygulayacağını teyit etmiştir. Türkiye’nin 1951 Cenevre Sözleşmesi’ni coğrafi kısıtlama ile uygulaması sebebiyle mülteci sayılmaya ilişkin tüm diğer kriterler (Sözleşme’de belirlenen

49. Özkan, a.g.e., s. 125.

50. Saraçlı, a.g.e., s. 156-157.

51. “Syrian Arab Republic”, OCHA, <http://syria.unocha.org/>.

52. RG 5.10.1961/10898.

gerekçelerle zulme uğrama korkusu, yabancı ülkede bulunma ve kendi devletinin korumasından yararlanamama gibi) yerine gelmiş olsa da Avrupa dışından gelmeleri nedeniyle Suriyelilerin mülteci olarak tanımlanması mümkün değildir.

Avrupa dışından gelen ve sığınma talep edenlerin tabi olduğu hukuki rejim, Türk hukukunda 2013 yılına kadar “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” adı verilen ve uygulamada 1994 Yönetmeliği olarak adlandırılan bir yönetmelik ile düzenlenmiştir. Ancak 2013 yılında kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile göç alanında özel bir mevzuat hazırlanmıştır.

1994 Yönetmeliği ile, Türkiye’ye tek başına iltica eden veya başka ülkelere iltica etmek üzere ülkeden ikamet izni talep eden yabancılar ile topluca iltica veya sığınma amacıyla sınırlara gelen yabancılara ve olabilecek nüfus hareketlerine uygulanacak usul ve esasların tespiti ile görevli kuruluşların belirlenmesi amaçlanmıştır. Bu Yönetmelik kapsamında Avrupa’dan gelenler “mülteci”, Avrupa dışından gelenler ise “sığınmacı” olarak kabul edilmiştir. Başka bir deyişle Avrupa dışından gelen mülteciler “sığınmacı” olarak adlandırılmaktadır. Sığınmacılara, 1994 Yönetmeliği uyarınca, güvenli üçüncü ülke (*safe third country*) bulununcaya kadar Türkiye’de kalmaları için geçici ikamet izni verilmektedir. YUKK ise 1994 Yönetmeliği’nde sığınmacı olarak ifade edilen Avrupa dışından gelen mültecilik kriterlerini taşıyan kişilere ilişkin olarak “şartlı mülteci” kavramını kullanmaktadır.⁵³

YUKK “ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak” kişilere “ikincil koruma” (*subsidiary protection*) verileceğini hükme bağlamaktadır.⁵⁴ Ancak bu statünün tanınması için statü belirleme işlemlerinin gerçekleşmesi gerekmektedir. Çok sayıda, aniden ve kitlesel olarak Türkiye’ye Suriyelilerin girişi gerçekleştiği için statü belirleme sürecinin (*status determination process*) işletilemeyeceği pratik bir sorun olarak ortadadır.

Tüm bu kavramsal tartışmalar devam ederken, yayımlanan “Geçici Koruma Yönetmeliği” tartışmaları nihayete erdirmiş bulunmaktadır.⁵⁵ Bu Yönetmelik’in

53. YUKK, m. 62.

54. YUKK, m. 63(1)(c).

55. 6458 sayılı İçişleri Bakanlığının 13.08.2014 tarihli ve 8027 sayılı yazısı üzerine, 04.04.2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 91. maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 13.10.2014 tarihinde kararlaştırılan ve 22 Ekim 2014 tarih ve 2014/6883 Karar sayılı *Resmî Gazete*’de yayımlanan Yönetmelik.

1. maddesinde amacının ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma amacıyla kitlesel olarak Türkiye sınırlarına gelen veya sınırları geçen yabancılardan 6458 sayılı YUKK 91. madde gereğince uluslararası koruma talebi, bireysel olarak değerlendirmeye alınamayanlara sağlanabilecek geçici koruma işlemlerinin usul ve esasları ile bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışında yapılacak işlemleri, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirleri ve ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliği ile ilgili hususların düzenlenmesi olduğunu belirtmiştir.

ULUSLARARASI DÜZENLEMELERDE GEÇİCİ KORUMA

“GEÇİCİ KORUMA” KAVRAMININ ANLAMI VE KAPSAMI

İltica Hukukunda görece yeni bir kavram olarak tanımlanabilecek “geçici koruma” (*temporary protection*) kavramı öngörülemez ve ivedi nitelikteki bir durum sebebiyle baş gösteren acil akınlar sonucunda göç etmek zorunda kalan kişilerin korunmasını sağlamak üzere geliştirilmiş bir statüyü ifade etmektedir. Başka bir deyişle, ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ülkesine geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak gelen yabancılara sağlanan bir koruma türü olarak ifade edilebilir. Geçici korumanın amacı bu kişilerin acilen güvenli bir ortama yerleştirilmelerini sağlamak ve başta geri gönderilmeme ilkesi olmak üzere temel insan haklarını güvence altına almaktır.

Geçici koruma statüsünün belli hallerde sağlanan tamamlayıcı korumadan farklı olduğunun bu noktada ifade edilmesi gerekmektedir.⁵⁶ Tamamlayıcı koruma, bireysel koruma ihtiyaçları kabul edildikten ve bu ihtiyaçların nitelikleri belirlendikten sonra verilen hukuksal bir statüdür. Tamamlayıcı koruma önlemleri bireylerin uluslararası korumaya ihtiyaç duyup duymadıklarının kişi bazında ve özel olarak değerlendirilmesi sonucu sağlanan bir koruma türüdür. Öte yandan geçici koruma ise, menşe ülkedeki koşullar nedeniyle meydana gelen uluslararası koruma ihtiyacının bireysel olarak değil, grup bazında incelenmesini esas almak-

56. “The International Protection of Refugees: Complementary Forms of Protection”, UNHCR, (April 2001), Geneva, s. 6.

tadır. Zira durum gereği kişi bazında inceleme yapmak zaten mümkün değildir. Bu anlamda bu iki kavramın farklılaştığının dikkate alınması gerekmektedir.

İlk örnekleri 1970'lerin ortasında Asya'da uygulanan bu yöntem ile, iç savaş ve benzeri büyük çaplı şiddet sonucu yerinden edilen kişilere kalıcı çözümler bulunana dek koruma sağlanması hedeflenmiştir. Geçici koruma kavramı özellikle 1990'lı yıllarda patlak veren Kosova krizinin ardından Avrupa'nın gündemine gelmiştir.⁵⁷ 1991'de eski Yugoslavya'da ortaya çıkan iç savaş sonrasında Hırvatistan ve Slovenya'nın da bağımsızlıklarını ilan etmesinin akabinde II. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da yaşanan en büyük mülteci krizi baş göstermiştir. Hemen ardından 1992 yılında Bosna Hersek'in bağımsızlığını ilan etmesiyle Doğu Bosna'daki Boşnak ve Hırvat nüfusun yüzde 95'i yaşadığı yerleri terk etmek zorunda kalmıştır. 1992 yılı Haziran ayı sonu verilerine göre bir milyon insan evlerinden kaçmıştır.⁵⁸

Avrupa'da yaşanan Kosova kriziyle eş zamanlı olarak I. Körfez Savaşı nedeniyle Türkiye'ye Kuzey Irak'tan gelen sığınmacı akını da, kitlesel sığınma kapsamında değerlendirilmiş ve geçici koruma konusunu gündeme getirmiştir. Nispeten yeni bir uygulama olan geçici korumanın kuralları, şartları ve sınırları evrensel kurallarla belirlenmediği için, kitlesel akına maruz kalan ülkeler kendi şartlarında ve kendi yorumlarıyla bu statüyü belirlemekte ve bu statünün sığınmacılara sağladığı haklar yahut ilgili ülkeye fiilen de olsa yüklediği sorumluluklar, iç ve dış etmenlere bağlı olarak yerine getirilmektedir.⁵⁹ Bu beklenmedik mülteci akınları, AB ülkeleri içerisinde iltica stratejisinin gözden geçirilmesine neden olmuştur. Bugüne kadarki dönemde genellikle bireysel başvuru ile gelen ve kendilerine mülteci statüsü tanınmış olan kişilerin, sığındıkları ülkede herhangi bir süre sınırlaması olmaksızın kalabilecekleri kabul edilmekte iken, 1991 ve sonraki dönemde görülen ve kitlesel nitelik arz eden bu sığınmacı akını karşısında Avrupa ülkeleri yeni bir strateji oluşturmuşlardır. Bu anlayışla Avrupa ülkeleri eski Yugoslavya'dan kaçan insanlara geçici bir koruma sağlanması ve menşe ülkelerindeki savaş sona erdikten sonra da ülkelerine geri gönderilmeleri şeklinde bir sığınma anlayışı belirlemiştir. Bu aşamada bazı devletler savaşa yakın yerlerde "güvenli bölgeler" kurma şeklinde farklı bir yöntem izlemeyi tercih etmiş ve "menşe ülkenin herhangi bir

57. Karoline Kerber, "Temporary Protection in the European Union: A Chronology", *Georgetown Immigration Law Journal*, 14/1, (1999), s. 35-50, s. 38.

58. Mehmet Özcan, *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku-Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*, (USAK Yayınları, Ankara: 2005), s. 102.

59. Joan Fitzpatrick, "Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime", *94 American Journal of International Law (AJIL)*, 279, (2000), s. 281 ve Çiçekli, a.g.e., s. 118.

yerinde” koruma ve yardım sağlanması ve “yerinden edilmiş kişilerin evlerine en yakın güvenli yerlerde kalmalarına yardım edilmesi” şeklinde çözümler üretmeye çalışmışlardır.⁶⁰ Ancak 1995 yılında Bosnalı Sırpların Srebrenitsa ve Zepadaki sözde güvenli bölgelerde yaptıkları katliamlar, bu bölgelerde istenilen güvenliğin sağlanamadığını göstermiştir.⁶¹

Bu dönemde AB üyesi devletler tarafından tedbir niteliğindeki bir başka uygulama da savaşın başlamasıyla birlikte mülteci kaynağı olarak gördükleri ülkelere yönelik vize uygulaması başlatmalarıdır. 1992 yılının ortalarından itibaren tüm AB ülkeleri Bosna Hersek vatandaşlarına vize uygulamaya başlamış, ancak yaşanan iç savaşın getirdiği yıkım karşısında vize uygulaması mülteci akınını durdurmaya yetmemiş, savaştan kaçan insanlar sığınma başvurusu yapmaya devam etmişlerdir.⁶² Lübnan da sayının bir milyonu aşmasını gerekçe göstererek Suriyelilere vize uygulayacağını açıklamıştır.⁶³

Başlangıçta bazı Avrupa devletleri tarafından çatışmalardan kaçan insanları korumak için uygulanan bu yöntem, yaygın çatışma ve insan hakları ihlalleri yaşanan bölgelerden kaçan tüm insanlara –bireysel statü belirlemesi olmaksızın– koruma verilmesini öngörmektedir. Geçici korumaya ilişkin net düzenlemeler, esasen uluslararası metinlerden çok Avrupa Birliği uygulamasına dayanmaktadır. Geçici koruma statüsü ile silahlı çatışma, yaygın şiddet ya da sistematik veya yaygın insan hakları ihlalleri nedeniyle kitlesel olarak ülkelerinden kaçan kişilere, geçici koruma kapsamında istisnai nitelikte olağanüstü hal koşullarında ve sınırlı bir süre için çözüm bulunmuş olmaktadır.⁶⁴

AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMASINDA GEÇİCİ KORUMA

1990’lı yıllarda eski Yugoslavya ve Kosova’da yaşanan iç savaş sonucunda Avrupa Birliği’nin sınırlarına yapılan toplu nüfus hareketlerine cevap verebilmek ihtiyacı, mevcut düzenlemeler dışında yeni bir yaklaşıma ihtiyaç duyulması, Avrupa Birliği ülkelerini bu konuda çalışmaya sevk etmiştir.⁶⁵ Bu tarihe kadar her ülke kendi uygulamasını oluşturmuş ve kendi ülke sınırları için münferit çözümler üretmişlerdir.

60. Özcan, a.g.e., s. 103.

61. Dünya Mültecilerinin Durumu, BMMYK, s. 167-168 (aktaran Özcan, a.g.e., s. 103.)

62. Özcan, a.g.e., s. 103.

63. *Sabah*, 4 Ocak 2015.

64. Goodwin-Gill & McAdam, 2007, s. 340.

65. “Home Affairs”, European Commission, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection/index_en.htm, (Erişim Tarihi 03 Ağustos 2012).

Geçici koruma politikasının esasen eski Yugoslavya'dan kaçan insanları korumak için bazı Avrupalı devletler tarafından uygulanan bir ara çözüm olduğu söylenebilir.

Ancak bu konuda bağlayıcı uluslararası metinlerde herhangi bir düzenleme olmaması nedeniyle, her bir üye ülke bu kitlesel akın karşısında farklı uygulamalar yapmayı tercih etmiştir. Sığınmacıların neredeyse yarısından fazlasının Almanya'ya gelmiş olması ve kalanlarında başta Avusturya olmak üzere belli ülkelere yoğunlaşmış olmaları nedeniyle, yükün paylaşımının sağlanması ve yeknesak bir uygulama için üçüncü sütun bağlamında genel bir çalışma yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır.⁶⁶ Bu ihtiyaca cevap verebilmek için, 1992 yılında Edinburgh Avrupa Zirvesi'nde "Çatışmalar Sonucu Yerlerinden Edilmiş Kişiler Hakkında Sonuç Kararı"⁶⁷ kabul edilmiştir. Bu karar kapsamında AB üyesi ülkeler "doğrudan" eski Yugoslavya'dan gelen, çatışma ve insan hakları ihlalleri nedeniyle geri dönmeleri mümkün olmayan kişilere geçici koruma sağlamak konusunda hazır olduklarını ifade etmişlerdir. Bir yıl sonra 1993 yılında gerçekleşen Kopenhag Zirvesi'nde ise, ülkelerin sorumluluk alanları biraz daha genişletilmiş ve "Eski Yugoslavya'dan Gelen ve Özellikle Savunmasız ve Acı Çeken İnsanların Kabulü için Ortak Kılavuz İlkeler Konusunda Karar" almışlardır.⁶⁸ Bu karar bağlamında "savunmasız kişiler" in kimler olduğu tartışılmış ve savaş mahkumları, yaşamları ya da vücut bütünlükleri tehdit altında olanlar, ciddi şekilde hasta olanlar ve ağır cinsel tacize maruz kalan kişiler savunmasız kişiler olarak kabul edilmişlerdir. Ancak bu kararlarda ilticaya diğerlerinden fazla maruz kalan ülkelerin külfet paylaşımına ilişkin herhangi bir karar alınamamış olması ciddi bir eksiklik oluşturmuştur.

25 Eylül 1995 tarihinde "Yerinden Edilmiş Kişilerin Geçici Olarak Kabul Edilme ve İkametleri Hakkında Yük Paylaşımı ile İlgili Konsey İlke Kararı"⁶⁹ üye ülkelerce kabul edilmiştir. Yaklaşık 1 yıl sonra da bu metnin devamı olarak sayılabilecek "Yerinden Edilmiş Kişilerin Geçici Olarak Kabul Edilme ve İkametleri Hakkında Yük Paylaşımı ile İlgili bir Uyarı ve Acil Durum Prosedürüne Dair Konsey Kararı"⁷⁰ kabul edilmiştir.

66. Ingrid Boccardi, "Europe and Refugees, Towards an EU Asylum Policy", *Kluwer Law International*, (Lahey: 2002), s. 111 (aktaran Özcan, a.g.e., s. 104)

67. European Council, Council Press Release, 10518/92 (Press 230).

68. Council Press Release, 548/93 (Press 132).

69. Council Resolution 95/C 262/01 of 25 Eylül 1995 on "Burden-Sharing With Regard to The Admission and Residence of Displaced Persons on a Temporary Basis", *Official Journal*, C. 262 (07 Ekim 1995), s. 10.

70. Council Decision 96/198/JAI of 4 Mart 1996 on "An Alert And Emergency Procedure For Burden-Sharing With Regard to The Admission and Residence of Displaced Persons on a Temporary Basis", *Official Journal*, L 63 of 13.03.1996, s. 1.

Bu Karar'ın 1. maddesinin (a) bendinde, geçici koruma sağlanması gereken kişiler belirlenmiştir.⁷¹ Buna göre geçici koruma statüsü, silahlı çatışma ya da iç savaş halleri nedeniyle ülkesini terk eden kişiler ve sığınan üye ülkenin uygun şartlar altında geçici olarak kabul etmeye hazır olduğu kişiler için uygulanacaktır.

Bu Karar bağlamında 1. madde (b) bendinde iki istisnai hüküm getirilmektedir. İstisnalardan ilki barışa karşı suç, savaş suçu ya da insanlık suçu işlemiş olan veya üye devletlerden biri tarafından geçici olarak kabul edilmeden önce siyasi içerikli olmayan ciddi bir suç işlemiş olan kişilere karşı geçici koruma sağlanamayacak olmasıdır. Zaman bakımından getirilmiş olan ve Karar'ın 7. maddesinde düzenlenmiş olan ikinci istisnaya göre ise, Karar'ın kabul edildiği Eylül 1995 tarihinden önce üye ülkelere kabul edilmiş olan yerinden edilmiş kişiler için bu kurallar uygulanamayacaktır.⁷²

Karar doğrudan külfet paylaşımına ilişkin düzenlemeler de içermektedir. Karar'ın 4. maddesine göre Konsey, bir kriz ortamı nedeniyle yerinden edilmiş kişilerin geçici kabulü ve ikameti dolayısıyla oluşan yükün dayanışma ruhuyla ve dengeli bir biçimde paylaşılabilmesini kabul etmektedir. Yük paylaşımı yapılırken ülkelerin kitlesel sığınmaya neden olan krizin önlenmesi ve çözülmesi için gerçekleştirilen operasyonlarda, BM Güvenlik Konseyi veya AGİT tarafından oluşturulan misyonlarda askeri kaynak temin edilmesi, tehdit altında bulunan kişilere yerel koruma sağlanması ve insani yardımda bulunulmasına yaptığı katkılar ve bir ülkenin yerinden edilmiş kişileri kabul edebilme kapasitesini etkileyebilecek ekonomik, sosyal ve siyasi faktörlerin tamamının göz önüne alınması ve bu veriler ışığında paylaşımın adil bir biçimde yapılması sağlanmalıdır.

Konsey 1996 yılında "Yerinden Edilmiş Kişilerin Geçici Olarak Kabul Edilme ve İkametleri Hakkında Yük Paylaşımı ile İlgili bir Uyarı ve Acil Durum Prosedürüne Dair Konsey Kararı" adı altında acil durumlarda işletilecek prosedürü ele alan bir Karar yayımlamıştır. Avrupa Birliği Anlaşması'nın K (3)(a) maddesi uyarınca çıkarılan bu Karar ile 25 Eylül 1995 tarihli Konsey İlke Kararı'nda açıklanan ilkelerin acil müdahale gerektiren hallerde etkin bir biçimde uygulanması için bu Karara eklemelerin yapılması ihtiyacının baş göstermesi üzerine acil bir uyarı ve durum prosedürü getirilmiştir.⁷³

71. Karoline Kerber, "Temporary Protection: An Assessment of the Harmonization Policies of European Union Member States", *International Journal of Refugee Law*, c. 9, s. 3, (1997), ss. 453-471, s. 457.

72. Özcan, a.g.e., s. 102.

73. Council Decision 96/198/JAI of 4 Mart 1996 on "An Alert and Emergency Procedure For Burden-Sharing With Regard to the Admission and Residence of Displaced Persons on a Temporary Basis", *Official Journal L 63* of 13.03.1996.

Bu iki Karar ile üye devletler geçici koruma konusunda bir düzenleme getirmeye çalışsa da yeknesak bir uygulamadan söz etmek mümkün olamamıştır. 1999 yılında AB Konseyi tarafından Tampere'de gerçekleştirilen toplantıda, kitlesel akın halinde yerinden edilmiş kişilere sağlanacak geçici korumayla ilgili olarak üye devletlerin farklı uygulamaları arasında yeknesaklığın sağlanması gerekliliği dile getirilmiştir. Eski Yugoslavya'nın dağılması esnasında yaşanan deneyimlerin ardından, AB'nin üçüncü ülkelerden gelen ve geldikleri ülkeye geri dönemeyecek durumda olan yerinden edilmiş kişilere ve bunun dışında uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilere sağlanacak geçici korumanın şartlarının ve kapsamının ne olacağını belirlemek için Amsterdam Antlaşması ile AB'nin gündemine gelmiştir. Sonrasında da ülkeler arasındaki farklı uygulamaları ortadan kaldırmak ve artık ciddi bir seviyeye gelmiş bu ihtiyaca cevap vermek üzere, 20 Temmuz 2001 tarihinde de AB içinde "Yerinden Edilmiş Kişilerin Kitlesel Akını Halinde Sağlanacak Geçici Korumanın Asgari Standartları ve Bu Kişilerin Kabul Edilmesi ve Kabulün Sonuçlarının Üstlenilmesi Konusunda Üye Devletler Arasında Bir Gayret Dengesinin Sağlanmasına İlişkin Önlemler Hakkında Yönerge"⁷⁴ (Geçici Koruma Yönergesi-*Temporary Protection Directive*) kabul edilmiştir.⁷⁵ Böylece AB Hukukunda doğrudan geçici korumaya ilişkin bir yasal dayanak oluşturulmuştur. Bu yönergeyle birlikte, AB kurumlarınca harekete geçirilen istisnai bir mekanizma oluşturulmakta ve sığınma konusunda adil yük paylaşımını hedefleyen bağlayıcı bir geçici sığınma sistemi kurulmuş olmaktadır.⁷⁶

Yönerge'nin 1. maddesi amaçları şöyle sıralamaktadır:

1. Geçici koruma sağlamak için gerekli minimum standartları belirlemek,
2. Yerinden edilmiş kişileri kabul eden üye devletlerin gösterecekleri çabaları dengelemek.

Yine aynı madde Yönerge'nin uygulama kapsamını, üçüncü ülkelerden kitlesel olarak gelen ve menşe ülkelerine geri dönemeyen yerinden edilmiş kişiler olarak belirlemektedir.

Olağan bir sığınma sistemi ile Yönerge'de öngörülen sığınma sistemi arasındaki farkı, "kitlesel sığınma" kavramı teşkil etmektedir.⁷⁷ Yönerge çerçevesinde

74. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member states in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L212 7.8.2001 s. 12-23.

75. Yönerge için: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>, (Erişim tarihi 05 Ağustos 2014).

76. Nuria Arenas, "The Concept of Mass Influx of Displaced Persons' in the European Directive Establishing the Temporary Protection", *European Journal of Migration and Law*, c. 7, (2005), s. 437.

77. Arenas, s. 437.

geçici korumanın işlerlik kazanabilmesi için Birlik kurumlarının kitlesel bir yereinden edilmenin varlığını kabul etmeleri gerekmektedir.⁷⁸ Başka bir deyişle bu düzenleme bireyler tarafından doğrudan talep edilebilecek yeni bir sığınma hakkı tanımamaktadır. Bu noktada geçici korumanın doğru tanımlanabilmesi için kitlesel akın kavramının doğru anlaşılması gerekmektedir.

KİTLESEL AKIN KAVRAMI VE GEÇİCİ KORUMA

Kitlesel akın (*mass influx*), iltica ve sığınma hukuku bakımından tüm ülkeleri ilgilendiren bir konu olmasına rağmen, ilticaya ilişkin en temel metinler olarak sayılabilecek 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde ve 1967 Protokolü'nde belirlenmiş bir tanıma sahip bulunmamaktadır. Öte yandan, 1967 tarihli Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisi'nde de kitlesel sığınma kavramından bahsedilmiş olmasına rağmen herhangi bir tanım yapılmamaktadır.⁷⁹

Geçici koruma politikasına ilişkin bir diğer uluslararası belge ise 1994 yılında BMMYK tarafından yayınlanan rapordur.⁸⁰ Söz konusu raporda eski Yugoslavya örneğinden yola çıkarak tanımlanan geçici koruma politikasının temel özellikleri belirlenmiştir. Bu bağlamda geçici koruma statüsünde bulunan kişilerin sığınma talep ettikleri ülkeye kabul, menşe ülkeye geri gönderilmeme ve temel nitelikteki insan haklarına saygılı olunmasını talep etme hakları olduğu belirtilmiştir. Böylece, BMMYK Yürütme Kurulu'nun 1981 yılında çıkardığı 22 numaralı kararında belirlenmiş ve uluslararası alanda kabul edilmiş olan, geçici koruma kapsamında bulunan kişilere insani standartlarla uyum içinde muamele edilmesi ve geldikleri ülkede şartlar düzeldiği zaman kendi ülkelerine geri dönebilmelerini de içeren hakların tanındığı görülmektedir.

2001'de kaleme alınan BMMYK'nın kitlesel sığınmalara ilişkin metninde ise kitlesel sığınma kavramı, hem devletlerin ciddi sayıda mülteci ile karşılaştığı aşamayayı hem de çok sayıda mülteci nüfusuna ev sahipliği yaptığı süreci ifade eden bir kavram olarak kullanılmaktadır.⁸¹

2001 tarihli bu istişaresinde BMMYK, kitlesel sığınma olgusunun varlığı belirlenirken sadece sayısal verilerin dikkate alınmasının doğru olmayacağını, kitle-

78. Geçici Koruma Yönergesi, m. 5(1).

79. UN Declaration on Territorial Asylum, (14 Aralık 1967), UNGA Resolution No. 2312 (XXII), m. 3(2)

80. Rapor için: "Note on Temporary Protection in a Broader Context", UNHCR, (1 Ocak 1994), Erişim tarihi 23 Ekim 2014, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b32514.html>.

81. "Mechanisms of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations", *Global Consultations on International Protection*, , UN Document EC/GC/01/7, (19 Şubat 2001).

sel sığınmanın varlığını iddia eden devletin kaynaklarına göre bir değerlendirme yapılması gerektiğini ifade etmektedir. BMMYK'ye göre, eğer sığınmaya ev sahipliği yapacak olan devlet, kaynakları itibarıyla normal usullerle bireysel başvuruları değerlendirerek bireysel statü belirleyebiliyorsa bu durumda kitlesel sığınma durumundan bahsedilemeyecektir.⁸²

Kitlesel sığınmanın varlığının nasıl tespit edileceği sorusuna ise, "Kitlesel Akın Hallerinde Uluslararası İşbirliği ve Yük ve Sorumluluk Paylaşımı Konusunda BMMYK İcra Komitesi Tarafından Verilen 2004 Tarihli Karar"⁸³ cevap vermektedir. İlgili Karar'a göre kitlesel sığınma şartları şu şekildedir:

1. Uluslararası bir sınıra ulaşan insan sayısının önemli sayıda olması,
2. Bu varışın hızlı bir sürede gerçekleşmesi,
3. Özellikle olağanüstü bu halin devam ettiği süre boyunca ev sahibi ülkenin bu sayıda kişiyi barındırma kapasitesinin yetersiz olması,
4. Bireysel sığınma usullerinin bu sayıdaki sığınmacı ile ilgilenmekte yetersiz olması.

Doktrinde Kerber, "kitlesel sığınma" tanımını çerçevesinde kitlesel bir sığınma hareketinden bahsedebilmek için a) belirli bir ülke ya da bölgeden gelme, b) gelen insan sayısının çokluğu ve c) sığınma olayının ani olması şeklinde üç unsurun bulunması gerektiğini belirtmektedir.⁸⁴ Dolayısıyla kitlesel sığınma; akının aniden hızlı bir biçimde ve ciddi sayıda olduğu ve bu nitelikleri nedeniyle de bireysel mülteci statüsü belirleme usullerinin uygulanmasının mümkün olmadığı ve ev sahibi ülkenin kurum ve kaynakları üzerinde ciddi yük oluşturduğu durumlarda söz konusudur.⁸⁵ AB uygulamasında kitlesel sığınmanın varlığı konusunda mutlak bir sayı öngörülmemekte, her bir olayda bu hususun takdiri Avrupa Konseyi'ne bırakılmaktadır.⁸⁶ Yine, sığınmacı sayısında aşamalı ve yavaş bir şekilde meydana gelen artış kitlesel sığınma olarak değerlendirilmemektedir. BMMYK, hangi nüfus hareketlerinin kitlesel sığınma olduğunun belirlenmesinde, aynı menşeli ülkeden kısa bir zaman dilimi içerisinde önemli sayıda insan topluluğunun bir ülkeye ulaşması gerektiğinin altını çizmektedir.⁸⁷

Kitlesel sığınmanın ne olduğu tespit edildikten sonra "geçici korumaya" ilişkin bir tanımlama yapmak daha kolay olacaktır. Ancak yukarıda adı geçen mün-

82. "Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework", UNHCR (2001), UN Document EC/GC/01/4, para. 14.

83. "Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations", *Executive Committee Conclusion*, No. 100 (LV) – 2004, EXCOM Conclusions, (8 Ekim 2004), para. (a).

84. Karoline Kerber, "The Temporary Protection Directive", *European Journal of Migration and Law*, 4: 202, ss. 193-214, s. 196-197.

85. Goodwin-Gill & McAdam, a.g.e., s. 335.

86. Geçici Koruma Yönergesi, m. 5.

87. BMMYK'nin bu konudaki görüşü için bkz. "Summary Observations of the UNHCR on the Commission Proposal" of 26 Eylül 2000, Council Document No. 11629/00, ASILE 44, s. 13.

ferit düzenlemelere rağmen, geçici koruma kavramının derli toplu bir biçimde ilk tanımına AB Geçici Koruma Yönergesi'nde⁸⁸ rastlanmaktadır. Yönerge 2 (d) maddesinde kitlesel akın, "belli bir ülkeden veya coğrafi bölgeden gelen büyük sayıda yerinden edilmiş kişiler" olarak tanımlanmıştır.

Bu tanımlamada ilk sözü geçen "yerinden edilmiş kişi" (*displaced person*) terimi, "menşei ülkelerini ya da bölgelerini terk etmek zorunda kalmış ya da özellikle uluslararası örgütlerden gelen talep üzerine tahliye edilmiş ve devam eden koşullar nedeniyle o ülkeye güvenli ve kalıcı koşullar altında dönemeyen, Cenevre Sözleşmesi'nin 1(A) maddesi ya da uluslararası koruma sağlayan başka uluslararası belgeler kapsamına giren üçüncü ülke vatandaşları ya da vatansız kişiler" olarak tanımlanmaktadır.⁸⁹ Yerinden edilmiş kişiler terimi, özellikle silahlı çatışma ya da yaygın şiddetten kaçan kişiler ile sistematik ve genel insan hakları ihlallerine maruz kalan ya da maruz kalma konusunda ciddi risk altında olan kişileri kapsamına almaktadır.⁹⁰

Geçici koruma kararının AB kurumları bağlamında nasıl bir yol izlenerek alınacağı hususu da Yönerge'de düzenlenmiştir. Buna göre kitlesel sığınmaya bağlı geçici koruma kararı verilebilmesi için Komisyonun resen ya da bir üye devletin talebi üzerine hazırlayacağı teklifin Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla uygun görülmesi gerekmektedir.⁹¹ Komisyonun yapacağı öneride;

- Geçici korumanın uygulanacağı somut insan grubunun tanımı,
- Geçici korumanın yürürlüğe gireceği tarih,
- Yerinden edilmiş kişilerin hareket ölçeğinin tahmini,
- Ağırlama kapasiteleri hakkında üye devletlerden alınan bilgiler,
- Komisyon, BMMYK ve ilgili diğer uluslararası örgütlerden alınan bilgiler gibi hususların yer alması gerektiği ifade edilmektedir.⁹² Başka bir deyişle Konsey kararı, kim, ne zaman ve ne kadar sorularına cevap verecek netlikte olmalıdır.⁹³

Geçici koruma kararının hukuki niteliği de bu noktada incelenmelidir. Yönerge'de geçici koruma kararının, geçici korumadan yararlananlar lehine üye

88. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member states in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L212 7.8.2001, paragraph 3-7, s. 12.

89. Yönerge, m. 2(c).

90. Yönerge, m. 2(c).

91. Geçici Koruma Yönergesi, m. 5(1).

92. Geçici Koruma Yönergesi, m. 5(2).

93. Arenas, a.g.e., 2005, ss. 447.

devletler üzerinde yükümlülükler doğurduğu belirtilmiştir.⁹⁴ Yönerge'nin haklar yerine yükümlülükler kavramını tercih etmesi önemlidir. Doktrinde bu kelime tercihinin yani hak yerine yükümlülük kavramının tercihinin, üye devletlerin uluslararası alanda geçici korumadan yararlanan kişilere belirli minimum muameleleri yapmaktan sorumlu olduğu, ancak bunun bireyler açısından talep edilebilecek subjektif haklar doğurmadığı anlamına geldiği ileri sürülmektedir.⁹⁵ Bu yükümlülükler arasında; ikamet izinleri, vize, bilgi ve geri kabul, kayıt ve veri koruma, konaklama ve konut, sosyal yardım ve sağlık yardımı, öğretim ve aile birleşimi ile refakatsiz çocuklarla ilgili hükümler bulunmaktadır. Yönerge'ye göre, geçici korumadan yararlanacak kişiler, iltica başvurusu yapanlar ile 1951 Sözleşmesi mültecileri arasında bir konuma sahiptirler.⁹⁶

Yönerge'de, sığınma sisteminin kitlesel sığınma akınlarıyla baş etme kapasitesi ile geçici koruma usulünün devreye girmesi arasında bir bağlantı kurulmaktadır.⁹⁷ Geçici korumanın kitlesel akınlarda uygulanan istisnai bir usul olduğu ve özellikle halihazırdaki sığınma sisteminin etkin işleyişine zarar vermeksizin bir sığınma akını ile baş edilmesinin mümkün olamayacağı durumlarda devreye gireceği belirtilmektedir.⁹⁸ Yönerge'nin 3(1)maddesi de geçici korumanın Cenevre Sözleşmesi'nde korunan mülteci statüsü tanıma hükümlerine zarar vermeyeceğini teyit etmektedir.

Bu noktada doktrinde bazı akademisyenlerin, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin sınırlara yapılacak toplu nüfus hareketleri ile ilgili düzenlemelere yer vermiş olsa da geçici koruma politikasına ilişkin açıkça bir düzenleme öngörmediğinden hareketle geçici koruma politikasının Sözleşme'deki bir boşluğu doldurduğunu iddia ettiklerini de belirtmek gerekir.⁹⁹

Yönerge'nin düzenlediği konulara bakıldığında ise, temel olarak geçici koruma statüsünden yararlanan kişilerin oturma ve çalışma izinleri, sağlık ve eğitim hizmetleri gibi hakları sayılmakta, geçici korumanın ne kadar sürebileceği söylenmekte ve üye devletler arasında "yük" paylaşımı, dayanışma ve geçici koruma politikalarında bir uyumlulaştırma hedeflendiği ifade edilebilmektedir.

94. Kerber, a.g.e., s. 201-206.

95. Kerber, a.g.e., s. 201.

96. Durieux & Hurwitz, a.g.e., s. 149. (Aktaran Çiçekli, a.g.e., s. 123).

97. Arenas, a.g.e., ss. 440-442.

98. Geçici Koruma Yönergesi, m. 2(a).

99. Joan Fitzpatrick, "Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime", *94 American Journal of International Law*, (2000), s. 281.

Geçici korumanın uygulanmasında üye devletlerin geri göndermemeye ilişkin temel insan haklarına ve diğer temel hak ve özgürlüklere saygılı davranacakları ifade edilmektedir.¹⁰⁰ Yönerge'nin önsözünde de üye devletlerin mültecilere karşı başta 1951 Cenevre Sözleşmesi olmak üzere uluslararası hukuktan doğan yükümlülüklerine bağlı kalacakları teyit edilmektedir.¹⁰¹ Yönerge'nin 17(1) maddesi geçici korumadan yararlanacak kişilerin herhangi bir zamanda sığınma başvurusunda bulunabileceğini düzenlemektedir. Ancak bu başvurunun ne kadar süre içerisinde inceleneceği ile ilgili herhangi bir yükümlülük bulunmamaktadır.

Bu Yönerge uyarınca geçici koruma statüsü verilecek kişiler şöyledir:

1. Silahlı çatışmadan veya yaygın şiddetten kaçanlar,
2. Sistematik ve genel insan hakları ihlalleri mağduru olan ve ciddi risk altında bulunanlar.

AB Konseyi tarafından hazırlanan bu Yönerge, geçici koruma süresini, Yönerge'de belirtilen sebeplerle sona erdirilmedikçe 1 yıl olarak belirlemiştir. Ayrıca ihtiyaç duyulması halinde, bu sürenin 6 aylık sürelerle en az 1 yıl daha uzatılabileceği de hükme bağlanmıştır.¹⁰² Geçici koruma statüsü biten kişilerin gönüllü geri dönüşlerinin (*voluntary return*) sağlanması esastır. Ancak kişinin gönüllü olarak geri dönmek istemediği hallerde üye devletin, onu ülkesine geri göndermek için gerekli tedbirleri alabileceği de Yönerge'de belirtilmiştir.¹⁰³ Öte yandan Geçici Koruma Yönergesi'nin 28. maddesinde, AB üyesi devletlerin hangi hallerde kişiyi geçici korumanın kapsamı dışında tutacağı da sayılmıştır. Buna göre uluslararası belgelerde tanımladığı şekilde barışa karşı suç veya savaş suçu veya insanlığa karşı suç işleyenler, üye devlet tarafından kabul edilmeden önce siyasi olmayan ağır suç işleyenler, Birleşmiş Milletler'in amaçlarına ve ilkelerine karşı suç işleyenler, bulunduğu üye devletin güvenliği için tehlike oluşturanlar geçici korumadan yararlanamayacaklardır.

Geçici koruma kararı, öngörülen maksimum süre sona erdiğinde ya da geçici koruma kararının alınmasına koşut bir usulle sona erdirilebilmektedir.¹⁰⁴ AB çapında geçici koruma rejiminin sona ermesi halinde, üye devletin kendi hukuku-

100. Geçici Koruma Yönergesi, m. 3(2).

101. Geçici Koruma Yönergesi, Önsöz, 10. Bent.

102. Geçici Koruma Yönergesi, md. 4.

103. Geçici Koruma Yönergesi, md. 21-22; Nuray Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (Tasarısı)*, (İstanbul: 2012), s. 118-120.

104. Geçici Koruma Yönergesi, m. 6(1)(a) ve 6(1)(b).

nun öngördüğü geçici koruma rejimi geçerliliğini devam ettirebilecektir.¹⁰⁵

Sonuç itibarıyla geçici koruma, sığınan kişilerin uluslararası korunma ihtiyaçlarının karşılanmasında pragmatik ve tamamlayıcı bir araç olarak değerlendirilmektedir.¹⁰⁶ Bu bağlamda geçici koruma, kitlesel sığınma durumlarında bireysel statü belirleme usullerine başvurulmaksızın, varışta (*prima facie*) ya da grup temelinde statü vermek suretiyle acil koruma ihtiyacını karşılamaktadır.¹⁰⁷ Ayrıca geçici koruma kavramı, ülkeye kabul, temel insan hakları ve geri gönderilmeme ilkesine uyma gibi temel koruma unsurlarını da barındırmaktadır.¹⁰⁸ Geçici koruma durumunda en uygun çözüm şartlar müsait olduğunda menşe ülkeye geri dönüş olarak kabul edilmektedir.¹⁰⁹ Kapsamlı bir uluslararası koruma ihtiyacının parçası olan geçici koruma önlemleri aynı zamanda yük paylaşımını ve uluslararası dayanışmayı da gerektirmektedir.¹¹⁰

105. Geçici Koruma Yönergesi, m. 20-22.

106. UN General Assembly, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Forty- Fifth Session, Note on International Protection, A/AC.96/830, (7 Eylül 1994), para. 45-51.

107. UN General Assembly, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Forty- Fifth Session, Note on International Protection, A/AC.96/830, (7 Eylül 1994), para. 46.

108. A.g.e., para. 48.

109. A.g.e., para. 50.

110. A.g.e., para. 51.

TÜRKİYE UYGULAMASINDA GEÇİCİ KORUMA

YUKK ÖNCESİ KİTLESEL SİĞINMA VE GEÇİCİ KORUMA

Türkiye, coğrafi konumu nedeniyle tarihi boyunca göçe maruz kalmış bir ülkedir. Bu göç rotası üzerinde zaman zaman hedef ülke iken çoğunlukla asıl hedefe varmak için geçilmesi gereken transit bir ülke olarak kullanılmıştır. Osmanlı İmparatorluğu dönemindeki akınlar bir kenara bırakılacak olursa, Cumhuriyet tarihinde üç önemli kitlesel sığınma olayının dikkat çektiği söylenebilir:¹¹¹

1. Bulgaristanlı soydaşların 1950-51 yıllarındaki kitlesel sığınmaları,
2. Bulgaristanlı soydaşların 1989 yılındaki kitlesel sığınmaları ve
3. Iraklı sığınmacıların 1988 ve 1991'deki kitlesel sığınma olaylarıdır.

Bunların dışında, 1992 yılından sonra eski Yugoslavya'dan tahminen 20 bin civarında Bosnalı Müslümanın Türkiye'den sığınma istedikleri BMMYK raporlarında yer almaktadır.¹¹² Bu kişilere “geçici koruma” sağlanmış ve Kırklareli’nde bulunan bir kampta ve ülkenin diğer bölgelerinde konaklamışlardır.¹¹³

111. Kemal Kirişçi, “Zorunlu Göç ve Türkiye, Sığınmacı, Mülteci ve Göç konularına İlişkin Türkiye’deki Yargı Kararları”, (BMMYK ve Boğaziçi Vakfı, Ankara: 2000), s. 57-62.

112. “The State of World Refugees”, UNHCR, (Oxford University Press, New York: 1995), s. 249.

113. Kemal Kirişçi, “Türkiye Coğrafi Kısıtlamayı Kaldırıyor mu? Türkiye’de Kasım 1994 Sığınma Yönetmeliği”, *Sığınmacı ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD)*, Yayın No. 2, (1996), s. 6.

İç hukuk bakımından kitlesel sığınma kavramına ve geçici korumayla ilgili hükümlere 1994 tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliği'nde¹¹⁴ rastlanmaktadır. Bu Yönetmelik, özellikle Körfez Savaşı sırasında yaşanan kitlesel sığınma olaylarında tecrübe edilen hususlar göz önüne alınarak kaleme alınmıştır. Yönetmelik'in kapsamına şu dört kategori girmektedir:

1. Münferiden iltica etmek isteyenler,
2. Başka ülkelere iltica etmek üzere ikamet izni talep eden yabancılar,
3. Topluca iltica veya sığınma amacıyla ülke sınırlarına gelen ya da ülke sınırlarını geçen yabancılar,
4. Olası nüfus hareketleri.

Yönetmelik'in üçüncü ve dördüncü bölümünde düzenlenen son iki kategori kitlesel sığınma konusu ile ilgilidir.

Ülke sınırlarını geçme eğilimi gösteren toplu nüfus hareketlerinin, uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülükler saklı kalmak koşuluyla ve aksine bir siyasi karar alınmadıkça sınırda durdurulmasının ve sığınmacıların sınırı geçmelerinin önlenmesinin esas olduğu ifade edilmektedir.¹¹⁵ Güvenli bölgeye kabulün sığınma kavramının temel gereklerinden biri olduğu dikkate alındığında, bu hükmün uluslararası mülteci hukuku standartları ile uyumlu olmadığı ileri sürülebilecek olsa da,¹¹⁶ maddede uluslararası hukuk yükümlülüklerine yapılan atfın, başta geri gönderilmeme ilkesi olmak üzere genel olarak uluslararası hukuktan doğan yükümlülükleri gözettiği söylenebilir.

Ülke sınırlarına topluca gelen veya sınırları topluca geçen mülteci ve sığınmacıların ülkeye kabul edilmeleri halinde yapılacak işlemler ve alınacak tedbirler Yönetmelik'in 4. bölümde düzenlenmiştir. Herhangi bir surette sınırı geçen mülteci veya sığınmacıların, öncelikli olarak askeri makamlar tarafından silahtan arındırılması gerektiği ifade edilmektedir.¹¹⁷ Daha sonra kişilerin kimlik tespitinin yapılarak, muharip yabancı ordu mensupları ve sivillerin birbirinden ayrılması ve sivillerin kurulacak kamplara gönderilmek üzere ilgili polis veya jandarma

114. 94/6169 sayılı 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", 30.11.1994 tarih ve 22127 sayılı *Resmi Gazete*'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 1994 Yönetmeliği'nin bazı maddelerini değiştiren 27.01.2006 tarih ve 2006/9938 sayılı Yönetmelik *Resmi Gazete*'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. (RG. 27.01.2006- 26062)

115. 1994 Yönetmeliği, m. 8.

116. Bu konuda BMMYK Yürütme Komitesininin 1981 tarih ve 22 (XXXII) sayılı kararı yol gösterici ilkeler içermektedir.

117. 1994 Yönetmeliği, m. 9.

makamlarına teslim edilmesi gerektiği de hükme bağlanmıştır.¹¹⁸ Muharip yabancı ordu mensupları hakkında ise 4104 sayılı “Muharip Yabancı Ordu Mensuplarından Türkiye’ye İltica Edenler Hakkında Kanun”¹¹⁹ hükümleri uygulanacaktır.

Yönetmelik’in 26. maddesi, toplu sığınma arayanların, kriz veya silahlı çatışma bittikten sonra uyruğunda buldukları devlete dönmelerini öngörmektedir. Açıkça ifade edilmese bile, bu madde, Yönetmelik’in kitlesel sığınmanın içinde yer alan kişilere sadece “geçici koruma” sağlama amacını taşıdığını göstermektedir.¹²⁰ Yine benzer bir şekilde, 28. maddede geçici oturma izni almış olanların makul bir süre içinde kendilerine üçüncü ülke bulamadıkları takdirde, oturma izinlerinin uzatılmayabileceği ve ülkeyi terk etmelerinin istenebileceği ifade edilmektedir.

YUKK SONRASI GEÇİCİ KORUMA

Türkiye “açık kapı politikası” sonucunda kabul ettiği Suriyelilere geçici koruma statüsü vererek bu kişileri Suriye’de durum normale dönene kadar “misafir” konumunda barındırmış ve geri göndermemiştir.¹²¹ Daha önce de ifade edildiği üzere, geçici koruma ani ve sınırlara yönelik toplu nüfus hareketlerinde izlenen bir acil durum politikasıdır ve daha uzun soluklu bir çözüm bulununcaya kadar bir ara çözüm niteliği taşımaktadır.¹²² Geçici koruma statüsü verilen kişilerin her türlü ihtiyaçları, kabul eden devlet tarafından karşılanmaktadır.

Geçici koruma, kitlesel akın durumunda sağlanmaktadır ve Türk hukukunda geçici koruma, kanun düzeyinde ilk defa “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” (YUKK) ile düzenlenmiştir. YUKK “geçici koruma”yı 91. maddesinde ayrıca düzenlemiş ve yasal bir zemine oturtmuştur. Bu maddeye 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. Görüldüğü üzere bu korumanın sağlanıp sağlanmaması hususunda Kanun takdir yetkisi tanımaktadır. Diğer bir deyişle diğer koruma statülerinin sağlanması emredilirken, geçici koruma “sağlanabilir” deni-

118. 1994 Yönetmeliği, m. 9.

119. Bkz. 11.08.1941-4104, R.G. 15.08.1941-4887, Ayrıca bkz. Tefik Odman, “Mülteci Hukuku”, *AÜ SBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları*, No. 15, (1995), s. 203-214.

120. Kemal Kirişçi, “Türkiye Coğrafi Kısıtlamayı Kaldırıyor mu? Türkiye’de Kasım 1994 Sığınma Yönetmeliği”, *Sığınmacı ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD)*, Yayın No. 2, (1996), s. 13.

121. “Ülkemize Sığınan Suriye Vatandaşlarının Barındıkları Çadırkentler Hakkında İnceleme Raporu”, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/belge/24_donem_3_yasama_yili_faaliyet_raporu.pdf, (Erişim tarihi 05 Mayıs 2015).

122. Joan Fitzpatrick, “Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime”, *The American Journal of International Law*. 94. no. 2 (2000), s. 279-306.

lererek bir zorunluluk öngörülmemektedir. Bununla birlikte uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerle riayet etme ilkesi göz önüne alındığında, bu takdir yetkisinin ancak uluslararası hukuka uygun olarak kullanılması gerekir.

Geçici koruma, sadece kitlesel olaylarda sağlanmaktadır. Geçici koruma sağlanması için yabancıların aşağıdaki koşullarda olmaları gerekir:

1. Kitlesel olarak ülkeden ayrılmaya zorlanmış olmaları,
2. Ayrıldıkları ülkeye geri dönememeleri,
3. Acil ve geçici koruma ihtiyacı içinde olmaları.

Her ne kadar geçici koruma bu madde ile yasal bir altyapıya kavuşmuş olsa da, ayrıntılı düzenleme ve uygulama için yönetmelik çıkarılması öngörülmüştür.¹²³ Bu yönetmelik de 22 Ekim 2014 tarihinde “Geçici Koruma Yönetmeliği” olarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.¹²⁴ Böylece Suriye’den kitlesel olarak ülkeye giriş yapan kişilerin hukuki statüleri yanında haklar ve sorumlulukları da detaylı olarak düzenlenmiş bulunmaktadır.

Geçici Koruma Yönetmeliği’ne göre kitlesel akınlara gelen yahut bireysel olarak ülkeye giriş yapmış olsa dahi kitlesel akına neden olan olay sonucunda gelen kişiler, geçici koruma kapsamında sayılacaktır. 17. madde uyarınca geçici koruma kapsamında herhangi bir coğrafi kısıtlama da getirilmemiş, aksine acil ve geçici koruma bulmak amacıyla ülkenin hem kara sınırlarına hem de karasularına gelen kişilerin Yönetmelik kapsamında sayılacağı hüküm altına alınmıştır.¹²⁵

Öte yandan, her ne kadar bu Yönetmelik Suriye iç savaşı sonrası oluşan atmosferde hazırlanmış olsa da uygulama alanı Suriyeliler ile sınırlı değildir. Dolayısıyla hangi ülkeden geliyor olurlarsa olsunlar, kitlesel akınlara gelen kişiler bakımından bu Yönetmelik uygulama alanı bulabilecektir. Yönetmelik metninin de bu mülahazalar ışığında son derece genel bir biçimde kaleme alındığı gözlemlenmektedir. Nitekim yalnızca geçici 1. maddede Suriyeliler ifadesine yer verilmiş ve 28 Nisan 2011 tarihinden itibaren Suriye’de meydana gelen olaylar neticesinde kitlesel olarak veya bireysel olarak Türkiye sınırlarına gelen veya sınırları geçen Suriye vatandaşları ile vatansızlar ve mültecilerin geçici koruma altına alınacağı düzenlenmiştir. Bu kişiler bakımından bireysel uluslararası koruma talepleri işleme konmayacaktır. Ancak, kişi bu tarihten önce ülkeye giriş yapmışsa ve uluslararası koruma talebinde bulunmuşsa geçici ko-

123. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, m. 91 (2)

124. 2014/6883 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile 22.10.2014 tarih ve 29153 sayılı *Resmî Gazete*’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

125. Nuray Ekşi, “Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi”, *İstanbul Barosu Dergisi*, C. 88, S. 6, (2014), s. 71.

rumadan faydalanması mümkün olabilecektir. Eğer kişinin böyle bir talebi yoksa ve iltica başvurusunda bulunmuşsa bu durumda kişiye şartlı mülteci statüsü verilip verilemeyeceği kişisel bazda değerlendirilebilecektir. Bir başka husus da Suriyeli olmayan kişilerin giriş yapması halinde nasıl bir prosedür izleneceğidir. Geçici 1. madde düzenlemesine göre, Suriye'den Türkiye'ye giriş yapan üçüncü ülke vatandaşı olan bu kişilerin genel hükümlere göre Türkiye'den çıkış işlemleri yapılacağı belirlenmiştir.¹²⁶

Bu noktada AB Geçici Koruma Yönergesi düzenlemesinin aksine, Geçici Koruma Yönetmeliği'nde, geçici korumanın süresine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemesi, değerlendirilmesi gereken bir husustur. AB Yönergesi geçici koruma süresini 1 yıl olarak öngörmekte ve bu sürenin 1 yıl uzatılabileceğini hükme bağlamaktadır. Ancak Geçici Koruma Yönetmeliği'nde herhangi bir süre belirtilmemektedir. Yalnızca 10. maddede Bakanlar Kurulu kararında süre öngörülebileceği belirtilmiştir. Doktrinde sürenin düzenlenmemiş olması eleştirilse de, bazı akademisyenler 6. maddede düzenlenen geri gönderme yasağı ile birlikte yapılacak bir değerlendirme neticesinde, bu düzenlemenin daha isabetli olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca Yönetmelik'in 11. maddesi uyarınca geçici koruma sona erse dahi geçici korunanların zaten bireysel iltica talebinde bulunma hakkına sahip oldukları yahut YUKK uyarınca Türkiye'de kalmalarına izin verildiği, hatta koşullarını taşıdıkları statülerin toplu olarak verilmesinin de kabul edildiği hususlarına dikkat çekmektedirler.¹²⁷

Yönetmelik "Kitlel Akın" kavramına 3 (1) maddesinde yer vermiş ve AB Geçici Koruma Yönergesi¹²⁸ 2 (d) maddesindeki düzenlemeye uygun bir tanımlama yapmıştır. Bu düzenlemede, aynı ülkeden veya coğrafi bölgeden kısa bir süre içerisinde ve çok sayıda gerçekleşen ve söz konusu sayının fazlalığı nedeniyle bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemlerinin uygulanabilir olmadığı durumlar ifade edilmektedir. Bu düzenleme ışığında, geçici korumanın ilk şartı kitlel akınla veya kitlel akına neden olan olay nedeniyle bireysel olarak ülkeye giriş yapmak olarak belirlenebilir. Bir diğer şart geçici korunanların bireysel koruma (şartlı mülteci, ikincil koruma gibi) dışında tutulması iken, sonuncu şart da Bakanlar Kurulu tarafından bir geçici koruma kararı alınmasıdır.¹²⁹

126. Ekşi, "Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi", a.g.e., s. 72.

127. A.g.e., s. 83.

128. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member states in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L212 7.8.2001, para. 3-7, s. 12.

129. Ekşi, "Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi", a.g.e., s. 72-73.

GEÇİCİ KORUMA STATÜSÜNÜN VERİLMEMESİ VE SONA ERDİRİLMESİ

Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 8. maddesi geçici korumadan yararlanamayacak kişileri belirlemiştir. Bu düzenlemeye göre; savaş suçu, barışa karşı veya insanlığa karşı suç işleyenler, BM'nin genel ilkeleriyle bağdaşmayacak suçları işleyenler veya bu suçlara iştirak edenler, ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış olup da bu faaliyetlerini kalıcı olarak sonlandırmayanlar, terör eylemlerinde bulunan veya bu eylemlere iştirak edenler, ciddi bir suçtan mahkum olan ve durumları toplum açısından tehdit oluşturanlar, milli güvenlik ve kamu düzeni açısından tehlike oluşturanlar, hapis cezası gerektiren bir suçu ülkesinde işleyip de bu suçun cezasını çekmemek için bulunduğu ülkeyi terk edenler ve devlet güvenliği aleyhine suç işleyenler geçici korumadan faydalanamayacaklardır.

Öte yandan sağlanan geçici koruma Suriyeliler bakımından da bazı hallerde sona erdirilebilir. İlk olarak, tıpkı geçici koruma kararı verilmesi usulünde olduğu gibi, Yönetmelik'in 11. maddesine göre geçici koruma bir bütün olarak Bakanlar Kurulu kararıyla sona erdirilebilir. Ayrıca, geçici koruma süresinin sona ermesi de geçici korumayı sona erdiren bir sebep teşkil etmektedir.

Bu genel sebepler dışında, 12. maddede düzenlendiği şekliyle geçici koruma bazı hallerde bireysel olarak da sona ermektedir. Buna göre geçici korunanların kendi istekleriyle ülkeden ayrılmaları, üçüncü bir ülkenin korumasından faydalanmaları, üçüncü bir ülkeye insani nedenler veya yeniden yerleştirme kapsamında kabul edilmeleri ya da üçüncü bir ülkeye çıkış yapmaları veya kişinin ölümü hallerinde geçici koruma bireysel olarak sona erecektir. Ayrıca 12. maddenin 2. paragrafında düzenlendiği üzere, yukarıda anıldığı gibi Yönetmelik'in 8. maddesinde anılan nitelikteki yabancılara geçici koruma hata ile sağlanmışsa bu koruma kararları da iptal edilebilecektir. Bu madde genel anlamda Türkiye'nin güvenliğini tehlikeye düşüren Suriyelileri veya Suriye'deki insan hakları ihlallerine ve şiddet olaylarına karışanları tanımlamaktadır.

GEÇİCİ KORUNANLARIN SINIR DIŞI EDİLMESİ

AB Geçici Koruma Yönergesi'ne bakıldığında, "Geçici Korumanın Bitmesinden Sonra Geri Dönüş ve Önlemler" başlığını düzenleyen 5. bölümde 20. maddenin geçici korumanın sona ermesi ile birlikte üye devletlerdeki koruma ve yabancı uyruklular ile ilgili genel mevzuatın geçerli olacağına hükme bağlandığı görülmektedir. Devam eden maddelerde Yönerge'nin asıl muradının gönüllü geri dönüşler olduğu anlaşılmaktadır. Hem 21. hem de 22. maddelerde zorunlu geri dönüş seçeneği sınırlandırılır.

maya çalışılmıştır. Özellikle 22. maddede zorunlu geri dönüşlerin insanlık haysiyetine saygı içerisinde yürütülmesini sağlamak üye devletlere bir ödev olarak yüklenmiştir. 23. maddede ise, sağlık durumları nedeniyle geri dönemeyecek kişilerin, sağlık problemleri devam ettiği sürece sınır dışı edilemeyecekleri hükme bağlanmış iken, 2. paragrafta ise reşit olmayan ve eğitimleri devam eden küçüklerin geçerli okul dönemlerini bitirecek şekilde ikamet koşullarından faydalandırılması hususunda devletlere takdir hakkı tanınmış bulunmaktadır.

Türkiye'deki uygulamaya bakılacak olursa Geçici Koruma Yönetmeliği, geçici korunanların sınır dışı edilmelerine ilişkin özel bir hüküm içermemektedir. Bu durumda belli nedenlerle sınır dışı edilmeleri gündeme gelen geçici korunanların, sınır dışı edilip edilemeyecekleri ve hangi şartlar altında sınır dışı edilebilecekleri hususunun tartışılması gerekmektedir. Öncelikle sınır dışı işleminin kanunla düzenlenmesi gereken bir konu olduğu belirtilmelidir. Zira Anayasanın 16. maddesi uyarınca yabancıların temel hak ve hürriyetlerinin ve dolayısıyla bu hususlara ilişkin sınırlamaların da, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Yönetmelikte geçici korunanların sınır dışı edilmesine ilişkin herhangi bir madde olmaması hususu, doktrinde kimi akademisyenler tarafından farklı değerlendirilmektedir. Ekşi; YUKK'ta genel olarak yabancıların sınır dışı edilmesi ile uluslararası koruma talep eden ya da uluslararası koruma statüsü bulunanların sınır dışı edilmesi sebeplerinin, birbirinden farklı olarak düzenlendiğine dikkat çekmiş ve YUKK'un 3 (1) maddesinin (r) bendinde, uluslararası korumanın, "mülteci", "şartlı mülteci" veya "ikincil koruma" statüsünü ifade ettiğini, ancak geçici korumanın uluslararası koruma türleri arasında (r) bendinde sayılmadığını işaret etmiştir. Benzer biçimde YUKK'un 54. maddesinin (1). fıkrasında, yabancıların sınır dışı edilme sebeplerinin ayrıntılı olarak sayıldığını, ancak YUKK'un 54. maddesinin (2). fıkrasında ise sadece ülke güvenliği için tehlike oluşturduklarına dair ciddi emareler bulunduğu veya kamu düzeni açısından tehlike oluşturan bir suçtan kesin hüküm giymeleri durumunda uluslararası koruma başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler hakkında, sınır dışı etme kararı alınabileceğinin belirtildiğini ve böylece sınır dışı sebeplerinin oldukça azaltıldığını ifade etmektedir. Bu bilgiler ışığında Ekşi, YUKK'un 3 (1). maddesinin (r) bendi düzenlemesi karşısında, geçici korunanların 54. maddenin (1). fıkrası uyarınca mı yoksa (2). fıkrası uyarınca mı sınır dışı edileceği hususunda Yönetmelik'e hüküm konulması gerektiğini belirtmektedir.¹³⁰ Görünen odur ki, bu belirsizlik mevzuat açısından bir düzenleme yapılmadığı takdirde ileride mahkeme içtihatları ile giderilmeye çalışılacaktır.

130. Ekşi, "Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi", a.g.e., s. 84.

GEÇİCİ KORUMA STATÜSÜNÜN SAĞLADIĞI HAKLAR

1951 Cenevre Sözleşmesi mültecilere geri gönderme yasağı yanında pek çok sosyal ve ekonomik hak sağlamaktadır. Bu haklar çoğunlukla vatandaşlar tarafından da kullanılan mülkiyet, çalışma, ikamet, eğitim ve sosyal güvenlik gibi haklardır.¹³¹ Ancak geçici korunanlar bakımından kapsamın ne şekilde belirleneceğine karar verilmesi gerekmektedir. Bosna Hersek ve Kosova'daki krizler sonrası yaşanan süreçte, Avrupa Birliği üye devletleri bu kapsamı Cenevre Sözleşmesi'nden bağımsız olarak değerlendirmeyi tercih etmişler, sürekli oturma izni verilmesinden kaçındıkları gibi, bu kişilere sosyal ve ekonomik haklar sağlamak konusunda herhangi bir uluslararası yükümlülük altına da girmemişlerdir. Bu anlamda devletlerin bu kişilere hak tanıma konusunda geniş bir takdir hakları bulunduğu değerlendirilebilir.¹³²

İnsani bir bakış açısıyla bakıldığında geçici koruma statüsünün Cenevre Sözleşmesi'nin mültecilere tanıdığı haklar olan sağlık hizmetlerinden faydalanma hakkı, çalışma hakkı, aile birleşmesi hakkı ve eğitim hakkı gibi hakların geçici korunanlara da tanınması gerektiği söylenebilir. Ancak kitlesel göç hallerinde gerek sayının çok olması gerekse bu akının çok kısa bir zamanda gerçekleşmesi nedeniyle entegrasyonun sağlanması hem maddi hem de sosyal ve kültürel alanlarda çok ciddi sıkıntı teşkil etmektedir.

131. 1951 Cenevre Sözleşmesi, m. 13-14, 17-18, 21-23.

132. Matthew J. Gibney, "Between Control and Humanitarianism: Temporary Protection in Contemporary Europe", *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 14: 689, (2000), ss. 689-707, s. 697.

Uluslararası hukuk bakımından ve daha geniş bir perspektifte bakıldığında, mültecilik statüsünün doğası gereği ilk olarak tanınması gereken hak güvenli sığınma hakkıdır. Mültecilere sağlanan uluslararası koruma bağlamında ise, çoğu zaman ilk etapta tehlikenin bulunduğu bölgeden uzaklaşarak, güvenli bir bölgeye giriş yapma, başka bir ifadeyle fiziksel güvenlik olarak ifade edilebilecek bu haktan çok daha kapsamlı bir hakkı ifade etmektedir. Mültecilere, sığındıkları ülkede yasal olarak ikamet eden diğer yabancılara sağlananlarla eşit ölçüde ve her bireyin sahip olması gereken temel ihtiyaçları karşılayacak şekilde imkanlar sağlanmalıdır. Böylece, ilk etapta mülteciler yaşama hakkı, işkenceye ve onur kırıcı muamele tabi olmama ve dolaşım özgürlüğü gibi temel haklardan yararlanırlar.

Benzer biçimde, mülteciler de diğer bireyler gibi sosyal ve ekonomik haklardan yararlanacaklardır. Özellikle sağlık hizmetlerinden yararlanma ve mülteci çocuklar için eğitim hakkı mutlaka tanınmalıdır.

1951 Cenevre Sözleşmesi'ne bakıldığında da, mültecilerin genel anlamda şu haklara sahip olduğu kabul edilmektedir: Din özgürlüğü (madde 4), medeni haklardan yararlanma özgürlüğü (madde 12), menkul ve gayrimenkul edinme hakkı (madde 13), fikri ve sınai mülkiyet hakkı (madde 14), dernek hakları (madde 15), mahkemelerde taraf olma hakkı (madde 16), çalışma hakkı (madde 17), tarım, sanayi, sanat ve ticaret sahalarında iş yeri açma ve şirket kurma hakkı (madde 18), ihtisas mesleğini icra etmek hakkı (madde 19), vesika (karne) hakkı (madde 20), mesken edinme hakkı (madde 21), eğitim hakkı (madde 22), sosyal yardım hakkı (madde 23), sosyal sigorta ve çalışma mevzuatından yararlanma hakkı (madde 24).

Geçici koruma bakımından hangi hakların tanınması gerektiği hususunda ise en yol gösterici metin hiç şüphesiz AB Geçici Koruma Yönergesi¹³³ olacaktır.

Metin incelendiğinde devletlere yönelik ilk yükümlülüğün 3. maddenin 2. fıkrasında düzenlendiğini görmekteyiz. Bu maddeye göre, geçici koruma uygulanırken “*devletlerin, temel hak ve özgürlüklere ve geri göndermeme konusundaki yükümlülüklerine saygı içinde hareket edecekleri*” belirtilmektedir. Bu madde uyarınca Yönerge'nin devletlere yönelik asgari taleplerinin bu iki husus olduğu sonucuna varılabilir. Ancak aynı maddenin 5. fıkrasında da “*Yönergenin üye devletlerin geçici koruma kapsamında bulunan kişiler için daha elverişli koşulların kabul edilmesi*

133. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member states in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L212, 07.08.2001.

ya da muhafaza edilmesine yönelik yetkilerini etkilemeyeceği” ifade edilmektedir. Yönergede tabir caiz ise asgari şartların düzenlendiği ancak devletlerin Yönergede belirtilmeyen hakları da tanıyabileceği anlaşılmaktadır.

Yönerge'nin geçici korumadan yararlanan kişilere karşı üye devletlerin yükümlülüklerinin ne olduğunu belirleyen III. bölümü bu konuda yön göstermektedir. Bu bölümde yer alan maddelerden 8. madde geçici korunanlara oturma izni tahsis edilmesini düzenlemektedir. Aynı maddenin 2. fıkrası kişilere tanınan oturma izninin süresi ne olursa olsun bu bölümde ilerleyen maddelerde asgari olarak düzenlenen haklardan daha azının sunulamayacağını hükme bağlamaktadır.

Bu bağlamda 9. madde kişilere geçici koruma altında olduklarını ifade eden ve bu statünün şartlarını belirleyen bir belgenin bu kişiler tarafından anlaşılacak bir dilde hazırlanıp verilmesini düzenlemektedir.

12. madde ise bu kişilere çalışma hakkı sağlanmasını düzenlemektedir. Yetişkinler için eğitim olanakları ve mesleki staj imkanları sağlanması gerektiği ifade edilirken, işgücü piyasaları gereğince AB vatandaşlarına öncelik tanınabileceği kaydı da düşülmüştür.

Geçici korunanlara uygun bir barınma imkanı sağlanması gerektiği hususu, 13. maddede düzenlenmiştir. Ayrıca sosyal imkan ve geçim için yeterli desteğin sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Eğer yeterli imkanlara sahip değilse, geçici korunanlara en azından acil durumlarda ve tedavisi gerekli hastalıklar bakımından sağlık desteği de sağlanmalıdır. Ayrıca özel ihtiyaç sahibi olan geçici korunanlar bakımından (küçükler, işkence, tecavüz ya da herhangi bir fiziksel yahut cinsel şiddete maruz kalmış kişiler) her türlü sağlık desteği de sağlanmalıdır.

Eğitim hakkını düzenleyen 14. madde, ikili bir ayırım yaparak 18 yaş altı geçici korunanlara eğitim imkanı sağlamayı zorunlu tutarken, 18 yaş üstü için ilgili ülkenin eğitim imkanlarına erişim sağlamayı devletin takdirine bırakmıştır.

Genel anlamıyla aile birleşmelerini düzenleyen 15. madde, farklı üye devletlerde bulunan aile bireylerinin hangi usulle bir araya getirileceği hususunu hüküm altına almıştır.

16. madde ise yanında velisi bulunmayan küçüklerle ilişkin devletlere düşen sorumlulukları düzenlemektedir.

AB Geçici Koruma Yönergesi'nde belirtilen bu haklar ışığında, Türkiye'de bulunan Suriyeli geçici korunanlara ilişkin haklar ise “Geçici Koruma Yönetmeliği”nde düzenlenmiş bulunmaktadır.

Geçici Koruma Yönetmeliği de 6. maddesinde geri gönderme yasağını (*non-refoulement*) düzenlemekte ve böylece iltica hukukunun en temel ilkelerinden biri olan bu ilkeye riayet etmektedir.¹³⁴

Yönetmelik'in 6. bölümü "Geçici Korunanlara Sağlanacak Hizmetler" başlığı altında Suriyeli geçici korunanlara Türkiye devletinin sağlayacağı hizmetleri düzenlemektedir. Bölümdeki ilk madde olan 26. madde metnine bakıldığında "Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancılara; sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık ve benzeri hizmetler sağlanabilir" ifadeleri göze çarpmaktadır. Madde metninde sayılan bu hizmetlerin zorunlu olarak düzenlenmediği, devlete takdir hakkı tanındığı söylenebilir. Madde metninde "haklar" yerine sunulacak "hizmetler"den bahsedilmesi de, bu anlamda hem direktifle uyumlu hem de maksada daha uygun olmuştur. Nitekim özellikle sayının çokluğu dikkate alındığında mutlak haklar sağlamak devlet açısından mümkün olmayabilecektir.

GEÇİCİ KORUMA STATÜSÜ GERİ GÖNDERMEME İLKESİ İLİŞKİSİ

Geçici koruma statüsü ve bu statünün sağlandığı kişilere ilişkin olarak devletlerin sağlayacağı haklar tartışılırken gündeme gelen en önemli hususlardan biri de, geçici koruma statüsünün devletlerin sığınma arayanları geri göndermeme yükümlüğü (*non-refoulement*) ile olan irtibatıdır.

1951 Cenevre Sözleşmesi 33 (1). maddesinde düzenlenen "Geri Gönderme/Non- Refoulement" ilkesi, mülteci olan yahut sığınma arayan kişilerin hayatlarının ırk, din, vatandaşlık, belli bir sosyal gruba aidiyet ve siyasi düşünceleri nedeniyle tehlike altında olduğu hallerde, geldikleri ülkeye gönderilememelerini ifade eden bir kavramdır. Her şeyden önce belirtilmelidir ki, bu ilkenin uygulama alanı sadece mültecileri kapsamamakta ve bu tehlike altında bulunan herkes için geri gönderilmeme ilkesi kullanılmaktadır. Bu bağlamda mülteci tanımının yapıldığı 1951 Sözleşmesi 1A (2). maddesi de, mülteciyi usulen tanınan kişi olarak ifade ederken, haklı zulüm korkusu olan herkesin bu kapsamda değerlendirileceği kabul edilmektedir. *BMMYK El Kitabı*'nda¹³⁵ da ifade edilen bu yorum uyarınca geri gönderilmeme ilkesinin usulen mülteci sayılmayan kişilere de verileceği ka-

134. Madde 6/1: "Bu Yönetmelik kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez."

135. "Handbook on Procedures" UNHCR, (1992), para. 28.

bul edilmektedir.¹³⁶ Geri göndermeme, günümüz insan hakları anlayışında işken- ce, kötü muamele, insanlık dışı veya onur kırıcı muamele veya cezaya tabi olma ihtimali göz önüne alınarak bir prensip olarak kabul edilmektedir. Her bir olay için bu prensibin uygulama alanı bulup bulmadığı somut olayın özellikleri dik- kate alınarak incelenmelidir.¹³⁷ Ancak kişisel durumun incelenmesi şartı, kitlesel akın durumlarında geri gönderme kararı bakımından aranmamaktadır. Hazırlık çalışmalarında bu konuda yorum yapılmamış olmasına rağmen, prensibin kitlesel sığınma durumlarında uygulama alanı bulup bulamayacağı tartışma konusu ol- muştur. Cenevre Sözleşmesi'nin 33 (1). maddesi bu konunun istisna oluşturduğu- na dair bir ibare içermemektedir ve dolayısıyla uygulanması açıkça istisna olarak belirtilmediği sürece, prensip kitlesel göç halinde de uygulanmalıdır.¹³⁸

Ani bir insan akınının hedef ülke üzerindeki etkisi ne olursa olsun, ulusla- rarası hukuk bakımından da insan hakları hukuku bakımından da kitlesel akın durumu geri göndermeme ilkesinin bir istisnası olarak görülmemektedir. Ce- nevre Sözleşmesi'nin geri göndermeme ilkesini düzenleyen 33. maddesinde de kitlesel sığınmalarda bu ilkenin uygulanmayacağına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Aksine, kitlesel sığınma durumlarında da geri göndermeme ilkesinin uygulanacağı pek çok uluslararası belgede ve uluslararası kuruluşların beyanlarında ifade edilmektedir.¹³⁹

Geri göndermeme ilkesinin devletler arası pazarlıklar sonucu kitlesel sığın- ma durumlarında da uygulanmasının kabul edilmiş olduğu bazı yazarlarca sa- vunulmaktadır.¹⁴⁰ Kitlesel sığınma durumunda mültecilerin güvenli bir ortama kabul edilmesi karşılığında, Sözleşme'nin mültecilere sağladığı haklardan feda- karlık yapılmaktadır. Bu pazarlık sonucunda *"büyük çapta mülteci ve sığınmacı alma yükümlüğünü kabul eden devletlerin bunun karşılığında talep ettikleri fiyat Sözleşme'de sağlanan en acil ve zorlayıcı korumalar dışında kalan bütün güvenceleri fiilen (de facto) askıya almak olmuştur"*.¹⁴¹

Devletlerin geri göndermeme yükümlülükleri, uygulamada ortaya çıkan sorun- lara çoğu zaman acil çözümler bulma görevinden ayrı düşünülmemelidir. Öte yandan

136. Lauterpacht/ Bethlehem, p. 89-92, s. 116 (aktaran Işıl Özkan, a.g.e., s. 158)

137. Executive Committee, Conclusion No: 30 (XXXIV) (1983), para (e) (i).

138. Lauterpacht/ Bethlehem, p. 102, s. 119 (aktaran Işıl Özkan, a.g.e., s. 159.)

139. ABÖ Mülteci Sözleşmesi, Cartagena Bildirgesi, İcra Komitesi Kararları, AB Geçici Koruma Yönergesi ve BMMYK görüşleri geri gönderilmeme ilkesinin kitlesel sığınma durumlarında da uygulanacağını belirtmekte- dir. Goodwin-Gill & McAdam, a.g.e., 2007, s. 336.

140. Bülent Çiçekli, *Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar*, (Seçkin, Ankara: 2009), s. 117.

141. Durieux & McAdam, 2004, a.g.e., s. 13.

mültecilere ilişkin olarak koruma kapsamındaki kalıcı çözümler ne 1951 Sözleşmesi'nde ne de başka bir uluslararası metinde sonuca kavuşturulmuştur.¹⁴² Geri göndermeme ilkesi, geçici koruma kavramı mültecilerin ülkeye kabulü ile bunlara yönelik kalıcı bir çözüm yolu sunulması arasında bir bağlantı oluşturmaktadır.¹⁴³ Böylelikle mültecilerin korunmasına yönelik kalıcı çözümler araştırılırken, bunların asgari haklardan ve muamele standartlarından yararlanması sağlanmaktadır.

Bu noktada doktrinde bir uluslararası hukuk meselesi olarak, geri göndermenin ne kitle akını sebebiyle ne de devletin kaynakları veya politik durumu nedeniyle haklı görülebileceği ifade edilmektedir.¹⁴⁴ Ayrıca 1951 Sözleşmesi'nde de 33. maddenin kitle akını durumunda uygulanmayacağına dair herhangi bir hükmün yer almaması nedeniyle Sözleşme'nin insani hedefi ve amacı dikkate alındığında, kural olarak uygulanması açıkça hariç tutulmadıkça, geri gönderilmeme ilkesinin kitlesel akınlar bakımından da uygulanması gerektiği söylenmelidir.¹⁴⁵

Öte yandan Afrika Sözleşmesi, Cartagena Bildirisi, İcra Komitesi Sonuçları, AB Geçici Koruma Yönergesi madde 3(2) ve 6(2) ve BMMYK'nin görüşleri¹⁴⁶ bir bütün halinde geri göndermeme ilkesinin kitle akımında da uygulanacağını doğrulamaktadır.¹⁴⁷ Bu noktada geçici koruma kavramının, geri göndermeme ilkesine açıklık getirmeyi ve kitleler halinde (*en masse*) ülke sınırlarına ulaşan kişilere belirli haklar sağlamayı hedefleyen pragmatik bir çözüm yolu olarak kabul edilmesi ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kural ve standartlarının yerini almaya ya da değiştirmeye yönelik bir girişim olarak düşünülmemesi gerekmektedir.¹⁴⁸

SAĞLIK HİZMETLERİNDEN FAYDALANMA

Geçici Koruma Yönetmeliği, AB Geçici Koruma Yönergesi (madde 13) gibi geçici korunanlara sağlanacak hizmetlerin başında en temel hizmetlerden biri olan sağlık hizmetlerini hüküm altına almıştır. Yönetmelik'in 27. maddesi son derece detaylı bir biçimde sağlık hizmetlerini düzenlemektedir. Bu maddeye göre, sağlık

142. Durieux & McAdam, a.g.e., 2004, s. 13-14.

143. Goodwin-Gill & McAdam, a.g.e., 2007, s. 343.

144. A.g.e, s. 335.

145. Sir Elihu Lauterpacht, Daniel Bethlehem, Ed. Erika Feller, Türk Volker, Frances Nicholson, "The Scope and Content of the principle of non-refoulement: Opinion", Refugee Protection in International Law, Cambridge 2003, ss. 87-177, s. 104. (aktaran Özkan, a.g.e., s. 162.)

146. "Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework" UNHCR, UN doc. EC/GC/01/4 (19 Şubat 2001), p. 6, 13; Executive Conclusion, No: 74 (1994), p(r).

147. Executive Committee Conclusion No: 22 (1981), Executive Committee Conclusion No: 74 (1994, p(r); Executive Committee Conclusion No: 100 (2004), p(i).

148. Goodwin-Gill & McAdam, a.g.e., 2007, s. 341.

hizmetleri hem geçici barınma merkezlerinin içinde hem de dışında Sağlık Bakanlığının kontrolünde sağlanacaktır. Ayrıca (b) bendine göre temel ve acil sağlık hizmetleri ile bu kapsamdaki tedavi ve ilaçlardan hasta katılım payı alınamayacağı hükme bağlanmıştır. Bu kapsam dışında kalan sağlık hizmetlerinden ise, aynı maddenin (c) bendine göre Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından genel sağlık sigortalıları için belirlenen bedelden daha fazla bedel alınamayacaktır ve bu bedel (d) bendi uyarınca da AFAD tarafından karşılanacaktır. Öte yandan (e) bendiyle, geçici korunanların acil ve zorunlu haller dışında özel sağlık kuruluşlarına doğrudan başvuramayacakları belirtilmiştir.

EĞİTİM HİZMETLERİ

Geçici Koruma Yönetmeliği, AB Geçici Koruma Yönergesi 14. maddesinde düzenlenen eğitim hizmetlerini de, 28. maddede detaylı olarak hüküm altına almıştır. Bu maddeye göre Yönetmelik kapsamındaki yabancıların eğitim faaliyetleri hem barınma merkezlerinde hem de merkez dışında Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yürütülecektir. Bu kapsamda (a) bendinde 54-66 ay arası öncelikli olmak üzere çocuklara okul öncesi eğitim hizmeti verilebileceği, (b) bendinde ilköğretim ve orta öğretim yaşındaki çocuklara eğitim faaliyeti verileceği, (c) bendinde her yaş grubuna yönelik olarak dil eğitimi, meslek edindirme, beceri ve hobi kurslarının isteğe bağlı olarak düzenlenebileceği hükme bağlanmaktadır.

Bu bağlamda Milli Eğitim Bakanlığı Temel Eğitim Genel Müdürlüğü bir genelge yayımlayarak “Yabancılar Yönelik Eğitim-Öğretim Hizmetlerini” düzenlemiştir.¹⁴⁹ Bu Genelge'nin 2. maddesine göre Bakanlık Müsteşarı kontrolünde ilgili birimlerden görevlendirilecek personel ile bir Bakanlık Komisyonu kurulacaktır. Aynı maddenin (b) bendine göre; bu Komisyonun görevleri, “Ülkemize kitlesel olarak akın eden yabancıların eğitim-öğretim ihtiyaçları ile ilgili durumu gösterir raporlar hazırlamak, söz konusu durum ile ilgili çalışmalar yürüten ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve/veya uluslararası kuruluşlar ile koordinasyonu sağlamak” olarak belirlenmiştir. Ayrıca 2. maddede İl Milli Eğitim Müdürlükleri bünyesinde yabancılar yönelik eğitim-öğretim faaliyetleri için bir komisyon kurulacağı belirtilmiş; kitlesel olarak o ile akın eden yabancılardan, eğitim-öğretim konusunda deneyimli olanlar arasından komisyon tarafından belirlenecek temsilcilerin, gerek görüldüğünde komisyona davet edilebileceği ifade edilmiştir.

149. 23.09.2014 tarihli 10230228/235/4145933 sayılı ve 2014/21 no'lu Genelge, http://mevzuat.meb.gov.tr/html/yabyonegiogr_1/yabyonegiogr_1.html, (Erişim tarihi 07 Ekim 2014).

Aynı maddenin (ç) bendinde, geçici barınma merkezlerinde geçici eğitim merkezleri oluşturulması; (e) bendinde, eğitim-öğretim faaliyetine gönüllü olarak destek olmak isteyen yabancıların, söz konusu merkezlerde eğitim koordinatörü denetiminde çalışmalara destek olmalarının sağlanması düzenlenmiştir.

Ön lisans ve üzeri eğitimler ile ilgili usul ve esasların ise Yönetmelik'in 28. maddesinin 2. paragrafına göre Yükseköğretim Kurulu (YÖK) Başkanlığı tarafından belirleneceği belirtilmiştir.

Türkiye'de bulunan Suriyelilerin yarısından fazlası 18 yaş altındaki çocuk ve gençlerdir. Suriyeli çocukların okullaşması konusunda, hem başlangıçta kalıcılığın bu kadar uzayacağı öngörülemediğinden hem de eğitim dili olan Türkçenin çocuklar tarafından bilinmemesinden kaynaklanan bir sorun yaşanmaktadır. Kamplar içinde durum nispeten iyi olsa da, genelde okullaşma çok düşük düzeyde kalmıştır.¹⁵⁰

İŞ PİYASASINA ERİŞİM HİZMETİ

Geçici korunanların çalışmalarını düzenleyen Yönetmelik'in 29. maddesinin 2. paragrafında, geçici koruma kimlik belgesine sahip olanların Bakanlar Kurulunca belirlenecek iş kollarında ve coğrafi alanlarda çalışma izni almak için, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvurabilecekleri düzenlenmiştir. Başka bir deyişle, kural olarak geçici korunanlar çalışma izni alabileceklerdir. Aynı maddenin 3. paragrafı bu iznin süresinin geçici koruma süresini geçemeyeceğini hükme bağlamaktadır.

Belirtmek gerekir ki, Türkiye'de ciddi ölçüde kayıt dışı çalışan mevcuttur. Bu durum Suriyeliler için de geçerlidir. Çok sayıda Suriyelinin çalışma izni almadan çalıştığı tahmin edilebilir. Başkaları için çalışan Suriyelilerin yanında kendi işyerini açanlar da söz konusudur. Kayıt dışı çalışanların haklarını tam olarak alamadıkları ve emek sömürsünün ortaya çıktığı da genellikle kabul edilmektedir.

Geçici koruma altındakilere çalışma izni verilmesi, onların buldukları topluma külfet oluşturmadan kendilerinin ve ailelerinin hayatını idame ettirmelerine yardımcı olmaktadır. Ancak bunun toplumda algılanan olumsuz yansımaları da olabilmektedir. Özellikle işsizliğin yüksek olduğu dönem ve bölgelerde, geçici koruma altındakiler de dahil olmak üzere, göçmenler işsizliğin kaynağı olarak gösterilebilmektedir.

150. Okullaşma oranı yüzde15-20 gibidir. Bkz. HUGO Araştırma, s. 15.

SURİYELİ GEÇİCİ KORUNANLARIN TÜRK VATANDAŞLIĞINI KAZANMASI

Vatandaşlık, en basit haliyle bir kişinin belirli bir devlete olan bağını ifade etmektedir. Doktrinde ise, “belirli bir devletle kişi arasındaki karşılıklı hak, görev ve yükümlülük ilişkilerini belirleyen hukuksal bağ” olarak tanımlanmaktadır. Bu hukuksal bağ sayesinde, devletler kendi uyrukluklarında bulunan kişilere yükümlülükler koyma yetkisine sahip olmakta ve vatandaş durumunda bulunan kişiye de, kendi devleti dışındaki devletlere karşı ileri süremeyeceği bazı taleplerde bulunma hakkı tanımaktadır.¹⁵¹

Benzer şekilde, Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi “vatandaşlık, kişi ile bir devlet arasındaki hukuksal bağ anlamına gelir, kişinin etnik kökenini göstermez” şeklinde bir tanımlama getirmektedir.¹⁵²

Her devlet, vatandaşı olan kişilere hem iç hukuk bakımından hem de milletlerarası hukuk bakımından ayrıcalıklar ve haklar tanımaktadır.¹⁵³ Her devlet, kendi egemenliği altında bulunan millete ilişkin olarak özel yasalarla vatandaşlık kanununu düzenlemek; kimlere hangi şartlar altında ve hangi hukuki sebeplere dayanarak vatandaşlık verileceği, hangi hallerde kişilerin vatandaşlıktan çıkarılacağı gibi hususları düzenlemekte takdir hakkına sahiptir.¹⁵⁴ Başka bir deyişle, vatandaşlığın nasıl kazanıldığı hususu devletlerin yetki alanına bırakılmıştır. Genel anlamda devlet uygulamalarına ve doktrine bakıldığında vatandaşlığın doğum ile, kişinin iradesi ile, evlilik ile ve yetkili makam kararı ile kazanılması şeklinde tasnif edildiği görülmektedir.

Türk hukuku bakımından vatandaşlık, 5901 sayılı Türk Vatandaşlık Kanunu’nda düzenlenmiştir. Bu Kanun’un ikinci bölümü “Vatandaşlığın Kazanılması” başlığıyla yabancıların Türk vatandaşlığını kazanabilecekleri halleri düzenlemektedir. 5. maddede, vatandaşlığın doğumla yahut sonradan kazanılabileceği hükme bağlanmıştır. 6. madde “Doğumla kazanılan Türk vatandaşlığı, soy bağı veya doğum yeri esasına göre kendiliğinden kazanılır” ifadesiyle soy bağına bağlı olarak, Türk hukuku bakımından vatandaşlığın prensip olarak doğum yolu ile kazanıldığını,¹⁵⁵ toprak esasına göre Türkiye’de doğmayı da istisnai olarak vatandaşlığın ka-

151. Rona Aybay, *Vatandaşlık Hukuku*, 3. Baskı, (İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul: 2008), s. 4.

152. Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi, m. 2/a.

153. Bahadır Erdem, *Türk Vatandaşlık Hukuku*, 3. Baskı, (Beta Yayınları, İstanbul:2013), s. 3.

154. Ergin Nomer, *Türk Vatandaşlık Hukuku*, 19. Baskı, (Filiz Kitabevi, İstanbul: 2012), s. 10.

155. 5901 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu, 29.05.2009, RG Sayı: 27256, 12.06.2009, m. 5, 6, 7.

zanılma hali olarak düzenlendiğini söylemek mümkündür. Soy bağı bağlamında, Anayasa'ya göre de anne veya babasından biri Türk vatandaşı olan kişi de Türk vatandaşıdır. İlke olarak Türkiye topraklarında doğmak Türk vatandaşlığı hakkı vermez. Bununla beraber, vatansızlığın önlenmesi bağlamında, Türkiye'de doğan ve ana-babasından dolayı başka bir devletin vatandaşı olamayan kişiye istisnai olarak doğum yeri esasına göre Türk vatandaşlığı verilir.¹⁵⁶

Vatandaşlığın kazanılması bakımından bir diğer usul de, kişinin iradesi ile vatandaşlığın kazanılmasıdır. Devletler kendi vatandaşlıklarına dahil olmak isteyen yabancıları hangi hallerde vatandaş olarak kabul edeceklerini özel kanunlarla düzenleyebilirler. Ayrıca devletlerin egemenlik haklarının kullanımının bir uzantısı olarak diledikleri yabancıya vatandaşlık vermek konusunda bir serbestliğe sahip olduğu ve yetkili bir makamın kararı ile de kişilere vatandaşlık verilebileceği doktrinde kabul edilmektedir. Bu bağlamda belirtilmelidir ki, bir kişi belli bir devletin aradığı tüm şartları sağlamış olsa dahi, devlet o kişiyi vatandaş olarak kabul edip etmeme konusunda takdir hakkına sahiptir. Türk Vatandaşlığı Kanunu'nda da madde 9 sonradan kazanılan Türk vatandaşlığının, yetkili makam kararı veya evlat edinilme ya da seçme hakkının kullanılması ile gerçekleşeceğini hüküm altına almıştır. 10. maddede Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen bir yabancıнын, bu Kanun'da belirtilen şartları taşıması halinde yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığını kazanabileceği hususu, "Ancak, aranan şartları taşımak vatandaşlığın kazanılmasında kişiye mutlak bir hak sağlamaz" kaydıyla birlikte düzenlenmiştir. Yetkili makam kararıyla Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılarda şu şartlar aranır:

- Kendi milli kanununa, vatansız ise Türk kanunlarına göre ergin ve ayırt etme gücüne sahip olmak,
- Başvuru tarihinden geriye doğru Türkiye'de kesintisiz beş yıl ikamet etmek,
- Türkiye'de yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile teyit etmek,
- Genel sağlık bakımından tehlike teşkil eden bir hastalığı bulunmamak,
- İyi ahlak sahibi olmak,
- Yeteri kadar Türkçe konuşabilmek,
- Türkiye'de kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin geçimini sağlayacak gelire veya mesleğe sahip olmak,
- Milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak

156. Türk Vatandaşlığı Kanunu, m. 8.

Bu şartlar başvuru şartları olup, bunları taşıyan herkesin başvuru halinde vatan-
daş olarak kabul edilmesi zarureti bulunmamaktadır.¹⁵⁷

Türk vatandaşlığının kazanılmasında istisnai halleri düzenleyen 12. madde uyarınca;

- Türkiye'ye sanayi tesisleri getiren veya bilimsel, teknolojik, ekonomik, sosyal, sportif, kültürel, sanatsal alanlarda olağanüstü hizmeti geçen ya da geçeceği düşünülen ve ilgili bakanlıklarca haklarında gerekçeli teklifte bulunulan kişiler,
- Vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler,
- Göçmen olarak kabul edilen kişiler milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartıyla Bakanlığın teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ile vatandaşlık kazanabilirler.

2006 yılında çıkarılmış bulunan 5543 sayılı İskan Kanunu, “göçmen”i, “Türk so-
yundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde
Türkiye'ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunan” kişiler olarak tanımlamaktadır.¹⁵⁸
Bu Kanun uyarınca göçmen kabul edilenler Türk vatandaşlığını kazanabilirler.

Türk Vatandaşlık Hukuku bakımından vatandaşlık kazanmanın diğer hali de
madde 16'da düzenlenen Türk vatandaşlığının evlenme yoluyla kazanılmasıdır.
Her ne kadar bir Türk vatandaşı ile evlenme doğrudan Türk vatandaşlığını ka-
zandırmamakta ise de, Türk vatandaşı ile en az üç yıldan beri evli olan ve evliliği
devam eden yabancıların Türk vatandaşlığını kazanmak üzere başvuruda buluna-
bilecekleri hükme bağlanmıştır. Başvuru sahiplerinde şu şartlar aranır:

- Aile birliği içinde yaşama,
- Evlilik birliği ile bağdaşmayacak bir faaliyette bulunmama,
- Milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmama.

Bir başka usul ise evlat edinmedir. 17. maddeye göre; bir Türk vatandaşı tara-
findan evlat edinilen ergin olmayan kişi, milli güvenlik ve kamu düzeni bakımın-
dan engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartıyla, karar tarihinden itibaren
Türk vatandaşlığını kazanabilecektir.

Yukarıda bahsedilen şartları taşıyanlardan İçişleri Bakanlığınca yapılacak
inceleme ve araştırma sonucunda durumu uygun bulunanlar, Bakanlık kararı
ile Türk vatandaşlığını kazanabilirler, uygun görülmeyenlerin talepleri ise Ba-
kanlıkça reddedilir.¹⁵⁹

157. 11. maddenin başlığı “Başvuru İçin Aranan Şartlar” olarak düzenlenmiştir.

158. İskan Kanunu, madde 3(1)(d).

159. Türk Vatandaşlığı Kanunu, madde 19.

Bu bilgiler ışığında Suriyeli geçici korunanların Türk vatandaşlığını kazanıp kazanamayacağı hususu değerlendirildiğinde, çeşitli ihtimaller göz önüne alınmalıdır. Örneğin bir Türk vatandaşı ile evlenen Suriyelinin, madde 16 uyarınca en az 3 yıl evli kalma ve maddede yer alan aile birliği içinde yaşama gibi diğer şartları yerine getirmesi halinde vatandaşlık başvurusu yapabileceği söylenebilir.

Bir başka ihtimal ergin olmayan geçici korunanın 17. madde uyarınca bir Türk tarafından evlat edinilmesi suretiyle vatandaşlık kazanmasıdır.

Türkiye'de doğan çocuklar bakımından, Suriyeli ana ve babasından dolayı doğumla herhangi bir ülkenin vatandaşlığını kazanamaması halinde de, madde 8 uyarınca doğum yeri esasına göre çocukların doğumdan itibaren Türk vatandaşı sayılmaları da bir başka ihtimaldir. 5543 sayılı Kanun kapsamına giren Suriyeli olursa bu kişiler de vatandaşlık kazanabilir.

Suriyeli geçici korunanların 11. maddede düzenlenen genel başvuru yoluyla da Türk vatandaşlığını kazanmaları yolu, Geçici Koruma Yönetmeliği ile kapatılmıştır. Yönetmelik 25. maddede, geçici koruma kimlik belgesi süresinin ikamet izni toplamında dikkate alınmayacağını ve sahibine vatandaşlığa başvuru hakkı sağlamayacağını belirtmektedir. Bu hükmün Vatandaşlık Kanunu ile uyumlu olup olmadığı tartışılabilir. Bu konudaki düzenlemenin kanun ile yapılması daha yerinde olurdu. Nitekim YUKK uzun dönemli ikamet izni hususunda, geçici korunanın bu yönde dikkate alınmayacağına dair kanuni bir düzenleme yapmıştır. Oysa, ne YUKK'ta ne de Vatandaşlık Kanunu'nda geçici koruma statüsünün, vatandaşlık müracaatı hususunda bir engel olacağına dair hüküm bulunmaktadır. Vatandaşlık Kanunu'nun öngördüğü "Türkiye'de kesintisiz beş yıl ikamet etmek" şartının biçimi belirtilmediği öne sürülebilir.

Bu noktada önemle belirtmek gerekir ki, tüm bu usuller bakımından geçici korunanlar her türlü şartı taşısalar da, vatandaşlık sağlanması konusunda idare tam bir takdir hakkına sahiptir. Başvurular geçici korunanlara mutlak bir hak sağlamamaktadır.

ÖZEL İHTİYAÇ SAHİPLERİNE SAĞLANAN HİZMETLER

"Özel ihtiyaç sahibi" kavramı ve bu kişilerin kimler olduğu net olarak belirlenmemiş olsa da, hem AB Geçici Koruma Yönergesi hem de Geçici Koruma Yönetmeliği'nde bu hususta düzenlemeler görülmektedir. Yönerge madde 13/4'te refakatsiz küçükler ya da işkence, tecavüz ya da başka ciddi türden psikolojik, fiziksel ya da cinsel zulüm görmüş insanlar gibi özel ihtiyaçlara sahip geçici korumadan

yararlanan kişilere, gerekli sağlık ve diğer yardımların üye devletler tarafından sağlanacağı hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla tahdidi olmasa da, bu sayılan kişilerin Yönerge bağlamında özel ihtiyaç sahibi olarak kabul edildiği söylenebilir. Yine 14. maddenin 1. fıkrasında 18 yaş altı geçici korunanların ev sahibi devletin kendi vatandaşlarına sunduğu koşullar ile eşit koşullar altında eğitim sisteminde yararlanacakları da hükme bağlanmıştır. Özel ihtiyaç sahipleri çatısı altında tanımlanabilecek bir başka kesim olan çocuklar ise, 15. madde bağlamında “aile birleşmesi” imkanından yararlanabileceklerdir. Ayrıca, aynı maddenin 4. bendi üye devletlerin aile birleşmesi imkanını sağlarken, çocuğun üstün çıkarlarını da göz önünde bulundurması gerektiğini belirtmektedir. 16. maddede ise, refakatsiz olan küçüklerin mümkün olabildiğince çabuk bir biçimde vasi ya da koruma örgütü tarafından temsil edilmesinin sağlanması hususu düzenlenmiştir ki bu husus da özel ihtiyaç sahibi olan çocukların korunmasına yöneliktir.

AB Geçici Koruma Yönergesi’ne koşut bir düzenleme de, Geçici Koruma Yönetmeliği’nde yer almaktadır. Geçici Koruma Yönetmeliği 3. maddesinin (1) bendinde özel ihtiyaç sahiplerini; refakatsiz çocuk, engelli, yaşlı, hamile, beraberinde çocuğu olan anne ya da baba veya işkence, cinsel saldırı ya da diğer ciddi psikolojik, bedensel ya da cinsel şiddete maruz kalmış kişiler olarak ifade etmiştir.

Özel ihtiyaç sahipleri kural olarak Yönetmelik’te düzenlenen tüm hak ve hizmetlerden yararlanabilmektedirler. Bunun yanında özel ihtiyaç sahiplerine bazı ek hizmetlerin sunulması da Yönetmelik’in 48. maddesinde düzenlenmektedir. Bu madde uyarınca, özel ihtiyaç sahibi olanlara, başta sağlık, psiko-sosyal destek, rehabilitasyon hizmetleri olmak üzere devletin imkanları ölçüsünde her türlü yardım ve destek, öncelikli ve bedelsiz olarak sağlanacaktır. Ayrıca çocuklarla ilgili işlemlerde çocuğun yüksek yararı gözetilir. Öte yandan 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun kapsamında, şiddet mağduru olduğu anlaşılan yabancılar hakkında derhal gerekli tedbirler alınır. Son olarak da, 4. paragrafta geçici korunanlar arasında insan ticareti mağduru olabileceği değerlendirilenler varsa, bu kişiler hakkında da ilgili mevzuat kapsamında gerekli işlemlerin yapılacağı hüküm altına alınmıştır.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Mülteci sorunu, uluslararası kamuoyunu tehdit etmeye devam etmektedir. Her türlü soruna rağmen mültecileri kabul eden devletlerin, mültecilerin korunmasına olan bağlılıklarını sürdürmeleri bir gereklilik ise de, daha da önemli bir gereklilik mülteci göçlerine neden olan devletlerin büyük kitlesel göçlere neden olan eylemlerden kaçınması ve tüm dünya devletlerinin bu anlamda caydırıcı bir rol üstlenmesidir. Devletler, yeni mülteci akınlarını en iyi şekilde nasıl önleyecekleri konusunda bir anlaşmaya varmalıdır. Büyük kitlesel göçlerin baş nedeninin insan hakları ihlalleri olduğu göz önüne alındığında, Birleşmiş Milletler insan hakları organları tarafından sürekli olarak izleme, ihlallerin uluslararası toplum tarafından kınanması ve özel durumları etüd etmek ve tavsiyelerde bulunmak için özel raportörlerin atanması şeklinde çözümler üzerinde durulmalıdır. Ayrıca önleyici diplomasi, çatışma önleyici arabuluculuk girişimlerinin desteklenmesi ve insancıl hukukun ilkelerine saygı gösterilmesi yoluyla da çözümler elde edilebilir.¹⁶⁰

Mültecilik ve göç konusu, uluslararası toplumun birbirine olan karşılıklı bağlılığının klasik bir örneğini oluşturmaktadır. Bu, bir ülkenin sorunlarının aynı zamanda diğer ülkeler için nasıl sonuçlar doğurabildiğini açıkça göstermektedir. Söz konusu durum aynı zamanda, sorunlar arasındaki birbirine bağlılığın da bir örneğidir.

160. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği, “İnsan Hakları ve Mülteciler”, İnsan Hakları Bilgi Kitapçığı, No. 20, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf>

Türkiye, Nisan 2011'den bu yana Suriyeliler konusunda çok önemli bir çaba ortaya koymaktadır. Uzun süredir bekleniyor olmasına rağmen, ancak 2013 Nisan ayında kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, bu alandaki ciddi eksiklikleri gidermiştir. Bu Kanun İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğünü kurarak ve Emniyet Genel Müdürlüğünün bir biriminden bu görevi alarak daha hak ve insan temelli, sivil inisiyatifin ön planda olduğu yeni bir strateji izlemiştir. Bu Kanun aynı zamanda Türkiye'nin her geçen gün düzensiz ve kitlesel göçler bakımından bir "hedef" ülke haline gelmesi de dikkate alınarak hazırlanmıştır. Ancak Suriyeliler krizinin bu döneme denk gelmesi Genel Müdürlük açısından ciddi bir talihsizlik olmuştur. Bu kadar kısa sürede bu denli büyük çapta bir akınla mücadele etmek köklü kurumlar için bile zorken yeni kurulan bir birim için ciddi sıkıntılara neden olmuştur. Ancak ilerleyen süreçte hem mevzuat bazında hem de idari personel ve işleyiş bazında her şeyin yerli yerine oturmasıyla sistemin daha etkin hale geleceği öngörülmektedir.

Öte yandan Geçici Koruma Yönetmeliği de oldukça detaylı ve uluslararası hukuk ve AB mevzuatında belirtilen ilkelerle uyumlu düzenlemeler içermektedir. Yasal altyapı yanında işleyişe dair de önemli adımlar atılmıştır. Suriye'den gelen kitlesel akınla ilgilenmek üzere bir Başbakan Yardımcısı özel görev yaparken, alanda "T.C. Başbakanlık Suriyeli Sığınmacılar Genel Koordinatörlüğü" oluşturulmuş ve 20 Eylül 2012 tarihli Başbakanlık Genelgesi ile "*Türkiye'de bulunan Suriyeli sığınmacılar konusunda kamu kurumları arasındaki her türlü konunun koordinasyonu ile ilgilenmek üzere*" Gaziantep'te görev yapan bir koordinatör vali bu göreve atanmıştır. İlaveten bütün bakanlıkların ilgili birimleri bölgede ve bölge dışında Suriyeliler konusunda faaliyette bulunmaktadır.¹⁶¹

Türkiye başlarda "misafir" olarak kabul ettiği Suriye vatandaşlarına çadır kentlerde yiyecek, sağlık, güvenlik, sosyal aktivite, eğlence, eğitim, ibadet, tercümanlık, temizlik hizmeti ve benzeri imkanlar sağlamıştır.¹⁶² BM'nin Haziran 2012'de yayımladığı Suriye Mülteci Raporu'na göre, Türkiye Suriye'den kendisine gelen kişilere yüksek standartlarda hizmet sunmuştur.¹⁶³ Uluslararası Kriz Grubu 2013 yılında yayımladığı raporda kamplar için "şimdiye kadar görülen en iyi mülteci kampları" (*the best ever refugee camps*) tabirini kullanmıştır.¹⁶⁴

161. HUGO, s. 16.

162. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu.

163. "Revised Syria Regional Response Plan", UN, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/uploads/SyriaRRP.pdf>, (Erişim tarihi 03.08.2012).

164. "Blurring the Borders: Syrian Spillover Risks for Turkey", *International Crisis Group*, (30 Nisan 2013), s. 8.

Konuyla ilgili Başbakan Yardımcısı dört yılda Suriyeliler için Türkiye'nin beş milyar dolar harcadığını ifade etmiştir.¹⁶⁵ Bu süreçte Suriye'ye komşu ülkeler yalnız bırakılmış ve bunlara ciddi bir yardım ulaşmamıştır. Bu noktada Türkiye, üzerine düşeni yapmış olmasına rağmen uluslararası toplumdan yük/külfet paylaşımı ve dayanışma için yardım talebinde de bulunmaktadır.¹⁶⁶ Bunun yanı sıra komşular dışındaki devletlerin kabul ettiği Suriyeli sayısı da sembolik kalmıştır.

Suriye'de kısa vadede barışın ve huzurun tesis edilemeyeceği ve buna bağlı olarak da Suriyelilerin Türkiye'de kalmaya devam edeceği öngörülebilir. Batılı devletler ve uluslararası kuruluşlardan destek gelme ihtimali de son derece düşüktür. Bu kabuller ışığında, mevcut durum ile baş başa kalan Türkiye kendi çözümlerini üreterek bu alandaki politikasını belirlemeli ve uygulamalıdır. Bu rapor böyle bir politikanın saptanmasına ve uygulanmasına hukuksal bir katkı yapmaya çaba göstermektedir.

Yukarıdaki bölümlerde ifade edilmeye çalışıldığı üzere, geçici koruma statüsü doğası gereği süre olarak sınırlı ve geçici durumlar için ani çözüm arayışı gerektiren hallerde başvurulmuş bir yöntemdir. Statüyü sağlayan devletler de çoğu zaman sığınmaya sebep olan durumun kısa süreceğini umarak hareket etmektedirler. Ancak hem eski Yugoslavya örneğinde hem de Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı Suriye örneğinde olduğu üzere, durum bazen beklendiği kadar kısa sürmeyebilmektedir. Türkiye gelinen aşamada artık "misafir" söylemini bir kenara bırakarak, hem YUKK hem de Geçici Koruma Yönetmeliği aracılığıyla halihazırdaki durumu yasal bir çerçeveye oturtma konusundaki kararlılığını göstermiş bulunmaktadır.

Sınırdan içeri girildiği andan itibaren devletler bakımından bir dizi yükümlülük de gündeme gelmektedir. Her ne kadar geçici korunanlar "mülteci" kapsamında tanınmış haklara sahip olmasalar da, hatta geçici bir süre Türkiye'de kalacakları kabul edilse de, karşılanması gereken belli ihtiyaçları olduğu da inkar edilemez bir gerçektir. Barınma, beslenme, sağlık hizmetleri gibi akla ilk gelen haklar yanında, özellikle temel eğitim ve acil sağlık hizmetleri sağlanması da belirsiz bu süre boyunca talep edilebilecek haklar arasında bulunmaktadır. Bu kişilerin devlet ve topluma yük olmaktan kurtarılması amacıyla da çalışma hakkı önem taşımaktadır.

165. *Hürriyet*, 04 Ocak 2015.

166. "Foreign Minister Davutoğlu participates in the "Ministerial Meeting of Syria Bordering Countries", TC Dışişleri Bakanlığı, (4 Eylül 2013), www.mfa.gov.tr/foreign-minister-davutoglu-participates-in-the-_ministerial-meeting-ofsyria-bordering-countries.en.mfa.

Bu noktada bu sürecin doğru yönetilmesi için hukuki açıdan şu nitelikte öneriler sunulabilir:

İnsan Hakları Yükümlülüklerine Uygun Önlemler

Türkiye 1982 Anayasası'nda yaptığı değişiklikler ile insan hakları standartlarını oldukça yükseltmiştir. Yabancılar bakımından da Anayasa çok önemli haklar içermektedir. Diğer bir deyişle Anayasa'nın öngördüğü haklardan çok büyük bir kısmı sadece Türk vatandaşlarını değil, Suriyelileri de içine alacak şekilde, yabancıları da kapsar. Yabancıların hakları ancak Anayasa'ya uygun bir şekilde olmak kaydıyla kanunla sınırlanabilir.

Benzer şekilde gerek Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası antlaşmalar gerekse uluslararası hukukun diğer kaynakları Türkiye için, yabancıları da kapsayan yükümlülükler içermektedir. Türkiye bu yükümlülüklerine uygun davranmak durumundadır. Anayasa'ya göre de, temel haklar alanındaki uluslararası antlaşma hükümleri ile kanunların çelişmesi durumunda uluslararası antlaşma hükümleri üstün kabul edilecektir.

Suriyeliler sadece göç ve iltica ile ilgili antlaşmalarca sağlanan haklara değil kişisel, ekonomik, sosyal ve kültürel haklara, kadın ve çocuk hakları gibi birçok hak ve yasağa ilişkin Türkiye'nin taraf olduğu sözleşmelere göre hak sahibi olabilmektedirler.

Türkiye'nin aksine davranışı hem Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru hakkını, hem de Türkiye'nin uluslararası yükümlülüklerini ihlal sebebiyle AIHM'ye başvuruyu gündeme getirebilecektir.

Avrupa Birliği Müktesebatına Uygun Önlemler

Türkiye AB ile tam üyelik müzakerelerini sürdürmektedir. Göç ve iltica konusu da müzakere fasıllarından birinin alt başlığını oluşturmaktadır. Türkiye'nin bu alanda çıkaracağı mevzuat ve alacağı önlemler AB müktesebatı ile uyumlu olmalıdır. Suriyeliler bağlamında geçici koruma statüsü ve bununla ilgili hakların AB müktesebatı ile uyumlu olduğu değerlendirilebilir.

Kayıt ve Kontrol

Geçici koruma altındakilere onları tanıtıcı bir kart verilmektedir. Haklardan ve sunulan hizmetlerden yararlanma adına bu kayıt altına alma ve buna göre kart temini önem arz etmektedir. Benzer şekilde kayıt altına alma devlet güvenliği başta olmak üzere toplumun genelini ilgilendiren başka hususlar açısından da önemlidir.

Kayıtların doğru tutulması ve güncellenmesi, verilerin uygun ortamda muhafaza edilmesi ve insan hakları standartlarına uygun olarak yetkili birimler arasında paylaşılması gereklidir.

Bu bağlamda özellikle kamu güvenliği, hizmetlerin planlanması ve sağlanması için ikamet kaydının eksiksiz yapılması zaruridir. Bu kayıtlara ve bilgilere göre geçici koruma statüsünün kaybı ve hatta sınır dışı mümkün olabilecektir.

Haklar ve Yardımlar

Geçici koruma altındaki Suriyelilere tanınan hakların uluslararası hukuk ve AB hukuku ile uyumlu olduğu değerlendirilmektedir. Bununla birlikte bireysel bazda bazı hakların uygulamaya geçirilmesinde eksiklikler de olabilmektedir. Bu hakların pratikte de uygulanmasının devamlı takibi gerçekleştirilmelidir.

Yardımlara erişim ile ilgili olarak devlet içerisinde koordinasyon sağlanmaya çalışılmaktadır. Bununla birlikte sivil toplum kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin yardımları da koordine edilmelidir.

Eğitim ve Uyum

Haklar arasında uzun dönemde öne çıkacak en önemli hak eğitimidir. Özellikle çocukların eğitimi burada özem arz etmektedir. Suriyeli çocukların okullaşma oranının düşük olduğu göz önüne alındığında, eğitimin derhal el atılması gereken bir konu olduğu daha da net ortaya çıkmaktadır.

Eğitim, Türk toplumuna uyumun da bir parçasıdır. Türkçenin ve Türkiye'nin değerleri ile kültürünün öğrenilmesi eğitim ile gerçekleşecektir. Genel hatları ile Suriyeliler hakları ve yükümlülüklerini de eğitim aracılığı ile öğrenecekler ve gerçekleştireceklerdir. Bu bağlamda STK'lar ve yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen eğitim faaliyetleri bağlamında "Suriyeli Okullar" konusu önem arz etmektedir. Geçicilik hususunun ne kadar süreceği belli olmadığından bu bağlamda Milli Eğitim müfredatının ve Türkçenin çocuklara öğretilmesi ve bu "okulların" genel denetiminin yapılması sağlanmalıdır.

Sadece çocukların değil yetişkinlerin de eğitimi önem arz etmektedir. Ayrıca hem çalışma hakkıyla ilgili olarak hem de devlet ve toplum üzerindeki yükün hafifletilmesi bağlamında mesleki eğitim de önem arz etmektedir.

Eğitim alanındaki eksiklerin, suça sürüklenmeye neden olabileceğinden hem kişi hem de toplum açısından maliyeti daha yüksektir.

Kamplar ve Belirli illerde Mecburi İkamet

Suriyelilerin kamplarda ve belirlenmiş illerde mecburi ikameti hukuka uygundur. Bununla birlikte eldeki imkanlar herkes için kamplarda ikameti mümkün kılmamaktadır. Uzun dönemde toplumla uyum için kampların en uygun çözüm olmadığı da düşünülebilir.

Belirli illerde mecburi ikamet, özellikle iş imkanlarının yeterli olmadığı durumlarda uygulanması çok kolay olmayabilir.

Özel İhtiyaç Sahiplerinin Durumu

Kadınlar, çocuklar, engelliler ve şiddet mağdurları gibi kimseler insani olduğu gibi hukuken de daha fazla hakları olan kişilerdir. Başta psikolojik destek olmak üzere tüm hizmetler bu kişilere sağlanmalıdır.

Vatandaşlık

Yabancılara vatandaşlık ve ikamet konusu, göçün tartışıldığı tüm ülkelerde hukuken olduğu kadar siyasi boyutları da olan bir konudur. Türkiye bu alanda ne yapacağına ilişkin politikasını bir an önce oluşturmalı ve gerekiyorsa, ona uygun yasal düzenlemeler gerçekleştirmelidir.

Mevcut Vatandaşlık Kanunu, diğer şartları taşımak kaydıyla, Türkiye'de beş yıl ikamet eden yabancıların vatandaşlık başvurusu yapabileceğini öngörmektedir. Geçici Koruma Yönetmeliği'ne göre, bu statüye sahip kişilerin Türkiye'de kalış süresi ikamet izni başvurusunda dikkate alınmaz ve sahibine Türk vatandaşlığı hakkı tanımaz. Bu Yönetmelik hükmünün Vatandaşlık Kanunu ile uyumlu olup olmadığı tartışılabilir. Eğer bu konuda bir düzenleme yapılacak ise bunun kanun olarak yapılması yerinde olur.

Eğer Suriyelilere vatandaşlık verilmesi yönünde bir politika oluşturulursa, bunun uygulanması ve bileşenleri ciddi olarak etüd edildikten sonra hayata geçirilmelidir. Örneğin şartları taşıyan herkese vatandaşlık verme yerine kategorizasyon yapılarak ve uyum durumu dikkate alınarak vatandaşlık verilebilir.

İskan Kanunu'na göre "göçmen" statüsünün tanınarak Suriyelilerden bir kısmına vatandaşlık verilmesi hususu da göz önünde bulundurulabilir.

Mevcut Kanun, ana veya babasından Türk vatandaşlığı kazanamayan ve Türkiye'de doğanların doğumdan itibaren Türk vatandaşı olabileceklerini hükme bağlamaktadır. Suriye'nin Türkiye'de bulunanları vatandaşlıktan çıkarması olasılığı dikkate alınarak "vatansız" olarak Türkiye'de doğan çocukların ve ebeveynlerinin durumu değerlendirilmelidir.

Uzun Dönemli İkamet

Vatandaşlık için beş yıl ikamet şartı öngörülmesine rağmen, YUKK'ta Türkiye'de süresiz ikamet hakkı tanıyan "uzun dönemli ikamet izni" için sekiz yıl şartı aranmaktadır. Geçici koruma altındakilere bu iznin verilmeyeceği hem kanunla hem de yönetmelikle hükme bağlanmıştır.

YUKK tarafından öngörülen bir başka Türkiye'de kalma yolu ise, "kısa süreli ikamet izni"dir. Bu izin belirli durumlarda ve bir yılı aşmayacak şekilde verilebilir.

Suriyelilerden bir kısmı için aşamalı bir yol haritası hazırlanarak ve bu iki ikamet izni arasında başka kategoriler de oluşturularak ikamet izinleri ve nihayetinde vatandaşlık öngörülebilir. Ancak bu yol haritası üzerinde ilerleyebilmek için gereken şartlar da belirlenmelidir. Burada aile birliği ve çocukların yüksek menfaatleri dikkate alınmalıdır.

Sınıra Varış Öncesi Yapılması Gerekenler

1994 Yönetmeliği kitlesel olarak gelenlerin sınırda durdurulmasını ve sınırı geçmesinin önlenmesini esas olarak belirtmesine rağmen, Geçici Koruma Yönetmeliği geçici koruma bağlamında Türkiye'ye kabulün sınırlandırılması veya durdurulmasına Bakanlar Kurulu'nun karar vereceğini hükme bağlamaktadır. Her halükarda bu durum geri göndermeme (*non-refoulement*) ilkesi ile uyumlu olmalıdır.

Şu halde Türkiye sınırlarının ötesinde de Suriyelilerin barındırılması söz konusu olabilir. Suriye topraklarında kurulabilecek merkezlerde Suriyelilere hizmetler sağlanabilir ve Türkiye'deki geçici koruma altındaki Suriyeliler bu bölgelere gönderilebilir. Ancak bu bölgeler "güvenli bölge" olmalıdır.¹⁶⁷ Türkiye'nin bu bölgelerde yetki kullanması durumunda uluslararası sorumluluğu söz konusu olacaktır.

Suriyelilerin Yükümlülükleri

Yönetmelik hükümlerine göre, Suriyeliler Türk kanunlarına uymakla yükümlüdürler. Bunları ihlal edenler hakkında adli işlemler ve idari yaptırımlar genel hükümlere göre uygulanır. Bu genel yükümlülüğün dışında, ikamet ve bildirimde bulunma yükümlülüklerine de tabidirler. Yükümlülüklerin ihlali eğitim ve sağlık hizmetleri hariç diğer hakların kaybına neden olabilir.

Öncelikle Suriyelilere yükümlülükleri anlayabilecekleri şekilde izah edilmeli ve akabinde de Suriyelilerin bu yükümlülüklerini yerine getirip getirmediikleri ciddiyetle takip edilmelidir.

167. Güvenli bölgeler için bkz. İbrahim Kaya, "Tampon Bölge" ve Uluslararası Hukuk", *SETA Perspektif*, (Eylül 2014).

Yükümlülükler konusunda çok önemli bir nokta “dilencilik”tir. Türk mevzuatında dilencilik yasaklanmış ve yaptırıma bağlanmıştır. İdarenin bu hususta kanunları yeterince uygulamadığı gözlemlenmektedir.

Geçici Koruma Bitince Diğer Statülere Bireysel Başvuru Hakkı

Geçici koruma statüsü devam ettiği müddetçe diğer uluslararası koruma statülerine müracaat edilememektedir. Ancak bu statünün sona ermesi üzerine diğer statülere müracaat söz konusu olabilecektir. Bu durum dikkate alınarak iltica sistemine gelebilecek yük hesaplanmalı ve ona uygun önlemler alınmalıdır.

Gönüllü Geri Dönüşün Teşviki

Geçici koruma statüsü belirli bir süre ile sınırlıdır. Şartların müsaade etmesi halinde bu statü sona erecektir. Bu durumda gönüllü geri dönüşleri teşvik edici mekanizmalar değerlendirilmelidir. Suriye'nin yeniden inşasında bu kişilere ihtiyaç duyulacaktır.

Medyada Algı

Bazı medya organlarının Suriyelilere yönelik suçlayıcı ve klişeleşmiş ifadeler kullanabilmesi mümkündür. İnsan haklarına saygı ve bu kişilerin haklarının korunması bağlamında alçaltıcı, ötekileştirici, bu kişilere karşı suç işlenmesini kışkırtıcı ifadeler müsaade edilmemeli, tersine tüm toplumu bilgilendirici ve uyumu sağlayıcı bir yaklaşım sergilenmelidir. Bu bağlamda yayıncı kuruluşlara hukuki standartlar hatırlatılmalıdır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Acer, Yücel, İbrahim Kaya: Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı, Ankara, Seçkin Yayınları, 2014.
- Acer, Yücel, İbrahim Kaya, Mahir Gümüş: Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye'nin İltica Stratejisi, Ankara, USAK Yayınları, 2010.
- Aust, Anthony: Handbook of International Law, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Aybay, Rona: Vatandaşlık Hukuku, 3. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Eylül 2008.
- Brownlie, Ian: Principles of Public International Law, 7. Baskı, Newyork, Oxford University Press, 2008.
- Çelikel, Aysel, Bahadır Erdem: Milletlerarası Özel Hukuk, Yenilenmiş 2. Baskı, İstanbul, Beta Yayınevi, 2012.
- Çelikel, Aysel, Günseli Öztekin Gelgel: Yabancılar Hukuku, Yenilenmiş 19. Baskı, İstanbul, Beta Yayınevi, 2013.
- Chimni, B.S.: International Refugee Law, New Delhi, Sage Publications, 2000.
- Çiçekli, Bülent: Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009.
- Çiçekli, Bülent, Nuray Ekşi: Yabancılar ve Mülteci Hukukuna İlişkin Danıştay 10. Daire Kararları, İstanbul, Beta Yayınları, 2012.
- Egglı, Ann Vibeke: Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2002.
- Ekşi, Nuray: Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular, 4. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2012.
- Ekşi, Nuray: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (Tasarısı), İstanbul, Beta Yayınları, 2012.
- Erdem, Bahadır: Türk Vatandaşlık Hukuku, 3. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, Ekim 2013.
- Faist, Thomas: The Volume and Dynamics of International Migration and Translational Social Spaces, New York, Oxford University Press, 2000.
- Goodwin-Gill, Guy, Jane McAdam: The Refugee in International Law, Newyork, Oxford University Press, 2007.
- Hurwitz, Agnes: The Collection Responsibility of States to Protect Refugees, New York, Oxford University Press, 2009.
- İçduygu, Ahmet: Irregular Migration in Turkey, Research Series No: 12, Geneva: IOM (International Organization For Migration), 2003.
- Kaya, İbrahim: Seeking a Legal Perspective on International Migration and Turkey, İstanbul, Legal Yayınları, 2012.

- Kirişçi, Kemal: Zorunlu Göç ve Türkiye, Sığınmacı, Mülteci ve Göç konularına İlişkin Türkiye'deki Yargı Kararları, Ankara, BMMYK ve Boğaziçi Vakfı Yayınları, 2000.
- Nomer, Ergin: Türk Vatandaşlık Hukuku, 19. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2012.
- Odman, M. Tevfik: Mülteci Hukuku, AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları No: 15, Ankara, İmaj Yayıncılık, 1995.
- Özcan, Mehmet: Avrupa Birliği Sığınma Hukuku- Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı, Ankara, USAK Yayınları, 2005.
- Özkan, Işıl: Göç, İltica ve Sığınma Hukuku, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013.
- Pazarcı, Hüseyin: Uluslararası Hukuk Dersleri II. Kitap, Ankara, Turhan Yayınevi, 2009.
- Saraçlı, Murat: Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişiler, Ankara, Adalet Yayınevi, 2011.
- Shaw, Malcolm N.: International Law, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Sur, Melda: Uluslararası Hukukun Esasları, İstanbul, Beta Yayınları, 2013.

MAKALELER

- Altuğ, Yılmaz: "The Non-Refoulement in the Refugee Convention", Bilgi Toplumunda Hukuk, Ünal Tekinalp'e Armagan, Cilt 3, İstanbul, Beta Yayınları, 2003.
- Arenas, Nuria: "The Concept of 'Mass Influx of Displaced Persons' in the European Directive Establishing the Temporary Protection System", European Journal of Migration and Law, C. 7, 2005, ss. 435-450.
- Crépeau, François: "Temporary Protection, Continuing Insecurity: A Regime Replacing Convention Protection of Refugees in Violation of International Law", Can. J. L. & Soc., 1997, C. 12, ss. 239-261.
- Ekşi, Nuray: "Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi", İstanbul Barosu Dergisi, C. 88, S. 6, 2014, ss. 65-89.
- Ekşi, Nuray: "Türkiye'de Bulunan Suriyelilerin Hukuki Statüsü", Legal Hukuk Dergisi, C. 10, S. 119, 2012, ss. 3-22.
- Fitzpatrick, Joan: "Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime", American Journal of International Law, C. 94, 2000.
- Fitzpatrick, Joan: "The End of Protection: Legal Standards for Cessation of Refugee Status and Withdrawal of Temporary Protection", Geo. Immigr. L. J., C. 13, 1998-1999, ss. 343-381.
- Gibney, Matthew J.: "Between Control and Humanitarianism: Temporary Protection in Contemporary Europe", Geo. Immigr. L. J., C. 14, 1999-2000, ss. 689-707.
- Goodwin-Gill, Guy S.: "The International Protection of Refugees: What Future?", Int'l J. Refugee L., C. 12, 2000, ss. 1-6.
- Kaya, İbrahim: "'Tampon Bölge' ve Uluslararası Hukuk", SETA Perspektif, Eylül 2014.
- Kerber, Karoline: "Temporary Protection in the European Union: A Chronology", Georgetown Immigration Law Journal, C. 14/1, 1999, ss. 35-50.
- Kerber, Karoline: "Temporary Protection: An Assessment of the Harmonization Policies of European Union Member States", Int'l J. Refugee L. C. 9, 1997, ss. 453-471.
- Kerber, Karoline: "The Temporary Protection Directive", Eur. J. Migration & L. C. 4, 2002, ss. 193-214.
- Kirişçi, Kemal: "Limits of Conditionality and Europeanization: Turkey's Dilemma 'To Lift or Not To Lift' The Geographical Limitation To The 1951 Geneva Convention Relating to The Status of Refugees.", Third Pan-European Conference, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 21-23 Eylül 2006.
- Kirişçi, Kemal: "Türkiye Coğrafi Sınırlamayı Kaldırıyor mu? Türkiye'de Kasım 1994 Sığınma Yönetmeliği", Ankara, Sığınmacı ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD) Yayın Serisi, Sayı 2, Ankara, 1996.
- Koser, Khalid, Walsh Martha, Richard Black: "Temporary Protection and the Assisted Return of Refugees from the European Union", Int'l J. Refugee L., C. 10, 1998, ss. 444-461.
- Sopf, Davor: "Temporary Protection in Europe After 1990: The 'Right to Remain' of Genuine Convention Refugees", Wash. U. J.L. & Pol'y, C. 6, 2001, ss.109-156.
- Tarhanlı, Turgut: "Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye'deki Yargı Kararları Konusunda Hukuki Bir Değerlendirme", BMMYK, Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye'de Yargı Kararları, İstanbul, BMMYK Yayınları, 2000.

- Tokuzlu, Lami Bertan: “Turkey: The Legal Dimension of Migration”, Mediterranean Migration 2005 Report, Floransa: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2005.
- Thorburn, Joanne: “Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden – sharing in Europe”, Int’l J. Refugee L., C. 7, 1995, ss. 459-480.
- Yakoob, Nadia: “Report on the Workshop on Temporary Protection: Comparative Policies and Practices”, Geo. Immigr. L. J., C. 13, 1998- 1999, ss. 617-633.
- Weissbrodt, David, Michael Divine: “International Human Rights of Migrants”, Foundations of International Migration Law içinde (ed. Opeskin, Brian/ Perruchoud, Richard/ Redpath- Cross, Jillyane), Cambridge, 2012, ss. 152-176.

DİĞER KAYNAKLAR

- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği ve Türk İç işleri Bakanlığı, İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, Ankara, Başkent Matbaası, Şubat 2005.
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Sığınma İkilemi, Dünya Mültecilerinin Durumu, Ankara, BMMYK Yayınları, 1997.
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Dünya Mültecilerinin Durumu, 1997-98, New York, Oxford University Press, 1997.
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Dünya Mültecilerinin Durumu, İnsani Yardımın Elli Yılı, UNCHR, Newyork, Oxford Universty Press, 2000.
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Mültecilere, Geri Dönüş Yapan Kişilere ve Ülkesinde Yerinden Edilmiş Kişilere Yönelik Cinsel ve Toplumsal Cinsiyete Dayalı Şiddet Önleme ve Müdahale Kılavuz İlkeleri, Ankara, BMMYK Yayınları, Mayıs, 2003.
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Mültecilerin Korunması: Uluslararası Mülteci Hukuku Rehberi, Ankara, BMMYK Yayınları, 2001.
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler, Ankara, BMMYK Yayınları, 1998.
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Toplumsal Gruba Mensubiyet İlkeleri, Ankara, BMMYK Yayınları, 2002.
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Türkiye, Mülteci Çocuklar Hukuk El Kitabı; Sığınmacı ve Mülteci Çocukların Hakları ve Türkiye, Ankara, BMMYK Yayınları, Ağustos 2008.
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Türkiye’de BMMYK, Ankara, BMMYK Haber Bülteni, 2001.
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Yarım Yüzyılın Mültecileri 1950-2000, Ankara, BMMYK Yayınları, 2000.
- Diñer, Osman Bahadır, Federici, Vittoria, Ferris, Elizabeth, Karaca, Sema, Kirişçi, Kemal ve Elif Özmenek Çarmıklı: “Suriyeli Mülteciler Krizi ve Türkiye Sonu Gelmeyen Misafirlik”, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu & Brookings Enstitüsü, Kasım 2013.
- Erdoğan, M. Murat: Türkiye’deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması, Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi-HUGO, Yönetici Özeti & Rapor, Kasım 2014.
- International Crisis Group, Blurring the Borders: Syrian Spillover Risks for Turkey, 30 Nisan 2013.
- İstanbul Barosu, Türk Mülteci Hukuku ve Uygulamadaki Gelişmeler, İstanbul, İstanbul Barosu Yayınları, 2004.
- Mülteci Çalıştayları 2004-2005, Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi, İstanbul, 2008.
- Mülteci Çocuklar Hukuk El Kitabı: Sığınmacı ve Mülteci Çocukların Hakları: Türkiye, BMMYK, Ağustos, 2008.
- Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi, Mülteci Çalıştayları 2004-2005, Baskı: Burgaz, Mart 2008, Ankara.
- Uluslararası Af Örgütü, “İki Arada Bir Derede: Türkiye’de Mültecilere Koruma Sağlanmıyor”, Nisan 2009.
- United Nations High Commissioner for Refugees, “Recommended Standards on Reception Centres”, Ankara, December 2008.
- United Nations High Commissioner for Refugees, “Uluslararası Koruma Konusunda Rehber: Mülteci Statüsüne Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi ve/veya 1967 New York Protokolü 1A(2) Maddesi Kapsamında Dine Dayalı Başvurular”.

- United Nations High Commissioner for Refugees, “Uluslararası Koruma Hakkında İlkeler: Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1A(2) Maddesi ve/veya 1967 New York Protokolü Bağlamında Toplumsal Cinsiyete Dayalı Zulüm”, 07.05.2002.
- United Nations High Commissioner for Refugees, “Uluslararası Koruma Konusunda Rehber: Mültecilerin Statüsüne Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi ve/ya 1967 New York Protokolü 1A(2) Maddesi Kapsamında Dine Dayalı Başvurular”, 28.4.2004.
- United Nations High Commissioner for Refugees, Global Report 2007, UNCHR.
- United Nations High Commissioner for Refugees, The State of The World's Refugees: Human Displacement in the New Millennium, UNCHR, 2000.
- United Nations High Commissioner for Refugees, The State of The World's Refugees, The Challenge of Protection, UNCHR, 1993.
- United Nations High Commissioner for Refugees, Uluslararası Koruma Konusunda Rehber: Statü Dışında Bırakma Hükümlerinin Uygulanması: Mültecilerin Statüsüne Dair Sözleşme'nin 1F maddesi”, 04.09.2003.
- Ad Hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and stateless Persons (CAHAR) Extraordinary Meeting on Kosovo Strasbourg, 26-27 Nisan 1999, Int'l J. Refugee L., C. 12, 2000, ss. 312-314.
- European Union Council Directive 2001/55/EC on Minimum Standads for Temporary Protection 20 Temmuz 2001, International Journal of Refugee Law, C. 13, S. 3, 441-457.
- Position of the European Council on Refugees and Exiles on Temporary Protection in the Context of the Need for a Supplementary Refugee Definition, Int'l J. Refugee L., C. 9, Mart 1997, ss. 534-542.
- Recommendation No. R (2000) 9 to Member States on Temporary Protection, Int'l J. Refugee L., C. 12, 2000, ss. 305-312.
- Temporary Protection Summary and Recommendations from the Report of the Inter- Ministerial Working Group, Norway, International Journal of Refugee Law, C. 5 S. 3, Nisan 1993, ss. 477-490.
- UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme 51st Session Note on International Protection”, UN doc. A/AC.96/930, 7 Temmuz 2000, International Journal of Refugee Law, C. 12, s. 3, ss. 460-505.
- Göç teması ile gerçekleştirilen 4. Uluslararası Suç ve Ceza Film Festivali Seminer notları, 7-13 Kasım 2014.
- Göç İdaresi Müdürlüğü Göç Araştırmaları Merkezi tarafından 19-20 Aralık 2014 tarihinde düzenlenen 1. Ulusal Göç Araştırmaları Çalıştayı notları.

İBRAHİM KAYA

İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Hukuk Anabilim Dalı öğretim üyesi ve İstanbul Üniversitesi İnsan Hakları Hukuku Uygulama ve Araştırma Merkezi Müdürüdür. Ankara Üniversitesi'nde lisans eğitimini tamamlamış, İngiltere'de Nottingham Üniversitesi'nden yüksek lisans (LLM) ve Keele Üniversitesi'nden doktora derecelerini almıştır.

Uluslararası Hukuk ve İnsan Hakları alanında Türkçe ve İngilizce kitap ve makaleleri bulunmaktadır. Ulusal ve uluslararası projelerde yürütücü ve araştırmacı olarak görev almıştır.

ESRA YILMAZ EREN

Türk-Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde araştırma görevlisidir. İstanbul Bilgi Üniversitesi'nde lisans eğitimini tamamlamıştır. İstanbul Üniversitesi Kamu Hukuku Anabilim dalında doktora çalışmalarını sürdürmektedir. Türkçe ve İngilizce akademik çalışmaları mevcuttur.

TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİLERİN HUKUKİ DURUMU

ARADA KALANLARIN HAKLARI VE YÜKÜMLÜLÜKLERİ

İBRAHİM KAYA & ESRA YILMAZ EREN

Arap Baharı'nın Suriye'deki etkileri ve devam etmekte olan iç savaş nedeniyle iki milyona yakın Suriyeli Türkiye'ye akın etmiştir. Bu çalışmada ise halen Türkiye'ye gelmeye devam eden Suriyelilerin hukuksal konumu değerlendirilmiştir. Bu bağlamda 'Mülteci' (refugee), 'Sığınmacı' (asylum seeker), 'Zorunlu Göçmen' (forced migrant) ve 'Yerinden Edilmiş Kişi' (displaced person) kavramları üzerine analizler yapılmış ve Suriyelilere uygulanan hukuki 'Geçici Koruma' (temporary protection) rejimi 'AB Uygulamasında Geçici Koruma' ve 'Türkiye Uygulamasında Geçici Koruma' olarak tasnif edilmiştir. Nihayetinde söz konusu geçici korumanın Suriyelilere tanıdığı barınma, sağlık, eğitim ve çalışma gibi haklar tartışılmıştır.

Ayrıca çalışma boyunca, başta yeni yürürlüğe giren 'Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu' (YUKK) ve 'Geçici Koruma Yönetmeliği' (GKY) olmak üzere, gerekli dokümanların analizi yapılmış ve pratik uygulamalarda ortaya çıkan sorunlara yönelik çözüm önerileri sunulmuştur.