

**TÜRKİYE’DE GEÇİCİ KORUMA REJİMİNİN ULUSLARARASI
ÖLÇÜTLER ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRMESİ**
*AN ASSESSMENT OF TURKISH TEMPORARY PROTECTION REGIME
IN THE FRAME OF INTERNATIONAL STANDARDS*

Dr. Öğr. Üyesi Dikran M. ZENGİNKUZUCU*

ÖZET

II. Dünya Savaşı sonrası süreç mültecilerin uluslararası korumaya kavuşması ve uluslararası mülteciler hukukunun oluşmasına şahitlik etmiştir. Ancak mültecilerin uluslararası alanda korunması gerek kapsamının siyasi ve kişisel olması gerekse de coğrafi sınırlamalar nedeniyle özellikle 1960’lar sonrası görülen insanlık krizlerinin ve karmaşık politik çalkantıların yol açtığı kitlesel akınlara uygun bir cevap üretememiştir. Bu bağlamda, kitlesel sığınmacı akınlara karşı ev sahibi ülkeler geçici koruma önlemlerini uygulamaya koymuşturlar. Ancak geçici korumanın uluslararası bir tanımının ve kabul görmüş ölçütlerinin olmaması her ülkenin kendi uygulamalarını hayata geçirmesi sonucunu doğurmuştur. Buna koşut olarak, birçok uluslararası örgüt tarafından uluslararası alanda geçici koruma uygulamaları için asgari küresel ölçütler geliştirme çabaları ortaya konmuştur. Bunların başlıcaları Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği’nin Kılavuzu ve Avrupa Birliği Konseyi Yönergesi’dir. Türkiye’de bugün 3,5 milyondan faz-

ABSTRACT

The post-World War II era has witnessed the refugees entitled to international protection and the foundation of international refugee law. However, its political and personal extension as well as geographical limitations refrained the international refugee protection mechanism to provide an available response to mass influx due to humanitarian crises and complex political turmoils observed especially after 1960’s. In this respect, host states put temporary protection measures into effect in the cases of influxes of mass asylum seekers. On the other hand, absence of an internationally adopted definition and recognized standards of temporary protection resulted with the individual applications of each states. In this context, some efforts for developing global minimum standards of temporary protection regimes has been encouraged by several international organizations. The Guideline of United Nations High Commissioner for Refugees and the Directive of European Union Council may be cited among the main instruments of standards. Today, more than 3.5 million of Syrian asylum seekers are under

* İstanbul Esenyurt Üniversitesi İşletme ve Yönetim Bilimleri Fakültesi Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Bölümü

la Suriye vatandaşı geçici koruma rejimi altındadır. Türkiye uluslararası koruma ile ilgili mevzuatını 2013’de Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nu ve buna istinaden 2014’de Geçici Koruma Yönetmeliğini çıkararak kurmuştur. Bu makale Türkiye’nin geçici koruma mevzuatının uluslararası geçici koruma ölçütleri çerçevesinde karşılaştırmalı olarak gözden geçirmeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası koruma, sığınma, mülteci, geçici koruma, kitlesel akın, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, geri gönderme.

temporary protection regime in Turkey. Turkey endorsed its legislation on international protection by adopting Law on Foreigners and International Protection in 2013 and enacting Temporary Protection Regulation in 2014. This article aims to assess the development and extent of Turkish legislation on temporary protection in comparison with international temporary protection standards.

Keywords: International protection, asylum, refugee, temporary protection, mass influx, Foreigners and International Protection Law, refoulement.

GİRİŞ

20. Yüzyılın başında yaşanan iki dünya savaşının vahşeti ve sınırların değişmesi milyonlarca insanın yurtsuz kalmasına neden olmuştur. Yurtsuz kalan ve dönemin politik çatışmalarından kaçarak sığınma arayanların talepleri devletleri bir mülteci sorunu ile yüzleşmek zorunda bırakmıştır. Mültecilere hukuksal statüsü sağlama ve haklarını güvenceye alma yönündeki gelişmeler ise yaşanan geniş ölçekli ve acılı politik çalkantılar ve savaşlar sonucu ortaya çıkan kitlesel akınlar karşısında etkisiz kalmıştır. Mülteci statüsü tanınmayan ya da bireysel uluslararası koruma süreçlerinin işletilemez olduğu birçok durumda bir araç olarak geçici koruma rejimi uygulanmıştır. 2011 sonrası Suriye iç savaşının yerinden ettiği çok sayıda Suriyelinin büyük kısmı ise Suriye ile en uzun sınıra sahip Türkiye'ye sığınmışlardır ve bugün Türkiye dünyanın en çok sayıda sığınma arayanı barındıran ülkesi durumundadır. Suriye vatandaşları Türkiye'de geçici koruma statüsünde bulunmaktadır. Bu makalede dünyada mültecilerin ve sığınma arayanların korunmasına ilişkin tarihsel çalışmalar, geçici koruma rejiminin tanımı, tarihsel perspektifi ve kapsamı gözden geçirilecek ve dünyada en kalabalık geçici koruma altındaki insanı barındıran Türkiye'nin mevzuatı bu gelişmeler kapsamında değerlendirilecektir. İlk bölümde uluslararası mülteci hukuku ve Türkiye mevzuatındaki gelişmeler ele alınacaktır. İkinci bölümde mültecilerin korunmasına yönelik uluslararası hukukun çerçevesi ve ilkeleri ile Türkiye mevzuatının uyumu incelenecektir. Üçüncü bölümde geçici koruma rejiminin gelişimi, uluslararası geçici koruma standartları geliştirme çabaları ve Türkiye'deki geçici koruma uygulamasının çerçevesi ve kapsamı karşılaştırmalı olarak irdelenecektir. Bu açıdan, uluslararası hukukta ve Türkiye mevzuatında geçici korumanın tanımı, kapsamı ve geri gönderme yasağı ilkesi tartışılacaktır. Sonuç bölümünde ise Türk hukukunda geçici koruma uygulamasının mülteci ve sığınmacıların korunması üzerine uluslararası ilkeler çerçevesinde bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

1. ULUSLARARASI KORUMA REJİMİNİN GELİŞİMİ

I. Dünya Savaşı sonrasında yerinden zorla edilen, gönderilen ya da kaçan ve yeni ülkelere yerleşen bu insanların sorunu bir seyahat belgesi vererek çözülmeye çalışılmışsa da sürekli bir çözüme ulaşılamamıştır.¹ II. Dünya Savaşının hemen

¹ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol, UNHCR, Geneva, 2011, s.1; Louise W. Holborn, "The League of Nations and the Refugee Problem", The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 203, Pennsylvania 1939, s. 124-135.

ardından Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 10 Aralık 1948 tarihinde kabul ettiği İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi² 14. maddesi ilk paragrafında “herkesin zulüm altında başka ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı”nı tanıdı ve kısa bir süre sonrasında da Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)’yı kurarak³, 14 Aralık 1950 tarihinde BMMYK Tüzüğünü kabul etti.⁴ BMMYK görevi 1 Ocak 1951 Tarihi itibari ile yürürlüğe girdi.⁵ BMMYK’nın tavsiyesi ile 25 Haziran 1951 günü Cenevre’de toplanan diplomatik konferansın 28 Haziran 1951 tarihinde kabul ettiği mültecilere davranış ilkelerini belirleyen taslak sözleşme imzaya açıldı.⁶ Birleşmiş Milletler (BM)’in 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme’si (1951 Sözleşmesi) 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girdi. 1951 Sözleşmesi ilk kez uluslararası kabul gören, açık ve net bir “mülteci” tanımı yapmakta ve mültecilerin hakları ile devletlerin sorumluluklarını belirlemekteydi. Öte yandan, 1951 Sözleşmesi’nin 1/A(2). maddesi Sözleşme’nin uygulamasını 1 Ocak 1951 öncesi meydana gelen olaylardan dolayı mülteci durumuna düşmüş kişilerle sınırlamaktaydı. Ayrıca, 1951 Sözleşmesi seçimlik bir coğrafi sınırlama olanağı da tanımaktaydı. Buna göre her taraf devlet 1951 Sözleşmesini yalnızca Avrupa’da meydana gelen olaylara ya da tüm olaylara uygulamayı seçebilmekteydi.⁷ 31 Ocak 1967’de imzaya açılan ve 4 Ekim 1967’de yürürlüğe giren Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Protokol (1967 Protokolü) ile 1951 Sözleşmesi’nin zaman bakımından sınırlaması kaldırılarak kapsamı genişletilmiş ve seçimlik coğrafi sınırlama olanağı 1951 Sözleşmesi 1/B(1) maddesi çerçevesinde daha önce yapılmış ve korunan bildirimler dışında kaldırılmıştır.⁸ Türkiye de 1951

² Evrensel İnsan Hakları Bildirgeesi, (1948), Genel Kurul Res 217A; RG. 27.5.1949-7217.

³ Mülteci ve Vatansız Kişiler, (1950), Genel Kurul Res 319 (IV), m. 1.

⁴ BM Mülteciler Yüksek Komiserliği Statüsü, (1950), Genel Kurul Res 428 (V).

⁵ A.g.y., m. 13.

⁶ UNCHR, The refugee Convention, 1951 - the travaux préparatoires analysed by a commentary by Dr. Paul Weis. <http://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.html> (E.T.: 11.9.2018).

⁷ 1951 Sözleşmesi madde 1/B (1) şöyledir;

‘İşbu Sözleşme’nin amaçları bakımından kısım A, 1. maddedeki “1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar” ifadesi, ya,

(a) “1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da meydana gelen olaylar”; veya,

(b) “1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar” anlamında anlaşılacak ve her Taraf Devlet bu Sözleşme’yi imzaladığı, tasdik ettiği veya ona katıldığı sırada bu Sözleşme’ye göre taahhüt ettiği yükümlülükler bakımından bu ifadenin kapsamını belirten bir beyanda bulunacaktır.’

⁸ 1967 Protokolü 1(3). madde şöyledir;

‘İşbu Protokol, Sözleşme’ye Taraf Devletlerce, Sözleşme’nin madde 1 B (1) (a) hükmüne göre yapılanı mevcut bildirimlerim, madde 1 B (2) çerçevesinde genişletilmedikçe, bu Protokol bakımından da geçerli olması koşuluyla, Taraf Devletler, işbu Protokolü, hiç bir coğrafi sınırlama yapılmaksızın uygulayacaklardır.’

Sözleşmesi'ne⁹ ve 1967 Protokolü'ne¹⁰ taraf olmuştur. Türkiye 1951 Sözleşmesi 1/B maddesi çerçevesinde Sözleşme'yi sadece Avrupa'da meydana gelmiş olaylar bakımından uygulamaya yönelik coğrafi sınırlama bildiriminde bulunmuş¹¹ ve 1967 Protokolünü kabul ederken de bu bildirimini korumuştur.¹² Böylece bugün Türkiye 1951 Sözleşmesi'ne¹³ taraf 145 devletten birisidir.

Türkiye daha önce 1994 Tarihli bir yönetmelik¹⁴ (1994 Yönetmeliği) ile düzenlenmiş olan sığınma ve iltica işlerini özellikle 2011 sonrası ortaya çıkan durumun zorunlu kılması ile 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nu (YUKK) 2013 yılında kabul etmiştir.¹⁵ Avrupa Birliği (AB) adaylık süreci çerçevesinde hazırlanan YUKK, aynı zamanda Türkiye'nin bölgesindeki sorunlar ve geçiş yolu üzerinde olması nedeniyle sürekli ve kitlesel akınların hedefi haline gelmesi dikkate alınarak yapılmıştır.¹⁶ YUKK'nin üçüncü bölümünde "uluslararası koruma", dördüncü bölümde ise "geçici koruma" rejimi düzenlenmiştir. Özellikle Suriye'deki iç savaş sonrası kitlesel akınlar nedeniyle YUKK'nin 91. maddesinde öngörülen "geçici koruma"nın uygulama ilkeleri ve bu çerçevede alınacak önlemler 2014'de çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY)¹⁷ ile düzenlenmiştir.

⁹ İmza Tarihi: 24 Ağustos 1951, RG. 5.9.1961-10898.

¹⁰ Bakanlar Kurulu Kararı 1.7.1968- 6/10266. RG. 5.8.1968-12968.

¹¹ Türkiye'nin 1951 Sözleşmesi'ni onaylarken yaptığı bildirim şöyledir; "İşbu Sözleşmenin tahmil ettiği vecibeler bakımından Cumhuriyet Hükümeti, 1 inci maddenin (B) fıkrasındaki «1 Ocak 1951'den evvel cereyan eden hâdiseler» ibaresini, «1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da cereyan eden hâdiseler» şeklinde anlamaktadır".

¹² Türkiye 1967 Protokolü'nü kabul ederken yaptığı bildirim şöyledir; "29 Ağustos 1961 tarih ve 359 sayılı Kanunla onaylanmış bulunan «Mültecilerin Hukukî Durumuna dair Sözleşme» nin zaman ve mekan bakımından tadilini öngören ve Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 2198 (XXI) sayılı kararıyla kabul edilmiş bulunan «Mültecilerin Hukukî Durumuna dair Protokol» a yukarıda maruz kanununun 2 nci maddesinde yer alan ihtirazî kayıt ve coğrafi sınırlama bakımından Sözleşmenin sadece Avrupa'da cereyan eden hâdiseler neticesinde vaki sığınmalara uygulanacağı yolunda yine ajan tarihte yapılmış olan deklarasyon baki kalmak şartıyla, katılmamız... kararlaştırılmıştır".

¹³ Bundan sonra, aksi belirtilmedikçe, 1951 Sözleşmesi ile 1967 Protokolü ile değiştirilmiş 1951 Mültecilerin Statüsüne ilişkin Uluslararası Sözleşme anlaşılacaktır.

¹⁴ Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG. 30.11.1994- 22127.

¹⁵ 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, RG. 11.4.2013- 28615. Kanunun "Göç İdaresi Genel Müdürlüğü" Teşkilatına ilişkin hükümler dışındaki hükümleri yayımı tarihinden bir yıl sonra yürürlüğe girmiştir (m. 125).

¹⁶ Ahmet Hamdi Topal, "Geçici Koruma Yönetmeliği ve Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü", İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2 /1, İstanbul 2015, s.10.

¹⁷ Geçici Koruma Yönetmeliği, RG. 22.10.2014-29153.

2. MÜLTECİLERİN ULUSLARARASI ALANDA KORUNMASI

1951 Sözleşmesi, 1/A(2). maddesinde uluslararası hukuk tarafından geniş şekilde kabul gören “mülteci” tanımını yapmaktadır. Buna göre “mülteci” statüsü;

‘[I]rkı, dini, uyrukluğu, belli bir toplumsal gruba aidiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için uyrukluğunu olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen yahut uyruksuz ise ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı yerleşim ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her kişiye uygulanacaktır.’

Öncelikle “mülteci” bireysel bir statüdür ve “mülteci” vatandaşlığını taşıdığı ya da uyruksuz ise daha önce yaşadığı ülkeyi terk etmek zorunda kalmış ve haklı korkusu nedeniyle geri dönemeyen ya da dönmek istemeyen kişidir. Bu terk edilmiş ve geri dönememe beş nedene dayanması gerekmektedir. Bu nedenler bir kişinin ırkı, dini, uyrukluğu, bir sosyal gruba aidiyeti ve siyasi düşünceleri nedeniyle ayırım ve baskı sonucu zulme uğramaktan ya da hayatının tehlikede olmasından dolayı haklı bir endişe taşımasıdır.

Ülkelerin uluslararası korumaya ilişkin kendi mevzuatlarında daha geniş bir tanım kabul etmelerine engel olmamakla birlikte, 1951 Sözleşmesi sığınma arayan kişileri uluslararası koruma altına almak için beş temele dayanan kapalı uçlu bir çerçeve çizmektedir. Bu durumda beş nedenin dışında kalan nedenlerle, örneğin iklim değişikliği, çevre veya diğer doğal afet mağduru göçmenlerin “mülteci” statüsü için başvurmaları olanaklı değildir. Ayrıca “mülteci” statüsünün bireysel olması bakımından uluslararası hukukta toplu halde “mülteci” statüsü kazanma işlemi öngörülmemektedir ve her bir başvurucunun durumu ev sahibi¹⁸ devlet tarafından ayrı ayrı ele alınır ve kişisel bir sürece tabi tutulur. Uluslararası Adalet Divanı *Asylum davasında* “uluslararası hukuk bir devlet tarafından diplomatik sığınma hakkı kazanmak için tek taraflı ve koşulsuz ehliyet sahibi olma bakımından bir kural tanımamaktadır” tespitinde bulunarak “diplomatik sığınma tanıma o devletin egemenliğinde azalmaya yol açar... ülkesel egemenlikte böyle bir azalma kendi yasal temelleri her bir durum için kurulmuş olmadıkça tanınmaz” sonucuna varmıştır.¹⁹

¹⁸ Bundan sonra “ev sahibi devlet” kendi uyrukluğunu taşımayan sığınmacıları ya da mültecileri barındıran devlet anlamında kullanılacaktır.

¹⁹ Uluslararası Adalet Divanı (UAD), *Asylum Kararı* (1950), s. 274-275.

YUKK üçüncü bölümünde “Uluslararası Koruma” başlığı altında üç hukuksal statü düzenlemiştir. Bunlar “mülteci”, “şartlı mülteci” ve “ikincil koruma” statüleridir. 61. madde “mülteci”yi şu şekilde tarif etmektedir:

‘Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişi...’

YUKK açıkça 1951 Sözleşmesi’nin “mülteci” tanımını coğrafi sınırlaması ile birlikte almaktadır. Türkiye, Avrupa ülkelerinde meydana gelmiş olaylar neticesinde ırkı, dini, uyrukluğunu, bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri sebebiyle öldürülebileceği, işkence görebileceği, insanlık dışı ve onur kırıcı muameleye maruz kalabileceği ve insanca yaşamını sürdüremeyeceği korkusuyla ülkesini terk etmek zorunda kalmış ve geri dönemeyen kişilere “mülteci” statüsü tanımaktadır.

62. madde “şartlı mülteci” adı altında bir geçiş rejimi kurmaktadır. Bu kapsamda yukarıda sayılan beş nedenden dolayı Avrupa ülkeleri dışından gelen sığınma arayanlar üçüncü bir ülkeye yerleşinceye kadar Türkiye’de kalmalarına izin verilmektedir. 63. madde ise yukarıdaki iki statüye girmeyen ancak uyrukluğunu taşıdığı ya da önceki yerleşim ülkesine dönmesi durumunda ölüm cezası, işkence ya da insanlık dışı muameleye maruz kalabileceği veya var olan bir savaş durumunda ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle tehdit altında olması gerekçeleriyle geri dönemeyenler için “ikincil koruma” adı altında bir tamamlayıcı rejim öngörmektedir.

1951 Sözleşmesi 7(1). madde mülteciler için bir genel koruma ilkesi getirmektedir. Buna göre “Sözleşme’nin daha uygun hükümler içerdiği durumlar hariç tutulmak koşuluyla, her taraf devlet, mültecilere, genel olarak yabancılara uyguladığı muameleyi uygulayacaktır”. Bu çerçevede, her mülteci bulunduğu sözleşmeciler devlet topraklarında en azından ülkede yasal olarak bulunan bir yabancı ile aynı haklara ve muameleye tabi olacağı bir negatif koruma şemsiyesi altındadır. Öte yandan, insanca yaşayabilmek için gerekli bazı temel haklar için mültecilere ülke vatandaşları ile eşit haklar tanınması öngörülmüştür. Ayrıca, 1951 Sözleşmesi mültecilerin ayrıksı ve kendine özgü durumlarından ötürü bazı özel düzenlemeler taşımaktadır. Bu çerçevede, 1951 Sözleşmesi’nin mülteci haklarını ve mültecilere uygulanacak muameleyi üç kategoride toplamış olduğu

görülmektedir. Buna göre, Sözleşme bir mültecinin “bir yabancından az olmamak kaydıyla olası en iyi muameleyi göreceği” ve “bir vatandaş ile eşit muamele göreceği” şeklinde düzenlemiş, bunlara ek olarak da mültecilere ilişkin bazı özel düzenlemeler öngörmüştür. Bir mültecinin bir yabancından az olmamak kaydıyla olası en iyi muameleyi göreceği haklar mülk edinme (madde 13), barınma (madde 21), örgütlenme (madde 15), yüksek öğrenime erişim (madde. 22/2), çalışma (madde 17) ve yerleşme ve seyahat özgürlüğü (madde 26)’dür. Bir mültecinin bir vatandaş ile eşit muamele göreceği haklar ise ayrımcılık yasağı (madde 3), din ve vicdan özgürlüğü (madde 4), fikri ve sınai mülkiyet hakları (madde 14), adalete erişim (madde 16), temel eğitime erişim (madde 22/1), olağan üstü durumlarda vesika ve karneye erişim (madde 20), sosyal yardım (madde 23), sosyal güvenlik (madde 24) ile harç ve vergiler (madde 29) olarak sıralanmıştır. Son olarak, mülteciler için özel haklar idari yardım (madde 25), kimlik belgesine sahip olma (madde 27), seyahat belgesi (madde 28), üçüncü ülkeye yerleşmesi halinde varlıklarını transfer edebilme hakkı (madde 30), ülkeye yasadışı yollardan girme nedeniyle kovuşturmadan muafiyet (madde 31), geri gönderme ve iade yasağı (madde 33) ile özümlenme ve vatandaşlığa alınmada kolaylık (madde 34) olarak düzenlenmiştir.

YUKK içerisinde, uluslararası koruma çerçevesinde çalışma hakkı (madde 89/4), temel eğitim hakkı (madde 89/1), sosyal yardımlar (madde 89/2), yerleşme ve seyahat özgürlüğü (madde 82), kimlik belgesi (madde 83) ve seyahat belgesi (madde 84) düzenlemeleri 1951 Sözleşmesi’ne uygun şekilde yer almaktadır. Öte yandan, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası 90. maddesinin 5. paragrafına 2014 yılında eklenen “usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır” ibaresi sonucu Türkiye’deki mevcut mevzuatta bir boşluk halinde ya da uluslararası insan hakları hukuku ve uygulamaları ile bir çelişki durumunda, uluslararası insan hakları hukuku doğrudan uygulanabilir niteliktedir. Bu çerçevede 1951 Sözleşmesi 1. maddede ve YUKK 62. maddede tanımlandığı şekilde mülteciler için en azından 1951 Sözleşmesi Türkiye’de doğrudan uygulanabilir. Ancak koruma çerçevesi yukarıda açıklandığı şekilde iki ana kısıt içermektedir. Bunların ilki Türkiye’nin 1951 Sözleşmesini onaylarken yaptığı ve YUKK 62. maddeye de aldığı coğrafi sınırlamadır. İkincisi ise uluslararası hukukta mülteci statüsünün bireyselliği ve yukarıda anılan beş nedenle doğan tehditler ile sınırlı oluşu nedeniyle günümüz dünyasında yaşanan birçok afet ve benzeri nedenle ortaya çıkan toplu göçler ve sığınma arayışlarına cevap verememesidir.

3. GEÇİCİ KORUMA VE ULUSLARARASI KORUMA

3.1. Kavram ve Tarihçe

1951 Sözleşmesi, ilk kez olarak, uluslararası hukukta ve alanda geniş şekilde kabul gören bir mülteci tanımı getirmiş ve bir uluslararası koruma rejimi kurmuştur. Buna karşın yukarıda değinilmiş olan kısıtları nedeniyle giderek artan sayıda devlet üstü kapalı şekilde sorumluluk ve yükümlülüklerinden sıyrılmaya yolu aramalarına ve günümüzde giderek artan sayıda sığınmacının uygun bir korumadan yoksun kalmasına yol açmaktadır.²⁰ Aslında, Batı ülkelerinin sorunları sınırları dışında tutma ve mültecileri geri kalan ülkelerin ev sahipliğine terk etmeleri yeni bir eğilim değildir.²¹ BMMYK raporuna göre günümüzde dünya ölçeğinde 71,4 milyon insan sığınma aramaktadır.²² BMMYK'e göre bu sığınma arayanların %31'i üç ülkede bulunmaktadır. Bu ülkeler Türkiye, Pakistan ve Uganda'dır. Bugün dünyada en yüksek sayıda sığınma arayana ev sahipliği yapan Türkiye'de Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerine göre 21 Eylül 2018 Tarihi itibari ile 3,564,919 Suriye vatandaşı bulunmaktadır.²³ En yüksek sayıda sığınma arayana ev sahipliği yapan ilk 10 ülke arasındaki tek gelişmiş ekonomiye sahip olanı ise Almanya'dır.²⁴ Uluslararası mülteci hukukunun bir diğer kısıtı ise devletlerin bireysel sorumluluğuna bırakılmış olması nedeniyle mültecilerin kabulü ve statü kazanmalarını devletlerin sınırları kontrol etme yetisi ile özdeşleştirmeleridir.²⁵ Mültecilik statüsünün ve sürecin bireyselliğinin getirdiği bir sonuç ise kitlesel akınlar durumunda tamamen ya da en azından etkin bir şekilde işletilmesinin olanaksızlaşmasıdır. Öte yandan, uluslararası hukukun kapalı uçlu mülteci tanımı, günümüz dünyasında birçok karmaşık çağdaş toplumsal ve politik sorunun kurbanlarının ve doğal afet, iklim değişikliği ve çevresel sorunların mağdurlarının uluslararası koruma dışında kalmasına neden olmaktadır. Bu çerçevede, geçici koruma uygulaması ulusal sığınma

²⁰ B.S. Chimni, "Globalisation, humanitarianism and the erosion of refugee protection", Working paper, no 3, Refugee Studies Center, Oxford University, Oxford, 2000, s. 9-10.

²¹ Gil Loescher, "UNHCR's origins and early history: Agency, influence, and power in global refugee policy", Refuge, 33/1, Toronto 2017, s. 78.

²² UNCHR, UNHCR in 2017, http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2017/pdf/01b_Mission.pdf (E.T. 27.8.2018).

²³ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM), Yıllara göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler, http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik (E.T. 27.9.2018).

²⁴ UNCHR, UNHCR in 2017.

²⁵ James C. Hathaway, "Temporary protection of refugees: Threat or solution", Perspective on Refugee Protection in South Africa, (der.) J. Handmaker vd., Lawyers for Human Rights, Pretoria, 2001, s. 43-44.

düzenlemelerinin etkisiz kaldığı geniş çaplı kitlesel akın durumlarına cevap verebilecek temel önlemler içeren işlevsel bir araç olarak değerlendirilmektedir.²⁶

Geçici koruma rejiminin uluslararası hukuk çerçevesinde ortak ve kabul edilmiş bir tanımı bulunmamaktadır. Bu nedenle geçici koruma rejimi ülkelere ve duruma göre değişen anlam ve uygulamalar halini alabilmektedir. Geçici koruma, genel olarak, kitlesel bir sığınmacı akını yönetmek ve sığınmacılar ile diğerleri arasında etkin bir ayırım yapmanın olanağı olmadığı zamanlarda durumun ağırlığını azaltmaya yönelik kısa vadeli acil önlemler olarak anlaşılmaktadır.²⁷

Özellikle 1960’lardan sonra Afrika’da görülen silahlı çatışmalardan, toplumsal ve politik çalkantılardan kaynaklanan kitlesel akınlar sonucu Afrika Uluslar Topluluğu (AUT), Afrika’da Mülteci Sorunlarının Özel Durumlarına İlişkin Sözleşme²⁸ I/2. Maddesindeki “mülteci” tanımını şöyle genişletmiştir:

“Yerleşme veya uyrukluk ülkesinin bütünü ya da bir bölümündeki dış saldırı, işgal, yabancı hakimiyeti ya da kamu düzenini ciddi şekilde bozan olaylar nedeniyle uyrukluk ülkesi dışında bir yerde mülteci statüsü aramak üzere yerleşim yerini terk etmeye zorlanmış her kişi”.

Benzer bir durum 1970 ve 80’lerde Güneydoğu Asya ülkelerinde yaşanan politik ve toplumsal karmaşalar sonucu özellikle Vietnam, Laos ve Kamboçya’dan ülkelerindeki silahlı çatışmalardan endişe ve korku duyarak göçen ancak 1951 Sözleşmesi tanımı dışında kalan kitleler açısından söz konusu olmuştur.²⁹ Orta ve Güney Amerika’daki çalkantılar sonucu Amerikan Devletler Örgütü de “Orta Amerika’daki kitlesel akınlardan edinilen deneyim sonucu mümkün olduğunca bölgede hüküm süren durum akılda tutularak “mülteci” tanımının genişletilmesi gereksinimi duyulmaktadır” sonucuna varmıştır.³⁰ 1990’lı yılların başlarında, Avrupalı devletler eski Yugoslavya Cumhuriyetleri’nden gelen beklenmedik göçlerle karşılaştılar. Avrupalı devletler bu göçmen krizine sürekli sığınma ve

²⁶ UNHCR, *UNHCR Summary Observations on the Commission Proposal for a Council Directive on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx* (COM (2000) 303, 24 May 2000), 15 Eylül 2000. <http://www.refworld.org/docid/437c64b04.html> (E.T. 27.8.2018).

²⁷ Alice Edwards, “Temporary protection, derogation and the 1951 Refugee Convention”, *Melbourne Journal of International Law*, 13/2, Melbourne 2012, s. 599-600.

²⁸ Afrika’da Mülteci Sorunlarının Özel Durumlarına İlişkin Sözleşme, (1969). Yürürlüğe Giriş Tarihi: 20.6.1974. 46 Afrika devleti Sözleşmeye taraftır.

²⁹ Joan Fitzpatrick, “Temporary protection of refugees: Elements of a formalized regime”, *American Journal of International Law*, 94(2), Washington 2000, s. 283.

³⁰ Cartagena Declaration, (1984), m. III/3.

mülteci statüsü vermek yerine geçici koruma uygulamaları ile cevap verdiler.³¹ En sonu, Suriye’de sürmekte olan iç savaş diğer komşu ülkelere olduğu gibi Suriye ile en geniş sınıra sahip Türkiye’ye yönelik kitlesel akınlara yol açmıştır. Yukarıda da belirtildiği gibi Türkiye 1951 Sözleşmesine coğrafi sınırlama koymuştur ve bunun sonucu olarak Türkiye mevzuatı Avrupa dışındaki olaylardan dolayı göçmüş olan sığınmacılara “mülteci” statüsü tanımamaktadır. Bunun sonucu olarak Suriye’den Türkiye’ye gelen sığınmacılar “mülteci” statüsüne sahip olamamaktadırlar. Bu çerçevede Türkiye YUKK madde 91/2’ye istinaden 2014 yılında Bakanlar Kurulu³² tarafından çıkarılan GKY ‘ye eklenen Geçici 1/1. madde ile “28/4/2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti’nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti’nden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler” geçici koruma altına alındılar. Geçici madde 1/2’ye göre Suriye’den 28 Nisan 2011 öncesi gelmiş ve uluslararası koruma bulunmuş olanlar da kendi istekleri ile geçici koruma altına girebilmektedirler. Ancak Suriye’den Türkiye’ye giren üçüncü ülke vatandaşları bu kapsamın dışında tutulmuştur (GKY Geçici madde 1/5). Türkiye ile Avrupa Birliği arasında varılan uzlaşma ile Geçici 1. maddeye yapılan bir ekleme ile “28/4/2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti’nde meydana gelen olaylar sebebiyle Türkiye’ye gelmiş ve 20/3/2016 tarihinden sonra ülkemiz üzerinden düzensiz yollarla Ege adalarına geçmiş olan Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarından, ülkemize geri kabul edilenlere koruma talep etmeleri halinde” geçici koruma altına alınabilmektedir.³³

3.2. Uluslararası Geçici Koruma Standartları

Geçici korumanın uluslararası hukuk altında kabul edilmiş ve yerleşmiş bir tanımının olmadığı, geçici koruma ilkelerinin ve kurallarının uluslararası alanda koruma altına alınmış olmadığı ve devletlerin egemenlik alanlarına terk edilmiş olduğu söylenebilir. Bu anlamda, geçici korumanın uluslararası koruma açısından biri olumlu ve genişletici diğeri ise olumsuz ve daraltıcı iki etkisinden söz edilebilir. Geçici koruma uygulamaları 1951 Sözleşmesi kapsamı dışına düşen ya

³¹ Fethi Mansouri, Michael Leach ve Amy Nethery, “Temporary protection and the Refugee Convention in Australia, Denmark and Germany”, *Refuge*, 26/1, Toronto 2009, s. 136. Meltem İneli Çiğler, “Uluslararası Hukuka Uygun Geçici Koruma Rejiminin Unsurları Üzerine”, *Göç Araştırmaları Dergisi*, 2/3, Ankara 2016, s. 65-69.

³² 16 Nisan 2017 Tarihli referandum ile yapılan Anayasa değişikliği sonrası 2 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı KHK’nin 71 inci maddesiyle, bu maddede yer alan “Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı” şeklinde değiştirilmiştir.

³³ RG. 5.4.2016-8722.

da henüz ülkeler tarafından statü tanınmamış kitlelerin durumunu iyileştirmekte ve insancıl yardım sağlamaktadır. Öte yandan, geçici koruma bazı ülkeler tarafından uluslararası mülteci hukukundan kaynaklanan sorumluluklarından kurtulmak için bir araç olarak kullanılabilir. ³⁴ Bu bakımdan bir yandan uluslararası alanda teşvik edilse ve desteklense de geçici koruma rejimlerinin yaygınlaşması kendi içerisinde ülkelerin keyfi uygulamaları veya sığınma arayanların ve zorunlu göçmenlerin haklarını daraltmaları tehlikesini de barındırmaktadır. Buna koşut olarak zorla yerinden edilmiş ve geçici koruma altındaki insanlara asgari davranış kuralları tanımlamak ve geliştirmek birçok uluslararası kuruluşun ve inisiyatifin gündemine girdi. AB Konseyi 2001 yılında geçici koruma verilmesinde asgari ölçütler ve ilkeler içeren bir Yönerge kabul etti (AB Yönergesi). ³⁵ Daha sonra, BMMYK 2014 yılında bir “Geçici Koruma veya Yerleştirme Düzenlemeleri Kılavuzu” (“Kılavuz”) yayınlamıştır. ³⁶ Kılavuz BMMYK’nın 2011’de düzenlediği Uzmanlar Toplantısı ³⁷ ile 2012 ve 2013 yıllarında düzenlediği geçici koruma uygulamaları üzerine yuvarlak masa toplantıları sonuçlarına dayanmaktadır ve geçici koruma uygulamalarında gözetilmesi gereken uluslararası ölçütleri ve ilkeleri kapsamaktadır. Kılavuz’un bağlayıcı bir niteliği olmamasına karşın uluslararası alanda iş birliğini geliştirme ve geçici koruma uygulamalarında sorumlulukların ve yükümlülüklerin paylaşılmasında yol gösterici bir çerçeve belge olarak kabul görmektedir.

3.2.1. Geçici Korumanın Kapsamı

AB Yönergesi madde 2’ye göre geçici korumanın öznelere, diğer bir deyişle “yerinden edilmiş kişiler” şöyle tanımlanmaktadır:

‘Kendi ülkelerini veya bölgelerini terk etmek zorunda kalan veya özellikle bir uluslararası örgütün çağrısı üzerine boşaltılmış ve bu ülkede hüküm süren

³⁴ Fitzpatrick, A.g.m., s. 279.

³⁵ European Union, Council of the European Union, Council Directive 20 01/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof, OJ L.212/12-212/23; 2001/55/EC. 7 Ağustos 2001. <<http://www.refworld.org/docid/3ddcee2e4.html>> (E.T. 28.8.2018).

³⁶ UNHCR, Guidelines on temporary protection or stay arrangements, Şubat 2014: <<https://cms.emergency.unhcr.org/documents/11982/44933/UNHCR,+Guidelines+on+Temporary+Protection+or+Stay+Arrangements,+2014/373af576-cd03-4134-9d49-e03a1add6a-9e>>(E.T. 28.8.2018).

³⁷ UNHCR, Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities, 28 Haziran 2011, Amman. <<http://www.refworld.org/docid/4e9fed232.html>> (E.T. 28.8.2018).

durum nedeniyle güvenli ve sürekli koşullarda geri dönemeyen Cenevre Sözleşmesi'nin³⁸ 1A maddesi veya uluslararası koruma veren diğer ulusal ya da uluslararası düzenlemelerin kapsamına girebilecek üçüncü ülke vatandaşları ya da vatansız kişiler, özellikle:

(i) silahlı çatışma ve şiddet bölgelerinden kaçan kişiler;

(ii) sistematik veya genelleştirilmiş insan hakları ihlallerinin kurbanı olmuş ya da ciddi risk altında olan kişiler”.

BMMYK ise Kılavuz'un 9. paragrafında geçici korumayı özellikle aşağıdaki durumlar için bir çare olarak teşvik etmektedir:

“(i) sığınma arayanların ya da diğer insancıl krizler nedeniyle geniş çaplı akınlar;

(ii) deniz araçları ve deniz yoluyla kaçış senaryoları dahil karmaşık ve karışık sınır-ötesi insan hareketleri;

(iii) akın ya da geçiş bağlamları [örn. hareketin nedeni veya niteliği belli olmayan bir krizin başlangıcında ya da geri dönüş hareketinin henüz değerlendirme gereksinimi olan kriz sonları]; ve

(iv) güvenli ve onurlu bir şekilde geri dönüşü engelleyen uluslararası koruma gerektiren diğer özel ve geçici koşullar.”

Her iki geçici koruma tanımı da esas olarak 1951 Sözleşmesi'nin kapsamına girebilecek insanların kitlesel akınları durumunda en azından yaşamlarına ve insanlık onurlarına karşı tehdidin sona ermesine kadar durumun normalleşmesi için acil önlemler sağlamaya yöneliktir. Bu anlamda, bu düzenlemeler 1951 Sözleşmesi dışında kalan iklim değişikliği veya olası doğal afetler gibi durumlardan dolayı sığınmacı durumuna düşenleri korumakta yetersiz kalabilecek kapsamdadır. BMMYK Yürütme Komitesi'ne göre geçici koruma kapsamındaki sığınmacılar, “dış saldırı, işgal, yabancı hakimiyeti veya kamu düzenini ciddi şekilde bozan olaylar nedeniyle uyrukluksız ülkesi dışında bir yerde mülteci statüsü aramak üzere yerleşim yerini terk etmeye zorlanmış, 1951 BM Sözleşmesi ve 1967 Protokolü anlamında mülteci olan kişileri kapsayan bu tür geniş ölçekli akınların parçasını oluşturan sığınmacıların ülkesi dışında mülteci başvurusuna zorlanmışlardır”.³⁹ Öte yandan, BMMYK iklim değişikliği

³⁸ 1951 Sözleşmesi

³⁹ UNHCR, Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx No. 22 (XXXII) - 1981, 21 Ekim 1981, <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html> (E.T. 28.8.2018).

nedeniyle insanların yerinden olma riskini görmekte ve tüm ilgili tarafları iklime bağlı yerinden olma durumlarına “insanlığın, insan onurunun, insan hakları ve uluslararası iş birliği” ilkelerinin yol göstericiliğinde uygun bir cevap verebilmek için birlikte çalışmaya ve iş birliği yapmaya davet etmektedir.⁴⁰

YUKK madde 92/1 geçici korumayı şöyle tarif etmektedir: “Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.” GKY 1. maddesi de amaç ve kapsamını şöyle belirlemektedir:

“[Ü]lkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan... 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 düzenlemektir.”

Gerek YUKK gerekse de GKY geçici koruma altına alınabilecek kitlesel insan hareketlerinin çıkış nedeni konusunda bir sınırlama getirmemektedir. Bu anlamda, Türkiye mevzuatı çevre ve doğal afetler ya da başka olası nedenlerle Türkiye sınırına gelen kitlesel akınlarında sığınma arayanlara geçici koruma sağlanması için meşru zemin sağlamaktadır. Bir kitlesel akın durumunun acil önlemler gerektirip gerektirmediği konusunda karar vermek ve geçici koruma kararı almak GKY madde 9/1’e göre İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu’na aittir. Ancak 2016 Anayasa değişikliği ile bundan sonra geçici koruma kararı alma yetkisi Cumhurbaşkanına ait olacaktır.

Öte yandan, AB Yönergesi geçici koruma uygulamasının süresini yenilenebilir şekilde bir yıl olarak belirlerken, bu süre en çok üç yıla çıkabilmektedir (madde 4). GKY’da geçici koruma süresizdir. Öte yandan geçici koruma süresinin sınırlandırılmayıp çok uzun tutulmasının 1951 Sözleşmesi’nin amacına aykırı olacağı ve makul bir süre sonunda devletlerin bireysel mülteci belirleme ve uluslararası koruma mekanizmalarının işletilmesi gerektiği öne sürülmektedir.⁴¹

⁴⁰ UNHCR, Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement, Nisan 2011: <<http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html>> (E.T. 28.8.2018).

⁴¹ İneli Ciğer, A.g.m., s. 80-81.

3.2.2. Ev Sahibi Devletin Geçici Koruma Altındaki Kişilere Karşı Yükümlülükleri

Geçici koruma süreçleri doğal olarak bireysel uluslararası koruma süreçlerinden farklıdır. Bir ev sahibi devletin kitlesel olarak ülke sınırını geçmiş sığınma arayan kişilerin ülkeye girişi, işlemleri tamamlaması, sivil ve silahlı güç üyelerinin ayrımı ve barındırılmaları ile ilgili özellikle kamu düzeni ve güvenliğini göz önüne alan birtakım düzenlemeler yapması ve bu anlamda bazı hak ve özgürlüklerde kısıtlamalara gitmesi beklenebilir. Öte yandan, ülkenin demografik ve ekonomik koşulları, ulusal güvenlik, kamu düzeni ve sağlığı gibi nedenlerle bir ev sahibi ülke yüksek sayıdaki sığınmacının yerleştirilmesinde birtakım düzenlemeler yapması ve sınırlandırmalar getirmesi de olasıdır. Ancak, önlem ve sınırlamalar keyfi olmamalı, temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunmamalı ve amaca yönelik olmalıdır. Geçici koruma statüsü ve geçici koruma altındaki kişilere davranış kuralları hakkında evrensel kabul görmüş ölçütlerin bulunmaması nedeniyle geçici koruma ülkelere ve duruma göre farklı olabilir ve geçici koruma tanımı ve uygulamaları da değişiklikler gösterebilir. BMMYK Kılavuzu geçici koruma uygulamalarının uluslararası insan hakları hukukunun gelişmelerine koşut olarak bazı asgari davranış kurallarını öngörmesini istemektedir. Bu davranış ölçütleri ana hatlarıyla şöyledir (Kılavuz 16):

- belli bir süre için resmi ve belgeli kalma izni,
- keyfi ve uzun süreli alıkoymaya karşı koruma;
- barınma, sağlık ve diğer temel hizmetler ile eğitime erişim güvencesi dahil ayrımsız, insancıl ve onurlu muamele;
- ulusal güvenlik, kamu düzeni ve kamu sağlığı nedeniyle haklı kuşkular dışında seyahat özgürlüğü;
- evlilik, doğum ve ölümlerin kaydı;
- ayrı kalmış veya tek çocuklara çocuğun iyiliği gözetilerek özel ilgi gösterilmesi;
- aile birliğine saygı ve ayrılmış aile bireylerinin birleştirilme olanaklarının gözetilmesi;
- engelli kişiler dahil özel gereksinimleri olan kişilere özel dikkat ve onlara özgü düzenlemeler;
- kendi kendine yeterlilik veya çalışma olanakları;
- BMMYK ve uygun ise diğer uluslararası örgütler, hükümet-dışı örgütler ve sivil topluma erişim.

AB Yönergesi de üye devletlerin geçici koruma altındaki kişilere karşı yükümlülüklerini saymaktadır. AB Yönergesi geçici koruma altındakilere karşı ayrımcılık yasağı getirmekte (Giriş) ve bu kişilerin temel insan haklarını (madde 3), kalma izin belgesi verilmesini (madde 8), kendi işini yapabilmelerini, çalışma hakkını ve sosyal güvenliğe erişimlerini (madde 12), barınma haklarını (madde 13) ve temel eğitim haklarını (madde 14) güvenceye almaktadır.

GKY, geçici koruma statüsü altına alınmış kişilerin sağlık hizmetine erişimini (madde 27), eğitim hakkını (madde 28), ülkede yerleşme hakkı ve seyahat özgürlüğünü (madde25), kimlik kartı edinmesini (madde 22), sosyal güvenlik ve barınma hakkını (madde 27), çalışma hakkını (madde 29), sosyal yardımları (madde 30), idari yardım ve çevirmenlik hizmetlerini (madde 31/1) düzenlemiştir. Bu şekilde GKY'nın BMMYK Kılavuzu'nda da sayılan ev sahibi devletin temel yükümlülüklerini karşıladığı görülmektedir.

BMMYK Kılavuzu geçici koruma ve yerleştirme uygulamalarının uluslararası korumaya yardımcı ve tamamlayıcı araçlar olarak görülmesinin ve sığınma arayanların haklarını ellerinden alınması için kullanılmaması gerektiğinin altını çizmektedir.⁴² AB Yönergesi 17. maddesinde “geçici koruma altındaki kişiler her zaman için sığınma başvurusunda bulunabilirler” denilmektedir. Ancak, GKY 16. madde geçici koruma süresince bu kapsama alınmış kişilerin bireysel olarak uluslararası koruma başvurularının işleme konulmayacağını hükme bağlamaktadır. Bu uygulamaya geçici koruma önlemlerinin etkin bir biçimde uygulanabilmesi gerekçe olarak gösterilmiştir. GKY'nın 11/2(b) maddesi geçici korumanın sona ermesinden sonra uluslararası koruma başvurularının bireysel olarak değerlendirilebileceğini belirtmektedir. Bu durum özellikle Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun (TVK)⁴³ Türk vatandaşlığı kazanmak isteyen bir yabancıya yerine getirmesi gereken şartlardan biri olan 11/b maddesindeki “Türkiye’de kesintisiz beş yıl ikamet etmek” şartının geçici koruma altındaki kişiler açısından işlemlerine engel oluşturmaktadır. Öte yandan, TVK 16. maddenin getirdiği bir Türk vatandaşı ile en az üç yıldır evli olan bir yabancıya Türk vatandaşlığı kazanma hakkının geçici koruma altındaki kişiler için de geçerli olduğu değerlendirilmektedir.⁴⁴

Türkiye’de geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin uluslararası koruma için coğrafi kısıtlama ve vatandaşlık hakkının dondurulması neticesinde mülk

⁴² Kılavuz, s. 8.

⁴³ 5901sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu, RG. 12.6.2009-27256.

⁴⁴ T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Türkiye’de geçici koruma statüsündeki Suriye vatandaşlarına yönelik sosyal uyum ve psikososyal destek çalışmaları koordinasyonu ve planlama çalıştayı. Ankara, 2016, s. 106.

edinme olanakları da etkilenmektedir. Türk vatandaşlarının mülk edinme hakkını tamamen veya kısmen sınırlayan devletlerin vatandaşlarının mülkiyet haklarını kısıtlama hakkını Bakanlar Kurulu'na tanıyan 1927 tarihli Mukabele-i Bilmisil Kanunu⁴⁵ ile Suriye vatandaşlarının taşınmaz mal edinmeleri yasaklanmıştır.⁴⁶ Ancak Suriye vatandaşlarının uzun süreli kira sözleşmesi yapma hakları mevcuttur.

GKY 15. maddede milli güvenliği, kamu düzenini, kamu güvenliğini veya kamu sağlığını tehdit edebilecek şartların oluşması durumunda, uygulanmakta olan geçici koruma tedbirlerinin sınırlandırılmasına ya da süreli veya süresiz durdurulmasına olanak tanımaktadır.

3.2.3. Geri Gönderme Yasağı

İade yasağı ilkesi uluslararası koruma şemsiyesinin en önemli ve temel ilkelerinin başında gelmektedir. 1951 Sözleşmesi 33/1. madde “hiçbir taraf devlet bir mülteciyi ırkı, dini, uyrukluğu belli bir sosyal gruba aidiyeti veya politik görüşleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade (“refouler”) etmeyecektir” şeklindedir. Buna göre, bir taraf ülke bir mülteciyi beş nedenden dolayı hayatının tehlikede olacağı veya insanlık dışı muamele göreceği ve özgürlüğü tehdit altında olacağı bir ülkeye gönderemez. 1951 Sözleşmesi’ndeki geri gönderme yasağı yalnızca mültecinin geldiği ülkeye iadeyi değil, tehdit altında olacağı bir üçüncü ülkeye gönderilmesini de kapsamaktadır. Ancak 33. maddenin 2. paragrafının “ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda ciddi sebepler bulunan veya özellikle ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümlerle mahkûm olduğu için söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya devam eden bir mülteci, işbu hükümden yararlanmayı talep edemez” şeklindeki düzenlemesi ev sahibi devletin özellikle kendi ülkesinde adi bir suçtan mahkûm olan mülteciyi hayatı tehdit altında dahi olsa eski ülkesine iade edebilmesine veya üçüncü bir ülkeye gönderebilmesine izin verebilmektedir.

Uluslararası koruma ve insan haklarının bir temel ilkesi olarak ‘geri gönderme yasağı’ BMMYK Kılavuzu ve AB Yönergesi’nde de öngörülmektedir ve geçici

⁴⁵ 1062 sayılı Mukabele-i Bilmisil Kanunu, RG. 15.6.1927- 608.

⁴⁶ İki ülke arasındaki emlak sorununun çözümü için birçok girişimde bulunulması, birçok protokol imzalanması ve 2009 yılında bir Türkiye-Suriye Emlak Komisyonu kurulmasına karşın sorun halen bir çözüme ulaşamamıştır. Ayrıntılı değerlendirme için bkz. Sinan Şığva, “İdari Yargı Kararları Işığında 1062 Sayılı Mukabele-i Bilmisil Kanununun Uygulanışı”, Hacettepe HFD, 6/2, Ankara 2016, s. 181-196.

koruma rejimi altındaki kişiler için de kabul edilmektedir. Kılavuz açıkça geçici koruma ve yerleştirme düzenlemelerinin “anında geri gönderme yasağı koruması ve temel asgari muamele sağlayan bir koruma şekli” olduğunun belirtmektedir.⁴⁷ AB Yönergesi 3. maddesi de “üye devletler geçici korumayı insan hakları ve temel özgürlüklere ve geri gönderme yasağına ilişkin sorumluluklarına uygun şekilde saygı göstererek uygulamalıdır” şeklindedir. Öte yandan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) *Ahmed v. Austria* davasında⁴⁸ verdiği kararla “geri gönderme yasağı”nın 1951 Sözleşmesi 33. maddesinin ötesinde Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi⁴⁹ (AİHS)’nin işkence ve insanlık dışı ya da aşağılayıcı davranış yasağı getiren 3. maddesi çerçevesinde değerlendirerek geri gönderme yasağının her koşulda devam ettiği bir mültecinin “mahkûmiyet durumu 3. maddenin kesin niteliğini ortadan kaldırmamıştır” şeklinde ifade etmiştir. AİHM’nin bu kararının geniş yorumlanması sonucu, mülteci ya da geçici koruma altındaki kişiler dahil hiç kimse AİHS’nin 15. Maddesi gereği hiçbir koşulda askıya alınamaz yaşam hakkı (madde 2), işkence ve insanlık dışı ya da aşağılayıcı davranış yasağı (madde 3), köle veya kul olarak tutulma yasağı (madde 4/1) ve kanunsuz ceza yasağı (madde 7) açısından ciddi tehdit altında olduğu bir ülkeye gönderilemez. Bu durumda Avrupa insan hakları hukuku çerçevesinde 1951 Sözleşmesi’nin 33/2. maddesi doğrudan işletilemez. BM Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi⁵⁰ (MSHUS) de 4. maddesinde taraf devletlerin hiçbir koşulda askıya alınamayacak ve hafifletilemeyecek yükümlülüklerini belirlemiştir. Bu yükümlülükler yaşama hakkı (madde 6), işkence yasağı (madde 7), köle ve kul olarak tutma yasağı (madde 8/1 ve 2), borç nedeniyle hapis yasağı (madde 11), kanunsuz ceza yasağı (madde 15), hukuk önünde kişi olarak tanınma hakkı (madde 16) ve düşünce, vicdan ve din özgürlüğü (madde 18)’dir. MSHUS sayılan hakları her koşulda korurken AİHS’den daha geniş ve kapsamlı bir liste saymış ve ek olarak ayırım yasağını da açıkça belirtmiştir. İnsan Hakları Komitesi, MSHUS’nin ayırım yasağının (madde 2) taraf devletlere özellikle 6 ve 7. maddelerin getirdiği yaşama hakkı ve işkence yasağına onarılamaz zararlar

⁴⁷ Kılavuz, s. 8.

⁴⁸ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), *Ahmed ve Avusturya Kararı*, başvuru no: 25964/94 (1996), para. 46. Ayrıca *bkz.* AİHM, *Soering ve BK Kararı*, başvuru no: 14038/88 (1989), para. 111; AİHM, *Chahal ve BK Kararı*, başvuru no: 22414/93 (1996), para. 80; AİHM, *H.L.R. ve Fransa Kararı*, başvuru no: 24573/94 (1997), *Yargıç Pekkanen’in Kişisel Görüşü*, para. 1

⁴⁹ İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunması Avrupa Sözleşmesi, (1950). RG. 19.4.1954-8662.

⁵⁰ BM Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi, (1966), Genel Kurul Res 2200A (XXI). RG. 5.8.2006- 26250.

verebilecek gerçek bir tehlikenin var olduğuna inanmak için maddi gerekçelerin olduğu durumlarda toprakları üzerindeki ve kontrolleri altındaki herkes için sınır dışı etmeme, sürgün etmeme, iade etmemek yükümlülüğü getirmekte olduğu görüşündedir.⁵¹ Komite incelediği şikayetlerde de iade etme ve geri gönderme kararlarını özellikle yaşam hakkı ve işkence yasağı çerçevesinde test etmektedir.⁵²

BM İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Davranış ve Cezaya Karşı Sözleşmesi'nin⁵³ kurduğu İşkencenin Önlenmesi Komisyonu da bir şikâyet üzerine 1998 yılında yaptığı değerlendirmede yasadışı yollarla ülkeye girmiş ve henüz sığınma talebinde bulunmamış olsa da ülkesine gönderilmesi durumunda işkence görebileceğine ilişkin güçlü şüpheler bulunan kişinin geri gönderilmesini Sözleşme'ye aykırı bulmuştur.⁵⁴

Yukarıda açıklandığı üzere uluslararası hukukta bir devlet kendi yetki alanındaki hiçbir kimseyi özellikle yaşam hakkının çiğnenmesi ve işkenceye maruz kalma olasılığı ciddi bir şekilde söz konusu olduğu tespit edildiği durumlarda geldiği ülkeye iadesi ya da bir başka ülkeye göndermesi yasaktır. Bu yasak tüm sığınma arayanları, mültecileri ve geçici koruma altındakileri de kapsamaktadır. Bu yasağını 1951 Sözleşmesi'nin ötesine taşıyan bir başka görüş ise geri gönderme yasağının artık uluslararası hukuk ve bir bütün olarak uluslararası toplum tarafından kabul edilmiş bir *jus cogens* niteliği kazanmış olduğu yönündedir.⁵⁵

YUKK ise “geri gönderme yasağı” ilkesine 1951 Sözleşmesine göre daha geniş bir düzenleme öngörmektedir. YUKK 55. maddesi genel olarak “aşağıdaki yabancılar hakkında sınır dışı etme kararı alınmaz” şeklindedir:

a) Sınır dışı edileceği ülkede ölüm cezasına, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacağı konusunda ciddi emare bulunanlar

⁵¹ İnsan Hakları Komitesi (Komite), General Comment No. 31 [80], The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant. 29 Mart 2004, para.12. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqh-Kb7yhsjYoiCfMKoIRv2FVaVzRkMjTnjRO%2Bfud3cPVrcM9YR0iW6Ttaxgp3f-9kUFpWoq%2FhW%2FTpKi2tPhZsbEJw%2FGeZRASjdFuuJQRnbJEaUhby31WiQP-12mLFDe6ZSwMMvmQGVHA%3D%3D> (E.T. 18.9.2018)

⁵² Komite, A.H.S. ve Danimarka, başvuru no: 2419/2014 (2017), para. 11.2.

⁵³ BM İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Davranış ve Cezaya Karşı Sözleşme, (1984), Genel Kurul Res 39/46. R.G. 29.4.1989-19799.

⁵⁴ BM İşkenceye Karşı Komite, G.R.B. ve İsveç, başvuru no:083/1997 (1998), para. 6.7.

⁵⁵ Jean Allain, “The *jus cogens* nature of non-refoulement”, International Journal of Refugee Law, 13/4, Oxford 2001, s. 538-541.

- b) Ciddi sağlık sorunları, yaş ve hamilelik durumu nedeniyle seyahat etmesi riskli görülenler
- c) Hayati tehlike arz eden hastalıkları için tedavisi devam etmekte iken sınır dışı edileceği ülkede tedavi imkânı bulunmayanlar
- ç) Mağdur destek sürecinden yararlanmakta olan insan ticareti mağdurları
- d) Tedavileri tamamlanıncaya kadar, psikolojik, fiziksel veya cinsel şiddet mağdurları

YUKK geri gönderme yasağı kapsamındaki kişiler ile ilgili değerlendirmelerin bireysel olarak yapılacağını ve bu kişilerin değerlendirme sırasında belirli bir yerde zorunlu yerleşime tabi tutulabileceklerini belirtmektedir (madde 55/2).

GKY madde 6/1 uluslararası hukuktaki geri gönderme yasağı ilkesini teyit etmektedir ve geçici koruma altındaki “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” demektedir.

Bu şekilde, Türkiye yabancılar, uluslararası koruma altındakiler ve geçici koruma kapsamına alınmış kişiler için uluslararası hukukun yerleşik “geri gönderme” yasağını tarafı olduğu sözleşmeler ve yükümlülüklerine uygun şekilde korumaktadır.

3.2.4. Geçici Koruma Uygulamasının Sona Ermesi

Geçici koruma rejiminin uygulanmasına yol açan kitlesel göçlere ve sığınma arayışlarına neden olan koşulların ortadan kalktığını ve güvenli bir ortamın tesis edildiğini tespit etmek kolay değildir. BMMYK Kılavuzu geçici koruma ve yerleştirme uygulamalarının yerinden olma durumuna neden olan koşulların sona erdiğine, gönüllü dönüşün makul olduğuna, güvenli ve insan onuruna uygun şekilde gerçekleştirilebileceğine ilişkin belirgin göstergelere dayalı nesnel bir değerlendirme temelinde sona erdirilmesini istemektedir (Kılavuz 21/i). Bu çerçevede geçici koruma rejimini sona erdirmek için biri nesnel diğeri öznel iki ölçütten bahsedilebilir;

Nesnel olarak geçici koruma uygulamasına neden olan insanlık krizinin sona erdiğinin tespit edilmesi;

Öznel olarak, koşulların kitlesel olarak sığınma arayanların anlayışında gönüllü olarak geri dönmeyi isteyebilecekleri kadar makul ölçüde düzelmiş olması.

Buna göre, geçici koruma altındaki kişilerin gönüllü geri dönüşleri esastır ancak söz konusu kişiler gönüllü olarak geri dönmezlerse ev sahibi devlet onu ülkesine geri göndermek için gerekli tedbirleri alır.⁵⁶

BMMYK Kılavuzu, geçici koruma ve yerleştirme uygulamalarını sona erdirmeye temel teşkil edecek kararın mümkün olduğunca BMMYK ve diğer ilgili uluslararası kuruluşlarla iş birliği içerisinde alınmasını önermektedir (Kılavuz 22 ve 24).

AB Yönergesine göre geçici koruma uygulaması Avrupa Komisyonu'nun tavsiyesi ya da bir üye ülkenin istemi üzerine Avrupa Konseyi (AK)'de nitelikli çoğunluk oyuyla kaldırılabilir (madde 6/1-b). AB Yönergesinin 6/2. Maddesine göre AB Konseyi'nin geçici koruma uygulamasını sona erdiren kararı geçici koruma altındaki insanların çıkış ülkelerine insan hakları ve temel özgürlüklerine saygı duyularak güvenli ve sürekli dönebilmeleri için koşulların oluştuğuna ilişkin olgulara dayanarak alınabilir. Ayrıca, AB Yönergesinin 3/3. maddesi uyarınca geçici korumanın sona erdirilmesi, ilan ve uygulaması gibi kararların BMMYK ve diğer ilgili uluslararası kuruluşlar ile düzenli görüş alışverişi içerisinde alınır ve yürütülür.

Türkiye'de ise GKY madde 11/1'e göre geçici koruma bir kararname ile sona erdirilir. Geçici koruma kaldırılırken İçişleri Bakanlığının tavsiyesi alınabilir ancak zorunlu değildir. Geçici koruma süreçleri ile ilgili konularda İçişleri Bakanlığının uluslararası kurum ve kuruluşlar, diğer ülke ve sivil toplum kuruluşları ile iş birliği yapabilmesi olanaklı ise de geçici koruma ilan ve sona erdirilmesi kararında herhangi bir koşul ve ölçüt öngörülmemektedir.

Türkiye'de geçici koruma uygulamasının sona ermesinin ardından geçici koruma altındakilerin geleceği ile ilgili 1994 Yönetmeliğinin 26. maddesi “toplulara sığınanlar ile topluca iltica eden mültecilerin; savaşın, silahlı çatışmanın veya krizin sona ermesi halinde uyuşunda buldukları devlete iade edilmeleri, Genelkurmay Başkanlığı ve Dışişleri Bakanlığı ile koordine edilerek İçişleri Bakanlığı'nca sağlanır” şeklindeydi. 1994 Yönetmeliğinin toplu sığınmacıların geçici bir süre için koruma altına almayı ve krizin sonunda ülkelere iade etmeyi öngördüğü anlaşılmaktadır.⁵⁷ GKY bu anlamda daha ileri bir düzenleme

⁵⁶ Doğa Elçin, “Türkiye’de Bulunan Suriyelilere Uygulanan Geçici Koruma Statüsü 2001/55 Sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği Arasındaki Benzerlik ve Farklılıklar”, TBB Dergisi, 124, Ankara 2016 , s. 69.

⁵⁷ Kemal Kirişçi, Türkiye Coğrafi Sınırlamayı Kaldırıyor mu? Türkiye’de Kasım 1994 Sığınma Yönetmeliği, SGDD, Ankara, 1996, s. 13.

getirmektedir. GKY madde 11/2'ye göre geçici koruma uygulamasını sona erdiren kararname geçici korumadan yararlanan kişiler için şu kararlardan birini içerebilir;

- a) Geçici korumadan yararlananların toplu olarak ülkelerine dönmesi,
- b) Geçici korunanlara, koşullarını taşıdıkları bir uluslararası koruma statüsünün toplu olarak verilmesi veya uluslararası koruma başvurularının bireysel olarak değerlendirilmesi,
- c) Geçici korunanların YUKK kapsamında yabancı statüsünde Türkiye'de kalmalarına izin verilmesi.

SONUÇ

Geçtiğimiz yüzyılın başındaki dehşet verici savaşlar ve politik kutuplaşmalar sonucu uluslararası toplum mültecilerin statüsü ve uluslararası alanda korunmalarına ilişkin çalışmalarına ve çabalarına hız vermiştir. Ortaya çıkan gereklilik BM'nin mültecilerin uluslararası korunması alanında eşgüdüm sağlayacak ve çalışmalar yürütecek BMMYK'yı kurması sonucunu doğurdu. 1951 Sözleşmesi mültecilerin korunması için uluslararası alanda tanınan ilkeleri toplamıştır ancak zaman ve yer bakımından sınırlamalar taşımaktaydı. 1967 Protokolü önceden yapılmış bildirimler dışında bu kısıtlamaları kaldırarak Sözleşmeyi evrensel ve yaşayan bir araç haline getirdi. Ancak, 1960'lardan bu yana yaşanan çok sayıdaki üzüntü verici şiddet olayları sonucu meydana gelen kitlesel akınlar karşısında uluslararası mülteci hukukunun işletilemez ve sığınma arayanların gereksinimlerine cevap veremez bir duruma geldiği görülmüştür. Uluslararası mülteci koruma rejiminin bu gibi durumlarda işletilemez duruma gelmesinin iki temel nedeni olduğu söylenebilir; bunların ilki "mülteci"liğin sadece ülkesini beş nedenden biri yani ırkı, dini, uyrukluğu, belli bir sosyal gruba mensubiyeti ve politik düşünceleri nedeniyle terk etmek zorunda kalan ve haklı endişelerle dönemeyen kişileri kapsayan bireysel bir statü olması ve ikincisi ise ev sahibi devletlerin kitlesel akınlarda durumun acilliği ve karmaşıklığı karşısında gerekli önlemleri almak üzere bir geçiş rejimine ihtiyaç duymaları ve mülteci hukukunun bu gereksinimi karşılayamamasıdır. Bu anlamda, mülteci rejiminin günümüzde rastlanabilecek iklim değişikliği, çevre ve doğal afetler gibi nedenlerle meydana çıkan sığınma taleplerini karşılayamadığı görülmektedir. Geçici koruma uygulaması bu gibi kitlesel akın durumlarında ev sahibi devletlerin başvurduğu bir araç olmuştur. Ancak, geçici korumanın uluslararası alanda kabul görmüş bir tanımı ve çerçevesinin olmaması, bazı

devletler tarafından keyfi kullanılma ve mülteci rejiminin yerine ikame edilme tehlikesini ortaya çıkarabilmektedir. Bu çerçevede, 2000'lerin başından itibaren geçici koruma rejimleri için uluslararası ölçütler belirleme çabaları ortaya çıkmıştır. Bunların başlıcaları arasında 2001 tarihli AB Yönergesi ve 2014 tarihli BMMYK Geçici Koruma ve Yerleştirme Düzenlemeleri Kılavuzu sayılabilir. Türkiye de Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nu 2013 yılında kabul etmiş ve bu kanunun 91. maddesine istinaden 2014 yılında Geçici Koruma Yönetmeliği'ni çıkartmıştır. Bugün Türkiye'de bulunan 3,5 milyonu aşkın Suriye vatandaşı geçici koruma altındadır.

Türkiye'deki geçici koruma mevzuatı ve uygulamaları uluslararası ölçütler ile karşılaştırmalı olarak değerlendirildiğinde Türkiye mevzuatındaki geçici koruma kapsamı AB ve BMMYK ölçütlerini karşıladığı ve aştığı, Türkiye mevzuatının açıkça iklim değişikliği, çevre ve doğal afetler ya da benzeri nedenlerden dolayı ülkesini terk etmek zorunda kalan sığınmacı kitleleri kapsayabileceği görülmektedir. Buna ek olarak, Türkiye mevzuatı geçici koruma uygulamalarında uluslararası ölçütlerin kapsadığı hakları tanıdığı tespit edilebilmektedir. Geri gönderme yasağı konusunda da Türkiye hem kendi yasal düzenlemeleri hem de AİHM kararları çerçevesinde uluslararası hukukun gereklerini tanımaktadır.

Öte yandan, GKY 16. maddesinin geçici koruma uygulaması süresince bu kapsamda bulunan yabancıların bireysel uluslararası koruma istemlerinin dondurulması hem AB Yönergesi hem de BMMYK Kılavuzuna karşıt bir uygulama olarak görünmektedir. Her ne kadar GKY buna geçici koruma önlemlerinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi gerekçesiyle lüzum duymuşsa da idari işlerin kişisel hakları kısıtlamak veya dondurmak için geçerli bir gerekçe oluşturmaması gerekmektedir. Bu çerçevede, GKY 16. maddenin AB Yönergesi 3/1. maddesine koşut olarak yeniden düzenlenerek geçici koruma uygulamasının 1951 Sözleşmesi ve YUKK kapsamına giren kişilere bireysel olarak mülteci statülerinin ve bağlı haklarının tanınmasına engel olmaması gerekir. Ayrıca, değişen dünyayı ve koşulları göz önüne alarak Türkiye'nin ilgili devletlerle karşılıklı görüşme ve uzlaşma çerçevesinde 1927 tarihli Mukabele-i Bilmisil Kanunu'nu yürürlükten kaldırması ve diğerleriyle birlikte geçici koruma altındaki Suriye vatandaşlarının taşınmaz mal edinmeleri yasağını kaldırması yerinde olacaktır. Ayrıca YUKK ve GKY geçici koruma uygulamasının başlatılması ve sona erdirilmesinde BMMYK ve diğer ilgili uluslararası kuruluşlarla iş birliği ve görüş alışverişi öngörmemektedir. BMMYK Kılavuzu geçici korumanın sona erdirilmesinde mümkün olduğunca kendisi ve diğer ilgili uluslararası kuruluşlarla iş birliği içerisinde alınmasını

önermektedir. AB Yönergesi geçici koruma ilanı ve sona erdirme yetkisini AB Konseyi'ne verirken bu kararların BMMYK ve diğer ilgili uluslararası kuruluşlar ile düzenli görüş alışverişi içerisinde alınmasını istemektedir. GKY'ya göre geçici korumanın ilan eden ve sona erdiren Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi için İçişleri Bakanlığı'nın tavsiyelerde bulunabileceğini belirtiliyorsa da bu zorunlu değildir. Türkiye'de uluslararası koruma ve geçici koruma süreçleri ile ilgili BMMYK ve uluslararası kuruluşlar ile iş birliği yapılabilir ancak bu yönde bir gereklilik getirilmemiştir. Bu çerçevede, geçici koruma ilanını gerektiren insancıl koşulların değerlendirilmesinde ve geçici korumayı sona erdirecek karar alınırken bu koşulların ortadan kalktığına tespitinde BMMYK ve diğer ilgili uluslararası kuruluşlarla görüş alışverişi yapılmasının ve tespitlerinin kararlarda dikkate alınmasının öngörülmesi uluslararası insancıl krizler ile ortak mücadelede etkin iş birliği açısından yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

- Allain, J. (2001). "The *Jus cogens* Nature of Non-Refoulement", *International Journal of Refugee Law*, 13/4, 533-558.
- Chimni, B. S. (2000). "Globalisation, humanitarianism and the erosion of refugee protection", Working paper no 3, Refugee Studies Center, Oxford University, Oxford.
- Edwards, A. (2001). "Temporary protection, derogation and the 1951 Refugee Convention", *Melbourne Journal of International Law*, 13/2, 595-635.
- Elçin, D. (2016). "Türkiye'de Bulunan Suriyelilere Uygulanan Geçici Koruma Statüsü 2001/55 Sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği Arasındaki Benzerlik ve Farklılıklar", *TBB Dergisi*, 124, 9-80.
- European Union (2001) Council of the European Union, Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts Between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences Thereof, OJ L.212/12-212/23; 2001/55/EC. 7 Ağustos 2001. <<http://www.refworld.org/docid/3ddcee2e4.html>> (E.T. 28.8.2018).
- Fitzpatrick, J. (2000). "Temporary protection of refugees: elements of a formalized regime", *American Journal of International Law*, 94/2, 279-306.

- Hathaway, J.C. (2001). “Temporary protection of refugees: Threat or solution”, Perspective on Refugee Protection in South Africa (der.) J. Handmaker vd., Lawyers for Human Rights, 41 Pretoria, -49.
- Holborn, L. W. (1939). “The League of Nations and the Refugee Problem.” The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 203, 124-135.
- İneli Ciğer, M. (2016). “Uluslararası Hukuka Uygun Geçici Koruma Rejiminin Unsurları Üzerine”, Göç Araştırmaları Dergisi, 2/3, 62-92.
- Kirişçi, K. (1996). Türkiye Coğrafi Sınırlamayı Kaldırıyor mu? Türkiye’de Kasım 1994 Sığınma Yönetmeliği. SGDD, Ankara.
- Loescher, G. (2017). “UNHCR’s origins and early history: Agency, influence, and power in global refugee policy”, Refuge, 33/1, 77-86.
- Mansouri, F., Leach, M. ve Nethery, A (2009). “Temporary protection and the Refugee Convention in Australia, Denmark and Germany”, Refuge, 26/1, 135-147.
- Şıgva, S. (2016). “İdari Yargı Kararları Işığında 1062 Sayılı Mukabele-i Bilmisil Kanununun Uygulanışı”, Hacettepe HFD, 6/2, 181-196.
- T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (2016). Türkiye’de geçici koruma statüsündeki Suriye vatandaşlarına yönelik sosyal uyum ve psikososyal destek çalışmaları koordinasyonu ve planlama çalıştayı. Ankara.
- T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2018). Yıllara göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler, http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik (E.T. 27.9.2018).
- Topal, A. H. (2015). “Geçici Koruma Yönetmeliği ve Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü”, İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2/1, 5-22.
- United Nations High Commissioner for Refugees (2011). The 1951 Convention relating to the status of refugees and its 1967 Protocol. UNHCR, Geneva.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). The refugee Convention, 1951 - the travaux préparatoires analysed by a commentary by Dr. Paul Weis. <http://www.unhcr.org/protection/travaux/4ca34be29/refugee-convention-1951-travaux-preparatoires-analysed-commentary-dr-paul.html> (E.T. 11.9.2018).

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities, 28 Haziran 2011, Amman. <<http://www.refworld.org/docid/4e9fed232.html>> (E.T. 28.8.2018).

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Guidelines on temporary protection or stay arrangements, Şubat 2014: <<https://cms.emergency.unhcr.org/documents/11982/44933/UNHCR,+Guidelines+on+Temporary+Protection+or+Stay+Arrangements,+2014/373af576-cd03-4134-9d49-e03a1add6a9e>> (E.T. 28.8.2018).

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx No. 22 (XXXII), 21 Ekim 1981. <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6e10.html> (E.T. 28.8.2018).

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement. Nisan 2011. <http://www.unhcr.org/4da2b5e19.html> (E.T. 28.8.2018).

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). UNHCR in 2017. http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2017/pdf/01b_Mission.pdf (E.T. 26.8.2018).

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). UNHCR Summary Observations on the Commission Proposal for a Council Directive on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx (*COM(2000) 303, 24 May 2000*), 15 Eylül 2000. <http://www.refworld.org/docid/437c64b04.html> (E.T. 28.8.2018).