

Sığınmacıların ve Mültecilerin Sosyal Güvenlik Hakkı

Right to Social Security of Refugees and Asylum Seekers

Yrd. Doç. Dr. Senem Ermumcu

Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

Pamukkale University, Faculty of Economics and Administrative Sciences

Department of Political Science and Public Administration

sermumcu@pau.edu.tr

Temmuz 2013, Cilt 4, Sayı 2, Sayfa: 58-76

July 2013, Volume 4, Number 2, Page: 58-76

P-ISSN: 2146-0000

E-ISSN: 2146-7854

©2010-2013

İMTİYAZ SAHİBİ / OWNER OF THE JOURNAL
İsmail AKBIYIK
(ÇASGEM Adına / On Behalf of the ÇASGEM)

EDİTÖR / EDITOR IN CHIEF
Dr. Erdem CAM

SORUMLU YAZI İŞLERİ MÜDÜRÜ / DESK EDITOR
C. Güliz BOZDEMİR

TARANDIĞIMIZ İNDEKSLER / INDEXES
ECONLIT - USA
CABELL'S DIRECTORIES - USA
ASOS İNDEKS - TR
INDEX COPERNICUS INTERNATIONAL - PL
KWS NET LABOUR JOURNALS INDEX - USA

YAYIN TÜRÜ / TYPE of PUBLICATION
PERIODICAL - ULUSLARARASI SÜRELİ YAYIN
YAYIN ARALIĞI / FREQUENCY of PUBLICATION
6 AYLIK - TWICE A YEAR
DİLİ / LANGUAGE
TÜRKÇE ve İNGİLİZCE - *TURKISH and ENGLISH*

PRINT ISSN
2146 - 0000
E - ISSN
2146 - 7854

YAYIN KURULU / EDITORIAL BOARD

Dr. Serhat AYRIM - ÇSGB
Dr. Siddık TOPALOĞLU - ÇSGB
Dr. Havva Nurdan Rana GÜVEN - ÇSGB
Nurcan ÖNDER - ÇSGB
Ahmet ÇETİN - ÇSGB
Dr. Erdem CAM - ÇASGEM

ULUSLARARASI DANIŞMA KURULU / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Yener ALTUNBAŞ *Bangor University - UK*
Prof. Dr. Mehmet DEMİRBAĞ *University of Sheffield - UK*
Prof. Dr. Shahrokh Waleck DALPOUR *University of Maine - USA*
Prof. Dr. Paul Leonard GALLINA *Université Bishop's University - CA*
Prof. Dr. Douglas L. KRUSE *Rutgers, The State University of New Jersey - USA*
Prof. Dr. Özey MEHMET *University of Carleton - CA*
Prof. Dr. Theo NICHOLS *University of Cardiff - UK*
Prof. Dr. Mustafa ÖZBİLGİN *Brunel University - UK*
Doç. Dr. Kevin FARNSWORTH *University of Sheffield - UK*
Doç. Dr. Alper KARA *University of Hull - UK*
Doç. Dr. Yıldırım YILDIRIM *Syracuse University - USA*
Dr. Sürhan ÇAM *University of Cardiff - UK*
Dr. Tayo FASHOYIN *International Labour Organization - CH*

ULUSAL DANIŞMA KURULU / NATIONAL ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Ahmet Cevat ACAR *Türkiye Bilimler Akademisi*
Prof. Dr. Yusuf ALPER *Uludağ Üniversitesi*
Prof. Dr. Cihangir AKIN *Yalova Üniversitesi*
Prof. Dr. Mustafa AYKAÇ *Kırklareli Üniversitesi*
Prof. Dr. Mehmet BARCA *Yıldırım Beyazıt Üniversitesi*
Prof. Dr. Eyüp BEDİR *Gazi Üniversitesi*
Prof. Dr. Vedat BİLGİN *Gazi Üniversitesi*
Prof. Dr. Toker DERELİ *Işık Üniversitesi*
Prof. Dr. Nihat ERDOĞMUŞ *İstanbul Şehir Üniversitesi*
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ *İstanbul Üniversitesi*
Prof. Dr. Seyfettin GÜRSEL *Bahçeşehir Üniversitesi*
Prof. Dr. Tamer KOÇEL *İstanbul Kültür Üniversitesi*
Prof. Dr. Metin KUTAL *Kadir Has Üniversitesi*
Prof. Dr. Ahmet MAKAL *Ankara Üniversitesi*
Prof. Dr. Sedat MURAT *İstanbul Üniversitesi*
Prof. Dr. Hamdi MOLLAMAHMUTOĞLU *Çankaya Üniversitesi*
Prof. Dr. Ahmet SELAMOĞLU *Kocaeli Üniversitesi*
Prof. Dr. Ali SEYYAR *Sakarya Üniversitesi*
Prof. Dr. Haluk Hadi SÜMER *Selçuk Üniversitesi*
Prof. Dr. İnsan TUNALI *Koç Üniversitesi*
Prof. Dr. Cavide Bedia UYARGİL *İstanbul Üniversitesi*
Prof. Dr. Recep VARÇIN *Ankara Üniversitesi*
Prof. Dr. Nevzat YALÇINTAŞ *Emekli Öğretim Üyesi*
Prof. Dr. Erinç YELDAN *Yaşar Üniversitesi*
Doç. Dr. Aşkın KESER *Uludağ Üniversitesi*

Dergide yayınlanan yazılardaki görüşler ve bu konudaki sorumluluk yazar(lar)ına aittir.
Yayınlanan eserlerde yer alan tüm içerik kaynak gösterilmeden kullanılamaz.

All the opinions written in articles are under responsibilities of the authors.
The published contents in the articles cannot be used without being cited.

Sığınmacıların ve Mültecilerin Sosyal Güvenlik Hakkı

Right to Social Security of Refugees and Asylum Seekers

Senem Ermumcu¹

Öz

Uluslararası hukukta mültecilere ilişkin bir sözleşmenin bulunmasına rağmen, bu sözleşmenin çok daha ötesinde mülteci ve sığınmacıların daha belirgin şekilde düzenlenmiş sosyal güvenlik haklarına ihtiyaç duydukları bir gerçektir. Ayrıca Türkiye’de iltica hakkının düzenlendiği yasal hükümlere bakıldığında bütüncül bir mevzuatın uzunca bir süre bulunmadığı görülmektedir. 2014 yılında yürürlüğe giren Yabancılar Kanunu bu eksikliği gidermek açısından atılan önemli bir yasal adımdır. Bununla birlikte Türkiye söz konusu Yasada 1951 tarihli mülteciler hukukuna ilişkin sözleşmeye koyduğu coğrafi sınırlama çekincesini korumuştur. Türkiye’nin coğrafi sınırlamayı sürdürmesi, bu konudaki sorunların çözümüne engel olmaktadır. Özellikle sosyal güvenlik hakları bağlamında 5510 sayılı Kanunda mülteci tanımına yer verilirken sığınmacı kavramına yer verilmemiş olması bu konudaki ayrımı pekiştirmektedir. Her ne kadar konu ile ilgili çıkarılan Genelgeler bu ayrımı ortadan kaldırmaya çalışmış olsa da, çıkarılan genelgeler tam olarak sığınmacıların sosyal güvenlik haklarını karşılamamaktadır. Çünkü çıkarılan Genelgeler daha çok Suriye ve Irak sığınmacılarını kapsamaktadır. Bu nedenle mülteci ve sığınmacı ayrımını sosyal güvenlik hukuku anlamında da kanuni düzenlemelerle ortaya koymak yerinde olacaktır.

Anahtar Sözcükler: Mülteciler ve Sığınmacılar, 5510 Sayılı Kanun, Sosyal Güvenlik Hakları, Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu.

Abstract

Despite the existence of a contract relating to refugees under international law, this agreement is much more than a real refugees and asylum seekers they need social security rights they need. It also seems to have a holistic legislation for a long time when we look at the legislation that regulates the right of asylum in Turkey. The law on foreigners that came into force in 2014 is a step taken to remedy this lack. However, even in that law, Turkey maintains the geographical limitations reservation that it put on the 1951 Convention on Refugees. Turkey’s geographical limitation continue to impede the solution of problems in this regard. In particular, social security rights in the context of the 5510 Act has not been given to refugees while giving place to the refugee definition reinforces the concept of discrimination in this regard. In particular, social security rights in the context of the 5510 Act has not been given to asylum seekers while giving place to the refugees definition reinforces the concept of discrimination in this regard. Circulars issued on the subject, although if they try to eliminate this distinction, issued circulars does not meet the full social security rights as asylum seekers. Because Circulars issued covers more Syrian and Iraqi asylum seekers. Therefore, in terms of the distinction between refugees and asylum seekers would be appropriate to reveal the social security law with legal regulations.

Keywords: Refugees and Asylum Seekers, Law No. 5510, Social Security Rights, Convention Relating to the Status of Refugees, The Foreigners and International Protection Code Numbered 6458.

¹Yrd. Doç. Dr. Pamukkale Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı, sermumcu@pau.edu.tr

Giriş

Sosyal riskle ve tehlikelerle karşılaşan her bireye sosyal koruma sağlamayı amaç edinen sosyal güvenlik hakkı kamu hak ve özgürlüklerinin başında gelmektedir. Sosyal güvenlik hakkından yararlanma bakımından istisna durumlar dışında yerli ile yabancı arasında tam bir eşitlik esası benimsenmiştir. Daha açık bir deyişle, uluslararası ve bölgesel sözleşmelerde yabancılık prensip olarak sosyal güvenlik hakkından yararlanmaya engel olan bir husus olarak kabul edilmemiştir. Kısacası sosyal güvenlik hakkından yararlanma bakımından ülkesellik (mülkellik) ilkesi geçerlidir. Bunun anlamı, bir ülkede oturan ya da bulunan kişiler ister yerli ister yabancı olsun sosyal güvenlik hakkından eşit olarak yararlanırlar. Zira 1982 Anayasasının 60. maddesinde “Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar” hükmüne yer verilmiştir. Ancak, bu ilkenin istisnaları sosyal güvenlik hukukunda da bulunmaktadır.

Yabancı kavramı, ülkesinde bulunduğu devletin vatandaşlığını iddiaya hakkı olmayan kimse olarak tanımlanabilirken (Çelikel ve Gelgel Öztekin, 2004: 16-17), 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 3. maddesinde, “Yabancı: Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiyi... ifade eder” şeklinde tanımlanmıştır. Kanundaki bu tanım yabancı kavramını geniş içerikte ele almış, başka devletin uyruğunda olanlar yanında hiçbir devletin uyruğunda bulunmayanlar da yabancı olarak kabul etmiştir. Dolayısıyla yabancı kavramı,

- Başka devletin vatandaşlığında olanlar (*yabancılar*) ve Türk soylu yabancılar (Türk vatandaşları ile eşit haklara sahiptir (Saduleşrafi, 1999: 214).
- Vatansızlar
- Mülteci ya da sığınmacılar olarak dört kategoride incelenebilecektir.

Genel sağlık sigortasının kapsamı bakımından *yabancılar ise*, kendilerini çalıştıran işveren tarafından geçici olarak Türkiye’ye gönderilenler, ki bunlar kendi ülkelerinde sigortalı oldukları için genel sağlık sigortası kapsamı dışında tutulmaktadır, Türkiye’de çalışma izni olup çalışanlar, sadece oturma izni bulunanlar, tedavi için kabul edilenler, vatandaşlıktan çıkma izni almış olanlar ve vatandaşlığı kaybetmiş olanlar şeklinde incelenmektedir.

Türkiye’ye çalışmak için gelen ve çalışma izni bulunan yabancılar, genel sağlık sigortalısı sayılmaktadır.

Sadece oturma izni olan yabancılar ise, 5510 sayılı Kanunun 60. Maddesinde, “mütekabiliyet esası dikkate alınmak şartıyla, oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olmayan kişiler...” genel sağlık sigortalısı kabul edilmiştir. Dolayısıyla Türkiye’de oturma izni bulunan yabancı yerleşim süresi boyunca (en az 1 yıl olmalı) genel sağlık sigortalısı sayılacaktır. Ancak bu kişilerin genel sağlık sigortalısı sayılabilmesi için diğer bir şart mütekabiliyet esasıdır. Yani yabancıların tabi olduğu ülke de Türk vatandaşlarına aynı hakkı tanıyor olmalıdır. Son olarak oturma izni olan yabancı kendi ülkesinde sigortalı olmamalıdır. Ancak 5510 sayılı Kanunun 50. Maddesindeki düzenlemeye göre, “...İsteğe bağlı sigortalı olabilmek için Türkiye’de ikamet edenler ile Türkiye’de ikamet etmekte iken sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmamış ülkelerdeki Türk vatandaşlarından... şartları aranır” ifadesinden yabancıların Türkiye’de en az 1 yıl yerleşim süresi boyunca oturmaları şartı

aranmaksızın isteğe bağlı sigortalı olabilecekleri ve sağlık sisteminden yararlanabilecekleri söylenebilecektir.

Türkiye’de geçici olarak oturma ya da çalışma izni almadan bulunan yabancılar ise, genel sağlık sigortası kapsamında değildir. Bu kişiler kendi ülkelerinde sigortalı ise sosyal güvenlik sözleşmesi hükümlerine göre Türkiye’de geçici olarak buldukları süre boyunca genel sağlık sigortalısı gibi sağlık yardımlarından yararlanabilecektir (Genel Sağlık Sigortası Tescil Yönetmeliği madde 6).

Türkiye’ye sadece tedavi amaçlı gelen yabancılar ise, Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu uyarınca, Dışişleri ve Sağlık Bakanlığının uygun görmesi üzerine 5510 sayılı Kanunun 63. Maddesi anlamında sağlık yardımlarından yararlanabilecektir.

Türk vatandaşı olup sonradan bu hakkı kaybeden ve bu nedenle yabancı kabul edilen kişiler, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununa göre çıkma izni almak suretiyle Türk vatandaşlığını kaybetmeleri durumunda önceden kazandıkları sigortalı sıfatlarını korumaktadırlar (md. 28).

Yabancı olarak kabul edilen diğer bir grup *vatansızlardır*. Hiçbir devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan kişilerdir (Berki, 1955: 175). 5510 sayılı Kanun vatansızları sosyal güvenlik koruması altına almıştır (md. 60). 6458 sayılı Yabancılar Kanununun 89. Maddesi ise, *“Herhangi bir sağlık güvencesi olmayan ve ödeme gücü bulunmayanlar, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tabidir. Genel sağlık sigortasından faydalanacak kişilerin primlerinin ödenmesi için Genel Müdürlük² bütçesine ödenek konulur. Primleri Genel Müdürlük tarafından ödenenlerden ödeme güçlerine göre primin tamamı veya belli bir oranı talep edilir”* hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümden de anlaşılacağı üzere vatansızlar sağlık yardımlarından Türk vatandaşları ile eşit düzeyde yararlanacaklardır.

Yabancı olarak kabul edilen son grup ise, *mülteci ve sığınmacılardır*. Bu çalışmada yabancı olarak kabul edilen mülteci ve sığınmacı kavramlarının farkı üzerinde durularak bu kişilerin Türk Sosyal Güvenlik Hukuku karşısındaki durumları değerlendirilecektir.

I. SOSYAL GÜVENLİK HAKKI BAKIMINDAN YABANCILARLA İLGİLİ OLARAK TÜRK HUKUKUNDA YER ALAN DÜZENLEMELERE GENEL BAKIŞ

5510 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte temel bir değişiklik gerçekleşmiş ve sosyal sigortada, sosyal sigorta yardımı ya da parasal yardımlar olarak adlandırılacak sigorta edimleri ve sağlık hizmet sunumları (genel sağlık sigortası edimleri) ve primsiz rejimden yapılan sosyal yardım ve hizmetler şeklinde ayrıma gidilmiştir. Yabancılar ve çalışmanın konusu olan mülteci ve sığınmacıların sosyal güvenlik hakları incelenirken de bu üç kategori ayrı ayrı değerlendirilecektir.

a. Sosyal Sigorta Edimleri Açısından

2003 yılından önce yabancılar, önceleri sadece iş kazası ve meslek hastalığı sigorta kolları bakımından zorunlu sigortalı sayılmakta, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortası bakımından ise istekleri halinde sigorta kapsamına alınmaktaydılar. Bu düzenleme Avrupa Birliği normlarına ve Türkiye’nin de onayladığı ILO’nun 1962 tarihli 118 sayılı “Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit İşlem Yapılması Hakkında Sözleşme” hükümlerine aykırı düştüğü gerekçesiyle (Caniklioğlu, 2006: 685) 4958 sayılı Kanunla ayırım kaldırılmış ve yabancılar tüm sigorta kolları açısından kapsama alınmışlardır (Güzel ve Okur ve Caniklioğlu, 2010: 124).

² Göç İdaresi Genel Müdürlüğü.

5510 sayılı Kanun yabancılara ilişkin özel bir düzenleme yapmış ve “Sigortalı Sayılanlar” başlıklı 4’üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde, hizmet akdi ile bir veya birden fazla işveren tarafından çalıştırılanlar sigortalı sayılır hükmüne yer vermiştir. Aynı maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi hükmü ise aşağıdaki gibidir:

“c) Birinci fıkranın (a) bendi gereği sigortalı sayılanlara ilişkin hükümler, mütekabiliyet esasına dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış ülke uyuğunda olanlar hariç olmak üzere, yabancı uyruklu kişilerden hizmet akdi ile çalışanlar hakkında da uygulanır.”

Yabancı uyruklu kişilerin Türkiye’de çalışmaları ancak çalışma izini almalarına bağlıdır. 27.2.2003 tarihli ve 4817 sayılı “Yabancıların Çalışma İzni Hakkındaki Kanun” (RG. 6.3.2003, 25040) ve “Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği” (RG. 29.08.2003, 25214) ile yabancıların Türkiye’de çalışma usul ve esasları düzenlenmiştir. Söz konusu Kanunun 4. maddesine göre, “Türkiye’nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe yabancıların Türkiye’de bağımlı veya bağımsız çalışmaya başlamadan önce izin almaları gerekir” (f.1). Maddenin 2. fıkrasında ise, belirli hallerde çalışmaya başlamadan önce ilgili makama bilgi vermek koşuluyla, çalışma süresi bir ayı geçmemek ve Bakanlıktan onay alınmak suretiyle çalışma izninin işe başladıktan sonra da verilebileceği öngörülmüştür.

Sorun yabancı uyruklu bir kişinin çalışma izni olmadan çalıştırılması durumunda iş sözleşmesinin geçerli olarak hüküm doğurup doğurmayacağı noktasında toplanmaktadır³. Bu durum 5510 sayılı Kanun anlamında yabancıların sigortalı sayılıp sayılmayacağını da etkileyecektir. Zira 5510 sayılı Kanunun 4. maddesinin a bendi uyarınca sigortalı sıfatının kazanılmasının ilk şartı hizmet akdine dayalı olarak çalışmadır. Eğer yabancıların çalışma izni almaksızın çalışması söz konusu olmuşsa bu iş sözleşmesinin geçerli kabul edilip edilmeyeceği ve yabancıların 5510 sayılı Kanun anlamında sigortalı olup olamayacağı tartışılmalıdır.

Hukukumuzda, yabancı uyruklu işçinin iş sözleşmesinin hükümsüzlüğü bugüne kadar, daha ziyade yabancıların kendilerine yasak olan işlerde çalışmaları açısından ele alınmış⁴, 2007 sayılı “Türkiye’deki Türk Vatandaşlarına Tahsis Edilen Sanat ve Hizmetler

³ “...Davacı, ihbar tazminatı, fazla çalışma ücreti, ulusal bayram genel tatil ücreti, hafta tatil ücreti ile ücret alacaklarının ödetilmesine karar verilmesini istemiştir. Somut olayda, davacının yabancı uyruklu olduğu anlaşıldığından, çalışmasının izne dayalı olup olmadığı hususu araştırılıp açıklığa kavuşturulduktan sonra, izin almadan çalıştığı tespit edildiğinde, taraflar arasındaki sözleşmenin niteliği itibarıyla uyuşmazlığın genel hükümlere göre çözülmesinin gerektiği gözetilmeden yazılı şekilde hüküm kurulması hatalıdır...” Yargıtay 9. HD, 02.07.2012 tarih, 2010/6666 E., 2012/25526 K.

⁴ Yargıtay İçtihadı Birleştirme kararına göre, “...Herhangi bir işte çalışması yasak olan kişi, yasağa rağmen çalıştırılması halinde işçi sayılır ve sosyal sigorta yasalarının tanıdığı haklardan yararlanır...İş Kanunlarının ve işçi sigortaları kanunlarının kabulündeki ilk gaye, işçinin menfaatlerini korumak olmasına, belki işte çalışması yaşı veya kadın olması itibarıyla veya işin ağır işlerden bulunması gibi sebeplerle yasak olan bir kimsenin (velevki hilesiyle durumunu saklayarak) işçi sıfatını kazanmış olması halinde butlan sebebinin taraflardan birisi ileri sürünceye kadar işçi sayılmasının ve işçinin sağladığı hak ve yetkilerden ve bu arada sigortalı olma hakkından istifade etmesinin İş Kanunu ve işçi sigortaları kanunlarının kabul edilmiş gayesine uygun ve bunun aksine olan düşüncenin kanunun gayesine aykırı olacağına ve iş aktinin hükümsüz olmasını gerektiren bir hukuk kaidesinin aktin hükümsüz sayılmasıyla korumak istenilen kimsenin aleyhine neticeler verecek şekilde tatbikinin kanunun gayesine uygun olarak tefsiri lazım geldiği yollu hukuk kaidesine aykırı düşeceğine ve 255 sayılı tefsir kararıyla Türkiye Büyük Millet Meclisi dahi batıl olan iş aktinin muteber bir akit gibi işçi lehine hukuki neticeler doğurması gerekeceğini kabul etmiş olmasına göre Ticaret Dairesinin içtihadı kanunun ruhuna uygun ve doğrudur. Netice: SONUÇ :*Yaşı veya kadın oluşu gibi sebeplerle herhangi bir işte çalışması yasak bulunan işçinin yasağa rağmen çalıştırılmış olması halinde işçi sayılacağına ve bundan dolayı işçi sigortaları kanunlarının

Hakkında Kanun”da öngörülen yasak işlerde yabancıların çalıştırılması halinde iş sözleşmesinin başlangıçtan itibaren geçersiz olduğu kabul edilmekteydi. Her ne kadar 4817 sayılı Kanunun 35. maddesi ile 2007 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ise de, özel kanunlarla getirilmiş yasaklar devam etmektedir.

Kanunen çalışması yasaklanmamış bir işte, bir yabancı ile çalışma izni olmadan yapılan iş sözleşmesinin de geçersizliğinin kabulü kanımızca isabetli değildir (karşı görüş için bkz. S. Süzek, İş Hukuku, 9. Baskı, İstanbul 2013, s. 307). Çünkü çalışma izni alma yükümlülüğü sözleşme yapma yasağı değildir. Bu nedenle, çalışma izni alınması gerekliliği iş sözleşmesi yapılmasına engel değildir. Bir yabancı ile çalışma izni alınmadan yapılan iş sözleşmesi, kesin hükümsüz olmayıp, çalışma izninin verilir verilmeyeceğinin kesinleşmesine kadar geçerliliğinin askıda olduğunun kabulü daha isabetlidir (Eyrenci, 2012: s.10; Akyiğit, 1990: s.26). Yargıtay 9. HD. 17.1.2002 tarih ve E.2001/15931, K. 2002/348 sayılı kararında, çalışmakta olan bir yabancıнын diploma denklik belgesi alamaması nedeniyle çalışma izni süresinin uzatılmaması halinde, sözleşmeyi geçersiz kabul etmeyip, olayın işverene “zorlayıcı sebeple” sözleşmeyi derhal fesih hakkı imkanı tanıyan bir hal olarak kabul etmiş; işçiye kıdem tazminatı ödenmesi gerektiğine hükmetmiştir.

Yabancı uyruklu kişi gerekli izin alınmadan çalıştırılmış ise yapılan iş sözleşmesi, çalışma izni eksikliği nedeniyle geçersiz kabul ederek buna göre sonuçlara varmak yerine, işçinin iş ve sosyal güvenlik hukukunun koruyucu hükümlerinden yararlandırılması, yabancı işçilerin sömürülmelerini önleyeceği gibi, 5510 sayılı Kanunun sistematığına de uygun olacaktır (Eyrenci, 2012: s.10).

5510 sayılı Kanun’un “Sigortalı sayılmayanlar” başlıklı 6’ncı maddesinin birinci fıkrasının (e) bendi ise aşağıdaki gibidir:

“e) Bu kanunun kısa ve uzun vadeli sigorta kolları hükümlerinin uygulanmasında; yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye’ye bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tâbi olduğunu belgeleyen kişiler ile Türkiye’de kendi adına ve hesabına bağımsız çalışanlardan, yurt dışında ikamet eden ve o ülke sosyal güvenlik mevzuatına tâbi olanlar, bu Kanunun 4’üncü ve 5’inci maddelerine göre sigortalı sayılmazlar.”

Bu hükümlere göre;

- 1- Mütakabiliyet esasına dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış bir ülke uyruğunda olan,
 - 2- Yabancı bir ülkede kurulu herhangi bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye’ye bir iş için gönderilen ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyen,
- yabancılar, Türkiye’de 5510 sayılı Kanun açısından sosyal sigorta edimlerinden yararlanma açısından sigortalı sayılmayacaktır (Güzel ve Okur ve Caniklioğlu, 2010: 124-125; Sözer, 1986: 21 vd)⁵.

işçilere tanıdığı haklardan istifade edeceğine, 18.6.1958 tarihli birinci toplantıda ittifakla karar verildi...”. Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu, 18.06.1958 tarih, 1957/20 E., 1958/9 K.

⁵ Doktrinde Güzel/Okur/Caniklioğlu yasa koyucunun amacının mütakabiliyet esasına dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmış bir ülkeden gelen yabancıların kapsam dışında tutulması olmadığını savunmaktadır. Yazarlara göre, bu hükmü, mütakabiliyet esasına dayalı uluslararası sosyal güvenlik sözleşmesi kapsamında olan özellikle de ikili sosyal güvenlik sözleşmesi bulunan bir ülke uyruğundaki yabancılar için öncelikle ilgili sosyal güvenlik sözleşmesinin uygulanacağı, bu sözleşmede konuya ilişkin hüküm bulunmaması ya da Türk Sosyal Güvenlik Kanununa atıf yapılması halinde 5510 sayılı Kanunun uygulanacağı biçiminde anlamak isabetli olacaktır. Doktrinde Sözer de, Türkiye ile ikili sosyal güvenlik sözleşmesi yapmış olan devlet

Türkiye Cumhuriyeti ile sosyal güvenlik anlaşması imzalayan ülkeler; Almanya, Arnavutluk, Azerbaycan, Avusturya, Belçika, Bosna Hersek, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Gürcistan, Fransa, Hollanda, İngiltere, İsveç, İsviçre, KKTC, Kanada, Kebek, Libya, Lüksemburg, Makedonya, Norveç, Romanya'dır.

Yukarıda yer verilen ülkeler haricinde bir ülkeden Türkiye'ye gelen ve bir işverene bağlı olarak hizmet akdi ile çalışan yabancılar, 5510 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinin ikinci fıkrasının (c) bendi gereği, aynı Kanun'un 4'üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendine tabi olacak, yani Türkiye'de sigortalı kabul edileceklerdir. Ancak, bu kişilerden; yabancı ülkede kurulu bir kuruluş tarafından ve o kuruluş adına ve hesabına Türkiye'ye bir iş için gönderilenler ve yabancı ülkede sosyal sigortaya tabi olduğunu belgeleyenler, 5510 sayılı Kanun kapsamında sigortalı sayılmayacaktır.

Bu durumda, mütekalibiyet esasına dayalı olarak uluslararası sosyal güvenlik anlaşması yapılmamış bir ülke uyruğunda olup, Türkiye'de kurulu bir şirkette hizmet akdine dayalı (Türkiye'deki şirketin bordrosuna ve yönetim kademesine dâhil olarak) çalışan (bir diğer ifadeyle, geçici bir görev için yurt dışındaki şirket adına Türkiye'ye gönderilmemiş olan) bir yabancı⁶, 5510 sayılı Kanun'un "sosyal sigorta hükümleri" başlıklı ikinci kısmındaki hükümlere tabi olacaktır.

b. Genel Sağlık Sigortası Edimleri Açısından

5510 sayılı Kanun'un "Genel sağlık sigortalısı sayılanlar" 60'ıncı maddesinin birinci fıkrasının (d) bendi hükmüne bakılmalıdır. Söz konusu hüküm; "d) Mütekalibiyet esası da dikkate alınmak şartıyla, oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olmayan kişiler, genel sağlık sigortalısı sayılır." şeklindedir. Bu durumda, Türkiye'de oturma iznine sahip olan ve yabancı bir ülkede de sigortalı olmayan kişiler, Türkiye'de 5510 sayılı Kanun kapsamında "genel sağlık sigortası hükümleri" kapsamında kabul edilecektir.

Bunlara sağlık hak sahipliği oluşturulabilmesi için Türkiye de bir yıldan fazla ikamet şartı bulunmaktadır. Bir yıldan sonra genel sağlık sigortası primi kesilmektedir. Ayrıca vatandaşlık numarası alınması gerekmektedir.

Kısacası Kanunun 60. maddesine göre, "Genel Sağlık Sigortalısı Sayılanlar" başlığı altında, ikametgahı Türkiye'de olan kişilerden "Uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi ve vatansız olarak tanınan kişiler" ve "Mütekalibiyet esasına da dikkate alınmak şartıyla, oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortalı olmayan kişiler" genel sağlık sigortalısı sayılmaktadır.

c. Primsiz Rejimden Yapılan Sosyal Yardım ve Hizmetler Açısından

Primsiz rejimin belirleyici özelliği yardımlardan yararlananların yardımlar için giderlere katılmamalarıdır. Primsiz rejim daha çok sosyal korumaya daha fazla ihtiyaç duyanlar için uygulanır. Primsiz rejimin temel amacı yoksullukla mücadeledir (Güzel ve Okur ve Caniklioğlu, 2010: 1029). Primsiz rejimin en yaygın uygulanan hali "sosyal yardım" ve "sosyal hizmetlerdir".

Bu konuda şimdiye kadar üç ayrı Primsiz Ödemeler Kanun Taslağı hazırlanmış olmasına rağmen halen yasalaşamamıştır.

uyruğunda bulunanlar hakkında öncelikle ilgili sözleşme hükümlerinin uygulanması gerektiğini ileri sürmektedir.

⁶ Bu yabancıların zorunlu sigortalılığı için hizmet akdine bağlı çalışmaları bakımından Türkiye'de çalışma iznine sahip olmaları gerekmektedir.

29.5.1986 tarih ve 3294 sayılı “Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu”nun “amaç” başlıklı 1’inci maddesinde, Kanunun amacının; fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan vatandaşlar ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek olduğu ifade edilmiştir. Bununla birlikte, Kanunun kapsamı, Kanunun amacına uyarsız bir biçimde kaleme alınmıştır. Gerçekten de Kanunun “kapsam” başlıklı 2’nci maddesinin 1’inci fıkrasında; fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan *vatandaşlar* ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkanı sağlanması hâlinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişilerin Kanunun kapsamı içerisinde olduğu ifade edilmiştir. Görüldüğü üzere, Kanunun kapsamında *vatandaşlık unsuruna vurgu yapılmıştır*.

1.7.1976 tarih ve 2022 sayılı “65 yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz *Türk Vatandaşlarına* Aylık Bağlanması Hakkında Kanun” isminden de anlaşılacağı üzere yalnızca Türk vatandaşlarını kapsamına almaktadır.

18.6.1992 tarih ve 3816 sayılı “Ödeme Gücü Olmayan Vatandaşların Tedavi Giderlerinin Yeşil Kart Verilerek Devlet Tarafından Karşılanması Hakkında Kanun”un gerek amaç gerekse kapsam maddesinde “Türk vatandaşları” ibaresine yer verilmektedir. Gerçekten de, Kanunun “amaç” başlıklı 1’inci maddesinde, Kanunun amacının; hiç bir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında olmayan ve sağlık hizmetleri giderlerini karşılayacak durumda bulunmayan Türk vatandaşlarının bu giderlerinin Devlet tarafından karşılanması ve bunun usul ve esaslarının belirlenmesi olduğu ifade edilmiştir. Kanunun “kapsam” başlıklı 2’nci maddesinin 1’inci fıkrasında ise, Kanundan yararlanabilmek için aranan koşullar; hiç bir sosyal güvenlik kurumunun güvencesi altında bulunmamak, aylık geliri veya aile içindeki gelir payı asgari ücretin vergi ve sosyal sigorta primi dışındaki miktarının 1/3’ünden az olmak, Türkiye’de ikamet etmek ve Türk vatandaşı olmak şeklinde saptanmıştır.

II. YABANCI SAYILAN MÜLTECİ VE SİĞİNMACI KAVRAMLARI

Sığınma hakkı, “bir kişinin, uyruğunda bulunduğu ya da ikamet ettiği devletin ülkesini çeşitli baskılar ya da ayrımcı yasal kovuşturmalar nedeniyle terk ederek, yabancı bir devletin ülkesine, diplomasi temsilciği ya da konsolosluk binalarına, savaş gemilerine ya da devlet uçak gemilerine girmesini ve bu devletin korumasını aramasını ifade etmektedir (Pazarıcı, 2005: 185-186)”. Geleneksel uluslararası hukukta ülkesel sığınma hakkı, bir devletin, uyruğunda bulunduğu ya da ikamet ettiği devletteki baskılardan kaçan yabancıların ülkesine girmesine ve ülkesinde kalmasına izin verme hakkıdır (Pazarıcı, 2005: 189).

Günümüzde “sığınmacı” kavramı, kendi ülkesini terk ederek üçüncü bir ülkeye gidip orada sığınma talebinde bulunan kişiyi ifade etmektedir. İlgili devlet otoritelerinin, sığınma başvurusunu değerlendirdiği, uluslararası ve iç hukuk kurallarını uygulayarak sığınma hakkını verdiği kimselere ise, “mülteci” denilmektedir (Acer ve Kaya ve Gümüş, 2010: 14).

Uluslararası hukukta, mülteci ve sığınmacıların statüsünü ve haklarını düzenleyen hukuki belge 1951 tarihinde Cenevre’de yapılan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme’dir. Bunu 1967 tarihinde New York’ta imzalanan protokol izlemiştir. Bunun dışında BM çatısı altında yürütülen çalışmalar kapsamında, 1948 tarihli İnsan Hakları

Evrensel Bildirgesi'nde⁷ sığınma hakkı kavramına yer verilmiştir. (1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi (1951 Sözleşmesi)⁸ ve Protokole göre mülteci "ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen şahıslar" olarak tanımlanmaktadır.

1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme, toplam 46 maddeden oluşmaktadır. Sözleşmenin 24. maddesinde mültecilere yönelik çalışma ve sosyal güvenlik haklarını ayrımcılık yapmadan düzenlemesi öngörülmüştür. Bu madde de sosyal güvenlik hakları ve iş kazaları sonucu oluşacak tazminat hakkına kadar çok geniş haklar öngörülmüştür.

1951 Sözleşmesi'ndeki bu tanımdan yola çıkarak, devletlerin taraf oldukları anlaşmalar gereği bu statüyü tanıdıkları kişiler ile çeşitli baskılar nedeniyle bir devletin ülkesinden kaçarak başka bir devlet ülkesinde sığınma arayan ve henüz kendisine söz konusu statü tanınmamış olan kişiler arasında ayırım yapılmadan, her ikisinin de "mülteci" olarak adlandırılması olasılığına karşı BMMYK (Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği), faaliyetlerinde, "mülteciler" ve "yer değiştirmiş kişiler" ayırımı kullanmaktadır.

BMMYK, kendisine mülteci statüsü tanınmamakla birlikte, sığınma hakkı arayan kişilere "yer değiştirmiş kişiler" (displaced persons); çeşitli baskılar sonucu bir ülkenin içerisinde yer değiştiren kişilere ise, "ülke içerisinde yer değiştirmiş kişiler" (internally displaced persons) denilerek kavram karmaşasının önüne geçilmiştir (Acer ve Kaya ve Gümüş, 2010: 16).

Mülteci kelimesi, yaşadıkları yeri çeşitli sebeplerle zorla terketmek durumunda kalan kişileri tanımlamak üzere kullanılmaktadır (Eroğlu ve Taşkiran, 2002: 105 vd). Bu kişiler, ister zulümden, siyasal şiddetten, toplumsal çatışmalardan, isterse doğal afetler ya da yoksulluk yüzünden kaçsınlar, hepsinin mülteci sıfatını edindikleri varsayılmaktadır⁹.

Çoğu zaman mülteci ve sığınmacı kavramları aynı anlamı ifade etmek üzere kullanılsa da, sığınma hakkı ile sığınmacı olmak, hukuki bir statü kazanılmasından çok fiili ve sığınılan ülkenin yasalarından mülteciler gibi yararlanılmasını öngörmeyen kısa süreli bir barınma durumunu ifade etmektedir (Eroğlu ve Taşkiran, 2002: 109).

Sonuç olarak, mülteci ile sığınmacı kavramları arasında şöyle bir ayırım yapılmaktadır: İltica etme hakkı ile mülteci olmak hukuki bir statünün kazanılmasını; sığınma hakkı ile sığınmacı olmak hukuki bir statünün kazanılmasından çok, fiili ve kısa süreli bir barınma durumunu ifade etmektedir. *Mülteci, mültecilik statüsü hukuken kabul edilmiş bir yabancıyı ifade ederken; sığınmacı, mülteci statüsü incelenen ve bu sebeple kendisine geçici*

⁷ Bildirge'nin 14. maddesi uyarınca; "Herkes zulüm karşısında başka ülkelerden sığınma talebinde bulunma ve sığınma olanağından yararlanma hakkına sahiptir".

⁸ Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 14 Aralık 1950 tarih ve 429 (V) sayılı Kararıyla toplanan Konferansta kabul edilmiş, 28 Temmuz 1951 tarihinde Cenevre'de imzalanmış ve 43. maddeye uygun olarak 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşmeyi 24 Ağustos 1951 tarihinde imzalamış ve 29 Ağustos 1961 tarihinde ihtirazi kayıtla onaylamıştır. 359 Sayılı Onay Kanunu 5 Eylül 1961 gün ve 10898 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Türkiye'nin ihtirazi kaydı şöyledir: "Bu sözleşmenin hiçbir hükmü, mülteciye Türkiye'de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz".

⁹ Dünya Mültecilerinin Durumu, Bir İnsanlık Sorunu BMMYK. Yayınları ,s.51.

koruma sağlanan kişiye karşılık gelmektedir. Diğer bir yaklaşıma göre ise, sığınmacı gerek bireysel olarak gerek grup temelinde uluslararası koruma talep eden bireydir. Sığınmacı henüz koruma talebi ilgili ülke makamlarınca nihai olarak karara bağlanmamış olan kişidir. Bu nedenle her sığınmacı nihai olarak mülteci kabul edilmeyebilir, ancak her bir mülteci başlangıçta bir sığınmacıdır (Çiçekli, 2009: 44-45).

A.TÜRK HUKUK MEVZUATINDA MÜLTECİ VE SİĞINMACI KAVRAMLARI

Türkiye, mültecilerle ilgili iki temel metin olan 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi'ni¹⁰ ve 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin New York Protokolü'nü¹¹ onaylamıştır. Ancak Türkiye, Cenevre Sözleşmesi'nin 1. maddesinin (B) fıkrasının 1. bendi gereğince, Cenevre Sözleşmesi'ne tarih ve coğrafi çekince koyma konusunda tercih hakkını kullanmış ve Cenevre Sözleşmesi'nin hükümlerini, sadece, 1.1.1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar nedeniyle ülkesine yapılacak sığınmalarda uygulayacağını 359 sayılı Onay Kanunu'nda hükme bağlanan Deklarasyon'un (B) bölümünde beyan etmiştir. Yine Protokol'ün 7. maddesinde öngörülen "çekinceler ve beyanlar" hükmüne dayanarak Protokol'ü, "1951 yılından önce meydana gelmiş olaylar" koşulunu kaldırmak suretiyle, Cenevre Sözleşmesi'nde olduğu gibi, coğrafi sınırlama çekincesiyle, yani, *Avrupa kökenli iltica başvuruları bağlamında kabul etmiştir.*

Bu her iki çekinceye göre; Türkiye "Avrupa'dan" gelenlere mülteci olma hakkı tanırken "Avrupa" dışından gelenlere bu hakkı tanımamakta, bu kişilere üçüncü ülkelere gidebilecekleri süre boyunca Türkiye'de kalmaları için sığınma hakkı vermektedir.

Türk hukukunda coğrafi kısıtlamalar nedeniyle yapılan mülteci-sığınmacı ayrımı, uluslararası mülteci hukukunda kullanılan kavramlar ile çelişmektedir. Uluslararası mülteci hukukunda, sığınmacının mültecilik koşullarını taşıdığıın tespiti üzerine mülteci statüsünü kazanması söz konusu iken, iç hukukta sığınmacı olarak nitelenen kişilere hukuken mültecilik statüsünün verilmesi mümkün olmamaktadır.

1994 tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliği'nde benimsenen sığınmacı-mülteci ayrımı da, sözleşmeye konulan çekince ile benzerdir¹². 12.04.2014 tarihinde yürürlüğe girecek olan, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, sözleşmede ve yönetmelikte yer alan mülteci tanımını benimsemiştir. Bununla birlikte Yönetmeliğin 3. maddesinde yer alan Avrupa dışında meydana gelen olaylar sebebiyle "sığınmacı" statüsü verilen kişilere, Kanunun 62. Maddesinde düzenlenen "şartlı mülteci" statüsü tesis edilmiştir. Bu yasayla mülteci olma şartlarına sahip olmakla birlikte Avrupa dışından geldiği için mülteci statüsü kazanamayan kişilere, Türkiye'de kalacakları ve güvenli bir ülkeye yerleştirecekleri süre boyunca geçici bir barınma imkanı tanınmaktadır.

Yani Türkiye, kendisinden iltica talebinde bulunan ya da başka bir ülkeye iltica etmek üzere ikamet izni talep eden sığınmacıların iltica talebini kabul etmemekle birlikte, üçüncü

¹⁰ RG. 5.9.1961-S. 10898.

¹¹ RG. 5.8.1968-S. 12968.

¹² Yönetmelikte Mülteci; "Avrupa'da meydana gelen olaylar sebebi ile ırkı, dini, milliyeti (tabiiyeti), belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancısıdır." Sığınmacı ise, "İrki, dini, milliyeti (tabiiyeti), belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancısıdır".

bir ülkeye yerleştirilinceye kadar “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 Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usûl veya Esaslar Hakkında Yönetmelik” esasları çerçevesinde geçici ikamet izni vermektedir.

Sığınmacı, “vatandaşı olduğu memlekette vuku bulan siyasi olaylar sebebi ile bu ülkeyi iradesiyle veya zorla terk etmiş ve yeni bir devletin vatandaşlığına geçmemiş, herhangi bir devletin de diplomatik korumasında olmayan kimsedir” şeklinde tanımlanmıştır (Odman, 1995: 188). Yine 14.06.1934 tarihli mülga İskan Kanununun 3. Maddesinde “Türkiye’de yerleşmek maksadiyle olmayıp bir zarurte ilcasile muvakkat oturmak üzere sığınanlara mülteci denir” şeklinde tanım yapmıştır.

Sonuç olarak, sığınmacı ve mülteci kavramları Türk Hukuk sisteminde yani ulusal mevzuatımızda farklı anlamlar ifade etmektedir. Avrupa kaynaklı iltica hareketleri sonucunda Türkiye’ye sığınan “mülteci”, Türkiye’ye Avrupa dışındaki ülkelerden gelenler ve Türkiye’de geçici olarak bulunanlar sığınmacı olarak adlandırılmaktadır.

B.TÜRK HUKUK MEVZUATINDA MÜLTECİLERİN SOSYAL GÜVENLİK HAKLARI

5510 sayılı Kanunun 60. Maddesinin I. Fıkrasının c bendinde, genel sağlık sigortalısı sayılan kişiler olarak, “Uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi ve vatansız kişiler” olarak sayılmıştır¹³. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 3. Maddesinde uluslararası koruma şu şeklide tanımlanmıştır: “Uluslararası koruma: Mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma statüsünü ifade eder”. Dolayısıyla Kanunun bu hükmüne göre, mülteciler yani Avrupa kaynaklı iltica hareketi sonucunda Türkiye’ye sığınan ve devletin taraf olduğu antlaşmaların kendisine özel statü ve hukuki koruma sağladığı kişiler 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu anlamında sigortalı sayılacaklardır. Bu kişiler için 6458 sayılı Kanunun 89. Maddesinde, “(3) *Başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerden; a) Herhangi bir sağlık güvencesi olmayan ve ödeme gücü bulunmayanlar, 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tabidir. Genel sağlık sigortasından faydalanacak kişilerin primlerinin ödenmesi için Genel Müdürlük bütçesine ödenek konulur. Primleri Genel Müdürlük tarafından ödenenlerden ödeme güçlerine göre primin tamamı veya belli bir oranı talep edilir. b) Sağlık güvencesi veya ödeme gücünün bulunduğu veya başvurunun sadece tıbbi tedavi görmek amacıyla yapıldığı sonradan anlaşılanlar, genel sağlık sigortalılıklarının sona erdirilmesi için en geç on gün içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilir ve yapılan tedavi ve ilaç masrafları ilgililerden geri alınır*” hükmüne yer verilmiştir. Yani mülteciler (Uluslararası koruma başvurusu sahibi kişiler) herhangi bir sağlık güvencesine sahip değillerse bu kişiler genel sağlık sigortasından faydalanabilecek ve primleri Genel Müdürlük tarafından ödeme güçlerine göre tahsil edilecektir.

5510 sayılı kanunun 60. Maddesinin (c-2) alt bendinde yer alan, uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi ve vatansız olarak tanınan kişiler,

5510 sayılı kanunun 60. Maddesinin (f) alt bendinde yer alan, 5510 sayılı kanun veya bu kanundan önce yürürlükte bulunan sosyal güvenlik kanunlarına göre gelir veya aylık alan kişiler,

5510 sayılı kanunun 61.Maddesinin (b) alt bendinde; 60’ıncı maddenin birinci fıkrasının (1) numaralı alt bendinde belirtilenlerin SGK tarafından tescil edildiği, (3), (4), (5),

¹³ Değişik: 4/4/2013-6458/123 md ile 5510 sayılı Kanuna eklenmiştir.

(6), (8), (9) ve (10) numaralı alt bentlerde belirtilenlerin ise aylığa hak kazandıkları tarihten itibaren genel sağlık sigortalısı sayıldığı belirtilmektedir.

Yukarıdaki alt bentler kapsamı dışında kalanların ise uluslararası koruma başvurusu yaptıkları veya uluslararası koruma statüsü aldıkları veya vatansız kişi sayıldıkları, korunma, bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinden ücretsiz yararlanmaya başladıkları tarihten itibaren genel sağlık sigortalısı sayıldıkları ve ilgili kurumlarca kapsama alındığı tarihten itibaren bir ay içinde SGK'ya bildirileceği açıklanmıştır. (1) numaralı alt bentte belirtilenlerin taleplerinin SGK tarafından değerlendirilmesi sonucu talep tarihi itibarıyla müstahak olduğu anlaşılanların talep tarihi; daha sonra müstahak olanların ise müstahak oldukları tarih, SGK tarafından tescil edildikleri tarih olarak kabul edilecektir.

A. TÜRK HUKUK MEVZUATINDA SİĞINMACILARIN SOSYAL GÜVENLİK HAKKI

Sığınmacılar ise, Türkiye'ye Avrupa dışındaki ülkelerden gelenler ve Türkiye'de geçici olarak bulunanlar yani özel statü ve hukuki koruma talep eden; ancak henüz bu korumadan faydalanamayan kişiler olarak tanımlanmıştır.

Türk Hukuk mevzuatında sığınmacı kavramı, 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 Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelikte¹⁴ Avrupa dışından gelen ve Türkiye'den korunma talep eden kişiler kavramıyla tanımlanmışlardır. Ancak sosyal güvenlik hukuku anlamında sigortalı ve genel sağlık sigortalısı olarak sığınmacı kavramına mevzuatımızda yer verilmemiştir.

İç hukukta mevzuat değişikliği yapılması zarureti doğmuş ve 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu 11 Nisan 2013 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak 1 yıl sonra yürürlüğe girmiştir¹⁵. Bu kanun ile birlikte Pasaport Kanunu'nun bazı hükümleri yürürlükten kaldırılmış, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'da değişiklikler yapılmış, Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatler Hakkında Kanun ise yürürlükten kaldırılmıştır.

6458 Sayılı Kanun yürürlüğe girmeden önce Danıştay vermiş olduğu kararda mülteci ve sığınmacı kavramlarını uluslararası hukukun yüklediği yükümlülük bağlamında birbirinden ayırmamış, her iki statünün dayanağının da 1951 Tarihli Cenevre Konvansiyonu uyarınca imzalanan sözleşme olduğunu, bu sözleşmenin yüklediği geri çevirmeme ilkesi uyarınca ülkeye korunma talebiyle giren yabancıların taleplerinin varlığı halinde statüsünün araştırılması ve bu araştırma sonucuna göre statü tayini yapılması gerektiğini belirtmiştir. Danıştay mülteciler için uygulanan kuralların sığınmacılar için de uygulanmasının hem uluslararası yükümlülüklerin hem de Türkiye'nin bir hukuk devleti olmasının zaruri bir sonucu olduğunu belirtmektedir. Şüphesiz bu ülkeye her canı isteyen serbestçe gireceği ve hiçbir hukuki engelle karşılaşmayacağı anlamına gelmemektedir. Zira mülteci veya şartlı mülteci statülerinin tanımlanabilmesi için hem kişinin geldiği ülkede hem de kişinin şahsında varlığı aranan katliam, soykırım, iç savaş ve ciddi endişe ve korku duyma gibi önemli unsurlar aranmaktadır.

¹⁴ Sığınmacı, ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen ya da korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı ifade etmektedir. 1994 tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliği md. 3.

¹⁵ Bu kanunun yayınlanma tarihinden bir yıl sonra yürürlüğe girmiştir.(12.04.2014 tarihinde).

11.04.2013 tarihli 28615 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak 12.04.2014 tarihinde yürürlüğe giren 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu da sığınmacı kavramına yer vermemiştir. Ancak 5510 sayılı Kanununun 60. maddesinde genel sağlık sigortalısı olarak sayılabilecek kişiler olarak kabul edilen “uluslararası koruma kapsamında olanlar”, 6458 sayılı Kanununun 61 ve devamı maddelerinde “mülteciler, şartlı mülteciler ve ikincil koruma statüsü sahibi kişiler” şeklinde sayılmıştır.

Bu durumda acaba sığınmacı olarak uluslararası hukukta kabul edilen kişiler sosyal güvenlik hukuku mevzuatı açısından “ikincil koruma statüsü sahibi kişiler” ya da “şartlı mülteci” ya da “geçici koruma statüsüne sahip kişiler” olarak kabul edilerek genel sağlık sigortalısı sayılabilecek midir? Yoksa tamamen genel sağlık sigortası kapsamı dışında mı tutulacaktır?

I. TÜRKİYE’DE BULUNAN SIGINMACILARIN HUKUKİ STATÜSÜ

a. İKİNCİL KORUMA STATÜSÜ SAHİBİ KİŞİLER

6458 sayılı Kanununun 63. Maddesine 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 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”.

Kanundaki bu tanımdan anlaşıldığı üzere, sığınmacı olarak kabul edilebilecek olan Avrupa ülkeleri dışından gelen vatandaşı olduğu ülkeye çeşitli sebeplerle dönemeyen mülteci olarak henüz kabul edilmemiş kişiler Kanunda sayılan özel sebepler var ise ikincil koruma statüsü sahibi olarak kabul edilebilecektir.

b. ŞARTLI MÜLTECİLER

6458 sayılı Kanununun 62. Maddesinde şartlı mülteci kavramı şu şekilde tanımlanmıştır: “Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi 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 yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye’de kalmasına izin verilir”.

Kanundaki şartlı mülteci kavramının tanımı incelendiğinde,

- Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar nedeniyle
- Çeşitli sebeplerle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan
- Vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanamayan
- İkamet ülkesi dışında bulunan ve oraya dönemeyen
- Vatansız olan

Kişilerdir. “Şartlı mülteci”liğin vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında verilebileceği görülmektedir.

Sığınmacı, tanımı incelendiğinde,

- Avrupa ülkeleri dışından gelen

- Çeşitli nedenlerle vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan
- Vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden yararlanamayan
- Özel statü ya da hukuki koruma talep eden ancak henüz statüsü belirlenmemiş hukuki korumadan yararlanamayan kimselerdir.

Bu nedenle sığınmacıları ikincil statü sahibi kişiler için aranan özel sebepler yok ise statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci olarak kabul etmek mümkün görünmektedir.

Şartlı mülteci statüsü, bireysel başvuru sonucu bireylerin tek tek elde edebileceği bir statüdür. Ancak bu statü için başvuruların kabul edilmesi, kişinin bu statüye uygunluğunun araştırıldığı uzun bir süreci de beraberinde getirmekte; üstelik bu sürecin sonunda kabul edilme garantisi de verilmemektedir.

c. GEÇİCİ KORUMA STATÜSÜ

6458 Sayılı Kanunda Türkiye'ye giriş yapan yabancılar açısından "Geçici Koruma" adı altında farklı bir koruma tanımlandığı görülmektedir. Kanununun 91. maddesine göre, geçici korumanın sağlanabilmesi için yabancıların ülkesinden ayrılmaya zorlanmış olmaları, ayrıldığı ülkeye geri dönememeleri, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak Türk sınırlarına gelmeleri veya Türk sınırlarından içeri girmiş olmaları gerekmektedir.

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 iş birliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiş ve bu nedenle 22.10.2014 tarihinde yayınlanan Resmi gazetede "Geçici Koruma Yönetmeliği" yayınlanmıştır.

Geçici Hukuki Korunanlara sağlanacak hizmetler Yönetmeliğin 6. Bölümünde düzenlemiştir. Yönetmeliğin 26. Maddesine göre, Yönetmelik kapsamındaki yabancılar sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık ve benzeri hizmetler sağlanacaktır. Bunun dışındaki hizmetler ise Kurum ve kuruluşların imkanları ölçüsünde sağlanacaktır.

Uluslararası alanda, Türkiye, 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'ne, coğrafi sınırlama ile taraf olmuştur. Mülteci statüsünü sadece Avrupa'da meydana gelen olaylar sonucunda sığınma talep eden kişilere tanıyacağını beyan etmiş ve 1967 Protokolü'ne katılırken de söz konusu beyanını muhafaza etmiştir. Bu çerçevede Türkiye, Avrupa Konseyi üyesi Devletler, Rusya ve Eski Sovyetler Birliği Devletlerinden gelen sığınmacıları mülteci olarak kabul etmekte; Avrupa dışından sığınma talebiyle gelenlere yani sığınmacılara "geçici sığınma" statüsü tanımaktadır.

Bu nedenlerle Türkiye'de sayıları oldukça fazla olan ve hatta Avrupa'dan gelen ve hukuki statüsü tanımlanmış olan mültecilerden sayıca fazla olan Avrupa dışından gelen ve henüz mülteci statüsü tanımlanmamış olan sığınmacıların "geçici koruma statüsü" tanınan yabancılar olduğu da kabul edilebilecektir.

II. 6458 SAYILI YABANCILAR ve ULUSLARARASI KORUMA KANUNU KAPSAMINDA TÜRKİYE'YE YERLEŞEN SIĞINMACILARIN YARARLANABİLECEĞİ SAĞLIK HİZMETLERİ ve SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNCA KARŞILANMASI

Türkiye'de bulunan sığınmacıların hukuki statüsünün "geçici koruma statüsü" olarak tespit ettikten sonra bu kimselerin sosyal güvenlik mevzuatı karşısındaki durumları için kanuni düzenleme olarak 22.10.2014 tarihinde yayınlanan Resmi gazetede "Geçici Koruma Yönetmeliği" incelenmelidir.

a. Yönetmelik Uyarınca Sığınmacıların Yararlanabilecekleri Sağlık Hizmetleri

Geçici Koruma Yönetmeliğinin 27. Maddesinin 1. Fıkrasında geçici koruma statüsü sağlanan kimselere “temel ve acil sağlık hizmetlerinin sağlanacağı” düzenlenmiştir. Bu hizmetlerin Sağlık Bakanlığı kontrolü ve sorumluluğunda yerine getirileceği ve sağlık hizmetlerini yürütmek üzere sürekli faaliyet gösterecek sağlık merkezlerinin kurulabileceği, bu durumda yeterli sayıda ambulans ve personelin bulundurulacağı düzenlenmiştir.

Aynı Yönetmeliğin 27. Maddesinin 1. fıkrasının d bendine göre, “Geçici korunanlar acil ve zorunlu haller dışında özel sağlık kuruluşlarına doğrudan başvuramazlar”.

Ayrıca bu kişilere bulaşıcı hastalık riskine karşı gerekli tarama ve aşilar, üreme sağlığı ile ilgili her türlü bilgilendirme ve destek hizmetleri, madde bağımlılığı ve psikolojik sorunları olanların sağlık kuruluşlarına naklini de içeren tedbirler gibi sağlık hizmetleri sunulacaktır.

Tüm bu hizmetler sunulurken bu kimseler herhangi bir katılım payı ödemeyecekler ancak temel ve acil sağlık hizmetleri için sağlık hizmet sunucularına herhangi bir bedel ödemek zorunda kalırlarsa Genel Sağlık Sigortalısını geçecek şekilde fiyatlandırma yapılamayacaktır. Ayrıca aşilar hariç Sosyal Güvenlik Kurumunca karşılanmayan sağlık hizmetleri verilemeyecektir. Dolayısıyla Sosyal Güvenlik Kurumunca genel sağlık sigortalısı için karşılanmayan aşilar geçici koruma statüsü sahibi sığınmacılar için karşılanacaktır.

b. Yönetmelik Uyarınca Sığınmacıların Ödeyecekleri Hasta Katılım Payı ve Sağlık Hizmet Bedeli Uygulaması

Sağlık Bakanlığı Uygulama Tebliğine göre¹⁶, birinci basamak sağlık hizmeti sunucularında yapılan hekim ve diş hekimi muayenesinden katılım payı alınmayacaktır. Diğer sağlık hizmeti sunucularında yapılan hekim ve diş hekimi muayenesi nedeniyle uygulanacak katılım payları ise ikinci ve üçüncü basamak resmi sağlık hizmeti sunucularında 5 TL, özel sağlık hizmeti sunucularında ise 12 TL’dir. Bu meblağlar ise, Kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişiler için gelir ve aylıklarından, diğer kişiler için eczanelerce kişilerden, Kurumla Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’nde eczanelerle sözleşme yapıncaya kadar Kurumla protokol/sözleşmeli sağlık hizmeti sunucularınca kişilerden tahsil edilmektedir.

Ayrıca tebliğde ilaç katılım payları da düzenlenmiş ve buna göre, Kurumca bedeli karşılanan ilaçlar için Kurumdan gelir ve aylık alanlar ile bakmakla yükümlü oldukları kişilerden %10, diğer kişilerden %20 oranında katılım payı alınmakta, ayrıca her bir reçete için; 3 kutuya kadar (üç kutu dâhil) temin edilen ilaçlar için 3 TL, 3 kutuya ilave temin edilen her bir kutu ilaç için 1 TL, olmak üzere katılım payı alınmaktadır.

Ancak iş kazasına uğrayanlar, meslek hastalığına yakalananlar ile acil servislerde verilen bazı sağlık hizmetlerinden katılım payı alınmamaktadır.

Geçici koruma statüsü tespit edilen sığınmacılar için katılım payı alınıp alınmayacağı ise, Yönetmeliğin 27. Maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, temel ve acil sağlık hizmetleri ile bu kapsamdaki tedavi ve ilaçlardan hasta katılım payı alınmamaktadır. İkinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerinden ise Sağlık Uygulama Tebliğinde (SUT) yer alan katılım payını geçemeyecek şekilde belirlenen miktar AFAD tarafından ödenecektir.

¹⁶ Son olarak 2013 Sağlık Uygulama Tebliği yayınlanmış (2013 SUT) ve bu tebliğ sürekli güncellenmiş, katılım paylarına ilişkin son düzenleme 18.03.2014 tarihinde yapılmıştır.

Sonuç olarak “Geçici Hukuki Koruma Statüsü” verilmiş olan özellikle Avrupa ülkeleri dışından ülkemize yerleşen sığınmacılar yararlandıkları sağlık hizmetleri için sağlık hizmet bedeli olarak katılım payı ödemeyecek onlar adına AFAD (Başbakanlık Afet Acil Durum Başkanlığı) bu bedeli ödeyecektir.

III. TÜRKİYE’DEKİ IRAKLI SİĞINMACILARA SAĞLANAN SOSYAL GÜVENLİK YARDIMLARI

19.02.2015 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu kararı ile 26/1/2015 tarihli ve 2015/7248 sayılı kararnamenin eki şu şekilde düzenlenmiştir: “MADDE 1 – 28/1/2002 tarihli ve 2002/3654 sayılı Kararnamenin eki Karara aşağıdaki madde eklenmiştir. “MADDE 60- Vakıflar Genel Müdürlüğüne ait arşiv belgelerinde adı geçen ülkelerin vatandaşı olup Türkiye Cumhuriyeti Devletiyle vatandaşlık bağı bulunmayan fakir ve garip hastalara Sağlık Bakanlığına bağlı sağlık kurum ve kuruluşları ile üniversitelere bağlı tıp fakültesi hastanelerinde sağlanacak muayene, teşhis ve tedavi hizmetleri, Sosyal Güvenlik Kurumu Sağlık Uygulama Tebliği ve eklerine göre fiyatlandırılarak Vakıflar Genel Müdürlüğüne fatura edilmek üzere, 8/1/2002 tarihli ve 4736 sayılı Kanununun 1 inci maddesinin birinci fıkrası hükmünden muaftır.”

Ayrıca 20.02.2015 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan Bakanlar Kurulu kararı ile 26/1/2015 tarihli ve 2015/7274 sayılı kararnamenin eki şu şekilde düzenlenmiştir. “MADDE 1 – 28/1/2002 tarihli ve 2002/3654 sayılı Kararnamenin eki Karara aşağıdaki madde eklenmiştir. “MADDE 61- Ülkeye geliş ve ülkede bulunuş şekillerine bakılmaksızın 1/5/2014 tarihinden itibaren Irak’tan ülkemize gelen ve kalış durumları İçişleri Bakanlığınca belirlenen Irak uyruklu yabancılara, kendilerine geçici koruma statüsü tanınmaksızın, Sağlık Bakanlığı ve bağlı kuruluşları tarafından geçici koruma statüsü altındakilere sağlanan sağlık hizmetlerinin sunulması, 8/1/2002 tarihli ve 4736 sayılı Kanununun 1 inci maddesinin birinci fıkrası hükmünden muaftır¹⁷”.

Bu Bakanlar Kurulu kararına göre, *01.05.2014 tarihinden sonra Irak’tan Türkiye’ye gelen sığınmacılara geçici hukuki koruma statüsü dahi verilmeden 4736 sayılı Kanununun 1. Maddesindeki hükümden muaf tutularak geçici koruma statüsü altındakilere sağlanan sağlık hizmetlerinin sunulması mümkün olmaktadır.*

Kısacası sözkonusu tarihten sonra ülkemize giren Irak uyruklu yabancılara geçici hukuki koruma statüsü verilmeden ücretsiz sağlık hizmeti sunulacak ve bu hizmet Vakıflar Genel Müdürlüğüne fatura edilemeyecektir. Ancak Irak uyruklu yabancılar dışında ülkemize giren ve Vakıflar Genel müdürlüğü arşivlerinde adı geçen ülkelerin fakir ve garip vatandaşlarına yapılan sağlık hizmetleri Vakıflar Genel Müdürlüğüne fatura edilecektir.

IV. TÜRKİYE’DEKİ SURİYELİ SİĞINMACILARA YAPILAN SOSYAL GÜVENLİK YARDIMLARI

¹⁷ 4736 sayılı Kanun Madde 1 - Genel bütçeye dahil daireler ile katma bütçeli idareler, bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlar, kanunla kurulan fonlar, kefalet sandıkları, **sosyal güvenlik kuruluşları**, genel ve katma bütçelerin transfer tertiplerinden yardım alan kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile müesseseleri, il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessese ve işletmeler, özel bütçeli kuruluşlar, özelleştirme işlemleri tamamlanıncaya kadar, 24.11.1994 tarihli ve 4046 sayılı Kanuna tâbi kuruluşlar ve özel hukuk hükümlerine tâbi, kamunun çoğunluk hissesine sahip olduğu kuruluşlar, kamu banka ve kuruluşları ile bunlara bağlı iş yerleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca **üretilen mal ve hizmet bedellerinde işletmecilik gereği yapılması gereken ticarî indirimler hariç herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulanmaz.**

Suriyeli sığınmacılara, Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı tarafından yayımlanan 2013/1 ve 2013/8 sayılı genelge doğrultusunda sosyal güvenlik hizmeti sunulmaktadır.

18.01.2013 tarihli ve 2013/1 sayılı Genelgesine göre, kamplarda konaklayan Suriyeli sığınmacıların tedavi giderleri SUT kapsamında karşılanacaktır. Ancak 26.03.2013 tarihinde Suriye Koordinasyon toplantısında alınan karar gereği, kampların dışındaki illerde konaklayanların¹⁸ ve herhangi bir kampta kaydı bulunmayanların sevk zincirine uymadan bulunduğu illerdeki sağlık tesislerine ve acil servislere müracaat edenlerin tedavi giderlerinin her hal ve şartta karşılanmayacağı kararlaştırılmıştır. Dolayısıyla kamplarda konaklamayan ya da herhangi bir kampta kaydı olmayan Suriyeli sığınmacılar ücretli hasta olarak değerlendirilecek ve tedavi giderleri kişiye faturalandırılacaktır¹⁹.

Ancak 09.09.2013 tarihli 2013/8 sayılı Genelgeye göre ise, herhangi bir kamp tarafından kayıt altına alınmamış, konaklamasını kendi imkanları ile sağlayan hastalar ile sınırdan acil durumda giriş yapan hastaların ülke genelindeki herhangi bir sağlık merkezine müracaatı veya nakli halinde, sağlık merkezince kayıt işlemi yapılırken, eş zamanlı olarak o ilin valiliğince görevlendirilmiş il emniyet müdürlüğü personeli ve il emniyet müdürlüğünce belirlenmiş sabit bir telefon numarası üzerinden 7/24 esasına göre kayıt altına alınarak sağlık hizmetinin sağlanması, tedavi giderlerinin sağlık kuruluşunun bulunduğu ilin Valiliğine faturalandırılması gerekmektedir. Tedavisi başka ilde yapılması gerektiğinde sevk zincirine uyulması ve tedaviyi yapan sağlık kuruluşunun faturayı sığınmacıların kayıtlı olduğu valiliğe yapması gerekmektedir. Koruyucu sağlık hizmetleri ve 1. Basamak sağlık hizmetlerinin kişi başı faturalandırılması gerekir. Ayrıca Genelgede olumsuzlukların giderilmesi, takibin sağlanması ve AFAD ile koordine edilmesi istenmiştir. Dolayısıyla Suriyeli sığınmacılar için, öncelikle herhangi bir kampa kayıtlı olup olmadıkları araştırılacak, eğer kamp kaydına rastlanırsa 2013/1 Genelgesine göre SUT kapsamında tedavi giderleri karşılanacaktır. Eğer kamp kaydına rastlanmamışsa yani sığınmacı kendi imkanları ile konaklamasını sağlıyorsa tedavi giderleri Valiliklere fatura edilecektir.

Sonuç olarak 2013/8 sayılı genelge ile Türkiye'ye sığınan Suriyelilerin sağlık hizmetlerinden ücretsiz yararlanma imkanları genişletildi. 09.09.2013 tarihine kadar mültecilere sınır bölgelerindeki 11 ilde²⁰ bulunan kamplara kayıtlı olmaları şartıyla sağlık hizmeti sunuluyorken bu tarihten sonra bütün devlet hastanelerinden ücretsiz yararlanma imkanı sunulmaktadır. Ayrıca herhangi bir kampa kayıtlı olmak şartı da aranmamaktadır.

V. MÜLTECİ VE SİĞINMACILARIN SOSYAL GÜVENLİK HAKKINA İLİŞKİN YASAL DÜZENLEMELERİN ULUSLARASI HUKUKA VE ANAYASAYA UYGUNLUĞU SORUNU

Sosyal güvenlik hakkının çekirdeğini oluşturan İnsan Hakları Evrensel Bildirisinin 22'inci maddesinde; herkesin, toplumun bir üyesi olarak sosyal güvenliğe hakkı olduğu, ayrıca, onuru ve kişiliğinin serbestçe gelişmesi için gerekli olan ekonomik, sosyal ve kültürel hakların ulusal çaba ve uluslararası işbirliği yoluyla ve her devletin örgüt ve kaynaklarıyla orantılı olarak gerçekleştirilmesine de hakkının bulunduğu belirtilmiş, 25'inci maddesinde ise; her şahsın kendisi gerekse ailesi için, yiyecek, giyecek, mesken, tıbbi bakım, gerekli sosyal hizmetler dahil olmak üzere sağlığını ve refahını temin edecek uygun bir hayat

¹⁸ Sığınmacıların yaklaşık %85'lik kısmı kamp dışında yaşamaktadır. Kamplardan hastanelere 500.000'in üzerinde hasta sevk edilmiştir. Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi, Ocak 2015.

¹⁹ Türkiye'de ameliyat edilen Suriyeli hasta sayısı 200.000'i aşmıştır. Sağlık Bakanlığı verilerine göre Türkiye'de toplam 35.000 civarında Suriyeli doğumu gerçekleşmiştir. Ortadoğu Stratejik Araştırmalar Merkezi, Ocak 2015.

²⁰ Hatay, Osmaniye, Kilis, Kahramanmaraş, Gaziantep, Şanlıurfa, Adıyaman, Adana, Mersin, Malatya ve Batman.

seviyesine ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, ihtiyarlık veya geçim imkanlarından iradesi dışında mahrum bırakacak diğer hallerde güvenliğe hakkı olduğu, analık ve çocukluğun özel ihtimam ve yardım görme hakkını verdiği, evlilik içinde veya dışında doğsun bütün çocukların aynı sosyal korumadan faydalanacakları ifade edilmiştir.

Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmede sosyal yardım bakımından mültecilerle vatandaşlar arasında tam bir eşitlik esası benimsenmiştir. Nitekim, sözleşmenin “sosyal yardım” başlıklı 23’üncü maddesinde; akit devletlerin, ülkelerinde düzenli surette ikamet eden mültecilere sosyal yardım ve işe konularında vatandaşlara yapılan muamelenin aynısını yapacakları ifade edilmiştir. Sözleşmede çalışma koşulları ve sosyal sigorta bakımından da vatandaşla mülteci arasında eşitlik esası benimsenmiştir. Sözleşmenin “çalışma mevzuatı ve sosyal sigorta” başlıklı 24’üncü maddesinde; Sözleşmenin taraflarının ülkelerinde, devamlı surette ikamet eden mültecilere şu konularda vatandaşlara yapılan muamelenin aynısını yapacakları ifade edilmiştir. Bu sözleşme onaylanırken ilginç bir “ihtirazi kayıt” konmuştur. Bu kayda göre; sözleşmenin hiç bir hükmü, mülteciye Türkiye’de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz.

ILO tarafından, âkit taraflara, yabancıların sosyal güvenliğe tabi olma ve yardımlardan yararlanmaya hak kazanma bakımından kendi vatandaşlarıyla eşit işlem yapma yükümlülüğü yükleyen “Vatandaşlarla Vatandaş Olmayan Kimselere Sosyal Güvenlik Konusunda Eşit İşlem Yapılması Hakkında Sözleşmesi” 28.6.1962 tarihinde Cenevre’de imzalanmıştır. Sözleşme kısaca, “1962 Sosyal Güvenlik Eşit Muamele Sözleşmesi” olarak da adlandırılmaktadır. Onaylanması 29.7.1971 tarih ve 1453 sayılı Kanunla uygun görülen bu sözleşme, Bakanlar Kurulunun 5.4.1973 tarih ve 7/6217 sayılı Kararıyla onaylanmıştır.

Kısacası Avrupa Birliği direktifleri ve Türkiye’nin onayladığı uluslararası anlaşmalarda yabancılar ve vatandaşlar arasında sosyal güvenlik hakkının korunması anlamında eşitlik ilkesinin geçerli olacağı kabul edilmiştir. Sadece 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesine konan çekince ile Avrupa dışından gelen sığınmacılar ile Avrupa’dan gelen sığınmacılar arasında ise ayırım yapılmıştır.

Sosyal güvenlik hakkının Anayasal düzenlemesi incelendiğinde, sosyal güvenlik hakkının vazgeçilemez ve devredilemez nitelikli temel insan haklarından olduğu başta Anayasa olmak üzere mevzuat hükümlerinde yer aldığı gibi, yargı kararlarında da ifade edilmektedir. Anayasa Mahkemesi’nin 21.10.1986 T.,1986/16 E., 1986/25 K. sayılı kararında; “Sosyal sigorta sistemimizin en belirgin özelliğini sigortalılığın mecburiliği ilkesi oluşturmaktadır. 506 Sayılı Yasa’nın 6. maddesinde yer alan bu ilkeye göre, çalıştırılanlar, işe alınmalarıyla kendiliğinden sigortalı olurlar. Sigortalılar ile bunların işverenleri hakkında sigorta hak ve yükümleri sigortalının işe alındığı tarihten başlar. Bu suretle sigortalı olma hak ve yükümünden kaçınılamaz ve vazgeçilemez. Sözleşmelere sosyal sigorta yardım ve yükümlerini azaltmak veya başkasına devretmek yolunda hükümler konulamaz .” açıklamasına yer vermiştir.

Sosyal güvenlik, uluslararası hukuk belgelerinde ve çağdaş anayasalarda, temel hak niteliğinde görülerek, “ekonomik ve sosyal haklar” kategorisinde düzenlenmiştir. Sosyal güvenlik temel bir insan hakkıdır. TC Anayasası’nın 60. maddesi ile herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu kabul edilmiş ve Devletin bu güvenliği sağlayacak tedbirleri alması öngörülmüştür.

Sosyal güvenlik hakkı bakımından “ülkesellik” ilkesi benimsenmiş bulunmaktadır. Sosyal güvenlikte ülkesellik ilkesini kabul edilen antlaşmaların tümü, Türkiye tarafından onaylanmasına rağmen sosyal sigortalar, sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerle ilgili Türk pozitif hukuk normlarının “yabancı” aleyhine hükümler ve özellikle mütekebbiliyet esası

öngörebilmektedir. Bu düzenlemeler de hem Anayasada hem de uluslararası normlarda yer alan eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Tüm bu açıklamalardan sonra elbetteki yabancılar ve vatandaşlar arasında eşitlik ilkesini vurgulayan uluslararası mevzuat ve Anayasa karşısında bu ilke gözardı edilemeyecektir. Ancak özellikle Suriye ve Irak kökenli mülteci ya da sığınmacılar için yayınlanan genelgeler incelendiğinde, Kanun hükümlerine aykırı şekilde henüz prosedürü bile tamamlamadan (geçici hukuki koruma statüsü dahi verilmeden) sosyal güvenlik haklarından yararlanmalarını sağlamak hem Anayasa hükümlerine hem de kanunî düzenlemelere aykırılık teşkil etmektedir. Ayrıca bu hakların kanuna ve Anayasaya aykırı olarak bu kişilere sağlanmış olması Türk vatandaşlarının prim esasına dayalı sosyal güvenlik hizmetlerinden yararlanması karşısında da anlaşılabilir değildir.

Sonuç

Dünyada artan mülteci sorunu, Türkiye’de de uzun süredir artan bir sorun haline gelmiştir. İran, Irak, Suriye gibi ülkelerden her yıl yüzlerce kişinin sığınmacı olarak göç etmek zorunda kaldığı bir ülke olmasına rağmen Türkiye’de mültecilere yönelik Kanunun olmaması bu sorunun daha da büyümesine neden olmaktadır. 11.04.2013 tarihinde 28615 sayılı Resmi gazetede yayınlanarak 1 yıl sonra yürürlüğe girecek olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve 2008 yılında yürürlüğe giren 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu mültecilere ilişkin düzenleme yapmış olsa da sığınmacıların sosyal güvenlik haklarından nasıl yararlanacağına dair herhangi bir düzenleme içermemektedir. Ayrıca Türkiye’nin 1951 Cenevre Sözleşmesine koymuş olduğu coğrafi sınır, sorunun çözümünde engel oluşturmaktadır.

Her ne kadar ilk bakışta 5510 sayılı Kanunun 60. maddesinde “mülteciler” Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınmışsa da Kanunun Avrupa dışından sığınma amacıyla gelenleri (sığınmacıları) kapsamamış olması, bir de bu kişilerin sayısının Avrupa’dan gelen kişilerden (mültecilerden) oldukça fazla olması dikkate alındığında asıl hedef grubun koruma dışında kaldığı sonucuna varılabilecektir.

Yasal düzenlemenin ardından çıkarılan genelgelere göre mülteci ve sığınmacıların Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu çerçevesinde genel sağlık sigortalısı oldukları ifade edilse de var olan hukuki düzenlemelerin eşitlik ilkesine ve Anayasal düzenlemelere aykırı olduğu, yetersiz ve dağınık olduğu, var olan hakların kullanılması bağlamında ciddi eksikliklerin bulunduğu bir gerçektir.

Büyük bir göç dalgasıyla karşı karşıya kalan Türkiye 6458 Sayılı Kanunu kabul ederek 1951 Tarihli Cenevre Sözleşmenin yüklediği yükümlülüklerle paralel yeni statüler yaratmıştır.

Şartlı Mülteci, İkincil Koruma Statüsü ve Geçici Hukuki Koruma Statüsü adı altında nitelendirilen bu statülere göre Türkiye’ye Avrupa ülkeleri dışından gelen yabancılara “Şartlı Mülteci” statüsü için başvuruda bulunabilme hakkı tanınmıştır. Ancak bu statü için de özel şartlar aranmakta ve bu şartları taşımayanlar statü sahibi olamamaktadır.

Tüm bu nedenlerle Türkiye’de sığınmacı ve mültecilere yönelik bu grubun sahip olduğu sosyal güvenlik hakları bağlamında bütünlüklü bir uygulama sistemi oluşturulmalıdır. Türkiye, iltica ve göç sistemine hukuksal, siyasal ve sosyal tüm boyutlardan bakmalı ve buna yönelik yasal düzenlemeler yapmalıdır.

Kaynakça

- Acer, Yücel ve Kaya, İbrahim ve Gümüş, Mahir (2010) Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye'nin İltica Stratejisi, Ankara: **USAK Yayınları**.
- Akyiğit, Ercan (1990) Teori ve Uygulama Bakımından Hizmet Akdinin Kesin Hükümsüzlüğü ve İptal Edilebilirliği, **Kazancı Kitap Ticaret A.Ş.**
- Berki, Osman Fazıl (1955) Türkiye'de Yabancılar Hukuku, **AÜHFD**, C:12, S.1-2, s.172-200.
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) (1998) Dünya Mültecilerinin Durumu 1997-1998 Bir İnsanlık Sorunu, Cenevre: **Oxford University Press**, 1998.
- Caniklioğlu, Nurşen (2006) Sosyal Hukukun Bir Görevi Olarak Ayrımcılıktan Kaçınma ve Mağduriyetin Giderilmesi, **İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Türk Milli Komitesi 30. Yıl Armağanı**, Ankara.
- Çelikel, Aysel ve Gelgel Öztekin, Günseli (2004) Yabancılar Hukuku, **Beta Yayınları**, İstanbul.
- Çiçekli, Bülent (2009) Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar, Ankara: **Seçkin Yayınevi**.
- Dursun, Hasan (2009) Yabancıların Sosyal Güvenlik Hakkına Genel Bir Bakış, **Kamu-İş**; C:10, S:4, 205-246.
- Eroğlu, Ender Canan ve Taşkıran, Ruken (2002) Sığınma Hakkı ve Mültecilerin Durumu, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S. 1, 105-128.
- Eyrenci, Öner, (2012) İş İlişkisinin Kurulması, Hükümleri ve İşin Düzenlenmesi Açısından Yargıtay'ın 2012 Yılı Kararlarının Değerlendirilmesi, Yargıtay'ın 2012 Yılı Kararları Değerlendirme Sempozyumu, Ankara.
- Güzel, Ali ve Okur, Ali Rıza ve Caniklioğlu, Nurşen (2010) Sosyal Güvenlik Hukuku, **Beta Yayınları**, 13. Bası.
- Odman, Mustafa Tefik (2006) "Mülteci Hukuku Türk Mülteci Politikası ve Uygulaması", **Güncel Hukuk Dergisi**, 26-36.
- Pazarıcı, Hüseyin (2005) Uluslararası Hukuk Dersleri 2. Kitap (8. bs.), Ankara, **Turhan Kitabevi**.
- Saduleşrafi, Hüseyin (1999) Türk Soylu Yabancıların Sosyal Güvenlik Hakkı, **DEÜSBED**, C.1, S.1, 190-230.
- Sözer, Ali Nazım (1986) Türkiye-Federal Almanya Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ve Bu Sözleşmeye Ek 2 Kasım 1984 Düzenleme Tarihli Sözleşme Işığında Hizmet Süreleri F. Almanya ve Türkiye'de Geçen Türk İşçilerinin Emeklilikleri, **Yeni İş Dünyası**, Yıl. 7, S. 77, 17-24.
- Yıldırım, Yusuf Ziya (2012) Savaş Sonrası Sosyal Politikaların Sığınmacılar / Mülteciler Üzerinden Değerlendirilmesi: "Sosyal Politika Vatandaşlığını Gündeme Almak", **14. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi**, 163-204.