

KAMU HUKUKU

Geçici Koruma Yönetmeliği ve Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü

Temporary Protection Regulation And The Legal Status Of Syrians in Turkey

Doç. Dr. Ahmet Hamdi Topal

İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

ABSTRACT

The ongoing civil war in Syria has triggered mass population movements in the country and millions of Syrian citizens have left Syria by seeking asylum in other countries. Since early days of the armed conflicts, Turkey, having a long border line with Syria, allowed Syrian citizens who escaped from the war and came to the border area for asylum, entering into her territories following an "open door" policy. Turkey, providing de facto temporary protection for Syrian citizens, enacted a Temporary Protection Regulation on 22nd of October, 2014 clarifying the legal status of these people.

Keywords: Mass influx, international protection, refugee, asylum seeker, conditional refugee, subsidiary protection, temporary protection

GİRİŞ

2011 yılında Tunus'ta başlayan ve kısa sürede diğer Arap ülkelerini de etkisi altına alan halk hareketleri ile birlikte, iktidardaki baskıcı yönetimlere karşı değişim talep eden toplumsal hareketler ortaya çıkmıştır. "Arap Baharı" şeklinde isimlendirilen bu süreç Suriye'ye de sıçramış, ülkede rejim aleyhine hürriyet ve demokrasi taleplerinin dile getirildiği gösteriler başlamıştır. Ancak kısa sürede ülke çapına yayılan gösterilerin rejime bağlı askerî birlikler tarafından, aşırı şiddet kullanılarak bastırılmak istenmesi karşısında çıkan çatışmalar, zamanla iç savaşa dönüşmüş, ülkede barış ve istikrar ortadan kalkmıştır. Başlangıçta hükümet kuvvetleri ile muhalif silahlı gruplar arasında yaşanan silahlı çatışmalar, farklı etnik ve dini inanç grupları arasında da yaşanmaya başlamış, ülke etnik ve

mezhep temelli bir ayrışma ve şiddet girdabına sürüklenmiştir.¹

Sayırsız hukuk ihlallerine sahne olan savaşın en ağır sonuçlarından biri de, güvenli bölge arayışı içine giren Suriyelilerin ülke içinde yer değiştirmeleri veya toplu hâlde komşu ülkelere sığınmaya başlamaları olmuştur. Söz konusu insan hareketliliğinin başlamasıyla birlikte, sayıları milyonlarla ifade edilen Suriyeli ülkelerini terk ederek diğer ülkelere sığınmak zorunda kalmıştır.² Türkiye de, söz konusu kitlesel akından yoğun bir şekilde etkilenmektedir. Çatışmaların başladığı dönemden itibaren 911 km'lik Türkiye-Suriye kara sınırında sayıları milyonlarla ifade edilen bir insan hareketliliği yaşanmıştır.³

Türkiye, çoğunluğunu kadın ve çocukların oluşturduğu Suriyelilerin barınma ihtiyacının karşılanabilmesi amacıyla farklı vilayetlerde kamplar açmış ve gelenleri bu kamplara yerleştirmeye başlamıştır.⁴ Ancak sınıra yakın vilayetlerde kurulan kamplarda yaşayanlardan daha fazlasının, yine sınıra yakın vilayetler başta olmak üzere farklı şehirlerde akrabalarının yanında veya kiraladıkları ya da satın aldıkları evlerde yahut açık alanlarda hayatlarını sürdürmeye çalıştıkları gözlemlenmektedir.⁵

- 1) Birleşmiş Milletler (BM), 15 Ocak 2015 itibarıyla Suriye'de 220 bin kişinin hayatını kaybettiğini ve 1 milyon kişinin de yaralandığını açıklamıştır. Bkz. Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General, <http://www.un.org/press/en/2015/db150115> (16 Nisan 2015).
- 2) *Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği* (BMMYK) verilerine göre, savaş öncesinde yaklaşık 23 milyon bir nüfusa sahip olan Suriye'de 4 milyon kişi evlerini terk ederek komşu ve civar ülkelere sığınmak zorunda kalmıştır. BMMYK, Suriye toprakları içinde can güvenliği kalmadığı için evlerini terk eden ve daha güvenli olduğu farz edilen bölgelere kaçanların sayısının da 8 milyona yakın olduğunu belirtmektedir. Bkz. UNHCR, "Turkey External Update, 31 March 2015", http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/unhcr_turkey_external_weekly_update_31_march_2015.pdf (16 Nisan 2015).
- 3) Suriye'den Türkiye'ye yönelik ilk toplu nüfus hareketi, çatışmalardan kaçan 252 Suriye vatantaşının 29.04.2011'de Hatay ili Yayladağı ilçesindeki Cilvegözü sınır kapısından Türkiye'ye girmesiyle gerçekleşmiştir. Bkz. AFAD, "Suriye'den Türkiye'ye Nüfus Hareketleri Kardeş Topraklarında Misafirlik", <https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/79-20150209111636-webform-atisuriyedenturkiyeyenufushareketleri.pdf> (18 Nisan 2015).
- 4) Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi tarafından yapılan ve Kasım 2014'te yayımlanan bir araştırmada; Türkiye'deki Suriyelilerin yüzde 53'ten fazlasının 18 yaşın altındaki çocuk ve gençlerden, yüzde 75'ten fazlasının da özel koruma ihtiyacı içindeki çocuk ve kadınlardan oluştuğu bilgisine yer verilmektedir. Ayrıca, Türkiye'de doğan Suriyeli bebek sayısının 60 bini aştığı tahmin edilmektedir. Bkz. Murat Erdoğan, "Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması", Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi, <http://www.hugo.hacettepe.edu.tr/HUGO-RAPOR-TurkiyedekiSuriyeliler.pdf> (17 Nisan 2015).
- 5) BMMYK'nin verdiği rakamlara göre, 31 Mart 2015 itibarıyla 1.738.448 Suriyeli ülkelerindeki savaştan kaçarak Türkiye'ye gelmiştir. Yine BMMYK'ya göre, barınma merkezlerindeki kayıtlı Suriyeli sayısı 255.198, barınma merkezleri dışında ikamet eden kayıtlı Suriyelilerin sayısı da 1.483.250'dir. Bkz. UNHCR, "Turkey External Update, 31 March 2015", http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/unhcr_turkey_external_weekly_update_31_march_2015.pdf (16.4.2015). Ancak kamp dışında yaşayan ve resmi kayda girmeyen Suriyelilerin toplam sayısı hakkında kesin bir rakam telaffuz edilememektedir. Dolayısıyla gerçek sayının BMMYK'nın verdiği rakamların üzerinde olduğu kesindir.

Türkiye, başlangıçta yaşanan kitlesel akının geçici bir durum olduğu, iç savaşın sona ermesiyle birlikte Suriyelilerin ülkelerine döneceklerini düşünerek hareket etmiş ve politikalarını bu doğrultuda şekillendirmiştir. Nitekim basında ve resmî beyanlarda, savaştan kaçarak Türkiye'ye gelen Suriyelilerin hukuken herhangi bir karşılığı bulunmayan “misafir” şeklinde tanımlandığı ve bu ifadenin sıklıkla kullanıldığı görülmektedir.⁶ Misafirlikleri sona erdiğinde ülkelere geri dönecekleri beklentisini içeren “misafir” ifadesinin yanı sıra “mülteci”, “sığınmacı” ve “geçici koruma altındaki bireyler” şeklinde değişik tanımlamalara şahit olunmaktadır. Yaygın bir şekilde birbirlerinin yerine kullanılan söz konusu kavramlar, aslında farklı anlamlar taşımakta ve doğal olarak farklı çağrışımlarda bulunmaktadır. Ortaya çıkan kavram karmaşası karşısında, öncelikle her biri farklı statüye tekabül eden söz konusu kavramların açıklığa kavuşturulmasının bir mecburiyet olduğu görülmektedir. Bu amaçla çalışmada ilk olarak, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde düzenlenen uluslararası koruma ve uluslararası koruma statüleri ele alınacaktır. Ardından, 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ve YUKK'ye istinaden çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği çerçevesinde ülkemizdeki Suriyelilerin hukukî statüsü incelenecektir.⁷ Böylece Türkiye'deki Suriyelilerin statüsü ve bu statünün uluslararası hukuk alanındaki karşılığı netleştirilmiş olacak, uluslararası toplumla yapılacak işbirliğinin hukukî zemini ve ölçüsü ortaya koyulacaktır. Kuşkusuz yaşanan insan hareketliliğinin sebep olduğu güvenlik başta olmak üzere siyasî, iktisadî, sosyal ve diğer sorunlar söz konusudur. Ancak çalışmada bahsi geçen sorunlardan bağımsız olarak Suriye'de hâlen devam eden iç savaş sebebiyle Türkiye'ye gelen ve Türkiye'de ikamet eden Suriyelilerin hukukî statüsü inceleme konusu yapılmaktadır.

I- Uluslararası Koruma ve Uluslararası Koruma Statüleri

1951 tarihli Mültecilerin Hukukî Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi (bundan sonra 1951 Mülteci Sözleşmesi) ile bu Sözleşmeye dair 1967 tarihli Mültecilerin Hukukî Statüsüne İlişkin Protokol (bundan sonra 1967 tarihli Protokol), ulusla-

-
- 6) Mesela Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı (AFAD) tarafından hazırlanan çalışmanın başlığı, “Suriyeli Misafirlerimiz Kardeş Topraklarında” şeklindedir. Bkz. <https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/98-2014061912629-suriyeli-misafirlerimiz.pdf>(23 Nisan 2015). Keza Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'ın da konuşmalarında “Suriyeli misafirlerimiz” ifadesini sıklıkla kullandığı görülmektedir. Bkz. “Erdoğan Suriyeli Sığınmacılara Seslendi”, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/27342780.asp>(23 Nisan 2015).
- 7) Ekşi'nin de işaret ettiği üzere, sığınma amacıyla Türkiye'ye gelen yabancılara sağlanacak korumanın türünün tespit edilmesi, gerek Türkiye'nin yükümlülüklerinin çerçevesinin çizilmesi gerekse uluslararası koruma altına alınanların hak ve yükümlülüklerinin tespiti açısından ehemmiyet arz etmektedir. Bkz. Nuray Ekşi, “Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi”, İstanbul Barosu Dergisi, Cilt 88, Sayı 6, 2014, s. 65.

rarası mülteci hukukunun temelini oluşturmaktadır. Bilindiği üzere, İkinci Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında bilhassa Avrupa'da yaşanan nüfus hareketliliği, iltica ve mülteci kavramlarını uluslararası toplumun gündemine taşımıştır. Bu kapsamda akdedilen ve mülteci statüsündeki kişilere devletlerce çeşitli haklar sağlanmasını öngören 1951 Mülteci Sözleşmesi, evrensel düzeyde mülteci konusunu düzenleyen ilk ve tek çok taraflı antlaşmadır.

1951 Mülteci Sözleşmesi mülteci kavramını tanımlamakta ve mülteciler için koruma sağlamaktadır. "Mülteci" kavramı madde 1(A)(2)'de; "*ırkı, dini, tâbiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle 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 tâbiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden mutadenikâmet ettiği ülke dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen şahıs*" şeklinde tanımlanmıştır. Ancak İkinci Dünya Savaşı ve sonrasında yaşanan insan hareketlilikleri kapsamında karşılaşılan sorunlara çözüm bulabilmek için hazırlanan Sözleşmede, mülteci tanımına zaman ve yer bakımından sınırlandırma getirilmiş, 1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar sebebiyle iltica talebinde bulunan şahısların mülteci statüsünden yararlanabileceği kabul edilmiştir.⁸ Fakat 1951 Mülteci Sözleşmesi, mülteci hareketlerinde yaşanan artışa rağmen Sözleşme metninde öngörülen yer ve zaman sınırlandırması sebebiyle yetersiz kalmıştır. Bu durum karşısında, uluslararası koruma ihtiyacı içindeki şahısların herhangi bir tarih ve coğrafi alan sınırlandırmasına tâbi olmaksızın mülteci statüsüne alınabilmesi amacıyla 1967 tarihli Protokol kabul edilmiştir.⁹ BM Genel Kurulunda kabul edilen ve 4 Ekim 1967'de yürürlüğe giren Protokol ile birlikte, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde değişikliğe gidilmiş ve madde 1(A)(2)'de yer verilen yer ve zaman sınırlaması Sözleşme metninden çıkarılmıştır. Böylece mülteci tanımının, herhangi bir tarih ve coğrafi alan sınırlandırması olmaksızın tüm mülteci hareketlerine uygulanabilmesi sağlanmıştır.

Türkiye, uluslararası mülteci hukukuna esas teşkil eden ve uluslararası koruma yükümlülüklerinin düzenlendiği 1951 Mülteci Sözleşmesi ile 1967 tarihli

8) Daha fazla devletin Sözleşmeye taraf olmasını temin amacıyla, mülteci tanımına hem zaman hem de yer bakımından sınırlandırma getirilebileceği kabul edilmiştir. Böylece âkit devletler, Sözleşme'nin sadece 1951 yılından önce Avrupa'da meydana gelen olaylar sebebiyle iltica talebinde bulunan şahıslarla sınırlandırılması imkânına sahip kılınmışlardır. Bkz. Bülent Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, 5. bs. Ankara (2014), Seçkin Yayıncılık, s. 228.

9) Savaş sebebiyle Avrupa'dan başka ülkelere sığınan mültecilerin büyük kısmının geri dönmesi, haklarının iade edilmesi ve Sözleşme'nin kabulünden sonra yaşanan iltica hareketlerinin Sözleşmede düzenlenen uluslararası koruma kapsamında değerlendirilememesi, yapılan bu değişiklikte önemli bir rol oynamıştır. Bkz. Çiçekli, s. 228.

Protokol'e taraftır.¹⁰ Ancak Türkiye, 1951 Mülteci Sözleşmesi'ne mülteci tanımına tarih ve coğrafi alan yönünden sınırlandırma getirerek taraf olmuştur. Dolayısıyla Sözleşme'nin, sadece 1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da cereyan eden hadiseler sebebiyle sığınma talep eden şahıslara uygulanması söz konusudur.¹¹ Türkiye, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin tarih ve coğrafi alan sınırlandırması olmaksızın tüm mülteci hareketlerine uygulanmasını amaçlayan 1967 tarihli Protokole taraf olurken de coğrafi sınırlamanın geçerliliğini sürdürdüğünü, sadece Avrupa'da meydana gelen olaylar kapsamında mülteci statüsü tanımakla yükümlü olduğunu bildirmiştir.¹² Türkiye'nin her iki düzenlemeye de coğrafi sınırlama ile taraf olması, Avrupa ülkeleri dışından gelen sığınmacılara mülteci statüsü tanımaya-çağı anlamına gelmektedir.¹³

Anayasal sistemimize göre kanun değerine sahip 1951 Mülteci Sözleşmesi ile 1967 tarihli Protokol, iç hukukumuzda temel düzenlemeler olarak uygulanmıştır. Ancak Türkiye, 1991 yılında maruz kaldığı Kuzey Irak kaynaklı toplu nüfus hareketliliği başta olmak üzere giderek artan göç ve toplu sığınma olayları karşısında tarafı olduğu uluslararası düzenlemeleri de dikkate alarak kendi mevzuatını oluşturma yoluna gitmiştir. Bu kapsamda 30 Kasım 1994'te, *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 Yönetmeliği*' (bundan sonra 1994 İltica ve Sığınma Yönetmeliği) kabul etmiştir.¹⁴ Böylece Türkiye, Avrupa ülkeleri dışından gerçekleşen münferit sığınma ve sık sık karşılaşılan toplu sığınma olayları karşısında yapılması gere-

10) Türkiye, 22.04.1954'te yürürlüğe giren 1951 Mülteci Sözleşmesi'ne 29.08.1961 ve 359 sayılı *Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun* ile taraf olmuştur. Bkz. R.G. 5.10.1961/10898. Türkiye 1967 tarihli Protokole ise, Bakanlar Kurulunun 01.07.1968 tarihli ve 6/10266 sayılı *Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmeye Şartlı Olarak Katılmamız Hakkında Kararı* ile taraf olmuştur. Bkz. R.G. 05.08.1968/12968.

11) Çiçekli, s. 238.

12) Çiçekli, s. 238.

13) Söz konusu çekincenin konulmasının sebebi, coğrafi konumu itibarıyla göç güzergâhı açısından önemli yerde bulunan Türkiye'ye yönelik muhtemel mülteci akınlarına mâni olabilmektir. Türkiye ile birlikte Monako, Kongo ve Madagaskar'ın söz konusu coğrafi sınırlandırma kaydını muhafaza ettiğini ifade eden Ekşi, Avrupa Birliği başta olmak üzere batılı ülkelerin Türkiye'den coğrafi sınırlanmayı kaldırması ve Avrupa dışından gelen yabancılara da mülteci muamelesi yapması yönünde talepte bulduklarına dikkat çekmektedir. Bkz. Nuray Ekşi, "Türkiye'de Bulunan Suriyelilerin Hukuki Statüsü", *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 10, Sayı 119, 2012, s. 7.

14) R.G. 30.11.1994/22127. 1994 İltica ve Sığınma Yönetmeliği'nin ilk maddesine göre; bu düzenlemeyle birlikte, 1951 Mülteci Sözleşmesi ile 1967 tarihli Protokol gereğince Türkiye'ye münferiden iltica eden veya başka ülkelere iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden yabancılar ve topluca iltica veya sığınma amacıyla sınırlarımıza gelen yabancılara ve olabilecek nüfus hareketlerine uygulanacak usul ve esasların tespiti ile görevli kuruluşların belirlenmesi amaçlanmıştır.

kenleri düzenleme yoluna gitmiştir.

Coğrafi sınırlama sebebiyle, mülteci ve sığınma kavramları 1994 İltica ve Sığınma Yönetmeliği'nde uluslararası mülteci hukukuna nazaran farklı bir anlam kazanmıştır. Söz konusu düzenlemenin 3. maddesi uyarınca münferiden iltica talebinde bulunanlar bağlamında Avrupa ülkelerinden gelen ve aranan şartlara sahip bireyler “mülteci”, Avrupa dışındaki diğer ülkelerden gelen ve aranan şartlara sahip bireyler “sığınmacı” olarak kabul edilmiştir. Sözleşme hükümlerine göre, mülteci statüsü kazanabilmek için gereken şartları taşımakla birlikte coğrafi sınırlama sebebiyle mülteci statüsüne hak kazanamayanlar “sığınmacı” şeklinde tanımlanmış ve güvenli bir üçüncü ülkeye yerleştirilene dek kendilerine geçici ikamet izni verilmesi öngörülmüştür.

Türkiye'nin gerek göç güzergâhı üzerinde bulunmasından dolayı transit ülke, gerekse gelişen iktisadî ve siyasî şartları temelinde yabancılar açısından sığınma arayışına girilen hedef ülke hâline gelmeye başlamasıyla birlikte bahse konu düzenlemeler yetersiz kalmaya başlamıştır. 1994 İltica ve Sığınma Yönetmeliği ile bu düzenlemeyi takiben mevzuattaki eksiklikler ve uygulamadaki ihtiyaçlar doğrultusunda ilgili kurumlarca hazırlanan ve uygulanan diğer düzenlemeler, mülteci hukuku konusunda yeterli ve kapsamlı bir hukukî çerçeve sunamamıştır. Ayrıca bölgesinde yaşanan istikrarsızlıklar ve çatışmalar da, Türkiye'nin mülteciler ve sığınmacılar mevzuunu ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden düzenlemesini zorunlu kılmıştır. Keza Avrupa Birliği (AB) üyelik süreci çerçevesinde, aday ülkelerin yerine getirmesi gereken şartlar kapsamında, ilgili mevzuatın AB müktesebatıyla uyum arz etmesi amacıyla yeniden düzenlenmesi gündeme gelmiştir.

Türkiye, ortaya çıkan mevzuat değişikliği yapılması zarureti karşısında 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nu (YUKK) kabul etmiştir.¹⁵ AB adaylık süreci doğrultusunda hazırlanan YUKK, aynı zamanda Türkiye'nin her geçen gün düzensiz ve kitlesel akınlar bakımından bir “hedef” ülke hâline gelmesi de dikkate alınarak yapılandırılmıştır. YUKK'nin amacı ilk maddede; yabancıların Türkiye'ye girişleri, Türkiye'de kalışları ve Türkiye'den çıkışları ile Türkiye'den koruma talep eden yabancılar sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar ile İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek şeklinde açıklığa kavuşturulmuştur.

15) R.G. 11.04.2013/28615. YUKK'nin Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş, görev, yetkiler ve teşkilatlanmasını belirleyen hükümleri, yayım tarihi olan 11.04.2013'te; yabancılar, uluslararası koruma, yabancılar ve uluslararası korumaya ilişkin ortak hükümler dâhil diğer hükümleri ise, 11.04.2014'te yürürlüğe girmiştir.

II- YUKK'de Yer Verilen Uluslararası Koruma Statüleri

YUKK'nin 3. kısmında “Uluslararası Koruma” başlığıyla yapılan düzenlemede; “Mülteci”, “Şartlı Mülteci” ve “İkincil Koruma” başlıkları altında üç ayrı hukukî statü oluşturulmuş ve her biri müstakilen düzenlenmiştir. Yine bu statüler dışında kitlesel akın hâlinde alınacak tedbirleri içeren ve insanî yardım sağlanmasını amaçlayan “geçici koruma” rejimine de yer verilmiştir.¹⁶ Ülkelerini terk ederek diğer ülkelere giden ve sığınma talep eden yabancılara sağlanan bu statülerden ilk üçünün bireysel statü olduğunu belirtmek gerekir. Geçici koruma ise, kitlesel akınla veya kitlesel akın döneminde bireysel olarak gelen yabancılara has bir uluslararası koruma türüdür.¹⁷

A- Mülteci

YUKK'nin 61. maddesi uyarınca 1951 Mülteci Sözleşmesi ile 1994 İltica ve Sığınma Yönetmeliği'ndeki tanım aynen benimsenmiş, ancak mülteci statüsünün belirlenmesine yönelik coğrafi sınırlama kaydı muhafaza edilmiştir. Buna göre; *“Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar sebebiyle, ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasî düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir.”* Buna göre bir yabancı Türkiye tarafından mülteci kabul edilebilmesi için; mülteci başvurusuna neden olan olayın Avrupa ülkelerinde gerçekleşmiş olması; başvuruda bulunan yabancı ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti ve siyasî düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından korkması; başvuru sahibi yabancı vatandaşı olduğu ülkesi dışında olması ve ülkesinin korumasından yararlanamaması veya söz konusu korku sebebiyle yararlanmak istememesi gerekmektedir.

B- Şartlı Mülteci

YUKK'de, coğrafi sınırlama esas alınarak Avrupa dışındaki ülkelere gelip

16) Geçici koruma statüsü, YUKK'nin üçüncü kısmının ilk bölümünde yer alan ve “Uluslararası Koruma” başlığı altında kaleme alınan “Uluslararası Koruma Çeşitleri” kapsamında mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüleri ile birlikte düzenlenmemiştir. Üçüncü kısmın dördüncü bölümünde, “Geçici Koruma ve Uluslararası Korumaya İlişkin Diğer Hükümler” başlığı altında ayrı bir statü olarak düzenlenmiştir.

17) YUKK uyarınca bireysel korumanın; Avrupa'dan gelenler için mülteci, Avrupa dışından gelenler için şartlı mülteci ve nereden geldiğine bakılmaksızın geri gönderme yasağı kapsamına girenler için ikincil koruma statüsü olmak üzere üç türü bulunmaktadır. Bkz. Ekşi, “Geçici Koruma Yönetmeliği”, s. 65.

uluslararası koruma talep edenler için 62. maddede “Şartlı Mülteci” statüsü düzenlenmiştir. 62. madde uyarınca, mülteci tanımında yer alan şartları yerine getirmekle beraber Avrupa dışından gelenler “şartlı mülteci” şeklinde tanımlanmaktadır. Böylece, YUKK öncesinde mülteci statüsüne sahip olması mümkün olmayanlar için kullanılan sığınmacı kavramı, YUKK'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte kullanım imkânını yitirmiştir.¹⁸Söz konusu maddeye göre; “*Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasî düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilmeye kadar, şartlı mültecinin Türkiye’de kalmasına izin verilir.*” Madde metninden de anlaşıldığı gibi, YUKK ile uygulamaya kazandırılan “şartlı mülteci” statüsü mülteci olabilmek için aranan şartları haiz olmakla birlikte, Avrupa dışından geldiği için mülteci statüsü kazanamayan yabancıların güvenli bir ülkeye yerleştirilmelerini ve bu süre zarfında da Türkiye’de kalmalarına yönelik geçici ikamet izni almalarını öngörmektedir.

C- İkincil Koruma

YUKK 63. maddede ikincil koruma statüsü düzenlenmiş ve mülteci veya şartlı mülteci şeklinde nitelendirilemeyen kişilere bir uluslararası koruma statüsü olarak hangi hâllerde ikincil koruma sağlanacağı açıklığa kavuşturulmuştur.¹⁹ Buna göre; “*Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; a) Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, b) İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, c) Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe*

18) 1994 İltica ve Sığınma Yönetmeliği’nde olduğu gibi YUKK’de de, coğrafi sınırlama sebebiyle koruma statüleri açısından uluslararası terminolojiden ayrı müstakil bir statü oluşturulmuştur.

19) YUKK’de ikincil koruma şeklinde tanımlanan bu statü, tamamlayıcı koruma olarak da anılmaktadır. 1951 Mülteci Sözleşmesi ile 1967 tarihli Protokolün kapsamı dışında kalan yabancılara sağlanan bir koruma olarak tamamlayıcı koruma, gönderildiği ülkede işkence, insanlık dışı ya da haysiyet ve onur kırıcı muameleye maruz kalma riskinden dolayı geri gönderme ya da saği uyarınca ülkeden çıkarılmayan yabancılara ferden sağlanan bir korumadır. Geri gönderildikleri takdirde, insan hakları ihlâline maruz kalacakları endişesi doğrultusunda bu kişilerin haklarını korumak amaçlanmaktadır. Bkz. Ekşi, “Geçici Koruma Yönetmeliği”, s. 67.

ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir.” Görüldüğü üzere tamamlayıcı bir rol üstlenen ikincil koruma statüsü, emredici nitelikte bir uluslararası hukuk kuralı hâline gelen geri gönderme yasağı kapsamında öngörülmiş bir statüdür.²⁰

D- Geçici Koruma

Türkiye, münferit göçün yanı sıra kitlesel akınlara da maruz kalmıştır. Son olarak Suriye’de giderek şiddetlenen savaş sebebiyle yaşadığımız kitlesel akın, geçici koruma statüsünü gündeme taşımış ve YUKK’de Türkiye’ye giriş yapan yabancılar açısından “Geçici Koruma” adı altında farklı bir koruma statüsü daha tanımlanmıştır.²¹ Böylece, YUKK öncesinde 1994 İltica ve Sığınma Yönetmeliği ve diğer düzenlemeler doğrultusunda uygulanan geçici koruma ilk kez kanunla düzenlenmiştir.²²

Geçici koruma statüsünün kanunî bir temele sahip kılındığı YUKK’de 91. maddeye göre; “(1) Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel akın hâlinde sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılarla geçici koruma sağlanabilir.

20) Geri gönderme yasağının temelinde yer alan geri gönderilmeme ilkesi; ırkı, dini, vatandaşlığı, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasî fikrinden dolayı yabancıların hak ve hürriyetlerinin tehlikeye düşeceği ülkeye gönderilmemesi yükümlülüğünü ifade etmektedir. Söz konusu ilke, 1951 Mülteci Sözleşmesi’nin 33. maddesinde düzenlenmiş ve mültecilerin sınır dışı edilmesi veya geri çevrilmesi, “kamu güvenliğinin ve kamu düzeninin tehdit altında olması” ile sınırlı tutularak istisna hâline getirilmiştir. YUKK de, 1951 Mülteci Sözleşmesi ile yalnızca mülteci statüsü talep edenlere yönelik geri gönderilmeme ilkesini uluslararası korumadan yararlanan herkes için geçerli temel bir ilke olarak kabul etmiştir. Dolayısıyla mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma statüsüne tâbi olanların yanı sıra geçici koruma altına alınan yabancılar da geri gönderilmeme ilkesi kapsamındadır. Türkiye, coğrafi sınırlamayı dikkate almadan hangi ülkeden geldiklerine bakmaksızın bu ilkeyi uygulamak zorundadır. Bkz. Ekşi, “Geçici Koruma Yönetmeliği”, s. 81.

21) Geçici koruma uygulaması, 1990’lı yıllarda Yugoslavya’nın dağılması sırasında yaşanan savaşla birlikte uluslararası toplumun gündemine girmiştir. Yaşanan savaşlardan ve etnik temizliğe yönelik uygulamalardan kaçan insanların komşu ülkelere sığınması üzerine Avrupa Birliği Konseyi, 2001’de Geçici Koruma Yönergesi’ni (Temporary Protection Directive) kabul etmiştir. Yönerge’nin “Tanımlar” başlıklı 2. maddesinin (a) fıkrasında “geçici koruma” kavramı; “üçüncü ülkelerden gelen ve kendi ülkelerine geri dönemeyen yerinden edilmiş kişilerin kitlesel sığınması ya da yakın bir kitlesel sığınma tehlikesi durumunda, özellikle de sığınma sisteminin bu akınlı, etkili işleyişi olumsuz biçimde etkilenmeksizin başa çıkamayacağına dair bir riskin bulunması durumunda, ilgili kişilerin ve koruma talep eden diğer kimselerin menfaatleri doğrultusunda bu tür kişilere acil ve geçici koruma sağlanması” şeklinde tanımlanmaktadır. Bkz. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9541-2001-INIT/en/pdf> (28 Nisan 2015).

22) 1994 İltica ve Sığınma Yönetmeliği’nde “geçici koruma”dan söz edilmemekle beraber, Yönetmeliğin 8-26 maddelerinde sınırlarımıza “topluca” gelen yabancılarla sağlanacak koruma düzenlenmiştir.

(2) Bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”

Madde metninden de anlaşıldığı üzere, geçici koruma bireysel statü belirleme usullerinin uygulanmasını imkânsız kılan ülkeler arasında yaşanan toplu nüfus hareketlerinde uygulanmakta ve geçici bir çözüm sağlamaktadır. Yerinden edilmiş çok sayıda kişinin söz konusu olduğu kitlesel akınlarda, hem söz konusu hareketliliğin geçici olması hem de sığınmacı sayısının çokluğu, bu kişilere uluslararası bireysel statü belirleme işlemlerinin uygulanmasını imkânsız kılmaktadır. Silahlı çatışma, sistematik ya da yaygın şiddet ve insan hakları ihlalleri gibi durumlara yönelik bir acil durum politikası olarak tasarlanan geçici koruma uygulaması, kitlesel akın hâlinde geri göndermeme yasağının bir gereği olarak bu kişilerin korunma ihtiyacını ve güvenli bir ortama kavuşmalarını sağlamak suretiyle temel insan haklarını teminat altına almaktadır. Bu uygulamayla birlikte, bir taraftan sığınma arayışındaki kişilere koruma sağlanmaktayken, diğer taraftan da bu insan hareketliliğinin yöneldiği devletin menfaatlerinin korunması amaçlanmaktadır.²³

III- Geçici Koruma Yönetmeliği

YUKK 91. maddede geçici korumaya ilişkin ana hatlar belirlenmiş, ayrıntıların bir yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu hükme istinaden Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanan Geçici Koruma Yönetmeliği, 22.10.2014'te yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.²⁴ Yönetmeliğe eklenen geçici 1. maddeyle birlikte ülkemizdeki Suriyelileri de kapsama alan bu düzenlemeyle birlikte, kitlesel akın hâlinde uygulanması öngörülen geçici korumanın şartları, usulü, geçici koruma altına alınanlara tanınan haklar ve verilen hizmetler ile geçici korumayı sona erdiren hâller açıklığa kavuşturulmuştur.

Geçici Koruma Yönetmeliği ile birlikte ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkesine geri dönemeyen, acil ve geçici koruma amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan, YUKK madde 91 çerçevesinde, uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayanlara sağlanabilecek geçici koruma işlemlerinin usul ve esasları, bu kişilerin Türkiye'ye kabulleri, Türkiye'de kalışları, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den

23) Çiçekli, s. 311-312.

24) R.G. 22.10.2014/29153.

çıkışları, bu tür kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirler ile ilgili kuruluşlar arasında işbirliğini düzenlemek amaçlanmıştır.

Öte yandan Yönetmeliğin “Tanımlar” başlıklı 3. maddesinde “geçici koruma”, “geçici korunan” ve bu statünün uygulamaya konulduğu “kitlesel akın” kavramları tanımlanmıştır. Madde 3(f)’ye göre “geçici koruma”; ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak veya bu kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen ve uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayan yabancılara sağlanan korumayı ifade etmektedir. Madde 3(g)’de ise geçici koruma sağlanan yabancı “geçici korunan” şeklinde tanımlanmıştır. Aynı maddenin j fıkrasında tanımlanan “kitlesel akın” kavramı da, aynı ülkeden veya coğrafi bölgeden kısa bir süre içerisinde ve yüksek sayılarda gerçekleşen ve söz konusu sayılar sebebiyle bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemlerinin usulen uygulanabilir olmadığı durumları nitelendirmektedir.

Geçici koruma kararı ise madde 9(1) uyarınca İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından alınacaktır. 10. madde; Bakanlar Kurulunun geçici koruma kapsamına alınacakları, geçici korumanın başlangıç tarihini, gerekli görüldüğü takdirde süresini, bu sürenin uzatılması veya sonlandırılması şartlarını belirleyebileceğini öngörmektedir.

Geçici Koruma Yönetmeliği ile beraber ülkelerindeki savaştan kaçarak Türkiye’ye gelen ve YUKK uyarınca bireysel uluslararası koruma sağlayan mülteci ve şartlı mülteci statülerinden yararlanamayan Suriyelilerin hukukî statüleri de açıklığa kavuşturulmuştur. Yönetmeliğin geçici 1. maddesine göre, Nisan 2011’den itibaren Suriye’den ayrılarak Türkiye’ye gelen Suriye vatandaşları ile vatansız kişiler ve mülteciler geçici koruma kapsamındadır: “28.4.2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti’nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti’nden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınır. Geçici korumanın uygulandığı süre içinde, bireysel uluslararası koruma başvuruları işleme konmaz.” Hükmün devamında ikinci fıkrada, “Birinci fıkrada belirtilen yabancılardan 28.04.2011 tarihinden önce uluslararası koruma başvurusunda bulunanlar, talepleri hâlinde geçici koruma altına alınır.” ifadesine yer verilmiştir.

Daha önceden de ifade edildiği gibi ülkelerinden kaçarak Türkiye’ye gelen Suriyeliler, iç savaşın uzun süreli olmayacağı düşünüldüğünden önce “misafir” şeklinde tanımlanmıştır. Ancak Türkiye, başlangıçtaki tutumundan bu vazge-

çerç Suriyelilere geçici koruma sağlama yoluna gitmiştir. Nitekim Türkiye'ye sığınan Suriyelilere ilişkin iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığınca hazırlanan, “**Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge**” 30.03.2012'de kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.²⁵ Ancak Geçici Koruma Yönetmeliği ile birlikte Suriyeliler dâhil geçici koruma altında olanlar ve gelecekte bu kapsamda değerlendirilmesi muhtemel yabancıların hukukî statüleri, mevcut durum ve ihtiyaçlar dikkate alınarak YUKK doğrultusunda tek bir belgede düzenlenmiştir.

A- Geçici Korumadan Yararlanacaklar

Geçici Koruma Yönetmeliği'ne göre, gerek geldikleri ülke veya coğrafi alan gerekse ülkeye giriş yapacakları coğrafi alan bakımından herhangi bir sınırlama olmaksızın kitlesel akınla veya kitlesel akın döneminde bireysel olarak gelenler geçici koruma kapsamında yer almaktadır. Nitekim 7. maddede, ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ülkesine geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel veya kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen ve sınırlarımızı geçen yabancılardan haklarında bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılamayan yabancıların geçici korumadan yararlanacakları hükme bağlanmıştır.²⁶

B- Geçici Korumanın Kapsamı Dışında Tutulanlar

Yönetmeliğin 8. maddesinde, geçici koruma kapsamına alınmayacak yabancılar düzenlenmiştir. Buna göre; barışa karşı suç, savaş suçu veya insanlığa karşı suç işleyenler, BM'nin amaç ve ilkeleriyle bağdaşmayan suçları işleyenler veya

25) Kamuoyu ile paylaşılmayan ve Suriyelilerin geçici koruma altında oldukları kabul edilen hizmete özel bu Yönerge'de; barınma, gıda, sağlık, güvenlik, sosyal aktivite, eğitim, ibadet, tercümanlık, haberleşme, bankacılık ve diğer hizmetlere ilişkin uygulamaların düzenlendiği belirtilmektedir. Kitlesel sığınma durumlarında ortaya çıkan acil koruma ihtiyacının karşılanması amacıyla sığınan ülkeye erişimin sağlanması, zulüm riski olan yere geri gönderilmeme ilkesinin gözetilmesi ve insan haklarına uygun temel asgarî standartların sağlanması şeklinde özetlenen geçici korumanın, Yönerge'nin ruhunu oluşturduğu ifade edilmektedir. Bkz. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Türkiye'de Geçici Koruma”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/turkiye%E2%80%99de-gecici-koruma_409_558_1097 (7 Mayıs 2015).

26) Yabancı bir ülkenin **silahlı** kuvvetler mensupları ile asker olmamakla birlikte **silahlı** yabancıların da durumu açıklığa kavuşturulmuştur. 18. maddede, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla asker olmayan **silahlı** yabancılar ve ülkesinin **silahlı** kuvvetlerinin mensubu olup da askeri hizmetini tek taraflı olarak sonlandırmış olan yabancılara, 8. madde kapsamına girmemeleri kaydıyla geçici koruma verileceği, akabinde **silâh**tan arındırılarak sevk ve yerleştirme işlemlerinin yapılacağı ifade edilmektedir. Öte yandan 8. maddede belirtilen şartlar uyarınca, kapsam dışında tutulması gerektiği hâlde geçici koruma altına alınan yabancılara sağlanan koruma, madde 12(2)'ye göre bu durumun anlaşılmasıyla birlikte Göç İdaresi Genel Müdürlüğü veya valiliklerce iptal edilecektir.

bu suçları işleyenlere iştirak edenler ya da işlenmesini tahrik edenler; ülkesinde silahlı çatışmaya katıldığı hâlde bu faaliyetlerini kalıcı olarak sonlandırmayanlar; terör eylemlerini gerçekleştiren veya planlayan ya da bu eylemlere iştirak edenler; ciddî bir suçtan mahkûm olan ve durumları toplum açısından tehdit oluşturanlar; millî güvenlik, kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehlike oluşturanlar; Türkiye’de işlenmesi hâlinde hapis cezası verilmesi gereken suç veya suçları daha önceden işleyen ve bu suçun cezasını çekmemek için menşe veya ikamet ülkesini terk edenler; uluslararası mahkemelerce haklarında insanlığa karşı suç işlediğine karar verilenler; Türk Ceza Kanunu’nda düzenlenen devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçlarından birini işleyenler geçici koruma kapsamına alınmayacaklardır.

C- Geçici Korunanların Bireysel Koruma Dışında Tutulması

Ülkesini terk ederek sığınma amacıyla diğer ülkelere giden yabancılar için öngörülen statülerden geçici koruma statüsü hariç diğerleri bireysel statülerdir. Buna mukabil geçici koruma statüsü ise, kitlesel akınla veya kitlesel akın döneminde bireysel olarak gelenlere koruma sağlamaktadır. Dolayısıyla Geçici Koruma Yönetmeliği ile geçici korunanlar bireysel koruma dışında tutulmakta; kitlesel akınla veya kitlesel akın döneminde bireysel olarak gelen yabancılar bireysel statü kapsamında değerlendirilmemektedir. Geçici koruma sağlanacak yabancıları düzenleyen madde 7(1)’de, “...*kitlesel veya kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan haklarında bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılamayan yabancılar ...*” denilmek suretiyle bu husus netleştirilmiştir. Yine madde 7(3)’te de, geçici korunanların uluslararası koruma statülerinden herhangi birini doğrudan elde etmiş sayılmayacakları açıkça ifade edilmiştir. Benzer şekilde 16. maddede, geçici korumanın uygulandığı süre için Yönetmelik kapsamındaki yabancıların bireysel uluslararası koruma başvurularının, geçici koruma tedbirlerinin etkin şekilde uygulanabilmesi amacıyla işleme konulmayacağı hükme bağlanmıştır.²⁷

D- Geçici Korunanlara Sağlanacak Hizmetler

Yönetmelik kapsamındaki yabancılar sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık ve benzeri hizmetlerin sağlanacağı belirtilmiş ve bu konuda ayrıntılı hükümlere yer verilmiştir.²⁸ Ancak söz konusu hizmetlerin verilebilmesi için, geçici koruma kapsamına alınacak yabancıların

27) Bu kurala madde 14(3) ile bir istisna getirilmiştir. Söz konusu hükme göre, ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış olanların silahlı faaliyetlerine kalıcı olarak son verdiklerinin anlaşılması hâlinde bireysel uluslararası koruma statü belirleme işlemlerine erişimleri sağlanacaktır.

28) Geçici korunanlara sağlanacak hizmetler, 26-32 maddelerde düzenlenmiştir. Buna göre; 27. maddede sağlık, 28. maddede eğitim, 29. maddede iş piyasasına erişim, 30. maddede sosyal yardım ve hizmetler, 31. maddede tercümanlık hizmetlerine yer verilmiştir.

19. maddeye göre Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından kayıt altına alınmaları gerekmektedir.²⁹ Kayıt işlemlerinin tamamlanmasının ardından, 22. madde uyarınca bu kişilere “geçici koruma kimlik belgesi” verilecektir. 25. maddeye göre söz konusu kimlik belgesi, geçici korunan yabancılara Türkiye’de kalış hakkı sağlamakla birlikte, YUKK’de düzenlenen ikamet izni veya ikamet izni yerine geçen belgelere eşdeğer sayılmaz, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanımaz, süresi ikamet izni toplamında dikkate alınmaz ve sahibine Türk vatandaşlığına başvuru hakkı sağlamaz. Madde 29(2)’de; geçici koruma kimlik belgesine sahip olanların Bakanlar Kurulunca belirlenecek sektörlerde, iş kollarında ve coğrafi alanlarda (il, ilçe veya köylerde) çalışma izni almak için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvurulabilecekleri, 3. fıkrada yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin mevzuatta yer alan hükümlerin saklı olduğu, 5. fıkrada da geçici korunanlara verilen çalışma izninin YUKK’de düzenlenen ikamet izni yerine geçmediği hükme bağlanmıştır.³⁰

E- Geçici Korumanın Sona Ermesi

Geçici Koruma Yönetmeliği 11. maddede geçici korumanın Bakanlar Kurulu kararıyla sonlandırılması, 12. maddede de geçici korumanın bireysel olarak sona ermesi düzenlenmektedir.

11. maddeye göre, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu geçici koruma uygulamasını sonlandırabilir. Bakanlar Kurulu sonlandırma kararıyla birlikte, geçici korumayı tamamen durdurarak geçici korunanların ülkelerine dönmesine, şartlarını taşıdıkları statünün toplu olarak kendilerine verilmesine veya uluslararası koruma talebinde bulunanların başvurularının bireysel olarak değerlendirilmesine ya da YUKK kapsamında belirlenecek şartlarda Türkiye’de kalmalarına karar verebilir.

Söz konusu uygulamanın geçici korunanlara bağlı sebeplerle bireysel olarak sonlandırılmasına ilişkin 12. maddeye göre; geçici korunanın kendi isteğiyle Türkiye’den ayrılması, üçüncü bir ülkenin korumasından faydalanması veya üçüncü bir ülkeye çıkış yapması, ölmesi ya da geçici korumanın iptali hâlinde geçici koruma ilgili kişi açısından sona ermektedir.

29) Geçici Koruma Yönetmeliği 19. madde uyarınca, geçici koruma altındaki yabancıları kaydetme yetkisi İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne verilmiştir.

30) Geçici korunanlara çalışma izni verilecek olması, Suriyeliler açısından özellikle önemlidir. İçinde buldukları şartlardan dolayı Suriyelilerin sigortasız ve Türk vatandaşlarına nazaran düşük ücretle çalıştırılması, hem bu kişiler açısından emek suiistimaline hem de vasıfsız işçi istihdamının söz konusu olduğu sektörlerde yerli işçiler açısından haksız rekabete sebep olmaktadır. Çalışma izni verilecek olması, her iki olumsuzluğun ortadan kaldırılmasına belirli ölçüde de olsa katkı sağlayacağı gibi, Suriyelilerin geçimlerini temin edebilmeleri ve sosyal hayata dâhil olmaları açısından da önem arz etmektedir.

SONUÇ

Ülkelerinde yaşanan iç savaş sebebiyle yaşadıkları toprakları terk ederek kitlesel akınla Türkiye'ye gelen Suriyeliler, Geçici Koruma Yönetmeliği ile birlikte "geçici koruma" altına alınmış ve ülkelerinde istikrarlı bir ortam oluşuncaya dek Türkiye'de kalmalarına imkân sağlanmıştır. Türkiye, geçici koruma rejimi kapsamında acil ve temel ihtiyaçlarını karşılamak suretiyle Suriyelilere koruma ve yardım sağlamaya devam etmektedir. Daha önceden de değinildiği üzere geçici korumada amaç, acil ve geçici koruma ihtiyacı olanların koruma altına alınmasıdır. Koruma ihtiyacı ortadan kalktığında, geçici korunanların kendi hür iradeleleriyle geri dönmeleri esastır. Ülkemize sığınan Suriyeliler açısından bakıldığında da, savaşın sona ermesi ve ülkenin tekrar istikrara kavuşmasıyla birlikte Suriyelilerin ülkelerine geri dönecekleri düşünülmüştür. Ancak mevcut şartlar itibarıyla, Suriyelilerin geri dönme ihtimalinin giderek zayıfladığını söylemek gerekir. Rejime bağlı silahlı birliklerle muhalifler arasında yaşanan çatışmaların yanı sıra etnik ve dini inanç grupları arasında yaşanan çatışmalarla birlikte, bir tür ayrışma sürecine giren ülkede savaşın yakın gelecekte sona ereceği söylenememektedir. Diğer taraftan savaşla birlikte Suriye'de yerleşim yerleri ve alt yapı büyük ölçüde yok olmuş durumdadır. Savaş bitse dahi Suriyelilerin büyük bir kısmının, yıkılan yerleşim yerleri tekrar yaşanabilir hâle getirilene ve hayat şartları normalleşene dek ülkelerine dönmek istemeyecekleri açıktır. Ayrıca muhalif Suriyeliler açısından mevcut yönetimin işbaşında kalmaya devam ettiği bir seçeneğin, geri dönüş açısından ciddi bir engel teşkil ettiği açıktır. Muhalif oldukları gerekçesiyle bir anlamda rejimin kara listesinde yer alan bu kişilerin geri döndükleri takdirde başlarına ne geleceği belirsizdir. Öte yandan Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 6. maddesinde düzenlenen "geri gönderme yasağı" gereğince, Türkiye'ye sığınan Suriyeliler kendi rızaları dışında geri gönderilemezler. Suriye'de mevcut durum ve bunun neticesi olan koruma ihtiyacı devam ettiği sürece, geçici korumanın sonlandırılarak Suriyelilerin ülkelerine dönmesi yönünde bir karar alınması söz konusu değildir. 6. maddeye göre, geçici koruma kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı veya onur kırıcı ceza ya da muameleye tâbi tutulacağı yahut ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasî fikirleri dolayısıyla hayatının ya da hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemeyecektir.

Dikkate alınması gereken bir diğer önemli husus, Türkiye'deki Suriyelilerin zaman geçtikçe Türkiye'de sürekli olarak kalma yönündeki eğilimlerinin arttığı gerçeğidir. Başlangıçta ülkelerine dönmeyi tek seçenek olarak gören Suriyeliler, ülkelerinde barış ve huzur ortamı sağlanırsa geri dönebileceklerini söyleseler de, artık bunun kısa ve orta vadede imkânsızlaştığını kabul etmektedirler. Afet ve

Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) tarafından 2013 yılında yapılan “Türkiye’deki Suriyeli Sığınmacılar 2013 Saha Araştırması”, bu konuda dikkat çekici veriler sunmaktadır. Araştırma sonuçlarına göre, kamplarda yaşayan Suriyelilerin yüzde 56’sı ve kamp dışında yaşayan Suriyelilerin yüzde 63’ü, ülkelerindeki karışıklıklar sona erdiğinde Suriye’ye dönmeyi planlamaktadır. Kamplarda yaşayanların yüzde 25’i ve kamp dışında yaşayanların yüzde 15’i ise, Suriye’de yönetim değiştiği zaman dönmeyi planlamaktadır. Kamplarda yaşayanların yaklaşık yüzde 9’u ve kamp dışında yaşayanların yaklaşık yüzde 10’u, Suriye’de yaşadıkları şehirdeki karışıklık sona erdiği zaman dönmeyi planlamaktadır. Kamplarda yaşayanların yüzde 5’i ve kamp dışında yaşayanların yüzde 8’i, Suriye’ye hiçbir zaman dönmeyi düşünmemektedir.³¹

Tüm bunlar, kısa süreli ve geçici bir durum olarak görülen sorunun gün geçtikçe kalıcı bir hâl aldığı ve geçici oldukları düşünülen Suriyelilerin belirsiz bir süre daha Türkiye’de kalmaları devam edebileceklerini göstermektedir. Suriye’deki savaşın ne zaman ve ne şekilde neticeleneceği, geçici koruma altındaki Suriyelilerin ülkelerine dönüp dönmeyecekleri ya da ne kadar süre Türkiye’de yaşamaya devam edecekleri belirsizliğini korumaktadır. Bu durumda, Suriyelilere yönelik politika ve uygulamaların sırf geçicilik üzerine inşa edilmemesi gerektiği anlaşılmaktadır. İlgili politika ve uygulamaların uzun vadeli bir şekilde planlanması ve yerel düzeyde Suriyeliler ile vatandaşlar arasında yaşanması muhtemel gerilim ve çatışmalar dâhil doğması muhtemel riskleri bertaraf etmeye yönelik kapsamlı tedbirlerin alınması bir zorunluluktur.

Hiç kuşkusuz Türkiye, bir yandan Suriye’de barış ve huzurun sağlanması ve Suriyelilerin ülkelerine gönüllü geri dönüşlerinin sağlanması hususunda çaba göstermeye devam etmelidir. Ancak sorunun geçici olduğu düşüncesiyle ertelenen veya ihmal edilen hususların, gelecekte beklenmeyen daha ciddi sorunları beraberinde getirmesi ve mevcut sorunların katlanarak büyümesi ihtimal dâhilindedir. Bu nedenle Suriyelilerin ülkelerine dönebilmesi için iç ve dış politikada yapılması gerekenlerin yanı sıra hem geçicilik hem de kalıcılığa yönelik tedbirler alınmalı, eş zamanlı strateji ve politikalar geliştirilmelidir. Bu kapsamda sembolik kabullerin dışında isteksiz davranan batılı devletlerin bu isteksizliklerine rağmen, üçüncü ülkelere daimî yerleştirmeye yönelik yeniden yerleştirme yönünde uluslararası kamuoyu harekete geçirilmelidir. Yeniden yerleştirme, ülkesine dönemeyen Suriyeliler açısından kalıcı çözüm sağlayacağı gibi, yük paylaşımı ve uluslararası dayanışma açısından Türkiye ve benzer konumdaki

31) AFAD, “Türkiye’deki Suriyeli Sığınmacılar 2013 Saha Araştırması Sonuçları”, s. 54. https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/60-2013123015491-syrian-refugees-in-turkey-2013_bas_ki_30.12.2013_tr.pdf (16 Nisan 2015).

ülkelerin üzerindeki baskı ve külfeti de azaltacaktır. Diğer taraftan Suriyelilerin Türkiye’de sürekli kalma ihtimali dikkate alınarak, acil insanî yardım ve geçici koruma odaklı politikalarından çok yerel entegrasyon dâhil geniş kapsamlı ve uzun dönemli politikalara odaklanılmalıdır. İç istihdam dengesini bozmayacak şekilde geçici korunanların istihdam imkânlarını genişletmeye ve çocukların eğitimi başta olmak üzere uyum ve entegrasyon sürecini kolaylaştırmaya yönelik adımlar atılmalıdır.

KAYNAKLAR

- AFAD, “Suriye’den Türkiye’ye Nüfus Hareketleri Kardeş Topraklarında Misafirlik”, <https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/79-20150209111636-webformatisuriyedenturkiyeyenufushareketleri.pdf> (18 Nisan 2015)
- AFAD, “Suriyeli Misafirlerimiz Kardeş Topraklarında”,
- AFAD, “Türkiye’deki Suriyeli Sığınmacılar 2013 Saha Araştırması Sonuçları”, https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/60-2013123015491-syrian-refugees-in-turkey-2013_baski_30.12.2013_tr.pdf
- Bülent Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, 5. bs. Ankara (2014), Seçkin Yayıncılık.
- Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General, <http://www.un.org/press/en/2015/db150115> (16 Nisan 2015).
- “Erdoğan Suriyeli Sığınmacılara Seslendi”, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/27342780.asp> (23 Nisan 2015).
- <https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/98-2014061912629-suriyeli-misafirlerimiz.pdf> (23 Nisan 2015).
- İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, “Türkiye’de Geçici Koruma”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/turkiye%E2%80%99de-gecici-koruma_409_558_1097 (7 Mayıs 2015).
- Murat Erdoğan, “Türkiye’deki Suriyeliler: Toplumsal Kabul ve Uyum Araştırması”, Hacettepe Üniversitesi Göç ve Siyaset Araştırmaları Merkezi, <http://www.hugo.hacettepe.edu.tr/HUGO-RAPOR-TurkiyedekiSuriyeliler.pdf> (17 Nisan 2015).
- Nuray Ekşi, “Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi”, *İstanbul Barosu Dergisi*, Cilt 88, Sayı 6, 2014, s. 65-89.
- Nuray Ekşi, “Türkiye’de Bulunan Suriyelilerin Hukukî Statüsü”, *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 10, Sayı 119, 2012, s. 3-22.
- UNHCR, “Turkey External Update, 31 March 2015”, http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/unhcr_turkey_external_weekly_update_31_march_2015.pdf (16 Nisan 2015).

ÖZET

Suriye’de yaşanan iç savaş, toplu nüfus hareketliliklerine sebep olmuş ve milyonlarca Suriyeli ülkelerini terk ederek komşu ülkelere sığınmıştır. Suriye ile uzun bir kara sınırına sahip olan Türkiye, savaştan etkilenen ve sınırlarına gelen Suriye vatandaşlarına yönelik olarak krizin başından itibaren “açık kapı politi-

kası” izlemiş ve sınırı geçmek isteyenlere izin vermiştir. Ülkesine sığınan Suriyelilere fiilen “geçici koruma” sağlayan Türkiye, 22 Ekim 2014 tarihinde çıkarmış olduğu Geçici Koruma Yönetmeliği ile birlikte bu kişilerin statüsünü hukuken açıklığa kavuşturmuştur.

Anahtar kelimeler: Kitlesele akın, uluslararası koruma, mülteci, sığınmacı, şartlı mülteci, ikincil koruma, geçici koruma