

## GEÇİCİ KORUMANIN ULUSLARARASI KORUMA REJİMİNE UYUMU ÜZERİNE BİR İNCELEME

*An Analysis on the Consistency of Temporary Protection With International  
Protection Regime*

**Neva Övünç ÖZTÜRK\***

### ÖZET

Geçici koruma, bağlayıcılık arz eden uluslararası bir kaynaktan tanımlanmamıştır. Bununla birlikte kitlesel akın durumlarında, uygulama ile gelişmiş ve şekillenmiştir. Geçici korumanın şekillenmesinde özellikle 90'lı yıllarda, Eski Yugoslavya ve Kosova krizleri etkili olmuştur. Bu dönemde, geçici korumaya yönelik en belirgin uygulama örnekleri Avrupa'da kendini göstermiştir. Bu dönemdeki uygulamaların ortak noktası, 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme'nin özellikle Bosna ve Kosova'dan yönelen kitlesel akına uygulanmasından imtina edilmesi olmuştur. Bu dönemde BMMYK da bu esnek ve pragmatik uygulamayı, geri gönderme yasağının etkin şekilde işletilebilmesini güvence altına alabilmek adına desteklemiştir. 90'lardaki geçici koruma uygulamalarının uluslararası koruma rejimi ile uyumsuzluk arz eden birçok özelliği, AB'nin Geçici Koruma Direktifi ile giderilmiştir. Bu makalede, geçici korumanın Avrupa coğrafyasındaki doğuşu ve gelişimi incelenmiş, geçici korumanın uluslararası koruma rejimi ile uyumlu olabilmesi için gereken hususlar ortaya konmuş ve sonrasında Türk hukukundaki geçici koruma uygulaması bu hususlar ekseninde değerlendirilmiştir.

---

\* Dr., Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Özel Hukuk Anabilim Dalı  
Araştırma Görevlisi (nevaoszturk@gmail.com)  
Makalenin geliş tarihi: 13.03.2017. Makalenin kabul tarihi: 01.06.2017

**Anahtar Kelimeler:** Geçici koruma, uluslararası koruma, 1951 Tarihli Mülteci Sözleşmesi, AB Geçici Koruma Direktifi, Geçici Koruma Yönetmeliği

### ABSTRACT

Temporary protection is not defined in a binding international instrument. It is emerged and developed through state practices. European practice in 90's significantly affected the development of the concept of temporary protection. A common feature of the state practices in Europe in the 90's was to avoid the full application of 1951 Convention Relating the Status of Refugees. UNHCR on the other hand, supported this flexible and pragmatic method in order to assure the effective implementation of *non-refoulement* principle. Although the past European practice demonstrated some deficiencies in consistency with international protection regime, EU's Temporary Protection Directive mostly restored these shortcomings. Against this backdrop, this article aims to analyze the grounds for the emergence and development of temporary protection in Europe, set the conditions necessary for temporary protection to be in line with international protection and evaluate Turkish temporary protection practice within this context.

**Key words:** Temporary protection, international protection, 1951 Refugee Convention, EU Temporary Protection Directive, Temporary Protection Bylaw of Turkey

### GİRİŞ

Menşe devletlerinin koruma zafiyetinden ötürü, bu devletlerin topraklarını zorunluluk sonucu terk eden veya aynı sebeple buralara dönemeyen bireyler, genel kullanım açısından mülteci olarak adlandırılmaktadır. Bireylerin temel haklarının ve özgürlüklerinin normal şartlarda, menşe devletleri tarafından güvence altına alınacağı ve kişilerin bu devletlerce korunacağı varsayılmaktadır<sup>1</sup>. Mülteciler ise menşe devletlerinin korumasından etkin bir şekilde faydalanamadıklarından, bu olağan durumun

---

<sup>1</sup> FORTIN, A.: "The Meaning of <Protection> in the Refugee Definition", International Journal of Refugee Law, 2001, vol. 12, S. 4, s. 551, 552. Bağlılık ve koruma arasındaki ilişkinin bir olgu ve yükümlülük ilişkisi değil; yükümlülük-yükümlülük ilişkisi olarak kabul edilmesi hususunda bkz. WILLIAMS, G.L.: "The Correlation of Allegiance and Protection", The Cambridge Law Journal, 1948, vol. 10, S. 1, s. 56, 57; BATCHELOR, C.A.: "Stateless Persons: Some Gaps in International Protection", International Journal of Refugee Law, 1995, vol. 7, s. 236-238.

onlar için mümkün olmadığı bir gerçektir. Bu sebeple, söz konusu bireylerin yoksun kaldığı korumanın menşe devletlerinden farklı devletlerce sağlanması; bir başka ifadeyle bu kişilerin uluslararası korumaya eriştirilmeleri, temel haklardan faydalanmaları açısından hem gereklilik hem de önem arz etmektedir. Bununla birlikte mülteci bireyin korunma ihtiyacının menşe devleti dışında başka bir devlet tarafından sağlanması faaliyetini niteleyen sığınma, uluslararası hukukta bireye ait temel bir hak olarak kabul edilmemektedir. Sığınma hakkı birey bakımından sadece “sığınma arama ve sığınmadan faydalanma” içeriğine sahip olup, devletlere bireyi ülkeye kabul ve ona koruma sağlama konusunda bir yükümlülük getirmemektedir<sup>2</sup>. Öte yandan, artık bir uluslararası teamül hukuku kuralı olarak kabul edilen<sup>3</sup> geri gönderme yasağı ise, devletlere; (genel bir ifade ile) zulme ya da ciddi zarara uğrama riski bulunan kişileri bu riskle karşı karşıya kalacakları yerlere göndermeme sorumluluğunu yüklemektedir.

Bünyesinde geri gönderme yasağını da barındıran 1951 tarihli Mültecilerin Hukukî Statüsüne Dair Sözleşme (1951 Sözleşmesi) ve Sözleşme'nin 1967 tarihli Protokolü (Protokol)<sup>4</sup>, uluslararası hukukta

<sup>2</sup> **BOED, R.:** “The State of the Right of Asylum in International Law”, *Duke Journal of Comparative and International Law*, 1994-1995, vol. 5, s. 8; **MORGENSTERN, F.:** “The Right of Asylum”, (Right of Asylum), *British Yearbook of International Law*, 1949, vol. 26, s. 335.

<sup>3</sup> **GOODWIN-GILL, G.S.:** “Non-Refoulement and the New Asylum Seekers”, (*Virginia Journal of International Law*, 1985-1986, vol. 26, s. 901; **ALLAIN, J.:** “The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement”, *International Journal of Refugee Law*, 2001, vol. 13, S. 4, s. 538; **PARKER, K./NEYLON, L.B.:** “Jus Cogens: Compelling the Law of Human Rights”, *Hastings International and Comparative Law Review*, 1988-1989, vol. 12, s. 4; **HYNDMAN, P.:** “Asylum and Non-Refoulement-Are These Obligations Owed to Refugees Under International Law?”, *Philippine Law Journal*, 1982, vol. 57, s. 50; **DUFFY, A.:** “Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law”, *International Journal of Refugee Law*, 2008, vol. 20, S. 3, s. 383; **COLEMAN, N.:** “Non-Refoulement Revised - Renewed Review of the Status of the Principle of Non-Refoulement as Customary International Law”, *European Journal of Migration and Law*, 2003, vol. 5, s. 49.

<sup>4</sup> 1951 tarihli Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukukî Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi (1951 *Convention Relating to the Status of Refugees*), 14 Aralık 1950 tarih ve 429 (V) sayılı Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Kararı (BMGKK) ile yapılan Konferansta kabul edilmiş, 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanarak 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin 1967 tarihli Protokolü (1967 *Protocol Relating to the Status of Refugees*) 31 Ocak 1967 tarihinde imzaya açılarak 4 Ekim 1967 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşme'ye 1961 yılında taraf olmuştur: Bkz. Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun, Kanun No: 359, Kabul Tarihi: 29.08.1961, Resmî Gazete (R.G.) 05.09.1961/10898. Türkiye'nin Sözleşme'nin

mülteci korumasının temel taşı olarak kabul edilmektedir. Mülteci korumasının amacı, menşe ülkeleri tarafından korunamayan bireylerin korunma ihtiyaçlarının bir başka devlet tarafından ikame edilmesidir. 1951 Sözleşmesi ise ikame koruma olarak da nitelendirilen uluslararası korumanın sağlanmasını bir statü ekseninde ele almakta; *inter alia*, statü şartlarını taşıyan bireylerin mültecilik hâllerinin hukuken tanınmasını sağlayacak ölçütleri göstermektedir. Bu sebeple, kavramsal anlamda mülteci kabul edilebilen her bireyin hukukî bir statü olarak mültecilik sıfatını da taşıyacağını belirtmek doğru olmayacaktır. 1951 Sözleşmesi sadece mülteci statüsünün kişi yönünden kapsamına işaret edip, geri gönderme yasağı ekseninde korumanın genel çerçevesini çizmekle kalmamakta, mültecinin tâbi olduğu asgari muamele standardını da belirlemektedir. Bu bağlamda, mülteciler bakımından karşılıklılık şartından (md. 7) ve karşı işlemden (md. 8) muafiyet söz konusudur. Mülteciye uygulanacak muamelelerin asgari standardı ise sığınma devletinde “genel olarak yabancılara uygulanacak muamele” ile eşitlenmiştir (md. 7). Bununla birlikte Sözleşme’de standardın bazı hususlar bakımından daha yüksek bir seviyeye çıkarılması da teşvik edilmiş; bazı hususlarda ise açıkça vatandaşa eşitlik ve en çok gözetilen ulus esasından hareket edilerek mültecilerin hakları güvence altına alınmıştır<sup>5</sup>. Bu noktada belirtmek gerekir ki, Sözleşme kapsamındaki haklar sadece mültecilik statüsü resmen tanınan bireyler için etki doğurmamakta, fiilen mültecilik hâlinde olduğu iddiasıyla sığınma başvurusunda bulunan ancak statü belirleme süreci henüz sonuçlanmayan bireyler bakımından da geçerli olabilmektedir.

Her ne kadar Sözleşme’de mülteci statüsünün toplu sığınma hareketlerinde de (ya grup statüsü olarak ya da *prima facie* (ilk bakışta) şeklinde) tanınmasına engel bir düzenleme bulunmasa da<sup>6</sup>, uygulamada

---

Protokolüne katılması ise Dışişleri Bakanlığı’nın 13.06.1968 tarih ve 721.501-BMKY-I-816 sayılı yazısı üzerine, Bakanlar Kurulu’nca 01.07.1968 tarihinde kararlaştırılmıştır: R.G. 05.08.1968/12968. Türkiye, 1951 Sözleşmesi’nin 1B(1)(a) maddesinde tanınan seçimlik hakkı kullanarak, Sözleşmede yer alan mülteci tanımının kapsamını “Avrupa’da meydana gelen olaylar” ile kısıtlamıştır. Söz konusu coğrafi kısıtlama, Sözleşme’nin 1967 tarihli Protokolü’ne 1968 yılında taraf olunurken, Protokol’ün 7. maddesi ile sağlanan seçimlik hak kullanılarak korunmuştur.

<sup>5</sup> Örneğin bkz. menkul ve gayrimenkul mülkiyeti edinme (md. 13), ücretsiz (md.18) ve serbest (md. 19) mesleklerde çalışma, mesken (md. 21), eğitim (md. 22), sosyal yardım (md. 23), fikri ve sınai mülkiyet haklarının korunması (md. 14).

<sup>6</sup> Bkz. UN GENERAL ASSEMBLY: Note on International Protection, (A/AC.96/830), 07.09.1994, paras. 26-29, <<http://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html>> (E.T.: 12.01.2017).

ağırlıklı bir şekilde bireysel statü değerlendirmesi yöntemi işletilmekte, bu sayede sığınma başvurusunda bulunan bireylerin mültecilik hâllerinin hukukten tanınıp tanınmayacağına her birey açısından ayrı ayrı karar verilmektedir<sup>7</sup>. 1951 Sözleşmesi'nin 1A(2) maddesinin hükmüne göre, fiilen mülteci olan bir bireyin bu hâlinin hukukten tanınabilmesi için; kişinin ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunması, bu ülkenin korumasından yararlanamaması, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istememesi yahut tâbiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunuyorsa, oraya dönememesi veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istememesi gerekmektedir. Soğuk Savaş'ın ürünü olarak nitelendirilen<sup>8</sup> 1951 Sözleşmesi'nde yer alan statü tanınmasına yönelik anılan şartlar, Sözleşme'nin düzenlendiği tarihî unsurlardan belirgin bir şekilde etkilendiği için yıllar içerisinde Sözleşme şartlarını taşımayan ancak yine de uluslararası koruma ihtiyacı içerisinde bulunan bireylerin durumu belirsizlik arz etmeye başlamıştır. Bu sebeple gerek Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) gerek doktrinin konuyu ele alan çalışmaları sonucunda, tamamlayıcı koruma (*complementary protection*) adı verilen bir koruma yöntemi doğmuştur. Bu koruma çerçevesinde birçok ülke özellikle yaşam hakkı ve işkence yasağından hareketle, menşe ülkesine geri gönderildiğinde ölüm cezasına çarptırılma veya bu cezanın infaz edilmesi riski taşıyan kişilerle, ayırım gözetmeyen yaygın şiddet, iç karışıklık, silahlı çatışma gibi sebeplerle şahsına yönelik ciddi zararlara uğrama ihtimâli bulunan bireyleri “tamamlayıcı koruma statüsü” veya “ikincil koruma statüsü” adı verilen statüler ekseninde koruyarak uluslararası korumaya ulaştırma eğilimine girmişlerdir<sup>9</sup>. Bu statüler de uygulamada ağırlıklı olarak tıpkı mülteci statüsü gibi bireysel

<sup>7</sup> Bu hususta genel olarak bkz. **HATHAWAY, J.C./FOSTER, M.:**The Law of Refugee Status, Cambridge 2014; **ÖZTÜRK, N.Ö.:** Mültecinin Hukukî Statüsünün Belirlenmesi, (Mülteci), Ankara 2015.

<sup>8</sup> **GOODWIN-GILL, G.S.:** “The International Law of Refugee Protection”, içinde The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies (eds. Fiddian-Qasmiyeh, E., et. al), Oxford 2014, s. 44.

<sup>9</sup> Tamamlayıcı korumaya ilişkin ayrıntılı bir çalışma için bkz. **MCADAM, J.:** Complementary Protection in International Refugee Law, (Complementary Protection), Oxford 2007; ayrıca bkz. **MANDAL, R.:** Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”), Legal and Protection Policy Research Series UNHCR 2005, <<http://www.unhcr.org/protect>> (E.T.: 12.01.2017).

statü değerlendirmesi ekseninde tanınmaktadır<sup>10</sup>. Böylelikle, uygulama çerçevesinde sıklıkla uluslararası koruma statüleri olarak da anılan bu iki statü (mülteci statüsü ve tamamlayıcı (ikincil) koruma statüsü) yoğunlukla bireysel sığınma hareketlerine dayanarak kullanılan koruma yöntemlerinin sonucunda tezahür etmiştir.

Oysa sığınma eylemi ve bu eyleme kaynaklık eden uluslararası koruma ihtiyacı, sadece bireysel zorunlu göç eylemiyle değil, kitlesel zorunlu göç faaliyetleri ile de ilişkilendirilebilir hâldedir. Sığınma amacıyla kitlesel olarak uluslararası koruma arayışına giren bireylerin hangi çerçevede ve nasıl korunacağı bakımından ise uluslararası hukukta açık ve doğrudan bir düzenleme bulunmadığından, bireysel değerlendirmeye dayanan uluslararası koruma usulünün kitlesel tarzda sığınma arayan bireyler açısından da etkili olup olamayacağı tereddütlü hâle gelmiştir. Buna ek olarak, kitlesel akın durumlarının genellikle iç savaş, karışıklık gibi ayırım gözetmeyen şiddet durumlarında ortaya çıkabilmesi, belirtilen durumun geçici bir süre devam edebileceği ve bu sürenin sonunda kitlenin menşe ülkelerine dönebileceği şeklinde de algılanmaya müsaittir. Anılan nedenle, kitlesel zorunlu göçe maruz kalan bireylerin korumaya eriştirilmesi hususunda bir ihtiyaç hâsıl olmuştur. Geçici koruma, söz konusu bireyler bakımından bu ihtiyacın karşılanabilmesi için öngörülen bir yöntem olarak uygulama ile ortaya çıkmıştır<sup>11</sup>.

Geçici koruma (*temporary protection*) terimi, herhangi bir uluslararası sözleşmede tanımlanmamıştır. Bununla birlikte bu terim günümüz uygulamasında, sıklıkla kitlesel akın (*mass influx*) durumlarında, âcil korunma ihtiyacının karşılanması için sağlanan istisnai ve geçici süreli korumayı nitelemek amacıyla kullanılmaktadır<sup>12</sup>. Genel bir ifade ile

<sup>10</sup> **GORLICK, B.:** “The Convention and the Committee Against Torture: A Complementary Protection Regime for Refugees, *International Journal of Refugee Law*, 1999, vol. 11, S.3, s. 482-486; **McADAM, J.:** *Complementary Protection and Beyond: How States Deal with Human Rights Protection*, Sydney Law School Legal Studies Research Paper 2006, <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=879825](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=879825)> (E.T.: 15.01.2017).

<sup>11</sup> **MCADAM,** *Complementary Protection*, s. 56.

<sup>12</sup> **EDWARDS, A.:** “Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention”, *Melbourne Journal of International Law*, 2012, vol. 13, S. 1, s. 596, 599-603; **MANDAL,** s.3; **UNHCR:** “Summary Conclusions on Temporary Protection” (Summary Conclusions), UNHCR Roundtable on Temporary Protection *International Institution of Humanitarian Law, International Journal of Refugee Law*, 2013, vol. 25, S. 1, ss. 178-179. **UNHCR:** *Guidelines on Temporary Protection and Stay Arrangements, (Guidelines)*, 2014 para.3, <[www.unhcr.org/5304b71c9.pdf](http://www.unhcr.org/5304b71c9.pdf)> (E.T.: 10.01.2017).

korunma ihtiyacı içerisindeki “kitle”yi oluşturanların âcil korunma arayışındaki yabancı bireyler, koru(n)madan kast edilenin ise bu bireylerin menşe devletlerinden farklı bir devlet tarafından güvenliklerinin sağlanması ile barınma ve temel ihtiyaçlarının/haklarının karşılanması; bu bireylerin uluslararası korumaya ulaştırılması olduğu belirtilebilir.

Kitlesel sığınma akınları daha eski bir geçmişe dayanmasına rağmen<sup>13</sup>, “geçici koruma” adıyla yürütülen uygulamaların 1951 Sözleşmesine taraf ülkeler bakımından 90’lı yıllarda Yugoslavya krizi ve sonrasında Kosova krizi ile şekillendiği bilinmektedir<sup>14</sup>. Bu dönemden günümüze kadar geçen zamanda ise geçici korumanın uluslararası hukuk ekseninde niteliğinin, kapsamının ve uluslararası koruma rejimi içerisindeki yerinin yasal bir zemine oturtulmasına yönelik çalışmalar yapılmış<sup>15</sup> ancak bunlar bağlayıcı sonuçlar doğurmaktan ziyâde yol gösterici özellik göstermekten öteye geçememiştir<sup>16</sup>. Uluslararası hukuk çerçevesinde geçici korumaya yönelik bağlayıcı sonuçlara ulaşılamaması, devletlerin kitlesel sığınma akınlarına

<sup>13</sup> Geçmişte yaşanan geniş çaplı kitlesel sığınma akınlarına ilişkin örnekler için bkz. **COLES, G.J.L.**: “Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees”, *Australian Year Book of International Law*, 1978-1980, vol. 8, ss. 191-194.

<sup>14</sup> Bu hususta ayrıntılı iki çalışma için bkz. **KJAERUM, M.**: “Temporary Protection in Europe in the 1990s”, *International Journal of Refugee Law*, 1994, vol. 6, ss. 444-456; **JOLY, D.**: “Temporary Protection and the Bosnian Crisis: A Cornerstone of the New European Regime”, içinde *Global Changes in Asylum Regimes* (ed. Daniele Joly) Hampshire, NY 2002, ss. 48-78; ayrıca bkz. **TESSENYI, G.**: “Massive Refugee Flows and Europe’s Temporary Protection”, içinde *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary* (eds. Peers, S./Rogers, N.), Leiden 2006, ss. 487-504; **BARUTCISKI, M./SHURKE, A.**: “Lessons from the Kosova refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden Sharing”, içinde *Global Changes in Asylum Regimes* (ed. Daniele Joly), Hampshire, NY 2002, ss. 79-104.

<sup>15</sup> Uluslararası düzeyde geçici korumaya yönelik dört belirgin uzlaşma çabası söz konusu olmuştur. Bu çabalardan ilki, BMMYK’nın 1981 yılında yapılan uzman toplantısı raporu ışığında Yürütme Kurulu tarafından alınan 22 no’lu karar (bkz. BMMYK Yürütme Kurulu Kararı, S. 22(XXXII) (Protection of Asylum Seekers in Situations of Large-Scale Influx), 1981; ikincisi, BMMYK’nın 1994 tarihli Uluslararası Korumaya İlişkin Notu ile İlerleme Raporu (bkz. yuk. dn. 6); üçüncüsü 2001 yılında yapılan Uluslararası Korumaya İlişkin Küresel İstişare Toplantısı ve Yürütme Kurulu’nun 100 No’lu kararı (bkz. BMMYK Yürütme Kurulu Kararı, S. 100(LV) (Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass-Influx Situations); sonuncu ise büyük ölçüde 2011-2012 ve 2013 yıllarında yapılan çalışmaların sonucu olarak 2014 yılında yayınlanan BMMYK Geçici Koruma Rehberi’dir (bkz. yuk. dn. 12). Tüm bu çalışmalar sonucunda ortaya çıkan çıktılar, uluslararası hukuk çerçevesinde bağlayıcılığı haiz olmayan, tavsiye özelliği taşıyan yol gösterici nitelik taşımaktadır.

<sup>16</sup> **UNHCR**, Summary Conclusions, s. 178, para.1.

daha çok *ad hoc* çerçevede çözüm bulmaya çalışmalarına neden olmuştur. Bununla birlikte Avrupa Birliği (AB) üyesi ülkelerin Eski Yugoslavya ve Kosova krizlerinden yoğun şekilde etkilenmelerinin de bir sonucu olarak, AB hukukunda geçici korumaya yönelik bir düzenleme oluşturulmuştur. AB Geçici Koruma Direktifi (ABGKD)<sup>17</sup> adıyla kabul edilen ve AB Ortak Sığınma Sistemi'nin (AOSS) hukukî ayaklarından birini teşkil eden bu düzenleme, kapsamlı ve ayrıntılı içeriğiyle doğrudan doğruya geçici korumayı ele alan ve AB üyesi devletlerin yeknesak bir temelde hareket etmesini sağlayan ilk örnek olması bakımından önem taşımaktadır. Öte yandan, ABGKD uluslararası bir antlaşma şeklinde düzenlenmediğinden, bağlayıcılığı haiz bölgesel bir uluslararası hukuk kaynağı da değildir. Buna ek olarak ABGKD'nin işletilebilmesi için Konsey tarafından kitlesel akının varlığına ve geçici korumanın kapsamına ilişkin bir karar alınması gerekmektedir (ABGKD, md. 5). Henüz Konsey tarafından bu yönde bir karar alınmadığı için ABGKD günümüze kadar geçen süreç içerisinde hiç işletilmemiştir.

Uluslararası hukukta bağlayıcı bir kaynağın bulunmaması, doktrinde de geçici korumaya yönelik çalışmaların çoğunun, olan hukuktan ziyade olması gereken hukuk üzerine yoğunlaşmasının<sup>18</sup> hem sebebi hem de sonucu olarak tezahür etmiştir. Bu bağlamda, doktrinde ağırlıklı münferit geçici koruma uygulamalarının değerlendirilmesinden hareketle, bu korumanın çerçevesinin çizilerek ideal uygulamaların nasıl şekillendirilmesi gerektiği üzerinde durulduğu görülmektedir<sup>19</sup>. Bununla birlikte kimi çalışmalarda, geçici koruma ile 1951 Sözleşmesi arasındaki ilişkinin ortaya konulmasına gayret edildiği<sup>20</sup>, kimilerinde ülke hukuklarında<sup>21</sup> veya AB hukuku içerisinde

---

<sup>17</sup> COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, (Geçici Koruma Direktifi), OJ L. 212/12, 07.08.2001, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>> (E.T.: 10.01.2017).

<sup>18</sup> EDWARDS, s. 596.

<sup>19</sup> Bkz. COLES, 189-212; FITZPATRICK, J.: "Flight From Asylum: Trends Toward Temporary "Refuge" and Local Responses to Forced Migrations, (Temporary Refuge), Virginia Journal of International Law, 1994, vol. 35, S.3, ss.1-70; TESSENYI, ss. 487-504; KJAERUM, ss. 444-456.

<sup>20</sup> SOPF, D.: "Temporary Protection in Europe After 1990: The 'Right to Remain' of Genuine Convention Refugees, Journal of Law&Policy, 2001, vol. 6, ss. 109-156; EDWARDS, ss. 595-635; DURIEUX, J-F.: "Temporary Protection: Hovering at the



yer alan düzenlemelerin değerlendirildiği<sup>22</sup>, kimilerinde ise geçici korumanın yapısı itibarıyla bağlayıcı bir özellik gösterip göstermediğinin sorgulandığı<sup>23</sup> anlaşılmaktadır.

Geçici korumaya ilişkin hem BMMYK nezdinde sarf edilen çabalar hem de doktrin ekseninde yürütülen çalışmalar son dönemlerde özellikle Arap Baharının etkileri sonucunda ivme kazanmış ve BMMYK tarafından organize edilen istişare toplantılarının sonucunda 2014 yılında bir Geçici Koruma Rehberi (GKR) yayınlanmıştır<sup>24</sup>. Rehber, yol gösterici bir nitelik taşıyan ve uluslararası hukuk bakımından bağlayıcılığı haiz olmayan bir düzenleme gibi kabul edilmektedir.

Arap Baharı sonrasında, özellikle de Suriye'deki iç savaş/karışıklık ve ayırım gözetmeyen yaygın şiddet ortamının sonucu olarak evlerinden ayrılmak zorunda kalan milyonlarca kişi<sup>25</sup>, bilhassa Ortadoğu ve Avrupa coğrafyası bakımından endişe konusu haline gelmiştir. Türkiye bakımından, hem Suriye'ye sınır komşusu olması hem de AB'ye geçiş yolu kabul edilerek transit ülke özelliği göstermesi sebebiyle Suriye'den yönelen

---

Edges of Refugee Law”, içinde Netherlands Yearbook of International Law (eds. Ambrus, M./Wessel, R.A.) 2014, ss. 221-253.

<sup>21</sup> **EKŞİ, N.:** “Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi”, İstanbul Barosu Dergisi, 2014, vol. 88, S. 6, ss. 65-89. **ÇÖRTOĞLU, S./KAVŞAT, F.C.:** “Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Koruma Kararının Kapsamı, Alınması ve Sona Ermesi”, Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2015, vol.1, S.1, ss. 329-366; **YILMAZ, S.:** Kitleli Akın (Sığınma) Durumunda Geçici Koruma Rejimi ve Asgari Muamele Standardı, Ankara 2016; **ELÇİN, D.:** “Türkiye’de Bulunan Suriyelilere Uygulanan Geçici Koruma Statüsü 2011/55 Sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği Arasındaki Benzerlik ve Farklılıklar”, TBB Dergisi, 2016, S. 124, ss. 9-80; **MANSOURI, F./LEACH, M./NETHERY, A.:** “Temporary Protection and the refugee Convention in Australia, Denmark and Germany”, Refuge: Canada’s periodical on refugees, 2010, vol. 26, S. 1, ss. 135-147.

<sup>22</sup> **JOLY,** ss.48-78; **KERBER, K.:** “The Temporary Protection Directive”, European Journal of Migration and Law, 2002, vol. 4, ss. 193-214; **ARENAS, N.:** “The Concept of Mass Influx of Displaced Persons in the European Directive Establishing the Temporary Protection System”, European Journal of Migration and Law, 2005, vol. 7, ss. 435-450.

<sup>23</sup> **PERLUSS, D./HARTMAN, J.F.:** “Temporary Refuge: Emergence of Customary Norm”, Virginia Journal of International Law, 1986, vol. 26, S.3, ss. 551-626.

<sup>24</sup> Bkz. yuk. dn. 12

<sup>25</sup> BMMYK'nın güncel verilerine göre, yaklaşık 5.022.731 kişi Suriye'deki iç savaş sebebiyle ülkesini zorunlu olarak terk etmiş ve korunma ihtiyacı içerisinde girmiştir. **UNHCR:** Syria Regional Refugee Response, 2017 <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>> (E.T.: 05.02.2017).

sığınma akını özel bir öneme sahip olmuştur. Türkiye'nin açık kapı politikası uygulaması ve sınırdan geçişlere (çoğunlukla) izin vermesi ise söz konusu akından en çok etkilenen ülkelerin arasına girmesi ve koruma sorumluluğunu oldukça yüksek bir oranda üstlenmesi ile sonuçlanmıştır<sup>26</sup>. Suriye'den yönelen zorunlu göç akını konusunda henüz etkin bir uluslararası işbirliğinin gerçekleştirilememesi, AB'nin bu hususta sorumluluk paylaşımına uzun bir süre boyunca sıcak bakmayarak ABGKD'yi işletmemesi ise Türkiye'nin üstlendiği sorumluluğunun yönetimini zora sokmuştur. ABGKD'nin işletilmesi için, Komisyon'un kendiliğinden veya bir üye devletin talebi üzerine hazırladığı teklife istinaden Konsey'in, nitelikli oy çokluğu ile karar alması gerektiğinden (ABGKD, md. 5), henüz bir teklif yahut karar ortaya çıkmadığı için söz konusu durumu AB'nin tercihi olarak nitelemek yanlış olmayacaktır. Kanımızca bu yöndeki tercihin önemli bir sebebi, AB'nin sorumluluğu Birlik içerisinde paylaşmaktan ziyade, dışsallaştırarak aktarma yöntemini öncelikle değerlendirmesidir. Akının AB'ye sınır komşusu olan bir ülkeden temelini almaması, ara ülke konumundaki Türkiye'nin sorumluluğu üstlenme yönünde attığı adımlar, Birlik içerisinde geçici korumanın işletilmesinden, söz konusu sorumluluk aktarımının Türkiye'ye yöneltilmesine ilişkin çabalara ağırlık verilmesi ile sonuçlanmıştır. Nitekim bu çabaların en somut örneği, 18 Mart 2016 tarihinde, Türkiye ve AB arasında gerçekleştirilen mutabakat olmuştur<sup>27</sup>. Söz konusu mutabakat uyarınca, 20 Mart 2016 tarihinde Türkiye'den Yunan adalarına geçen tüm düzensiz göçmenler Türkiye'ye iade edilecektir. Her ne kadar, mutabakatın uygulanmasının uluslararası hukuktan kaynaklanan sorumluluklara ve Yunanistan'ın uluslararası koruma sistemi eksenindeki yükümlülüklerine hanel getirmeyeceği üzerinde uzlaşılsa da, uluslararası koruma başvurusunda bulunan bireylerin, Türkiye'nin güvenli üçüncü ülke veya ilk iltica ülkesi olarak değerlendirilmesi bağlamında geri gönderilmesi mümkün olabilmektedir.

<sup>26</sup> Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) ve BMMYK'nın güncel istatistikleri uyarınca yaklaşık 2.9 milyon kişi Suriye'deki iç savaş sebebiyle Türkiye'de kayıtlı olarak korunmaktadır. BMMYK istatistikleri için bkz. **ibid**; GİGM istatistikleri için bkz. <[http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma\\_363\\_378\\_4713\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik)> (E.T.: 10.02.2017).

<sup>27</sup> EU-Turkey Statement, 18 March 2016, <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>> (E.T.: 10.01.2017). Mutabakat, 29 Kasım 2015 tarihinde kabul edilen Ortak Eylem Planı'nın bir ürünüdür. Mutabakat, bir uluslararası anlaşma niteliğini haiz olmadığından hukuken bağlayıcılık arz etmemektedir.

Böylece özellikle Suriye'den yönelen akın ile birlikte geçici koruma hususu hem AB hem de Türkiye bakımından yeniden dikkatleri üzerine çekmeye başlamış ve üzerinde tartışılan bir husus hâline gelmiştir.

Bu bağlamda, geçici korumanın hukukî boyutunun değerlendirilmesi ve tartışmalı hususların açığa kavuşturulması önem arz etmektedir. Bu makalenin konusu ve kapsamı bakımından hukukî boyuttan kast edilen, geçici korumanın kişi yönünden kapsamı ve amacı doğrultusunda uluslararası koruma rejimi ile olan ilişkisidir. Geçici korumanın doğrudan doğruya bağlayıcılık arz eden uluslararası nitelikte bir kaynak çerçevesinde ortaya çıkmaması, daha çok uygulamadan hareketle şekillenmesi, hukukî boyutun değerlendirilmesinde öncelikle uygulamanın belirginleştiği Avrupa coğrafyası ekseninde bir incelemenin yapılmasını ve buradan yola çıkılarak Türk hukuku bakımından bir takım tespitler yapılmasını gerektirmektedir. Bunun yanı sıra, geçici korumanın evrensel ve bölgesel nitelikli insan hakları sözleşmeleri ile ve özellikle 1951 Sözleşmesi ve/veya 1967 Protokolü ile uyumu ve geri gönderme yasağı ile ilişkisinin de ortaya konulması gerekmektedir.

Bu çerçevede, makalede cevabı aranan sorular, geçici korumanın doğuşuna ve şekillenmesine temel teşkil eden Avrupa deneyimi ve BMMYK'nın bakış açısı çerçevesinde bu korumanın özellikleri ve niteliklerinin neler olduğu, anılan hususların özellikle 1951 Sözleşmesi ve geri gönderme yasağına uyum ekseninde nasıl değerlendirilebileceği ve Türkiye'nin, bu çerçevede geçici korumaya nasıl yaklaştığıdır.

Anılan sorulara cevap bulmak amacıyla, çalışmanın ilk bölümünde öncelikle geçici korumanın doğuşu, gelişimi, özellikleri, niteliği ve uluslararası koruma rejimi içerisindeki yerine yönelik değerlendirmelere, ağırlıklı olarak Eski Yugoslavya ve Kosova krizleri eksenindeki görünüm ve bunun sonrasında şekillenen koruma iklimi çerçevesinde özellikle ABGKD ve GKR bağlamında yer verilecek, daha sonra buradan elde edilen saptamalardan yola çıkılarak; ikinci bölümde Türkiye'nin geçici korumaya yönelik sorumluluğunun hukukî boyutunu yöneten kaynakları irdelenecektir. Türk hukuku bakımından, söz konusu değerlendirme yapılırken ağırlıklı bir şekilde, Bakanlar Kurulu tarafından 18.10.2014 tarihinde yürürlüğe konulan ve doğrudan doğruya geçici korumaya ilişkin hükümler ihtiva eden Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY)<sup>28</sup> ve Yönetmeliğe kaynaklık eden 6458 sayılı

---

<sup>28</sup> R.G. 22.10.2014/29153.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)<sup>29</sup> üzerinden bir inceleme yapılacaktır.

## **I. AVRUPA DENEYİMİ EKSENİNDE GEÇİCİ KORUMANIN DOĞUŞU VE ULUSLARARASI KORUMA İLE UYUMUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Geçici koruma uygulamaları toplu biçimde sınırlara gelen/sınırları geçen kişilerin oluşturduğu kitlenin geleneksel koruma yöntemlerinin kapsamına dâhil edilmeden korunmasını sağlayan bir görünüm sergilemektedir. Bir başka ifade ile geçici koruma, 1951 Sözleşmesi çerçevesindeki mülteci statüsü ve uygulama ile şekillenen tamamlayıcı koruma statüsünün oluşturduğu koruma alanının dışında kalan ancak yine de bazı hususlar bakımından bu alan ile ilişkili olan ve kendine has bir takım özellikler taşıyan bir koruma yöntemidir.

Geçici korumanın genel bir değerlendirmesini yapabilmek için öncelikle bu yöndeki uygulamaların doğuşundaki etkenlerin değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Bu etkenler, geçici korumanın gelişim süreci içerisinde şekillenen bu korumaya has bir takım özelliklerin ve korumanın niteliğinin daha net bir şekilde anlaşılmasına ışık tutacaktır. Söz konusu özellikler ve korumanın niteliği ortaya koyulduğunda ise geçici korumanın uluslararası koruma rejimi içerisindeki yeri ve işlevi nispeten belirgin bir hâl alabilecektir.

### **A. GEÇİCİ KORUMANIN DOĞUŞU**

Uluslararası alanda geçici korumanın gelişim sürecine bakıldığında, bu husustaki uygulamanın ve terminolojinin çeşitlilik gösterdiği sonucuna varılabilmektedir<sup>30</sup>. Nitekim ülkeye geçici kabul etme (geçici kabul/*temporary admission*), ülkede geçici kalınmasına izin verme (geçici kalış/*temporary stay*), iltica veya sığınmanın geçici şekilde sağlanması (*temporary refuge/temporary asylum*) hâllerinin 1950'li yıllarda başlayan süreç içerisinde geçici korumanın farklı biçimleri olarak tezahür ettiğini

<sup>29</sup> R.G. 11.04.2014/28615.

<sup>30</sup> **UNHCR**: Roundtable on Temporary Protection 19-20 July 2012, Discussion Paper, (Roundtable), ss. 2, 3, <<http://www.unhcr.org/protection/expert/506d85849/discussion-paper-temporary-protection-roundtable-temporary-protection.html>> (E.T.: 10.01.2017). Bu çeşitliliğin kanımızca en önemli sebebi, geçici korumanın tanımı ve kapsamının uluslararası hukukta bağlayıcılık arz eden bir düzenleme ile belirlenmemiş olmasıdır.

söyleyebilmek mümkündür<sup>31</sup>. Bugün yaygın olarak benimsenen “geçici koruma” terimi yerine ise önceleri “geçici iltica” ya da “geçici sığınma” ifadelerinin kullanıldığı ancak “uluslararası koruma” kavramının terminolojiye yerleşmesi ile birlikte “geçici koruma” teriminin tercih edilmeye başlandığı belirtilmelidir<sup>32</sup>.

Uluslararası koruma ve geçici koruma terimlerinin benimsenmeye başlanması ile Avrupa içerisindeki kitlesel akınlara hareketlenmesi aynı döneme rastlamaktadır. Nitekim her ne kadar, geçici iltica ya da sığınma faaliyetlerinin geçici bir temelde mültecilere sağlanması sıklıkla çeşitli bölgelerde meydana gelen geniş ölçekli akın durumları ile de ilişkilendirilebilirse de, BMMYK'nın da “geçici koruma” terimini kullanarak bu korumaya gönderme yaptığı ilk belgelerden olan BMMYK'nın 1994 tarihli Uluslararası Korumaya İlişkin Notu'nda, “geçici korumanın”, resmî olarak ilk kez, eski Yugoslavya'daki insan hakları ihlalleri ve çatışmalardan kaçan kişilere sağlanması tavsiye edilmiştir<sup>33</sup>. Esasen, geçici koruma kapsamında değerlendirilebilecek belirgin uygulamalar arasında Eski Yugoslavya krizinin öncesinde, 1980'lerde “geçici iltica” adıyla, Vietnam'dan ayrılan mültecilerin oluşturduğu akının da bulunduğu bilinmektedir<sup>34</sup>. Bununla birlikte, bu dönemde anılan uygulamaları yürüten Güneydoğu Asya devletlerinin 1951 Sözleşmesi'ne taraf olmaması, 1951 Sözleşmesi'ne taraf Avrupa devletlerinin Eski Yugoslavya krizine yönelik geçici koruma adıyla anılan koruma

<sup>31</sup> BMMYK'nın, San Remo/İtalya'da bulunan Uluslararası İnsan Hakları Enstitüsü'nde 2012 yılında düzenlediği yuvarlak masa çalışmasına âit tartışma metninde (*discussion paper*), geçici koruma kavramının oldukça uzun bir tarihi geçmişi olduğu; BMMYK'nın 1953 yılında Genel Kurul'a sunduğu Yıllık Raporunda Çinli mültecilerin Hong Kong'a geçici olarak kabul edilmesine değinmesi ile birlikte, ilgili kavramın da gündeme gelmeye başladığı aktarılmaktadır: **UNHCR**, Roundtable, s. 3, dn. 12.

<sup>32</sup> **EDWARDS**, s. 600.

<sup>33</sup> **UN GENERAL ASSEMBLY**, paras. 45-48.

<sup>34</sup> Bununla birlikte yukarıda da belirtildiği üzere kitlesel akınlara sağlanan korumaya yönelik faaliyetler 1950'li yıllardan itibaren “geçicilik” unsuruna vurgu yapılarak nitelendirilmeye başlanmıştı. 1951 Sözleşmesi'ne taraf olan Avrupa devletlerinin kitlesel akınlara muhatabı olmasına kadar geçen süre içerisinde, 1960-1990 yılları arasında, kitlesel akın hareketlerinin en çok; Afrika, Asya, Orta Amerika'da görüldüğü; 50'den fazla kitlesel zorunlu göç hareketinin bu dönemde etkili olduğu aktarılmaktadır: **JACOBSEN, K.**: “Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes”, *International Migration Review*, Autumn 1996, vol. 30, S. 3, s. 657.

faaliyetlerinin uluslararası mülteci hukuku bakımından daha öne çıkmasına neden olmuştur<sup>35</sup>.

Bu bağlamda, geçici korumanın doğuşu ve gelişimi açısından, öncelikle eski Yugoslavya krizinden başlayarak, ABGKD'nin düzenlenmesini de içerisine alan ve Suriye'den yönelen akınlarla devam eden süreç bakımından Avrupa'da geçici koruma faaliyetlerinin ve kitlesel akınlara verilen cevapların görünümüne değinilmesi, buradan hareketle geçici korumanın doğuşunda öne çıkan etkenlerin saptanması ve gelişim sürecinin değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

## 1. Avrupa Deneyimi Çerçevesinde Geçici Korumanın Tarihi Gelişimine Bakış

### a. Eski Yugoslavya Krizi Dönemi

1991 yılında Slovenya'nın bağımsızlığını ilan etmesiyle, Yugoslavya Sosyalist Federal Cumhuriyeti (YSFC), dağılmaya başladı. Slovenya'nın ayrılması nispeten sorunsuz bir şekilde gerçekleşirken; ilk önce Hırvatistan'ın daha sonra ise Bosna Hersek'in YSFC'den ayrılma girişimleri kanlı olaylara ve çetin bir iç savaşa neden oldu. Özellikle Bosna'daki üç ana topluluk olan etnik Sırlar, Hırvatlar ve Müslümanlar arasındaki gerilim, yaklaşık 2.6 milyon kişinin yerinden edilmesi ile sonuçlandı. Bosna Hersek'deki çatışmalar, 1995 yılının Kasım ayında imzalanan *Dayton* Antlaşması ile sona erdi. Hırvatistan'daki karışıklıklar ise aynı ay imzalanan *Erdut* Antlaşması ile sonlandı. *Dayton* ve *Erdut* Antlaşmaları imzalandığında bölgedeki 3 milyondan fazla kişi yerinden edilmişti<sup>36</sup>. Bu kişilerin 1.3 milyonunu ülkesinde yerinden edilen kişiler; 500.000'ini komşu ülkelere sığınanlar; 700.000'i ise Batı Avrupa'ya yayılanlar oluşturmaktaydı<sup>37</sup>.

YSFC'nin dağılması ile oluşan kriz öncesi Avrupa'da mülteci koruması ağırlıklı 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü çerçevesinde yürütülmekteydi.

<sup>35</sup> DURIEUX, s. 232.

<sup>36</sup> Bu kişilerin çoğunluğunu Bosnalılar oluşturmaktaydı. Yaklaşık 2.2 milyon Bosnalının bu dönemde yer değiştirdiği aktarılmaktadır. Krizden önce Bosna nüfusunun yaklaşık 4.3 milyon olduğu, nüfusun %43.7'sinin Bosnalı Müslümanlardan, %31.3'ünün Bosnalı Sırlardan, %17.3'ünün Bosnalı Hırvatlardan, %7.7'sinin de diğer gruplardan oluştuğu belirtilmektedir: FRANZ, B.: Uprooted and Unwanted: Bosnian Refugees in Austria and the United States, College Station 2005, s. 14.

<sup>37</sup> Belirtilen rakamlar ve aktarılan bilgiler için bkz. YOUNG, K.: "UNHCR and ICRC in the former Yugoslavia: Bosnia-Herzegovina", *Revue Internationale de la Croix-Rouge/International Review of Red Cross*, September 2001, vol. 83, S. 843, s. 782, 783.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında mülteci kabul eden Avrupa devletleri, bu bireylere 1951 Sözleşmesi kapsamındaki haklarını tanıyarak, geri dönüş imkanı da söz konusu olmadığından, yerel entegrasyon ekseninde kalıcı çözüm sağlamaktaydı<sup>38</sup>. Avrupa devletleri, İkinci Dünya Savaşından sonra, yoğun bir mülteci akınıyla ilk kez YSFC'nin dağılması dolayısıyla karşı karşıya kalmış oldu<sup>39</sup>.

Eski Yugoslavya krizinin insanî bir krize dönüşmesi noktasında BMMYK'nın girişimi ile 29 Temmuz 1992 tarihinde Cenevre'de 87 ülke temsilcisinin bir araya geldiği bir toplantı düzenlendi. "Eski Yugoslavya Krizi Mağdurlarına İnsanî Yardım Sağlanmasına Yönelik Uluslararası Toplantı" adıyla anılan bu toplantının dört amacı vardı. Bunlar; (i) insan hakları ve insancıl hukukun iyileştirilmesi (ii) uluslararası koruma ihtiyacı içerisinde bulunanlara geçici iltica ve maddi yardım sağlanması (iii) yerinden edilmenin engellenmesine yönelik çabalar sarf edilmesi (iv) gönüllü geri dönüşü teşvik etmeye yönelik faaliyetlerin oluşmasına temel teşkil edecek şartların oluşturulması idi<sup>40</sup>. Toplantı'da, Yugoslavya krizinden zarar gören bireylerin menşe bölgelerine mümkün olduğunca en yakın yerlerde korunmalarına ve bu bireylerin evlerine güvenle ve insanlık onuruna yakışır şekilde dönene kadar geçici olarak kabul edilmelerine olanak tanınmasının üzerinde duruldu; (*inter alia*) "geçici uluslararası koruma (*temporary international protection*)"nın kaçmak zorunda kalan kişilere sağlanması; bireylerin yerlerinden edilmelerine neden olan faktörleri azaltacak önleyici koruma yollarının aranması; soruna, bireylerin evlerine güvenle ve insanlık onuruna yakışır şekilde dönme hakkını da içeren kalıcı çözümler bulunması noktalarında uzlaşıldı<sup>41</sup>.

Anılan toplantıyı takiben, AB (o dönemdeki adıyla Avrupa Toplulukları<sup>42</sup>) üyesi devletler altyapı bakımından hazırlıksız

<sup>38</sup> SOPF, s. 110.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 110.

<sup>40</sup> UNHCR: Report of the International Meeting on Humanitarian Aid to Victims of the Conflict in the Former Yugoslavia, 10.08.1992, HCR/IMFY/1992/4, para. 3, <<http://www.refworld.org/docid/3ae68f3fc.html>> (E.T.: 10.01.2017).

<sup>41</sup> *Ibid.*, para. 17.

<sup>42</sup> Lizbon Antlaşması'nın (Treaty of Lisbon, OJ C 306, 17.12.2007) 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmesiyle birlikte tüzel kişiliği oluşturulan Avrupa Birliği, Avrupa Topluluğunun yerini almıştır. Bu makalede de Avrupa Topluluğu (AT) yerine Avrupa Birliği (AB) ifadesinin kullanılması tercih edilmiştir. Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklikle birlikte, AB'nin AT'nin yerini almasına ilişkin olarak bkz. AB Antlaşmasının Birleştirilmiş metni, (Consolidated Version of the Treaty on European Union, C-83/19, 30.3.2010).md. 47.

yakalandıkları<sup>43</sup> kitlesel akına yönelik ilk ortak adımlarını, 1992 yılının Aralık ayında, meselenin görüşülmesi amacıyla göç bakanlarının Londra’da toplanması ile attılar. Söz konusu toplantının sonucunda “Eski Yugoslavya İhtilafı Nedeniyle Yerlerinden Edilen Kişilere Yönelik Karar” alındı. Karar’da geniş ölçekli ve kalıcı nitelikli yerinden edilme durumlarının, etnik temizliği teşvik edeceği ve sorunun çözümüne katkı sağlamayacağı; yerinden edilmiş kişilerin mümkün olduğunca menşe bölgelerine en yakın güvenli bölgelerde tutulmalarının teşvik edilmesi gerektiği; yerinden edilmiş bireylerin bu güvenli bölgelerde kalmalarına yardım edilmesi üzerine odaklanılması gerektiği; finansal yükün paylaşılmasının önem arz ettiği; tüm bu faaliyetler için yol gösterici bir rehber ihtiyacı duyulduğu hususları üzerinde duruldu<sup>44</sup>. Karar’da ayrıca, bireylerin geri döndüklerinde daha iyi şartlara sahip olmaları amacıyla kabul edildikleri ülkelerde yerel entegrasyon fırsatlarından faydalandırılacakları, eğitim ve sosyal haklardan yararlandırılacakları de belirtildi<sup>45</sup>. Söz konusu Karar’ı takiben, 1993 yılında bu kez, Eski Yugoslavya’dan gelen hassas grupların kabulüne ilişkin yol gösterici hususları ortaya koymak amacıyla bir karar daha alındı. Bağlayıcı nitelik arz etmeyen her iki kararda da, mümkün olduğunca menşe ülkelere yakın ve geri dönüş odaklı bir koruma mekanizmasına vurgu yapılmakla birlikte, özellikle sorumluluk (“kulfet/yük”) paylaşımı (“burden”/responsibility sharing<sup>46</sup>) hususunda bir uzlaşmaya varılmadı<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> **NOLL, G.:** Negotiating Asylum, The Eu Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection, The Hague 2000, s. 285; **KÄLIN, W.:** “Flight in times of war”, Revue Internationale de la Croix-Rouge/International Review of the Red Cross, 2001, vol. 83, S. 843, s. 639.

<sup>44</sup> Aktarılan bilgiler için bkz. **HARVEY, C.:** Seeking Asylum in the UK Problems and Prospects, Hampshire 2000, s. 121.

<sup>45</sup> **SOPF,** s. 130.

<sup>46</sup> Sorumluluk, yük veya kulfet paylaşımı ifadeleri mülteci hukukunda kimi zaman aksi belirtilmedikçe birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Bu makalede kulfet veya yük paylaşımı ifadesi yerine “sorumluluk paylaşımı” teriminin kullanılması tercih edilmiştir. Anılan ifadelerin kullanımı konusundaki tartışmalar ve ifadelere yönelik açıklamalar için bkz. **THIELEMAN, E. R.:** Burden Sharing: The International Politics of Refugee Protection, The Centre for Comparative Immigration Studies Working Paper, No. 134, San Diego 2006 (Paper prepared for the Conference “Immigration Policy after 9/11: US and European Perspectives”, University of Texas Austin, 2-3 March 2006); **NOLL, G.:** “Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field”, Journal of Refugee Studies, 2003, C. 16, S. 3, s.237; **TALLY, K. A./YONATAN, B.:** “Responsibility Sharing and the Rights of Refugees: The Case of Israel”, George Washington International Law Review, 2009, C. 41, S.3, s. 623 vd; **SUHRKE, A.:** “Burden-Sharing During Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action”, Journal of Refugee Studies,



Her ne kadar, bu dönemde Avrupa coğrafyasında cereyan eden kitlesel akınlar içerisinde 1951 Sözleşmesi'ne göre mülteci statüleri tanınabilecek çok sayıda kişi bulunmakta idiyse de<sup>48</sup>, bu coğrafyadaki devletler 1951 Sözleşmesi'ni uygulama amacıyla bireysel statü değerlendirmesine gitmekten imtina ettiler<sup>49</sup>. Böylece, 1951 Sözleşmesi'nin oluşturduğu koruma rejiminden daha esnek ve pragmatik bir çerçevede geri dönüş odaklı bir koruma sağlanması gündeme geldi. BMMYK da, özellikle 1994 tarihli Uluslararası Korumaya İlişkin Notunda “geçici koruma” adıyla nitelendirdiği bu korumayı<sup>50</sup> teşvik etti<sup>51</sup>. İlgili belgede geçici koruma; kitlesel akın durumlarında 1951 Sözleşmesi'ne dâhil edilemeyenleri de kapsayacak şekilde mültecilerin, uluslararası koruma ihtiyacını karşılayan pragmatik bir araç olarak tanımlanmıştı<sup>52</sup>. Böylece birçok AB üyesi devlet, BMMYK'nın oluşturduğu çerçeve içerisinde “geçici koruma” kavramını uygulamaya geçirdi. Bu bağlamda, Bosna Hersek ve Hırvatistan'dan gelen yaklaşık 700.000 kişi, mülteci statüleri tanınmaksızın Batı Avrupa devletlerinde barınma olanağı buldu<sup>53</sup>. Bununla birlikte, geçici korumanın yeknesak bir yasal düzenlemeden temel almamasının sonucu olarak, korunanların sayısı ve kapsamı bakımından farklı görünüm ortaya çıktı. Örneğin bazı ülkeler 2000'in altında bir rakamla koruma sağlarken (örn. Finlandiya ve İspanya), bazıları 350.000 civarındaki kişiye kapılarını açtı (örn. Almanya)<sup>54</sup>. Hemen hemen tüm devletler ilköğretim hakkını tanıırken, yüksek öğretime erişim sınırlı sayıda ülkeler tarafından sağlanmaktaydı;

---

1998, C. 11, S. 4, ss. 399-403; **EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE):** Position on Sharing the Responsibility: Protecting Refugees and Displaced Persons in the Context of Large Scale Arrivals, March 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/403a40744.html> (21.08.2015); ayrıca bkz **ÖZTÜRK, N.Ö.:** “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında Yer Alan Sığınma Hakkının Tahlili”, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2012, vol. 3, S. 2, s. 187–229.

<sup>47</sup> **LAVENEX, S.:** The Europeanisation of Refugee Policies Between human rights and internal security, Hampshire 2002, s. 120.

<sup>48</sup> **DURIEUX**, s. 233.

<sup>49</sup> **SOPF**, s. 111.

<sup>50</sup> **UN GENERAL ASSEMBLY**, para. 45.

<sup>51</sup> **DURIEUX**, Eski Yugoslavya Krizi sırasında, BM Yüksek Komiseri Ogata'nın da bu dönemde sağlanan “geçici korumanın” esnek olma niteliğini dile getirdiğini ve esasen bu koruma kapsamındaki bireylerin bir çoğunun Sözleşme mülteci olarak değerlendirilebilecek özellikler gösterdiğini; Ogata'nın geçici koruma gibi esnek bir sistemin aciliyet (*emergency*) durumuna en uygun cevabı verebileceğini ve en çok arzu edilen çözüm olan geri dönüşü teşvik edebileceğini belirttiğini aktarmaktadır: **DURIEUX**, s. 233, 234 ve dn. 61;

<sup>52</sup> **UN GENERAL ASSEMBLY**, para. 45.

<sup>53</sup> **SOPF**, s. 129.

<sup>54</sup> **Ibid.**

aile birleşimi, işe erişim gibi haklar açısından da farklı uygulamalar görülmekteydi<sup>55</sup>. Bu dönemde, her ne kadar birçok bireyin farklı uygulamalar ekseninde korunması sağlanmış olsa da, özellikle sorumluluk paylaşımı açısından yürütülen çabalar sonuç doğurmamış ve etkili olmamıştı.<sup>56</sup>

### b. Kosova Krizi Dönemi

Eski Yugoslavya krizinin etkileri henüz geçmemişken, Avrupa, ikinci bir kitlesel akınla 1999'da, bu kez Bosna Hersek ve Hırvatistan'daki çatışmaların Kosova'ya sıçraması nedeniyle karşı karşıya kaldı. Bu ikinci kriz sonucunda 778.300 kişi yerlerinden edilerek, ağırlıklı olarak Kosova'ya yakın bölgelerde korunmaya başlandı. Krizin hemen başında, 69.650 kişi Batı ve Orta Avrupa ülkelerine kaçtı; bunların 41.820'si AB ülkeleri tarafından korundu<sup>57</sup>. Ancak AB içerisinde etkin ve sistematik bir sorumluluk paylaşımı sisteminin yerleşmemiş olması ve özellikle Makedonya'nın uluslararası toplumdan yardım gelinceye kadar sınırlarını kapatma kararı alması, kitlesel akının yönetimini zora soktu<sup>58</sup>. Sırp güçlerinin "etnik temizlik" hareketlerinden kaçan mülteciler, çoğunlukla menşe topraklarına yakın bölgelerde tutuldular; AB devletlerinin birçoğu, bu bireyleri, yeniden yerleştirme amacıyla kabul etmekten ziyade, Kosova'ya mümkün olduğunca yakın yerlerde tutabilmek için yardımda bulunmayı yeğlediler<sup>59</sup>. Avrupa Komisyonu ve bazı AB üyesi devletlerin, belirli kotalar ekseninde Kosova'dan kaçan kişilerin kabul edilmesi yönündeki çağrılarını özellikle Birleşik Krallık, Fransa ve İtalya'nın muhalefetiyle karşılaştı<sup>60</sup>. Sonuç olarak, BMMYK'nın girişimiyle başlatılan Uluslararası İnsanî Yerleştirme (Tahliye) Programı'nın (*International Humanitarian Evacuation Programme* –HEP)<sup>61</sup> devreye girmesi sayesinde, yaklaşık 96.000 mülteci, aralarında AB'ye üye olmayanların da bulunduğu 28 ülkeye dağıtıldı<sup>62</sup>.

<sup>55</sup> **Ibid.**, s. 129, dn. 84.

<sup>56</sup> Eski Yugoslavya krizi ve sonrası dönemde, krize bağlı olarak AB ekseninde yürütülen sorumluluk paylaşımına yönelik çabalar ve bunların büyük ölçüde işlevsiz kalmasına yönelik olarak bkz. **NOLL**, *Negotiating Asylum*, s. 285-329; **HURWITZ**, s. 152-156.

<sup>57</sup> **NOLL**, *Negotiating Asylum*, s. 286-288.

<sup>58</sup> **HURWITZ**, s. 145, 146.

<sup>59</sup> **LAVENEX**, s. 121.

<sup>60</sup> **Ibid.**

<sup>61</sup> BMMYK'nın HEP'e yönelik yol gösterici rehberi için bkz. **UNHCR**: Updated UNHCR Guidelines for the Humanitarian Evacuation Programme of Kosovar Refugees in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, 11.05.1999, <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b31b7b.html>> (E.T.: 21.01.2017).

<sup>62</sup> Korunma ihtiyacı içerisindeki bireylerin dağıtıldığı ülkeler arasında; Almanya 14.690, ABD 14.050, Türkiye 8340 kişiyle öne çıkmaktaydı. Belirtilen rakamlar ve dağıtımın genel

Tıpkı, Bosna Hersek ve Hırvatistan'dan kaçanlar açısından olduğu gibi, Kosova krizinden kaçanlar bakımından da koruma uygulamaları farklılık göstermekteydi. Birçok AB üyesi devlet, bu kişilere üç aylık yenilenebilen geçici ikamet izni verdi ancak, bu bireylerin büyük bir kısmının 1951 Sözleşmesinin mülteci statüsü şartlarını taşıma ihtimâli bulunmasına rağmen, bireysel sığınma usulüne dâhil etmedi<sup>63</sup>.

Birçok bireyin krize komşu bölgelerde tutularak korunması ve büyük oranda geri dönüşün gerçekleşmesi sebebiyle, Kosova deneyiminin geçici korumanın münferit sığınma niyetiyle oluşabilecek toplu akınların teşvik edilmesini önleyebileceğini savunanlar açısından önemli bir kanıt olduğu ve geçici korumaya yönelik uygulamaların Avrupa ekseninde yeknesaklaştırılmasına yönelik çabalara hız kazandırdığı aktarılmaktadır<sup>64</sup>. Nitekim Kosova krizi uygulamalarından sonra, ilk önce Avrupa Konseyi, geçici koruma konusunda taslak bir tavsiye kararı oluşturdu, akabinde AB ekseninde uzunca bir dönem süren zorlu çabaların sonucunda ABGKD kabul edildi<sup>65</sup>.

## 2. Geçici Korumanın Doğuşunda Öne Çıkan Etkenlerin Değerlendirilmesi

Geçici korumaya yönelik faaliyetlerin doğuşunda, iki etkenin öne çıktığı ileri sürülebilir. Bunlardan ilki, geri gönderme yasağının (*non-refoulement*) uluslararası hukuk bakımından bağlayıcı bir kural olarak kabul görmesi, bu nedenle bireylerin hayatlarının veya özgürlüklerinin tehlike altında olabileceği yerlere sınır dışı edilmeme, sınırdan geri çevrilmeme ve

---

görünümü için bkz. **UNHCR**: Global Report 1999 Kosovo Emergency, <<http://www.unhcr.org/3e2d4d5f7.pdf>> (E.T.: 25.01.2017); ayrıca bkz. **NOLL**, Negotiating Asylum, s. 287; **HURWITZ**, s. 146.

<sup>63</sup> Bununla birlikte, Fransa'nın Kosova'dan kaçan etnik Arnavutları bireysel sığınma usulüne dâhil ettiği aktarılmaktadır. Bu ve aktarılan diğer bilgiler için bkz. **LAVENEX**, s. 121, 122.

<sup>64</sup> **TESSENYI**, s. 497.

<sup>65</sup> 1990'larda Eski Yugoslavya krizi ile başlayan ve Kosova krizi ile devam eden süreç içerisinde, AB ülkelerinin geçici korumaya yönelik uygulamalarının yasal ve yeknesak bir çerçeveye kavuşturulmasına yönelik ilk belirgin adım, Maastricht Antlaşması döneminde Komisyon tarafından 5 Mart 1997 ve 24 Haziran 1998 tarihlerinde sunulan ortak tutum önerileri oldu. Ancak üye devletlerin özellikle sorumluluk paylaşımı konusundaki farklı yaklaşımları ve 1999 yılında patlak veren Kosova krizi anılan belgelerin kabul edilmemesi ile sonuçlandı. Daha sonra, Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle Avrupa Komisyonu, 24 Mayıs 2000 tarihinde Antlaşma'nın 63 2(a) ve (b) hükümlerine dayanarak, ABGKD önerisini sundu. Öneri, bir dizi tartışma ve çalışma sonrasında Konsey tarafından 20 Temmuz 2001 tarihinde kabul edildi. Aktarılan bilgiler ve ABGKD'ye ilişkin ayrıntılı bilgiler için bkz. **KERBER**, ss. 193-214.

iade edilmeme hususlarında devletlerin hem 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü hem de insan hakları hukuku ekseninde sorumluluklarının bulunmasıdır. Birinci etkenle de bağlantılı olan ikinci etken ise 1951 Sözleşmesi çerçevesinde sağlanan (geleneksel) koruma rejiminin, kitlesel akının korunmasında bir araç olarak kullanıl(a)maması yönünde bir eğilimin olmasıdır. Bu etkenlerin değerlendirilmesi, geçici korumanın genel niteliği ve özelliklerinin daha iyi şekilde anlaşılmasına kuşkusuz hizmet edecektir.

#### a. Geri Gönderme Yasağının Etkisi

Geri gönderme yasağı, 1951 Sözleşmesi'nin 33(1). maddesinde kendine yer bulmuştur. İlgili hüküm uyarınca, “[h]içbir Akid Devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, vatandaşlığı, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayat ve hürriyetinin tehdit edileceği ülkelerin hudutlarından her ne şekilde olursa olsun sınır dışı veya iade edemez”. Geri gönderme yasağı 1951 Sözleşmesi'nde mutlak bir yasak olarak düzenlenmemiştir. Sözleşme'nin 33(2). maddesinde bu yasağa getirilebilecek istisnalar şu şekilde kaleme alınmıştır: “[b]ununla beraber, bulunduğu memleketin emniyeti için tehlikeli sayılması hususunda ciddi sebepler mevcut olan veya bilhassa vahim bir cürümden dolayı katileşmiş bir hükümlü mahkum olduğu için mezkur memleket topluluğu için bir tehlike teşkil eden bir mülteci işbu hükümden istifadeyi talep edemez”. Her ne kadar, belirtilen hüküm ilgili yasağın belirli durumlarda göz ardı edilebileceğini öngörse de, özellikle işkence yasağının insan hakları hukuku bakımından mutlak bir hak olarak kabul edilmesi ve uygulamada sadece bu yasağı doğrudan doğruya ihlâl eden devletin değil, bireyi söz konusu yasağın ihlâl edileceği bir yere gönderen devletin de sorumlu kılınması<sup>66</sup>, geri gönderme

<sup>66</sup> İlgili yorum AİHM'in önüne gelen *Soering v. United Kingdom* dâvası'nda, AİHS'in 3. maddesinde düzenlenen işkence ve kötü muamele yasağına yönelik olarak yapılmış ve bu yönde bir içtihat oluşmasına sebebiyet vermiştir. *Soering v. United Kingdom*, (*Soering v. UK*) App. No. 14038/88, 07.07.1989. Bu hususta önemli bir dâva da *Chahal v. United Kingdom* dâvasıdır. Dâvada AİHM, AİHS'in 3. maddesinin ulusal güvenliğin tehlike altında olduğu hâllerde dahi sınırlandırılmayacağına ve mutlak bir koruma öngördüğüne hükmetmiştir: *Chahal v. United Kingdom*, App. No. 22414/93, 15.11.1996, paras. 79-81. AİHM'in geri gönderme yasağı ile işkence yasağını ilişkilendirerek AİHS'in 3. maddesinin mutlak hak olma niteliğini ortaya koyduğu diğer kararlarından bazı örnekler için bkz. *A v. Netherlands*, App. No. 4900/06, 20.07.2010; *N v. Sweden*, App. No. 23505/09, 20.07.2010; *Saadi v. Italy*, App. No. 37201/06, 28. 02. 2008; *T.I. v. The United Kingdom*, App. No. 43844/98, 07.03.2000; *Ahmed v. Austria*, App. No. 71/1995/577/663, 17.12.1996. AİHS'e ek olarak BM Medenî ve Siyasi Haklar Sözleşmesi, BM İşkenceyi Önleme Sözleşmesi gibi

yasağının bugünkü mutlak görünümünü şekillendirmiştir. Bu çerçevede geri gönderme yasağının özellikle işkence yasağı gibi mutlak bir hakkın ihlâline sebebiyet vereceği durumlarda istisna tanınmaksızın ve sadece fiilen de olsa mülteci statüsü şartlarını taşıyanlar için değil, herkes bakımından uygulanması gerekmektedir. Nitekim geri gönderme yasağının bu görünüm dâhilinde yaygın bir uygulama alanı bulması ve böylelikle norm yaratan bir karakteri hâiz olduğunun benimsenmiş bulunması<sup>67</sup>, yasağın bir uluslararası teamül hukuku kuralı olarak kabul edilmesi ile sonuçlanmıştır<sup>68</sup>. Hatta geri gönderme yasağının artık bir emredici uluslararası hukuk normu (*jus cogens*) seviyesine yükselmiş olduğu da kimi yazarlarca iddia edilmektedir<sup>69</sup>. Bu bağlamda, geri gönderme yasağının sadece bireysel göç durumlarında değil, geçici korumaya temel teşkil eden kitlesel akın hâllerinde de etkili olacağından şüphe duyulmamalıdır<sup>70</sup>.

Avrupa'da 90'lı yıllarda ortaya çıkan geçici koruma uygulamalarına bakıldığında ise, kitlesel akın durumunda bu görünümün değişik bir şekle büründüğü anlaşılmaktadır. Bu dönemde, Avrupa devletleri açısından, bir yandan geri gönderme yasağının uygulanması neticesinde ülkeye kabul edilen bireylere yapılacak muamelenin belirlenmesi ihtiyacı hâsıl olmuş, öte yandan bu muamelenin içeriğinin Sözleşme ekseninde yahut ona yakın seviyede (tamamlayıcı korumada olduğu gibi) tutulması bakımından oldukça keyfi bir bakış açısı sergilenmiştir. DURIEUX ve MCADAM, kitlesel akına geri gönderme yasağının uygulanması sonucunda bireylerin güvenliğe

---

uluslararası sözleşmeler ekseninde de geri gönderme yasağı etki doğurmaktadır: bu hususta ayrıntılı bilgi için bkz. ÖZTÜRK, Mülteci, ss. 141-149.

<sup>67</sup> LAUTERPACHT, E./ BETHLEHEM, D.: "The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion" İçinde Refugee Protection in International Law UNHCR's Global Consultations on International Protection (eds. Erica Feller, Volker Türk, ve Frances Nicholson), Cambridge 2005, ss. 140-149; GOODWIN-GILL/MCADAM, ss. 345-354.

<sup>68</sup>Bkz. yuk. dn. 3.

<sup>69</sup> Bu hususta ayrıntılı değerlendirmeler için bkz.: ALLAIN, ss. 533-558; FARMER, A.: "Non-Refoulement and Jus Cogens: Limiting Anti-Terror Measures that Threaten Refugee Protection", 2008, <[http://works.bepress.com/alice\\_farmer/1](http://works.bepress.com/alice_farmer/1)> (E.T.: 12.12.2017). Bununla birlikte UZUN, yasağın *jus cogens* olarak değerlendirilme iddiasının gerekçelendirilmesinin zor olduğunu ve bu iddianın zayıf bir iddia olarak nitelendirilebileceği görüşündedir: UZUN, E.: "Geri Gönderme (Non-Refoulement) İlkesinin Uluslararası Hukuktaki Konumu Üzerine bir Değerlendirme", Uluslararası Hukuk ve Politika, 2012, vol. 8, S.30, ss. 51-54.

<sup>70</sup> Bu hususta bkz. LAUTERPACHT/BETHLEHEM, s. 119; EDWARDS, s. 37; FITZPATRICK, J.: "Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime", (Formalized Regime), The American Journal of International Law, 2000, vol. 94, S.2, s. 296; ayrıca bkz. BM Yürütme Kurulu Kararı, S. 22, paras. II (1) ve (2).

eriştirilmelerinin ilk ve en önemli husus olarak görülmesi ile bu kişilere sağlanan korumanın niteliği ve içeriği arasında bir bağ kurmaktadır<sup>71</sup>. Yazarların GOODWIN-GILL'in görüşleri ile destekledikleri bakış açısına göre, bireysel sığınma durumunda, kişinin ülkeye kabul edilmesi, koruma bakımından yerel bir çözümün sağlanacağı varsayımını doğrulamakla birlikte kitlesel akın durumunda bu varsayım ortaya çıkmamaktadır. Bu bağlamda, kitlenin ülkeye kabul edilmesi sorumluluğunun altına girilmesi, Sözleşme rejiminden feragat edilerek, daha düşük ve esnek bir koruma anlayışının doğmasına neden olmaktadır. Bu noktada da GOODWIN-GILL'in aktarımıyla bir paradoks oluştuğundan söz edilebilmektedir<sup>72</sup>. Zira geçici koruma hem geri gönderme yasağının normatif unsurları ile bağlantılı olmanın hem de devletin sığınmanın kalıcı ve sürekli bir çözüm olarak kullanılmasına yönelik takdir hakkının bir sonucu olarak tezahür etmektedir<sup>73</sup>.

Nitekim geçici korumanın şekillenmesinde temel örnek olarak aldığımız Avrupa deneyimine bakıldığında, geri gönderme yasağına uygun biçimde ülkeye kabul edilen kitleye sağlanan korumanın devletlerin takdirine bırakıldığı, korumanın içeriğinin ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği ve sistematik bir çerçeveye sahip olmadığı anlaşılmaktadır. Buradan yola çıkarak, kitleyi oluşturan bireylerin grup hâlinde değil de tek tek Avrupa ülkelerine gelmiş oldukları varsayımında, kendilerine 1951 Sözleşmesi çerçevesinde yapılabilecek muamelenin kitlesel olarak ülkeye kabul edilmelerine bağlı "geçici koruma" adı altındaki esnek ve sınırları belli olmayan bir korumaya dönüştüğü rahatlıkla iddia edilebilecektir. BMMYK'nın, geçici korumayı şekillendiren Avrupa deneyimi esnasında, özellikle geri gönderme yasağına uyulması hususuna vurgu yaparak, sağlanan korumanın içeriğine yönelik katı bir duruş sergilememesi, hatta geçici korumanın "esnek"liğini ön plana çıkararak teşvik etmeye yönelmesi, DURIEUX ve MCADAM'ın yukarıda aktardığımız görüşlerini desteklemekte ve geri gönderme yasağının uygulanmasına öncelik tanınması kaygısının, Sözleşme korumasından bir sapma teşkil eden geçici korumanın oluşmasında önemli bir etken olduğunu ortaya koymaktadır.

---

<sup>71</sup> DURIEUX/MCADAM, s. 13.

<sup>72</sup> GOODWIN-GILL, G.S.: The Refugee in International Law, Oxford 1996, s. 202 naklen DURIEUX/MCADAM, s. 14.

<sup>73</sup> Ibid.

## **b. Kitlemel Akının 1951 Sözleşmesi Rejimi Ekseninde Korun(a)maması Yönündeki Eğilim**

Geçici korumanın 1951 Sözleşmesi'ne taraf ülkelerce şekillendirilmesine temel teşkil eden Avrupa deneyimi değerlendirildiğinde, bu korumanın, 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü ekseninde sağlanan "mülteci koruması/Sözleşme koruması" rejimine dâhil edilmemesinin, geçici koruma kavramına kendine has bir özellik atfeden ve bu çerçevede değerlendirilmesini gerekli kılan en temel gerekçeyi tesis ettiği anlaşılmaktadır. Oysa Avrupa deneyimini oluşturan Eski Yugoslavya ve Kosova krizleri sırasında sığınma arayışı içerisinde olan bireylerin birçoğunun; etnik kökenleri, milliyetleri yahut dinî inançları sebebiyle göçe zorlandığı düşünüldüğünde bu bireylerin Sözleşme mülteci olmanın şartlarını taşıyabileceği sonucuna varılabilmektedir<sup>74</sup>. Bununla birlikte 1951 Sözleşmesi çerçevesinde mülteci statüsünün belirlenmesi hususunda uygulamanın bireysel bir değerlendirme yapmak üzerine inşa edildiği; Sözleşme'nin grup temelli statü tanımını reddetmemekle birlikte yapısı itibarıyla bireysel bir değerlendirmeyi desteklediği bilinmektedir. Eski Yugoslavya ve Kosova krizleri bakımından, Avrupa deneyimi çerçevesinde ise bireysel değerlendirmenin gerçekleştirilmediği dolayısıyla kitlemel akın içerisinde yer alan kişilerin bireysel statü değerlendirme sürecine dâhil edilmediği görülmektedir.

### **i. Eğilimin Nedenlerinin Değerlendirilmesi**

FITZPATRICK, kitlemel akına Sözleşme rejiminin uygulanmamasının, kaçış eyleminin nedenlerinden, varışın şartlarına odaklanmanın bir neticesi olduğunu aktarmaktadır<sup>75</sup>. Yazar'a göre eğilim, göç sebebinin irdelenmesinden ziyâde, göçün kitlemel yapılp yapılmadığının değerlendirilmesidir. Eğer zorunlu göç hareketi, hangi nedenle olursa olsun kitlemel gerçekleştiriliyorsa geçici koruma; bireysel gerçekleştiriliyorsa olağan sığınma usulleri işletilmektedir<sup>76</sup>.

Elbette bu noktada önem taşıyan husus, kitlenin neden olağan sığınma usulüne dâhil edilmediği sorusunun cevaplanması olacaktır. Başka bir deyişle, FITZPATRICK'in belirttiği kaçış eyleminin nedeninden, varışın şartlarına odaklanmanın sebebi nedir? İlk bakışta bu sorunun cevabı olarak

<sup>74</sup> DURIEUX, s. 233.

<sup>75</sup> FITZPATRICK, Temporary Refuge, s. 16.

<sup>76</sup> Ibid.

sorumluluğun paylaşılması konusunda etkin bir işbirliğinin gerçekleşmemesi ve bunun sonucunda, bireysel başvuru değerlendirme kapasitesinin yetersiz kalması nedeniyle olağan sığınma usulünün işletilememesi gösterilebilir. Ancak bu cevabın mutlak bir tutarlılığa sahip olabilmesi için bireysel sığınma usulünün Sözleşme rejiminin sağlanabilmesi için tek yöntem gibi değerlendirilmesi, alternatiflerin mümkün olmaması gerekmektedir.

Oysa bireysel statü değerlendirmesinin mümkün olmadığı hâller açısından söz konusu olabilecek bir koruma şekli de, 1951 Sözleşmesi çerçevesinde, mülteci statüsünün *prima facie* (ilk bakışta) bir değerlendirme ile tanınmasıdır. *Prima facie* mülteci statüsü belirleme, bireysel statü belirlemenin hızlandırılmış hâlidir. Statü belirleme bakımından kapasitenin yetersiz kaldığı durumlarda ortaya çıktığı gözlemlenmektedir. Bu hâliyle kendine has bir statü özelliği göstermektedir. Bu statünün, gönüllü geri dönüş ve yerel entegrasyonu sağlayabileceği hâlde, üçüncü ülkeye yerleştirmeye (*resettlement*) imkân tanımadığı aktarılmaktadır<sup>77</sup>. *Prima facie* yöntemle belirlenen mülteci statüsü ile bireysel değerlendirme ile belirlenen statü arasında haklara erişim bakımından fark bulunmamalıdır; her iki durum da 1951 Sözleşmesi'nin öngördüğü rejimin uygulanması sonucunu doğurmaktadır<sup>78</sup>. Tıpkı bireysel statü değerlendirmesinde olduğu gibi, statünün *prima facie* şeklinde tanınabilmesi için de kitlenin taşıdığı özelliklerin 1951 Sözleşmesi'nde zikredilen statü tanımıyla uyumu beklenmektedir. Örneğin, akının aynı kaynaktan aynı sebeplerle gerçekleşmesi; bu sebebin de kitleyi oluşturan bireylerin ırkı, dini, milliyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti yahut siyasal görüşleri nedeniyle zulüm ihtimaline maruz kalmaları ile ilişkili olması gerekmektedir. Ancak Avrupa deneyimine bakıldığında, *prima facie* değerlendirmenin uygulanmadığı, hatta bu hususun hiç gündeme gelmediği görülmektedir. Elbette bu durumun bir sebebinin, zorunlu göçe yönelen akının statü tanımını taşımaması olduğu iddia edilebilir ancak, bu dönemde oluşan göç hareketlerini “zorunlu” hâle getiren nedenler incelendiğinde, bunların içerisinde statü tanımında yer alan zulüm nedenleri ile örtüşen hususların ağırlık taşıdığı görülmektedir. Her halükarda *prima facie* yönteminin hiç denenmemesi, bu yöntemin

<sup>77</sup> Bkz. ALBERT, M.: “Governance and *Prima Facie* Refugee Status Determination: Clarifying The Boundaries of Temporary Protection, Group Determination and Mass-Influx”, Refugee Survey Quarterly, 2010, Vol. 29, S.1, s. 61.

<sup>78</sup> Bu hususta bkz. RUTINWA, B.: *Prima Facie Status and Refugee Protection*, UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper No. 69, Geneva 2002, s.14.



uygulanamamasından ziyâde “tercih edilmediği” çıkarımına varılmasına neden olmaktadır. Bu çıkarımın sonucunda ise asıl “tercih”in 1951 Sözleşmesi rejiminin uygulanmaması yönünde kullanıldığı belirtilebilir. O hâlde, geçici korumanın doğuşundaki ana sebebin, bireysel sığınma usullerinin işletilmesi konusunda bir kapasite yetersizliği oluşmasından ziyâde Sözleşme rejiminden sapma eğilimi olduğu iddia edilebilecektir. Bu eğilimin arkasında, 1951 Sözleşmesi’nin Avrupa coğrafyasında oldukça cömert bir şekilde ve yerel entegrasyona ağırlık verilerek uygulanması, bununla birlikte kitlesel zorunlu göç akımının geçicilik özelliğinin ön planda tutulmasından dolayı akını oluşturan bireylerin bu koruma şemsiyesi altına alınmasından imtina edilmesi anlayışının bulunduğu belirtilebilir<sup>79</sup>. Bu nedenle, geçici koruma sadece Sözleşme tanımına girmeyen ve yaygın şiddet/silahlı çatışma mağduru olan bireylere korumanın ulaştırılmasının yanında gelişmiş statü belirleme sistemlerine ve yetkin özümleme kapasitesine sahip devletlerce sığınmacıların kalıcı göçmenlere dönüştürülmesinin engellenmesi amacıyla da etkili olmaya başlamıştır; burada hedefin geri dönüşün garanti altına alınması olduğu anlaşılmaktadır<sup>80</sup>.

Bu noktada dikkat çeken soru, Sözleşmeye taraf devletler bakımından geçici korumanın devreye sokulmasından önce, kitlenin objektif bir değerlendirme ile Sözleşme’de yer alan mülteci tanımıyla uyuşan nedenlerle göç eylemini gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin belirlenmesi konusunda bir yükümlülüğün doğup doğmayacağıdır.

1951 Sözleşmesi’nin kapsamı içerisinde statü belirleme usulüne yönelik hükümler bulunmamaktadır. Dolayısıyla statünün grup ekseninde yahut ilk bakışta bir değerlendirme ile tanınmasına yahut tanınmamasına ilişkin açık bir düzenleme Sözleşme içerisinde yer almamaktadır<sup>81</sup>. Buradan hareketle, ilk bakışta mülteci statüsü değerlendirmesi (*prima facie refugee status determination*) (İBMSD) yönteminin uygulanamayacak durumda olmasının, uluslararası hukukta geçici korumanın mümkün hâle gelebilmesi için bir ön şart olarak görülmesi hususunda bir belirsizlik bulunduğu söz edilebilecektir. Zira uluslararası hukukta mültecilere yönelik herhangi bir düzenlemede, İBMSD’nin hukukî anlamıyla, devletlerin ve BMMYK’nın bu yöntemle ilişkin konularıyla alakalı bir hüküm bulunmamaktadır. BMMYK Yürütme Kurulu kararları içerisinde de İBMSD teriminin kullanıldığına

<sup>79</sup> FITZPATRICK, Temporary Refuge, ss. 19, 24.

<sup>80</sup> *Ibid.*, s. 16.

<sup>81</sup> Bkz. UN GENERAL ASSEMBLY, paras. 26-29.

rastlanmamakta, Sözleşme'nin hazırlık çalışmalarının da bu hususta sessiz kaldığı görülmektedir<sup>82</sup>. Anılan nedenlerle, doktrinde bu yöntemin yönetiminin ve bu çerçevede kuralların ihdasının devletlerin ve BMMYK'nın takdirinde olduğu belirtilmektedir<sup>83</sup>. Bu bağlamda, İBMSD'nin bağlayıcılığına yönelik bir belirsizliğin bulunması, uygulamada, geçici korumanın sağlanmasının İBMSD yönteminin işletilememesine bağlı kılınmadığı sonucuna varılmasına da neden olmaktadır<sup>84</sup>.

Anılan husus, geçici korumanın Sözleşme'nin uygulanmasına imkân bulunmaması sebebiyle zorunluluk çerçevesinde şekillenen bir koruma olmasından ziyâde pragmatik bir bakış açısını yansıtan bir tercih niteliğini taşıdığı sonucunu desteklemektedir. Zira bireysel statü değerlendirme kapasitesinin yetersizliği durumunda, yine de Sözleşmeyi etkin kılabilmenin bir yolu olan İBMSD'nin işletilmeyerek onun yerine Sözleşme rejiminden sapılması bu sonuca ulaşılmasını sağlamaktadır.

Böylece Avrupa deneyimi ile şekillenen geçici koruma uygulamasının bireysel statü belirlemeye ilişkin kapasite yetersizliğinden çok kitlesel akının “geçicilik” özelliğine vurgu yapan ve “geri dönüş” odaklanan; bu nedenle, Sözleşme rejiminin getirdiği yerel entegrasyon çözümünü işletmekten imtina eden bir niteliğe büründüğünü belirtmek tutarlı olabilecektir.

## ii. Eğilimin 1951 Sözleşmesi'ne Uyum Yükümlülüğü Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Avrupa deneyimi ekseninde şekillenen geçici koruma uygulamalarında, gerek bireysel statü belirleme usûlünün işletilmemesi gerek *prima facie* değerlendirmenin tercih edilmemesi, özellikle 1951 Sözleşmesi'ne taraf olan devletler bakımından, kitlesel zorunlu göç akınları ile karşılaşmış olmanın, Sözleşme'nin uygulanmasına istisna teşkil edebilecek bir derogasyon nedeni oluşturup oluşturmayacağı sorusunu gündeme getirmektedir. Bir başka ifade ile kitlesel akın hâlinin Sözleşme'den doğan yükümlülüklerin karşılanmaması bakımından makul bir sebep arz edip etmediğinin; geçici

<sup>82</sup> ALBERT, s. 62, 63; BHUIYAN, J.H.: “Refugee Status Determination: Analysis and Application”, içinde An Introduction to International Refugee Law (eds. Islam, R./Bhuiyan, J.H.) Leiden The Netherlands 2013, s. 48.

<sup>83</sup> ALBERT, s. 62.

<sup>84</sup> Bu noktada ALBERT, BMMYK'nın da İBMSD hususunda yeterince açık olmadığını; örneğin BMMYK'nın bir belgesinde İBMSD'yi kitlesel akın kapsamındaki mültecilerin korunması ile ilişkilendirdiğini ancak bir başka belgede grup temelinde İBMSD'yi geçici koruma ile bağlantılandırıldığını aktarmaktadır: **Ibid.**, s. 63.

korumanın Sözleşme eksenindeki meşruiyetinin sorgulanması gerekmektedir.

Aktarılan husus, doktrinde tartışılmıştır. DURIEUX VE MCADAM, geniş ölçekli akınlar bakımından Sözleşme hükümlerinin uygulanamayacağı hâllere yönelik genel bir derogasyon kuralına ihtiyaç bulunduğunu; Sözleşme’de bu yönde bir değişiklik yapılmasının gerekli olabileceğini öne sürmüşlerdir<sup>85</sup>. Bununla birlikte EDWARDS, 1951 Sözleşmesi’nin 9. maddesinin (8. madde ile birlikte) zaten bir derogasyon kuralı içerdiğini, dolayısıyla söz konusu tartışmanın 9. madde çerçevesinde yapılabileceğini savunmaktadır<sup>86</sup>. 1951 Sözleşmesi’nin 9. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir: “[i]şbu Sözleşme’nin hiçbir hükmü, bir Taraf Devletin, savaş zamanında veya diğer vahim ve özel hallerde, belli bir kimse hakkında, bu kimsenin gerçekte bir mülteci olduğu ve kendisiyle ilgili söz konusu tedbirlerin, bu devletin milli güvenliği açısından devamının gerektiği tespit edilinceye kadar, milli güvenliği için elzem saydığı tedbirleri geçici olarak almasını engellemeyecektir.” Anılan hükümden anlaşıldığı kadarıyla, “derogasyon” gibi nitelendirilebilecek bir durumun söz konusu olabilmesi için, savaş zamanı veya diğer vahim ve özel bir halin söz konusu olması ayrıca bu durum sebebiyle milli güvenliğin tehdit altında kalma riskinin bulunduğu karar verilmesi gerekmektedir. Bu noktada söz konusu kararı verecek merciinin ilgili taraf devlet olacağından şüphe duyulmamalıdır. Milli güvenliği tehdit eden unsur ise geniş bir çerçevede anlaşılmaya müsaittir. Kitlesel akın hâlinin milli güvenliği tehdit edebilecek bir unsur olarak kabul edilip edilmeyeceği hususunda ise Sözleşme’de açık bir hüküm bulunmamasıyla birlikte Sözleşme’nin hazırlık çalışmalarından, kitlesel akının da bu kapsama dâhil edilebileceği yönünde bir çıkarım yapılabilmektedir<sup>87</sup>. Ancak EDWARDS’ın da belirttiği gibi, kitlesel akının varlığı tek başına Sözleşme’nin 9. maddesini harekete geçirecek bir gerekçe olarak kabul edilmemelidir. Uluslararası hukukta kabul edildiği şekli ile derogasyonun istisnâ bir nitelik arz etmesi, kitlesel akının ancak aciliyet durumu oluşturabilecek bir etkiyi hâiz olması durumunda derogasyonu mümkün kılabilirdir<sup>88</sup>. Bu sebeple, her akın kendi içerisinde değerlendirilerek derogasyona gerek olup olmadığı sonucuna varılmalıdır.

<sup>85</sup> DURIEUX/MCADAM, ss. 4-24.

<sup>86</sup> EDWARDS, ss. 622-625.

<sup>87</sup> Ibid., s. 623.

<sup>88</sup> 1951 Sözleşmesi’nin İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki mülteci akınlarına cevaben şekillendirilmiş olmasından hareketle, kitlesel akının tek başına 9. maddenin uygulanmasını

Öte yandan, geçici koruma uygulamalarının 1951 Sözleşmesi ile uyumu bakımından, Sözleşme'nin hiç uygulanmamasından ziyade, statü belirleme işleminin askıya alınarak, olağan statü belirleme süresinden daha uzun bir süreye yayılacak şekilde işletilmesi de söz konusu olabilecektir. Nitekim 1951 Sözleşmesi, statü belirleme hususu açısından sessiz kalmış ve usule yönelik konuları taraf devletlerin takdirine bırakmıştır. Buradan hareketle, iç hukuklarca düzenlenen statü belirleme süresinin, kitlesel akın durumunda esnetilerek bireysel statü belirleme kapasitesinin yetersizliği ile orantılı bir şekilde uzatılması Sözleşme'ye aykırılık teşkil etmeyecektir. Ancak bu yöntemin izlenilmesi halinde, uluslararası korumaya ihtiyaç duyan bireylerin "sığınmacı" olarak değerlendirilip, Sözleşme'nin statünün resmen tanınması ile ilişkilendirildiği hakların dışında kalan haklardan faydalanmalarının sağlanması gerekecektir.

Bu çerçevede uluslararası yükümlülüklerle uyum açısından, 1951 Sözleşmesi'ne taraf devletler bakımından, geçici koruma uygulamasına geçilmesinden önce kitlesel akının doğurduğu/doğuracağı sonuçların milli güvenlik üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesi, ancak ağır sonuçların doğması/doğabilecek olması hâlinde bireysel statü değerlendirmesine geçilmeden geçici korumanın gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır<sup>89</sup>. Aksi durumda ise Sözleşme yükümlülüklerinin ihlâl edilmemesi amacıyla ya *prima facie* değerlendirmenin yapılması ya da uluslararası koruma başvurularının kabul edilerek, statü belirleme işlemlerinin makul bir süre askıya alınması ancak bu süre içerisinde başvuranlara geçici koruma kapsamında sağlanan hakların uluslararası koruma başvurusunda bulunan bireylerle eşitlenmesi gerekmektedir. Bununla birlikte 90'lı yıllardaki ve 2000'li yılların başındaki Avrupa uygulamasında bu yönde bir yaklaşımın izlenmediği, geçici koruma uygulamalarının harekete geçirilebilmesi, dolayısıyla Sözleşme yükümlülüklerinin askıya alınabilmesi için kitlesel akının varlığının yeterli kabul edildiği; askıya alma halinin ise Sözleşme'nin hiç uygulanmaması ile sonuçlandığı görülmektedir.

## **B. GEÇİCİ KORUMANIN GELİŞİMİNİN VE ULUSLARARASI KORUMA İLE UYUMUNUN ABGKD VE BMMYK'NİN ÇABALARI ÇERÇEVESİNDE DEĞERLENDİRİLMESİ**

---

meşru hâle getiremeyeceği, ancak ulusal güvenliğin ağır bir tehdit altında kalması ya da alternatif olarak akının kendisinin ulusun yaşamını tehdit etmesi gerektiği yönünde bkz. EDWARDS, s. 630.

<sup>89</sup> Benzer yönde, 1951 Sözleşmesi'ndeki hakların sınırlandırılması noktasında derogasyon şartlarının yerine getirilmiş olması gerektiğine yönelik görüşü için bkz. YILMAZ, s. 111.

Eski Yugoslavya ve Kosova krizleri deneyiminin sonrasında AB ekseninde geçici koruma uygulamalarının yeknesaklaştırılması amacıyla düzenlenen ABGKD, geçici korumayı bu dönemdeki görünümünden farklı bir yere taşımıştır. Öncelikle, anılan düzenleme, uluslararası bir sözleşme niteliğini hâiz olmasa da, geçici koruma uygulamasının kapsamı, içeriği ve işleyişi bakımından, Birlik üyesi ülkeleri ilgilendiren bir çerçeve oluşturmaktadır; bu haliyle uluslararası mülteci hukuku içerisinde özel bir yere sahip bulunmaktadır. Buna ek olarak, Eski Yugoslavya ve Kosova krizleri sonrasındaki keyfî uygulamaların ve uluslararası koruma rejimi ile uyum sorununun ABGKD ile nispeten giderilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

BMMYK da geçici korumaya yönelik faaliyetlerine özellikle 90'lı yıllarda hız kazandırarak devam etmiştir. Bu yönde, küresel istişare toplantıları düzenlenmiş; geçici korumaya ilişkin Yürütme Kurulu Kararları oluşturulmuş ve nihayet 2014 yılında GKR hazırlanmıştır. Rehber, hukukî anlamda bağlayıcılık arz etmese de, yol gösterici bir nitelik taşımasından dolayı önemli bir belge olarak kabul edilmelidir. Özellikle geçici korumanın uluslararası koruma rejimi içerisindeki yerinin belirlenmesi ve 1951 Sözleşmesi ile uyum bakımından değerlendirilmesi açısından Rehber'in dikkate alınması önem taşımaktadır.

### 1. Kitlese Akın-Kapasite Yetersizliği Bağlantısı Açısından

ABGKD'nin, geçici korumanın kapsamını çizen 1. maddesinde, Direktif'in üçüncü ülkelerden gelen kitlese akınlarla yer değiştiren ve menşee ülkelerine dönemeyen bireylere yönelik olduğu belirtilmiştir. Düzenlemenin 2(a) maddesinde ise olağan sığınma usulünü işleten kapasitenin yetersizliğinin geçici korumanın harekete geçirilmesi için bir ön şart teşkil etmediği anlaşılmaktadır. Direktif'in hazırlık çalışmaları sırasında, Komisyon'un ilk önerisinde, geçici korumanın kapasite yetersizliği ile doğrudan doğruya ilişkilendirildiği ve kapasite yetersizliğinin geçici korumanın harekete geçirilmesinde bir ön şart olarak belirlendiği; ancak özellikle Fransa, Almanya, Avusturya, İtalya ve Birleşik Krallık delegasyonlarının bu öneriyi reddettikleri ve düzenlemenin ilgili hükmünün bu sayede şekillendirildiği aktarılmaktadır<sup>90</sup>. Böylece, ABGKD ekseninde, kitlese akın (ve dolayısıyla geçici koruma) ile kapasite yetersizliği arasında doğrudan bir bağlantının aranmadığı; bir başka deyişle, kitlese akın ifadesinin sadece bireysel statü değerlendirme kapasitesinin yetersiz kalması

<sup>90</sup> Bu hususta bkz. **KERBER**, s. 195.

durumunu nitelemediği anlaşılmaktadır. Nitekim Direktif'te “kitlesel akın” terimi açıklanmış ve belirttiğimiz bağlantıya bu açıklama içerisinde yer verilmemiştir. Direktif'in 2(d) maddesine göre, kitlesel akın ifadesi, belirli bir ülke ya da coğrafi bölgeden gelen çok sayıdaki yer değiştiren bireyi nitelemektedir (*a large number of displaced persons, who come from a specific country or geographical area*). İlgili hükümde, kitlesel akından söz edilebilmesi için bu bireylerin ülkeye varışlarının ani veya yardım amaçlı (örneğin bir tahliye programında olabileceği gibi) gerçekleşebileceği belirtilmektedir.

Bununla birlikte konu ile ilgili olarak BMMYK'nın yaklaşımının önceleri esnek olduğu göze çarpmaktadır. BMMYK'nın, 100 sayılı Yürütme Kurulu Kararı'nda kitlesel akının yeknesak bir tanımının bulunmadığı ancak ilgili Yürütme Kurulu Kararı (YKK) bakımından aşağıda belirtilen unsurlardan “bazılarını” ya da “tamamını” taşıyacak şekilde anlaşılabilceği belirtilmiştir<sup>91</sup>. Anılan unsurlar şu şekilde sıralanmıştır:

- “ (i) ciddi sayıda bireyin uluslararası sınırlara gelmesi
- (ii) hızlı bir ülkeye varış oranı
- (iii) ev sahibi devlette, ivedi durumda yetersiz bir özümseme kapasitesi
- (iv) bireysel sığınma usullerinin geçerli olduğu ülkelerde bu usulün fazla sayıdaki insan grubunu kaldıramayacak bir hâl almış olması.”<sup>92</sup>

Her ne kadar belirtilen YKK'dan yola çıkarak, BMMYK'nın yaklaşımının da geçici koruma çerçevesinde, kitlesel akın ile kapasite yetersizliği arasında doğrudan bir ilişki kurmak üzerine şekillenmediği belirtilebilirse de, BMMYK'nın 2014 tarihli GKR'sinde bu bağlantının kurulduğu anlaşılmaktadır. Rehber'de, geçici korumanın mümkün olabileceği senaryolar<sup>93</sup> sıralandıktan sonra, tüm bu senaryoların geçici

<sup>91</sup> BMMYK Yürütme Kurulu Kararı, S. 100, para. (a).

<sup>92</sup> **Ibid.**

<sup>93</sup> Rehber'de bunlar şu şekilde listelenmiştir:

- (i) geniş ölçekli sığınmacı akınları veya benzer insani krizler
- (ii) botlarla gelenleri ve denizde kurtarma senaryolarını da içerecek şekilde, karmaşık veya karışık sınır aşan nüfus hareketleri
- (iii) akışkan veya geçişken bir kapsam (örn. Başlangıçta hareketin nedeninin veya niteliğinin tam olarak belli olmaması veya krizin sonunda, geri dönüş motivasyonunun değerlendirmeye tabi kılınmasının gerekliliği) ve
- (iv) menşe ülkede uluslararası koruma ihtiyacını doğuran ve ülkeye güvenli ve insanlık onuruna yakışır şekilde dönüşü engelleyen diğer istisnai ve geçici şartların bulunması: UNHCR, Guidelines, s. 3, para. 9.

korumayı etkinleştirebilmesi açısından, bireysel statü değerlendirmesinin uygulanmamakta veya uygulanmamakta olması gerektiği belirtilmiştir. Böylece kitlesel akın ve dolayısıyla geçici korumanın kapasite yetersizliği ile doğrudan doğruya ilişkilendirildiği görülmektedir. Bu noktada kitlesel akın durumunda bireysel sığınma usulünün işletilmeyip, geçici korumanın harekete geçirilmesi yönündeki kararın keyfi bir nitelik arz etmesinin engellenmesi ve bir zorunluluktan temel almasının sağlanmasının amaçlandığı iddia edilebilecektir. Bununla birlikte, kapasite yetersizliğinin bireysel sığınma usulünün işletilmesine engel olan bir zorunluluk teşkil edebileceği, dolayısıyla “keyfi” bir nitelik arz etmeyeceği hususu da tartışmaya açıktır. Zira BMMYK’nın tavsiyesi doğrultusunda kitlesel akına geçici korumanın sağlanmasında kapasite yetersizliğinin bir ön şart olarak değerlendirilmesi noktasında bu değerlendirmeyi yapacak olan da korumayı sağlayacak devletin kendisidir. Rehber’de kapasite yetersizliğinin ortaya çıkmasına sebep olacak objektif nedenlerden bahsedilmemiştir. Bu çerçevede, kapasitenin yeterliliği ya da yetersizliği yönündeki kararın da devletin sübjektif takdirine bırakıldığı iddia edilebilecektir<sup>94</sup>.

## 2. 1951 Sözleşmesi Rejimine Uyum Açısından

FITZPATRICK’in ifadesi ile geçici koruma arzulanan politik amaçların şekline bürünebilen sihirli bir hediye gibidir<sup>95</sup>. Bu bağlamda, 1951 Sözleşmesi’nden kaynaklanan sorumlulukların bertaraf edilmesi amacına hizmet edecek biçimde şekillendirilme riskini de taşımaktadır<sup>96</sup>. Ancak, hiç kuşkusuz, hukuka uygun bir geçici koruma ikliminin oluşturulması yönündeki gereklilik, asgari düzeyde de olsa başta 1951 Sözleşmesi rejimi olmak üzere, uluslararası koruma rejimi ile uyumlu bir bakış açısının yerleştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede, geçici korumaya ilişkin en gelişmiş iki kaynak olan ABGKD’nin ve GKR’nin çerçevesinde, geçici koruma bakımından, 1951 Sözleşmesi ile ilişkilendirilebilecek sorumlulukları; “uluslararası korumaya erişim (mülteci statüsüne erişim)” ve “sığınmacılara yönelik haklar ve güvencelerden faydalanma” olarak iki unsur ekseninde incelemek mümkündür.

### a. Uluslararası Korumaya Erişimin Mümkün Olması

<sup>94</sup> EDWARDS, ss. 603 ve 604.

<sup>95</sup> FITZPATRICK, Formalized Regime, s. 280.

<sup>96</sup> Nitekim FITZPATRICK, geçici korumanın 1951 Sözleşmesi rejiminin üzerinde negatif bir etkiye sahip olma riski taşıdığını da belirtmektedir. *Ibid.*, s. 280, 281.

1951 Sözleşmesi rejiminden kaynaklanan sorumlulukların başında, bireylerin uluslararası korumaya erişimlerinin sağlanması, bir başka deyişle mülteci statüsüne erişebilmeleri gelmektedir. Geçici korumanın bu çerçevede, uluslararası korumaya mutlak bir engel teşkil etmemesi önem taşımaktadır. BMMYK'nın GKR'de de bu hususa vurgu yapılmış, geçici koruma uygulamasının 1951 Sözleşmesi ve diğer insan hakları sözleşmelerinden kaynaklanan yükümlülüklerle hâle getirilmeden uygulanması gerektiği üzerinde durulmuştur<sup>97</sup>. Bununla birlikte, geçici koruma ve Sözleşme rejimi arasındaki ilişkinin net bir biçimde ortaya konulmadığı da görülmektedir<sup>98</sup>.

Nitekim geçmiş Avrupa deneyiminden farklı olarak, bu hususta ABGKD'ye bakıldığında, GKR'de tavsiye edilen şekilde, geçici koruma rejiminin 1951 Sözleşmesini bertaraf etmediği ve uluslararası korumaya erişimin mümkün kılındığı anlaşılmaktadır. ABGKD'nin 3(1). maddesinde, geçici korumanın 1951 Sözleşmesi çerçevesinde mülteci statüsünün tanınmasına engel teşkil etmeyeceği belirtilmiş; 17. maddede de, geçici koruma altındaki bireylerin her zaman bireysel sığınma başvurusunda<sup>99</sup>

<sup>97</sup> UNHCR, Guidelines, s. 3.

<sup>98</sup> BMMYK'nın girişimiyle düzenlenen Geçici Korumaya İlişkin Yuvarlak Masa Toplantısı'nın sonuçları arasında, geçici korumanın uluslararası yükümlülüklerle hâle getirmemesi hususu vurgulanmıştır. Toplantı sonuçlarında ayrıca geçici koruma ve 1951 Sözleşmesi arasındaki ilişkiye özel bir başlık altında yer verilmiş ve şu konulara dikkat çekilmiştir: “geçici korumanın amacı, var olan koruma araçlarının oluşturduğu mekanizmaların iyileştirilmesi ve uluslararası koruma rejiminin boşluklarının doldurulmasıdır. Bu husus, özellikle söz konusu araçların etkili olmadığı ülkeler ve bölgeler için geçerlidir. Bununla birlikte geçici korumanın var olan uluslararası yükümlülüklerle çatışmasının önlenmesi için oluşturulacak çerçeve antlaşmalara bu yönde özel hükümler getirilmelidir. Böylelikle, var olan yükümlülüklerle/araçlarla geçici koruma arasındaki ilişki ve geçici korumanın uluslararası koruma sistemi içerisindeki yeri açığa kavuşturulmalıdır.”: UNHCR: Roundtable, para. 34. Toplantı sonuçları, geçici korumanın, mülteci statüsü belirlemeye veya diğer koruma kategorilerine erişimi engellememesi gerektiğine dikkat çekmekle birlikte bu korumanın, statü belirleme süreçlerinin işletilmesini geçici bir süre için askıya alabileceğine değinmektedir: **Ibid.** Aktarılan sonuçlar da dikkate alınarak hazırlanan BMMYK'nın 2014 tarihli GKR'sinde ise geçici korumanın, devletlerin uluslararası hukuktan kaynaklanan sorumluluklarına, özellikle de 1951 Sözleşmesi'nden ve/veya 1967 Protokolü'nden doğan yükümlülüklerine hâle getirmemesi gerektiği bir kez daha ifade edilmiştir: UNHCR: Guidelines, para. 8.

<sup>99</sup> Her ne kadar ABGKD'nin hazırlandığı sırada, uluslararası koruma statülerinin, AB üyesi devletler bakımından yeknesak bir biçimde, mülteci statüsü ve bir tamamlayıcı koruma statüsü olan ikincil koruma statüsü olarak anlaşılacağı yönünde düzenlemeler ihtivâ eden Vasıf Direktifi yürürlüğe girmemiş olsa da, anılan direktifin yürürlüğe girmesi ve üye devletlerin iç hukuklarına aktarılması sonrasında bu hükümde geçen “bireysel sığınma



bulunabilecekleri; geçici koruma sona ermeden önce tamamlanmamış bireysel sığınma başvurularının değerlendirilmesinin bu süre sona erdikten sonra tamamlanması gerektiği hüküm altına alınmıştır. Böylece geçici koruma altındaki bireylerin Sözleşme korumasına erişimlerinin ortadan kaldırılmadığı anlaşıldığından, ABGKD'nin 1951 Sözleşmesi'nden kaynaklanan yükümlülükler halel getirmediği; kitlesel akın içerisinde bulunan ve Sözleşme şartlarını taşımaya müsait olan bireylerin statü değerlendirmelerinin yapılabileceği belirtilebilecektir<sup>100</sup>.

Bununla birlikte düzenlemenin, statü değerlendirmesinin geçici bir süre de olsa askıya alınabilmesini mümkün kıldığı anlaşılmaktadır<sup>101</sup>. Askıya alma durumunun 1951 Sözleşmesi ile uyumu bakımından değerlendirilmesi noktasında öncelikle bu durumun niteliğinin ortaya konulması gerekecektir. Askıya alma durumunun usule yönelik bir husus olarak değerlendirilmesi neticesinde, 1951 Sözleşmesi'nin usule ilişkin noktalarda sessiz kalması ve bu konuyu taraf devletlerin hukuklarına bırakması, Sözleşmeye aykırılık iddiasını zayıflatabilecektir. Nitekim ABGKD modelinde olduğu gibi, uluslararası koruma başvurularının alınmasına engel tanınmaması ancak bu

---

başvurusu" ifadesini sadece mülteci statüsü olarak değil aynı zamanda ikincil koruma statüsünün de kapsayacak biçimde anlamak gerekecektir.

<sup>100</sup> Bununla birlikte geçici koruma kapsamında olanlar bakımından bireysel statü belirleme değerlendirmesinin tamamlanma süresine yönelik bir tartışma söz konusu olabilecektir. Direktif'te geçici korumanın üst sınırı üç yıl olarak düzenlendiğinden (md. 4), statü belirleme değerlendirmesinin de bu sürenin sonuna kadar tamamlanması gerektiği anlaşılmaktadır (md. 17). Bununla birlikte Usul Direktifi'nde statü belirleme değerlendirmesinin süresinin 21 ayı aşamayacağı hüküm altına alınmıştır (md. 31(5)). Bu noktada, geçici koruma kapsamındaki kişiler bakımından, bireysel statü değerlendirmesinin tamamlanması için öngörülen sürenin 3 yıl olarak mı yoksa 21 ay olarak mı uygulanacağı hususunun belirsizlik arz ettiği; sürenin 3 yıl olarak değerlendirilmesi durumunda sığınmaya erişimin belirli bir süre için askıya alınmış kabul edileceği iddia edilebilecektir. Kanımızca, Usul Direktifi'nin sonraki tarihli bir düzenleme olması ve özellikle anılan düzenlemenin 31(4). maddesinde "menşe ülkedeki şartların geçici olmasının beklendiği" durumlar için özel bir hükme yer verilmesi sebepleriyle, bu Direktif'te anılan üst sınırın (21 ay) geçerli olacağı ve geçici koruma altındakilerin bireysel sığınma başvurularının değerlendirilmesinin de bu süre içerisinde tamamlanması gerektiği sonucuna varılabilecektir. Her halükarda süreye ilişkin anılan bu durum, başvurunun alınmasını engellememesi; 1951 Sözleşmesi'nin usule yönelik hükümler ihtiva etmemesi ve bu konuyu taraf devletlerin takdirine bırakmış olması nedenleri ile Sözleşmeye uyum konusunda bir sorun yaratmayacaktır.

<sup>101</sup> Direktif'in hazırlık çalışmaları sırasında, olağan sığınma usulüne erişimin her zaman mümkün olabilmesinin yanında değerlendirmenin askıya alınma imkanı olmaksızın gerçekleştirilmesi yönünde bir öneride bulunulmuş ancak bu öneri çoğunluk tarafından kabul edilmemiştir. Aktarılan bilgi için bkz. **KERBER**, s. 207.

başvuruların değerlendirilmesi için öngörülen sürenin, geçici koruma durumunda esnetilmesi, Sözleşme'nin hiç uygulanmaması gibi bir sonuç doğurmayacağından, Sözleşme ile uyumsuzluk da arz etmeyecektir. Aksi durumda ise, yani uluslararası koruma başvurularının hiç alınmaması durumunda, Sözleşme ile uygunluğun sağlanabilmesi, Sözleşme'den sapma şartlarının taşınması ile mümkün olabilecektir.

### **b. Asgari Muamele Standardı ve Sığınmacılara Yönelik Haklardan ve Güvencelerden Faydalanma**

Geçici koruma, bağlayıcılık arz eden uluslararası bir düzenleme ile şekillendirilmediğinden, asgari muamele standardının çerçevesi de belirsizlik arz etmektedir. Bununla birlikte hiç kuşkusuz, kişi yönünden kapsamı açısından "herkese" uygulanma kabiliyetini taşıyan uluslararası insan hakları sözleşmelerinde yer alan temel hak ve özgürlüklerin geçici korunanlar bakımından da sağlanması uluslararası hukuktan kaynaklanan bir yükümlülük olarak değerlendirilmelidir<sup>102</sup>. 1951 Sözleşmesi'nin, geçici korumanın asgari muamele standardını etkilemesi hususu ise bu kadar net bir şekilde ele alınamamaktadır. Bununla birlikte, doktrinde geçici koruma kapsamında, 1951 Sözleşmesi'nde yer alan bazı hakların tanınması gerekliliği üzerinde durulmaktadır<sup>103</sup>. Bu gerekliliğin en önemli sebebi, 1951 Sözleşmesi'nin uluslararası korumanının merkezinde yer alan başat bir niteliğe sahip olmasıdır<sup>104</sup>. Bir diğer sebep ise, 1951 Sözleşmesi'nin mülteci statüsünü bildirici bir statü gibi ele alması, bu çerçevede, uluslararası koruma ihtiyacı içerisinde bulunan ve henüz statüsü tanınmayan bireylerin de Sözleşme'den faydalanabilecek olmalarıdır. Bu bağlamda, geçici korumayı harekete geçiren kitlenin içerisinde 1951 Sözleşmesi kapsamına girebilecek durumda olan bireyler de bulunabilecektir. İster Sözleşme kapsamına girebilsin ister giremesinler, bu bireylerin geçici koruma süresince, tıpkı statülerinin belirlenme sürecini bekleyen sığınmacılar gibi değerlendirilmeleri durumunda, Sözleşme'de tanınan bazı haklardan faydalanabilecekleri sonucuna varılabilecektir<sup>105</sup>. Bu bağlamda, HATHAWAY ve NEVE, söz konusu bireylerin, sığınma ülkesi ile

<sup>102</sup> Bu yönde geçici koruma rejiminde asgari muamele standardının çerçevesini, insan hakları sözleşmeleri ekseninde ayrıntılı olarak değerlendiren bir çalışma için bkz. YILMAZ, ss. 164-281. Bu hususta ayrıca bkz. HATHAWAY, J.C./NEVE, A.R.: "Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized Solution-Oriented Protection", Harvard Human Rights Journal, 1997, vol. 10, s. 157.

<sup>103</sup> HATHAWAY/NEVE, ss. 157-159.

<sup>104</sup> DURIEUX/MCADAM, s. 5.

<sup>105</sup> HATHAWAY/NEVE, ss.158.

aralarındaki bağlantının seviyesine göre 1951 Sözleşmesi'ndeki haklardan faydalanabileceklerini savunmaktadırlar<sup>106</sup>. Bu noktada Yazarlar, HATHAWAY'in sığınma ülkesi ile sığınmacı arasındaki bağlantıya dayanarak sınıflandırdığı hak kategorilerinden faydalanmaktadırlar. HATHAWAY, bu kategorileri; sığınmacının herhangi bir bağlantı aranmaksızın sahip olması gereken haklar, sığınma ülkesinde sadece fiziksel anlamda bulunması sebebiyle sahip olması gereken haklar, ülkede yasal şekilde bulunması sebebiyle sahip olması gereken haklar, ülkede yasal biçimde kalması sebebiyle sahip olması gereken haklar ve ülkede uzun süreli ikamet etmekte bulunması sebebiyle sahip olması gereken haklar olarak belirlemiştir<sup>107</sup>. Bu çerçevede, HATHAWAY ve NEVE, geçici korumanın bu hak kategorilerinden en az ilk ikisini içeren<sup>108</sup> bir asgari standarda sahip olmasının 1951 Sözleşmesi rejimi ile uyum açısından gereklilik arz ettiğini savunmaktadırlar<sup>109</sup>. Gerçekten de, geçici koruma süresince, uluslararası korumaya erişimin mümkün olması halinde, zaten bireyin 1951 Sözleşmesi ekseninde, en azından yasal olarak sığınma ülkesinde bulunmaya yönelik haklardan<sup>110</sup> faydalanması gerektiği sonucuna varılabilecektir. Hatta HATHAWAY, geçici korunanların yasal olarak kalmaya yönelik haklardan da<sup>111</sup> faydalanabileceğini, zira "yasal olarak kalma" durumunun geçici kalma hâlini nitelediğini de belirtmektedir. Uluslararası koruma başvurusunda

<sup>106</sup> *Ibid.* ss. 158, 159.

<sup>107</sup> HATHAWAY, J.C.: *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge 2005, ss. 160-171, 171-173, 173-186, 186-190, 190-192.

<sup>108</sup> İlk kategorideki haklar, (Sözleşme) md. 3 (ayrımcılık yasağı), md. 13 (taşınır ve taşınmaz mal elde etme), md. 16(1) (mahkemelere erişim), md. 20 (vesika usulü), md. 22 (eğitim), md. 29 (resim, harç ve vergiler), md. 33 (geri gönderme yasağı) ve md. 34 (entegrasyon ve vatandaşlık)], sadece fiziksel olarak bulunmaya bağlı olan haklar; (bir önceki seviyedeki haklara ek olarak, md. 4 (din özgürlüğü), md. 27 (kimlik belgesi), md. 31(1) (yasadışı bulunuştan dolayı ceza almama) ve md. 31(2) (yasadışı bulunuştan dolayı sadece gerekli durumlarda hareketlerin kısıtlanması)dir: *Ibid.*,s. 160-171, 171-173. HATHAWAY ve NEVE bu kategorilerden ilkinde md.(12)'de yer alan şahsi statüye ilişkin hukuka yönelik düzenlemeyi de dahil etmişlerdir: HATHAWAY/NEVE, s. 158, dn. 174.

<sup>109</sup> HATHAWAY/NEVE, s. 158, 159.

<sup>110</sup> HATHAWAY'in sınıflandırması çerçevesinde, yasal olarak bulunmaya yönelik haklar arasında ilk iki kategorideki haklara ek olarak; md. 18 (bağımsız çalışma), md. 26 (serbest dolaşım), md. 32 (sınır dışına karşı güvence) gibi haklar bulunmaktadır: HATHAWAY, *Rights of Refugees*, ss. 173-186.

<sup>111</sup> Bu kategoriye giren haklar arasında HATHAWAY, md. 14 (fikri ve sınai haklar), md. 15 (dernek ve sendika hakları), md. 17 (ücretli mesleklerde çalışma), md. 19 (ihtisas mesleğini icra edebilme), md. 21 (konut edinme), md. 23 (sosyal yardım), md. 24 (iş ve sosyal güvenliğe yönelik haklar) ve md. 28 (seyahat belgesi)ni saymıştır. Yazar ayrıca, Sözleşme'nin 7(2). maddesinde düzenlenen karşılıklı şartından muafiyet hakkının da bu kategori kapsamında ele alınabileceğini belirtmektedir: *Ibid.*, s. 186, dn. 150.

bulunmayanlar bakımından ise, bireyin geçici koruma altında yer almasından bağımsız olarak, eğer Sözleşme ekseninde bir derogasyon söz konusu değilse, en azından ülkede fiziksel anlamda bulunmaya ilişkin ikinci seviyedeki hak grubundan belirli bir süre faydalandırılması uygun olabilecektir. Sürenin uzaması halinde ise kademeli bir şekilde üst kategorideki hakların tanınmasında isabet bulunabilecektir.

Geçici koruma ekseninde sağlanan hakların minimum çerçevesi bakımından BMMYK'nın yaklaşımına bakıldığında, ilk olarak bu hususun 22 sayılı BMMYK Yürütme Kurulu Kararı'nda ele alındığı görülmektedir. İlgili karar uyarınca; ülkeye kabul ve geri gönderme yasağına riayet edilmesi, ülkeye yasadışı girişten dolayı ceza verilmemesi, ilgili bireylerin hareketlerinin kamu düzeni ve kamu sağlığının gerektirdiği durumların haricinde kısıtlanmaması, bireylerin ülkede kalışlarına izin verilmesi, uluslararası seviyede tanınmış temel haklardan faydalandırılmaları, temel ihtiyaçlarının (yiyecek, barınma, sağlık gibi) karşılanması, ayrımcılık, insanlık dışı ve küçük düşürücü muamelelerin gerçekleştirilmemesi, mahkemeye ve yetkili idarî makamlara başvuru haklarının gözetilmesi, bulunduruldukları konumun menşe ülkelerinden makul bir seviyede uzak tutulması, aile birliğine riayet edilmesi, küçüklerin ve refakatsiz küçüklerin korunması için gerekli tedbirlerin alınması, iletişim haklarının gözetilmesi, doğum, ölüm ve evlilik kayıtlarının mümkün olduğunca tutulmasına yönelik tedbirlerin alınması, durumlarının kalıcı bir çözüme kavuşturulması için gerekli imkânların sağlanması, mallarının kalıcı bir çözümün sağlanacağı ülkeye transferinin gerçekleştirilebilmesine izin verilmesi, gönüllü geri dönüşün gerçekleştirilebilmesi için tüm adımların atılması, BMMYK ile bağlantı kurmalarına imkân sağlanması ve BMMYK'nın da sığınmacılara erişiminin mümkün kılınması hususlarına hassasiyet gösterilmesi gerekmektedir. BMMYK'nın yukarıda değinilen 22 numaralı Yürütme Kurulu Kararı'nda yer alan asgari muamele standardının 1951 Sözleşmesi kadar cömert bir çerçeve öngörmediği belirtilebilir. Bununla birlikte ilgili kararın, Vietnam'dan gelen ve Sözleşme'ye taraf olmayan devletlere sığınan kitleye yönelik olduğu düşünüldüğünde bu durumun makul karşılanabileceği de göz önünde bulundurulabilir<sup>112</sup>.

BMMYK'nın GKR'ye de kaynak teşkil eden 2012 yılında San Remo'da gerçekleştirilen yuvarlak masa istişare toplantısının sonuçları arasında da asgari muamele standardı konusuna değinilmiştir. Toplantı'da 22 No'lu

---

<sup>112</sup> DURIEUX, s. 225.

Karar ve uluslararası insan hakları hukukundaki gelişmelere paralel olarak asgari standartların belirli bir çerçeve içerisinde ele alınmasının gerekliliği üzerinde durulmuştur. Bu bağlamda tahdidi nitelik taşımayan bir listenin oluşturulabileceği belirtilmiştir. Listenin içeriği hakkında ise şu görüşlere yer verilmiştir<sup>113</sup>:

- liste, somut duruma yönelik olan haklara ilişkin devletlerin yükümlülüklerini göstermeli;
- liste, halihazırdaki uluslararası kaynakları teksir eder şekilde fazla geniş tutulmamalı; gerçekçi ve somut duruma odaklı olmalıdır.

Toplantı sonuçlarında öne çıkan bir husus da listenin esneklik ve pragmatizm ihtiyaçları da dâhil olmak üzere menfaatleri dengeleyebilecek bir niteliğe sahip olması gerektiği üzerinde durulmasıdır. Bu çerçevede, BMMYK'nın GKR'sinde de aktarılan unsurlara yer verilmiş ve 22 No'lu Yürütme Kurulu Kararı'ndan bir adım daha ileriye gidilerek uluslararası insan hakları hukukundaki çağdaş gelişmelere paralel bir bakış açısı da yansıtılmıştır. Rehber bu bağlamda, 22 No'lu Yürütme Kurulu Kararı'na ek olarak şu hususları da asgari muamele standardı çerçevesinde ele almıştır<sup>114</sup>:

- keyfî veya uzun gözetim altına alma uygulamalarına karşı koruma
- engellileri de kapsayacak şekilde, ihtiyaç sahibi bireylere yönelik özel ihtimam gösterilmesi
- kendine yetebilme (*self sufficiency*) veya iş imkânlarının sağlanması
- BMMYK'nın yanısıra mümkünse, diğer ilgili uluslararası organizasyonlara ve sivil toplum kuruluşlarına erişimin mümkün kılınması
- cinsel ve (toplumsal) cinsiyete yönelik şiddet ile sömürü de dâhil olmak üzere, fiziksel güvenliğin korunması.

ABGKD'nin bu husustaki düzenlemesine bakıldığında ise, Direktif'in 19(1). maddesinde, üye devletlere, bireysel sığınma başvurularının değerlendirilmesi süresince, geçici korumanın sığınmacı statüsüyle aynı

---

<sup>113</sup> UNHCR, Roundtable, s. 4.

<sup>114</sup> UNHCR, Guidelines, para. 16.

anda etkili kılınmaması yönünde bir takdir hakkı verildiği görülmektedir<sup>115</sup>. Bu hükmün *argumentum a contrario* yorumuyla, böyle bir imkânın tanınmasının da mümkün olabileceği anlaşılmaktadır. Ayrıca ilgili hükümde, “geçici koruma ile sığınmacı statüsünün aynı anda kullanılamayacağı” değil, “geçici korumanın sığınmacı statüsü ile aynı anda geçerli olamayacağı”na yönelik bir düzenleme getirilmiştir. Buradan anlaşılan, bireylerin her halükarda, sığınmacı statüsünün getirdiği haklardan faydalanabilecek olmalarıdır. 19. maddenin ikinci fıkrasına göre ise “geçici korumadan **‘faydalanmaya müsait olan’** bireyin, sığınma başvurusunun değerlendirilmesi neticesinde, mülteci statüsünün veya geçerli başka bir koruma statüsünün tanınmamasına karar verilirse, üye devletler 28. madde hükmü saklı kalmak kaydıyla anılan bireyin korumanın kalan süresince **‘geçici korumadan faydalanmasını yahut faydalanmaya devam etmesini’** sağlamalıdır”<sup>116</sup>. Hükmün lafzından anlaşıldığı kadarıyla, geçici korumaya müsait olup da olağan sığınma usulü çerçevesinde uluslararası koruma başvurusunda bulunan kişinin söz konusu başvurusunun olumsuz sonuçlanması durumunda korumasız kalmaması sağlanmaya çalışılmaktadır. Böylece sığınma başvurusunda bulunan bireyin sığınmacılık statüsünden faydalandırılmayıp sadece geçici korumadan faydalandırılması kanımızca ABGKD’nin düzenlemeleri ekseninde mümkün olmayacaktır. Bu çerçevede, askıya alma durumunun sığınmacılık statüsünden faydalanma bakımından Sözleşme’ye aykırılık teşkil etmeyebilecektir. Bu hâliyle ABGKD’nin Eski Yugoslavya ve Kosova deneyimi çerçevesindeki Sözleşme’ye uyum konusundaki tartışmalı durumu ortadan kaldırmış olduğunu belirtmek yerinde olabilecektir.

Eski Yugoslavya ve Kosova krizleri dönemindeki esnek uygulamalar çerçevesinde, geçici koruma altındaki bireylere yapılan muamelenin devletlere göre çeşitlilik göstermesi hususunun önüne ABGKD ile nispeten geçildiği söylenebilir. ABGKD’nin geçici koruma altındaki bireylerin faydalanabileceği hakları düzenleyen üçüncü bölümünün, “üye devletlerin

<sup>115</sup> Direktif’in 19(1). maddesinin İngilizcesi şu şekilde kaleme alınmıştır: “*The Member States may provide that temporary protection may not be enjoyed concurrently with the status of asylum seeker while applications are under consideration*”.

<sup>116</sup> İlgili hükmün çevirisi ile vurgular tarafımızca yapılmıştır. Hükmün İngilizce esas metni şu şekilde kaleme alınmıştır: “[w]here, after an asylum application has been examined, refugee status or, where applicable, other kind of protection is not granted to a person eligible for or enjoying temporary protection, the Member States shall, without prejudice to Article 28, provide for that person to enjoy or to continue to enjoy temporary protection for the remainder of the period of protection”.

geçici korumadan faydalananlara yönelik yükümlülükleri” başlığı altında düzenlenmiş olması, üye devletlerin geçici koruma altındaki bireylere Direktif’te düzenlenen asgari muameleyi sağlama hususunda yükümlü olduklarının vurgulanması bakımından önem taşımaktadır<sup>117</sup>. Direktif’in 8-16. maddeleri arasında, geçici korumadan faydalanan bireylerin; ülkede kalışlarını sağlayabilecek gerekli yasal izinlerin oluşturulması (md. 8), bilgilendirilmesi (md. 9), kişisel bilgilerinin kaydedilmesi (md. 10), iş erişimlerinin sağlanması (md. 12), barınma imkânlarının tanınması (md. 13(1)), sosyal yardım ve sağlık hizmetlerinden yararlandırılması (md. 13(2)), eğitime eriştirilmeleri (md. 14), aile birleşiminin sağlanması (md. 15) ve anılan bireylerden, özel ihtiyaç sahiplerine sağlık ve diğer yardımların mümkün kılınması (md. 13(4)) ile refakatsiz küçüklere yönelik tedbirlerin alınması (md. 16) hususlarında asgari standartların oluşturulmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır.

Bu bağlamda, geçici koruma ile sağlanan hakların çerçevesinin 1951 Sözleşmesi ile benzer bir içeriğe sahip olduğu belirtilebilir<sup>118</sup>. Buna ek olarak, bir takım farklılıklarla birlikte, geçici koruma kapsamında sağlanan hakların, Vasıf Direktifi çerçevesinde uluslararası koruma statüsü sahiplerine sağlanan haklarla benzeştiği de ifade edilebilir.

Aktarılan çerçeveye bakıldığında, BMMYK’nın öngördüğü asgari muamele standardının 1951 Sözleşmesi’ne göre daha genel ve daha yüzeysel bir içeriğe sahip olduğu; sıklıkla esnekliğe ve pragmatik ihtiyaçlara vurgu yapılmasının, asgari standartların da bu iki unsur ekseninde şekillenmiş olduğu sonucuna varılmasına neden olduğu görülmektedir. ABGKD ile karşılaştırıldığında ise BMMYK’nın bakış açısının daha dar bir muamele alanını kapsadığı belirtilebilir. Kanımızca, söz konusu farklılık temel olarak; BMMYK’nın öngördüğü standartların yol gösterici bir nitelik taşıması, özel bir ülke ya da bölgeye hitap etmektense daha kapsayıcı bir etki alanını hedef alması, AB’nin ise hâlihazırda cömert bir eksende ele aldığı uluslararası korumaya yönelik asgari standartlarını ABGKD ile geçici korumaya da mümkün olduğunca yansıtma eğilimi göstermesi nedenlerine dayanmaktadır. Bu noktada, BMMYK’nın, özellikle geri gönderme yasağına riayet edilmesi kaygısına sahip olmasının ve kitlesel akına yüzeysel de olsa belirli bir dereceye kadar koruma sağlanması arzusunun taşımasının da, asgari standartların daha dar ve yüzeysel biçimde şekillenmesine zemin hazırladığı belirtilebilir.

---

<sup>117</sup> KERBER, s. 201.

<sup>118</sup> DURIEUX, s. 243.

### 3. Uzun Süreli Mültecilik Halinin Engellenmesi Açısından

BMMYK, uzun süreli mültecilik halini (*protracted refugee situations*) beş yıl veya daha fazla bir süre boyunca kalıcı çözüme erişememe hali olarak nitelemektedir<sup>119</sup>. Oysa uluslararası mülteci hukukunda, uluslararası koruma ihtiyacı içerisindeki kişilerin kalıcı çözümlere ulaştırılması temel hedeftir<sup>120</sup>.

BMMYK bu hususta, kalıcı çözümlerin mümkün kılınması ve sorumluluk paylaşımının gerçekleştirilmesi ekseninde bireylerin; gönüllü geri dönüşlerinin sağlanmasını, bunun olası bulunmadığı durumlar bakımından ise, yerel entegrasyon (uzun süreli ikamet yahut vatandaşlığa alma) ya da bireylerin kendilerine kalıcı çözüm bulabilecekleri üçüncü ülkelere yerleştirilmelerinin sağlanmasını tavsiye etmektedir<sup>121</sup>. Nitekim uluslararası koruma, kişilerin durumlarına kalıcı bir çözüm bulunana kadar etki doğurmaktadır. Ancak, kalıcı çözümün gerçekleşmemesi, kişilerin belirsizlik içerisinde kalmasına sebebiyet vermektedir. Nitekim BMMYK, GKR'de, ülkede kalış süresinin uzaması durumunda hakların kademeli bir şekilde artırılmasını ve bireyin kalıcı çözüme erişebilmesine imkân tanınmasını tavsiye etmektedir<sup>122</sup>. Bu bağlamda, GKR, geçici koruma uygulamalarının çözüm odaklı ve zaman sınırlı uygulamalar olduğunu vurgulamakta<sup>123</sup> ve devletlerin, geçici koruma uygulamalarına süre sınırı koyabileceklerini belirtmektedir<sup>124</sup>. Bu sayede, geçici korumanın uluslararası koruma statülerine alternatif olarak kullanılması riskinin<sup>125</sup> de önüne

<sup>119</sup> Bkz. BMMYK Yürütme Kurulu Kararı, S. 109 (LXI) (Conclusion on Protracted Refugee Situations), 2009.

<sup>120</sup> Bu hususta ayrıca bkz. Birleşmiş Milletler Genel Kurul Kararı (BMGKK), S. 428 (V), 14 Aralık 1950; Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) Yürütme Kurulu Kararı, S.62 (XLI), 1990, para. (iv); BMMYK Yürütme Kurulu Kararı, S. 79 (XLVII), 1996, para. (q); BMMYK Yürütme Kurulu Kararı, S. 81 (XLVII), 1997, para (q); BMMYK Yürütme Kurulu Kararı, S. 85 (XLIX), 1998, para. (gg); BMMYK Yürütme Kurulu Kararı, S. 87 (L), 1999, para. (r); BMMYK Yürütme Kurulu Kararı, S. 89 (LI), 2000; BMMYK Yürütme Kurulu Kararı, S. 101 (LV), 2004; BMMYK Yürütme Kurulu Kararı, S. 104 (LVI), 2005; BMMYK Yürütme Kurulu Kararı, S. 108 (LIX), 2008, para. (l).

<sup>121</sup> BMMYK Yürütme Kurulu Kararı, S. 109 , para. (g).

<sup>122</sup> UNHCR, Guidelines, para. 17.

<sup>123</sup> *Ibid.*, para. 8. Geçici koruma bakımından zaman sınırlamasına ilişkin olarak ayrıca bkz. FITZPATRICK, Formalized Regime, s. 289.

<sup>124</sup> UNHCR, Guidelines, para. 20.

<sup>125</sup> Geçici korumanın bu yönde bir risk taşıdığı görüşüne ilişkin olarak bkz. FITZPATRICK, Formalized Regime, ss. 280, 281.



geçilebilecektir. Böylece süre sona erdiğinde, halen uluslararası koruma ihtiyacı içerisinde bulunan bireyler kalıcı çözümü hedefleyen uluslararası koruma statülerine eriştirilebilecek veya haklarının kademeli olarak artırılarak yerel entegrasyondan faydalanmaları sağlanabilecektir. Nitekim ABGKD'nin de bu hususta üç yıllık bir üst süre sınırı (md. 4) öngördüğü vurgulanmalıdır.

## II. TÜRKİYE'DE UYGULANAN GEÇİCİ KORUMA REJİMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Her ne kadar Türkiye, bulunduğu konum itibarıyla kitlesel zorunlu göç akınları ile daha önce karşılaşmış olsa da<sup>126</sup>, Türkiye tarihindeki en geniş kapsamlı kitlesel akın hareketi, 2011 yılından itibaren Türkiye'ye Suriye'den yönelen göç akınıdır<sup>127</sup>. Sığınma sistemini yeniden yapılandırma süreci içerisindeyken bu akınla yüz yüze kalan Türkiye'de kitlesel akının hukuki çerçevesi önceleri erişime açık olmayan bir genelge çerçevesinde ele alınmış; daha sonra YUKK'un yürürlüğe girmesini takiben düzenlenen GKY kapsamında düzenlenmiştir.

YUKK'un 91. maddesi, “ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabileceğini” belirterek, geçici korumayı kitlesel akın ile ilişkilendirerek kabul etmiştir. Bununla birlikte, aynı hükümde, geçici korumanın kapsamı ve usulüne ilişkin neredeyse tüm hususların düzenlenmesi için Bakanlar Kurulu'na bir yönetmelik hazırlama yetkisi verilmiştir<sup>128</sup>. Türk hukukunda geçici korumayı idare eden temel kaynak olan GKY ise bu yetkiye dayanılarak yürürlüğe konulmuştur<sup>129</sup>.

<sup>126</sup> Türkiye'ye yönelen söz konusu akınlar için bkz. **İÇDUYGU, A./ERDER, S./GENÇKAYA, Ö.F.**: Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere MireKoç Proje Raporları 1/2014, İstanbul 2014, ss., 139, 140 ve 236-238; **KİRİŞÇİ, K.**: Misafirlüğün Ötesine Geçerken: Türkiye'nin “Suriyeli Mülteciler” Snavı, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu & Brookings S Enstitüsü, Ankara 2014, ss. 13, 14; **İÇDUYGU, A./AKSEL, D.B.**: “Turkish Migration Policies, A Critical Historical Retrospective”, *Perceptions*, 2013, vol. XVIII, S.3, ss. 167-190.

<sup>127</sup> **KİRİŞÇİ**, s. 14. Türkiye hâlihazırda, dünyada en çok mülteci ağırlayan ülke konumunda bulunmaktadır: **UNHCR**: Global Trends Forced Displacement in 2015, <<http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>> (E.T.: 10.01.2017).

<sup>128</sup> Belirtilen yetkinin aşırı derecede geniş olması; özellikle temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması noktasında açık ve öngörülebilir bir niteliği haiz olmaması sebebiyle

YUKK'da uluslararası koruma tanımının içerisinde geçici korumanın yer almaması, bu korumanın usul ve esasına yönelik düzenlemelerin YUKK'da değil de GKY'de yer alması, geçici korumanın uluslararası koruma statülerinden ayrı bir statü olarak ele alındığı sonucuna varılmasına sebep olmaktadır. Bu çerçevede, uluslararası koruma statülerine ilişkin düzenlemelerin geçici koruma altındaki bireyler bakımından (aksi belirtilmedikçe) etki doğurmayacağı belirtilebilir. Bununla birlikte, açıkça aksi yönde bir düzenleme bulunmadığı sürece, genel olarak yabancılara yönelik düzenlemelerin geçici koruma altındaki bireyleri de kapsayacağı yönünde bir değerlendirme yapılabilecektir.

Geçici korumanın amaç ve kapsamı GKY'nin 1. maddesinde, *“ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan, 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 91 inci maddesi çerçevesinde, uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayanlara sağlanabilecek geçici koruma işlemlerinin usul ve esasları ile bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemleri, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirleri ve ulusal ve uluslararası kuruluşlar arasındaki işbirliğiyle ilgili hususları düzenlemek”* olarak belirlenmiştir.

GKY'nin işletilmesi ise Yönetmeliğin 9(1). maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu'nun alacağı “geçici koruma kararı”na bağlıdır. Bakanlar Kurulu, geçici koruma kararı ile, korumanın kapsamına alınacakları, korumanın başlangıç tarihini ve gerekli görülmesi durumunda süresini, uzatılma veya sona erme koşullarını, Göç Politikaları Kurulu tarafından karar alınabilecek veya takip edilebilecek hususları, geçici koruma kapsamında ülkeye kabul işlemlerinin sınırlandırılması veya durdurulmasıyla ilgili hususları ve gerekli gördüğü diğer hususları belirlemeye yetkili kılınmıştır (GKY md. 10). Görüleceği üzere, GKY'nin işletilmesi bakımından Bakanlar Kurulu oldukça geniş ve esnek bir yetki ile donatılmıştır.

GKY önceleri sadece, 28.04.2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti'nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla

---

Anayasa'ya uygunluğu bakımından tereddüde yol açması hususunun incelenmesi bakımından bkz. ÖZTÜRK, Mülteci, ss. 423-428.

<sup>129</sup> GKY'nin kapsamına yönelik ayrıntılı bir çalışma için bkz. ÇÖRTOĞLU/KAVŞAT, s. 329-366.

Suriye'den kitlesel veya bireysel olarak sınırlara gelen veya geçen Suriye vatandaşları, vatansızlar ve mültecileri kapsamına alacak şekilde uygulanmıştır (GKY geçici md. 1). Türkiye'nin 18 Mart 2016'da AB ile yaptığı mutabakat sonrasında ise, GKY'nin kapsamı, 28.04.2011 tarihinden itibaren Suriye'de meydana gelen olaylar sebebiyle Türkiye'ye gelmiş ve 20.03.2016 tarihinden sonra Türkiye'den düzensiz yollarla Ege adalarına geçmiş olan Suriye vatandaşlarından Türkiye'ye geri kabul edilip koruma talep edenleri de içerecek şekilde değiştirilmiştir<sup>130</sup>.

GKY'nin 16. maddesi uyarınca, geçici korumanın uygulandığı süre içinde, Yönetmeliğin kapsamı içerisine girenlerin bireysel uluslararası koruma başvuruları, geçici koruma tedbirlerinin etkin şekilde uygulanabilmesi amacıyla işleme konulmayacaktır. Bakanlar Kurulu, hâlihazırda devam eden geçici koruma uygulaması için bir üst süre sınırı da belirlememiştir.

Her ne kadar geçici korumanın kapsamı yukarıda aktarılan bir içeriğe sahip olsa da GKY bu içeriğe dâhil olduğu halde, geçici koruma kapsamına alınmayacak yabancıları da belirlemiştir. Söz konusu yabancıların sayıldığı GKY'nin 8. maddesi, bu bağlamda bir “dışarıda bırakma hükmü” olarak düzenlenmiştir. Söz konusu hüküm, 1951 Sözleşmesi'nin dışarıda bırakma hükümlerinden 1(F) maddesine gönderme bulunmuş ancak bunun yanında ek bir takım dışlayıcı düzenlemeye de yer vermiştir<sup>131</sup>. Bireyin dışarıda bırakma hükümlerine giren hali taşıdığı sonradan anlaşılması durumunda

<sup>130</sup> 2016/8722 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Geçici Koruma Yönetmeliği'nde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik md.1.

<sup>131</sup> GKY'nin 8. maddesi uyarınca, 1951 Sözleşmesi'nin 1(F) hükmünde belirtilen fiillerden suçlu olduğuna dair ciddi kanaat bulunanların yanında, Türkiye dışında hangi saikle olursa olsun zalimce eylemler yaptığını düşündürecek nedenleri bulunanlar, belirtilen suç ya da fiillerin işlenmesine iştirak eden veya bu fiillerin işlenmesini tahrik edenler, ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış olduğu halde bu faaliyetlerini kalıcı olarak sonlandırmayanlar, terör eylemlerinde bulunduğu veya planladığı ya da bu eylemlere iştirak ettiği tespit edilenler, ciddi bir suçtan mahkûm olarak topluma karşı tehdit oluşturabileceği değerlendirilenler ile milli güvenlik, kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehlike oluşturduğu değerlendirilen, Türkiye'de işlenmesi halinde hapis cezası verilmesini gerektiren suç veya suçları daha önce işleyen ve bu suçun cezasını çekmemek için menşe veya ikamet ülkesini terk edenler, uluslararası mahkemelerce hakkında insanlık suçu işlediğine dair karar verilmiş kişiler, 26/9/2004 tarihli ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanununun Dördüncü Kısım Yedinci Bölümünde yer alan suçlardan birini işleyenler, GİGM'in bireysel olarak alacağı karar neticesinde geçici korumanın kapsamı dışında tutulacaktır.

ise, kendisine sağlanan geçici koruma GİGM yahut valilikler tarafından iptal edilecektir [md. 12(2)].

GKY, dışarıda bırakma değerlendirmesinden sonra, geçici koruma sağlanacak yabancıların sevk merkezlerine gönderilmesi (md. 19) kayıt ve kontrol işlemleri (md. 20, 21), kimlik belgesi düzenlenmesi (md. 22), ülkede kalışlarının düzenlenmesi (md.23, 24, 25) gibi usule yönelik hükümlerin yanı sıra, geçici korunanlara sağlanacak hizmetler (md. 26-32), geçici korunanların uyması gereken yükümlülükler ve bu yükümlülüklere uymamanın sonuçları (md. 33-35), sevk merkezleri ve geçici barınma merkezlerinin kurulması, yönetimi ve işletilmesi ile geçici barınma merkezlerinde sağlanacak hizmetler (md. 36-41), gönüllü geri dönüş ve üçüncü ülkeye çıkış (md. 42-45), ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar ile diğer ülke ve sivil toplum kuruluşları ile yapılabilecek işbirliği ve destek çağrısı yapılarak yardım sağlanması (md. 46 ve 47) ve özel ihtiyaç sahiplerine (md. 48), aile birleşimine (md. 49), kişisel verilerin korunması, saklanması ve kullanılmasına (md. 50), gizlilik ve kişisel dosyaya erişime (md.51) , avukatlık hizmetlerine (md. 53) yönelik hükümlerle birlikte Yönetmeliğin işleyişine ilişkin hususları düzenlemiştir.

Geçici koruma uygulamasının sona erdirilmesi hususu GKY’de iki yöntem çerçevesinde değerlendirilmiştir. Bunlardan ilki, geçici korumanın toplu olarak sona erdirilmesidir. Bu şekilde, geçici korumanın sona erdirilebilmesi için Bakanlar Kurulu yetkilendirilmiştir. GKY’nin 11(1). maddesi çerçevesinde Bakanlar Kurulu’nun bu yönde bir karar vermesi ile geçici koruma uygulaması toplu olarak sona erdirilebilir. Bakanlar Kurulu bu kararlar; geçici korumayı tamamen durdurarak geçici korunanların ülkelerine dönmesine, geçici korunanlara koşullarını taşıdıkları statünün toplu olarak verilmesine ya da uluslararası koruma başvurusunda bulunanların başvurularının bireysel değerlendirilmesine, bu kişilerin Kanun kapsamında belirlenecek koşullarda Türkiye’de kalmalarına izin verilmesine karar verebilir [md. 11(2)]. Geçici korumanın bireysel anlamda sona ermesi ise dört şekilde gerçekleşebilmektedir. Bunlar; ilgilinin kendi isteğiyle Türkiye’den ayrılması [md. 12(1)(a)], üçüncü bir ülkenin korumasından faydalanması [md. 12(1)(b)], üçüncü bir ülkeye insani nedenler veya yeniden yerleştirme kapsamında kabul edilmesi ya da üçüncü bir ülkeye çıkış yapması [md. 12(1)(c)] ve ölmesi [md. 12(1)(ç)] halleridir. Geçici korumanın bireysel anlamda sona ermesi şartları arasında, farklı bir statüye yahut vatandaşlığa geçişe ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Farklı bir statüye geçiş imkânına yönelik olarak ayrıntılı bir düzenlemeye de yer verilmemekle birlikte, Yönetmeliğin 25. maddesinde,

geçici koruma kimlik belgesinin Türkiye’de kalış hakkı sağlayacağı ancak bu belgenin Kanunda düzenlenen ikamet izni veya ikamet izni yerine geçen belgelere eşdeğer sayılmayacağı, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanımayacağı, süresinin ikamet izni toplamında dikkate alınmayacağı ve sahibine Türk vatandaşlığına başvuru hakkı vermeyeceği belirtilmiştir.

Genel çerçevesini çizdiğimiz ve geçici korumanın temel kaynağı olan GKY’nin uluslararası koruma rejimi ile uyumu noktasında yapılacak incelemede, yukarıda Avrupa’da geçici korumanın gelişimi çerçevesinde yaptığımız değerlendirmeden yola çıkılarak üç unsur ele alınacaktır. Bunlar; (A) geri gönderme yasağına uyum, (B) 1951 Sözleşmesi’ne uygunluk, ve (C) uzun süreli mültecilik hali riski’dir.

#### A. Geri Gönderme Yasağına Uyum Açısından

Geri gönderme yasağı, Türk hukukunda ilk kez YUKK ile birlikte kaynağını iç hukuktan alan bir düzenlemeye aktarılmış bulunmaktadır. Kanun’un 4. maddesinde, geri gönderme yasağı, tüm yabancıları kapsamına alacak biçimde, herhangi bir istisnaya yer verilmeksizin düzenlenmiştir<sup>132</sup>. Kuşkusuz 4. maddede yer alan yasağın kapsamına, geçici koruma altındaki bireylerin de gireceği yönünde bir değerlendirme rahatlıkla yapılabilecektir<sup>133</sup>. Bununla birlikte, GKY’de de geri gönderme yasağının açıkça ve özel olarak geçici koruma kapsamındaki bireylere yönelik düzenlendiği görülmektedir. Yönetmelikte, geri gönderme yasağı Kanun’un 4. maddesi ile aynı kapsama sahip olacak şekilde düzenlenmiştir<sup>134</sup>. Geri gönderme yasağının Yönetmelikte ayrıca düzenlenmesi, yasağın kitlesel akın durumlarında uygulanabilirliği yönündeki olası tereddütleri ortadan kaldırması bakımından olumlu bir görünüm sergilemektedir.

Bununla birlikte uygulamaya yönelik olarak geri gönderme yasağının ihlal edecek şekilde geri gönderme vakalarının bulunduğu yönündeki

<sup>132</sup> Kanun’un 4. maddesi şu şekilde kaleme alınmıştır: “[b]u Kanunun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı cezaya veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez”.

<sup>133</sup> Aynı yönde bkz. YILMAZ, s. 170.

<sup>134</sup> Yönetmeliğin geri gönderme yasağını düzenleyen 6. maddesi şu şekilde kaleme alınmıştır: “[b]u yönetmelik kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez”.

iddialar kimi sivil toplum kuruluşlarınca aktarılmaktadır<sup>135</sup>. Uluslararası Korumanın temel ilkesini teşkil eden geri gönderme yasağı, sadece 1951 Sözleşmesi ekseninde değil, özellikle AİHS'in 3. maddesi çerçevesinde olmak kaydıyla diğer insan hakları sözleşmeleri ekseninde de korunan bir haktır. Bu bağlamda, geri gönderme yasağına uyulması noktasında AİHM'in sadece ulusal düzenlemelerde bu yasağın yer almasının yanında uygulanmasını da incelediği ve bu bağlamda 3. maddenin ihlaline hükmedebildiği görülmektedir<sup>136</sup>. Bu sebeple geri gönderme yasağının işleyişinin titizlikle sağlanması önem arz etmektedir.

Bu noktada ayrıca belirtmek gerekir ki, YUKK'un 53(3). maddesinde yer alan ve sınır dışı etme kararlarına karşı yargıya başvurulması durumunda yargılama sonuçlanıncaya kadar yabancının sınır dışı edilemeyeceğini düzenleyen hüküm, sınır dışı kararları hakkında verilen kararların kesinleşmesinden önce icra edilmesini engelleyerek, dolaylı da olsa geri gönderme yasağına uyumlu hareket edilmesini bakımından, sadece geçici korunanlar için değil tüm yabancılar açısından olumlu bir özellik göstermektedir. Ancak 29.10.2016 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 676 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (676 sayılı KHK) ile YUKK'un sınır dışı etmeye ilişkin bu hükmü değişikliğe uğramıştır. 676 sayılı KHK'nın YUKK'un 53(3). maddesini değiştiren 35. maddesi uyarınca, terör örgütü yöneticisi, üyesi, destekleyicisi veya çıkar amaçlı suç örgütü yöneticisi, üyesi veya destekleyicisi olanlar [YUKK md. 54(1)(b)], kamu düzeni veya kamu güvenliği ya da kamu sağlığı açısından tehdit oluşturanlar [YUKK md. 54(1)(d)] ve uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından tanımlanan terör örgütleriyle ilişkili olduğu değerlendirilenler [YUKK md. 54(1)(k)/676 sayılı KHK md. 36 ile eklenmiştir] hakkında verilen sınır dışı kararlarına karşı yargı yoluna başvurulması sınır dışı işleminin gerçekleştirilmesini durdurmayacaktır. Söz konusu değişiklik, geri gönderme yasağının uygulanmasında aksaklıklar yaratabileceği sebebiyle

<sup>135</sup> Bu hususta bkz. **ULUSLARARASI AF ÖRGÜTÜ**, <<https://amnesty.org.tr/icerik/2/1825/turkiye-suriyeli-multecilerin-toplu-sekilde-yasadisi-geri-gonderilmeleri-ab-turkiye-anlasmasindaki-olumcul-kusurlari-aciga-cikariyor>> (E.T.: 10.01.2017); **ULUSLARARASI AF ÖRGÜTÜ**: Güvenli Olmayan Sığınmak, Türkiye'de Sığınmacılar ve Mülteciler Etkili Korumaya Erişemiyor, 2016, s. 5, <<http://amnesty.org.tr/uploads/Docs/2016-turkce67.pdf>> (E.T.: 10.01.2017); **MÜLTECİDER**: Mültecilerin Türkiye'deki Durumlarına Dair Gözlemler, 2016, ss. 2-5, <<http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/10/MULTECILERIN-TURKIYE-DEKI-DURUMLARINA-DAIR-GOZLEMLER-NISAN-2016.pdf>> (E.T.: 10.01.2017).

<sup>136</sup> Örn. bkz. *MSS v. Belgium and Greece*, App. No. 30696/09, 21.01.2011, paras. 298-322.

eleştirilmiştir<sup>137</sup>. Hiç kuşkusuz, sınır dışı etme kararının kesinleşmesine kadar bireyin sınır dışı edilmemesi hem yargı yolunun etkili bir başvuru yolu olarak değerlendirilebilmesi için otomatik bir durdurucu etki taşıması hususunu öne çıkaran AİHM içtihatları ile uyum<sup>138</sup> hem de geri gönderme yasağının uygulanmasında herhangi bir hataya yer verilmemesi bakımlarından önemlidir. Bununla birlikte yürütmenin durdurulmasının kısıtlanmış olması, geri gönderme yasağının her durumda dikkate alınması gerektiği gerçeğini değiştirmemektedir. Zira gerek Kanun'un 4. maddesinde gerek GKY'nin 6. maddesinde düzenlenmiş olan geri gönderme yasağı, idareyi ve yargıyı her koşulda bağlamaktadır.

Geri gönderme yasağının uygulanması noktasında göz ardı edilemeyecek bir husus da kuşkusuz yargı kararlarının etkinliğidir. Bu noktada özellikle Anayasa Mahkemesi'nin tedbire ilişkin ara karar vererek sınır dışı işlemini durdurabilmesi önemli bir gelişme olarak kaydedilmelidir<sup>139</sup>.

Sonuç olarak GKY ile getirilen geçici koruma rejiminin, mevzuatta yer alan güvenceler bakımından geri gönderme yasağı ile uyumlu olduğu ancak uygulamadan kaynaklanan eksikliklerin bertaraf edilebilmesi için uygulamanın titizlikle gerçekleştirilmesi ve denetlenmesinin gerekli olduğu belirtilebilir.

## B. 1951 Sözleşmesi ile Uyum Açısından

<sup>137</sup> Bkz. GÖRENDAĞ, V.: 676 Sayılı KHK ile Mülteci Hukukunun Temel İlkeleri Askıya Alınıyor, Uluslararası Af Örgütü/Blog 2016, <<https://www.amnesty.org.tr/icerik/116/2011/676-sayili-khk-ile-multeci-hukukunun-temel-ilkeleri-askiya-aliniyor>> (E.T.: 12.01.2017).

<sup>138</sup> *Abdolkhani and Karimnia v. Turkey*, App. No. 30471/08, 22.09.2009, para. 116-117; *Dbouba v. Turkey*, App. No. 15916/09, 15.07.2010, para. 44; *Z.N.S. v. Turkey*, App. No. 21896/08, 19.01.2010, para. 43; *Tehrani and Others v. Turkey*, App. Nos. 32940/08, 41626/08, 43616/08, 15.04.2010, para. 66. Bu hususta ayrıca bkz. ÖZÇELİK, G.: "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hükümleri Uyarınca Yabancıların Türkiye'den Sınır Dışı Edilmesi", TBB Dergisi, 2013, S. 108, s. 245. Ayrıca belirtmelidir ki, AİHM içtihadının önemi, bunların yabancıların temel hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılması bakımından temel düzenlemeyi getiren Anayasa'nın 16. maddesinde yer alan, sınırlandırmanın "milletlerarası hukuka" uygun yapılması kuralı ile de yakından ilişkilidir.

<sup>139</sup> Bu hususta ayrıntılı bilgiler ve Anayasa Mahkemesi'nin bu tür kararları verebilme yetkisi açısından bkz. YILMAZOĞLU, E.C.: "Yabancıların Sınır Dışı Edilmesinin Anayasa Mahkemesinde Yargısal Denetimi", Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 2015, S. 5, ss. 905-926.

Her ne kadar GKY, Suriye'den yönelen kitlesel akın sürecinde şekillendirilmiş olsa da, nitelik itibarıyla coğrafi kaynağı bakımından ayırım gözetmeksizin tüm kitlesel akın hallerine uygulanabilir bir özellik göstermektedir<sup>140</sup>. Bu bağlamda, Türkiye'nin 1951 Sözleşmesi'ni coğrafi kısıtlama ile uygulamakta olması, GKY'nin kapsamına ileride, kısıtlamaya dâhil olmayan bir ülkeden yönelen kitlesel akın hareketlerinin giremeyeceği sonucunu doğurmamaktadır. Gerek GKY'nin hukuki dayanağını teşkil eden YUKK'un 91. maddesinde, gerek YUKK'un diğer hükümlerinde gerekse de GKY'nin hükümlerinde Yönetmeliğin sadece 1951 Sözleşmesi kapsamına girmeyen ancak yine de korunma ihtiyacı içerisinde bulunan bireylere uygulanabileceği yönünde bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu sebeple, gelen kitlenin içerisinde ileride, 1951 Sözleşmesi'nin şartlarını taşıyabilecek bireylerin de bulunması mümkün olabilecektir. İşte bu nedenle, 1951 Sözleşmesi'ne uyum hususu, geçici korumanın uluslararası koruma ile uyumu açısından önemli bir noktadır. GKY ile düzenlenen geçici koruma rejiminin 1951 Sözleşmesi'ne uyumu hususu, uluslararası korumaya erişim, sığınmacılara yönelik güvencelerden ve haklardan faydalanma açısından değerlendirilebilecektir.

### 1. Uluslararası Korumaya Erişim

GKY ile düzenlenen geçici koruma rejiminin 1951 Sözleşmesi ile uyumu konusunda en sorunlu husus, uluslararası korumaya erişim ile ilgilidir. GKY'nin 16. maddesinde, geçici koruma süresince uluslararası koruma başvurularının işleme alınmayacağı belirtilmiştir. YUKK'un 3(1)(r) hükmü uyarınca, uluslararası koruma; mülteci statüsü, şartlı mülteci statüsü ve ikincil koruma statüsünden oluşmaktadır. Bu bağlamda, GKY'nin 16. maddesi, sadece iç hukuktan kaynağını alan uluslararası koruma statülerine (şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü) değil, 1951 Sözleşmesi ekseninde düzenlenen mülteci statüsüne erişimi de engellemektedir. GKY'nin 16. maddesinden, söz konusu "işleme alınmama" halinin ABGKD'de olduğu gibi belirli bir süre askıya alınma yahut statü belirleme sürecinin olağan usulden farklı bir şekilde uzatılması gibi bir içeriğe sahip olmadığı; GKY'de farklı bir tekniğin benimsenmediği görülmektedir<sup>141</sup>. GKY'nin 11. maddesi uyarınca, uluslararası koruma statülerine erişim, kural olarak ancak geçici korumanın sona ermesinden sonra Bakanlar Kurulu'nun takdirine bağlı mümkün olabilir. Bakanlar Kurulu, toplu olarak uluslararası koruma

<sup>140</sup> Aynı yönde bkz. EKŞİ, s. 71; ELÇİN, s. 32.

<sup>141</sup> Aynı yönde bkz. ELÇİN, s. 39; EKŞİ, s. 85; YILMAZ, s. 137, 198.



statülerine geçişi takdir edebileceği gibi, uluslararası koruma başvurusunda bulunanların başvurularının bireysel anlamda değerlendirilip değerlendirilmeyeceğini de takdir edecektir. Görüldüğü üzere, GKY’de benimsenen teknik, uluslararası koruma statülerine erişimin geçici koruma süresince engellenmesidir. Hatta bu engelleme, geçici koruma sona erdikten sonra dahi, Bakanlar Kurulu’nun takdirine bağlı devam edebilecektir. Bu bağlamda, 1951 Sözleşmesi’nin kapsamına girebilecek bireyler bakımından, uluslararası koruma başvuruları işleme alınmayacağından, anılan süre boyunca Sözleşme’nin hiç uygulanmaması durumu söz konusu olabilecektir. Böyle bir durumun uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülükler uygun gerçekleştirilebilmesi ise ancak Sözleşme’nin derogasyon hükümlerine uygun bir halin varlığı durumunda mümkündür. Ancak bu hususta ne YUKK’da ne GKY’de Sözleşme’nin derogasyon hükmü olan 9. maddesinde yer alan “milli güvenliğe tehdit oluşturan bir halin var olması” şartına gönderme yapılmadığı görülmektedir. Bu bağlamda, Sözleşme eksenindeki mülteci statüsünün de dâhil olduğu uluslararası koruma statülerine başvurunun engellenmesi ve/veya Bakanlar Kurulu’nun takdirine bırakılması, 1951 Sözleşmesi’ne aykırılık taşıyacak şekilde değerlendirilebilecektir.

Buna ek olarak, YUKK’un 14(3). maddesinde, “ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış olanların, silahlı faaliyetlerine kalıcı olarak son verdiklerinin anlaşılması halinde, bireysel uluslararası koruma statü belirlene işlemlerine erişimleri sağlanır” ifadesine yer verilmek suretiyle, anılan yabancıların diğer geçici korunanlardan farklı olarak uluslararası koruma statülerine erişebileceği düzenlenmiştir. EKŞİ, bu düzenlemenin gerekçesini “Suriye ordusundan kaçarak gelen ya da Suriye ordusuna karşı savaşmış olanların Suriye’deki iç savaş bitse bile ileride ülkelerine dönmeleri halinde karşılaşacakları riskler”in oluşturduğunu belirtmektedir<sup>142</sup>. Bu bağlamda, Bakanlar Kurulu’nun sadece savaştığı için risk taşıyan bireyleri uluslararası korumaya erişirme yönünde bir tercih kullandığı, diğer sebeplerle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı haklı nedenlere dayanan zulüm korkusu sahibi olduğu için risk taşıyanları ise ayırttığı sonucuna varılabilecektir. Böylece, kitlesel akının kaynak ülkesinin coğrafi kısıtlamaya girmeyen bir ülke olması durumunda, söz konusu bireyler Sözleşme’nin 1A(2) maddesinde yer alan mülteci statüsünün tanınmasına yönelik şartları taşılar dahi, geçmişte savaşan grupta yer almadıkları için

---

<sup>142</sup> EKŞİ, s. 87.

mülteci statüsüne erişemeyeceklerdir. Aktarılan bu durum, başta [h]erkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir” hükmüyle eşitlik ilkesini düzenleyen Anayasa’nın 10. maddesi olmak üzere, Anayasa’nın 90. maddesi ekseninde kanun hükmünde bulunan BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi’nin<sup>143</sup> 26. maddesinde düzenlenen “[h]erkes yasalar önünde eşittir ve hiçbir ayırım gözetilmeksizin yasalarca eşit derecede korunur. Bu bakımdan, yasalar her türlü ayırımı yasaklayacak ve ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal ya da başka fikir, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet, doğum veya diğer statüler gibi, her bağlamda ayrımcılığa karşı eşit ve etkili korumayı temin edecektir” hükmüne de aykırılık teşkil edebilecektir<sup>144</sup>. Hatta geniş bir yorumla, anılan durumun, 1951 Sözleşmesi’nin ayrımcılık yasağını düzenleyen 3. maddesi bakımından da aykırılık doğurabileceği iddia edilebilecektir<sup>145</sup>.

## 2. Sığınmacılara Yönelik Güvencelerden ve Haklardan Faydalanma

GKY kapsamında geçici korumadan faydalanan bireyler, uluslararası koruma başvurusunda bulunamadıklarından, ABGKD’de öngörüldüğü gibi, söz konusu başvuru dolayısıyla sahip olacakları sığınmacı (başvuran) statüsüne yönelik haklardan veya güvencelerden de faydalanamamaktadırlar. Bir başka deyişle, HATHAWAY’in sınıflandırması ekseninde bu bireylerin, sığınma ülkesinde “yasal olarak bulunma” ve “yasal olarak kalma”ya bağlı

<sup>143</sup> Sözleşme’nin onaylanması, 4868 sayılı, 04.06.2003 tarihli Kanun ile uygun bulunmuş ve 25142 sayılı 18.06.2003 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

<sup>144</sup> Söz konusu aykırılık elbette sadece mülteci statüsüne erişim açısından değil, coğrafi kısıtlama kapsamında kalan bireyler bakımından YUKK ile düzenlenmiş bulunan ve YUKK’da erişim bakımından geçici korunanlara herhangi bir kısıtlama öngörülmemiş olan şartlı mülteci statüsü ve ikincil koruma statülerine erişim açısından da söz konusu olabilecektir.

<sup>145</sup> 1951 Sözleşmesi’nin 3. maddesi uyarınca, taraf devletler, Sözleşme hükümlerini mültecilere, ırk, din veya menşe ülkeleri bakımından ayırım yapmadan uygulayacaklardır. 1951 Sözleşmesi’nin bir insan hakları sözleşmesi olarak nitelendirilmesi, Sözleşme’nin, ayrımcılık yasağının uygulanması noktasında diğer insan hakları sözleşmeleri ile doğal bir etkileşim içerisine girmesini kaçınılmaz hâle getirmektedir: Bu sebeple hem 1951 Sözleşmesi’nde hem diğer insan hakları sözleşmelerinde yer alan hakların kullanılması açısından ayrımcılık yasağı uygulanırken, yasağın kapsamının geniş tutulması önem arz etmektedir. Sözleşme’de sayılan ayrımcılığa neden olan hâllerin sadece ırk, din veya menşe ülkelerine ilişkin olması, yasağın uygulama alanının bu çerçeveye hapsedilmesi anlamına gelmemelidir: HATHAWAY, Rights of Refugees s. 257. Alıntılanan bilgiler için bkz. ÖZTÜRK, Mülteci, s. 113.

haklardan faydalanacaklarına dair bir güvence yer almamaktadır. Yukarıda incelenen uluslararası korumaya erişim hususu bir yana bırakıldığında, söz konusu durumun tek başına Sözleşme'ye aykırılık teşkil etmeyeceği belirtilebilir. Ancak Sözleşme ile uyum açısından geçici korunanların, HATHAWAY'ın sınıflandırılması dâhilinde, “fiziksel olarak sığınma ülkesinde bulunmaya” yönelik hak ve güvencelerden mutlaka faydalanmaları gerektiği sonucuna varıldığında, bu yönde bir değerlendirme yapılması gerekecektir.

GKY ekseninde, fiziksel anlamda bulunmaya bağlanan şartlardan; geri gönderme yasağı, eğitim hizmetlerine erişim, kimlik belgesi temin edilmesi açıkça düzenlenmiştir. Bunların dışında kalan ancak aynı sınıflandırmaya giren haklardan; mahkemelere erişim, taşınır ve taşınmaz mal edinme, resim ve harçlar, vesika usulü, din özgürlüğüne ilişkin hususlarda ise gerek Türk yabancılar hukukunda eşitlik sisteminin benimsenmemesi gerek bu bireylerin açıkça genel olarak yabancılara uygulanan muameleden ayrı tutulmamaları sebebiyle, Sözleşme ile uyumlu bir görünümün varlığından söz edilebilecektir.

Bununla birlikte; bu kategoriye dâhil haklardan ayrımcılık yapılmaması hususu, yukarıda aktardığımız çerçevede sorunlu görülmektedir. Kişisel statü bakımından ise, 5718 sayılı Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanun'un (MÖHUK)<sup>146</sup> YUKK'un yürürlüğe girmesinden sonra revize edilmemesinden kaynaklanan bir sorun ihtiva ettiği anlaşılmaktadır. Esasen MÖHUK'un vatandaşlık esasına göre yetkili hukuk başlığını taşıyan 4. maddesi ile, 1951 Sözleşmesi'nin şahsi statüye yönelik 12. maddesi uyumlu bir görüntü arz etmektedir. MÖHUK'un 4. maddesinde “*vatansızlar ve mülteciler hakkında yerleşim yeri, bulunmadığı hallerde mutad mesken, o da yok ise dava tarihinde bulunduğu ülke hukuku*”nun uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Ancak görüleceği üzere, ilgili hükümde sadece “mülteci” ifadesine yer verilmiş ancak “şartlı mülteci”, “ikincil koruma statüsü” ve konumuz bakımından önem taşıyan “geçici korunanlar”a yönelik bir ekleme yapılmamıştır. Bu bağlamda, ilgili hükümde yer alan “mülteci” ifadesinin geniş yorumlanarak zorunlu göçe tabi kılınmış ve korunma ihtiyacı içerisinde bulunan tüm bireyleri kapsayacak şekilde yorumlanması makul kabul edilebilecektir. Ancak, elbette “mülteci” ifadesinin bir statüyü niteleyecek şekilde anlaşılması halinde, diğer statüler kapsam dışı kalabilecektir. Bu sebeple, ilgili hükmün yeniden gözden geçirilerek, geçici

---

<sup>146</sup> RG. 12.12.2007/26728.

korunanlar ve uluslararası koruma statülerinin tümünü (uluslararası koruma statüleri başvuranları da dâhil olmak üzere) kapsayacak şekilde düzenlenmesinde fayda bulunduğu kanısındayız.

Fiziksel anlamda sığınma ülkesinde bulunmaya bağlanan ve 1951 Sözleşmesi ile uyum açısından önem arz eden bir diğer güvence ise, Sözleşme'nin 31. maddesinde düzenlenen, yasa dışı girişten ötürü ceza verilmemesi ve hareketlerin gerekli olan haller dışında kısıtlanmamasıdır. Bu hususta GKY'nin 5. maddesinde, "Yönetmelik kapsamındaki yabancıların Türkiye'ye giriş yaparken yetkili birimler tarafından tespit edilmeleri veya makul bir süre içinde kendiliğinden yetkili birimlere kayıt yaptırmak üzere başvurmaları halinde, Türkiye'ye yasa dışı girişleri veya Türkiye'de yasa dışı bulunuşlarından dolayı idari para cezası uygulanmaz" hükmüne yer verilmiştir. Belirtmek gerekir ki, 1951 Sözleşmesi'nin 31. maddesinde yer alan "ceza" ifadesi, sadece idari para cezasını değil, her türlü cezayı kapsayacak şekilde yorumlanmaktadır<sup>147</sup>. Bu nedenle ilgili hükümde sadece idari para cezası değil genel olarak ceza ifadesinin kullanılması, kanımızca Sözleşme ile uyum açısından daha isabetli olabilirdi. İkinci olarak, Sözleşme'nin 31. maddesinin "mültecilerin gerekli olan haller dışında hareketlerinin kısıtlanmamasına" yönelik ifadesinin geçici koruma açısından yeterince dikkate alınmadığı anlaşılmaktadır. Sözleşme'nin ilgili maddesi, sığınmacının ülke güvenliği ve kamu düzeni için potansiyel bir risk oluşturma hâlinin değerlendirilebilmesi amacıyla<sup>148</sup> belirli şartlar ekseninde

<sup>147</sup> **GOODWIN-GILL, G.S.:** Art. 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-Penaliation, Detention and Protection, (Art. 31), A Paper Prepared at the Request of the Department of Internaitonal Protection for the UNHCR Global Consultations, 2001, para.29, <<http://www.unhcr.org/3bcfd164.pdf>> (E.T.: 10.01.2017).

<sup>148</sup> Sözleşme'nin hazırlık çalışmalarında, özellikle İsveç ve Yunanistan temsilcileri, ülkede yasal olarak bulunmayan mültecilerin ülke güvenliğine tehdit oluşturmadıkları yönünde devletlerin tatmin olmasının önemli bir husus olduğunu belirtmişlerdir. Fransız temsilcisi ise ülkede yasal olarak bulunmayan mülteciler hakkında bilgi edinebilmesi için bu bireylerin birkaç günlüğüne gözetim altında bulundurulmasının gerekliliği üzerinde durmuştur. Birleşik Krallık temsilcisi ise 31(2). maddenin mültecinin ülkeye giriş koşullarının incelenebilmesi için bireyin gözetim altına alınması gerektiğine cevaz verebilecek şekilde anlaşılacağını vurgulamıştır. Tüm bu görüşler neticesinde, Hazırlık Çalışmalarının yürütüldüğü Konferansın Başkanı tarafından, "her devletin sınırlarından yasa dışı yollarla giren mültecinin durumunu araştırmak ve bu bireyin ülkeye giriş için gereken koşulları sağlayıp sağlamadığını değerlendirmek hususunda tam bir yetkiye sahip olduğu" belirtilmiştir: Statements of Mr. Petren of Sweden and of Mr. Philon of Greece, UN Doc. A/CONF.2/Sr.14, July 10 1951, Statement of Mr. Rochefort of France,; Statement of Mr. Hoare of the United Kingdom UN Doc. A/CONF.2/SR.35, July 25,

bu bireylerin gözetim altında bulundurulmasına cevaz verecek şekilde yorumlanabilmektedir<sup>149</sup>. Bununla birlikte, BMMYK Yürütme Kurulu'nun 44 sayılı Kararı<sup>150</sup> ise Sözleşme'nin 31(2). maddesinde cevaz verildiği kabul edilen gözetim altına alma hâlinin hangi durumlarda gerçekleştirilebileceği hususuna ışık tutmaktadır<sup>151</sup>. Karar uyarınca, gözetim altına alınanın “*sadece kanunla belirlenen bir temele dayanarak; mülteci statüsünün tanınması yönündeki talebin dayandığı unsurların belirlenmesi amacıyla; mültecilerin/sığınmacıların seyahat ve/veya kimlik belgelerini yok ederek ya da sahte belgeler kullanarak devlet yetkililerini yanlış yönlendirmeye çalıştıkları durumlarda ve ulusal güvenliğin veya kamu düzeninin korunması amacıyla istisnai olarak gerçekleştirilebilmesi mümkündür.*” Aynı kararda ayrıca mülteci statüsünün belirlenmesine yönelik işlemlerin âdil ve hızlı bir şekilde yürütülmesi ve gözetim altına alma süresinin gereksiz veya keyfi bir şekilde uzatılmaması gerektiği de vurgulanmıştır. Tüm bu aktarılan hususların ışığında GKY ekseninde yürütülen geçici koruma rejimi incelendiğinde, Yönetmeliğin, 8(3)<sup>152</sup>, ve 35(3)<sup>153</sup>. maddelerinde, dayanağını kanundan almayan, süre ve usule ilişkin herhangi bir ayrıntı içermeyen ve keyfi uygulamaya kaynak teşkil edebilme riski taşıyan özgürlüğün kısıtlanması hallerinin düzenlendiği anlaşılmaktadır. YUKK çerçevesinde, yabancıların özgürlüğünün kısıtlanması ancak bu kişi hakkında idari gözetim kararı alınması ile mümkündür. YUKK'un 57 ve 68. maddeleri uyarınca,

---

1951.; Statement of the President Mr. Larsen of Denmark, A/CONF.2/Sr.14, July 10 1951 naklen **HATHAWAY**, s. 421.

<sup>149</sup> Bkz. **GOODWIN-GILL**, Art. 31, s. 219, para. 10 ve 233, para. 11.

<sup>150</sup> BMMYK Yürütme Kurulu Kararı, S. 44 (XXXVII), 1986.

<sup>151</sup> Karara ilişkin açıklamalar için bkz. **HATHAWAY**, s. 424; ayrıca bkz. **UNHCR**: Global Consultations on International Protection: Summary Conclusions on Article 31 of the 1951 Convention – Revised, Geneva Expert Roundtable 8-9 November 2001 (UNHCR Global Consultations Summary Conclusions: Article 31 of the 1951 Convention), para. 3, <<http://www.unhcr.org/419c783f4.pdf>> (E.T.: 12.01.2017); **UNHCR**: Global Consultations on International Protection/Third Track: Reception of Asylum-Seekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems, 4 September 2001, EC/GC/01/17 (UNHCR Global Consultations: Reception of Asylum-Seekers), <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bfa81864.html>> (E.T.: 12.01.2017).

<sup>152</sup> Yönetmeliğin ilgili hükmü uyarınca, geçici koruma kapsamına alınmayacak olanlar, ülkelerine dönüşleri sağlanıncaya kadar, insani nedenlerle mevcut geçici barınma merkezlerinin özel bir bölümünde veya ayrı geçici barınma merkezinde ya da valiliklerce belirlenen yerlerde, Kanunda belirtilen idari gözetim kararı alınmaksızın da barındırılabilir.

<sup>153</sup> Yönetmeliğin ilgili hükmü uyarınca, kendilerine uyarı yapıldığı halde yükümlülüklerine uymayanlardan geçici barınma merkezi dışında bulunanların, geçici barınma merkezi dışında kalmaları süreli veya süresiz olarak sınırlandırılabilir.

idari gözetim kararı alınabilmesi için sırasıyla ya kişi hakkında bir sınır dışı kararı alınmış olması ve ilgili hükümde belirtilen şartların taşınması (YUKK md. 57), ya da kişinin uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olması ve 68. maddede yer alan şartları taşıması gerekmektedir. GKY’de düzenlenen özgürlüğün kısıtlanması halleri ise, ne 57. ne 68. maddenin kapsamında yer alacak şekilde düzenlenmiştir<sup>154</sup>.

Son olarak, GKY’nin 35. maddesinde, yükümlülüklerini kısmen veya tamamen ya da istenilen sürede yerine getirmeyenlerin uyarılara uymamaları durumunda, eğitim ve acil sağlık hizmetleri hariç, diğer haklardan faydalanmalarında tamamen veya kısmen kısıtlamaya gidilebileceği düzenlenmiştir. GKY’nin bu maddesi, temel hak ve özgürlükleri orantısız ve öngörülemez biçimde sınırlandırmaya hatta bu hakların özüne dokunabilmeye yol açma riskine sahip bulunmaktadır. Bu çerçevede, 1951 Sözleşmesi ekseninde “fiziksel olarak sığınma ülkesinde bulunmaya” yönelik hakların da keyfi bir şekilde sınırlandırılması Sözleşme’ye aykırılık teşkil edebilecektir. Belirtmek gerekir ki, bu yöndeki bir düzenlemenin, yabancıların temel hak ve özgürlüklerinin milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlandırılabilmesini öngören Anayasa’nın 16. maddesine uygunluğu hususunda da kaçınılmaz olarak tereddüt doğmaktadır.

### C. Uzun Süreli Mültecilik Hali Riski Açısından

GKY eksenindeki geçici koruma uygulamasının, uluslararası koruma statülerine erişime dahi imkân vermediği ve geçici korumanın üst süre sınırının belirlenme zorunluluğu getirmediği göz önünde bulundurulduğunda, uzun süreli mültecilik halinin doğmasının kaçınılmaz olduğu anlaşılmaktadır. Nitekim 2011 yılında Suriye’den yönelen akının 5 yıldan uzun bir süre boyunca geçici koruma altında tutulduğu göz önüne alındığında, bu durumun gerçekleştiği sonucuna da varılabilecektir. Bu bağlamda, BMMYK’nın GKR’de belirttiği tavsiyenin aksine, geçici korumanın uluslararası koruma statülerine alternatif olarak uygulanma riski de ortaya çıkmış bulunmaktadır. Elbette bu noktada, etkin bir uluslararası koruma sorumluluğu paylaşımı sisteminin gerçekleştirilmemesi, bunun yerine özellikle AB’nin sorumluluğu Türkiye’ye aktarma çabalarının yoğunlaşmasının da etkili olduğu iddia edilebilecektir. Bu hususta, geçici

---

<sup>154</sup> Söz konusu özgürlüğün kısıtlanması halleri, 1951 Sözleşmesi’ne uyumsuzluk göstermesinin yanında, yabancıların temel hak ve özgürlüklerinin milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla düzenlenmesini şart koşan Anayasa’nın 16. maddesi ile de uyumsuz görünmektedir.

koruma altındaki bireylerin, toplu olarak uygun bir uluslararası koruma statüsüne geçirilerek haklarının kademeli bir şekilde artırılması ve bu bireylerin yerel entegrasyon politikalarının geliştirilmesi suretiyle entegrasyonlarının sağlanması önerilebilecektir.

## SONUÇ

Geçici koruma uygulamalarının, özellikle Avrupa deneyimi ekseninde, 1951 Sözleşmesi'nin uygulanmasından imtina edilmesi yönündeki tercihin bir sonucu olarak ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Bu dönemde, geri gönderme yasağının etkin şekilde uygulanabilmesi için geçici korumanın BMMYK tarafından da desteklendiği anlaşılmaktadır. Bu dönemde ayrıca 1951 Sözleşmesi yerine geçici koruma uygulamalarının tercih edilmesinin önemli bir sebebi de, uluslararası sorumluluk paylaşımının gerçekleştirilmesi konusundaki sıkıntılar olmuştur. Bununla birlikte, ABGKD'nin düzenlenmesi ile nispeten uluslararası koruma rejimi ile uyumlu bir geçici koruma sistemi AB çerçevesinde şekillendirilmiş ancak henüz işletilmemiştir.

Geçici koruma rejimi, uluslararası koruma ile yakından ilişkilidir. Nitekim geçici koruma, uluslararası korumaya erişmede bir araç olma niteliğine sahiptir. Bununla birlikte, geçici koruma uygulamasının söz konusu olması, uluslararası koruma rejiminin göz ardı edilmesi, özellikle de 1951 Sözleşmesi'nden kaynaklanan sorumlulukların bertaraf edilmesi anlamını taşımamalıdır. Kitleli akının yoğunluğu sebebi ile bireysel statü belirleme işlemlerinin gerçekleştirilememesi durumunda, Sözleşme'nin hiçbir şekilde uygulanamaması için, derogasyon şartlarının gerçekleşmesi gerekmektedir. Derogasyon şartlarının gerçekleşmemesi durumunda ise, Sözleşme ekseninde bireysel statü belirleme işlemlerinin belirli bir süre askıya alınarak, olağan statü belirleme süresinin uzatılması, bu süre içerisinde bireylere geçici korumanın sağlanması söz konusu olabilecektir. Ancak bu noktada, Sözleşme'nin bildirici niteliği gereği, uluslararası koruma ihtiyacı içerisindeki bireylerin, en azından Sözleşme'nin "fiziksel olarak ülkede bulunmaya" yönelik haklarından faydalandırılmaları önem arz etmektedir. Geçici korumanın uzun süreli mültecilik haline sebebiyet vermemesi için ise, üst süre sınırının düzenlenmesi ve bu sürenin bitiminde, bireylerin kalıcı çözümlere erişebilecekleri statülere kademeli bir şekilde geçirilmeleri, uluslararası koruma rejimi ile uyum bakımından önem taşımaktadır. Bu bağlamda, ABGKD'nin nispeten olumlu bir örnek teşkil ettiği belirtilebilir.

Türk hukukundaki geçici koruma uygulamasının ise, ABGKD'den önce Avrupa'daki geçici koruma uygulamaları ile benzeştiği iddia edilebilecektir. Zira, GKY eksenindeki geçici koruma rejimi, tıpkı 90'lı yıllardaki Avrupa örneğinde olduğu gibi oldukça esnek, uluslararası korumaya erişime imkân tanımayan ve uzun süreli mültecilik hali riskine açık bir görünüm sergilemektedir. Bununla birlikte, yine ABGKD öncesi Avrupa deneyimine benzer şekilde, GKY ekseninde uygulanan geçici koruma rejiminin bu özellikleri taşımasının önemli bir sebebi olarak sorumluluk paylaşımı konusunda uluslararası toplumun yeterince çaba sarf etmemesi gösterilebilecektir.

#### KAYNAKÇA

- ALBERT, M.:** “Governance and *Prima Facie* Refugee Status Determination: Clarifying The Boundaries of Temporary Protection, Group Determination and Mass-Influx”, *Refugee Survey Quarterly*, 2010, Vol. 29, S.1, s. 61-91.
- ALLAIN, J.:** “The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement”, *International Journal of Refugee Law*, 2001, vol. 13, S. 4, s. 533-558.
- ARENAS, N.:** “The Concept of Mass Influx of Displaced Persons in the European Directive Establishing the Temporary Protection System”, *European Journal of Migration and Law*, 2005, vol. 7, ss. 435-450.
- BARUTCISKI, M./SHURKE, A.:** “Lessons from the Kosova refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden Sharing”, içinde *Global Changes in Asylum Regimes* (ed. Daniele Joly), Hampshire, NY 2002, ss. 79-104.
- BATCHELOR, C.A.:** “Stateless Persons: Some Gaps in International Protection”, *International Journal of Refugee Law*, 1995, vol. 7, s. 232–259.
- BAYRAKTAROĞLU ÖZÇELİK, G.:** “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hükümleri Uyarınca Yabancıların Türkiye'den Sınır Dışı Edilmesi”, *TBB Dergisi*, 2013, S. 108, Ss. 211-258.
- BHUIYAN, J.H.:** “Refugee Status Determination: Analysis and Application”, içinde *An Introduction to International Refugee Law* (eds. Islam, R./Bhuiyan, J.H.) Leiden The Netherlands 2013, s. 37-72.
- Bkz. **UN GENERAL ASSEMBLY:** Note on International Protection, (A/AC.96/830), 07.09.1994, paras. 26-29, <<http://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html>> (E.T.: 12.01.2017).



- BOED, R.:** “The State of the Right of Asylum in International Law”, *Duke Journal of Comparative and International Law*, 1994-1995, vol. 5, ss.1-33.
- COLEMAN, N.:** “Non-Refoulement Revised - Renewed Review of the Status of the Principle of Non-Refoulement as Customary International Law”, *European Journal of Migration and Law*, 2003, vol. 5, ss. 23-68.
- COLES, G.J.L.:** “Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees”, *Australian Year Book of International Law*, 1978-1980, vol. 8, ss. 191-194.
- ÇÖRTOĞLU, S./KAVŞAT, F.C.:** “Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Koruma Kararının Kapsamı, Alınması ve Sona Ermesi”, *Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2015, vol.1, S.1, ss. 329-366;
- DUFFY, A.:** “Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law”, *International Journal of Refugee Law*, 2008, vol. 20, S. 3, ss. 373-390.
- DURIEUX, J-F.:** “Temporary Protection: Hovering at the Edges of Refugee Law”, içinde *Netherlands Yearbook of International Law* (eds. Ambrus, M./Wessel, R.A.) 2014, ss. 221-253.
- EDWARDS, A.:** “Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention”, *Melbourne Journal of International Law*, 2012, vol. 13, S. 1, s. 595-635.
- EKŞİ, N.:** “Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi”, *İstanbul Barosu Dergisi*, 2014, vol. 88, S. 6, ss. 65-89.
- ELÇİN, D.:** “Türkiye’de Bulunan Suriyelilere Uygulanan Geçici Koruma Statüsü 2011/55 Sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği Arasındaki Benzerlik ve Farklılıklar”, *TBB Dergisi*, 2016, S. 124, ss. 9-80;
- EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES (ECRE):** Position on Sharing the Responsibility: Protecting Refugees and Displaced Persons in the Context of Large Scale Arrivals, March 1996, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/403a40744.html> (21.08.2015);
- FARMER, A.:** “Non-Refoulement and Jus Cogens: Limiting Anti-Terror Measures that Threaten Refugee Protection”, 2008, <[http://works.bepress.com/alice\\_farmer/1](http://works.bepress.com/alice_farmer/1)> (E.T.: 12.12.2017).

- FITZPATRICK, J.:** “Flight From Asylum: Trends Toward Temporary “Refuge” and Local Responses to Forced Migrations, Virginia Journal of International Law, 1994, vol. 35, S.3, ss.1-70
- FORTIN, A.:** “The Meaning of ‹Protection› in the Refugee Definition”, International Journal of Refugee Law, 2001, vol. 12, S. 4, ss. 548-576.
- FRANZ, B.:** Uprooted and Unwanted: Bosnian Refugees in Austria and the United States, College Station 2005.
- GOODWIN-GILL, G.S.:** “Non-Refoulement and the New Asylum Seekers”, (Non-Refoulement), Virginia Journal of International Law, 1985-1986, vol. 26, ss. 897-918.
- GOODWIN-GILL, G.S.:** “The International Law of Refugee Protection”, içinde The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies (eds. Fiddian-Qasmiyeh, E., et. al), Oxford 2014.
- GOODWIN-GILL, G.S.:** Art. 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-Penialiation, Detention and Protection, (Art. 31), A Paper Prepared at the Request of the Department of Internaitonal Protection for the UNHCR Global Consultations, 2001, <<http://www.unhcr.org/3bcfdf164.pdf>> (E.T.: 10.01.2017).
- GORLICK, B.:** “The Convention and the Committee Against Torture: A Complementary Protection Regime for Refugees, International Journal of Refugee Law, 1999, vol. 11, S.3, ss. 479-495.
- GÖRENDAĞ, V.:** 676 Sayılı KHK ile Mülteci Hukukunun Temel İlkeleri Askıya Alınıyor, Uluslararası Af Örgütü/Blog 2016, <<https://www.amnesty.org.tr/icerik/116/2011/676-sayili-khk-ile-multeci-hukukunun-temel-ilkeleri-askiya-aliniyor>> (E.T.: 12.01.2017).
- HARVEY, C.:** Seeking Asylum in the UK Problems and Prospects, Hampshire 2000..
- HATHAWAY, J.C./FOSTER, M.:**The Law of Refugee Status, Cambridge 2014.
- HATHAWAY, J.C.:** The Rights of Refugees under International Law, Cambridge 2005.
- HYNDMAN, P.:** “Asylum and Non-Refoulement-Are These Obligations Owed to Refugees Under International Law?”, Philippine Law Journal, 1982, vol. 57, ss. 43-77.

- İÇDUYGU, A./AKSEL, D.B.:** “Turkish Migration Policies, A Critical Historical Retrospective”, *Perceptions*, 2013, vol. XVIII, S.3, ss. 167-190.
- İÇDUYGU, A./ERDER, S./GENÇKAYA, Ö.F.:** Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere MireKoç Proje Raporları 1/2014, İstanbul 2014.
- JACOBSEN, K.:** “Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes”, *International Migration Review*, Autumn 1996, vol. 30, S. 3, ss. 655-678.
- JOLY, D.:** “Temporary Protection and the Bosnian Crisis: A Cornerstone of the New European Regime”, içinde *Global Changes in Asylum Regimes* (ed. Daniele Joly) Hampshire, NY 2002, ss. 48-78.
- KÄLIN, W.:** “Flight in times of war”, *Revue Internationale de la Croix-Rouge/International Review of the Red Cross*, 2001, vol. 83, S. 843, ss. 629-650.
- KERBER, K.:** “The Temporary Protection Directive”, *European Journal of Migration and Law*, 2002, vol. 4, ss. 193-214.
- KİRİŞÇİ, K.:** Misafirliğin Ötesine Geçerken: Türkiye'nin “Suriyeli Mülteciler” Sınavı, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu & Brookings S Enstitüsü, Ankara 2014.
- KJAERUM, M.:** “Temporary Protection in Europe in the 1990s”, *International Journal of Refugee Law*, 1994, vol. 6, ss. 444-456.
- LAUTERPACHT, E./ BETHLEHEM, D.:** “The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion” İçinde *Refugee Protection in International Law UNHCR's Global Consultations on International Protection* (eds. Erica Feller, Volker Türk, ve Frances Nicholson), Cambridge 2005, s. 87-179.
- LAVENEX, S.:** *The Europeanisation of Refugee Policies Between human rights and internal security*, Hampshire 2002.
- MANDAL, R.:** *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”)*, Legal and Protection Policy Research Series UNHCR 2005, <<http://www.unhcr.org/protect>> (E.T.: 12.01.2017).

- MANSOURI, F./LEACH, M./NETHERY, A.:** “Temporary Protection and the refugee Convention in Australia, Denmark and Germany”, *Refuge: Canada’s periodical on refugees*, 2010, vol. 26, S. 1, ss. 135-147.
- MCADAM, J.:** *Complementary Protection and Beyond: How States Deal with Human Rights Protection*, Sydney Law School Legal Studies Research Paper 2006, <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=879825](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=879825)> (E.T.: 15.01.2017).
- MCADAM, J.:** *Complementary Protection in International Refugee Law, (Complementary Protection)*, Oxford 2007.
- MORGENSTERN, F.:** “The Right of Asylum”, (*Right of Asylum*), *British Yearbook of International Law*, 1949, vol. 26, ss. 327-357.
- MÜLTECİ-DER:** *Mültecilerin Türkiye’deki Durumlarına Dair Gözlemler*, 2016, <<http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/10/MULTECILERIN-TURKIYE-DEKI-DURUMLARINA-DAIR-GOZLEMLER-NISAN-2016.pdf>> (E.T.: 10.01.2017).
- NOLL, G.:** ”Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field”, *Journal of Refugee Studies*, 2003, C. 16, S. 3, ss. 236-252.
- NOLL, G.:** *Negotiating Asylum, The Eu Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, The Hague 2000.
- ÖZTÜRK, N.Ö.:** “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nda Yer Alan Sığınma Hakkının Tahlili”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2012, vol. 3, S.2, ss. 187-229.
- ÖZTÜRK, N.Ö.:** *Mültecinin Hukukî Statüsünün Belirlenmesi*, Ankara 2015.
- PARKER, K./NEYLON, L.B.:** “Jus Cogens: Compelling the Law of Human Rights”, *Hastings International and Comparative Law Review*, 1988-1989, vol. 12, ss. 411-464.
- PERLUSS, D./HARTMAN, J.F.:** “Temporary Refuge: Emergence of Customary Norm”, *Virginia Journal of International Law*, 1986, vol. 26, S.3, ss. 551-626.
- RUTINWA, B.:** *Prima Facie Status and Refugee Protection*, UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper No. 69, Geneva 2002.

- SOPF, D.:** “Temporary Protection in Europe After 1990: The ‘Right to Remain’ of Genuine Convention Refugees, *Journal of Law&Policy*, 2001, vol. 6, ss. 109-156;
- SUHRKE, A.:** “Burden-Sharing During Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action”, *Journal of Refugee Studies*, 1998, C. 11, S. 4, ss. 399-403;
- TALLY, K. A./YONATAN, B.:** “Responsibility Sharing and the Rights of Refugees: The Case of Israel”, *George Washington International Law Review*, 2009, C. 41, S.3, ss. 619-649.
- TESSENYI, G.:** “Massive Refugee Flows and Europe’s Temporary Protection”, içinde *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary* (eds. Peers, S./Rogers, N.), Leiden 2006, ss. 487-504;
- THIELEMAN, E. R.:** *Burden Sharing: The International Politics of Refugee Protection*, The Centre for Comparative Immigration Studies Working Paper, No. 134, San Diego 2006 (Paper prepared for the Conference “Immigration Policy after 9/11: US and European Perspectives”, University of Texas Austin, 2-3 March 2006);
- ULUSLARARASI AF ÖRGÜTÜ,**  
<<https://amnesty.org.tr/icerik/2/1825/turkiye-suriyeli-multecilerin-toplu-sekilde-yasadisi-geri-gonderilmeleri-ab-turkiye-anlasmasindaki-olumcul-kusurlari-aciga-cikariyor>> (E.T.: 10.01.2017);
- ULUSLARARASI AF ÖRGÜTÜ:** *Güvenli Olmayan Sığınak, Türkiye’de Sığınmacılar ve Mülteciler Etkili Korumaya Erişemiyor*, 2016, <<http://amnesty.org.tr/uploads/Docs/2016-turkce67.pdf>> (E.T.: 10.01.2017);
- UNHCR:** *Report of the International Meeting on Humanitarian Aid to Victims of the Conflict in the Former Yugoslavia*, 10.08.1992, HCR/IMFY/1992/4, <<http://www.refworld.org/docid/3ae68f3c.html>> (E.T.: 10.01.2017).
- UNHCR:** “Summary Conclusions on Temporary Protection” (Summary Conclusions), UNHCR Roundtable on Temporary Protection International Institution of Humanitarian Law, *International Journal of Refugee Law*, 2013, vol. 25, S. 1, ss. 178-179.
- UNHCR:** *Global Consultations on International Protection/Third Track: Reception of Asylum-Seekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, 4 September 2001,

EC/GC/01/17 (UNHCR Global Consultations: Reception of Asylum-Seekers), <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bfa81864.html>> (E.T.: 12.01.2017).

**UNHCR:** Global Consultations on International Protection: Summary Conclusions on Article 31 of the 1951 Convention – Revised, Geneva Expert Roundtable 8-9 November 2001 (UNHCR Global Consultations Summary Conclusions: Article 31 of the 1951 Convention), <<http://www.unhcr.org/419c783f4.pdf>> (E.T.: 12.01.2017);

**UNHCR:** Global Report 1999 Kosovo Emergency, <<http://www.unhcr.org/3e2d4d5f7.pdf>> (E.T.: 25.01.2017);

**UNHCR:** Guidelines on Temporary Protection and Stay Arrangements, (Guidelines), 2014 <[www.unhcr.org/5304b71c9.pdf](http://www.unhcr.org/5304b71c9.pdf)> (E.T.: 10.01.2017).

**UNHCR:** Roundtable on Temporary Protection 19-20 July 2012, Discussion Paper, (Roundtable), <<http://www.unhcr.org/protection/expert/506d85849/discussion-paper-temporary-protection-roundtable-temporary-protection.html>> (E.T.: 10.01.2017).

**UNHCR:** Syria Regional Refugee Response, 2017 <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>> (E.T.: 05.02.2017).

**UNHCR:** Updated UNHCR Guidelines for the Humanitarian Evacuation Programme of Kosovar Refugees in the Former Yugoslav Republic of Macedonia, 11.05.1999, <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b31b7b.html>> (E.T.: 21.01.2017).

**UZUN, E.:** “Geri Göndermeme (Non-Refoulement) İlkesinin Uluslararası Hukuktaki Konumu Üzerine bir Değerlendirme”, Uluslararası Hukuk ve Politika, 2012, vol. 8, S.30, ss.25-58.

**WILLIAMS, G.L.:** “The Correlation of Allegiance and Protection”, The Cambridge Law Journal, 1948, vol. 10, S. 1, ss. 54-76.

**YILMAZ, S.:** Kitleli Akın (Sığınma) Durumunda Geçici Koruma Rejimi ve Asgari Muamele Standardı, Ankara 2016.

**YILMAZOĞLU, E.C.:** “Yabancıların Sınır Dışı Edilmesinin Anayasa Mahkemesinde Yargısal Denetimi”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, 2015, S. 5, ss. 905-926.

**YOUNG, K.:** “UNHCR and ICRC in the former Yugoslavia: Bosnia-Herzegovina”, *Revue Internationale de la Croix-Rouge/International Review of Red Cross*, September 2001, vol. 83, S. 843, ss. 781-805.

