

**T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

DOKTORA TEZİ

MÜLTECİ HUKUKUNDA GEÇİCİ KORUMA

ESRA YILMAZ EREN

2502100455

**TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. İBRAHİM KAYA**

İSTANBUL, 2017



T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



DOKTORA
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : ESRA YILMAZ EREN Numarası : 2502100455
Anabilim Dalı / Anasanat Dalı / Programı : KAMU HUKUKU Danışmanı : PROF.DR.İBRAHİM KAYA
Tez Savunma Tarihi : 02.06.2017 Saati : 15:00
Tez Başlığı : KİTLESEL GÖÇLERDE GEÇİCİ KORUMA

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 50. Maddesi uyarınca yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜNE OYBİRLİĞİ YOYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF.DR.İBRAHİM KAYA		Kabul
2- PROF.DR.AYŞE NUR TÜTÜNCÜ		Kabul
3- PROF.DR.YÜCEL ACER		Kabul
4- PROF.DR.NURAY EKŞİ		Düzeltilme
5- PROF.DR.NİHAT BULUT		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF.DR.EMRE ÖKTEM		
2- DOÇ.DR.F.KEREM GİRAY		

ÖZ

MÜLTECİ HUKUKUNDA GEÇİCİ KORUMA

ESRA YILMAZ EREN

İnsanlar tarih boyunca savaşlar, insan hakları ihlalleri, doğal afetler gibi nedenlerle yaşadıkları yeri terk ederek daha güvenli bir yaşam bulma umuduyla farklı ülkelere sığınmışlardır. Kabul ülkeleri, sığınmacı sayısının sınırlı olduğu hallerde kişilere daha kolay koruma sağlarken, sığınmacı sayısının yüksek olduğu kitlesel akın durumunda koruma sağlamakta güçlükler yaşamaktadırlar. Çok sayıda kişinin korunma ihtiyacına cevap verebilmek amacıyla getirilen çözümlerden birini “geçici koruma” rejimi oluşturmaktadır. Temel uygulaması ve hukuki çerçevesi Avrupa Birliği hukukunda belirlenen bu rejim, yaşamakta olduğumuz Suriye krizi bağlamında tekrar önem kazanmıştır.

Coğrafi konumu nedeniyle geçiş ülkesi özelliğini taşıyan Türkiye, son yıllarda Ortadoğu’da yaşanan iç savaş ve karışıklıklar sonucunda bir varış ülkesi niteliğini de kazanmıştır. Maruz kaldığı bu kitlesel akın karşısında, geçici koruma statüsünü yürürlüğe koymak suretiyle Suriyelilere koruma sağlamıştır. Ancak geçici koruma statüsü bir ara çözüm niteliğindedir ve makul bir süre geçmesine rağmen kişilerin menşe ülkelerine dönüşleri mümkün değilse bu halde, bu statünün kalıcı bir statüye evrilmesi gerekmektedir.

Bu çalışma hem Avrupa Birliği Hukuku hem de Türk Hukuku bağlamında kitlesel akın durumlarında geçici koruma statüsünü incelemekte; bu statünün kişilere sağladığı hakları ve yükümlülükleri karşılaştırmalı hukuk bağlamında ele almak suretiyle Türk Hukuku’ndaki geçici koruma uygulamasına katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kitlesel akın, geçici koruma, AB Geçici Koruma Yönergesi, Suriyeliler, Türkiye Geçici Koruma Yönetmeliği.

ABSTRACT

TITLE: TEMPORARY PROTECTION IN REFUGEE LAW

AUTHOR: ESRA YILMAZ EREN

Throughout history, masses of people having left their countries of origin for reasons such as wars, human rights abuses or natural disasters have taken refuge in various countries in pursuit of a safe haven. Host countries provide sufficient protection for asylum seekers in limited number, yet face difficulties in granting protection in the case of mass influxes, where the number of asylum seekers is relatively high. “Temporary protection” regime is one of the immediate solutions to fulfil the protection needs of many people. Basic application and legal framework of this regime are set out in European Union law and has gained importance in the context of the Syrian crisis with which we has been confronted recently.

Due to its geographical location, Turkey, once a transit, has also emerged as a destination country as a result of civil war and turmoil in the Middle East in recent years. Turkey has put the temporary protection status into effect in order to cope with the massive influx of migration. However, the temporary protection status offers merely a short term solution, therefore, if temporarily protected people can not return to the countries of origin in a reasonable period, the legal framework recognized as `temporary protection` must evolve into a “permanent status”, that is more comprehensive and well-structured legal grounding that would offer a long term solution to the crisis and ultimately result in the integration of Syrian refugees into Turkish society.

This current study examines the temporary protection regime in mass influx situations both in the context of European Union Law and Turkish Law, and aims to fill the gap in Turkish Law through the study of rights and obligations of temporary protected status of people in the context of comparative law.

Key Words: Mass influx, temporary protection, EU Temporary Protection Directive, Syrians, Turkish Temporary Protection Regulation.

ÖNSÖZ

Savaş, yaygın insan hakları ihlalleri, kıtlık, sel gibi pek çok farklı etmene bağlı olarak dünyanın hemen her yerinde görülen kitlesel göçler; sosyolojik, ekonomik ve hukuki pek çok sonuç doğurmaktadır. Mevcut sığınma hukuku sisteminin temel mevzuatını oluşturan 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Ek Protokolü esasen bireysel bir statü değerlendirme sistemi öngörmektedirler. Bu açıdan bakıldığında bireysel sığınmanın olağan, kitlesel sığınma halinin ise olağanüstü ve istisnai olduğunu iddia etmek mümkünse de tarih boyunca özellikle bazı coğrafyalarda kitlesel akınların da sıklıkla yaşandığı görülmektedir. Buna karşın mevcut düzenlemeler kitlesel akın halinde uygulanacak kurallar noktasında eksik kalmıştır. Her ne kadar kitlesel nitelikteki uygulamaların tarihi eskiye dayansa da çok sayıda sığınmacıya geçici koruma statüsü ile korunma sağlanması 1990'lı yıllarda yaşanan Bosna-Hersek ve Kosova krizleri sonrasında Avrupa'nın gündeminde yer bulmuştur.

Önceleri yasal düzenlemelerin yokluğu yahut eksikliği nedeniyle Avrupa Birliği ülkeleri, karşı karşıya kaldığı sığınmacı sayısına göre kendi uygulamasını geliştirmiş ve sığınmacılara kendi şartlarına göre hizmetler sunmuştur. Ancak bu uygulamaların Avrupa Birliği'nin yapısına uygun biçimde yeknesak hale getirilebilmesi ve ülkeler arasındaki sorumluluk ve yük paylaşımının sağlanması ihtiyacı karşısında kodifikasyon çalışmaları da başlatılmıştır. Bu çalışmaların sonucunda 2001 yılında 55 sayılı AB Geçici Koruma Yönergesi kabul edilmiş; ancak fiilen uygulanması mümkün olmamıştır.

Öte yandan Türkiye, tarihi boyunca kitlesel akınlara maruz kalmış bir coğrafyada bulunmasına rağmen, 1990'lı yıllardan sonra yoğunlaşan nüfus hareketi mevzuat ihtiyacını hiç olmadığı kadar zaruri hale getirmiştir. Özellikle Avrupa Birliği'ne üyelik müzakerelerinde gündeme gelen sığınma alanına ilişkin yasa ihtiyacı yanında ortaya çıkan bu gereklilik, mevzuat çalışmalarını hızlandırmıştır. Yaşanan Suriyeli akını sonrası çalışmalar nihayete erdirilmiş ve 2013 yılında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yürürlüğe girmiştir. Suriyelilere bu kanun ile geçici koruma statüsü sağlanmış; statünün ayrıntıları ise Geçici Koruma Yönetmeliği ile hüküm altına alınmıştır.

Bu tez kapsamında, öncelikle sığınma hukukunun temel kavramları kısaca açıklanmış ve bu bilgiler ışığında kitlesel olarak sığınma ihtiyacı içinde bulunan kişilere koruma sağlanması amacıyla getirilen çözümlerden biri olan geçici koruma statüsü tanımlanmıştır. Geçici korumanın kodifiye edildiği Avrupa Birliği Hukuku'ndaki uygulaması, Eski Yugoslavya örneği özelinde detaylı olarak ele alınmıştır. Çalışmada ayrıca karşılaştırmalı hukuka yer verilmiş; belirlenen pilot ülkelerin geçici korumaya ilişkin uygulamaları detaylı olarak incelenmiştir. Pilot ülkeler seçilirken ülkelerin geçici koruma uygulamalarına ilişkin yeterli akademik kaynak bulunması yanında, halen mevzuatlarında bu korumanın var olması şartları da aranmıştır. Elde edilen bu veriler ışığında Türkiye'deki sığınma ve göç hukukuna kısaca değinildikten sonra; Türkiye'de geçici koruma rejimi tüm yönleriyle değerlendirilmiştir. Son bölümde ise geçici koruma statüsünün esasen bir ara çözüm olduğu hususu vurgulanarak uluslararası koruma ile bağlantısı irdelenmekte ve bu statünün makul bir süre sonra kalıcı başka bir statüye evrilmesi gerektiği yönündeki öneriler dile getirilmektedir. Bu çalışma, geçici koruma rejimini bütüncül bir bakış açısı ile ele alarak, farklı ülkelerde geçici korumanın sığınma hukukunda nasıl konumlandırıldığını incelemek suretiyle Türk hukukundaki uygulamaya katkı yapmayı hedeflemektedir.

Bu çalışmayı gerçekleştirmemde pek çok kişinin emeği bulunmaktadır. En başta tez danışmanım, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Hukuk Anabilim Dalı öğretim üyesi Prof. Dr. İbrahim Kaya'ya tez konusuna karar verme ve araştırma sürecinde aydınlatıcı katkıları ve desteği için teşekkür ederim. Ayrıca tez izleme komite üyelerim Prof. Dr. Ayşe Nur Tütüncü ve Prof. Dr. Yücel Acer Hocalarıma da yardımları için müteşekkir olduğumu belirtmek isterim. Berlin Freie Üniversitesi'nde tez araştırması yapmamda yardımcı olan Prof. Dr. Philip Kunig'e ve Freie Üniversitesi'nde danışmanlığımı yürüten Prof. Dr. Steffan Hindelang'a da ayrıca teşekkür borçluyum. Ancak asıl teşekkürümü tezi bitirmemde en büyük emeğe sahip olan aileme ve annelerime...

İstanbul, 2017

Esra YILMAZ EREN

İÇİNDEKİLER

ÖZ	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
KISALTMALAR CETVELİ.....	xiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI KORUMAYA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

I. GÖÇ ve SIĞINMA HUKUKUNA GENEL BAKIŞ	6
A. Sığınma Hukukunun Kısa Tarihçesi	6
B. Teorik Görüşler	8
II. ULUSLARARASI HUKUKTA SIĞINMA	10
A. Uluslararası Hukukta Sığınmanın Gelişimi	10
1. Tarihi Süreç.....	10
2. “Sığınma”nın Bir Hak Olup Olmadığı Sorunu	13
B. Sığınmaya İlişkin Temel Kavramlar	17
1. Mülteci	18
a. Mülteci Kavramı.....	18
b. Mülteci Statüsünün Unsurları.....	23
(1). Ülke Dışında Bulunmak	23
(2). Haklı Nedenlerle Zulüm Korkusu	24
i. Irka Dayalı Zulüm	25
ii. Dine Dayalı Zulüm	26
iii. Belli Sosyal Gruba Aidiyete Bağlı Zulüm.....	26
iv. Siyasi Görüş Nedeniyle Zulüm.....	27
c. Mültecilere Tanınan Haklar	29
(1). 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde Tanınan Haklar	31
i. Fiziken Bulunmaya Bağlı Haklar	32
ii. Hukuka Uygun Bulunmaya (Lawful Residence) Bağlı Haklar .	32
iii. Hukuka Uygun Kalmaya (Lawful Stay) Bağlı Haklar	33
iv. Sürekli Oturmaya (Durable Residence) Bağlı Haklar	34
(2). Sözleşme’de Düzenlenen Genel Muameleye İlişkin Standartlar	

(3). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde Tanınan Haklar.....	37
d. Mültecilik Statüsünün Sona Ermesi	42
2. Sığınmacı (Asylum Seeker)	44
3. Göçmen (Migrant)	46
4. Yerinden Edilmiş Kişiler (Displaced Persons)	48
III. GEÇİCİ KORUMA (TEMPORARY PROTECTION)	54
A. GENEL BİLGİLER	54
1. Geçici Mülteci (Temporary Refugee) Kavramı	54
2. Kavramsal Çerçeve	59
3. Geçici Korumanın Kapsamı.....	63
4. Geçici Korumanın Unsurları.....	64
a. Kitlese Akın (Mass Influx)	65
b. Kitlese Akının Ani Gelişmesi	67
c. Devlet Kapasitesi	67
d. Bireysel Usullerin Yetersiz Kalması.....	68
IV. Geçici Koruma - Uluslararası Koruma İlişkisi	73

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA GEÇİCİ KORUMA

I. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÖÇ ve SİĞİNMA POLİTİKASI.....	83
A. Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Antlaşmada Yer Alan Hükümler.....	83
B. AB Hukukunda Göç ve İlticaya İlişkin İkincil Mevzuat	89
1. Sorumlu Devletin Belirlenmesine İlişkin Konsey Tüzüğü.....	90
2. Avrupa Birliği Vasıf Yönergesi.....	92
II. AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMASINDA GEÇİCİ KORUMA.....	93
A. Genel Bakış	93
B. AB Geçici Koruma Yönergesi	101
1. Geçici Koruma Yönergesi'nin Hukuki Dayanağı.....	101
2. Geçici Koruma Yönergesi'nin Amacı ve Kapsamı	102
3. Yönerge Kapsamında Geçici Korumanın Unsurları.....	103
a. Kitlese Akın/ Kitlese Sığınma (Mass Influx) Kavramı.....	105
(1). Kitlese Sığınmanın Önceden Belirlenip Belirlenemeyeceği Sorunu	
107	
(2). Kitlese Akının İstisnai Niteliği.....	108

b. Geçici Koruma Sisteminin İşleyişi ile Sığınma Sisteminin Kitlesele Akın ile Baş Etme Kapasitesi	109
c. Muhtemel bir Kitlesele Akın için Geçici Koruma Kararı Alınması ..	112
4. Geçici Koruma Yönergesi'nin Yürürlüğe Konması Usulü.....	113
5. Geçici Koruma Rejiminin Süresi	117
6. Geçici Korumadan Hariç Tutulma ve Geçici Koruma Rejiminin Sona Ermesi.....	118
a. Geçici Korumadan Hariç Tutulma	118
b. Geçici Korumanın Sona Ermesi	119
7. Geçici Korumanın Sona Ermesinden Sonra Geri Dönüş.....	120
a. Gönüllü Geri Dönüş	120
b. Zorunlu Geri Dönüş.....	121
III. GEÇİCİ KORUMA SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ.....	122
A. Üye Devletlerin Geçici Korunanlara Yönelik Yükümlülükleri	122
B. Uluslararası Belgelerden Doğan Diğer Yükümlülükler ve Sığınma Sistemine Erişim	135
C. Dayanışma ve Yük Paylaşımı	137
1. Mali Dayanışma	140
2. Fiziki Dayanışma	143
D. İdari İşbirliği.....	145
E. Yargısal Koruma	145
F. Değerlendirme	146

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA GEÇİCİ KORUMA

I. TÜRK HUKUKUNDA ULUSLARARASI KORUMA	150
A. YUKK'nin Yürürlüğünden Önceki Dönemde Türk Hukukunda Sığınma 152	
1. Türk Sığınma Hukukuna Genel Bakış.....	152
a. Türk Hukukunda Coğrafi Kısıtlama ve Mülteci Statüsü.....	152
b. 1994 Yönetmeliği Döneminde Sığınma Uygulaması.....	156
c. Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Sığınma Hukukuna Etkisi	156
d. AIHM Kararlarının Türk Sığınma Hukukuna Etkisi.....	159
B. YUKK Sonrası Türkiye'de Sığınma Hukuku Uygulaması.....	161
1. YUKK'nin Getirdiği Değişiklikler	161

II. TÜRK HUKUKUNDA GEÇİCİ KORUMANIN UYGULANMASI.....	164
A. Türk Hukuk Tarihinde Geçici Koruma	164
1. Tarihçe	164
2. Kuzey Iraklıların Hukuksal Statüleri	168
B. Suriyelilerin Hukuksal Konumu	172
III. TÜRK HUKUKUNDA GEÇİCİ KORUMA ve SURİYELİLER	172
A. Suriyelilerin Hukuki Statüsü	172
B. Geçici Koruma Yönetmeliği	174
1. Geçici Korumanın Öznesi.....	175
2. Geçici Korumada Usul.....	177
C. Geçici Koruma Statüsünün Sağladığı Haklar	179
1. Geçici Koruma Statüsü- Geri Gönderme Yasağı (<i>Non- Refoulement</i>) İlişkisi	182
2. Sağlık Hizmetlerinden Faydalanma	189
3. Eğitim Hizmetleri	192
4. İş Piyasasına Erişim Hizmeti	199
5. Özel İhtiyaç Sahiplerine Yönelik Hizmetler	208
6. Olağan Sığınma Sistemine Erişim	209
7. Suriyeli Geçici Korunanların Türk Vatandaşlığını Kazanması	211
D. Suriyelilere Geçici Koruma Statüsünün Verilmemesi veya Geçici Koruma Statülerinin Sona Erdirilmesi.....	217
1. Geçici Koruma Statüsü Verilemeyecek yahut İptal Edilecek Kişiler	217
2. Geçici Korumanın Bakanlar Kurulu Kararıyla Sona Ermesi.....	218
3. Geçici Korumanın Bireysel Olarak Sona Ermesi	219
E. Geçici Koruma Yönetmeliğine İlişkin Değerlendirmeler	220

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA GEÇİCİ KORUMA

I. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	223
A. ABD İltica Hukukuna Genel Bakış	223
1. ABD Hukuku Bağlamında Sığınmacı (Asylee)	224
2. ABD Hukukunda Mülteci (Refugee).....	226
3. Ertelenmiş Zorunlu Ayrılma (Deferred Enforced Departure -DED)....	228
4. Şartlı İzin (Parole)	229
B. ABD’de Geçici Koruma.....	230

C. ABD’de Geçici Korumanın Şartları	233
D. ABD’de Geçici Korumada Usul	237
II. BİRLEŞİK KRALLIK	241
A. Birleşik Krallık Sığınma Hukukuna Genel Bakış	241
B. Birleşik Krallık Sığınma Hukukunda Mülteci (Refugee)	242
D. Birleşik Krallık Sığınma Hukukunda İnsani Koruma (Humanitarian Protection).....	246
E. Birleşik Krallık Sığınma Hukukunda Geçici Koruma	248
F. Birleşik Krallık’ta Geçici Koruma’nın Şartları	249
III. AVUSTRALYA	252
A. Avustralya Sığınma Hukukuna Genel Bakış.....	252
B. Avustralya Hukukunda Ülke Dışı- Yeniden Yerleştirme	254
1. Mülteci Kategori Vizesi.....	254
2. Özel İnsani Program Kategori Vizesi	255
3. Topluluk Teklifi Pilot Uygulaması (Community Proposal Pilot).....	256
C. Avustralya Hukukunda Ülke İçi- Onshore Koruma.....	257
D. Avustralya Hukukunda Geçici Koruma	258
IV. ALMANYA	265
A. Almanya Sığınma Hukukuna Genel Bakış	265
1. Alman Hukukunda Mülteci ve Sığınmacı	266
2. Alman Sığınma Hukukunda İkincil Koruma Statüsü	267
B. Sığınma Başvurusunda Usul	268
C. Alman Hukukunda Geçici Koruma.....	272

BEŞİNCİ BÖLÜM

GEÇİCİ KORUMANIN SONA ERMESİ

I. GENEL OLARAK.....	279
II. AB HUKUKUNDA GEÇİCİ KORUMANIN SONA ERMESİ	281
A. Geçici Korumanın Sona Ermesinden Sonra Yapılacak İşlemler	289
1. Geçici Koruma ve Bireysel Sığınma Sistemine Erişim	289
2. Koruma İhtiyacının Ortadan Kalktığıının Belirlenmesi.....	292
B. Geçici Koruma Sonrası Kalıcı Çözümler.....	297
1. Menşe Ülkeye Geri Gönderme (Repatriation).....	298
a. Gönüllü Geri Dönüş (Voluntary Return).....	299
b. Menşe Ülkeye Zorunlu Gönderme (Non-Voluntary Repatriation) ..	305

2. Yeni Ülkeye Yerleştirme(Resettlement).....	314
3. Yerel Entegrasyon (Integration)	315
III. Örneklem Olarak Eski Yugoslavya Krizine İlişkin Geçici Koruma'nın Sona Ermesi.....	317
A. Avrupa Birliği Ülkelerinde Eski Yugoslavya Krizi'nin Ele Alınması..	317
1. Bosna – Hersek İç Savaşı Sonrası Geçici Koruma	318
2. Kosova Krizi Bağlamında Geçici Koruma	325
B. Avrupa Birliği Ülkelerinde Geçici Koruma Sonrası Menşe Ülkeye Dönüş	332
IV. Türk Hukukunda Geçici Korumanın Sona Ermesi	337
V. Suriyelilere İlişkin Geçici Korumanın Sona Ermesi Üzerine Değerlendirmeler	340
SONUÇ ve ÖNERİLER.....	342
KAYNAKÇA	351
ÖZGEÇMİŞ	386

KISALTMALAR CETVELİ

AB	: Avrupa Birliği
ABA	: Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması
AFAD	: Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AGİT	: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatı
AIT	: Asylum and Immigration Tribunal
AIHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AIHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AKPM	: Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi
AT	: Avrupa Topluluğu
ATAD	: Avrupa Topluluğu Adalet Divanı
AYM	: Anayasa Mahkemesi
BIA	: Board of Immigration Appeals
BM	: Birleşmiş Milletler
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
CIREFCA	: The International Conference on Central American Refugees (İspanyolca Başlık Kısaltması)
CPA	: Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees
CPDIA	: Permanent Consultation on Internal Displacement in the Americas
DED	: Deferred Enforced Departure
EKOSOK	: Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi

ELR	: Exceptional Leave to Remain
ESKHS	: Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi
EURODAC	: Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sistemi
EXCOM	: Executive Committee (BMMYK İcra Komitesi)
GDP	: Gayrı Safi Yurtiçi Hasılları
HEP	: Humanitarian Evacuation Programme (İnsani Tahliye Programı)
HIWG	: Humanitarian Issues Working Group
HLWM	: High Level Working Meeting
IDP	: Internally Displaced Person (Ülke içi yerinden edilmiş kişiler)
IOM	: International Organization for Migration
IRO	: International Refugee Organization
İHEB	: İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
LTTE	: Liberation Tigers of Tamil Eelam-Tamil Elam Kurtuluş Kaplanları
mad.	: Madde
MEDUSA	: Eczane Provizyon Sistemi
MERNİS	: Merkezi Nüfus İdare Sistemi
NACARA	: The Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act
R2P	: Responsibility to Protect
RG	: Resmi Gazete
SARRED	: International Conference on the Right of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa (İspanyolca Başlık Kısaltması)
SHEV	: Safe Heaven Enterprise Visa

- SHP** : Special Humanitarian Programme (Özel İnsani Program)
- SIAC** : Special Immigration Appeals Commission
- STK** : Sivil Toplum Kuruluşu
- TCDD** : Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
- TPV** : Temporary Protection Visa- Geçici Koruma Vizesi
- UNCIS-AAO** : United States Citizenship and Immigration Services Administrative Appeals Office
- UNHCR** : United Nations High Commissioner for Refugees
- UNICEF** : United Nations International Children's Emergency Fund
- UNRRA** : United Nations Relief and Rehabilitation Administration
- USCIS** : United States Citizenship and Immigration Services
- vb.** : ve benzeri
- YÖS** : Yabancı Öğrenci Sınavı
- YUKK** : Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

GİRİŞ

İnsanlar tarih boyunca savaşlar, insan hakları ihlalleri, doğal afetler gibi nedenlerle yaşadıkları yeri terk ederek daha güvenli bir yaşam bulma umuduyla farklı ülkelere sığınmışlardır. Kabul ülkeleri, sığınmacı sayısının sınırlı olduğu hallerde kişilere daha kolay koruma sağlarken, sığınmacı sayısının yüksek olduğu kitlesel akın durumunda koruma sağlamakta güçlükler yaşamaktadırlar. Olağan sığınma sistemlerinin cevap verebileceğinin üstünde kişinin korunma ihtiyacının karşılanması için getirilen çözümlerden birini “geçici koruma” rejimi oluşturmaktadır. Geçici koruma, özellikle Eski Yugoslavya iç savaşı sonrası Avrupa Birliği hukuku bağlamında ara bir çözüm olarak gündeme gelmiş olan bir koruma türüdür. Bu statü ile ülkelerinde yaşanan iç savaş, yaygın şiddet veya genelleşmiş insan hakları ihlalleri nedeniyle geçici olarak korunma ihtiyacı altında bulunan; ancak mülteci olma şartlarını taşımayan veya çok sayıda kişinin sığınması nedeniyle bireysel statü belirlemesi yapılamayan hallerde uluslararası korunma sağlanmış olmaktadır. Adından da anlaşılacağı üzere geçici koruma statüsü ile kişilere, ülkelerini terk etmelerine neden olan durum ortadan kalkana kadar kısa süreli olarak sığınma imkanı sağlanması ve bu süreçte barınma, yiyecek, sağlık gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması amaçlanmaktadır. Statü, sığınmaya neden teşkil eden durumun ortadan kalkması ile sona ermekte ve nihai hedef esasen, geçici koruma statüsü altında bulunan kişilerin menşe ülkelerine dönüşleri olarak belirlenmektedir. Temel uygulaması ve hukuki çerçevesi Avrupa Birliği hukukunda belirlenen bu rejim yaşamakta olduğumuz Suriye krizi bağlamında tekrar önem kazanmıştır.

Geçici korumanın bir uluslararası koruma çeşidi olarak sığınmacıların uluslararası hukuktan kaynaklanan haklarını azami düzeyde koruma altına alması beklenmektedir. Bu noktada kilit öneme sahip unsurlardan birini geçici korumanın süresi teşkil etmektedir. Geçici koruma statüsünün sağlanmasından itibaren uzun bir süre geçmesine rağmen, kişilerin menşe ülkelerindeki durum düzelmemişse ve bu nedenle geri dönüş imkanları yoksa, bu halde geçici koruma statüsünün farklı bir statüye evrilmesi ve kapsam dahilindeki kişilere kalıcı çözüm üretilmesi gerekmektedir. Aksi halde devletler uluslararası koruma sağlama yükümlülüklerini yerine getirememiş olacaktır.

Dünyada coğrafi konumu nedeniyle bir göç yolu üzerinde bulunmakla, önemli bir nüfus hareketi için “geçiş ülkesi” niteliğinde olan Türkiye de tarihi boyunca kitlesel akınlara maruz kalmıştır. Bu bağlamda İran İslam Devrimi sonrası yaşanan kitlesel göç, 1988-1989 yıllarında Türkiye’ye sığınan Türk kökenli Bulgar vatandaşları, Irak savaşı sonrası sığınma talebinde bulunan Iraklılar ve Eski Yugoslavyalılar ve son olarak da Suriye’den gelen sığınmacılar kitlesel sığınma vakıalarını oluşturmaktadır. Türkiye maruz kaldığı bu son kitlesel akın karşısında geçici koruma statüsünü yürürlüğe koymak suretiyle Suriyelilere koruma sağlamıştır. Bu çalışma kapsamında kitlesel akın halinde bir çözüm olarak uygulanan geçici koruma rejimi hem Avrupa Birliği Hukuku, hem de Türk Hukuku bağlamında incelenmiştir. Avrupa Birliği ülkelerinin Eski Yugoslavya krizi sonrası yaşadıkları tecrübeler ışığında bu statünün kişilere sağladığı haklar ve yükümlülükler karşılaştırmalı hukuk bağlamında da ele alınmıştır. Son aşamada ise geçici korumanın uluslararası koruma ile ilişkisi incelenmek suretiyle geçici korumanın sona ermesinin şartları değerlendirilmiştir. Böylece Avrupa Birliği bağlamında yaşanan kitlesel akına ilişkin olarak uygulanan geçici koruma rejiminin, zaman içerisinde nasıl evrildiği ve korunma ihtiyacı içerisinde bulunan bu kişilere kalıcı çözüm bulma anlamında- menşe ülkeye dönüş, yeniden yerleştirme veya yerel entegrasyon- aşamalarının hangi şartlarla sağlandığı hususları da halihazırda Türkiye’de yaşanan kitlesel akına ışık tutacak şekilde ele alınmıştır. Böylece, Türkiye’de uygulanan geçici koruma rejiminin devamı süresince sağlanması gereken imkanlar yanında; geçici koruma süresinin makul bir süreyi aştığı düşünüldüğünde artık bu statünün kalıcı bir çözüme dönüştürülmesi gerektiği hususundaki önerilerle Türk Hukuku’ndaki geçici koruma uygulamasına katkıda bulunulması amaçlanmıştır.

Bu çalışmanın temel hipotezi; geçici koruma statüsünün, sığınanlara kısa süreli olarak koruma sağlayan ve yer değiştirmeye sebep olan olgu sona erdikten sonra menşe ülkeye dönüşü nihai olarak amaçlayan bir koruma türü olduğudur. Uzun süre devam eden geçici koruma, koruma sağlayan devletin uluslararası hukuktan kaynaklanan sığınmacıların korunması yükümlülüğünü yerine getirememesi sonucunu doğurmaktadır; bu nedenle makul bir süre geçmesine rağmen kişilerin menşe ülkelerine dönüşü mümkün değilse; geçici korumanın kalıcı bir çözüme dönüşmesi

gerekmektedir. Bu bağlamda çalışmadaki ilk althipotezi; geçici koruma statüsünün, olağanüstü haller için kısa süreli olarak öngörölmüş olan ara bir çözüm niteliğinde oluşu teşkil etmektedir. Geçici koruma statüsünün, sürenin makul sınırı aşması halinde kişilere kalıcı bir koruma sağlamadığı için devletlerin uluslararası koruma yükümlölüklerini yerine getirmemeleri sonucunu doğuracağı ise ikinci althipotezi oluşturmaktadır.

Bu hipotezlerin doğrulanması amacıyla; öncelikle geçici koruma hususu kavramsal çerçevede ele alınmış ve olağan sığınma hukuku içerisinde geçici korumanın nasıl konumlandırıldığı temel sığınma hukuku belgeleri ve BMMYK'nin çalışmaları bağlamında incelenmiştir. Ayrıca geçici koruma statüsünün mevzuatta yer aldığı ve belli bir süredir uygulanmakta olduğu ölkeler olan Amerika Birleşik Devletleri, Birleşik Krallık, Avustralya ve Almanya pilot ölkeler olarak seçilmiş ve bu ölkelerin geçici koruma uygulamaları ilişkisel tarama modelinden faydalanılarak ele alınmıştır. Bu kapsamda öncelikle seçilen ölkelerin sığınma hukukları kısaca incelenmiş ve mülteci olma şartları ve geçici koruma şartları şeklinde karşılaştırmalı bir bakışla, geçici korumanın olağan sığınma sistemi içerisinde nasıl konumlandırıldığı ele alınmıştır. Geçici korunan kişilerin mültecilere sağlanan imkanlara kıyasla hangi imkanlardan faydalanabildikleri ve geçici koruma statüsünde bulunanlara uzun vadede menşe ölkeye dönüş, yeniden yerleştirme veya entegrasyon şeklinde nasıl bir gelecek öngörüldüğü de karşılaştırılmaya çalışılmıştır. Ayrıca Eski Yugoslavya tecrübesini yaşayan Almanya'nın geçici koruma uygulaması ve bu uygulamayı sona erdirmesi sonucu geçici korunanların geri dönüşlerine de çalışma kapsamında detaylı olarak yer verilmiştir. Böylece Eski Yugoslavya örneği başta olmak üzere farklı ölkelerin geçici koruma uygulamalarından dersler çıkarılarak daha etki bir geçici koruma düzenlemesine ilişkin katkıda bulunulması hedeflenmiştir.

Araştırmada, olgusal kaynaklar yanında mahkeme içtihatları da esas alınmış; belge tarama, gözlem ve doğrudan görüşme teknikleri de kullanılmıştır.

Tez çalışması yukarıda açıklanan çalışmanın amacı çerçevesinde beş bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde, sığınma hukukunun tarihçesi, uluslararası

sığınmanın gelişimi ele alınmakta ve sığınma hukukuna ilişkin temel özneler olan mülteci, sığınmacı gibi kavramlar irdelenmektedir.

İkinci bölümde, geçici koruma kavramı, kapsamı ve unsurlarıyla ele alınmıştır. Bu bölümde geçici korumanın temel mevzuatını teşkil eden Avrupa Birliği'nin sığınma hukukuna kısaca değinilmiş; akabinde Avrupa Birliği uygulamasında geçici koruma rejimi, Avrupa Birliği Geçici Koruma Yönergesi düzenlemesi ışığında incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, "Türkiye'de Geçici Koruma" ana başlığı altında öncelikle Türkiye'deki sığınma hukuku Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu öncesindeki dönem uygulaması ve kanunun getirdiği yenilikler ışığında ikili bir ayırımla ele alınmaktadır. Bu bölümde Türk hukukunda geçici koruma kavramı kapsamlı bir şekilde incelenmiş; Geçici Koruma Yönetmeliği ve bu Yönetmelik ışığında Suriyelilere sağlanan hizmetlere de detaylı olarak değinilmiştir.

Karşılaştırmalı hukukta geçici koruma rejiminin incelendiği dördüncü bölümde ABD, Birleşik Krallık, Avustralya ve Almanya, pilot ülkeler olarak belirlenmiştir. Sayılan ülkelerdeki sığınma hukuku temel olarak ele alınmış ve asli unsurları belirlenmiş, daha sonra da bu ülkelerin geçici koruma uygulamaları incelenmiştir. Bu bölümde özellikle geçici korumanın ara bir çözüm olarak ele alınması ve sona ermesine ilişkin şartlar karşılaştırmalı olarak açıklanmıştır.

Son bölüm geçici koruma rejiminin sona ermesine ayrılmıştır. Bu bölümde, Avrupa Birliği hukukunda geçici korumanın sona ermesine ilişkin şartlar ve usuller yanında, geçici koruma sona erdikten sonra getirilecek kalıcı çözümler incelenmiştir. Bu incelemeyi doğru yapabilmek amacıyla Avrupa Birliği hukukunda ele alınan Bosna-Hersek ve Kosova krizlerindeki geçici koruma uygulamaları ve bu uygulamaların sona ermesinden sonra kalıcı çözüm arayışları bir örneklem olarak çalışma kapsamında araştırılmıştır. Bu örneklem ışığında Türk hukukunda geçici korumanın sona ermesi ve Suriyelilere ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Son aşamada ise; tezin bulguları ışığında geçici koruma rejiminin uygulamasına ilişkin görüşler bildirilmiştir.

Bu çalışmanın sınırlılıklarından ilkinin Türk hukuku bakımından Irak'tan gelen kitlesel akına ilişkin verilerin yetersizliği oluşturmaktadır. Çalışmanın ilk aşamasında yapılan planda esasen, Türkiye bakımından önemli bir karşılaştırma verisi olarak kabul edilebilecek olan 1990'lı yıllarda yaşanan Iraklıların kitlesel akınının ve sonuçlarının mevcut Suriyeli geçici korunanlar bakımından karşılaştırmalı olarak ele alınması hedeflenmekte idi. Ancak çalışmanın ilerleyen aşamalarında gerek Göç İdaresi Müdürlüğü, gerekse sivil toplum kuruluşları ile yapılan görüşmelerde Iraklılara ilişkin sağlıklı verilere (Türkiye'ye gelen kişi sayısı, bu kişilere sağlanan hizmetler, kişilerden ne kadarının geri döndüğü, kalanların hangi kalıcı statüye geçtikleri, üçüncü ülkeye yerleşenlerin sayısı, Türk vatandaşlığına geçenlerin sayısı gibi) ulaşılması maalesef mümkün olmamıştır. Ancak bu akının nispeten kısa sürmüş olması ve sığınanların büyük oranda ülkelerine geri dönmüş olmaları varsayımı göz önüne alındığında, bu kısıtlılığın tezin sonucunu etkilemeyeceği değerlendirilebilir.

Bir başka sınırlılık ise karşılaştırmalı hukuk bölümüne ilişkindir. Bu bölümde ABD, Birleşik Krallık, Avustralya ve Almanya pilot ülkeler olarak seçilmiş ve uygulamaları karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Ülkeler belirlenirken esasen Afrika'dan ve Ortadoğu'dan Güney Afrika ve Ürdün gibi kitlesel sığınmanın oldukça sık görüldüğü ve çok sayıda sığınmacıya ev sahipliği yapan ülkelerin seçilmesi planlanmıştır. Ancak çalışma kapsamında yapılan araştırmalar sonucunda ancak münferit makaleler bulunabilmiş ve ülkelerin resmi uygulamalarına ilişkin yeterli veriye ulaşılamamıştır. Bu nedenle var olan birkaç makaleye dayalı taraflı bir değerlendirme yapma ihtimali karşısında bu ülkelerin kapsamdan çıkartılması tercih edilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI KORUMAYA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

I. GÖÇ ve SİĞİNMA HUKUKUNA GENEL BAKIŞ

A. Sığınma Hukukunun Kısa Tarihçesi

Tarihin ilk dönemlerinden beri insanlar kimi zaman savaşlar, çatışmalar, kimi zaman ise kıtlık kuraklık gibi nedenlerle veya daha iyi yaşam şartları bulma umuduyla alıştıkları toprakları bırakarak yeni yerlere göç etmişlerdir. Temelde sosyolojik bir kavram olan göç olgusu, tarihsel bir bakış açısıyla tasnif edilmeye çalışıldığında 17. yüzyıldan günümüze kadar esas olarak beş ayrı göç dalgası yaşandığı söylenebilecektir¹.

Birinci göç dalgası, 17. yüzyılda Avrupa devletlerinin okyanus aşırı ülkelere seferler düzenlemelerinden itibaren I. Dünya Savaşı sonuna kadar olan dönemi kapsamaktadır. Bu dönemde İngiltere, Hollanda, Fransa, Portekiz ve İspanya koloniler oluşturmuşlardır². Bu dalgayla birlikte binlerce kişi Avrupa'dan Afrika, Asya ve sonrasında da Amerika'daki işgal edilmiş yerlere geçici yahut sürekli olarak kalmak amacıyla asker, çiftçi, tüccar, rahip ya da idareci olarak göç etmiştir³.

İkinci göç dalgası, 17 ve 18. yüzyıllarda, Avrupalı tüccarların Batı Afrika'dan Amerika'nın güneyine, Brezilya'ya ve Guyana'ya köle taşımalarından ve kölelik sona erdikten sonra da İngilizlerin Güney Asya'dan Doğu Afrika, Fiji, Jamaika, Surinam ve Trinidad'a sözleşmeli hizmetli ve işçi götürmeleriyle meydana gelmiştir. Bu göç hareketleri bazı bölgelerde yerli nüfusu kendi buldukları yerde azınlık konumuna düşürürken; Güney Afrika örneğinde olduğu gibi, yerli nüfusun sayıca fazla olduğu bölgelerde ise beyaz göçmenlerin yönetici sınıfı oluşturmasıyla sonuçlanmıştır. Öte yandan yaşanan nüfus hareketliliği aynı zamanda Kanada, ABD, Latin Amerika,

¹ Esmâ Durugönül, **Sosyal Değişme Göç ve Sosyal Hareketler**, II. Ulusal Sosyoloji Kongresi Toplum ve Göç (Mersin, Kasım 1996), Ankara, Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, 1997, s. 96.

² Harun Kartal, **Avrupa Birliğinin Yasadışı Göç Politikası ve Türkiye'ye Yansımaları**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2008, s. 22.

³ Cemal Yalçın, **Göç Sosyolojisi**, Ankara, Anı Yayıncılık, 2004, s.100.

Avustralya ve Yeni Zelanda devletlerinin de ilk oluşumlarını meydana getirmiş; toprakların sosyal ve kültürel çehresini değiştirmiştir⁴.

Üçüncü göç dalgası, I. Dünya Savaşı sonrasında İmparatorlukların dağılması sonucunda oluşmuştur. Avusturya- Macaristan İmparatorluğu ile Osmanlı İmparatorluğu'nun dağılmasıyla Orta, Doğu ve Güney Avrupa'da etnik yerleşimlerin yeni devletlere ve yeni sınırlara uyumlaşması zorunlu göçleri gerekli kılmıştır. Öte yandan Rusya'daki Bolşevik Devrimi ve Nazi Almanyası'nın Yahudi ve diğer etnik gruplara uyguladığı şiddet yanında, diğer ülkeleri işgal ederek Avrupa'ya yayılması da bu dönemde zorunlu göçlere neden olmuştur.

Dördüncü göç dalgası, II. Dünya Savaşı'ndan sonra sömürge altında bulunan ülkelerin bağımsızlıklarını kazanmasıyla başlamıştır. Yeni oluşturulan hükümetler, bağımsızlıkları için savaşırken sömürgeci güçlerin de bu topraklardan çekilmeleri yeni nüfus hareketlerine sebep olmuştur. Bağımsızlık sonrası Hindistan ile yeni kurulan Pakistan arasında yaşanan göç hareketleri ve Cezayirlilerin Fransa'ya taşınmaları bu dalgaya örnek teşkil etmektedir.

Beşinci göç dalgası ise, yine II. Dünya Savaşı'ndan sonra başlamış ve ABD, Batı Avrupave petrol üreten Orta Doğu ülkelerindeki işçi ihtiyacı karşısında pek çok ülkeden göçmenlerin bu ülkelere yönelmesi –işçi ithali- ile gerçekleşmiştir. Bu dalgadaki göç hareketleri Yugoslavya, Türkiye ve Kuzey Afrika'dan Batı Avrupa ülkelerine; Meksika ve Karibik'ten ABD'ye ve Mısır, Yemen, Güney ve Güneydoğu Asya'dan ise Suudi Arabistan, Libya, Irak ve Birleşik Arap Emirlikleri'ne işçi göçleri şeklindedir⁵. 1950'lerde sanayileşmenin ve hızla artan ekonomik faaliyetlerin yarattığı talep doğrultusunda başlayan “misafir işçi” akımları; uyum problemleri, radikal siyasi hareketlerin gelişmesi, aile birleşmeleri ve göçmenlerin sosyal hayata ve kültürel hayata etkileri gibi başlıklarla her daim özellikle Avrupa'da gündemdeki yerini korumuştur. İş göçü akımları, göç alan ülkelere hatta göç eden kişiler bakımından da zaman zaman geçici olarak düşünülmüşse de, misafir işçilerin çoğu, gittikleri

⁴ Kartal, **a.g.e**, s. 13.

⁵ Durugönül, **a.g.e**, s. 96.

ülkelerde kalıcı olmuş ve hedef ülkelerin sosyal, kültürel, dini ve etnik yapılarında değişimlere neden olmuşlardır⁶.

Bu başlangıcı ve gelişimi gözlemlenebilen göç dalgaları yanında savaş, iç çatışmalar gibi nedenlere bağlı olarak ani gelişen ve öngörülemeyen göç akınları da tarih boyunca meydana gelmiştir. Bu tezin konusunu ise; ani, beklenmedik kitlesel akınlar sonucunda oluşan göç dalgaları, bu hareketlerin tanımlanması, hukuki zemine oturtulması ve bu kişilere tanınacak haklar oluşturmaktadır.

B. Teorik Görüşler

Sığınma hakkı, Yunanca “*asylia*” *kişisel dokunulmazlık (inviolability) sağlanan yer* anlamına gelmektedir. Antik Yunan’da dokunulmazlık, kendi devletinden başka devletlere giden kişilere tanınmış bir statü olarak görülmekte idi. Bu dokunulmazlık, “*asya biera*” olarak adlandırılan yerleri belirtmek için kullanılmıştır. Seyahat eden bu kişiler, kendilerini takip eden kişilerden korunmak istedikleri zaman bu nitelikte yerlere giderek yardım (*hiketeia*) isteyebilmekteydiler. Bu korumaya bir başka örneği de Mekke ve Kabe’nin kutsal oluşu nedeniyle buraya sığınanlara korunma sağlanması oluşturmaktadır. Antik Yunan’dan bu güne gelen bu usuller günümüzdeki sığınma arama eyleminin (*seeking asylum*) temellerini oluşturmaktadır⁷.

Hugo Grotius, ünlü eseri “*De Jure Belli Ac Pacis*”de uluslararası camiyayı yöneten kuralların kuvvet kullanılarak veya kullanılmadan çatışmaların azaltılmasındaki rolüne değinmiş ve insanlığın iyiliği için bu rolün çok önemli olduğu sonucuna varmıştır. Devletlerin muamelelerindeki farklılıklar sonucu bir devlette hatalı davranan kişi bir başka devlete sığınabilecektir ve bu da Grotius’a göre savaşın nedenlerinden birinin sığınma olması anlamına gelmektedir⁸.

Tarih boyunca göç olgusu; yemek, barınak, güvenlik ya da sadece macera ve keşfetme dürtüsü ile yaşanmış olsa da “uluslararası göç” olgusu ancak devlet denen oluşumların belirli toprak parçalarını sınır olarak belirleyerek, halkları üzerinde

⁶ Durugönül, a.g.e, s. 96.

⁷ E. Matthew Price, **Rethinking Asylum: History Purposes and Limits**, Cambridge, 2009, s. 26.

⁸ Hugo Grotius, **The Classics of International Law: De Jure Belli Ac Pacis Libri Tres** (Ek Yazar: Willey Francis, Translation).1925, c. 2.

egemenlik kurmasından sonra ortaya çıkabilmiştir. Bu bağlamda *Westphalia Anlaşması* (1648) sınırların çizilmesi anlamında önemli bir dönüşümü ifade eder. Devletlerin kendi sınırlarını belirlemeye başladıkları bu dönemden itibaren gelecek iki yüzyıl boyunca kişiler seyahat etmede önemli bir rahatlığa sahip olmuşlardır. Bu bakış açısı, antik çağlardan beri süre gelen ve yabancılara müsamaha gösterilmesini öngören bir anlayışın devamı olarak, dönemin önemli uluslararası hukukçularının eserlerinde liberal bir bakışla kişilerin ticaret gibi nedenlerle özgürce seyahat edebilmesi gerektiği şeklinde savunulmaktadır. Bu yaklaşımda dönemin seyahat imkanlarının ve seyahat edebilen kişi sayısının sınırlı olmasının, öte yandan bu kişilerin çoğunlukla belli bir sınıfa mensup olmasının etkisi büyüktür.

Sanayi Devrimi sonucu ortaya çıkan yeni dünyadaki iş imkanları ve seyahat araçlarının çeşitlenmesi ise yabancıya bakışta değişime yol açmıştır. Avrupa ve Asya'dan başlayan göç dalgası ulusal hukuklarda yeni düzenlemeleri gündeme getirmiş ve Asyalılara karşı başlayan ırkçı endişeler pek çok devletin sınır politikası uygulaması ile sonuçlanmıştır. 1891 yılında ABD Yüksek Mahkemesi, kanun koyucuların ülkenin güvenliği için tehlikeli gördükleri yabancıları sınır dışı etme hakları olduğunu kabul eden bir karara imza atmıştır. Mahkeme, ünlü uluslararası hukukçu Emmerich de Vattel'e atıfla "*Her bir bağımsız devletin bağımsızlık niteliğinden kaynaklanan şekliyle ve kendisini korumak amacıyla yabancıların ülkesine girişini yasaklamaya veya girişlerini belirlediği şartlara bağlamaya hakkı olduğu uluslararası hukukun kabul edilmiş bir kuralıdır*" şeklinde hüküm tesis etmiştir⁹.

⁹ Nishimura Ekiu v. United States 142 US 651 (1891), para. 659. Aktaran: Brian Opeskin, Richard Perruchoud ve Jillyanne Redpath-Cross, "Conceptualizing International Migration Law", **Foundations of International Migration Law**, Ed. Brian Opeskin, Richard Perruchoud ve Jillyanne Redpath-Cross, Cambridge, 2012, ss. 1-16, s. 2.

II. ULUSLARARASI HUKUKTA SİĞİNMA

A. Uluslararası Hukukta Sığınmanın Gelişimi

1. Tarihi Süreç

Sığınma Hakkı (Right of asylum) en genel anlamıyla bir kişinin vatandaşlığında bulunduğu ya da ikamet ettiği devleti, uğradığı baskılar nedeniyle terk ederek başka bir ülkeden korunma talep etmesidir¹⁰. Sığınmacıların koruma altına alınması Milletler Cemiyeti döneminde başlamış ve akabinde Birleşmiş Milletler bünyesinde ele alınan hukuki metinlerle de koruma sağlanmaya devam edilmiştir.

I. Dünya Savaşı ve 1917 Bolşevik Devrimi nedeniyle yerinden edilen milyonlarca kişinin oluşturduğu göç dalgası, Milletler Cemiyeti'ni o dönemde Avrupa'daki mülteci sorununa çözümler aramak zorunda bırakmıştır. Benzer endişeler, II. Dünya Savaşından sonra da gündeme gelmiş; esasen henüz savaş sona ermeden önce müttefik kuvvetlerce savaş nedeniyle büyük yıkıma uğramış bu insanların göç hareketlerinin nasıl düzenleneceği tartışılmaya başlanmıştır. Bu nedenle 1943 yılında BM Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi (UN Relief and Rehabilitation Administration- UNRRA) kurulmuş, bu kuruluş da yerini 1947 yılında Uluslararası Mülteci Örgütü'ne (International Refugee Organization- IRO) bırakmıştır. Bu iki oluşum Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) de temelini teşkil etmektedir¹¹.

BMMYK kurulduktan sonra Milletler Cemiyeti tarafından atanan ilk Mülteciler Yüksek Komiseri Norveçli Fridjtof Nansen ve Amerikalı James McDonald bu konuda uluslararası çalışmalar yapmışlardır. Buldukları ülkede hiçbir temel haktan faydalanamayan yerinden edilmiş bu kişilere, "Nansen pasaportu" olarak isimlendirilen seyahat belgeleri ve kimlik belgeleri ile herhangi bir vatandaşlığı ya da vatandaşlığını belgeleyecek evrakı olmaksızın, alternatif evrak sağlanmış ve üçüncü ülkelere yeniden yerleştirme imkanı tanınarak çözüm üretilmeye çalışılmıştır. Nansen

¹⁰ Hüseyin Pazarıcı, **Uluslararası Hukuk**, Gözden geçirilmiş 15. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2016, s. 215.

¹¹ BMMYK, İkinci Dünya Savaşı sonunda savaşlar nedeniyle yerlerinden edilmiş Avrupalılara yardım etmek amacıyla BM Genel Kurulu tarafından, 14 Aralık 1950 tarihinde kurulmuştur. www.unhcr.org

Mülteciler Ofisinin kurulması, Almanya menşeli mülteciler için Londra'da Yüksek Komiserlik tesis edilmesi, BM Yardım ve Rehabilitasyon İdaresinin kurulması, 1943 Bermuda Konferansı'nın toplanması ve II. Dünya Savaşı sonrası meydana gelen mülteci kriziyle ilgilenmek amacıyla BM Uluslararası Mülteci Örgütünün kurulması, -her ne kadar 3 yıl için ve sadece Avrupa'daki mültecilerle ilgilenmek üzere kurulmuş olsa da- bu süreçteki önemli gelişmelerdir¹². Bu dönemde Milletler Cemiyeti tarafından tamamlanan 1933 ve 1938 Sözleşmeleri de ayrıca sonraki dönemde Mülteci Hukukunu tanzim edecek temel metinlerin temellerini oluşturmuştur¹³.

Göç hareketlerinin -sosyal ve kültürel etkileri bir kenara bırakılacak olursa- hukuki bir zemine oturtulması çabalarının daha çok II. Dünya Savaşı sonrası dönemde ivme kazandığını söylemek mümkündür. Göç olgusu ister iradi olsun ister zorla gerçekleşsin, temelde kişileri ve kolektif insan haklarını ilgilendirmektedir. Birleşmiş Milletler'in kurumsal olarak tüm dünyada örgütlü bir biçimde insan haklarının tanımlanması ve korunması amacıyla faaliyet göstermesiyle birlikte ele alınan konulardan birini de göç; daha özel tanımıyla sığınmacılar ve mülteciler oluşturmuştur. 1948 yılında ilan edilen ve temel hak ve özgürlükleri düzenleyen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde (İHEB) "sığınma" olgusu bir hak olarak kabul edilmektedir¹⁴. İHEB bağlayıcı bir metin olmasa da kendisinden sonra gelen pek çok uluslararası antlaşmaya kaynaklık etmiş olması hasebiyle, bu metinde sığınmanın bir hak olarak kabul görmesinin, sığınma olgusu için çok büyük bir öneme sahip olduğu da yadsınmaz¹⁵.

¹² UNGA Res. 319(IV), 03.12.1949. BMMYK, An Introduction to International Protection Protecting persons of concern to UNHCR, Self-study module, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/3ae6bd5a0.pdf>, s. 5-6, (Erişim tarihi: 05.12.2015).

¹³ Mültecilerin Uluslararası Statülerine İlişkin Sözleşme, 28 Ekim 1933, 159 LNTS 3363 (13 Haziran 1935 tarihinde yürürlüğe girmiştir). Almanya'dan Gelen Mültecilerin Statülerine İlişkin Sözleşme, 10 Şubat 1938, 192 LNTS 4461 (25 Ekim 1938 yürürlüğe girmiştir).

¹⁴ Beyanname (*The Universal Declaration of Human Rights*), Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 10 Aralık 1948 tarih ve 217 A (III) sayılı kararı ile ilân edilmiştir. Beyanname'nin İngilizce esas metni için Bkz.: <http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml>. Beyanname'nin T.B.M.M. İnsan Hakları Komisyonu tarafından yayınlanan Türkçe çevirisi için Bkz.: <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf>, (Erişim tarihi: 02.12.2015).

¹⁵ Beyanname hakkında detaylı bilgi için Bkz.: Hurst Hannum, "Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law", **Georgia Journal of International and Comparative Law**, 1995-1996, C. 25, ss. 287-398.

II. Dünya Savaşı sonrasında soğuk savaş dönemi ile dünyada oluşan kamplaşmalar, mülteci sorununun Avrupa dışında da görülmesiyle sonuçlanmıştır. Hindistan'ın bölünmesi ve Filistin bölgesinde yaşanan çatışmalar gibi bölgesel nitelikte sorunlar, Avrupa dışında da uygulanacak daha kapsamlı ve kalıcı bir örgütlenmeye ihtiyaç olduğunu göstermiştir. Bu gelişmeler sonucunda Aralık 1949'da BM Genel Kurulu, 1 Ocak 1951'den itibaren 3 yıl süre ile görev yapmak üzere Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin kurulmasını kararlaştırmış ve 14 Aralık 1950'de bu karar kesinleşmiştir. Komiserliğin görev süresi 1956'dan itibaren her 5 yılda bir uzatılmıştır¹⁶. 1950 yılında BM Genel Kurulu 428(V) sayılı kararına ek bir kararla BMMYK Statüsü'nü de kabul etmiş ve Komiserliğin görevini mültecilere uluslararası koruma sağlamak ve mültecilerin sorunlarına kalıcı çözümler aramak olarak belirlemiştir. Komiserliğin bu görevini "mültecilerin gönüllü olarak geri dönüşlerini ya da onların yeni ülkelerinin toplumları ile kaynaşmalarını sağlayarak yapacağı" da hüküm altına alınmıştır¹⁷.

Bu bağlamda en önemli gelişmeyi elbette BM bünyesinde imzalanan 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi oluşturmaktadır¹⁸. Tezin ilerleyen bölümlerinde detaylarıyla ele alınacak bu sözleşme yanında yine 1951 yılında "Uluslararası Göç Örgütü"nü (International Organization for Migration-IOM) kurulması da sığınma alanında önemli bir adım olarak sayılabilir. Bu örgüt; acil durumlarda yardım sağlanması, mültecilerin yeni bir ülkeye yerleştirilmesi, gönüllü geri dönüşlere yardım edilmesi, göçmen sağlığı, para gönderme ve yasal göç seçeneklerinin desteklenmesi gibi alanlarda faaliyet göstermekte ve devletlere tavsiye ve yardımda bulunmaktadır¹⁹. İltica alanında yaşanan gelişmeler ve yeni ihtiyaçlar

¹⁶ Yücel Acer, İbrahim Kaya, Mahir Gümüş, **Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye'nin İltica Stratejisi**, Ankara, USAK Yayınları, 2010, s. 31.

¹⁷ BMMYK Statüsü, Bölüm 2(8).

¹⁸ 1951 tarihli Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi (1951 Convention Relating to the Status of Refugees), 14 Aralık 1950 tarih ve 429(V) sayılı Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Kararı ile yapılan Konferansta kabul edilmiş, 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanarak 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

¹⁹ Türkiye, 8 Ocak 2005 tarihine kadar gözlemci statüsünde iken IOM'un Ankara'daki diplomatik misyonunun yasal statüsünü, imtiyazları ve dokunulmazlıklarını tanınmasına ilişkin anlaşmayı onaylayarak Kasım 2004'te kuruluşu üye devlet statüsüyle katılmıştır ve Örgüt'ün asil üyesi olmuştur. IOM'un Türkiye'de Ankara ve İstanbul olmak üzere iki ofisi bulunmaktadır. Ayrıntılı bilgi için Bkz.: http://www.countertrafficking.org/tr/iom_tr.html.

karşısında 1951 Cenevre Sözleşmesi revize edilmiş ve bu amaçla 1967 yılında New York Protokolü imzalanmıştır²⁰.

1970'li yılların sonuna gelindiğinde göç dalgası endüstrileşmiş devletlere doğru kayarken ülkeler sığınmayı sınırlandıracak yönde politikalar geliştirmeye başlamışlardır. Mülteci sağlayan ülkelere yönelik vize uygulamaları, taşıyıcılara yaptırımlar, açık denizlerde engelleme ve açıkça temelsiz ve kötüye kullanım niteliğindeki iddialar için hızlandırılmış prosedürler uygulanması gibi politikalar uygulanmıştır.

Bu uluslararası gelişmeler paralelinde 1980'lerden itibaren, göç konusunda bölgesel çalışmalar da öne çıkmış, örneğin; Avrupa Birliği'nde, Maastricht, Amsterdam, Schengen, Dublin veya Tampere gibi sığınmacı ve göç politikalarına dair yeni hukuki ve siyasi düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. AB çatısı altında yapılan düzenlemeler esasen ortak bir politika oluşturmayı hedeflemektedir²¹.

2. “Sığınma”nın Bir Hak Olup Olmadığı Sorunu

Sığınma hakkı bireysel bir hak olduğu için bu hakkın kişilere tanınıp tanınmayacağına ilişkin karar devletlerin tasarrufuna bırakılmıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi mültecilerin hukuksal statüleriyle ilgili ayrıntılı düzenlemeler içermesine rağmen, sığınmanın temel bir hak olup olmadığı hususunda herhangi bir hüküm içermemektedir. Başka bir deyişle, devletlerin Sözleşme bağlamında kişilere sığınma hakkı tanımak gibi bir yükümlülükleri bulunmamaktadır. Sözleşme ise, hak tanıdıktan sonra uyulacak kuralları düzenlemektedir. Sığınma hakkı, yaşadıkları ülkelerde yaşam hakları tehlike altında olan kişilerin bedensel ve fiziksel bütünlüklerinin korunması için getirilmiş bir insan hakkı korumasıdır. Sığınma hakkı, devlete bakan yönüyle, uyruğunda bulunduğu ya da ikamet ettiği devletteki olumsuz durumdan kaçan yabancıların, ülkesine girmesine ve ülkesinde kalmasına izin verme hakkını ifade etmektedir. Bireye bakan yönüyle ise, temel hakları ihlâl edilen veya ihlâl edilme tehlikesi bulunan bir kişinin bulunduğu ülkeden kaçmasını ifade

²⁰ 1951 Cenevre Sözleşmesinin 1967 tarihli Protokolü (1967 Protocol Relating to the Status of Refugees) 31 Ocak 1967 tarihinde imzaya açılarak 4 Ekim 1967 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

²¹ Avrupa Birliği'nin göç ve sığınma alanındaki düzenlemeleri için Bkz.: Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (Tasarısı)**, İstanbul, Beta Yayınları, 2012, s. 79-87.

etmektedir²². Bir devletin yabancılara ülkesinde sığınma hakkı tanıyıp tanınamaması o devletin uluslararası yükümlülükleri ve ulusal mevzuatı çerçevesinde değerlendirilecek bir konudur, dolayısıyla ulusal mevzuatında bu nitelikte bir yükümlülük yoksa yahut uluslararası bir anlaşma ile belirli ülkeden gelenlere ya da belirli statüdeki insanlara sığınma hakkı tanıma taahhüdü altına girmemişse, ilgili devlete sığınma hakkı tanıma zorunluluğu getiren herhangi bir hukuk genel ilkesi yahut yapılageliş kuralı bulunmamaktadır²³. Başka bir deyişle bir devlet, insan haklarına ilişkin uluslararası antlaşmalar saklı kalmak kaydıyla, yabancılara ülkesine girmesi ve ülkede kalması konusunda tek yetkilidir.

Öte yandan 1948 yılında ilan edilen İHEB'de²⁴ ve BM Genel Kurulu kararıyla kabul edilen 1967 tarihli "Ülkesel Sığınma Bildirisi"nde²⁵; *baskı karşısında herkesin başka ülkelere sığınma hakkının bulunduğu*ndan söz edilmiş; sığınma hakkı tanımının devlet egemenliğinin olağan bir görünümü, barışçı ve insani bir hareket olduğu ifade edilmiştir. Ancak bu metinler bağlayıcı niteliğe sahip olmadıkları için devletlerin sığınma hakkı tanıma konusunda takdir yetkisini ortadan kaldıran ve sığınma hakkını kişiler bakımından bir hakka dönüştüren bir hukuk kuralının oluştuğundan söz edilemeyecektir²⁶. Uluslararası Adalet Divanı'nın 20.11.1950 tarihli **Sığınma Davası**'nda "*Daha genel bir biçimde, ülke devletinin sığınma hakkı tanıması, herhangi bir hukuksal görev duygusu tarafından kabul ettirilen bir karar olmayıp, uygun düşen düşüncelerin ya da basit siyasal elverişliliklerin belirlenmesinden doğar görünmektedir*"²⁷ demek suretiyle devletlerin takdir hakkına dikkat çekmektedir.

Sığınma hakkına doktrinde bireyi koruyan yönüyle ve insan hakları kuramı bakış açısıyla bakıldığında; sığınmanın "sığınma sağlanması" anlamına gelen bir hak olduğu

²² Uluslararası Hukuk Enstitüsü, sığınmayı "*koruma arayışında olan kişiye, bir devletin kendi sınırları içerisinde veya kontrol alanı dâhilindeki bir başka yerde bu korumayı sağlaması*" olarak tanımlamıştır. Institute of International Law, Resolutions Adopted at Its Bath Session, September 1950, Chapter I, Article 1.

²³ Pazarıcı, **a.g.e.**, s. 216.

²⁴ Madde 14/ 1. Herkesin, zulüm altında başka ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı vardır.

²⁵ Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisi (United Nations Declaration on Territorial Asylum), 14 Aralık 1967, A/RES/2312/(XXII).

²⁶ Pazarıcı, **a.g.e.**, s. 216.

²⁷ *Columbian-Peruvian Asylum Case, (Columbia v.Peru), Judgement, (1950) ICJ Reports, s. 286.* Kararın özeti için Bkz. <http://www.icj-cij.org/docket/files/7/1851.pdf> 02.12.2015.

ifade edilmektedir²⁸. Böylece, sığınma sağlanma hakkının bireysel bir hak olarak kabul edilmesi durumunda, koruma sağlayacak devletin (1) sığınma talep eden kişiyi ülkesel sınırları içerisine kabul etme, (2) bireyin ülke içerisinde kalmasına izin verme, (3) bireyin sınırdışı edilmemesi, (4) bireyin iade edilmemesi, (5) bireyin (sığınma devletinin ülkesine girişi sebebiyle) cezalandırılmama veya benzeri şekilde özgürlüğünden alıkonulmaması şeklinde haklara sahip olacakları ifade edilmektedir²⁹.

Bu bağlamda belirtmek gerekir ki her ne kadar bireylerin uluslararası hukukta düzenlenmiş bir hak olan sığınma başvurusu yapma hakkı karşısında, devletlerin yabancıları topraklarına kabul etme konusunda özgür oldukları ve sığınma sağlamakla yükümlü olmadıkları kabul edilse de³⁰ devletlerin yabancılara yönelik davranışlarında tamamen sınırsız oldukları da söylenemez. Devletlerin yabancılara yönelik davranışlarını sınırlandıran ilkelerden ilki; 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 33. maddesinde düzenlenen *non-refoulement* yasağıdır³¹. İkincisi, insan haklarına ilişkin antlaşmalarla getirilen güvencelerdir. Üçüncüsü ise devletlerin mülteci olarak ülkelerine kabul ettikleri kişilere seyahat hakkı, yiyecek, barınma, temel bakım ve

²⁸ *Grotius ve Suarez*, sığınma hakkının bireyin tabii bir hakkı olduğunu ve devlete, uluslararası toplum adına hareket etme yönünde bir ödev yüklediğini belirterek sığınma hakkının içeriğini sığınma sağlanma olarak tesis etmişlerdir. *Grotius ve Suarez*'in görüşlerine ilişkin bilgiler için Bkz.: Weis, P.: "The United Nations Declaration on Territorial Asylum, Canada Yearbook of International Law", 1969, C.7, s. 119; Aktaran: Neva Öztürk Övünç, "Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında Yer Alan Sığınma Hakkının Tahlili", **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:3 Sayı: 2 Yıl 2012, 187- 228, s. 198, dn. 30.

²⁹ Ayrıntılı bilgi için Bkz.: Roman Boed, "The State of the Right of Asylum in International Law", **Duke Journal of Comparative and International Law**, C. 5, S. 5, 1994-1995, ss. 1-34, s. 2-3.C.L.C. Mubanga-Chipoya, "The Right of Everyone to Leave any Country, Including His Own and Return to His Country: Final Report", UNDoc.E/C.4/Sub.2/1988/35; <http://hdl.handle.net/11176/368309>, June 1988, ss. 103-106, Tom Clark, "Human Rights and Expulsion: Giving Content to the Concept of Asylum", **International Journal of Refugee Law**, 1992, C. 4, S. 2, ss. 189- 204, s. 190. Alice Edwards, "Human Rights, Refugees and the Right 'To Enjoy' Asylum", **International Journal of Refugee Law**, C. 17, S. 2, 2005, ss. 302-303.

³⁰ G.A. Res. 2312, U.N. GAOR, 22nd Sess., U.N. Doc. A/6716, 1968.

³¹ **Madde 33:** 1. Hiçbir Taraf Devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade etmeyecektir.

2. Bununla beraber, bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda ciddi sebepler bulunan veya özellikle ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümle mahkum olduğu için söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya devam eden bir mülteci, işbu hükümden yararlanmayı talep edemez.

sağlık imkanları, ayrımcılığa uğramama, mahkemelere erişim ve aile birleşmesine saygı hakkı gibi temel nitelikteki hakları tanınmasıdır³².

Sığınma alanında bugün karşılaştırmalı hukukta yasal çerçeveyi belirleyen en önemli belge hiç şüphesiz, ilk etapta İkinci Dünya Savaşı'nda faşizm ve komünizmden kaçarak Avrupa'ya sığınan kişilerin statülerini ve haklarını düzenlemek amacıyla kabul edilen 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi'dir³³. Ancak 1951 Cenevre Sözleşmesi³⁴ ve 1967 tarihli Protokol, sığınma hakkına ilişkin herhangi bir hüküm içermemektedirler. 1967 tarihli *Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisi'nin*³⁵ 1. maddesinde Bildirge'nin 14. maddesine gönderme yapılmış ve sığınma hakkı devlet egemenliği çerçevesinde ele alınmıştır. Ayrıca, Avrupa Konseyi'nin 1977 Ülkesel Sığınma Bildirisi'nde³⁶ de sığınma hakkının devlet egemenliği kapsamında olduğu ifade edilmektedir. 1981 BMMYK İcra Komitesi Sonuç Belgesi'nde göç halinde sığınma arayanların korunması kabul edilmiştir³⁷. Göç halinde sığınma arayanların 1951 Cenevre Sözleşmesi uyarınca mülteci sıfatını taşımaları bile en azından geçici koruma altına alınmaları ve temel asgari insan hakları korumasından faydalanmaları gerektiği ifade edilmiştir. Bu noktada sığınmanın süresi uluslararası metinlerde belirlenmemiş ve sürenin duyulan korkunun temelindeki zarara bağlı olarak değerlendirilmesi kararlaştırılmıştır. Ancak her halde sığınma olgusunun niteliği itibariyle geçicilik arz etmekte olduğu ve devamlı nitelikte bir sığınma sağlanmasının herhangi bir norm ile garanti edilmemiş olduğu göz ardı edilmemelidir.

Sığınma hakkını devlete bakan yönüyle tanımlama eğilimi bölgesel nitelikteki insan hakları koruma mekanizmalarında da görülmektedir. Avrupa İnsan Hakları

³² Guy Goodwin- Gill, Jane McAdam, **The Refugee in International Law**, 3. Bası, Oxford University Press, 2007, s. 308- 330.

³³ RG. 05.09.1961-10898.

³⁴ RG. 05.08.1968-12968.

³⁵ Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisi (*United Nations Declaration on Territorial Asylum*), 14 Aralık 1967, A/RES/2312/ (XXII).

³⁶ Avrupa Konseyi Ülkesel Sığınma Bildirisi (*Council of Europe, Declaration on Territorial Asylum*) 18 Kasım 1977 tarihinde kabul edilmiştir.

³⁷ Conclusion No: 22(XXXII), Report of the 32nd Session: UN Doc. A/AC. 96/601, p. 57(2).

Sözleşmesi³⁸, Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi³⁹ ve Cartagena Deklarasyonu⁴⁰ sığınma hakkı konusunda herhangi bir net hüküm içermezken; Amerika İnsan Hakları Sözleşmesi ve Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartında, sığınma hakkı düzenlenmiştir. Amerika İnsan Hakları Sözleşmesinin 22. maddesinin 7. fıkrasında, “*herkesin yabancı bir ülkede sığınma arama ve sığınma sağlanmahakkına sahip olduğu*” belirtilmiş; ancak bu hak, sığınma devletinin kanunlarına ve uluslararası sözleşmelere bağlanmıştır. Benzer şekilde Afrika Şartı’nın 12. maddesinin 3. fıkrasında da, “*her bireyin sığınma arama ve sığınma sağlanma hakkına sahip olduğu*” düzenlenmiş ve tıpkı Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi’nde olduğu gibi, Afrika Şartı’nda da “*sığınma sağlanmahakkı*” sığınma devletinin kanunlarına ve uluslararası sözleşmelere bağlı kılınmıştır. Böylece, her iki düzenlemede de, sığınma sağlanma hakkı zikredilmiş olsa da bu hak, uluslararası hukuk ve sığınma devletinin takdirine bırakılmıştır.

Avrupa Birliği uygulaması bakımından “sığınma hakkı” düzenlemesi incelendiğinde ise Temel Haklar Şartı’nın 18. maddesinde, “sığınma hakkı”nın, 28 Temmuz 1951 Mültecilerin Hukukî Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi ve 31 Ocak 1967 tarihli Protokol kuralları dikkate alınarak ve Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşmaya uygun olarak teminat altına alınmalıdır” şeklinde düzenlenerek, AB hukukunda açıkça bir “hak” olarak tanındığı görülmektedir⁴¹.

B. Sığınmaya İlişkin Temel Kavramlar

Uluslararası Göç Örgütü’nün verilerine bakıldığında dünya üzerinde hareket halinde olan kişi sayısının 1 milyar civarında bir rakama ulaştığı ve bunun da daha önce yapılan tüm ölçümlerden fazla olarak neredeyse dünya nüfusunun 7’de 1’i

³⁸ İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerinin Korunmasına İlişkin Sözleşme (*Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*), 20 Mart 1950’de Roma’da imzalanmış, 3 Eylül 1952’de yürürlüğe girmiştir.

³⁹ Afrika’da Yaşanan Mülteci Sorunlarının Belirli Yönlerine İlişkin Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi (*Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*) Afrika Birliği Örgütü tarafından 27 Haziran 1981 tarihinde kabul edilmiş, 21 Ekim 1986 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

⁴⁰ Cartagena Mülteciler Bildirisi, (*Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*), 19-22 Kasım 1984 tarihinde Kolombiya, Cartagena’da toplanan Konferans tarafından 22 Kasım 1984 tarihinde kabul edilmiştir.

⁴¹ Övünç Öztürk, **a.g.e.**, s. 196.

oranında olduğu ifade edilmektedir. En genel tabiriyle “göçmenler” olarak ifade edilebilecek bu grup biraraya geldiğinde Çin ve Hindistan’dan sonraki 3. büyük dünya ülkesi olabilecek bir nüfusa sahiptirler. 2000 yılında ortalama 150 milyon olarak tahmin edilen göçmen sayısı 2010’da 214 milyon olmuştur. Bu sayının 2020 yılına gelindiğinde 405 milyona ulaşacağı öngörülmektedir⁴². Bu kadar büyük çapta bir hareketlilik hem devletleri, hem de insan hakları örgütlerini çok daha kapsamlı araştırmalar ve çalışmalar yapmak zorunda bırakmaktadır. Ancak çalışmaların doğru yapılması ve verimli olması için hareketlilik içerisinde bulunan ve genel anlamda göçmen olarak adlandırılan bu kişilerin statülerinin doğru belirlenmesi büyük önem taşımaktadır.

1. Mülteci

a. Mülteci Kavramı

İltica hukuku alanındaki en temel kavram hiç şüphesiz “mülteci” kavramıdır. Ancak hukuki metinlerde mülteci teriminin, sığınmacı terimi ile birlikte zaman zaman değişen biçimlerde kullanıldığı görülmektedir. İHEB, “sığınmacı” (asylum seeker) terimini kullanırken, (mad.14/2) 1951 Cenevre Sözleşmesi “mülteci” (refugee) terimi üzerinden bir sistem kurmaktadır. İHEB’de ise özel bir tanım yer almamakta ancak sığınma bir hak olarak kabul edilmektedir.

Temelde bakıldığında mülteci, hukuki bir statüyü ifade ederken, sığınmacı ya da sığınma arayan olmak ise fiili bir durumu, kısa süreli barınmayı ifade etmek için kullanılmaktadır. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)⁴³ yürürlüğe girmeden önce bu terimsel karmaşa Türk sığınma hukukunda geçerli olan mülteci tanımının coğrafi sınırlama ile uygulanması nedeniyle daha da çetrefil bir halde bulunmakta idi. Bu bağlamda 1967 Protokolüne taraf olurken Türkiye, Bakanlar Kurulu Kararı’nda⁴⁴ “sığınma” kelimesini kullanmış; mülteci ve sığınmacı ayrımı ise menşe ülkeye göre yapılmıştır.

⁴² Meera Sethi, “Göç: Herkese Adalet”, International Migration Organization, **4. Suç ve Ceza Film Festivali**, İstanbul, 7 Kasım 2015.

⁴³ 6458 sayılı Kanun 04.04.2013 tarihinde kabul edilmiştir. RG: Tarih: 11/4/2013, Sayı: 28615, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 53.

⁴⁴ 1 Temmuz 1968 sayılı ve 6/10266 sayılı karar, RG 05.08.1968, 12968.

Sığınma talep eden herkes için günlük dilde neredeyse bir cins adı olarak kullanılan bu sözcük, doktrinde de zaman zaman kavram karmaşasına neden olmaktadır. Örneğin *Pazarıcı*; sığınmacı ve mülteci terimlerini aynı anlamda kullanmış ve sığınma arayan terimine de yer vermiş iken, *Çelikel*, *Tekinalp* ve *Altuğ* mülteci ve sığınmacı terimlerini ayrı ayrı eserlerinde kullanmışlardır⁴⁵. *Aybay*, ise farklı bir bakış açısı ile “mülteci” statüsü tanınmış kişilerin BMMYK koruması altında olduğunu, iç hukuk kadar uluslararası hukuk tarafından da tanınan güvencelerden yararlanacağını belirtmiş; ancak “sığınmacı”yı menşe ülkesi dışında bulunan ve mülteci olarak kabulü için başvurmuş ve süreci bekleyen kişi olarak tanımlamaktadır⁴⁶. *Çiçekli*, Türk hukukunda sığınmacı, mülteci ayrımının coğrafi sığınmaya bağlı olarak değiştiğini belirtmekte ve esasen *ad hoc* mültecilik olan sığınmacılık statüsünün, kişinin mültecilik statüsünün unsurlarını taşıdığına tespit edilmesi ile *de jure* mülteciliğe dönüşmesi gerekirken, coğrafi sınırlama nedeniyle sığınmacı olarak ifade edilen kişilere mültecilik statüsü verilmesinin mümkün olmadığını ifade etmektedir⁴⁷.

Mültecinin genel kabul gören tanımı için bu alandaki temel metin olan 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne bakılmalıdır. Sözleşme’nin I-A maddesinde yapılan tanıma göre “mülteci”, “*1 Ocak 1951 tarihinden önce cereyan eden olaylar nedeniyle ve irki, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden zulme uğrayacağından*⁴⁸ *haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen ya da vatansız ise ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişi*”dir. Başka bir deyişle, bir kişinin mülteci statüsüne sahip olabilmesi için yukarıda sayılı 5 kıstas nedeniyle zulme uğrayacağından

⁴⁵ Pazarıcı, **a.g.e.**, s. 215-221, Çelikel için Bkz.:Aysel Çelikel, Günseli Öztekin- Gelgel, **Yabancılar Hukuku**, 23. Bası., İstanbul 2017, s. 19-21, Tekinalp için Bkz.: Gülören Tekinalp, **Türk Yabancılar Hukuku**, 8. Bası, İstanbul 2003, s. 29, 45, 100, 107 ve Altuğ için Bkz: Yılmaz Altuğ, **Devletler Hususi Hukuku Bakımından Mülteciler**, İÜHF Yayını, İstanbul 1967, s. 5 vd.

⁴⁶ Rona Aybay, Esra Dardağan- Kibar, **Yabancılar Hukuku**, 3. Bası, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 24.

⁴⁷ Bülent Çiçekli, **6458 Sayılı Kanunla Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 6. Baskı, Nisan 2016, s. 48-49.

⁴⁸ Işıl Özkan, **Göç, İltica ve Sığınma Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013, s. 183.

korkması, zulüm korkusunun haklı bir korku olması ve kişinin ülkesi dışında olması gerekmektedir⁴⁹.

I. maddenin 2. paragrafı birden fazla vatandaşlığa sahip mültecilere ilişkin düzenleme yapmış ve “vatandaşı olduğu ülke” tanımlamasının, vatandaşlığa sahip olduğu ülkelerden her birini ifade ettiğini belirtmiştir. Ancak kişi, haklı bir sebebe dayalı bir korku olmaksızın, vatandaşı olduğu ülkelerden birinin korumasından yararlanmıyorsa, vatandaşı olduğu ülkenin korumasından mahrum sayılmayacaktır.

Aynı madde ayrıca F bendinde mülteci statüsü dışında kalan kişileri de belirlemektedir. Buna göre; 1951 Cenevre Sözleşmesi hükümleri a) barışa karşı suç, savaş suçu veya insanlığa karşı suç gibi suçlar için hükümler koyan uluslararası belgelerde tanımlanan bir suç işlediğine; b) mülteci sıfatıyla kabul edildiği ülkeye sığınmadan önce, sığındığı ülkenin dışında ağır bir siyasi olmayan suç işlediğine; c) Birleşmiş Milletler’in amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden suçlu olduğuna dair hakkında ciddi kanaat mevcut olan bir kişi hakkında uygulanmayacaktır⁵⁰.

Sözleşmenin 1C maddesi ise mülteci statüsünü sona erdiren halleri saymıştır. Kişi (1) vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteği ile tekrar yararlanırsa veya (2) vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi arzusu ile tekrar kazanırsa veya (3) yeni bir vatandaşlık kazanmışsa ve vatandaşlığını yeni kazandığı ülkenin himayesinden yararlanıyorsa veya (4) kendi arzusu ile terk ettiği veya zulüm korkusu ile dışında bulunduğu ülkeye kendi arzusu ile tekrar yerleşmek üzere dönmüşse veya (5) mülteci tanınmasını sağlayan koşullar ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaktan sakınmaya artık devam edemezse mülteci statüsü ortadan kalkacaktır.

Doktrinde 1967 Protokolü olarak adlandırılan “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü” ile mülteci tanımında yer alan “1951’den önce meydana gelen olaylar sonucunda” ifadesi metinden çıkarılmıştır (md. 1/2). Protokol ile 1951 Cenevre

⁴⁹ James C. Hathaway, **The Law of Refugee Status**, Kanada, Butterwoods, 1991, s. 6 vd.

⁵⁰ Sözleşme kapsamı dışında bazı Filistinli mültecilere BM Yakın Doğu Filistinli Mülteciler Yardım ve İşler Örgütü tarafından yardım sağlanmaktadır. United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East- UNRWA. UNGA Res. 302(IV), 08.12.1949.

Sözleşmesinin 1/B/1/a maddesi⁵¹ uyarınca yapılan coğrafi sınırlama, taraf devletlerce (md. 1/B/2) çerçevesinde genişletilmedikçe, geçerli olmaya devam edecektir (md. 1/3). Bunun dışında coğrafi sınırlama kaldırılmıştır. Böylece Protokol ile zaman yönünden sınırlama kaldırılmış, sadece yer yönünden sınırlandırmaya Sözleşme’de verilen bir hakkın kullanılmış olması şartıyla devam etme imkânı verilmiştir.

Bu bilgiler ışığında mülteci, vatandaşı olduğu ülkede vuku bulan siyasi olaylar nedeniyle bu ülkeyi iradesiyle veya zorla terk etmiş ve yeni bir devletin vatandaşlığına geçmemiş ve herhangi bir devletin diplomatik koruması altında bulunmayan kimse olarak tanımlanabilecektir⁵².

31 Temmuz 1951 tarihli Times Gazetesinde 1951 Cenevre Mülteciler Sözleşmesi’nin taslağı üzerine yapılan yorumlarda “(...) gelecekte oluşacak zulümden kişilerin daha etkin korunabilmeleri için (...) Sözleşme’nin kapsamının genişletilmesi yahut yeni bir Sözleşme yapılması gerektiği” ifade edilmiştir⁵³. Her ne kadar bu yorum 1967 New York Protokolü ile kısmen gerçeğe dönüşmüş olsa da mülteci tanımı 1951 yılındaki anlayışla tanımlanmaya devam edilmiştir.

Öte yandan mülteci tanımlaması 1951 Cenevre Sözleşmesi’nden sonra akdedilen bazı sözleşmelerde daha geniş tanımlanmıştır. 1950 yılları sonlarında Afrika’da başlayan savaş ve iç çatışmalardan kaçan mülteci sayısının artması, mültecilere ilişkin en kapsamlı ve önemli bölgesel sözleşmenin kabul edilmesine yol açmıştır. Afrika Birliği Örgütü, 8 Ekim 1969 tarihinde, *Afrika’da Yaşanan Mülteci Sorunlarının Belirli Yönlerine İlişkin Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi*’ni onaylamıştır⁵⁴. İlk bölgesel mülteci belgesi olan bu Sözleşme’de mülteci tanımlaması daha geniş yapmıştır. Afrikalı Devletler, “zulme uğrama korkusunun”, Afrika’daki bütün mülteci durumlarını kapsayacak kadar geniş olmadığına karar vererek; Afrika Birliği Sözleşmesi’nin 1. maddesinin (2). paragrafında, “*menşe ülkesinin veya tabiiyetinde bulunduğu ülkenin bir kısmında veya tamamında dış şiddet, işgal, yabancıların istilası*

⁵¹ Özkan, **a.g.e.**, s. 184.

⁵² Çelikel ve Öztekin- Gelgel, **a.g.e.**, s. 19.

⁵³ *The Times*, 31 Temmuz 1951, s. 7. <http://www.thetimes.co.uk/tto/archive/>

⁵⁴ Afrika’da Yaşanan Mülteci Sorunlarının Belirli Yönlerine İlişkin Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi (Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa) Afrika Birliği Örgütü tarafından 27 Haziran 1981 tarihinde kabul edilmiş, 21 Ekim 1986 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

veya kamu düzenini ciddi biçimde etkileyen olaylar sebebiyle” ülkelerinden ayrılmak zorunda bırakılan kişileri de mülteci kapsamında saymışlardır (mad. 1(2)).

Benzer şekilde, 1984 yılında, Latin Amerikalı hükümet temsilcileri ve hukukçuların yapmış olduğu konferanslar sonucu kabul edilen *Cartegena Bildirisi* de 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne ek olarak; “yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan hakkı ihlalleri ya da kamu düzenini ciddi olarak bozan diğer koşullar nedeniyle hayatları, güvenlikleri veya özgürlükleri tehdit altında olduğu için ülkesinden kaçan kişiler” şeklinde bir tanımlama getirerek mülteci statüsü tanınacak kişileri daha geniş bir kapsamda ele almıştır⁵⁵.

Türkiye’deki mülteci tanımlamasına bakıldığında ise, doktrinde “1994 Yönetmeliği” olarak adlandırılan “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”de, mülteci tanımının 1951 Cenevre Sözleşmesibaz alınarak yapıldığı görülmektedir⁵⁶. Yönetmeliğin 3. maddesinin 2. fıkrasına göre mülteci; “Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancı” olarak tanımlanmıştır.

Benzer şekilde 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu da 61. maddesinde “Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme

⁵⁵ Cartegena Mülteciler Bildirisi, (*Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama*), 19-22 Kasım 1984 tarihinde Kolombiya, Cartagena’da toplanan Konferans tarafından 22 Kasım 1984 tarihinde kabul edilmiştir.

⁵⁶ Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek ÜzereTürkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG. 30.11.1994-22127.

uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir” şeklinde 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne benzer bir düzenlemeye yer vermiştir.

b. Mülteci Statüsünün Unsurları

(1). Ülke Dışında Bulunmak

Mülteci statüsünün kazanılabilmesi için herşeyden önce kişinin uyrukluğunda bulunduğu ülkenin dışında olması gerekmektedir. Bu husus 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 1. maddesinin A fıkrasının 2. bendinde “(...)vatandaşı olduğu memleket dışında bulunuyorsa oraya dönemeyen veya mezkur korkuya binaen dönmek istemeyen şahıs(...)” şeklinde ifade edilmiştir. Böylece mültecinin “yabancı” olması gerektiği anlaşılmaktadır⁵⁷. Madde metninin devamında da birden fazla vatandaşlığı olan kimseler bakımından “vatandaşı olduğu memleket” tabirinden vatandaşlığında bulunduğu memleketlerden herhangi birinin kast edildiği belirtilmektedir. Kişi haklı bir sebebi olmaksızın vatandaşı olduğu ülkelerden herhangi birinin korumasında faydalanamıyor sayılmayacaktır. Başka bir deyişle, mülteci statüsü kazanmak isteyen kişi eğer, vatandaşlığında bulunduğu devletlerden birinden korunma sağlayabiliyorsa, bu durumda sığınma talebi reddedilecektir⁵⁸.

⁵⁷ “Ülkesinin dışında olma” ifadesi doktrinde eleştirilmektedir. Devletler Hukuku Enstitüsünün 1982 Cenevre Toplantısında “*yabancı* kavramı; “bir devletin ülkesinde bulunan ve o devletin vatandaşlığını iddiaya hakkı olmayan kişi” olarak tanımlanmıştır. Ancak vatandaşlığın iddiaya hakkı olmamak gibi bir çıkış noktasından tanımlanmasının, objektif kurallarla belirlenmemesi bazı hallerde kişilerin fiziksel olarak bir ülkede bulunmamasına rağmen bazı haklardan faydalanması gibi gerekçeler karşısında doğru bir tanımlama olmadığı ifade edilmektedir. Ayrıntılı bilgi için Bkz.: Çelikel/ Günseli Gelgel, **a.g.e.**, s. 17 ve Aybay/ Dardağan, **a.g.e.**, s. 14, dn. 18.

⁵⁸ James C. Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, Cambridge, 2005, s. 58.

Vatansızlar bakımından ise, statü belirlenmesi yapabilmek için Vatansızların Hukuki Durumuna Dair Sözleşme'ye bakılması gerekmektedir⁵⁹. Bu Sözleşme'nin 6. maddesine göre vatansızlar; yabancılarla aynı hukuki statüye tabi olacaklardır.

(2). Haklı Nedenlerle Zulüm Korkusu

İltica hukuku alanı devletlere geniş takdir alanı sağlayan bir hukuk disiplini. Devletler ülkesel yetkilerine dayanarak, yabancıları ülkelerine kabul edip etmemekte kendi kararlarını verebilirler. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1-A/1 düzenlemesine göre “(...)ırkı, dinî, tabiyeti, muayyen bir içtimaî gruba mensubiyeti veya siyasi kanaatleri yüzünden zulme/takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu memleket dışında bulunuyorsa oraya dönemeyen veya mezkur korkuya binaen dönmek istemeyen şahıs(...)” şeklinde mülteci tanımlaması yapılmıştır. Her şeyden önce belirtmek gerekir ki kişinin bu sayılan nedenlerden hangisine bağlı olarak zulüm korkusu içerisinde olduğunu bilmesi gerekmez⁶⁰. Ayrıca pek çok olayda zulüm nedenleri birden fazla olabilir.

Sözleşme'nin Türkçe'ye çevirisi zulüm (persecution) olarak değil, takibat (prosecution) olarak yapılmıştır. Sözleşmede zulüm kavramı sınırlayıcı bir biçimde tanımlanmamıştır. Hangi eylemlerin zulüm olarak değerlendirileceği hususunun belirlenmesi mülteci statüsü için de kilit noktayı oluşturmaktadır. Bu noktada, ciddi insan hakları ihlalleri, sistematik zararlar, öldürme, işkence, fiziki saldırı, haksız hapis, siyasi ve dinsel faaliyetlerin sınırlandırılması, *zulüm* olarak değerlendirilebilecektir⁶¹. “Zulüm” genel anlamıyla *haksız, zalimce ve insafsız muamele* olarak ifade edilmektedir⁶². İctihat hukukunda ise açık veya zımni olarak temel hakların aşırı

⁵⁹ Sözleşme, 3-23 Eylül 1954'te New York'ta toplanan Vatansız Kişilerin Statüsüne Dair Birleşmiş Milletler Konferansı'nda kabul edilmiştir. Türkiye Sözleşme'ye 30.09.2014 tarihli ve 2014/6866 sayılı bakanlar Kurulu kararı ile taraf olmuştur. RG 25.11.2014- 29156. Orijinal metin için Bkz.: Final Act of the United Nations Conference on the Status of Stateless Persons, United Nations, Treaty Series, C: 360, ss. 117-24. <http://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20360/v360.pdf>.

⁶⁰ BMMYK, Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında Elkitabı, Ankara 1998, s. 66.

⁶¹ UNHCR, An Introduction to International protection: Protecting persons of concern to UNHCR (a self- study module 1) 1 Ağustos 2005, s. 56. <http://www.unhcr.org/3ae6bd5a0.pdf>, Erişim tarihi: 12.01.2016.

⁶² Guy Goodwin-Gill, Jane McAdam, **The Refugee in International Law**, 3. Bası, Oxford University Press, 2007, s. 90.

ihlalinin orantısız olması olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda zulüm olarak değerlendirilen muamelenin ayrımcı şekilde uygulanması zulüm olma niteliğini güçlendireceği gibi, muamelenin ayırım yapılmaksızın herkese uygulanması da zulüm olma özelliğini ortadan kaldırmamaktadır⁶³.

i. Irka Dayalı Zulüm

1951 Cenevre Sözleşmesi'nde zulüm nedenleri “(...)ırkı, dinî, tabiyeti, muayyen bir içtimaî gruba mensubiyeti veya siyasi kanaatleri yüzünden zulme/takibata uğrayacağından(...)” şeklinde tek tek sayılmıştır. Irka bağlı zulüm, temelde 1965 “Her Türlü Irk Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme”de yasaklanan şekliyle yorumlanmaktadır⁶⁴. Buna göre “ırk ayrımcılığı” terimi, siyasî, ekonomik, sosyal, kültürel veya toplumsal yaşamın herhangi bir alanında, insan hakları ve temel özgürlüklerin tanınmasını, uygulanmasını, bu hak ve özgürlüklerden yararlanılmasını ortadan kaldırmak veya zayıflatmak amacına ya da etkisine yönelik, ırk, renk, soy ya da ulusal veya etnik kökene dayalı her türlü ayırım, dışlama, kısıtlama ya da tercih anlamında kullanılmaktadır⁶⁵. Başka bir deyişle kişilerin haklarına vatandaş olma- olmama nedeniyle sınırlama getirilmemesi gerektiği gibi, ırk ve etnik köken temelinde de sınırlama getirilmemelidir. Irk kavramı sadece renk bakımından değil; fiziksel ve kültürel olarak farklı gruplar (Yahudiler, çingeneler... vb.) bakımından yapılacak ayrımları da kapsayacak biçimde yorumlanmalıdır. Bu ilkeler vatandaş olmayanlara ayırım yapılmamasını sağlayarak mültecilerin haklarının korunmasını da garanti altına almayı hedeflemektedir.

Sözleşme’de yer alan ırk teriminin etnografik bir bağlamdan çok sosyal bir kavram olduğu ve etnik köken bakımından zulme uğrama korkusu içinde bulunan kimseleri kapsadığı doktrinde kabul edilmektedir⁶⁶. Başka bir deyişle sadece beyaz ırk, siyah

⁶³ Bu hususta ayrıntılı bilgi için Bkz.: Jean-Yves Carlier, “The Geneva refugee definition and the theory of the three scales” in (Ed. Nicholson, Frances/ Twomey, Patrick) **Refugee Rights and Realities-Evolving International Concepts and Regimes**, Cambridge University Press, 1999, ss. 37-55, s. 47.

⁶⁴ 21 Aralık 1965 tarih ve 2106 (XX) sayılı BM Genel Kurul kararı uyarınca kabul edilerek imza ve onaya açılmıştır. Türkiye Sözleşmeye taraftır. “Her Türlü Irk Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşmenin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun”, Kanun No: 4750, 03.04.2002.

⁶⁵ “Her Türlü Irk Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme”, mad. 1/1.

⁶⁶ Çiçekli, **Mülteciler ve Sığınmacılar**, s. 55.

ırk, sarı ırk gibi belli başlı etnik grupları ifade eden dar bir yorumlama maksada uygun olmayacaktır; zira kişiler çok daha küçük farklılıklar nedeniyle de ayrıştırılabilmektedir. Farklı etnik karakterden gerçek bir olgu anlaşılabilirliği gibi hissedilen bir başkalaşma da bu kapsamda değerlendirilmelidir⁶⁷.

ii. Dine Dayalı Zulüm

Sözleşmede mülteci olmanın şartları arasında belirtilen bir başka unsur da dine dayalı zulüm tehditi altındadır. Dine dayalı zulüm, tarih boyunca hemen hemen her dönemde ortaya çıkmıştır. Herkes dilediği dine, felsefi düşünceye inanmak ya da hiçbir şeye inanmamak özgürlüğüne sahiptir. Bu bağlamda belirli bir dini topluluğa mensup olma, ibadet etme, dininin gereklerini öğrenme ya da dini ritüellerin yerine getirilmesi gibi hususlar bakımından zulüm niteliğinde değerlendirilebilecek uygulamalar söz konusu olabilir. Bu noktada dini zulmün, bir kişi veya gruba inandığı veya inanmadığı için farklı muamele edilmesi olarak tanımlanabilecek olan dini ayrımcılık ile birlikte değerlendirilmesi doğru bir yaklaşım olacaktır. Kişilere adalette, eğitimde, işe kabul şartlarında, kamu hizmetlerinden faydalanmada ve kanun önünde eşit olma dini nedenlere bağlı olarak sağlanmıyorsa burada dine dayalı ayrımcılık olduğundan söz edilebilecektir. Ancak mülteci sayılmanın şartlarından biri olan dine dayalı zulüm, her türlü dinsel ayrımcılığı kapsamamaktadır. Bu bağlamda başvuruçunun temel haklarının ciddi anlamda zedelenmiş olması gerekmektedir. Bir dine girmeye veya bir dinden çıkmaya yönelik sistematik ve ciddi zorlama, hoşgörülemez bir müdahale teşkil ediyorsa veya orantısız cezalandırma ile sonuçlanıyorsa zulüm teşkil edebilecektir⁶⁸.

iii. Belli Sosyal Gruba Aidiyete Bağlı Zulüm

1951 Cenevre Sözleşmesinde sayılan bir başka mülteci olma şartı ise “belli bir gruba aidiyet” nedeniyle zulüme uğrama tehlikesidir. Sözleşmede bu mensubiyetten ne anlaşılması gerektiğine dair bir tanımlama ya da açıklama yapılmamıştır. Bu

⁶⁷ UNHCR Resettlement Handbook Division of International Protection, Cenevre, revised edition, July 2011, s. 86.

⁶⁸ Özkan, **a.g.e.**, s. 97.

anlamda zamana ve ilgili ülke şartlarına göre yorumlanabilmektedir⁶⁹. “Sosyal grup” kavramı; ırksal, dini, etnik gruplardan daha geniş bir kitleyi ifade eder ve bu kavramların kapsamına girmeyen kişilerin mülteci koruması dışında kalmalarını engellemek amacıyla yeni bir imkan sunar. Soyluluk, zenginlik, mülkiyet sahibi olma, çiftçilik, işçilik, işadamları ya da bir dernek mensupları mevcut duruma göre Sözleşme’nin aradığı anlamda bir sosyal grup oluştururlar. Bu noktada belirtilmelidir ki, ilgili gruba sadece mensup olmak yeterli değildir; ayrıca grup mensuplarının zulüm korkusu altında olduklarına dair yeterli sebepler de bulunmalıdır⁷⁰. Bu sosyal gruplar cinsiyet, ırk, gibi ortak özellikler gösterebilir. Askeri görev, sendika üyeliği, eski mülk sahipliği gibi haller de belli bir gruba aidiyet niteliğini taşımaktadır⁷¹. Başka bir deyişle, belirli değer yargılarında iradi birliktelik, aile, ortak geçmiş veya doğal ve değişmez nitelikler gibi irade dışı bağlantılar ve başkalarının bu yöndeki algılamaları gibi şartların varlığı halinde bir insan grubunun toplumsal grup olarak kabul edilmesi mümkün olacaktır⁷².

iv. Siyasi Görüş Nedeniyle Zulüm

Mülteci statüsüne sahip olma şartlarından bir diğeri ise siyasi görüşleri nedeniyle zulüme uğrama tehlikesidir. “Siyasi görüşe sahip olma” ifadesi esasen düşünce özgürlüğü ve ifade özgürlüğünün özel bir hali olarak kabul edilebilir. İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi’nin 19. maddesi, Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi’nin 19. maddesi ve AİHS’nin 9 ve 10. maddelerinde düzenlenen bu haklar kişilerin belli düşüncelere sahip olmalarını koruma altına alırken bu düşüncelerin dış dünyaya aktarılması da ifade özgürlüğünün koruma alanını oluşturmaktadır. Bu kapsamda kamu politikaları, devlet işleyişi, hükümet icraatları vb. konularda fikir beyan etmek siyasi düşünceleri oluşturmaktadır. Kişi bu düşünceleri nedeniyle baskıcı fiilere maruz kalırsa bu durumda zulüm korkusu gerçekleşmiş olacaktır. Her vakıa bakımından

⁶⁹ Konuya ilişkin detaylı bir analiz için Bkz.: Alexander Aleinikoff, “Protected Characteristics and Social Perceptions: An Analysis of the Meaning of ‘Membership of a Particular Social Group’ **Refugee Protection in International Law**, Ed. Erica Feller, Volker Turk ve Frances Nicholson, Cambridge University Press: Cambridge, 2003, ss. 264-304.

⁷⁰ UNHCR Handbook on Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate, 1992, s. 77.

⁷¹ Çiçekli, **Mülteciler ve Sığınmacılar**, s. 58.

⁷² Özkan, **a.g.e.**, s. 102.

konunun ayrı ayrı incelenmesi ve zulüm olup olmadığına karar verilmesi gerekmektedir. Ayrıca kişinin cezalandırılmak istemesinin sebebi sadece politik düşünceleri mi, yoksa siyasi amaçlı faaliyetleri de cezalandırmanın temelini teşkil ediyor mu hususu iyi değerlendirilmelidir. Eğer şahsın suç işlediği tespit edilmişse; başka bir deyişle kovuşturmanın nedeni salt siyasi görüşleri değilse, bu halde sığınma başvurusu kabul edilmemelidir⁷³. Siyasi düşünceler temeline dayalı sığınma taleplerinde başvuru kişinin kişiliği, siyasi görüşü, fiilin temelindeki motivasyon, fiilin niteliği, zulmün niteliği ve sebepleri ve zulmün dayandığı hukuki temeller de mutlaka incelenmeli ve bu değerlendirme sonucunda karar verilmelidir⁷⁴. Bu noktada iyi niyet (good faith) önem kazanmaktadır⁷⁵.

Haklı zulüm korkusuna yol açan nedenleri değerlendirdikten sonra, “haklı zulüm korkusu” (well-founded fear of persecution) tanımlamasının son yıllarda daha geniş bir biçimde yorumlandığını da belirtmek gerekmektedir. 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 1/A(2). maddesi mülteci statüsünün tanınmasına ilişkin şartları açıklarken, “haklı nedenlerle korkma” kriterine yer vermektedir. Bu tanımlamayı BMMYK çok daha geniş yorumlamaktadır. Bu konuya ilişkin olarak 2011 yılında yayınlanmış olan El Kitabında *“ülke içindeki kaos ve genel bir şiddet ortamı ya da kamu düzenini ciddi şekilde bozan olaylar nedeniyle bulunduğu ülkede yaşamı, fiziki bütünlüğü veya özgürlüğü tehlikede olan kişilerin de haklı zulüm korkusu olmasa dahi sığınma başvurusunda bulunabilecekleri”* ifade edilmektedir⁷⁶. Korku, esasen subjektif bir duygudur; ancak mültecilik statüsünün tespitinde bu duygu “haklı olarak korkmak” şeklinde ifade edilmekte ve objektif bir belirlemeyi gerektirmektedir. Bu sebeple bir sığınma başvurusunun değerlendirilmesinde haklı nedenlerle bir korku olup olmadığı değerlendirilirken, somut olayın tüm özellikleri göz önüne alınmalıdır. Bu noktada kovuşturma (prosecution) ile zulüm (persecution) kavramlarının karıştırıldığı da görülmektedir. Bu konuda yine BMMYK hazırladığı El Kitabı belli kriterler

⁷³ Handbook on Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’S Mandate, 1992, s. 84.

⁷⁴ Handbook on Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’S Mandate, 1992, s. 86.

⁷⁵ Atle Grahl- Madsen, **Territorial Asylum**, Stockholm, Almqvist&Wiksell, 1980, s. 96.

⁷⁶ UNHCR Resettlement Handbook Division of International Protection, Geneva, revised edition, Temmuz 2011, s. 88.

belirmektedir. Buna göre ilgili ülkenin kanunlarının evrensel insan hakları standartlarına uygun mu olduğu yoksa takibatçı bir niteliğe mi sahip olduğu; kovuşturmanın Sözleşme'nin amaçlarına göre mi yoksa başka usullerle mi yapıldığı hususlarına bakılarak bu ayrımın yapılabileceği belirtilmektedir⁷⁷.

c. Mültecilere Tanınan Haklar

Uluslararası hukukta yabancılar ve göçmenlerin korunmasını ve bu kimselere haklar tanınmasını öngören pek çok yasal metin bulunmaktadır. Genel anlamda bakıldığında; “Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi”, “Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi”, “İrksal Ayrımcılığın Her Çeşidinin Önlenmesine Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi”, “Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) Sözleşmeleri” ve “Birleşmiş Milletler Tüm Göçmen İşçilerin ve Ailelerinin Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme” bu nitelikte haklar tanımlayan metinlerden bazılarıdır.

Bölgesel nitelikte metinlere bakıldığında ise “Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Ek Protokolleri”, “Avrupa Sosyal Şartı”, “Kişilerin Seyahatine İlişkin Avrupa Sözleşmesi”, “Avrupa İkamet Sözleşmesi” gibi belgeler akla gelmektedir. Bu çalışmanın konusunu oluşturan geçici korunanlara sağlanan/ sağlanması gereken haklara ilişkin bir karşılaştırma yapılabilmesi açısından mültecilere tanınan haklara detaylı olarak bakılmasında fayda bulunmaktadır.

Söz konusu metinlere genel olarak bakıldığında yabancılara sağlanan uluslararası insan hakları standartının “ülke içinde serbest dolaşım ve ülkeyi terk özgürlüğü”, “aile hayatı hakkı”, “geri-göndermeme yasağı” ve “ayrımcılık yasağı” olarak belirlendiği görülmektedir⁷⁸.

Öte yandan özelde mültecilerin korunması için uluslararası hukuk alanında ve iç hukuk alanında da birtakım koruma mekanizmaları geliştirilmiştir. Öncelikle doğrudan koruma mekanizmaları ile mültecilerin temel insan haklarının güvence altına alınması hedeflenmiştir. Temel haklar bakımından mültecinin hukuka uygun ya da

⁷⁷ Handbook on Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate, 1992, s. 59-60.

⁷⁸ Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 51-64.

hukuka aykırı olarak sığınma ülkesinde bulunması yahut vatandaş-yabancı ayrımı herhangi bir fark teşkil etmemektedir.

Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 2. maddesi uyarınca tüm devletler temel hak ve özgürlükleri ülkelerinde bulunan herkese tanımakla yükümlüdürler. Ayrıca 4. madde uyarınca da ırk, doğum ya da diğer statülere bağlı ayrımcılık da yasaklanmıştır. Bazı hallerde vatandaşlar ile yabancılar arasında ayırım yapılmasına izin verilmiş olsa da, yaşam hakkı, işkence yasağı, kölelik, iş köleliği ve geriye yürüyen cezalar bakımından istisna yapılması mümkün değildir. Yine hukuk önünde kişi olarak tanınma hakkı, düşünce özgürlüğü, inanç ve ifade özgürlüğü de devlete zorunluluklar yükleyen haklar olarak belirlenmiştir⁷⁹. BM İnsan Hakları Komitesi de Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nde düzenlenen hemen hemen her hakkın vatandaş ve yabancı ayrımı yapılmaksızın herkes bakımından tanınması gerektiğini ifade etmiştir⁸⁰. Bu noktada Komite, sadece vatandaşlara tanınan siyasi haklar (seçme, seçilme vb.) ve serbest dolaşım şeklinde iki grup hak bakımından yabancıları sınırlama getirilebileceğini belirtmiştir. Bunun dışında kalan haklar bakımından din, vicdan ve ifade özgürlüğü, özel hayatın gizliliği, toplantı ve örgütlenme özgürlüğü, geri gönderilmekten ve keyfi sınırdışı edilmekten korunma, vatandaşlık talep etme, vatandaşlığı sürdürme ve değiştirme hakkı, sağlık, barınma, uygun yaşam standartına sahip olma, çalışma ve sosyal güvenlikten faydalanma ve eğitim gibi haklar bakımından mültecilere ya da en genel tanımıyla yabancılar, vatandaşlara denk nitelikte hakların tanınması gerekmektedir. Ayrıca Avrupa Konseyi 18.02.2003 tarihli kararında (Dublin II) sığınma başvurusu yapmış kişilere ilişkin olarak üye ülkelerin uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerini tam olarak uygulamaları gerektiğini de vurgulamaktadır. Bu düzenleme de AİHS ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne gönderme yapmaktadır.

⁷⁹ Barcelona Traction Case, ICJ Rep. 1970, 3, s. 32.

⁸⁰ İnsan Hakları Komitesi, Genel Yorum No: 15, Yabancıların Sözleşme Bağlamındaki Konumu, 27. Oturum, UN Doc HRI/GEN/1/Rev. 1 para. 18 (11 Nisan 1986) [2]- [7].

(1). 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde Tanınan Haklar

1951 Cenevre Sözleşmesi mültecilere ilişkin temel esasları belirlemekte; ülkeye kabul edilen yabancılara sığınma arayan statüsü tanınmasını ve belli hususların da güvence altına alınmasını düzenlenmektedir. Sözleşme'de düzenlenen pek çok hak mültecinin ilgili ülkede hukuka uygun olarak oturması yahut uzun süreli ikamet etmesi halinde sağlanmaktadır. Bazı hakların sağlanması için ise kişinin fiziken o ülkede bulunması yeterlidir⁸¹. Bu haklar mültecinin ilgili ülkeye varmasından itibaren, ilgili devletin kontrol ve yetkisinde bulunulan süre boyunca uygulanacaktır.

Her şeyden önce 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olmakla birlikte devletler, Sözleşme hükümlerini mültecilere ırk, din veya geldikleri ülke bakımından ayırım yapmadan uygulama taahhüdü altına girmişlerdir (mad. 3).

Ayrıca mültecilerin hayatı veya özgürlüklerinin tehlikede olduğu ülkeye dönmelerini engellemek (expulsion) de mültecilere kısıtlamalara bağlı olmaksızın sunulması gereken bir haktır.

Öte yandan mülteci statüsünün belirlenmesi, sığınma hakkı tanınması, işledikleri bir suçtan dolayı iade edilmelerinin (extradition) engellenmesi, tutuklamadan (detention) korunmaları, kimlik ve seyahat belgelerinin temin edilmesi, rızai olarak ülkelerine iadelerinin (repatriation) kolaylaştırılması, aile birleşmesinin sağlanması, eğitim kurumlarına kabulün garanti edilmesi, çalışma hakkı ve diğer ekonomik ve sosyal hakların temin edilmesi, fiziki, tıbbi yardım ve sosyal yardımdan yararlanma ve vatandaşlığa alınmanın (naturalization) kolaylaştırılması gibi hususların devletlerce yerine getirilmesi BMMYK görev alanındaki hususlardır. Temel haklar bakımından mültecinin hukuka uygun olarak ya da hukuka aykırı olarak ülkede bulunmasının bir önemi olmadığı gibi vatandaş yabancı ayırımı da önem arz etmez.

Temel düzeydeki bu haklardan başka hakların tanınması hususunda 1951 Cenevre Sözleşmesi statüye bağlı bir tasnif yapmaktadır; böylece Sözleşme'nin sağladığı

⁸¹ Ayrımcılık yasağı (mad. 3), mülkiyet hakkı (mad. 13), mahkemeye başvuru hakkı (mad. 16/1), beslenme, tayin hakkı (mad. 20), eğitim hakkı (mad. 22), mali yardım (mad. 29), sınır dışı etme ve geri gönderme yasağı (mad. 33) ve vatandaşlığa alınma (mad. 34)...vb.

haklar mültecinin ilgili ülkede ikamet durumuna göre farklı uygulanabilecektir. Hatta kişinin mülteci statüsünün kazanmasından önce de haklar tanınabilir⁸². Benzer şekilde Sözleşme’de tanınan hakların bir kısmı sadece mültecilere tanınmışken bazıları sadece ilgili ülkede bulunan mültecilere tanınmış da olabilir. Bu anlamda taraf devlette hukuka uygun olarak kalan, hukuka uygun olarak bulunan yahut buna bakılmaksızın tüm mültecilere uygulanması tespit edilen haklar da bulunmaktadır⁸³.

Goodwin-Gill, mültecileri ülkede fiziksel bulunmalarına (simple presence), hukuka uygun bulunma (lawful presence), hukuka uygun ikamet (lawful residence) ve mutaden oturmak (habitual residence) şeklinde bir sınıflandırma yapmaktadır⁸⁴.

Hathaway ise mültecilerin ülkede kalış biçimlerini; fiziksel olarak bulunma, hukuka uygun bulunma, hukuka uygun kalma, kalıcı olarak ikamet şeklinde bir tasnife tabi tutmaktadır⁸⁵.

i. Fiziken Bulunmaya Bağlı Haklar

Yukarıda ifade edildiği üzere 1951 Cenevre Sözleşmesi mültecilerin bazı haklardan yararlanabilmesi için ilgili ülkede bulunmaları koşulunu getirmektedir. Sözleşme’de düzenlenen haklardan 3. maddedeki ayrımcılık yasağı, 33. maddedeki geri-göndermeme ilkesi, 7. maddedeki karşılıklılık şartından muafiyet ve 13. maddedeki mülkiyet hakkı tüm mültecilere tanınırken; 4. maddedeki din özgürlüğü, 22. maddedeki eğitim hakkı, 27. maddedeki kimlik kartı çıkartma yükümlülüğü mültecilerin ülkede bulunmaları şartına bağlanmıştır⁸⁶.

ii. Hukuka Uygun Bulunmaya (Lawful Residence) Bağlı Haklar

Bir ülkede sadece fiziksel olarak değil aynı zamanda hukuka uygun olarak bulunan mülteciler daha geniş bir hak skalasından faydalanmaktadır. Bu kişiler sınırdışı edilmeye karşı korunmak yanında (mad. 32) ülke içerisinde serbest dolaşım (mad. 26 vd) ve kendi mesleğini icra etmek (mad. 18) gibi haklara da sahip olurlar.

⁸² Çiçekli, *Mülteciler ve Sığınmacılar*, s. 173.

⁸³ Çiçekli, *a.g.e.*, s. 173.

⁸⁴ Goodwin- Gill, McAdam, *a.g.e.*, s. 524- 528.

⁸⁵ James C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, s. 172-192.

⁸⁶ Hathaway, *a.g.e.*, s. 171-173.

Hukuka uygun bulunmanın niteliği konusunda devletlerarasında yeknesak bir uygulama bulunmamaktadır. Ancak genel hatlarıyla hukuka uygun bulunma; devletlerin resmi olarak bu statüyü onaylaması, kişilerin fiziken bulunması (insancıl nedenlerle o ülkede bulunan herkes bakımından) ve kısa süreli olarak kalmaya izin verilmesi hallerinde söz konusu olacaktır. Bu bağlamda “geçici koruma” kapsamında mültecilerin ülkede bulunuşu da hukuka uygun bulunma sayılmaktadır. Bu halde henüz mülteci statüsü verilmemesine rağmen genel ve istisnai nitelikte önlemler uygulanıyorsa bu durumda devlet, Sözleşme uyarınca bu fiili mültecilere Sözleşme’de düzenlenen hakları da sağlamalıdır. Sözleşme devletlerden şekli anlamda bir mülteci belirlemesi yapmalarını isterken; fiilen mülteci olan kişilere henüz belirleme yapılmadığı için haklarından mahrum edilmesi yetkisi vermemektedir. Başka bir deyişle; değerlendirme sonucunda kişilere mülteci statüsü tanınmamış olsa dahi “sığınma arayan” başlığı altında yine haklar ivedilikle sağlanmalıdır⁸⁷.

iii. Hukuka Uygun Kalmaya (Lawful Stay) Bağlı Haklar

Bir ülkede sadece fiziken değil, aynı zamanda hukuka uygun olarak bulunanlar bazı ek haklardan yararlanmaktadırlar. Dernek kurma, işe kabul edilme ve mesleğini icra etme, iş hayatında ve sosyal güvenlikte korunma, (mad.17-18-19) fikri mülkiyet hakları ve seyahat belgesine sahip olma gibi haklardan yararlanırlar⁸⁸. “Hukuka uygun kalma” olarak tercüme edilen bu kavram konusunda ciddi bir dil karmaşası yaşanmaktadır. Burada kastedilen esasen ne ikametgah ne de mutad meskendir; burada düzenli ve kontrol altında bir oturma hali ifade edilmeye çalışılmaktadır⁸⁹. Başka bir deyişle mültecinin taraf bir ülkedeki varlığı (presence) aranmaktadır ki *Grahl-Madsen* bu durumu oturma izni olmaksızın kalınmasına hoşgörü gösterildiği haller olarak ifade etmektedir(3-6 ay arası)⁹⁰. Mültecinin ilgili ülkede bulunması az da olsa devamlı olmalıdır. Burada konumuz açısından önem taşıyan unsur ise, ilgili ülkede “geçici koruma”dan yararlanan yabancıların düzenli ikamet ediyor sayılmasıdır.

⁸⁷ Hathaway, **a.g.e.**, s. 183-185.

⁸⁸ 1951 Cenevre Sözleşmesi, mad. 14 fikri ve sanayi mülkiyet hakları, mad. 15 dernek kurma hakkı, mad. 17 ücretli meslekler, mad. 19 serbest meslekler, mad. 21 ev edinme, mad. 23 kamu yardımları, mad. 24 iş hukuku ve sosyal güvenlik, mad. 28 seyahat belgelerine ilişkin düzenlemeler içermektedir.

⁸⁹ Özkan, **a.g.e.**, s. 298.

⁹⁰ Grahl- Madsen, **a.g.e.**, V.II, s. 353-354.

iv. Sürekli Oturmaya (Durable Residence) Bağlı Haklar

Bir sığınma ülkesinde mutaden oturan kişiler bakımından özellikli haklar tanımlanmıştır. Bu kişiler 1951 Cenevre Sözleşmesi mad. 16/2 uyarınca hukuki yardım sisteminden vatandaşlarla denk şekilde yararlanacaklardır. Ayrıca ilgili ülkede 3 yıl ikamet ettikten sonra karşılıklılık kaydından muaf olurlar (mad.17/2). Cenevre Sözleşmesi'nin 10. maddesi ikamet devamlılığını açıklamaktadır. Buna göre 2. Dünya Savaşı'nda zorla yerinden edilen kişiler bakımından bu zorunlu ikamet süresi, ilgili ülkede hukuka uygun ikamet süresi olarak değerlendirilecektir. Bugün için bu madde her ne kadar somut anlamda bir değer ifade etmese de kalış sürelerinin hesaplanmasındaki bakış açısını yansıtmaktadır. Başka bir deyişle kişinin ilgili ülkede ne kadar süre kaldığının belirlenmesinde tek ölçüt ikamet süresi olmayacaktır. Bu süreye bir ülkede zorunlu bulunma süresi ya da kişinin iradesi dışında kesilen süreler de eklenebilecektir. Böylece kalış süresinin belirlenmesinde daha esnek ve mülteci lehine bir yorum yapılabilmesi öngörülmektedir⁹¹.

(2). Sözleşme'de Düzenlenen Genel Muameleye İlişkin Standartlar

Mültecilere uygulanacak muameleye ilişkin ilk standart, “*yabancılarla müsavî muamele*” olarak ifade edilen ilkedir. 1951 Cenevre Sözleşmesi, taraf devletlerin mültecilere yabancılara uyguladığı muameleyi uygulamasını öngörmektedir (mad. 7/1). Ayrıca mülteciler bakımından uygulanabilir olan bir başka ilke de “*mütekabiliyetten muafiyet*”tir. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 7. maddesinin 2. fıkrası yabancılar hukukunda hakim ilkelerden biri olan karşılıklılık ilkesinin taraf devletlerin topraklarında 3 yıl ikamet eden mülteciler bakımından kaldırılacağı hususunu düzenlemektedir.

Mültecilere ayrıca “*mukabele-i bilmisil*”den de muafiyettanınıştır. Buna göre, yabancı bir devletin; vatandaşlarının kişiliklerinin, mallarının veya menfaatlerinin aleyhinde uygulayabileceği istisnai tedbirler kural olarak söz konusu yabancı devletin resmen vatandaşı olan bir mülteciye, sırf bu vatandaşlığına dayanarak uygulanmayacaktır (mad. 8). Ancak taraf devlet, savaş zamanında veya diğer vahim

⁹¹ Özkan, a.g.e, s. 299.

ve özel hallerde, belli bir kimse hakkında bu kimsenin gerçekte bir mülteci olduğu tespit edilinceye ve kendisiyle ilgili söz konusu tedbirlerin, ilgili devletin güvenliği açısından devamının gerekli olduğu anlaşılıncaya kadar geçici olarak bu tedbirleri alabilecektir (mad. 9). 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin mültecilere tanıdığı haklardan bir diğeri de mal edinmeye ilişkindir. Sözleşme'nin 13. maddesine göre; taraf devletler, her mülteciye sığındığı ülkede menkul ve gayrimenkul mülkiyet edinme ve kiralama ile buna bağlı diğer hakları, en az yabancılara uygulandığı şekliyle uygulayacaklardır; başka bir deyişle “mal edinmede yabancılarla eşit muamele görme” hakkı sağlayacaklardır.

Bir kişiye sığınmacı statüsünün tanınması bu statüdeki kişinin o ülkede ya da diplomatik temsilciliğinde kaldığı sürece koruma altında bulunması anlamına gelmektedir⁹². Bu statünün kişiye sağladığı en temel hak “geri gönderilmeme” dir (non-refoulement). Bu kurala göre, hiçbir taraf devlet mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının ya da özgürlüğünün tehdit altında olacağı ülkelere her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade (refouler) etmeyecektir⁹³. Bu ilke 1969 *Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi*'nde de düzenlenmiştir⁹⁴. Bu hükümden yararlanmanın istisnası, kişinin bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli olan ciddi bir suç işlemesi veya ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir mahkumiyet kararı bulunması nedeniyle o ülkenin halkı için tehlike oluşturması halidir (mad. 33/2).

Bu sayılan haklar dışında bazı haklar bakımından ise mültecilere kabul devletinin vatandaşlarıyla eşit haklar sağlanması gerekmektedir. “*Milli muamele ilkesi*” (national treatment) olarak adlandırılan bu ilkeye göre; sığınma sağlayan devlet; dinsel ibadet ve çocukların dinsel eğitimi, düşünsel ve endüstriyel mülkiyet (mad. 14); yargı organları önünde taraf olarak bulunma; temel eğitimden yararlanma (mad. 22/1); sosyal yardımlardan faydalanma (mad. 23); çalışma koşulları ve sosyal güvenlik

⁹² *Columbian- Peruvian Asylum Case, (Columbia v. Peru), Judgement, (1950) ICJ Reports, s. 281.* Kararın özeti için Bkz.:<http://www.icj-cij.org/docket/files/7/1851.pdf>, Erişim tarihi: 02.12.2015.

⁹³ 1951 Cenevre Sözleşmesi, mad. 33/1.

⁹⁴ ABÖ Mülteciler Sözleşmesi, mad. 2.

faydalanma (mad. 24) konuları bakımından mültecilere kendi vatandaşlarıyla eşit bir uygulama sağlama taahhüdü altındadır.

Öte yandan mültecilerin çalışma hakkı ve konut edinme hakkı bakımından aynı durumdaki yabancılara uygulanan “*en çok gözetilen ulus*” muamelesine tabi olacakları hüküm altına alınmıştır (mad. 17 ve mad. 21). Sözleşme’ye göre sığınma sağlayan devlet; mülkiyet hakkı (mad. 13), mesleğini icra hakkı, (mad. 19) tarımda, sanayide, el sanatlarında ve ticaretle kendi işini yapma (self-employment) hakkı, (mad. 18) mesken hakkı, (mad. 21) yükseköğretime kabul hakkı (mad. 22/2) konuları bakımından mültecilere en çok gözetilen ulus kaydına göre muamele yapacaktır⁹⁵.

Buna karşılık, her mültecinin şahsi statüsünün, daimi ikametgahının bulunduğu ülke kanunlarına, eğer daimi ikametgahı yoksa bulunduğu ülkenin kanunlarına tabi olacağı da düzenleme altına alınmıştır (mad. 12/1). 1951 Cenevre Sözleşmesi ayrıca 16. maddesinde mültecilere taraf devletlerin mahkemelerine serbestçe başvurabilme hakkı tanımıştır. Ayrıca yasal olarak ikamet eden mültecilerin, aynı koşullardaki yabancılara sağlanan ikamet edeceği yeri seçme ve özgürce seyahat etme hakları olduğu gibi, (mad. 26) vatandaşlardan alınan vergilerden farklı ya da daha yüksek vergi ödemekle yükümlü de tutulamazlar (mad. 29).1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında mültecilere tanınan önemli haklardan biri ulusal güvenlik veya kamu düzeni ile ilgili sebepler dışında mültecilerin sınır dışı edilememesidir (mad. 32/1). Bu bağlamda mültecilerin sınır dışı kararına karşı itiraz etme ve kararı temyiz etme hakkı bulunmakla birlikte (mad. 32/2) mültecilere sınır dışı edilmeden önce kendisini kabul edecek bir ülke bulması için makul süre de tanınmalıdır (mad. 32/3). Bu noktada *non-refoulement* yasağı nedeniyle kişinin kaçtığı ülkeye sınır dışı yahut iade edilemeyeceğini de tekrar belirtmek gerekir(mad. 33/1). Ancak ilgili kişinin sığındığı ülkenin güvenliği bakımından tehlikeli sayılması yolunda ciddi sebepler bulunan veya özellikle ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümlü olduğu için söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya devam eden bir mülteciler bakımından *non-refoulement* ilkesinden faydalanmak mümkün değildir (mad. 33/2).

⁹⁵ Özkan, **a.g.e.**, s. 303.

Son olarak Sözleşme'nin 9. maddesi haklardan istisna tutulmayı düzenlemektedir. Bu hükme göre; taraf devletler milli güvenlikleri için gerekli gördükleri tedbirleri geçici olarak alma hakkına sahip sayılmaktadırlar. Ancak yaşam hakkı ve işkence yasağı konusunda istisna tutulmak mümkün olmadığı gibi; devletlerin uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerini de ihlal etmemeleri gerekmektedir⁹⁶.

(3). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde Tanınan Haklar

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi sığınmaya ilişkin doğrudan bir hüküm içermemektedir. Öte yandan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, özellikle madde 2, 3, madde 5, madde 8, madde 13 ve 14 kapsamında yorum yoluyla mülteciler ve sığınma arayanlara Sözleşmesel koruma sağlamaktadır. Örneğin, *Ataman v. Türkiye* davasında⁹⁷ve *Okkalı v. Türkiye* davasında⁹⁸, Mahkeme, başvuru sahiplerinin yasa dışı göçmen olmaları nedeniyle Libya'ya sınır dışı edilmelerinin onları ölüm riskiyle başbaşa bırakabileceğine hükmederek başvuruyu kabul edilebilir bulmuş ve madde 2 kapsamında yaşam hakkı bağlamında bir koruma sağlamıştır.

AİHM'nin sığınma hukuku alanında verdiği kararların bir kısmı da, madde 3 işkence ve kötü muamele yasağı bağlamındaki değerlendirmelere ilişkindir. *Charahili v. Türkiye* davasında⁹⁹ Mahkeme, başvuranın başka bir ülkede suç işlese bile kötü muameleye maruz kalma riski olan yere sınır dışı edilmesinin mümkün olmadığını, ayrıca sınır dışı etme kararında 3. madde bağlamında kişinin eyleminin tehlikeli ve katlanılmaz oluşunun da dikkate alınmayacağını belirtmiştir. Bu noktada yerel mahkemenin sınır dışı kararına ilişkin olarak yürütmeyi durdurma kararı vermesi nedeniyle sınır dışı kararı uygulanmazsa bu durumda 3. maddenin ihlali söz konusu olmayacaktır. Mahkeme'nin sığınmacılar konusunda madde 3 bağlamında

⁹⁶ Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, mad. 15, AİHS mad. 15.

⁹⁷ *Ataman v. Türkiye*, Başvuru No. 46252 /99, 27.4.2006, Section III-85.

⁹⁸ *Okkalı v. Türkiye*, Başvuru No. 52067/99, 17.10.2006, Section II-90.

⁹⁹ *Charili v. Türkiye*, Başvuru No. 46605 /7, 13 Nisan 2010, para. 60-61. (Ayrıca *Keshmiri v. Türkiye*, Başvuru No. 36370/8, 13 Nisan 2010, p.28; *Ranjbar and others v. Türkiye*, Başvuru No. 32940/ 08, 41626/ 08, 43616/ 08, 13 Nisan 2010. Kararlar için Bkz.: Nuray Ekşi, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin Charahili v. Türkiye, Kesmiri v. Türkiye, Ranjbar ve Diğerleri v. Türkiye, Tehrani ve Diğerleri v. Türkiye Davalarında 13 Nisan 2010 Tarihinde Verdiği Kararların Türkçe Tercüme ve İngilizce Metinleri**, On İki Levha Yayınları, İstanbul, 2010, s.4 vd.

değerlendirme yaptığı bir başka dava da *Devrim Turan v. Türkiye* davasıdır. Bu davada Mahkeme, erişkin yabancılar için kullanılan bir transit merkezinde 5 yaşındaki bir çocuğun refakatçisiz olarak gözetiminde tutulup, sonra kendi ülkesine geri gönderilmesinin işkence, kötü muamele ve aşağılayıcı tutum olduğuna hükmetmiştir¹⁰⁰. Yine *Rahimi v. Yunanistan*¹⁰¹ davasında, Afganistan'dan Yunanistan'a gelen ve burada tutuklama merkezinde son derece kötü şartlarda tutulan, yemek yiyemeyen, dışarı çıkamayan başvurusunun, 18 yaşından da küçük olduğu dikkate alınarak madde 3 bağlamında alçaltıcı ve küçültücü muameleye maruz kaldığına ve madde 3' ün ihlal edildiğine hükmedilmiştir.

Mahkemenin, sığınmacılara yönelik olarak sağladığı bir başka koruma da Sözleşme'nin 5. maddesinde düzenlenen *kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkı* kapsamındadır¹⁰². *Saadi v. Birleşik Krallık*¹⁰³ davasında geçici giriş hakkı verilen bir sığınma arayanın 76 saat bilgi almak için bir kabul merkezinde tutulması 5/2. maddeye aykırı bulunmuştur. Mahkeme, madde 5 kapsamında yaptığı yargılamalarda yasadışı giriş yapanlara uygulanacak muamelenin şartlarını da belirlemiştir. Bu bağlamda Mahkeme, ülkeye izinsiz giriş yapan bir yabancıнын, girişinin önlenmesi, sınır dışı veya iade edilmesi amacıyla hukuka uygun şekilde gözetim altına alınmasının kabul edilebilir olduğuna hükmetmiş; ancak idari gözetim altına alınma işleminin hukuka uygun bir karara dayanması ve karara karşı itiraz yolunun açık olması gerektiğini belirtmiştir¹⁰⁴. Ayrıca sığınmacıya idari gözlem altında tutulma sebepleri de bildirilmeli ve etkili yargı yolu gösterilmelidir.

YUKK yürürlüğe girmeden önce Türkiye aleyhine kişinin red, sınırdışı etme ve geri gönderme kararlarına karşı itiraz edebileceği bir merci ve temyiz yolu bulunmaması nedeniyle sıklıkla ihlal kararı çıkmıştır. Ayrıca sığınmacıların, Türkiye'de İçişleri Bakanlığı'na bağlı olan ve *misafirhane* olarak ifade edilen yerlerde tutulduğu, bunun

¹⁰⁰ *Devrim Turan v. Türkiye*, Başvuru No: 879/02, 02.03.2006, Bölüm III-84.

¹⁰¹ *Rahimi v. Greece*, Başvuru No: 8687/08, 05.07. 2011.

¹⁰² Konuya ilişkin davalar için Bkz.: *Saadi v. Birleşik Krallık*, Başvuru No: 13229/03, 20.01.2008; *Mubilanzila Mayeka ve Kaniki Mitunga v. Belçika*, Başvuru No: 13178/03, 12 Ekim 2006; *Moghaddas v. Türkiye*, Başvuru No: 46134/08, 15 Şubat 2011, Final 15.05.2011.

¹⁰³ *Saadi v. Birleşik Krallık*, Başvuru No: 13229/03, 1.7.2006, Bölüm IV-88.

¹⁰⁴ *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye*, Başvuru No: 30471/08, 22 Eylül 2009, Nuray EKŞİ, **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Abdolkhani ve Karimnia-Türkiye Davası: Mülteci ve Sığınmacı Hukuku Açısından Değerlendirme**, İstanbul, Beta Yayınları, 2010, s.74.

ceza kanunu bağlamında ve teknik anlamda bir “tutuklama” olmadığı için, kapsamının ve şartlarının belli olmaması ayrıca sulh ceza mahkemesinin yetkisinin bulunmaması gibi nedenlerle hukuka aykırılık teşkil ettiği ifade edilmiştir¹⁰⁵. Bunlara ek olarak sığınmacıların gözetim altında buldukları süre içinde hukuki yardımdan faydalanamamaları, sınırdışı edilme kararlarının kendilerine tebliğ edilmemesi nedeniyle iptal davası açamamaları da AİHS’in 13. maddesine aykırı bulunmuştur¹⁰⁶. *MB ve diğerleri v. Türkiye* davasında¹⁰⁷ da o dönemki uygulamaya göre başvuru idari yargıda dava açmış olsalardı yürütmeyi durdurma kararı verilmediği için sınırdışı kararının uygulanması eleştirilmiştir. Yürütmenin durdurulması kararı alamayan dört İran vatandaşının sınırdışı kararına karşı 13. maddeye uygun olarak etkin bir başvuru yoluna sahip olmadıkları kabul edilmiştir¹⁰⁸.

AİHS’nin tanıdığı bir başka koruma da madde 8 bağlamında aile hayatının korunmasına ilişkin güvencedir. Aile hayatının korunmaya değer bir husus olduğu pek çok uluslararası belge tarafından teyit edilmektedir. İHEB madde 16 “*Evlenme çağına gelen her erkek ve kadın, ırk, uyruk ya da din bakımından hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın evlenme ve aile kurma hakkına sahip olduğunu ve ailenin toplumun doğal ve temel ögesi olarak toplum ve devletçe korunacağını*” belirtmektedir. Benzer şekilde BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi¹⁰⁹ ve BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi¹¹⁰ de aile için benzer bir korunma sağlanması gerektiğini hükme bağlamaktadır. Bir yabancı bir ülkeye giriş yapması hak olarak düzenlenmemiş

¹⁰⁵ Report of the Working Group on Arbitrary Detention its Mission to Turkey, 7 Şubat 2007, A/HRC/4/40/ADD.5.

¹⁰⁶ *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye*, Başvuru no. 30471/08, 22 Eylül 2009, para.117.

¹⁰⁷ *Dbouba v. Türkiye*, Başvuru No. 15916/09, 13 Temmuz 2010, para. 44. Bkz.: Nuray Ekşi, **İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin M.B ve Diğerleri v. Türkiye, Dbouba v. Türkiye, Alipour ve Hosseinzadgan v. Türkiye Davalarında 15 Haziran 2010 ve 13 Temmuz 2010 Tarihlerinde Verdiği Kararların Türkçe Tercümelere ve İngilizce Metinleri**, İstanbul, Vedat Kitabevi, 2010, s. 4. vd. ayrıca *Keshmiri v. Türkiye*, Başvuru No. 36370/8, 13 Nisan 2010, para. 28; *Ranjbar ve diğerleri v. Türkiye*, Başvuru No. 37040/07, 13 Nisan 2010; *Tehrani ve diğerleri v. Türkiye*, Başvuru No. 32940/08, 41626/08, 43616/08-13 Nisan 2010.

¹⁰⁸ Işıl Özkan, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları Işığında Avrupa Birliği’nin Göç ve Sığınma Politikası”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 69, S. 2011/1, ss. 165-188, s. 186. (Buradan itibaren **Göç ve Sığınma**).

¹⁰⁹ BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi, madde 23. “1. Aile, toplumun doğal ve temel birimidir ve toplum ve devlet tarafından korunma hakkına sahiptir.

2. Evlenebilecek yaşta bulunan erkeklerle kadınlara, evlenme ve bir aile kurma hakkı tanınacaktır(...)”

¹¹⁰ BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi Madde 10: “1. Toplumun doğal ve temel birimi olan aileye, özellikle kuruluşu sırasında ve bakmakla yükümlü oldukları çocukların bakım ve eğitim sorumluluğu devam ettiği dönemde, mümkün olan en geniş ölçüde koruma ve yardım sağlanır(...)”

iken aile hayatı kavramı, yabancının vatandaşı olmadığı bir ülkeye girişi ve orada ikameti açısından önemli bir araç haline gelmektedir. Bu hususun aile oluşumu, aile birleşimi ve aile hayatını sürdürme olarak üç farklı veçhesi bulunmaktadır¹¹¹. Aile hayatının devamının sağlanması için başvurulmuş AİHS madde 8 koruması mutlak bir koruma sunmamakta, soyut aile bağı yanında aile bağının fiilen mevcut olması ve gerçek bir bağlılık olması aranmaktadır.

Ayrıca AİHS Ek 4 No.lu Protokol de sığınma arayanlar ve mülteciler için koruma sağlamaktadır¹¹². İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 13. maddesinde yer alan “Herkes bir devletin sınırlar içinde seyahat etme ve yerleşme hakkına sahiptir” maddesine paralel bir düzenleme Ek 4 No.lu Protokol'ün 2. maddesinde “Serbest Dolaşım Özgürlüğü” başlığı altında bir devletin ülkesi içinde usulüne uygun olarak bulunan herkesin, orada serbestçe dolaşma ve ikametgahını seçebilme hakkına sahip olduğunu hükme bağlamaktadır. Ayrıca ülkeyi terk etme hakkı da bu koruma kapsamında değerlendirilmektedir. EİHB'in 13/2 maddesi düzenlemesine göre; “Herkes kendi ülkesi dahil, herhangi bir ülkeden ayrılma ve kendi ülkesine dönme hakkına sahiptir”. Ek 4. Protokolün 2/2 maddesi de “Herkes, kendi ülkesi de dahil, herhangi bir ülkeyi terk etmekte özgürdür” demek suretiyle bu korumayı sağlamaktadır. Bu serbestiyet sadece yasayla düzenlenmiş olan ve demokratik bir toplumda kamu yararının gerektirdiği sınırlamalara tabi tutulabilecektir. Ek 4. Protokolün 2. maddesinde belirlenen bu haklar sınırsız olmayıp, 3. fıkrada sayılan demokratik bir toplumda ulusal güvenlik, kamu güvenliği, kamu düzeninin sağlanması, suçların önlenmesi, sağlık ve ahlakın yahut başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması açısından sınırlanabilmektedir.

Ek 4 No.lu Protokol'ün 3. maddesi ise “vatandaşların sınır dışı edilmeleri yasağı”nı düzenlemektedir. Bu düzenlemeye göre, hiç kimse, tek başına ya da toplu olarak,

¹¹¹ Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 57.

¹¹² **Protocol No. 4** to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the First Protocol thereto Strasbourg, 16.09.1963, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf, Türkiye 4 Numaralı Protokol'ü 19 Ekim 1992'de imzalamış ve 23 Şubat 1994 tarihinde onaylamıştır. 3975 Sayılı Onay Kanunu 26 Şubat 1994 gün ve 21861 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Ancak onay belgesi henüz tevdi edilmediği için, Türkiye halen Protokol'e taraf değildir.

uyruğu bulunduğu devletin ülkesinden sınır dışı edilemeyecek ve uyruğu bulunduğu devletin ülkesine girme hakkından yoksun bırakılamayacaktır. Ayrıca 4. maddede de yabancıların topluca sınır dışı edilmeleri yasaklanmıştır. Bu konuda verilen *Hursi Jamaa v. İtalya* kararında mahkeme, 11 Somali ve 13 Eritre vatandaşı tarafından açılan davada Libya'yı terkedip İtalya'ya ulaşmaya çalışan bu kişilerin Malta yakınlarında İtalyan deniz askerleri tarafından çevrilip Tripoli'ye getirilmesi ve Libya'ya gönderilmesini madde 3/1 bakımından ihlal olarak değerlendirmiştir. Ayrıca bu davada, başvuru sahiplerinin toplu şekilde uzaklaştırılmasını Ek 4 No.lu Protokol madde 4 de düzenlenen yabancıların toplu sınırdışı edilmesi yasağına da aykırı bulmuştur¹¹³.

Benzer şekilde Ek 7 No.lu Protokol¹¹⁴ de koruyucu hükümler içermektedir. Protokol'ün 1. maddesi yabancıların sınırdışı edilmesine ilişkin usuli güvenceler getirmektedir. Buna göre bir devlette yasaya uygun olarak bulunan bir yabancı kanuna uygun bir karar olması dışında sınırdışı edilemeyecektir. Ayrıca yabancıya sınırdışı edilmeye karşı gerekçelerini sunabilme, durumunun yeniden incelenmesini isteme ve sayılan işlemleri gerçekleştirmek amacıyla yetkili makamlar önünde kendisini temsil ettirme imkanı tanınmalıdır. Öte yandan 2. fıkra da sınırdışı edilmesinin sadece kamu düzeni, kamu yararı ya da ulusal güvenlik nedeniyle gerekli olduğu hallerde sayılan imkanlar kullanılmadan yabancıların sınırdışı edilebileceğini hükme bağlamıştır.

Bunlara ek olarak Avrupa İkamet Sözleşmesi'nde¹¹⁵ de taraf ülkelerden birinde yasal olarak ikamet eden kişilerin ancak milli güvenliği tehdit ettikleri veya kamu düzenine, genel ahlaka aykırı davrandıkları takdirde sınırdışı edilebilecekleri hükme bağlanmıştır (mad. 3/1). Ayrıca toplu sınırdışı etme de yasaklanmıştır. Bu konuda değinilmesi gereken bir başka metin de Avrupa Sosyal Şartı'dır¹¹⁶. Şarta ek Protokol'de "Korunan Kişilerin Kapsamı" başlığı altında 2. paragrafta mültecilere de yer verilmiştir. Buna göre devletlerin, ülkelerinde hukuka uygun olarak bulunan 1951

¹¹³ *Hursi Jamaa v. İtalya*, Başvuru No: 27765/09, Karar Tarihi: 23.02.2012.

¹¹⁴ **Protocol No. 7** to The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg, 22.XI.1984, http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

¹¹⁵ Avrupa İkamet Sözleşmesi'nin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, RG. 17.09.1989, No: 20145.

¹¹⁶ European Social Charter Collected texts (7th edition) (updated to 1st January 2015, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048b059>). "(Gözden Geçirilmiş) Avrupa Sosyal Şartı'nın ilişik Beyan ile onaylanmasına dair Kanun, 27/09/2006 tarihli ve 5547 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunmuştur.

Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü anlamındaki mültecilere mümkün olduğunca avantajlı muamele edecekleri ve her hâlükârda taraf olduğu uluslararası metinlerde kabul edilmiş bulunan zorunluluklardan daha az avantajlı muamele yapmayacakları da hükme bağlanmıştır.

İç hukuk bakımından sığınma arayanlara ve mültecilere tanınan haklara ilişkin olarak Danıştay'ın da kararları bulunmaktadır. Örneğin YUKK öncesi dönemdeki Danıştay'ın yerleşik içtihadına göre, sığınma arayan kişiye BMMYK tarafından mülteci statüsü verilmesi halinde, üçüncü bir ülkeye yerleştirilecek olan kişinin 1994 Yönetmeliği'nde¹¹⁷ yer alan 10 günlük süre içinde başvuru yapmaması nedeniyle sınır dışı edilmesinin hukuka uygun olmadığını ifade etmektedir¹¹⁸. Bu noktada Danıştay'ın da, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 31. maddesinin Avrupa dışından gelen sığınmacılar için de uygulanmasını kabul ettiği belirtilmelidir¹¹⁹.

d. Mültecilik Statüsünün Sona Ermesi

Mülteciliğin sona ermesine neden olan etmenler 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1C maddesinde sayılmıştır. Buna göre eğer bir mülteci;

- (1) Vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteği ile tekrar yararlanırsa;
- (2) Vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi arzusu ile tekrar kazanırsa;
- (3) Yeni bir vatandaşlık kazanmışsa ve vatandaşlığını yeni kazandığı ülkenin himayesinden yararlanıyorsa;
- (4) Kendi arzusu ile terk ettiği veya zulüm korkusu ile dışında bulunduğu ülkeye kendi arzusu ile tekrar yerleşmek üzere dönmüşse mülteci statüsü sona erecektir.

Sayılan nedenlere bakıldığında, bu nedenlerin mültecinin kendi iradesi ile gerçekleşen nedenler olduğu görülmektedir. BMMYK El Kitabı, birinci bendde

¹¹⁷ Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Edenlere İlişkin Yönetmelik, RG. 30.11.1994-22127. Bu Yönetmelikte 2006 yılında yapılan değişiklikle 4. maddedeki 10 günlük başvuru süresi, "makul süre" şeklinde düzenlenmiştir. RG. 27.1.2006-26062.

¹¹⁸ Danıştay 10. Dairesi, E. 1999/5050, K. 2001/823, 14.03.2001 ve E. 1997/6373, K. 2000/130, 20.01.2000 tarihli kararlar.

¹¹⁹ Danıştay 10. Dairesi, E. 2010/2346, K. 2010/5971, 13.07.2010.

sayılan “vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteği ile tekrar yararlanma” nedeniyle mülteci statüsünün sona erebilmesi için; gönüllülük (voluntariness), niyet (intention) ve yeniden yararlanma (reavailment) şartlarının gerçekleşmesi gerektiğini belirtmektedir¹²⁰. Bu bağlamda gönüllülük yoksa örneğin, sığındığı ülkenin yönlendirmesiyle korunma istenmişse mülteci statüsü sona ermeyecektir. Ayrıca sadece ilgili ülkenin yetki alanındaki hususlardan dolayı yapılan talepler de bu kapsamda sayılmayacaktır. Örneğin kişinin kendi ülkesinden doğum belgesi, evlenme cüzdanı, boşanma kararı gibi belgeleri almak için talepte bulunması mülteci statüsünü sona erdirmeyecektir¹²¹. Öte yandan vatandaşı olunan ülkeye pasaport almak yada yenilemek için başvurulması ihtimalinde kişinin, vatandaşı olduğu ülkenin korumasını talep ettiği varsayılmaktadır. Bu korumadan yararlanma talebi kabul edildiği zaman, koruma sağlanmış sayılmakta ve mülteci statüsü sona ermektedir¹²².

2. bendde sayılan ihtimalde ise, mülteci kaybettiği eski vatandaşlığı tekrar kazanmaktadır. Bu halde, kişi yasalarla kendisine tanınan vatandaşlığı, iradesi ile tekrar kazanmalı ve fiilen de kazanmanın gerçekleşmesi şartı aranmaktadır. Bu şartların gerçekleşmesiyle birlikte mülteci statüsü de sona erecektir¹²³.

3. bendde sayılan halde ise mültecinin yeni bir vatandaşlık kazanması hali söz konusudur. Uygulamada bu durum genellikle mülteci olarak sığımlan ülkenin vatandaşlığı olsa da bazı hallerde 3. ülkeden edinilen bir vatandaşlık talebinin kabul edilmesi halinde de mültecilik statüsü bu ihtimal kapsamında sona erecektir¹²⁴.

Bir başka mülteciliği sona erdiren sebep ise 4. maddede sayılan şekliyle mültecinin kendi arzusu ile terk ettiği veya zulüm korkusu ile dışında bulunduğu ülkeye tekrar yerleşmek üzere dönmesi olarak ifade edilmiştir. Bu noktada kişinin kalıcı olarak yerleşme amacıyla dönmesi gerekmekte olup, aile ziyareti, iş bağlantısı, tatil gibi sebeplerle gidiş, mülteci statüsünü sona erdirmemektedir¹²⁵.

¹²⁰ BMMYK, Handbook on Procedural Standarts, 1992, s. 119.

¹²¹ BMMYK, a.e., s. 121.

¹²² BMMYK, a.e., s. 122, 124.

¹²³ BMMYK, a.e., s. 127-28.

¹²⁴ BMMYK, a.e., s. 129.

¹²⁵ BMMYK, a.e., s. 134. Çiçekli, **Mülteciler ve Sığınmacılar**, s. 71- 73.

4. bendde sayılan ve mültecinin iradesine dayalı bu sebepler dışında bir başka hal de mültecinin mülteci olarak tanınmasını sağlayan koşullar daimi olarak ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaktan sakınmaya artık devam edememesi halidir¹²⁶. Kişiyi mülteci olmaya iten koşulların menşe ülkesinde ortadan kalkması, dolayısıyla artık uluslararası korumanın gerekli olmaması şartı aranmaktadır. Başka bir ifade ile artık zulüm korkusu bulunmuyorsa mülteci statüsü sona erecektir. Ancak fiilen zulüm gören kişiler korumak amacıyla getirilen ikinci fıkra düzenlemesine göre bir mülteci ülkesinde fiilen zulüm görmüşse mültecilik statüsü sona ermeyecektir¹²⁷.

2. Sığınmacı (Asylum Seeker)

İHEB mad. 14’de düzenlenen sığınma hakkının, *sığınma arama ve sığınmadan faydalanma* olarak teamül hukuk haline gelmiş olduğu doktrinde kabul edilmiş olsa da¹²⁸, bir devlet ülkesinde sığınma arayan yabancılara sığınma imkanı tanıyıp tanımamakta kural olarak serbesttir. Bu serbestliğin sınırını ilgili devletin uluslararası bir antlaşmadan kaynaklanan yükümlülükleri oluşturabilir. Bu bağlamda devlet 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne taraf ise sınırlarından içeri girmiş yabancılara kabul etmek ve onlara sığınmacı/mülteci statüsü tanımakla yükümlüdür¹²⁹.

Sığınmacı (asylum) kavramı önceleri herhangi bir kavramsal çerçeve olmaksızın kullanılmıştır. Bu kavramın kişiye sağlanan korumayı mı yoksa kişinin kendisini güvende hissettiği mekanı mı belirttiği hususu Uluslararası Hukuk Enstitüsü tarafından tartışılmış ve “sığınma”nın koruma anlamına geldiği konusunda mutabakata varılmıştır. Böylece “*sığınma, devletlerin kendi topraklarında veya başka bir yerde kendi organlarının kontrolü altında sığınma arayan kişiyi korumasıdır*” şeklinde bir

¹²⁶ 1951 Cenevre Sözleşmesi, mad. 1C/5: “Mülteci tanınmasını sağlayan koşullar ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaktan sakınmaya artık devam edemez; İşbu fıkra, vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden yararlanmayı reddetmek için önceden geçerli zulme ait haklı sebepler ileri sürebilen, bu maddenin A(1) Kısmı’nın kapsamına giren bir mülteciye tatbik olunmayacaktır”.

¹²⁷ BMMYK Handbook on Procedural Standarts for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate, 1992, s. 135-36.

¹²⁸ S. R. Chowdhury, “A Response to the Refugee Problems in Post Cold War Era: Some Existing and Emerging Norms of International Law”, **International Journal of Refugee Law**, 1995, C. 7, S. 1, ss. 100-118, s. 105, Övünç Öztürk, **Sığınma Hakkının Tahlili**, s. 210.

¹²⁹ Pazarıcı, **a.g.e.**, s. 216-17.

tanımlama yapılmıştır¹³⁰. Sığınmacı kavramı ise uluslararası hukukta mülteci başvurusunu yapmış fakat henüz işlemleri tamamlanmamış olan yabancıları anlatmak için kullanılan, başka bir deyişle mültecilikten önceki fiili bir durumu ifade eden bir kavramdır. Uluslararası Mülteci Hukukunda sığınmacı kavramı “*de facto mülteci*” olarak ifade edilmekte ve zaten var olan mülteciliğin ilgili devlet organları tarafından tespiti ile mültecilik “*de jure mültecilik*” şekline dönüşmektedir. Başka bir deyişle 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde aranan şartları haiz olan kişi zaten her aşamada mülteci olarak kabul edilmektedir.

Uluslararası Mülteci Hukuku’nda sığınmacı kavramı “*de facto mülteci*” anlamında kullanılmakta iken Türk Hukuku bakımından, farklı bir anlamı ifade etmektedir. 1994 Yönetmeliği, sığınmacı tanımlamasını 1951 Cenevre Sözleşmesi’ndeki tanımlamaya uygun olarak; “*Irkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancı*” olarak yapmıştır (mad. 3). Türk hukuku bakımından sığınmacı, mülteci olmaya ilişkin şartları taşımakla birlikte Avrupa dışı ülkelerden geldiği için bu statüde sayılmayan ve bu nedenle üçüncü bir ülke bulununcaya kadar kendisine geçici oturma izni verilen kişiyi ifade etmektedir¹³¹. 2006 tarihli uygulama talimatında ise uluslararası sistemdeki *de facto- de jure mülteci* ayrımını da dikkate alacak bir biçimde Avrupa dışındaki ülkelere gelerek sığınma başvurusunda bulunan kişilere “başvuru sahibi”, “başvuran” ya da “sığınma başvurusunda bulunan kişi” tabirlerinin kullanıldığı görülmektedir¹³². 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde yer alan unsurları taşımasına rağmen Avrupa dışından gelen kişiler için ise “sığınmacı” tabiri kullanılmaktaydı.

¹³⁰ Institute of International Law, 1950 Bath Session 1, Annuire (1950), s. 167, mad. 1.

¹³¹ Nuray Ekşi, **Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular**, İstanbul, Beta Yayınları, 4. Baskı, Ocak 2013, s. 11-12.

¹³² İçişleri Bakanlığı Uygulama Talimatı, 22.06.2006 tarih, 57 sayı, Tanımlar, para. (d).

Bu bilgiler ışığında, Türk hukukuna göre, “mülteci” ile “sığınmacı arasında üç fark olduğu görülmektedir. Birincisi; mülteci statüsü, Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle tanınırken, sığınmacı statüsü, Avrupa dışında meydana gelen olaylar sebebiyle tanınmaktaydı. İkincisi, sığınmacı statüsü alanlar, güvenli üçüncü ülkeye yerleştirilmekteydiler. Üçüncüsü, sığınmacı statüsü alan kişilere, üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye’de kalmaları için geçici ikamet izni verilmekteydi¹³³. Türk hukuku bakımından sığınmacı olarak kabul edilen bu kişilerin yaptıkları başvuru da BMMYK nezdinde mülteci statüsüne ilişkin başvurudur; ancak Türkiye’nin uyguladığı coğrafi sınırlama nedeniyle mülteci yerine sığınmacı kavramı kullanılmaktaydı. YUKK ise Avrupa dışından gelen ancak mülteci olma şartlarını taşıyan kimseler için “şartlı mülteci” kavramını kullanmaktadır.

3. Göçmen (Migrant)

Göçmen (muhacir) kavramı, yerleşmek amacıyla bir ülkeden başka bir ülkeye göç eden kişileri ifade eden bir kavramdır. Göçmen; esas olarak, ülkesinden ayrılarak yabancı bir ülkeye yerleşmek amacıyla giden kişiler olarak tanımlanabilir¹³⁴. Göçmenler, vatandaşları oldukları ülkelerin korumasından yararlanmaya devam ederlerken, daha iyi yaşam standartlarına ulaşabilmek amacıyla farklı ülkelere gitmeye çalışırlar. Böylece göçmenler ile mülteciler arasındaki ayrımı esasen göçmenlerin vatandaşları oldukları ülkeden ekonomik sebeplerle ayrılmış olmaları oluşturmaktadır. Buna bağlı olarak, göçmen kabul eden, ekonomik anlamda “gelişmiş” ülkeler, bu kişileri kabul edip etmemekte özgürdür. Çünkü herhangi bir tehlikeye maruz kalmamış olan ve sadece ekonomik amaçlı yer değiştirmek isteyen bu kişilerin uluslararası hukukun koruması altında olmadıkları kabul edilmektedir. Öte yandan göçmen terimi, Türk Hukukunda farklı bir anlamı ifade etmektedir.

Türk hukuku bakımından göçmenliğe ilişkin düzenlemeler ve İskan Kanunu'nda yer almaktadır. Mülga 2510 sayılı İskan Kanunu’nun 3. maddesi “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır” şeklinde bir göçmen tanımı

¹³³ Nuray Ekşi, “Türkiye’de Bulunan Suriyelilerin Hukukî Statüsü”, **Legal Hukuk Dergisi**, S. 10, 2012, ss. 3-22, s. 5.

¹³⁴ Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 201.

yapmaktaydı. Bu kanunun yerine gelen 5543 sayılı İskan Kanunu aynı tanımlamayı korumuş ancak göçmen türlerini daha kapsamlı olarak düzenlemiştir. 3. maddenin (d) bendine göre göçmen olarak kabul edilecek kişiler için Türk soyundan olma ve Türk kültürüne bağlılık gibi şartlar getirilmiş ve bu şartların Bakanlar Kurulu kararı ile tespit edileceği hükme bağlanmıştır.

Yeni İskan Kanunu incelendiğinde “serbest göçmen”, “iskanlı göçmen”, “münferit göçmen” ve “toplu göçmen” olmak üzere dört farklı kategoride göçmen sınıflandırılması yapıldığı görülmektedir. 3. maddenin (e) bendine göre “serbest göçmen” Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip, devlet eliyle iskân edilmelerini istememek şartıyla yurda kabul edilenlerdir. “İskânlı göçmen” ise; Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, özel kanunlarla yurt dışından getirilen ve bu Kanun hükümlerine göre taşınmaz mal verilerek iskânları sağlananlardır (mad. 3 (f). Benzer şekilde 3. maddenin (g) bendi, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yurdumuza yerleşmek amacıyla bir aile olarak gelenleri “münferit göçmen” olarak tanımlarken; (ğ) bendi ise Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, iki ülke arasında yapılan anlaşmaya göre yurdumuza yerleşmek amacıyla toplu olarak gelen aileleri “toplu göçmen” olarak tanımlamaktadır.

İskan Kanunu'na göre Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılar ile Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı bulunup da sınır dışı edilenler ve güvenlik bakımından Türkiye'ye gelmeleri uygun görülmeyenler göçmen olarak kabul edilemeyeceklerdir (mad. 4).

Türkiye'ye bireysel olarak ya da topluca kabul edilen göçmenler “göçmen belgesi” olarak, geçici kimlik belgesi olarak kullanılan bu belge ile vatandaşlığa geçme sürecini beklerler. Göçmen olarak kabul edilen kişiler gerekli bürokratik işlemler tamamlandıktan sonra Bakanlar Kurulu kararıyla vatandaşlığa alınırlar (mad. 8). Göçmenlerin iskan edilmesine ilişkin hususlar İskan Kanunu'nda detaylı olarak düzenlenmiştir¹³⁵.

¹³⁵ Ekşi, **Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular**, s. 12-13.

4. Yerinden Edilmiş Kişiler (Displaced Persons)

Yerinden edilmiş kişiler kavramı uluslararası hukukta nispeten yeni bir kavramdır. Genel olarak, insanların doğal yaşam alanlarından iradeleri dışında bir nedenle koparılmaları olarak tanımlanabilecek zorunlu göç olgusu, ulusal ya da uluslararası sistemlerin veya doğal şartlarda yaşanan yapısal bozulmaların bir tezahürü olarak görülmektedir. Bugün yaşanan zorunlu göç süreçlerinin arkasında yatan sebeplere bakıldığında uluslararası sistem bazlı karışıklıkların (savaşlar, çatışmalar, insan hakkı ihlalleri, kısıtlayıcı ve baskıcı rejimler gibi) ve doğaya ilişkin bozulmaların (iklim değişikliği, erozyon, çölleşme, buzulların erimesi gibi) söz konusu süreçleri tetikleyen ana sebepler olduğu görülmektedir¹³⁶.

Yerinden edilmiş kişi tabiri daha çok buldukları ülke sınırları içerisinde çeşitli ekonomik, sosyal yahut çevresel faktörlere bağlı olarak yer değiştirmek zorunda kalmış insanları tanımlamak için kullanılmaktadır. Bu yer değiştirme, kişilerin iradeleri ile olmamakta; kişiler kendi hükümetleri, yasa dışı güçler yahut kendi vatandaşları tarafından komşu devlet sınırlarına girmeksizin ülke içerisinde yer değiştirmek zorunda bırakılmaktadır¹³⁷. Bu kişileri tanımlamak için “ülke içinde yerinden edilmiş kişi” (internally displaced persons ya da kısaca IDPs) tabiri kullanılmaktadır. Bazı kaynaklarda “ülkesel mülteciler” kavramının da kullanıldığı görülmektedir¹³⁸. BM Genel Sekreterliği 1992 tarihli bir raporunda yerinden edilmiş kişileri; “*Bir silahlı çatışma, ülke içi çatışmalar, sistematik insan hakkı ihlalleri veya doğal ya da insan eliyle gerçekleşen afetler gibi sebeplerle acil olarak ve beklenmedik biçimde terk etmek zorunda kalan ve ülkelerinde bulunan kişiler*” olarak tanımlamaktadır¹³⁹.

Esasen bir iç hukuk meselesi olarak kabul edilebilecek yerinden edilme olgusunun uluslararası camiayı ilgilendirebilir hale gelmesi, bu olguyu oluşturan hususların güvenlik tehdidi oluşturması nedeniyle göç hareketine dönüşme potansiyeli taşımasıyla gerçekleşir. Bu noktada yaşadıkları ülke içerisinde yer değiştiren yerinden

¹³⁶ Murat Saraçlı, **Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişiler**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2011, s. 156-57.

¹³⁷ Roberta Cohen, Francis M. Deng, **Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement** Washington (DC) Brookings Institution, 1998, s. 16.

¹³⁸ Nuray Ekşi, **Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular**, s. 17.

¹³⁹ Cohen ve Deng, **a.g.e.**, s. 16

edilmiş kişilerin durumlarının yasal olarak belirlenmemiş olduğunu ve uluslararası koruma sağlanmasını düzenleyen bir milletlerarası antlaşma olmadığını belirtmek gerekmektedir. Ancak zaman içerisinde zorunlu iç göçün ötesinde sığınmacı ve mülteci kapsamında ele alınacak sorunlar oluşabilecektir.¹⁴⁰ Ayrıca insan hakları hukukundaki gelişmeler bağlamında tamamen bir devletin içinde gerçekleşmiş olsa bile geniş ve yaygın çaptaki yerinden etmelere uluslararası hukuk kayıtsız kalmamakta; özellikle, içerik ve konumu tartışmalı da olsa, “koruma sorumluluğu” (responsibility to protect ya da kısaca R2P) tartışmaları bu alanda işletilmektedir. Öte yandan bu kişiler bakımından AIHS, azınlık haklarının korunmasına ilişkin antlaşmalar ve Medeni, Siyasi ve Kültürel Haklar Sözleşmesi gibi insan haklarının korunmasına ilişkin diğer antlaşmaların sağladığı koruma mekanizmalarından yararlanmak da mümkündür.

Yerinden edilmiş kişilere ilişkin uluslararası hukukun devreye girmesi 1980’li yılların sonunda ve 1990’ların başında uluslararası toplumun Afrika, Güneydoğu Asya ve Orta Amerika’daki uzun süreli yer değiştirmelere çözüm aramak zorunda kalması ile gündeme gelmiştir. 1992 yılında ülke içi yerinden edilmiş kişilerin sayısındaki artış ve bu kişilere koruma ve yardım sağlanmasının gerekli hale gelmesi İnsan Hakları Komisyonu’nun talebi üzerine BM Genel Sekreteri tarafından Ülke İçi Yerinden Edilmiş Kişiler Özel Temsilcisi atanmasını sağlamıştır¹⁴¹. İlk temsilci olan Francis Deng, çalışmalarını özellikle ülke içi yerinden edilmelerden etkilenen ülkeleri ziyaret etme, hem bölgesel hem de uluslararası seviyede çok daha etkili bir kurumsal çerçeve sağlamaya yönelik çalışmalar ve yerinden edilmiş kişilerin koruma ve yardıma yönelik ihtiyaçlarının karşılanması için normatif bir kapsam geliştirmeye yönelik çalışmalar olarak belirlemiştir¹⁴².

Bu çalışmalardan önemli bir ayağı, SARRED (International Conferance on the Right of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa), CPA

¹⁴⁰ Saraçlı, **a.g.e.**, s. 156-157.

¹⁴¹ Commission on Human Rights Res. 1992/73 UN Doc. E/CN.4/RES/1992/73.

¹⁴² Simon BAGSHAW, “Responding to the Challenge of Internal Forced Migration: The Guiding Principles on Internal Displacement”, **International Migration Law**, Ed. Ryszard Cholewinski, Richard Perruchoud, Euan MacDonald, International Organization for Migration, T.M.C Asser Press, 2007, ss. 189-203, s.190.

(Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees) and CIREFCA (İspanyolca Başlık Kısaltması The International Conference on Central American Refugees) müdahale programları oluşturmaktadır¹⁴³. Her bir olayda silahlı çatışmalar nedeniyle yerinden edilmiş ciddi sayıda insan insani, sosyal ve ekonomik anlamda zarara uğramıştır. Özellikle SARRED ve CIREFCA bakımından çatışmalardan etkilenen nüfus, sınırlararası değil kendi ülkeleri içerisinde yer değiştirmişlerdir. Bu konferanslarda ayrıca ülkesinde yerinden edilmiş kişilerin nasıl tanımlanacağı sorunu da ele alınmıştır. Mülteci ve sığınmacı kavramlarına göre çok daha yeni olan bu kavramın ilk tanımlaması 1989 tarihli CIREFCA–Orta Amerika’daki Mülteciler Üzerine Uluslararası Konferans’ta yapılmış ve ülkesinde yerinden edilmiş kişi; *“yaygın şiddet eylemleri, yoğun insan hakları ihlalleri, kamu düzenine ciddi anlamda zarar veren çatışmalar veya diğer durumlar sebebiyle yaşamlarını, güvenliklerini veya özgürlüklerini tehlikede hisseden ve bu yüzden evlerini veya geleneksel yaşam biçimlerini terk etmeye zorlanan fakat buldukları ülke sınırları içerisinde kalan insanlar”* olarak tanımlanmıştır¹⁴⁴.

Aynı konferansta gündeme gelen Güney ve Kuzey Amerika’daki Yerinden Edilmelere Dair Daimi İstişare (Permanent Consultation on Internal Displacement in the Americas- CPDIA) metninde ise, *“yaşamı, fiziksel bütünlüğü veya özgürlüğü savunmasız bırakılan veya ülke içi silahlı çatışma, ülke içi karışıklıklar veya gerilimler, geniş çaplı şiddet olayları, insan haklarının geniş çaplı ihlali veya kamu düzenine şiddetli şekilde zarar veren çeşitli durumlar gibi insan kaynaklı sebeplerin tehdidi nedeniyle doğal yaşam alanlarını veya geleneksel geçim kaynaklarını terk edip ülke içinde göç etmeye zorlanan tüm insanları”* içerecek şekilde tanımlama yapılmıştır¹⁴⁵.

¹⁴³ Alexander Betts, “Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indochinese CPA”, Working Paper No: 120, UNHCR, January 2006; Courtland Robinson, “The Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees 1989- 1997: Sharing the Burden and Passing the Buck”, 17(3) **Journal of Refugee Studies**, 2004, ss. 319-333. Gervais Appave, “Emerging Legal Issues in International Migration”, **Foundations of International Migration Law**, Ed. Brian Opeskin, Richard Perruchoud ve Jillyanne Redpath-Cross, Cambridge, 2012, ss. 390-418, s. 392.

¹⁴⁴ UN Economic and Social Council, “Comprehensive Study of the Representative of the Secretary General”, UN Doc. E/CN.4/1993/35, 21 January 1993, para. 39.

¹⁴⁵ UN Economic and Social Council, “Report of the Representative of the S-G on Internally Displaced Persons-Profiles in Displacement: Colombia”, UN Doc. E/CN. 4/1995/50/Add. 1, para. 12.

Bu gelişmelerin ardından Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu 1998 yılında yayınladığı, bağlayıcı nitelikte olmayan “*Ülke İçinde Yerinden Edilmeye İlişkin Yol Gösterici İlkeler*” (Guiding Principles on Internal Displacement) ile yerinden edilmiş kişileri tanımlamıştır. İlkelerin kapsam ve amacının belirlendiği Başlangıç bölümünün 2. maddesinde yerinden edilmiş kişiler; “*zorla ya da mecburen evlerinden veya mutad meskenlerinden silahlı çatışma, yaygın şiddet eylemleri, insan hakları ihlalleri veya doğal ya da insan kaynaklı felaketlerin sonucunda yahut bunların etkilerinden kaçınmak için, uluslararası düzeyde kabul görmüş hiçbir devlet sınırını geçmeksizin kaçan ya da bu yerleri terk eden kişiler ya da kişi gruplar*”¹⁴⁶olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlamaya göre yerinden edilmiş kişi tanımlaması için;

1. Zorla yerinden edilmiş olma,
2. Ülke sınırları içerisinde kalınması¹⁴⁷ şartlarının bulunması gerektiği kabul edilmiştir.

Öte yandan Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi (AKPM) de 2009 yılında yayınladığı Kararda¹⁴⁸ dünya çapında 30 milyondan fazla insanın çölleşme, kuraklık, yükselen deniz seviyeleri, endüstriyel kazalar, büyük altyapı projeleri ve ciddi iklim değişiklikleri nedeniyle yerinden edildiğini ifade etmektedir (para. 3). Kararda ayrıca devletlerin kötü yönetimi ile kaynakların kıtlığının birleşmesi nedeniyle oluşan kitlesel akımların istikrarsızlığa ve çatışmalara neden olduğu ifade edilmekte ve bu tür çatışmaların artan mülteci akınlarına ve iç nüfus hareketlerine yol açtığı, böylelikle, genel anlamda da küresel ölçekte siyasi istikrarın ve insan güvenliğinin azalmasına neden olabildiği ifade edilmektedir¹⁴⁹(para. 9). AKPM ayrıca 2003 yılında yayınladığı

¹⁴⁶UNHCR, “Guiding Principles on Internal Displacement”, 2001, <http://www.unhcr.org/43cefcff2.html>, (Erişim tarihi: 21.12.2015).

¹⁴⁷ Saraçlı, **a.g.e.**, s. 172.

¹⁴⁸ Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1655 (2009) Environmentally induced migration and displacement: a 21st-century challenge: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/GT-DEV-ENV_docs/eres1655.pdf, (Erişim tarihi: 21.12.2015).

¹⁴⁹ Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1655 (2009) Environmentally induced migration and displacement a 21st-century challenge: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/GT-DEV-ENV_docs/eres1655.pdf, (Erişim tarihi: 21.12.2015).

kararda da devletlerin kendi nüfuslarının ülke içi hareketlerinin kaydını tutmaması nedeniyle ülkesinde yerinden edilmiş kişilerin tam sayısının bilinmesinin mümkün olmadığını ifade etmektedir. Buna rağmen 2002 yılında Avrupa’da 3.2 ila 3.7 milyon arasında kişinin ülkesinde yerinden edildiği ve bu kişilerin bir milyona yakınının Türkiye’de olduğu ifade edilmektedir¹⁵⁰.

Günümüzde ülke içinde yerinden edilme olgusuna sebep olan en önemli nedenler;

- Kitlesele göçlere neden olan savaş, silahlı çatışma ve insan hakları ihlalleri,
- Devletlerin kendi vatandaşlarına karşı saldırıları, ülke içi transferler, zorunlu tahliyeler, zorunlu yeniden yerleştirme eylemleri ve zorunlu iade eylemleri,
- Doğal ve/ veya insan kaynaklı felaketler olarak belirtilmektedir¹⁵¹.

Sayılan bu hallerde kişiler kendi vatandaşlığında buldukları ülkenin ihmali yahut egemenlik yetkilerinin ortadan kalkması nedeniyle korumasından yararlanamadıkları için uluslararası camianın bu kişilere yardım etmesi gerekmektedir. 2004 yılında Hint okyanusundaki tsunami sonrası, 2005 yılında Güney Asya depremi sonrası, 2006 Somali ve 2007 Pakistan sel felaketi sonrası ve 2008 Myanmar kasırga felaketi sonrası BMMYK uluslararası camia adına faaliyetlerde bulunarak ülke içi yerinden edilmiş kişilere yardımda bulunmuştur. Bugün ülkesinde yerinden edilmiş kişiler bakımından “4R” olarak adlandırılan “Dönüş (Repatriation), Yeniden Yapılanma (Reconstruction), Yeniden Entegrasyon (Reintegration) ve Rehabilitasyon” (Rehabilitation)¹⁵² şeklinde çözümler önerilmektedir.

Bugün yaşanan Suriye krizinde ise; BM verilerine göre 7,5 milyondan fazla kişinin ülke içinde yerinden edildiği rapor edilmektedir. Bunların yarısından çoğu

¹⁵⁰ Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1631 (2003), Internal Displacement in Europe: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17163&lang=en>, (Erişim tarihi: 21.12.2015).

¹⁵¹ Sultan ÖZTÜRK, **Internally Displaced Persons: International Protection and Assitance**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Faculty of Economic, Administrative and Social Sciences of Bilkent University, Ankara, 1997, s. 13.

¹⁵² Deniz Yüksek, “Dünyada Yerinden Edilme Olgusuna İlişkin Politika ve Uygulamalara Eleştirel Bir Bakış”, **Zorunlu Göç ile Yüzleşmek: Türkiye’de Yerinden Edilme Sonrası Vatandaşlığın İnşası** içinde, Ed. Dilek Kurban, Deniz Yüksek, Ayşe Betül Çelik, Turgay Ünal ve A. Tamer Aker, İstanbul, TESEV Yayınları, 2006, ss. 35-42, s. 42.

çocuktur. 4,6 milyon Suriyeli de kuşatma altında yaşamakta ve acilen insani yardıma ihtiyaç duymaktadır¹⁵³.

Dünyanın daha başka pekçok yerinde de –Afrika Büyük Göller Bölgesi, Orta Doğu gibi- yerinden edilmiş kişi grupları bulunmaktadır. Bu kişilerin bir kısmı da hiç şüphesiz zulme maruz kalmış kişilerdir. Bu nedenle bu kişileri *quasi-refugees* yani esasen mülteciliğin her türlü şartını taşıyor olmalarına rağmen uluslararası sınırları geçemeyen kişiler olarak tanımlama yönünde bir görüş bulunmaktadır¹⁵⁴. Bu noktada 1951 Cenevre Sözleşme'sine göre daha geniş bir koruma kapsamı sağlayan *Afrika'da Yaşanan Mülteci Sorunlarının Belirli Yönlerine İlişkin Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi* uyarınca ülke içinde yerinden edilmiş kişilerin mülteci olarak tanınması mümkün olacaktır¹⁵⁵.

¹⁵³ “Syrian Arab Republic”, OCHA, <http://syria.unocha.org> (Erişim tarihi: 20.06.2016).

¹⁵⁴ Catherine Phuong, **The International Protection of Internally Displaced Persons**, Cambridge University Press, 2004.

¹⁵⁵ Appave, **a.g.e.**, s. 393.

III. GEÇİCİ KORUMA (TEMPORARY PROTECTION)

A. GENEL BİLGİLER

Mülteci Hukukunda yeni bir kavram olarak tanımlanabilecek “geçici koruma” (temporary protection) kavramı öngörülemeyen ve ivedi nitelikteki bir durum sebebiyle baş gösteren acil akınlar sonucunda göç etmek zorunda kalan kişilerin korunmasını sağlamak üzere geliştirilmiş bir statüyü ifade etmektedir. Başka bir deyişle, ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ülkesine geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak gelen yabancılara sağlanan bir koruma türü olarak ifade edilebilir¹⁵⁶. Geçici korumanın amacı bu kişilerin acilen güvenli bir ortama yerleştirilmelerini sağlamak ve başta geri gönderilmeme ilkesi olmak üzere temel insan haklarını güvence altına almaktır.

1. Geçici Mülteci (Temporary Refugee) Kavramı

Geçici koruma kavramı ile benzer olarak kullanılan bir başka kavram “geçici mülteci” kavramıdır. Kitlesel akın halinde, “geçici mülteci” kavramı, hem bir bağlantı noktası hem de bir ayırım çizgisi olarak “*non-refoulement ilkesi*” ile devletlerin takdir yetkisinde bulunan kalıcı çözüm niteliğindeki “sığınma sağlamanın” arasında durmakta olan bir kavramdır¹⁵⁷. Bu noktada kullanılan bir başka kavram da “*de facto mültecilik*” (de facto refugee) kavramıdır. Yaygın şiddet yahut iç savaş nedeniyle ülkelerinden ayrılmak zorunda kalmış kimseler 1951 Cenevre Sözleşmesi anlamında mülteci sayılmamakta ancak “de facto mülteci” olarak kabul edilmektedir¹⁵⁸.

Kitlesel akın halinde gelen ani akınlara yönelik pratik bir çözüm olan geçici koruma esasen tarihi bir geçmişe sahiptir. *Perliss* ve *Hartman*, 1986 tarihli makalelerinde o zaman kullanılan tabiriyle “geçici mülteci” kavramının silahlı iç çatışmalardan kaçan kitlelere korunma sağlayan uluslararası örf ve adet kuralının tipik bir örneği olduğunu

¹⁵⁶ YUKK, mad. 91 ve 22.10.2014 tarih ve 29153 sayılı RG’de yayımlanarak yürürlüğe giren 13.10.2014 tarih ve 2014/6883 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği.

¹⁵⁷ Goodwin- Gill, McAdam, a.g.e., s. 289-290.

¹⁵⁸ Pirkko Kourla, **Broadening the Edges, Refugee Definition and International Protection Revisited**, Martinus Nijhoff, 1997, s. 157- 158.

ifade etmişlerdir¹⁵⁹. Sonraları, kısa süreli koruma haline ilişkin atıflarda “geçici sığınma” (temporary asylum) ifadesi kullanılmıştır. 1979 BMMYK İcra Komitesi’nin 13. Oturumunda gerçekleşen uzun tartışmalar sonucunda olağan sığınma sistemini çağrıştırdığı gerekçesiyle “sığınma” (asylum) kelimesinin çıkarılmasına karar verilmiştir. Geçici kavramına korumanın eklenmesi ise çok daha yeni tarihtir¹⁶⁰. *Perliss ve Hartman* ilk geçici mülteci uygulamasının 1936 İspanya İç Savaşı’ndan kaçan kişilere Fransa ve İngiltere’nin çatışma süresince güvenli sığınak (safe haven) sağlaması olduğunu ifade etmektedirler¹⁶¹. Daha sonraki yıllarda Macaristan’da gerçekleşen Ekim Devrimi’nden kaçan ikiyüzbin kişiye Avusturya ve Yugoslavya tarafından sağlanan geçici sığınma da tarihi bir başka örnektir. Bu sığınma yaklaşık 9 ay boyunca sağlanmış ve bu sırada söz konusu kişilerin bir kısmı diğer Batı Avrupa devletlerine, Kuzey Amerika’ya veya Avusturya’ya yerleşmiş, bir kısmı da geri dönmüştür. Ayrıca 1956 ve 1968 yıllarında Avusturya, Sovyetler’in Çekoslovakya’yı işgal etmesi sonrası benzer bir geçici sığınma sağlamıştır¹⁶². Bundan sonraki örnekler ise çoğunlukla Afrika ve Asya’da meydana gelmiştir. Güney-Doğu Asya ülkeleri, Vietnamlı kişilerin botlarla sığınmaları vakasında (Vietnamese Boat People) bu kişileri üçüncü ülkelere yeniden yerleştirilmelerine kadar şartlı olarak kabul ettikleri zaman bu kavramı kullanmışlar; öte yandan Pakistan da ülkesinde bulunan Afgan mültecilerin sadece geçici koruma altında bulduklarını ve ülkelerindeki şartlar düzeline geri dönmelerinin beklendiğini sıklıkla ifade etmiştir¹⁶³.

Avrupa’da Sözleşme kriterlerini karşılamayan kitlesel göçlerle baş edebilmek için insani temelli *de facto* statü sağlayan mekanizmalar –“güvenli sığınak (safe haven)”- 70li yılların sonlarına doğru geliştirilmiştir. İlk etapta bu mekanizmalar Avrupa içi durumlar için düşünülmüş olsa da zaman içerisinde başka bölgelerden gelen kişiler tarafından daha çok kullanılmaya başlanmıştır. Özellikle 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin

¹⁵⁹ Deborah Perliss, Joan. F. Hartman, “Temporary Refugee: Emergence of a Customary Norm”, 26 **Virginia International Law Review**, 1986, s. 580.

¹⁶⁰ Donatella Luca, “Questioning Temporary Protection”, **International Journal of Refugee Law**, Vol. 6, No.4, 1994, s. 535.

¹⁶¹ Perliss/Hartman, **a.g.e.**, s. 559.

¹⁶² Joanne Van Selm-Thorburn, **Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis**, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, ss. 198-200.

¹⁶³ UNHCR, “Concept of Temporary Protection”, **The State of the World’s Refugees- In Search of Solutions**, Oxford University Press, Oxford, 1995, ss. 85-90, **International Refugee Law- A Reader**, Ed. B. S. CHIMNI, Sage Publications, 2000, ss. 141- 146, s. 141.

yürürlüğe girmesinden itibaren başlayan insancıl temele dayalı nedenlerle sığınma sağlamak, 1990'lı yıllarda yeni bir perspektif kazanmıştır. İlk örnekleri 1970'lerin ortalarında Asya'da uygulanan bu yöntem ile iç savaş ve benzeri büyük çaplı şiddet sonucu yerinden edilen kişilere kalıcı çözümler bulununcaya kadar koruma sağlanması hedeflenmiştir¹⁶⁴.

1980'li yılların başlarında Güney ve Güney Doğu Asya'da görülen mülteci krizlerine çözüm bulmak amacıyla yapılan çalışmalarda emredici bir norm olan *non-refoulement* ilkesi ile devletlerin takdir hakkı kapsamında olan sığınma sağlama arasındaki boşluk “geçici mülteci” (temporary refugee) kavramı ile doldurulmaya çalışılmıştır¹⁶⁵. Terimin kavramsal olarak ilk kullanılması ise yukarıda sözü edilen “Vietnamlı Bot İnsanları Krizi” (Vietnamese Boat People) sırasında yaşanmıştır. BMMYK İcra Komitesi 15 Nolu Sonuç Kararında Komite, “Bot İnsanları”nın kabulüne ilişkin endişelerini dile getirmiş, 19 ve 22 nolu Kararlarında ise insani temellere dayalı bir ilke olan *non-refoulement* ilkesinin tüm kitlesel akın hallerinde titizlikle uygulanması gerektiğini belirtmiş, geçici mülteci (temporary refugee) kavramının özel niteliğini vurgulayarak bu kavramın tanımlanmasına ve daha detaylı incelenmesine ihtiyaç olduğunu ifade etmiştir¹⁶⁶. Bir yıl sonra alınan 19 Nolu Kararda ise “geçici mülteci” kavramının çerçevesi oluşturulmuştur. Kararda, bu kişilerin *non-refoulement* ilkesinden faydalanmaları ve ayrıca minimum temel insani gereksinimlerinin de karşılanması gerektiği ifade edilmiştir. Bunlara ek olarak; geçici mültecilik kavramının niteliği, işlevi ve içerdiği özelliklerin uzmanlar tarafından çalışılması gerektiği de kararın dikkat çektiği bir başka husustur¹⁶⁷.

1981 yılında alınan 22 numaralı kararda¹⁶⁸ ise; önceki kararlarda belirtilen hususlar tekrarlandıktan sonra; kalıcı bir çözüm bekleyen kişilere geçici koruma sağlanması gerektiği ifade edilmektedir. Kişilerin yararlanması gereken temel haklar da bu

¹⁶⁴ 1956 yılındaki Macaristan ya da 1968 Çek yer değiştirmeleri ilk örnekler olmasına rağmen Güneydoğu Asya'da meydana gelen sürgün, geçici mülteci kavramının doğmasında ciddi bir öneme sahiptir. EXCOM 15, XXX, 1979.

¹⁶⁵ Donatella Luca, “Questioning Temporary Protection”, **International Journal of Refugee Law**, Vol. 6, No.4, 1994, ss. 535-61, s. 535.

¹⁶⁶ UNHCR EXCOM, Conclusion No. 15 (XXX) Refugees without an Asylum Country (1979).

¹⁶⁷ UNHCR EXCOM, Conclusion 19 (XXXI) Temporary Refugee, 31. Oturum, 1980.

¹⁶⁸ UNHCR Executive Committee Conclusion 22 (XXXII), 1981.

metinde şu şekilde sayılmaktadır: 1. ülkeye yasa dışı giriş yaptıklarından dolayı cezalandırılmama, 2. uluslararası alanda tanınan temel medeni haklardan yararlanma, 3. yiyecek, barınma temel bakım ve sağlık hizmetleri gibi temel ihtiyaçlarının karşılanması, 4. yaşadıkları trajik durumun gerektirdiği özel anlayış ve sempatinin gerektirdiği şekilde muamele edilmeleri ve zalimane, insanlık dışı muamelelerden korunma, 5. ayrımcılığa uğramama, 6. mahkemelere erişim sağlanması, 7. sığınmacıların kalacakları yerlerin kabul devletleri tarafından güvenli olacakları şekilde seçilmesi, 8. aile birleşimlerine saygı gösterilmesi, 9. yakınlarını bulma konusunda yardım edilmesi, 10. küçüklerin korunması için tedbirler alınması, 11. mektup alma ve gönderme imkanı sağlanması, 12. arkadaş ve yakınlarından maddi yardım almalarına imkan sağlanması, 13. doğum, ölüm ve evlilik gibi bilgilerin kayıt altına alınması, 14. kalıcı bir çözüme yönelik imkanlara başvurmalarına olanak sağlanması, 15. kalıcı çözüm sağlayan yerlere malvarlıklarını götürmelerine imkan sağlanması, 16. gönüllü geri dönüş imkanı sağlanması¹⁶⁹.

22 numaralı Sonuç metni hukuki niteliği gereği bağlayıcılık içermese de bazı hükümleri bakımından örf ve adet hukuku oluşturduğu yönünde doktrinde görüşler bulunmaktadır¹⁷⁰. Öte yandan bu metnin esasen Güney Doğu Asya'da uygulanacağını düşünüldüğü ve pek çok ülkenin ilgili şartların kendi ülkelerinde uygulanacağını bilselerdi metin üzerinde mutabık kalmayacakları, bu bakımdan metnin örf ve adet kuralı oluşturacak şekilde konsensusu sağlamadığı yönünde başka bir görüş de bulunmaktadır¹⁷¹. Bu tartışmalar bir tarafa bırakılacak olursa, BMMYK 22 numaralı EXCOM kararı ile geliştirdiği “geçici koruma”, mülteci olmamakla beraber korunma ihtiyacı olan insanların uluslararası korunması ihtiyacının karşılanması için pragmatik bir araç olarak kullanılmıştır¹⁷².

¹⁶⁹ UNHCR Executive Committee Conclusion 22 (XXXII), 1981.

¹⁷⁰ Guy Goodwin- Gill, McAdam, *a.g.e.*, s. 97-100. Morten Kjaerum, Temporary Protection in Europe in the 1990s, **6 International Journal of Refugee Law**, ss. 444- 456, s. 445.

¹⁷¹ François Crépeau, Leanne Holland, “Temporary Protection, Continuing Insecurity: A Regime Replacing Convention Protection of Refugees in Violation of International Law”, **12 Canadian Journal of Law & Society**, 1997, ss. 237-261, s. 244.

¹⁷² UNHCR, Executive Committee, Note on International Protection, A/AC.96/830, 7 Eylül 1994, para. 45.

Bu gelişmeler sonrasında geçici korumanın kavramsallaşma aşaması ise 1990'lı yıllarda gerçekleşmiştir. 1992 yılında BMMYK, “Eski Yugoslavya’dan kaçan ve uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilere geçici temelde bir korumanın sağlanması gerekir” demekte iken¹⁷³, Kosova krizinin ardından kavram bu kez “geçici koruma” olarak Avrupa’nın gündemine gelmiştir¹⁷⁴.

1991’de eski Yugoslavya’da ortaya çıkan iç savaş sonrasında Hırvatistan ve Slovenya’nın da bağımsızlıklarını ilan etmesinin akabinde II. Dünya Savaşı’ndan sonra Avrupa’da yaşanan en büyük kitlesel akın baş göstermiştir. Hemen ardından 1992 yılında Bosna-Hersek’in bağımsızlığını ilan etmesiyle Doğu Bosna’daki Boşnak ve Hırvat nüfusun % 95’i yaşadığı yerleri terk etmek zorunda kalmıştır. 1992 yılı Haziran ayı sonu verilerine göre bir milyon insan evlerinden kaçmıştır¹⁷⁵. Avrupa’da yaşanan Kosova kriziyle eş zamanlı olarak I. Körfez Savaşı nedeniyle Türkiye’ye Kuzey Irak’tan gelen sığınmacı akını da, kitlesel sığınma kapsamında değerlendirilmiş ve geçici koruma konusunu gündeme getirmiştir. Nispeten yeni bir uygulama olan geçici korumanın kuralları, şartları ve sınırları evrensel kurallarla belirlenmediği için, kitlesel akına maruz kalan ülkeler kendi şartlarında ve kendi yorumlarıyla bu statüyü belirlemekte ve bu statünün sığınmacılara sağladığı haklar yahut ilgili ülkeye fiilen de olsa yüklediği sorumluluklar, iç ve dış etmenlere bağlı olarak yerine getirilmektedir¹⁷⁶. Bu bağlamda geçici koruma sığınmacıların korunması için tamamlayıcı bir imkan olarak kullanılmıştır¹⁷⁷.

Konuyu kavramsal olarak inceleyen bazı yazarlar; 1993 yılında BMMYK’nın Eski Yugoslavya’daki krize ilişkin olarak geçici korumayı dile getirmesinden itibaren geçici koruma üzerine pek çok bilimsel eser yazılmasına rağmen, doktrinde korumanın nasıl olup da geçici olabileceği üzerine hiçbir tartışma yapılmamasını ve bu konuya ilişkin daha eski bir uygulama olan geçici mülteci kavramına da pek yer verilmemesini

¹⁷³ UNHCR, Background Note, “Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the Former Yugoslavia”, Informal Meeting on Temporary Protection, Cenevre, 21 Ocak 1993.

¹⁷⁴ Karoline Kerber, “Temporary Protection in the European Union: A Chronology”, **Georgetown Immigration Law Journal**, 14/1, (1999), ss. 35-50, s. 38, (Buradan itibaren **Chronology**).

¹⁷⁵ Mehmet Özcan, **Avrupa Birliği Sığınma Hukuku-Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı**, Ankara, USAK Yayınları, 2005, s. 102.

¹⁷⁶ Joan Fitzpatrick, “Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime”, 94 **American Journal of International Law (AJIL)**, 2000, ss. 279-306, s. 281 ve Çiçekli, **a.g.e.**, s. 118.

¹⁷⁷ UNHCR, Guidelines on Temporary Protection, 2014, para. 3.

eleştirmişlerdir¹⁷⁸. Bu noktada geçici mülteci kavramının zaman içerisinde geçici korumaya mı dönüştüğü, yoksa bu iki kavramın birbirlerinin yerine mi kullanıldığı gibi sorular akla gelmektedir. Öte yandan *Luca* mülteci olan kişinin kendi ülkesinden koruma sağlayamadığı ve ülke sınırlardan çıktığı anda başlayan ve zulüm devam ettiği sürece de devam eden korunma ihtiyacı karşısında korumanın geçici olarak tanımlanmasının çelişki oluşturduğunu ifade etmekte; geçici mültecilik kavramının amacının esasen *non-refoulement* ile sığınma sağlamaya ilişkin devletlerin takdir hakkı arasında, özellikle 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamına girmeyen kimseler ya da kitlesel akın halinde olduğu gibi bireysel belirleme işlemlerinin yapılamayacağı durumlar bakımından bir esneklik sağlamak olduğunu belirtmektedir. Dolayısıyla yazara göre, *geçicilik* askıda olan bir kalıcı çözümü ifade etmektedir¹⁷⁹. Bu çözüm yeniden yerleştirme veya geri gönderme olabilir ancak koruma ile bağlantılı değildir. Bu çerçeveden bakıldığında geçici olan koruma değil; sağlanan statü ve buna bağlı olarak sağlanacak sığınma sisteminden farklı nitelikteki haklardır¹⁸⁰.

2. Kavramsal Çerçeve

Yaygın şiddet, iç savaş veya kamu düzenini ciddi olarak bozan durumlardan kaçan kişilere sağlanacak korumaya ilişkin olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu haller bilinçli olarak Sözleşme'nin koruma kapsamı dışında bırakılmıştır. Doktrinde bu tercihin 3 sebebi olduğu ifade edilmektedir. Buna göre; iç savaş yahut yaygın şiddet halinde devletler tarafından gerçekleştirilen eylemler hukukun uygulanması ve ülkesel bütünlüğün korunması amacıyla yapıldığı için “zulüm” olarak değerlendirilemezler. Ayrıca bu eylemler 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin aradığı şekliyle ırk, din, etnik köken veya siyasi görüş temelinde de gerçekleşmemektedir. İkinci olarak; yaygın şiddet veya iç savaştan kaçan kişiler 1951 Sözleşmesi'nin aradığı şekliyle bireysel olarak zulme uğramış değillerdir. Bu kişiler menşe ülkelerindeki genel durumun mağduru olmuşlardır¹⁸¹. Üçüncü olarak da 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin dar ve katı yorumlanmasıyla *non-refoulement*

¹⁷⁸ Luca, **a.g.e.**, s. 536.

¹⁷⁹ **a.e.**, s. 536.

¹⁸⁰ 1981 tarihli BMMYK İcra Komitesi'nin 22 (XXXII) sayılı Sonuç Kararı geçici mülteci olarak kabul edilen kişilere sağlanacak standartlara ilişkin temeli sağlamaktadır.

¹⁸¹ Goodwin- Gill & McAdam, **a.g.e.**, s.126- 127.

ilkesinin iç savaş ve genel şiddetten kaçan kişileri kapsamadığı iddia edilmektedir¹⁸². Öte yandan 1951 Cenevre Sözleşmesi yahut 1967 Protokolü bağlamında mülteci sayılmayan bu kişiler Afrika Mülteci Sözleşmesi'nde yahut Cartagena Bildirisi'nde yer alan daha geniş mülteci tanımı kapsamındadırlar. Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi'nin 1/2. maddesi; dış şiddet, işgal, yabancıların istilasası veya kamu düzenini ciddi biçimde etkileyen olaylar sebebiyle ülkelerinden ayrılmak zorunda bırakılan kişileri de mülteci kapsamında kabul ederken, Cartagena Bildirisi genel şiddet, yabancı saldırısı, iç çatışmalar, insan hakları ihlali gibi durumlardan kaçan kişileri mülteci olarak kabul etmektedir (mad. 3).

1951 Cenevre Sözleşmesi her ne kadar geçici korumayı düzenlememiş olsa da iç çatışmalardan kitlesel olarak kaçan kişilere pek çok ülke geçici koruma sağlamaktadır. Ancak bu statünün nasıl uygulanacağı konusunda yeknesak bir uygulama söz konusu değildir. Bu noktada iç savaş mağduru mültecilere sağlanacak geçici korumanın uluslararası hukukta nasıl bir temele oturtulacağı sorusu akla gelmektedir. Bu soruya verilen ilk yanıt uluslararası insan hakları hukuku bağlamında seyahat hakkı, barınma hakkı ve eğitim hakkı gibi haklar ile bu hususu ele almak yönünde olmuştur. Ancak başvurunun dahi kabul edilmediği hallerde bu durum anlamsız olacaktır. Özellikle kitlesel akın hallerinde başvuru imkânının sağlanmasının ilgili devlet bakımından hukuki bir yükümlülük olarak tanınması zaten ilk aşamayı teşkil etmektedir.

Soruya verilen ikinci yanıtta ise, devletlerin tarihsel anlamda kitlesel akınlara geçici koruma sağlamak şeklinde karşılık veriyor olmalarının uluslararası örf ve adet kuralı oluşturduğu ve bunun da bağlayıcı olduğu ifade edilmektedir. BMMYK, İcra Komitesi Kararlarında kitlesel akın halinde gelen kişilere uygulanacak standartları belirlerken geri- gönderilmeme ilkesi de sayılmaktadır¹⁸³. Kitlesel akına yol açan durum devam ettiği sürece kişileri geri dönmeye zorlamamak da bu ilkenin kapsamındadır ve

¹⁸² Davor Sopf, "Temporary Protection in Europe After 1990: The "Right to Remain" of Genuine Convention Refugees", *Journal of Law and Policy*, Vol. 6, 2001, ss. 109- 156, s. 123- 124.

¹⁸³ Report of the UNHCR, G.A. Res. 36/125, U.N. GAOR, 36th Sess. Agenda Item 83, para. 5 (a), U.N. Doc. A/RES/36/125 (1981).

BMMYK'ya göre bu nitelikteki İcra Komitesi kararları örf ve adet hukuku oluşturmaktadır¹⁸⁴.

Bu bakış açısı ışığında, olağan sığınma hukukunu geçici korumadan ayırmanın bu noktada aranan cevabı verebileceği; sığınma belirleme prosedürünün hemen kitlenin ülkeye varış noktasında yapılmasının oluşturacağı yük göz önüne alınarak, bu sürecin ertelenebileceği; kişilere geçici koruma sağlandıktan sonra bu prosedürün gerçekleşebileceği fikri ortaya atılmıştır. Buna karşılık; özellikle karma girişlerin olduğu süreçlerde bireysel belirlemenin ertelenmesinin hem Sözleşme mültecileri, hem de kabul eden devlet bakımından ciddi sonuçlar doğuracağı karşı argümanı da ileri sürülmüştür. Buna göre bir karar verici (sığınma memuru vb.) tarafından yürütülecek basit ve etkili bir belirleme süreci sığınma için uygun Sözleşme mültecilerini, geçici koruma için uygun iç savaş mültecilerini ve geri gönderilecek olan ekonomik amaçlı mültecileri ayırt etmekte de yardımcı olabilecektir. Bu da esasen koruma ihtiyacı olmayan kişilere de net bir mesaj olması yanında, geçici korumanın Sözleşme'yi ikame eden değil, tamamlayan bir sistem olduğunu da göstermektedir.

Devletler her ne kadar bu geniş tanımlamalarla hukuken bağlı sayılmasalar da yaygın şiddetten kaçan bu kişilerin geldikleri ülkedeki durum düzelinceye kadar ülkelerinde kalmalarına izin verebilirler. Bu hallerde ilgili kişilerin işkence, insanlık dışı ve zalimane muamele ya da cezaya çarptırılması riski olan ülkelere geri gönderilmesi yasağı uygulanabilmekte ve bazı devletler ulusal hukuklarına göre insancıl nedenlerle özel ve ikincil statüler tanımaktadırlar¹⁸⁵. Bazı devletler ise statüyü idari takdir yetkisine bağlı olarak vermektedirler¹⁸⁶. Tanınan bu statü kişisel mülteci statüsü belirleme usulüne göre sağlanmakta ve tamamlayıcı koruma (complementary protection) olarak adlandırılmaktadır. Eğer ilgili koruma bireysel statü belirlemesi

¹⁸⁴ Dennis McNamara, **Remarks at the Workshop on Temporary Protection: Comparative Policies and Practices**, Institute for the Study of the International Migration (5-6 Mart 1999).

¹⁸⁵ Avustralya'nın ülkesine sığınan kişilere verdiği "İnsani Nedenlerle Geçici Vize" (Temporary (Humanitarian Concern) Visa (Subclass 786) ve "İnsani Nedenlerle Kalış Vizesi" (Humanitarian Stay Visa (Subclass 449) bu koruma türüne örnek olarak gösterilebilir.

¹⁸⁶ Amerika Birleşik Devletleri örneği için Bkz.: s. 214 vd.

yapılmasının imkansız olduğu durumlarda ve grup bazlı kitlesel akın halinde yapılıyorsa, bu halde de geçici koruma (temporary protection) söz konusu olacaktır¹⁸⁷.

Özellikle 1990'lı yıllarda başgösteren beklenmedik kitlesel akınlar, AB ülkeleri içerisinde sığınma stratejisinin gözden geçirilmesine neden olmuştur. Bugüne kadarki dönemde genellikle bireysel başvuru ile gelen ve kendilerine mülteci statüsü tanınmış olan kişilerin, sığındıkları ülkede herhangi bir süre sınırlaması olmaksızın kalabilecekleri kabul edilmekte iken, 1990'lı yıllar ve sonraki dönemde görülen ve kitlesel nitelik arz eden akınlar karşısında Avrupa ülkeleri, yeni bir strateji oluşturmuşlardır. Başlarda kitlesel bir göçün yarattığı değişimin nasıl çözümleneceği hususunda ne AB, ne de birel olarak üye devletler herhangi bir adım atmak istememişlerdir. Üye devletlerin BMMYK'ye yaptıkları başvuru sonrası Komiserlik; *"Güvende olmak ve diğer ülkelere sığınmak için hareket etmekten başka hiçbir seçeneği olmayan bir kitle ile karşı karşıyayız. Bu noktada bölgede yahut bölge dışında bütün devletlerin sığınma arayanlara yönelik sorumlulukları gereği Eski Yugoslavya'dan kaçan ve korunmaya muhtaç bu kişilere geçici koruma sağlaması gerekmektedir. Mevcut çatışma öyle bir nitelik arz etmektedir ki geçici korumanın esnek sistemi gerekli karşılığı verebilecek ve geri dönüşü en arzu edilir sonuç olarak teşvik edebilecektir. Öte yandan hangi yük paylaşımı sistemi seçilirse seçilsin, bunun sığınma arama hakkını kısıtlamaması gerekmektedir"*¹⁸⁸ demek suretiyle kitlelerin üye devletlerce kabulünü ve korunmasını tavsiye etmişse de bunun genel bir uygulama haline geldiğini söylemek mümkün değildir. Öte yandan Yugoslavya'dan kaçan insanlara geçici bir koruma sağlanması ve menşe ülkelerindeki savaş sona erdikten sonra da ülkelerine geri gönderilmeleri şeklinde bir sığınma anlayışının genel anlamda benimsendiği söylenebilir. Başlangıçta bazı Avrupa devletleri tarafından çatışmalardan kaçan insanları korumak için uygulanan bu yöntem, yaygın çatışma ve insan hakları ihlalleri yaşanan bölgelerden kaçan tüm insanlara –bireysel statü belirlenmesi olmaksızın– koruma verilmesini öngörmektedir. Geçici korumaya ilişkin net düzenlemeler, esasen uluslararası metinlerden çok Avrupa Birliği uygulamasına

¹⁸⁷ UNHCR, An Introduction, 2005, s. 111.

¹⁸⁸ UNHCR, Statement of the United Nations High Commissioner for Refugees to the International Meeting Humanitarian Aid for Victims of the Conflict in the Former Yugoslavia, Cenevre, 29 Temmuz 1992.

dayanmaktadır. Geçici koruma statüsü ile silahlı çatışma, yaygın şiddet ya da sistematik veya yaygın insan hakları ihlalleri nedeniyle kitlesel olarak ülkelerinden kaçan kişilere, geçici koruma kapsamında istisnai nitelikte olağanüstü hal koşullarında ve sınırlı bir süre için çözüm bulunmuş olmaktadır¹⁸⁹. Böylece Avrupa Birliği özelinde geçici koruma 3 amaca hizmet etmemiş olmaktadır: (1) Prima facie topluluk bazında sığınma değerlendirme yapılması suretiyle idari ve ekonomik kaynaklardan tasarruf edilmektedir. (2) Siyasi olarak menşe ülkedeki durum düzeldiği zaman söz konusu olan ikamet izninin iptali veya yenilenmemesi söz konusu olmayacağı için kişilerin geri gönderilmesi daha kolay olmaktadır. (3) Ayrıca geçici koruma kamuoyuna yönelik olarak durumun geçici bir koruma olduğunu bir göç olmadığı imajını da yansıtmaktadır¹⁹⁰.

Geçici koruma statüsünün belli hallerde sağlanan tamamlayıcı korumadan farklı olduğunun bu noktada ifade edilmesi gerekmektedir. Tamamlayıcı koruma, bireysel koruma ihtiyaçları kabul edildikten ve bu ihtiyaçların nitelikleri belirlendikten sonra verilen hukuksal bir statüdür. Tamamlayıcı koruma önlemleri bireylerin uluslararası korumaya ihtiyaç duyup duymadıklarının kişi bazında ve özel olarak değerlendirilmesi sonucu sağlanan bir koruma türüdür. Öte yandan geçici koruma ise, menşe ülkedeki koşullar nedeniyle meydana gelen uluslararası koruma ihtiyacının bireysel olarak değil, grup bazında incelenmesini esas almaktadır. Zira durum gereği kişi bazında inceleme yapmak zaten mümkün değildir. Bu anlamda bu iki kavramın farklılaştığının dikkate alınması gerekmektedir. Geçici korumanın uluslararası hukukun yerleşik bir parçası değil, Eski Yugoslavya’da yaşanan kriz gibi özel durumlar için geliştirilmiş özel bir siyasi enstrüman olduğu göz önüne alınmalıdır¹⁹¹.

3. Geçici Korumanın Kapsamı

Mülteci tanımındaki bölgesel farklılıklar geçici koruma statüsünün nasıl anlaşıldığına da yansımaktadır. Batılı devletler genellikle 1951 Cenevre Sözleşmesi’ndeki “zulüm” kavramı bağlamında mülteci tanımlaması yaparken, Afrika

¹⁸⁹ Goodwin-Gill&McAdam, **a.g.e.**, s. 340.

¹⁹⁰ Kjaerum, **a.g.e.**, s. 450.

¹⁹¹ Walter Kalin, **Towards a Concept of Temporary Protection, Towards a Concept of Temporary Protection**, Study Commissioned by UNHCR, Bern, 12 Kasım 1996, s. 19.

Birliği Örgütü (ABÖ) ve Latin Amerika ülkeleri (Cartagena Deklarasyonu bağlamında) mülteci tanımlamasını daha geniş yorumlayarak; iç savaş ve bu nitelikte kamusal karmaşalardan kaçan kişileri de mülteci olarak kabul etmektedirler¹⁹². Bu yaklaşım farklılığı kime koruma sağlanacağını ve nasıl sağlanacağını da etkilemektedir. Özellikle Batı devletleri iç savaş mültecilerine hukuki bir altyapıya bağlı koruma sağlamamakta, bu zorunlu göçe çözüm üretme konusunda devletlere takdir hakkı bırakmaktadırlar. Bu iki farklı bakış açısı ile geçici koruma statüsünün 2 kategoriye düzenlemekte olduğu söylenebilir:

- 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında mülteciler
- Çatışma veya hayati tehlike taşıyan başka olaylar nedeniyle yerinden edilmiş kişiler

Esasen bu kişilere nasıl bir statü verileceği hususu kabul devletinin inisiyatifinde olan bir konudur. Çoğu zaman bu statünün hukuki bir statü olması da gerekmez. Örneğin, bir kabul ülkesinin bu kişilerin halihazırda ülkelerine dönemeyecek durumda olduklarını *de facto* kabul etmesi de bir nevi koruma sağlamak olarak algılanabilir.

Öte yandan bazı hallerde geçici koruma, kitlesel bir akınla karşılaşan devlete bu akınla nasıl baş edeceğine karar vermek için bir nefes alma imkanı da sunmaktadır. Birkaç aydan birkaç yıla kadar değişebilecek belli bir süre sonunda ise, devletin bu kişilere ilişkin olarak sığınma hakkı tanıma yahut ülkelerine geri gönderme gibi daha kalıcı bir çözüm bulmaları beklenmektedir. Başka bir deyişle geçici koruma, sığınmacı olarak ilgili ülkede kalmaya uygun olmayan kişilere kalma izni tanıyan bir tamamlayıcı ögedir¹⁹³.

4. Geçici Korumanın Unsurları

Geçici korumanın unsurları ve nasıl uygulanacağına ilişkin temel metinleri AB Geçici Koruma Yönergesi ve BMMYK'nin 2014 tarihli Geçici Korumaya İlişkin

¹⁹² Afrika'da Yaşanan Mülteci Sorunlarının Belirli Yönlerine İlişkin Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi (Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa) Afrika Birliği Örgütü tarafından 27 Haziran 1981 tarihinde kabul edilmiş, 21 Ekim 1986 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

¹⁹³ Nadia Yakoob, "Report on the Workshop on Temporary Protection: Comparative Policies and Practices", *Georgetown Immigration Law Journal*, Sayı: 13, 1998-99, ss. 617-633, s. 618.

Rehber Kurallar'ı¹⁹⁴ oluşturmaktadır. Geçici Koruma Yönergesi ilerleyen bölümlerde detaylı olarak ele alınacaktır. BMMYK'nin rehber kurallarına bakıldığında ise; öncelikle geçici korumanın nasıl anlaşılması gerektiğine ilişkin ortak temellerin belirlenmiş olduğu (para. 8), hangi hallerde geçici korumanın uygulanabileceğinin sayıldığı (para. 9-11), geçici korumadan yararlanacak olanların ülkeye giriş ve kabul şartlarının hükme bağlandığı (para. 12-15) ve geçici korunanlara sağlanacak agari muamele imkanlarının sayıldığı, (para. 16-18) ayrıca farklı statülere geçiş ve geçici korumanın sona ermesinin de düzenlendiği ve son olarak da uluslararası dayanışma ile sorumluluk ve yük paylaşımına değinildiği görülmektedir.

Geçici koruma statüsünün doğru anlaşılabilmesi için öncelikle en önemli unsuru olan kitlesel akın kavramının incelenmesi gerekmektedir.

a. Kitlesel Akın (Mass Influx)

Kitlesel akın (mass influx), sığınma ve sığınma hukuku bakımından pek çok ülkeyi ilgilendiren bir konu olmasına rağmen, sığınmaya ilişkin temel metinler olarak sayılabilecek 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde ve 1967 Protokolü'nde yer almamaktadır. Öte yandan, 1967 tarihli Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisi'nde kitlesel sığınma kavramından bahsedilmiş olmasına rağmen herhangi bir tanım yapılmamaktadır¹⁹⁵. Genel anlamda bakıldığında “kitlesel akın”; yaşamlarını ve özgürlüklerini tehdit eden bir tehlikeden kurtulmak amacıyla ani ve hızlı bir biçimde uluslararası sınırları geçen çok sayıda yabancıyı ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu kitleyi harekete geçiren temel sebep çoğunlukla silahlı çatışmalar, genel şiddet ya da bir ülkedeki halka yönelik baskı ve zulüm olmaktadır; başka bir deyişle kitlesel insan hakları ihlalleri kitlesel akınlara yol açan en ciddi etmenlerden biridir¹⁹⁶. Devletlerin bir kısmı coğrafi konumları nedeniyle geniş çaplı kitlesel akınlara maruz kalmaktadırlar. Kitlesel sığınma, kitlesel göçün özel bir türü olarak, sınırlı bir süre

¹⁹⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, February 2014, <http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>.

¹⁹⁵ UN Declaration on Territorial Asylum, (14 Aralık 1967), UNGA Resolution No. 2312 (XXII), mad. 3(2).

¹⁹⁶ BM Mülteciler Yüksek Komiseri Sadoko Ogata konuşması, Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, at the International Management Symposium, St. Gallen, Switzerland, 25 Mayıs 1992, <http://www.unhcr.org/3ae68fae.html>. , (Erişim tarihi: 07.02.2016).

içerisinde çok sayıda insanın sığınma sebeplerinden birisinin zorlamasıyla uluslararası bir sınırı geçmesi olarak tanımlanabilir. Ancak günümüzde 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde sığınma sebepleri arasında yer almayan iç çatışmalar ya da savaşlar nedeniyle topluca başka bir yere sığınan kişiler de kitlesel sığınma kavramında değerlendirilmektedir.

Bu noktada kitlesel bir sığınmanın varlığının nasıl tespit edileceği sorusu gündeme gelmektedir. Her toplu göç kitlesel sığınma olarak değerlendirilmeli midir? Bu soruyu ele alan BMMYK İcra Komitesi, 2004 tarihli “Kitlesel Akın Hallerinde Uluslararası İşbirliği ve Yük ve Sorumluluk Paylaşımı Konusunda Karar”da¹⁹⁷ kitlesel sığınmanın şartlarını şu şekilde belirlemiştir:

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

Dolayısıyla kitlesel sığınma; akının aniden hızlı bir biçimde ve ciddi sayıda olduğu ve bu nitelikleri nedeniyle de bireysel mülteci statüsü belirleme usullerinin uygulanmasının mümkün olmadığı ve ev sahibi ülkenin kurum ve kaynakları üzerinde ciddi yük oluşturduğu durumlarda söz konusu olacaktır¹⁹⁸. AB uygulamasında kitlesel sığınmanın varlığı konusunda mutlak bir sayı öngörülmemekte, her bir olayda bu hususun takdiri Avrupa Konseyi'ne bırakılmaktadır¹⁹⁹. Öte yandan BM Genel Kurul'u Mülteciler ve Göçmenlere İlişkin New York Deklarasyon metninde büyük çaplı yer değiştirmeler (large movements) kavramından; ulaşan kişi sayısı, ekonomik, sosyal ve

¹⁹⁷ “Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations”, Executive Committee Conclusion, No. 100 (LV) – 2004, EXCOM Conclusions, 8 Ekim 2004, para. (a).

¹⁹⁸ Goodwin-Gill & McAdam, **a.g.e.**, s. 335.

¹⁹⁹ Geçici Koruma Yönergesi, mad. 5.

coğrafi bağlamı, kabul devletinin karşılık verme kapasitesi ve ani ve uzun süreli akının etkisi gibi pek çok unsuru bir arada anlamak gerektiğini ifade etmektedir²⁰⁰.

b. Kitlese Akının Ani Gelişmesi

Geçici koruma statüsünün bir diğ er unsurunu da kitlese akının aniden gelişmiş olması oluşturmaktadır. Sığınmacı sayısında aşamalı ve yavaş bir şekilde meydana gelen artış, kitlese sığınma olarak değerlendirilmemektedir. BMMYK, hangi nüfus hareketlerinin kitlese sığınma olduğunun belirlenmesinde, aynı menş eli ülkeden kısa bir zaman dilimi içerisinde önemli sayıda insan topluluğunun bir ülkeye ulaşması şartının aranması gerektiğ inin altını çizmektedir²⁰¹. Bu bağlamda mevcut bir savaş hali nedeniyle aşamalı olarak gelen, olağan sığınma yolları ile başvuruları sonuca bağlanabilecek kişiler bakımından bu şartın gerçekleşmeyeceğ i ifade edilmektedir.

Öte yandan Yugoslavya ve Suriye örneklerinde olduğ u gibi mevcut şartlar nedeniyle ülkelerini terk etmek zorunda kalacakları öngörülebilir olan coğrafyalar bakımından akının ani gelişmesi şartının gerçekleşip gerçekleşmediğ i de bir soru olarak karşımızda durmaktadır. Bu noktada yoğun bombardımanlar veya belirli bir bölgeye yönelik saldırılar, kimyasal silah denemeleri gibi hallerde kişilerin olağan halin dışında ve beklenen sayının üzerinde göç etmeleri halinde bu şartın gerçekleştiğ i söylenebilecektir.

c. Devlet Kapasitesi

Geçici koruma kararı alınabilmesi için sadece devletlerin sınırına ulaşmış bir kitle olması ve akının aniden gelişmesi yeterli değildir. Aynı zamanda kitlese akınla yüzleşen ülkenin olağan sığınma prosedürünü işler hale getiremeyeceğ i ve çoğ u zaman tek tek sığınma hakkı tanımının imkansız olduğ u bir durumun varlığı aranmaktadır. Bu noktada kitlenin sayısal niteliğ i kitlese akının varlığını belirlemede önemli bir

²⁰⁰ United Nations General Assembly, Draft Resolution referred to the high-level plenary meeting on addressing large movements of refugees and migrants by the General Assembly at its seventieth session New York Declaration for Refugees and Migrants, A/71/L.1,16-15809, 1615809, 13 Eylül 2016, para. 6.

²⁰¹ BMMYK'nin bu konudaki görüşü için Bkz.: "Summary Observations of the UNHCR on the Commission Proposal" of 26 Eylül 2000, Council Document No. 11629/00, ASILE 44, s. 13.

unsur iken, sadece sayısal çoğunluk değil bu çoğunluk karşısında sığınma devletinin muamele kabiliyeti de önem taşımaktadır.

BMMYK tarafından 2001’de kaleme alınan BMMYK’nın “Mültecilerin Kitlesele Akın Hallerinde Korunması” adlı uluslararası korumaya ilişkin mütalaasında “kitlesele sığınma” kavramı, hem devletlerin ciddi sayıda mülteci ile karşılaştığı aşamayı, hem de çok sayıda mülteci nüfusuna ev sahipliği yaptığı süreci ifade eden bir kavram olarak kullanılmaktadır²⁰². 2001 tarihli bu istişaresinde BMMYK, kitlesele sığınma olgusunun varlığı belirlenirken sadece sayısal verilerin dikkate alınmasının doğru olmayacağını, kitlesele sığınmanın varlığını iddia eden devletin kaynaklarına göre bir değerlendirme yapılması gerektiğini ifade etmektedir²⁰³. Ayrıca BMMYK’ya göre kitlesele akının belirli sosyal terimlerle tanımı imkansızdır; çünkü bu konunun akını kabul eden ülke durumundaki devletin kaynakları ile ciddi bir bağlantısı bulunmaktadır. Eğer ilgili devlet kitle akını durumunda kitleyi kişisel statünün belirlenmesi prosedürüne tabi tutarsa bu durumda özel bir durum olan kitle akınına yanıt verilmemiş olacaktır²⁰⁴.

d. Bireysel Usullerin Yetersiz Kalması

Geçici koruma kararının gerekli olduğuna karar verebilmek için aranan bir başka şart da kitlesele akınla baş etme kapasitesi bakımından bireysel usullerin yetersiz kalmasıdır. BMMYK’ye göre, eğer sığınmaya ev sahipliği yapacak olan devlet, kaynakları itibarıyla normal usullerle bireysel başvuruları değerlendirerek bireysel statü belirleyebiliyorsa bu durumda kitlesele sığınma durumundan bahsedilemeyecektir²⁰⁵. İç çatışma, yaygın şiddet gibi haller nedeniyle çok sayıda kişinin aynı anda belirli bir ülkeye giriş yaparak sığınma araması halinde, genellikle bireysel usullerle belirleme yapılması mümkün olmamaktadır.

²⁰² “Mechanisms of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations”, Global Consultations on International Protection, UN Document EC/GC/01/7, (19 Şubat 2001).

²⁰³ “Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework”, UNHCR (2001), UN Document EC/GC/01/4, para. 14.

²⁰⁴ UNHCR Commentary on the Draft European Union Directive on Temporary Protection in the Event of a Mass Influx” 3 (2000) http://www.ecre.org/eu_developments (aktaran Özkan, age, s. 162.)

²⁰⁵ “Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework”, UNHCR (2001), UN Document EC/GC/01/4, para. 14.

Bireysel statü belirlemesi yapılamasa dahi bu kişilerin sığınma hukuku bağlamında statülerinin ne olacağı husus da tartışılmıştır. Eğer menşe ülkedeki bu durum, güvenilir kaynaklar tarafından (medya, diplomatik raporlar) doğrulanmışsa bu grubun *en masse* mülteci olarak kabul edilmesi gerektiği, bu halde grubun her bir üyesine *prima facie* mülteci olarak bakılması ve hükümetçe tanınması gerektiği doktrinde ifade edilmektedir. Bazı hallerde bu tanıma BMMYK tarafından da yapılabilir.

Öte yandan 1951 Cenevre Sözleşmesi sisteminde mülteciliğin tanımı tek bir kişinin zulüm tehlikesinde olması şartı ile birlikte yapılmaktadır. Ancak bireysel biçimde yapılan bu tanımlama 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin pekçok kişinin yerinden edilmesi şeklinde oluşan kitlesel akın hallerinde uygulanmayacağı anlamına gelmemektedir. Kitlesel akın hallerinde kitle içindeki kişilerin de tek tek mülteci olabilmeleri de mümkündür²⁰⁶. BMMYK El Kitabı'nda mültecilik statüsü normalde bireysel değerlendirme ile değerlendirilse de kitlesel akın halinde grup içindeki kişilerin mülteci olarak değerlendirilmesine neden olacak olaylar nedeniyle yerlerinden edildikleri hallerde, kitledeki bireyler de mülteci olarak değerlendirilebilir şeklinde bu konuyu ifade etmektedir²⁰⁷. Ancak bu hallerde durumun acilen yardım yapılmasını gerektirdiği ve tek tek mültecilik statüsünün belirlenmesinin mümkün olmadığı göz önüne alınarak grup bazında bir değerlendirme yapılmakta ve gruptaki herkes *prima facie* mülteci olarak kabul edilmektedir. Bu şekilde belli nedenlere bağlı olarak ülkelerini toplu olarak terketmek zorunda kalan kişilerin *prima facie* olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi anlamında mülteci olduklarına ilişkin bir ön kabul yapılmaktadır²⁰⁸. Bu noktada devletler ya BMMYK gibi grup bazında değerlendirme yaparak statüyü *prima facie* olarak tanıyabilirler²⁰⁹ yahut da mülteci statüsü belirlemeyi beklemeye alarak bu kişilere geçici koruma sağlayabilirler. Bu usulle kitlesel olarak akına neden olay ile kişilerin mültecilik özellikleri dikkate alınarak

²⁰⁶ J-F Durieux & Jane McAdam, "Non-Refoulement through Time: The Case for a Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies", **International Journal of Refugee Law**, Vol. 16, No. 1, 2004, ss. 4-24, s. 9.

²⁰⁷ BMMYK, El Kitabı, 2006-4, para. 44.

²⁰⁸ James C. Hathaway, **The Law of Refugee Status**, s. 124.

²⁰⁹ BMMYK, 2001-2.

belirleme yapılmaktadır. Böylece gruptaki herkesin uluslararası korumadan yararlanması gereken mülteciler olduğuna dair bir karine oluşturulmuş olmaktadır²¹⁰.

BMMYK, kitle akını durumu hariç *prima facie* tanıma için çağrıda bulunmamaktadır ancak 2007'de Iraklı sığınmacılar için yaptığı üzere bireysel belirleme işlemlerini yapılmasının mümkün olmadığı ülkelerde bu çağrıda bulunmaktadır²¹¹. Öte yandan BMMYK, Aralık 2006'da Sri Lanka'daki Tamiller bakımından durumun Kuzey ya da Batı Sri Lanka'dan gelen tüm Tamillerin *prima facie* mülteci kabul edilmesini gerektirecek kadar ciddi olmadığına kanaat getirmiştir. Buna rağmen, kişilerin iddialarının dikkate alınarak bazı devletler, LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam-Tamil Elam Kurtuluş Kaplanları) yahut diğer hükümet dışı kişiler tarafından hedef alınan Tamillerin mülteci kabul edilmesi gerektiğini ifade etmişlerdir²¹².

Bu noktada belirtilmesi gerekir ki mülteci statüsü için kitlesel akın halinde olsun yahut tek tek kişi bazında olsun bu kişilerin zulme uğramaktan korkuyor olmaları gerekmektedir²¹³. Öte yandan grup bazında mülteci statüsünü tanınmasının hukuki sonuçları, kitleye geçici koruma sağlanmasının hukuki sonuçlarından farklıdır. 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında grup olarak mülteci statüsü verilen kişiler sözleşmesel tüm haklardan yararlanırlarken, *prima facie* kitle olarak değerlendirilerek geçici koruma sağlanan kişiler ise geçici koruma hükümlerine tabi olacaklardır²¹⁴. Bu nedenle de bazı hallerde grup bazında statü belirlenmesinin kısa süreli ve acil durumlarda bireysel usullerle mülteci statüsü belirlemeyi ertelemek anlamına geleceği göz önüne alınmalıdır. Her ne kadar bu kişilere asgari koruma sağlanacak olsa ve menşe ülkedeki durum düzeline güvenli bir biçimde ülkelerine geri dönecekleri öngörülse de, geçici koruma arayışına sebebiyet veren hal birkaç yıl içerisinde halen çözüme kavuşturulamamışsa, başka uluslararası koruma yolları aranması gerektiği

²¹⁰ Çiçekli, **a.g.e.**, s. 304.

²¹¹ BMMYK, 2001-2, s. 15.

²¹² BMMYK, 2006-3, para. 34 (a) (i).

²¹³ Goodwin-Gill&McAdam, **a.g.e.**, s. 92.

²¹⁴ Sopf, **a.g.e.**, s. 124.

doktrinde ifade edilmektedir. Bu geçici usulün uzun süreli uygulanması daha iyi muamele görebilecek kişilere haksızlık yapılması anlamına gelebilecektir²¹⁵.

AB Geçici Koruma Yönergesi'nde, sığınma sisteminin kitlesel sığınma akınları ile baş etme kapasitesi ile geçici koruma usulünün devreye girmesi arasında bir bağlantı kurulmaktadır²¹⁶. Geçici korumanın kitlesel akınlarda uygulanan istisnai bir usul olduğu ve özellikle halihazırdaki sığınma sisteminin etkin işleyişine zarar vermeksizin bir sığınma akını ile baş edilmesinin mümkün olamayacağı durumlarda devreye gireceği belirtilmektedir²¹⁷. Eski Yugoslavya'da yaşanan iç savaş sırasında tartışılan bu husus bağlamında, bu kişilerin esasen 1951 Cenevre Sözleşmesi anlamında mülteci olduğu ve bu kişilere mültecilik statüsünün uygulanması gerektiği doktrinde ifade edilmiştir²¹⁸. Ancak kitlesel bir akınla karşı karşıya olunması ve 1951 Cenevre Sözleşmesi ulusal statü belirleme usulü öngörmüyor olması nedeniyle devletler iyi niyet kuralları çerçevesinde kendi usullerini uygulamışlardır. Bu bağlamda devletler tarafından 5 farklı usulün uygulandığı görülmektedir.

İlk usulde geçici koruma, yerel sığınma prosedürüne entegre edilmektedir²¹⁹. İsveç ve İsviçre tarafından uygulanan bu modelde; kişiler öncelikle normal usulde sığınma başvurusu yapmakta, sığınma talebi reddedilen kişilere ise geçici koruma sağlanmaktadır²²⁰.

Birleşik Krallık ve İspanya tarafından uygulanan ikinci modelde ise; Birleşik Krallık kişilere baştan geçici koruma sağlamakta, kişinin olağan sığınma başvurusu yapması halinde ise geçici korumayı kaldırmakta, ancak başvuru reddedilirse geçici koruma tekrar işler hale gelmektedir²²¹. İspanya'da ise kişiler sığınma başvurusu yapsalar bile geçici korumanın imkanlarından faydalanmaktadırlar²²².

²¹⁵ Helping Refugees- An Introduction to UNHCR, http://www.unhcr.org.au/pdfs/Helpingrefugees_000.pdf, 2005.

²¹⁶ Nuria Arenas, The Concept of "Mass Influx of Displaced Persons", 7 **European Journal of Migration & Law**, 2005, s. 435-450, s. 440-442.

²¹⁷ Geçici Koruma Yönergesi, mad. 2(a).

²¹⁸ Sopf, **a.g.e.**, s. 140.

²¹⁹ Kalin, **a.g.e.**, para. 32.

²²⁰ UNHCR, **The State of The World's Refugees**, 1995, para. 191, 202.

²²¹ UNHCR, **The State of The World's Refugees**, 1995, para. 46.

²²² **a.e.**, para. 177.

Danimarka, Norveç ve Fransa’da uygulanan üçüncü modelde ise; geçici koruma statüsü 2 ila 3 yıl ile sınırlı olarak uygulanmaktadır. Bu sürenin bitiminde eğer menşe ülkesinde dönüş için gerekli şartlar oluşmamışsa tüm geçici korunanlar bakımından olağan sığınma prosedürüne geçiş kendiliğinden başlatılmaktadır²²³.

Dördüncü modelde ise İsviçre, geçici koruma statüsünün sona ermesinden sonra kişisel bazda inceleme yaparak kişilerin 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında sığınma talebinde bulunmaya ilişkin yeterli sebeplerinin olup olmadığına bakılmasını önermiştir²²⁴.

En ciddi sorunların yaşandığı model ise Almanya ve Finlandiya tarafından uygulanan ve geçici korunanların sığınma başvuru sistemine dahil edilmedikleri sistemdir²²⁵. Almanya’da ülkelerine geri dönmek istemeyen ya da geri dönemeyecek durumda olan geçici korunanlara Alman sığınma sistemine erişim imkanı tanınmamış, ABD’ye yeniden yerleştirme başvurusu yapma imkanı tanınmıştır²²⁶.

Geçici koruma rejimi devletlere kalıcı sığınmaya oranla çok daha fazla siyasi ve ekonomik avantaj sağladığı için tercih edilmektedir. Devletler herşeyden önce grup bazında statü sağlayarak, bireysel sığınma prosedürünün getirdiği idari ve ekonomik yükten kurtulmaktadırlar. Ayrıca menşe ülkesindeki şartlar değiştiğinde geçici korunanların gönderilmesi mültecilere göre çok daha kolay bir prosedürdür. Süreç en basit haliyle oturma izninin iptali değil, en basit şekliyle yenilenmemesi işlemi şeklinde gerçekleştirilecektir. Ayrıca koruma altındaki kişilere kalışlarının “geçici” olduğu uyarısı yapılırken, kamuoyuna da “geçici bir süre koruma sağlandığı bunun bir göç olmadığı” mesajı verilmektedir.

²²³ UNHCR, **The State of The World’s Refugees**, para. 79, 160.

²²⁴ Kalin, **a.g.e.**, para. 33. UNHCR, **The State of The World’s Refugees**, 1995, para. 79, 160.

²²⁵ UNHCR, **The State of The World’s Refugees**, 1995, para. 116, 118.

²²⁶ Sopf, **a.g.e.**, s. 143.

IV. Geçici Koruma - Uluslararası Koruma İlişkisi

Uluslararası insan hakları hukuku ve mülteci hukuku bağlamında bir kimsenin vatandaşlık bağıyla bağlı bulunduğu ülkenin korumasından yararlanamadığı hallerde oluşan koruma boşluğunun; kişiye başka bir ülkenin koruma sağlaması halinde telafi edileceği²²⁷ başka bir deyişle, ülkesinden ayrılmak zorunda kalan bir kimseye başka bir ülkeye giriş imkanı sağlandığı zaman koruma yükümlülüğünün yerine getirilmiş olacağı ifade edilmektedir. *Marx*, kabul devletinin, korumaya ihtiyacı olan bir kişiyi topraklarına kabul ettiği zaman; mülteci hukukuna ilişkin hukuki enstrümanları, örf ve adet hukukunu geliştiren ve ulusal korumanın yokluğunun uygun bir uluslararası koruma ile ikame edilmesi gerektiği ilkesini belirleyen uluslararası topluluk adına hareket ettiğini ifade ederken²²⁸, benzer şekilde *Weis* da sığınma sağlayan devletlerin uluslararası insani yükümlülüklerine uygun olarak *civitas maxima*²²⁹ adına hareket ettiklerini ifade etmektedir²³⁰.

Böylece menşee devletin koruma sağlamadığı ya da sağlayamadığı durumlarda “vekil koruma” (surrogate) olarak ifade edilen uluslararası koruma şekli devreye girmektedir²³¹. Uluslararası koruma, “doğrudan bireylere veya gruplara uluslararası toplumun organları tarafından sağlanan koruma” şeklinde ifade edilmektedir. Bu genel koruma rejiminin yanında somut bazı grupları korumak amacıyla geliştirilmiş koruma rejimleri de bulunmaktadır. Bu bağlamda 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü ile getirilen mülteci koruma sistemi bu nitelikte özel bir uluslararası koruma sağlamaktadır²³². Dolayısıyla bu sistem bağlamındaki uluslararası korumayı; kişinin kendi uyrukluğunda bulunduğu devletin sağlaması gereken korumayı ikame eden, geçici nitelikte ve kişilerin güvence altına alınmalarını amaçlayan korunma olarak

²²⁷ General Comment 15/27 on the Position of Aliens under the ICCPR, 1986, para. 6: “once aliens are allowed to enter the territory of a state party they are entitled to the rights set out in the Covenant”.

²²⁸ Reinhard Marx, “Non-refoulement, Access to Procedures, and Responsibility for Determining Refugee Claims”, *International Journal of Refugee Law*, S. 7, No. 3, 1995, s. 193.

²²⁹ Bu kavram ilk olarak Wolff (1676-1756) tarafından kullanılmış ve “bir birliktelik içerisinde organize olmuş devletler” olarak tanımlanmıştır. Bu birlikteliğin amacı *civil maximadan* kaynaklanan kurallar uyarınca işbirliği yoluyla devletlerin ortak faydalarının geliştirilmesidir. Egli, *a.g.e.*, s. 31.

²³⁰ Paul Weis, “Territorial Asylum”, *International Journal of International Law*, S. 6, No. 1, Ocak 1966, s. 193.

²³¹ Goodwin-Gill/ McAdam, *The Refugee in International Law*, s. 10.

²³² Antonio Fortin, “The Meaning of “Protection” in the Refugee Definition”, *International Journal of Refugee Law*, S. 12, No. 4, 2000, ss. 548-576, s. 568.

tanımlamak doğru olacaktır²³³. Sözleşme ve Protokol dışında bu koruma sisteminin önemli bir ayağını oluşturan BMMYK'nin ilk hukuki danışmanı *Weis* da benzer şekilde BMMYK'nin amacının, kendi devletlerinin korunmasından yararlanamayan mültecilere uluslararası koruma sağlamak olduğunu ifade etmektedir²³⁴.

Mülteci sorunu kurulduğu ilk günlerden itibaren Birleşmiş Milletler'in de gündeminde olmuş bir husustur. BM Genel Sekreteri 1949 tarihinde Ekonomik ve Sosyal Konsey'e sunduğu *Vatansızlığa İlişkin Çalışma*'da²³⁵, insan hakları hukuku bağlamında devletlerin topraklarında bulunan kişileri koruma yükümlülüğü altında olduklarını, normal şartlar altında her bireyin bir ulusal topluluğa bağlı olduğunu ve kendisini bu topluluğun bir parçası olarak hissettiğini; ulusal yetkililer tarafından sağlanan korumadan ve hizmetlerden yararlandığını ifade etmiştir. Kişi ülkesinin dışına çıktığı zaman da, ülkesinin kendisine sağladığı bakımdan ve belirli avantajlardan faydalanmaktadır. Günümüz devletler düzeni, farklı bir ülkede bulunan bir bireyin bütün hukuki ve ekonomik hayatı bir vatandaşlık bağına sahip olmasına göre düzenlemiştir. Kişilerin vatansız olmaları ise kişileri normal olmayan ve istenmeyen bir duruma sokmaktadır. Bu nedenle vatansızlara ve ülkelerinin korumasından faydalanamadıkları için vatansız benzeri hale gelen mültecilere koruma sağlanması gerekmektedir. Böylece 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü, kabul devletinde kalıcı ikamet hakkı tanımayı garanti altına almamakla birlikte, mültecilere temelde geçici nitelikte bir koruma sağlamaktadır. Sözleşme'nin getirdiği sistem insanın güvenliğini ve onurunu korumayı amaçlamaktadır²³⁶.

1951 Cenevre Sözleşmesi ve Protokol sistemine bakıldığında kabul devletinin bireysel olarak mülteci belirlemesi yapması gerektiğine ilişkin herhangi bir norm bulunmamasına rağmen, bireysel statü belirleme usulü üzerinden yürüyen bir sistem olduğu görülmektedir²³⁷.

²³³ Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 215.

²³⁴ Paul Weis, "International Protection of Refugees", **American Journal of International Law**, S. 48, 1954, ss. 193-218.

²³⁵ UN Doc. E/1112, 1 Şubat 1949 ve UN Doc. E/1112/Add.1, 19 Mayıs 1949.

²³⁶ Hathaway, **The Law of Refugee Status**, s. 6-10.

²³⁷ Afrika devletleri bakımından grup bazlı değerlendirme yapılması usulü daha yaygındır.

Ancak büyük çaplı kitlesel akın hallerinde bu bireysel değerlendirme usulünün işletilmesi ve tek bir ülkenin çözüm üretmesi, yardım ve yük paylaşımı olmaksızın koruma sağlaması mümkün değildir. Kitlenin niteliğine ilişkin olarak iki farklı olasılık mümkündür. İlk alternatifte kitleyi oluşturan kişiler 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin mülteci olmaya ilişkin şartlarını taşıyor olabilirler, ancak kabul ülkesinin şartları ve kapasitesi bu kadar kişiyle ilgilenmekte yetersiz kalıyor olabilir. İkinci alternatifte ise kişiler iç çatışma veya yaygın insan hakları ihlalleri nedeniyle ülkelerini terk etmiş olmaları nedeniyle Sözleşme bağlamında mülteci sayılmıyor olabilirler. Esasen her iki durumda da kitlesel bir akınla karşılaşan kabul devletlerinin yüksek sayıda kişiyi ülkelerine kabul etmek ve koruma sağlamakta isteksiz davrandıkları görülmektedir. Acil korunma ihtiyacı içinde bulunan kişilerin devletlerce kabulünü sağlamak amacıyla bireysel değerlendirme sürecinin işletilemediği hallerde, devletlerin takdir haklarına bağlı olarak geçici nitelikte koruma tanınması suretiyle kişilere insani temelli koruma sağlanması fikri de bu mülâhazalarla doğmuştur²³⁸.

BMMYK İcra Komitesi 22 Nolu Kararı büyük çaplı kitlesel akınlar bakımından devletlerin sığınma arayanları ülkeye kabul ederek, koruma sağlamaları gerektiğine işaret etmiş; eğer kabul devleti uzun süreli bir koruma sağlayamayacak durumda ise en azından kısa süreli olarak koruma sağlaması gerektiğini belirtmiştir. Bu noktada sınırlardan kabul edilme de dahil olmak üzere geri göndermeme yasağına da titizlikle riayet edilmesi gerektiğini belirtmiştir²³⁹. Böylece geçici koruma, korunma ihtiyacının karşılanmasında pragmatik bir araç olarak kullanılmıştır²⁴⁰. Geçici korumada en uygun çözüm yolu menşe ülkeye geri dönüş olarak düşünüldüğü için geçici koruma çerçevesinde sığınma sağlamak kalıcı bir çözüm oluşturmamaktadır; en fazla yük paylaşımı ve uluslararası dayanışmayı gerektiren kapsamlı bir uluslararası koruma ihtiyacının parçası olarak görülmektedirler²⁴¹. Devletler, bu kişilerin kısa süre sonra ülkelerine dönecekleri beklentisiyle kişileri olağanüstü bir statüde bekletmeyi tercih ederek; olağan sığınma sistemine erişimlerini engellemektedirler. Dolayısıyla, geçici

²³⁸ Crèpeau/ Holland, **a.g.e.**,s. 241.

²³⁹ UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 22, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on Protection of Asylum- Seekers in Situations of Large Scale Influx*, U.N. GAOR, 32th Sess.,1981.

²⁴⁰ UNHCR, **Guidelines on Temporary Protection**, 2014, para. 3.

²⁴¹ **a.e.**, para. 51.

koruma sadece korunma ihtiyacı olan kişilere belirli bir süre korunma sağlanması değil; daha sınırlı haklar tanınması için de kullanılmaktadır.

Yukarıda da ifade edildiği üzere; kitlesel akın halinde gelen kişiler 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında mülteci olabilecekleri gibi iç savaş veya yaygın insan hakları ihlallerinden kaçan kişiler olarak bu tanım kapsamına girmiyor da olabilirler. Cenevre Sözleşmesi kitlesel akın hali için herhangi bir istisna öngörmemiştir. Geçici korumanın sadece kitlesel akın halinde uygulanacak bir geçici çözüm olarak tasarlanmış olması zaman zaman karışıklıklara neden olabilmektedir.

Eski Yugoslavya örneğinde her ne kadar kişiler, iç savaş ve yaygın insan hakları ihlallerinden kaçmış olsalar da esasen politik ve dine dayalı zulme de uğrayan kişilerdir. Bu bağlamda kitlesel halde kaçanların Cenevre Sözleşmesi'nin koruma kapsamı dışında düşünülmesi, zulüm sebeplerinin grup bazında iddia edilebilmesine ilişkin herhangi bir sınırlandırma olamamasına rağmen²⁴² çoğu zaman Sözleşme'nin sağladığı imkanların kullanılmaması sonucunu doğurmuştur. Bu bağlamda, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'ne taraf olan devletler tarafından gerçekleştirilen, kitlesel akın halinde yük ve sorumluluk paylaşımını konu alan Küresel İstişare Toplantısı'nda 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kitlesel akın hallerinde uygulanabileceği açıkça ifade edilmiyor olsa da, Sözleşme'nin sadece bireysel mülteci belirlemesi usulünü düzenlediğine ilişkin bir sınırlandırma bulunmamakta olduğu belirtilmiş, tüm katılımcılar bu bağlamda Sözleşme'nin kitlesel akın hallerinde de uygulanabileceğini kabul etmişlerdir. Ayrıca, kitlesel akın halinde bireysel değerlendirme pratik olmadığı için grup bazlı değerlendirme yapılıyor olsa da grup bazlı ve *prima facie* olarak mülteci kabul edilen kişilerin, bireysel başvuru prosedürü ile mülteci kabul edilen kişilerle aynı haklara sahip oldukları ifade edilmiş ve grup bazlı olarak bir kabul ülkesine sığınan kişilere 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında çözüm üretilebileceği ifade edilmiştir²⁴³.

²⁴² Duriex ve McAdam, **a.g.e.**, s. 9.

²⁴³ Ministerial Meeting of States Party to 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees "Chairperson's Report on Roundtable 2: "International Cooperation to protect Masses in Flight" (*inter alia* mass influx, burden and responsibility sharing, security and additional instruments), 13 Aralık 2001. <http://www.unhcr.org/3c1f1aab4.pdf>, (Erişim tarihi: 11.01.2017).

1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında bir geçici koruma sistemi oluşturabilmek için, ilk dikkat edilmesi gereken husus *non-refoulement* ilkesine riayet edilmesidir. Kişilere acil koruma sağlanması aşamasında grup bazlı değerlendirme yapılmasına hukuken cevaz verilse de, kişilerin kabul ülkesinden sınırışı edilmeleri aşamasında mutlaka bireysel olarak mültecilik statü değerlendirmesi yapılmalıdır. Bu süreçte kişiye sınırlı da olsa kendi hayatı üzerinde kontrol hakkı tanıyacak nitelikte bir muamelede bulunulmalı; insan haklarına, adalete ve insan onuruna saygı duyulmalıdır. Ayrıca bir geçici koruma rejiminin bu süreçte kişilere dönüşlerini kolaylaştıracak nitelikte beceriler edinmesine imkan sağlaması ve böylece kişilerin hem kabul ülkesindeki dönem boyunca hem de evlerine döndükleri zaman kendilerini idame eder hale gelmelerinin sağlanması gerekmektedir.

Öte yandan doktrinde geçici koruma uygulaması ile devletlerin kişilere mülteci statüsü tanımaktan, dolayısıyla *non-refoulement* gibi uluslararası yükümlülüklerinden kaçınmakta oldukları da ifade edilmektedir. Bu görüşü ileri süren akademisyenler; Batılı devletlerin 90'lı yıllardan itibaren, vize için gerekli belgeleri arttırmak, taşıyıcılara yönelik yaptırımlar uygulamak, havaalanlarında uluslararası alan kurmak, güvenli üçüncü ülke politikaları geliştirmek, sığınmacı paylaşım programları uygulamak ve geri kabul anlaşmaları akdetmek gibi tedbirlerle *non-entrèe* olarak adlandırıldığı şekliyle ülkelerine giriş yapılmasını zorlaştırmaya çalışmakta olduklarını ifade etmekte; geçici koruma uygulaması da doğru uygulanmadığı takdirde başka bir *non-entrèe* uygulaması haline gelebileceğine dikkat çekmektedirler. Bu bağlamda; Almanya'nın Eski Yugoslavya krizi ve ABD'nin Haiti krizi sonrası geçici koruma uygulamasının uluslararası hukuktan doğan yükümlülükleri bir anlamda dolanarak bu kişilerin istendiği zaman ülkelerine geri gönderilebilmesi amacıyla uygulandığı ifade edilmektedir²⁴⁴.

Bu bakış açısı esasen devletlerin sığınma hukukuna bakışını da göstermektedir. Kişilere olağan sığınma sistemine erişim sağlanması değil, geçici koruma statüsü ile çözüm üretilmesi; esasen kişiler bakımından temel bir hakkı olan sığınma arama ve

²⁴⁴ Crèpeau ve Holland, **a.g.e.**, s. 257.

sığınmadan yararlanma hakkını aramak yerine geçici koruma ayrıcalığından yararlanma talebinde bulunma gibi bir statüye evrilmiştir²⁴⁵.

Geçici koruma rejiminin uygulanmasında tartışılan bir başka husus da koruma altına alınmış kişilerin Cenevre Sözleşmesi anlamında mülteci olma şartlarını taşıyor olmaları halinde, Sözleşmeden kaynaklanan haklarını kullanamıyor olmaları nedeniyle 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden kaynaklanan haklarının askıya alınıp alınmadığına ilişkindir. Cenevre Sözleşmesi'nin 9. maddesi geçici tedbirleri düzenlemektedir. Bu madde uyarınca savaş zamanı veya başka vahim ve özel hallerde kabul devletinin milli güvenliğinin korunması amacıyla esasen mülteci olan kişilerin statülerinin tanınmasının durdurulması ve güvenliği için gerekli geçici tedbirleri almasına imkan tanınmaktadır²⁴⁶. Doktrinde BMMYK ve İcra Komitesi kararları ışığında ve AB Geçici Koruma Yönergesi uyarınca devletlerin kitlesel akın halinde geçici tedbirlere hükmederek, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden kaynaklanan hakları askıya alabileceklerinin kabul edildiği ifade edilmektedir²⁴⁷. Sözleşme'nin hazırlandığı zaman dilimi olan II. Dünya Savaşı sonrası atmosferi göz önüne alındığında “savaş veya diğer vahim ve istisnai durumlar” ifadesi oldukça geniş tanımlanmış olsa da kitlesel akın halinin tek başına bu kapsamda olacağını söylemek de mümkün değildir. Akının ulusal güvenliği tehdit edecek nitelikte olduğunun da tespit edilmesi gerekmektedir. Başka bir deyişle kitlesel akın halinde başvuru en pratik çözüm geçici koruma statüsü sağlanması olsa da bu statünün Sözleşme'nin sağladığı korumayı dolanmak amacıyla tanınması ihtimalinin titizlikle değerlendirilmesi gerekmektedir. Kitlesel akın kabul devletinin kaynakları ve kurumları üzerinde istisnai baskı yaratmıyor veya bu baskı belirli süre zarfında normale çevrilebiliyorsa bu halde geçici koruma statüsüne gerek olmadığını söylemek mümkün olacaktır.

²⁴⁵ Crèpeau ve Holland, **a.g.e.**, s. 257.

²⁴⁶ 9. Madde: İşbu 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.

²⁴⁷ Ancak hakların askıya alınması için istisnailik, temel haklardan feragat edilmemesi, orantılılık, ayrımcılık yapmama, ilan ve bildirim şartlarının sağlanması gerekmektedir. Edwards, **a.g.e.**, s. 33-34.

Bu bağlamda bir nefes alma arası olarak tanımlanan²⁴⁸ geçici koruma rejimi ile Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan haklardan bir anlamda feragat edilmiş olması, olağan üstü hal koşulları nedeniyle bu durumun haklı olmasını gerektiren hususlar nedeniyledir. Ancak bu acil ve olağanüstü durum sona erdiğinde hakların olması gerektiği şekliyle sağlanması gerektiğinin de kabulü gerekmektedir. Böylece kitlesel akın halinde bile olsa devletlerin Sözleşme'de belirtilen hakları sınırsız biçimde tanımamaları değil aksine belirlenen sınırlamalara uygun şekilde uygulamayabilecekleri ifade edilmektedir²⁴⁹. BMMYK tarafından gerçekleştirilen Küresel İstişare Toplantısı'nda bu husus devlet temsilcileri tarafından da tekrar doğrulanmış ve kitlesel akınların niteliği gereği Cenevre Sözleşmesi'nde öngörülen tüm standartların sağlanmasının zor veya imkansız olabileceği ifade edilmiştir²⁵⁰. Dolayısıyla, geçici korunanların haklarının sınırlandırılması ve kişilere kalıcı çözümler sunulmaması belirli bir süre zarfında kabul edilebilir. Ancak bu durumun korumanın niteliğinin geçiciliğini sorgulatacak kadar uzun sürmemesi gerekmektedir.

Bu noktada esasen geçici olacağı mülahazasıyla sağlanan bu korumanın, makul bir süre geçmesine rağmen hala uygulanması halinde niteliğinin ne olacağı tartışılmalıdır. Kitlesel akına neden olan olay kişilerin sığınmasından itibaren hatırı sayılır bir süre geçmesine rağmen hala devam ediyorsa, dolayısıyla kişilerin menşe ülkelerine dönüşleri mümkün değilse bu durumda kabul ülkesinin sorumluluğu ne olacaktır?

Yukarıda da belirtildiği gibi geçici koruma ara çözüm niteliğinde kullanılan bir hukuki statüdür. Bu statünün geçici olma niteliğinin ortadan kalktığı hallerde devletlerin kalıcı çözüm sağlama sorumluluğu gündeme gelecektir. Bu bağlamda BMMYK de, 1994 tarihli ve 1997 tarihli kararlarında geçici korumanın süresi uzadıkça kişilerin daha istikrarlı ve geçerli yasal statü kazanmaları gerektiğini belirtmiş²⁵¹, ayrıca devletlerin, geçici koruma sağlarken 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolünde sağlanan korumayı azaltmamaları gerektiği hususunun da altını

²⁴⁸ Yakoob, **a.g.e.**, s. 618.

²⁴⁹ Edwards, **a.g.e.**, s. 40.

²⁵⁰ UNHCR, Global Consultations UN Doc/EC/GC/01/4 19 February 2001, <http://www.refworld.org/docid/3bfa83504.html> (Erişim tarihi: 21.12.2016), para. 8.

²⁵¹ UNHCR, The note on International Protection, A/AC.96/830, para.50; UNHCR, The state of world refugees, 1997.

çizmiştir²⁵². 2001 tarihi raporda da bu bakış açısıyla, geçici korumanın yalnızca tamamlayıcı nitelikte olduğunu belirterek, makul bir süre geçtikten sonra sığınma başvurularının işleme alınması veya kişilerin daha kalıcı bir statüye geçirilmesi gerektiğine dikkat çekmiştir²⁵³.

Esasen kalıcı çözüm bulma, devletlerin geri göndermeme yükümlülüğü ile bağlantılı bir husus olmasına rağmen; 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde veya başka bir uluslararası metinde net bir düzenlemeye konu olmamıştır²⁵⁴. *Goodwin-Gill*'e göre geçici koruma kavramı; geri göndermeme ilkesinin pratikteki sonucu olarak korunmaya ihtiyaç duyan kişilerin ülkeye kabulü ile bu kişilere kalıcı çözüm bulunması arasında bir irtibat oluşturmaktadır²⁵⁵. Başka bir bakış açısı ile bakıldığında da; emredici nitelikteki geri göndermeme ile devletin takdir marjı içerisinde yer alan kalıcı çözümler bulma arasında, ülkeye kabul edilenlere sağlanacak imkanlar ışığında bir ayırım da teşkil etmektedir²⁵⁶. *Goodwin-Gill/McAdam* ayrıca kitlesel akın halinde devletlerin kalıcı çözüm olarak sığınma sağlamadıkları ve sağlayamayacaklarının siyasi ve hukuki bir gerçek olduğunu ifade etmekte; geri gönderme ilkesi bireysel olarak ülkeye giriş yapanlarda kalıcı yerel bir çözümün bulunacağına dair bir öngörü sunmakta iken; kitlesel akın hallerinde bunu varsaymanın mümkün olmadığını belirtmektedir²⁵⁷. Bizim de katıldığımız görüşe göre, geçici koruma sağlamak her ne kadar kalıcı çözüm sunma konusunda bir taahhüt niteliğinde sayılamasa da geri göndermeme ilkesinin mültecileri ülkeye kabul etmekten başlayarak kalıcı çözüm bulma şeklinde nihai bir sonuca ulaşılabilecek şekilde tasarlanması ideal bir sistem olacaktır. Geçici koruma statüsü 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin tamamen kapsamı dışında bir statü olarak düşünmek yerine Sözleşme bağlamında bir ara çözüm olarak kabul edilmesi ve Sözleşme'de tanımlanan hakların kişilerin kabul ülkesinde kalışları

²⁵² UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 74, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 45th Sess., 1994.

²⁵³ UNHCR, "Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework" UN Doc. EC/GC/01/4, 19 February 2001.

²⁵⁴ Durieux/ McAdam, **a.g.e.**, 2004, s. 13-14.

²⁵⁵ Goodwin-Gill/McAdam, **a.g.e.**, s. 343.

²⁵⁶ **a.e.**, s. 344.

²⁵⁷ **a.e.**, s. 343.

sürecindeki tutumları, durumlarda meydana gelen değişikliklere bağlı olarak evrilmesine imkan sağlanması doğru bir tutum olacaktır.

Özetle geçici koruma sisteminin sığınmacılara hayatın devamı için gerekli olan yiyecek, barınak, giyecek, temel sağlık hizmetleri ve çocuklar için eğitim hizmetleri gibi temel ihtiyaçlara erişimlerinin sağlanması gerekmektedir. Süreç ilerledikçe kabul devletinin kaynakları uyarınca kişilerin hayatları üzerindeki kontrollerinin insan onuruna uygun biçimde arttırılması da gerekmektedir. Bu bağlamda kişilere çalışma, sosyal hayata entegre olmalarını sağlayacak gönüllü görevlere alan veya dönüşlerinde kendilerine gerekli olacak yetenekleri elde etmek için eğitim alma imkanı sunulmalıdır.

Sözleşme sistemi ile geçici koruma arasındaki ilişkinin nasıl kurulması gerektiği hususuna ilişkin olarak doktrinde getirilen önerilerden ilkinin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ek bir Protokol ile bu hususun bağlayıcılığa kavuşturulması oluşturmuştur ancak bu öneri kabul görmemiştir²⁵⁸. Bir başka öneri ise BMMYK tarafından yayınlanan 22 Nolu kararın daha da geliştirilmesi şeklindedir²⁵⁹. Bir başka önemli husus ise, ilgili ülkeye ulaşan kişi sayısı, ülkenin kaynakları ve altyapısına göre yapılacak bir değerlendirme sonrasında geçici koruma sağlanmasına ilişkin bir süre sınırlaması belirlenmesi gerekliliğidir. Bu husus zorunlu bir yük paylaşımı ile desteklenmeli, böylece kabul devletinin sığınmacılara yönelik sorumluluklarını doğru şekilde yerine getirmesi sağlanmalıdır.

Bu noktada BMMYK'nin geçici koruma çerçevesi doğası gereği geçici olarak kabul edilmeli ve mülteci statüsünün yerini almamalıdır. Bu husus özellikle kişilerin geri dönüşleri aşamasında önem kazanmaktadır. Sığınma imkanı tanınmayacak her kişi bakımından bireysel belirleme sürecinde mültecilik iddialarının değerlendirilmesi gerekmektedir. Kişilerin acil durum sona erer ermez olağan sığınma sistemindeki olanaklardan faydalanmalarına imkan tanınması da oldukça öneme sahiptir. Geçici

²⁵⁸ Jonathan Wachs, "The Need to Define the International Legal Status of Cubans Detained at Guantánamo", **American University Journal of International Law and Policy**, Vol. 11, Issue.1, 1996, ss. 79-99.

²⁵⁹ Crèpeau ve Holland, **a.g.e.**, s. 259.

koruma sona erdikten sonra kişilerin ilgili ülkeye dönmelerini engelleyen ve korunma ihtiyacının devam ettiğini gösteren talepleri de bu çerçevede mutlaka göz önüne alınmalıdır.

Geçici koruma rejimi BMMYK tarafından ortaya konan ilkeler ve ülkelerin uygulamaları göz önüne alındığında, sığınma hukukunda yeni bir soluk olarak değerlendirilebilir. Bu açıdan bakıldığında esasen bir ara çözüm olarak geçici koruma uluslararası mülteci hukukuna aykırılık teşkil etmemektedir. Aksine doğru bir hukuki çerçeve çizildiğinde geçici koruma, koruma amacından ödün vermeksizin; acil güvenlik sağlaması, koruma ihtiyacını tanınması, prosedürlerin kolaylaştırılmasına imkan tanınması ve devletlerin büyük çapta kişiyi kabul etmeleri hususunda cesaretlendirilmesini sağlamaktadır.

Uluslararası korumanın bir parçası olan geçici korumanın amacı sığınmacıların korunmasıdır. Eğer devletler bir yandan sığınmacılara kısa süreli koruma sağlamak öte yandan ise, sorumluluklarını azaltıp, giderlerini düşürmek istiyorlarsa; menşe ülkeye geri dönüşü teşvik etmeli ve bunu gerçekleştirebilmek için de ilgili ülkedeki şartların dönüşü müsait hale gelmesi için çaba göstermelidirler. Bu yaklaşım esasen, mülteciliğin temel sebeplerinin ortadan kaldırılmasına yönelik adımlar atılması ve uluslararası camianın birlikte hareket etmesi anlamına gelmektedir. Kitleli akınlara yol açan iç çatışma ve yaygın insan hakkı ihlalleri gibi hususlarda tüm devletler sorumluluklarını kabul ederek, çözüm üretmeye odaklanmalı ve öncelikli olarak mülteci üreten ülkelere yönelik tedbirler geliştirmelidirler.

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNDA GEÇİCİ KORUMA

I. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN GÖÇ ve SİĞİNMA POLİTİKASI

A. Avrupa Birliğinin İşleyişine Dair Antlaşmada Yer Alan Hükümler

Avrupa Birliği Hukukunda göç politikasına bakıldığında Roma Antlaşması'nın geçerli olduğu dönemde göç hususunun kişilerin serbest dolaşımı bağlamında ele alındığı görülmektedir. AT Antlaşması'nın 48. maddesi işçilerin serbest dolaşımını, 52. maddesi yerleşme hakkını düzenlemiştir ve 59. maddesi de hizmetlerin serbestisine ilişkin hükümler içermektedir. Ancak bu düzenlemelerin tamamı haklardan faydalanan kişilerin üye devlet vatandaşı olması önşartına bağlı olarak getirilmiş düzenlemelerdir. Üye devletler arasında göç politikaları konusunda işbirliği sağlanmasının kurumsallaşması ise ancak Avrupa Tek Senedi ile mümkün olmuştur²⁶⁰. AB hukukunda göç alanında bir dönüm noktası sayılabilecek Schengen Anlaşması ile tüm devletler olmasa da üye devletlerin önemli kısmı içerisinde yakın bir işbirliği sağlanmıştır²⁶¹.

Maastrich Antlaşması ile daha önce devletlerin yetki alanına bırakılmış hususların bulunduğu üçüncü sütunda yer alan Adalet ve İçişleri ilk defa Antlaşmaların kapsamına yani birinci sütuna dahil edilmiştir²⁶². Bu hususlarda artık Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması'nın VI. Başlığı değil, Avrupa Topluluğu Antlaşması'nın IV. Başlığı uygulanmaya başlamıştır. Bu durum özellikle sığınma ve göç alanında yapılacak çalışmaların Birlik çatısı altında mı yoksa Topluluk çatısı altında mı olacağına ilişkin soruları gündeme getirmiştir. Bu süreçte Avrupa Konseyi yasadışı

²⁶⁰ Papagianni, Georgia, **Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law**, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006, s. 10.

²⁶¹ 1985 Schengen Agreement, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(01)), Convention Implementing the Schengen Agreement (CISA), OJ L 239, 22.09.2000.

²⁶² Bu hususta açılan 2 dava sonucunda Adalet Divanı Topluluk yetkisinin aşıldığına karar vermiştir Bknz. C- 392/95, European Parliament v. Council (1998), ECR I- 3213; C- 170/96, European Commission v. Council (1998) ECR I- 3763.

göçmen ve sığınmacıların menşe ülkeleri ve transit ülkelerle işbirliği yapmak suretiyle “eğer biz onlara gitmezsek, onlar bize gelecektir” bakış açısını benimsemiş ve insan haklarının korunması ve bölgesel kalkınmayı sağlayacak formüller geliştirmeye çalışmıştır²⁶³. Maastrich Antlaşması ile ayrıca üye devletlerin Birlik’in finansal kaynaklarını kullanmalarının da önü açılmıştır. Özellikle Balkanlarda ve Irak’ta yaşanan savaşlar sonrası artan mülteciler ve yerinden edilmiş kişilerin getirdiği mali yükün paylaşımı noktasında bu değişiklik önem kazanmıştır²⁶⁴.

Avrupa Birliği Kurucu Antlaşmalarından Amsterdam Antlaşması²⁶⁵ ise sığınma, göç ve vize hususlarını Topluluk Sütununa aktarmıştır. Antlaşma, Schengen müktesebatının ek bir protokolle AB kapsamına alınmasını ve sığınma ile ilgili sorunların çözümünde üye devletlerin aralarında sağlayacakları anlaşmaların belirleyici olması yerine politika geliştirme ve karar alma yetkisini 5 yıllık süre için Avrupa Birliği kurumlarına devredilmesini öngörmekteydi. Böylece AB Hukuku’nda ortak bir sığınma sisteminin ortaya çıkması için hem AB kurumları, hem de üye devletler birtakım yükümlülükler altına girmişlerdir²⁶⁶. Antlaşma’nın “Vize, Sığınma, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Diğer Politikalar” adını taşıyan IV. Başlığında genel anlamda sığınma alanına ilişkin yol haritası çizilmiş durumdadır. Amsterdam Antlaşması’nın 63. maddesi herhangi bir üye devlette bulunan 3. devlet vatandaşı tarafından yapılan sığınma başvurusunu inceleme sorumluluğunun hangi devlete ait olduğunu belirlemeye yönelik mekanizmaların, üye devletlerden sığınma talep edenlerin kabulüne ilişkin asgari standartların yanında üçüncü ülke vatandaşlarının mülteci statüsü kazanmasına yönelik standartların, üye devletlerde mülteci statüsünün tanınması ve geri alınmasına yönelik asgari standartların

²⁶³ Mehmet Özcan, **Avrupa Birliği Sığınma Hukuku**, Ankara, USAK Yayınları, 2005, s. 154.

²⁶⁴ Geçici temelde kabul edilen yerinden edilmiş kişilerin kabulü ve kalışlarına ilişkin yük paylaşımı hakkında Konsey Kararı; Council Resolution of 25 September 1995 (OJ C 262/1, 7.10.1995) and Council Decision 96/198/JHA (OJ L 63/10, 13.3.1996) ve üye devletlerde geçici koruma statüsü altında bulunan mülteci ve sığınma arayanlara yönelik özel projelerin finansmanına ilişkin Ortak Eylemler; Joints Actions 98/304/EC (OJ L 138/6, 9.5.1998), 98/305/EC (OJ L 138/8, 9.5.1998), 97/477/JHA (OJ L 205/3, 31.7.1997), and 97/478/JHA (OJ L 205/5, 31.7.1997). Papagianni, **a.g.e.**, s. 129.

²⁶⁵ “Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaty establishing the European Community and Certain Related Acts”, 2 Haziran 1997, [1997] C340/1.

²⁶⁶ Özcan, **a.g.e.**, s. 149.

belirlenmesine yönelik önlemlerin Konsey tarafından belirleneceğini hükme bağlanmıştır.

Aynı maddenin 2. fıkrasında üçüncü ülkelerden kendi ülkelerine dönemeyen yerinden edilmiş kişilere ve başka nedenlerle uluslararası korumaya ihtiyacı olan kişilere geçici koruma sağlanması için gerekli asgari standartların vemülteci ve yerlerinden edilmiş kişilerin kabulünde ve bunun sonuçlarının üstlenilmesinde üye devletlerarasında dengeli bir çaba harcanmasının desteklenmesi yönünde önlemleri alacağı belirlenmiştir.

Amsterdam Antlaşması'nın 67. maddesi, IV. başlık altına alınan vize, göç, sığınma politikaları konusunda Topluluk kurumlarına mevzuat çıkarma yetkisi vermiştir. Bu bağlamda 67. madde uyarınca Avrupa Birliği nezdinde sığınma konusunda alınacak kararların Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girişini takip eden beş yıllık geçiş sürecinde Konsey'in ve Komisyon'un önerisi veya bir üye devletin girişimi üzerine ve Avrupa Parlamentosu'na danıştıktan sonra oybirliği ile karar alınacağı hükme bağlanmıştır. Konsey'e ayrıca, bu konunun Amsterdam Anlaşması 251. maddeye göre (ortak karar usulü) düzenlenmesi için bir karar alması²⁶⁷ ve ATAD'ın konuya ilişkin yetkisini belirleme imkanı da verilmiştir²⁶⁸. Bu şekilde, ne tam olarak hükümetlerarası, ne de tam bir Topluluk mevzuatı yaratma yetkisi ortaya çıkmıştır²⁶⁹.

Birlik dahilindeki üyeler bazında yeknesak bir uygulamayı öngören bu düzenlemelere rağmen 64. madde, üye devletlere kendi iç hukuklarının ve düzenin idamesi, ayrıca iç güvenliğin korunmasına ilişkin sorumlulukların yerine getirilmesi hususunda üye devletlere bir takdir hakkı alanı tanımaktadır.

Aynı maddenin 2. fıkrasında ise; doğrudan bir tanımlama geçmese de geçici koruma rejimine hukuki zemin oluşturabilecek bir düzenleme yer almaktadır. İlgili hükme göre, üçüncü ülke vatandaşlarının bir veya daha fazla üye devletin sınırlarına aniden akın etmesi gibi acil bir durumla karşılaşmaları halinde Komisyon'un önerisi

²⁶⁷ OJ L 396/45, 2004/927 EC, 22.12.2004.

²⁶⁸ Amsterdam Antlaşması, mad. 67/2

²⁶⁹ Özkan, **Göç ve Sığınma**, s. 176.

üzerine Konsey'in önlem niteliğinde karar alabileceği belirtilmiştir. İlgili karar nitelikli çoğunlukla alınabilecek ve önlemin süresi de 6 ayla sınırlı olacaktır.

Öte yandan Amsterdam Antlaşması'nın 68/1. maddesinde IV. Başlık altında "Vize, Sığınma, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Diğer Politikalar" konulu başlık altında Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'nın (ATAD) yetkisinin kapsamı düzenlenmiş ve mahkemenin bu alandaki yetkisi sadece ön karar usulü ile sınırlanmıştır. Bu madde kapsamındaki konular bakımından Topluluk kurumları tarafından çıkarılan tasarrufların geçerliliği veya yorumuna ilişkin bir sorun, bir üye devlet mahkemesinde ileri sürüldüğünde, bu mahkeme dilerse, ön karar usulü ile Adalet Divanı'na başvurabilecektir. Böylece bu madde uyarınca Divan'a başvurma yetkisi Temyiz mahkemesi düzeyinde bir üst mahkemenin takdirine bırakılmış durumdadır²⁷⁰.

AB Göç ve Sığınma Hukuku bakımından bir başka önemli süreç de 15-16 Ekim 1999'da Finlandiya'nın Tampere şehrinde sadece adalet ve içişleri alanını konuşmak üzere toplanan Avrupa Konseyi "*Tampere Zirvesi*²⁷¹"dir. Bu zirvede biraraya gelen AB hükümet ve devlet başkanları sığınma hakkına mutlaka saygı duyulması gerektiğini belirterek, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne dayanan ortak bir Avrupa Sığınma Sistemi oluşturulması ve AB'ye ulaşmaya çalışan veya koruma arayanlara koruma imkanı sunan ortak politikalar üretilmesi gerektiğini ifade etmişlerdir²⁷². Tampere Başkanlık Sonuç Bildirgesi'nde, sığınma aramanın kesin (absolute) bir hak olduğu belirtilmiş; her ne kadar bu hak sığınma ve göçten konularından ayrı olarak ele alınması gerekse de bu hakların birbirleriyle bağlantılı olduğu da ifade edilmiştir²⁷³. Ayrıca, sığınma başvurularından sorumlu ülkenin belirlenmesi, ortak usul kurallarının ve sığınmacıların kabulüne ilişkin minimum standartların oluşturulması gibi hedefler de Sonuç Bildirisi'nde belirlenmiştir. Tampere Zirvesi'nde ayrıca Avrupa Konseyi,

²⁷⁰ Doktrinde bu madde uyarınca divana başvurma yetkisinin sadece Temyiz mahkemesi düzeyinde bir üst mahkemenin takdirine bırakılmış olması gerçek bir yetki sınırlaması olduğu ileri sürülmüştür. Bknz. Füsun Arsava, **Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları**, Ankara, SBF Yayını No.589, 2000, s.104; aksi yöndeki görüşler için Bkz. Özcan, **a.g.e.**, s.132.

²⁷¹ Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (Erişim tarihi: 21.01.2016)

²⁷² BMMYK, "Sanayileşmiş Dünyada Sığınma", **Dünya Mültecilerinin Durumu: İnsani Yardımın Elli Yılı**, Ed. Mark Cutts, Sean Loughna, Frances Nicholson vd, Ankara, 2000, s. 170.

²⁷³ Presidency Conclusions, p. 10-13.

yerinden edilmiş kişiler için (yoğun kitlesel akın durumlarını da kapsayacak şekilde) geçici koruma ve yük paylaşımı konusunda Konsey'i anlaşma yapmaya çağırmıştır²⁷⁴. Öte yandan Avrupa'nın sağladığı özgürlük ortamı nedeniyle bir çekim merkezi haline geldiği, haklı sebeplerle topraklarına girmek isteyen insanlardan bu hakkı esirgemenin Avrupa'nın gelenekleri ile çelişeceği ifade edilmiştir. Bu ifadelerle AB'nin sığınma konusunu sadece iç pazarı tamamlamak için gerekli olan kontrol bağlamında değil, bir insan hakkı olarak ele almak suretiyle politika değişikliğine gittiğini de göstermekte olduğu doktrinde ifade edilmektedir²⁷⁵.

1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması²⁷⁶, Birlik'in üç sütunlu yapısını sona erdirmiş; Özgürlük, Güvenlik ve adalet alanına ilişkin konular bir araya getirilmiştir²⁷⁷. Göç ve sığınma alanına ilişkin konular V. Başlık altında "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı" şeklinde düzenlenmiştir. Lizbon Antlaşması daha önce 67-68- 69. maddelerde düzenlenen sınır kontrolleri, sığınma ve göç konularını ABFA 77 vd. maddelerde düzenlenmiştir. Bu bağlamda; Birlik, uyrukluklarına bakılmaksızın, iç sınırları geçen kişilerin kontrole tabi olmamasının sağlanması, dış sınırların geçilmesinde kişilerin kontrol edilmesinin ve bu geçişlerin etkili biçimde izlenmesinin sağlanması ve dış sınırlar için entegre bir yönetim sisteminin aşamalı olarak uygulamaya konulmasını hedefleyen bir politika geliştirecektir²⁷⁸. Bu amaçlar doğrultusunda Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Birliği Konseyi'nin, vizeler ve diğer kısa süreli ikamet izinleri konusunda ortak politika geliştirilmesi; dış sınırları geçen kişilerin tabi olduğu kontrollerin ve, üçüncü ülke uyruklarının Birlik içinde kısa süreli seyahat etme serbestisine ilişkin koşulların belirlenmesi, dış sınırlar için entegre bir yönetim sisteminin aşamalı olarak oluşturulması için gerekli tüm tedbirleri alacağı ve uyrukluklarına bakılmaksızın, iç sınırları geçen kişilerin kontrole tabi olmaması hususlarında olağan yasama usulü uyarınca hareket ederek ilgili tedbirleri kabul

²⁷⁴ Tampere Summit Editorial Comments, s. 1121.

²⁷⁵ Özcan, **a.g.e.**, s. 150.

²⁷⁶ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community (Lisbon, 13 December 2007) [2007] OJ C306/1.

²⁷⁷ İlke Göçmen, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Avrupa Birliği ve Türkiye Göç Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2015, s. 101.

²⁷⁸ ABFA mad. 77/ 1- a, b, c.

edecekleri de hükme bağlanmıştır²⁷⁹. Lizbon Antlaşması uyarınca Birlik'in uluslararası korumaya muhtaç üçüncü ülke uyruklarına, geri göndermeme ilkesine riayet ederek, uygun bir statü sağlamak amacıyla sığınma, ikincil koruma ve geçici korumaya ilişkin olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi, 1967 Protokolü ve diğer uluslararası antlaşmalara uygun, ortak bir politika gelişmesi gerektiği de belirtilmektedir²⁸⁰. Bu politikayı belirleyebilmek için; Avrupa Parlamentosu ve Konsey, üçüncü ülke uyrukları için, Birlik genelinde geçerli tek tip bir mülteci statüsü, uluslararası korumaya muhtaç üçüncü ülke uyrukları için, Avrupa sığınma hakkı kazanmaksızın, tek tip bir ikincil koruma statüsü, kitlesel göç akını durumunda, yerlerinden edilmiş kişiler için ortak bir geçici koruma sistemi, tek tip bir sığınma veya ikincil koruma statüsünün verilmesi ve bu statünün geri alınması için ortak usuller belirleyecektir. Ayrıca, bir sığınma veya ikincil koruma başvurusunu inceleme konusunda hangi üye devletin yetkili olacağına ilişkin kriterler ve mekanizmalar, sığınma veya ikincil koruma başvurusunda bulunan kişilerin ülkeye kabul koşullarına ilişkin standartlar ve son olarak da sığınma, ikincil koruma veya geçici koruma için başvuran kişilerin göç akınının yönetilmesi amacıyla, üçüncü ülkelerle ortaklık ve işbirliği hususlarını içeren ortak bir Avrupa sığınma sistemine ilişkin tedbirleri kabul edecektir²⁸¹.

ABFA'nın 78. maddesinin 3. fıkrası ise; bir veya daha fazla üye devletin, üçüncü ülke uyruklarının ani göç akını nedeniyle ortaya çıkan acil bir durumla karşı karşıya kalması halinde, Komisyon'un önerisi üzerine Avrupa Birliği Konseyi'nin, Avrupa Parlamentosu'na danışarak, ilgili üye devlet veya devletlerin yararına geçici tedbirler kabul edebilmesini düzenlemektedir.

Birlik'in, göç hareketlerinin etkin yönetimini, üye devletlerde yasalara uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke uyruklarına adil muamelede bulunulmasını ve yasadışı göçün ve insan ticaretinin önlenmesi ve bunlarla mücadele edilmesi için daha sıkı tedbirler alınmasını sağlamak amacıyla, ortak bir göç politikası geliştireceği hususu aynı Antlaşma'nın 79. maddesinde hüküm altına alınmıştır. Bahsi geçen ortak göç

²⁷⁹ ABFA mad. 77/ 2- a, b, c, d, e.

²⁸⁰ ABFA mad. 78/1.

²⁸¹ ABFA mad. 78/2- a, b, c, d, e, f, g.

politikasını belirlemek amacıyla Avrupa Parlamentosu ve Konsey, aile birleştirme amaçlı olanlar da dahil, giriş ve ikamet koşulları ile üye devletler tarafından uzun süreli vize ve ikamet izinlerinin verilmesine ilişkin standartların belirlenmesi, diğer üye devletlerde dolaşım ve ikamet etme serbestisini düzenleyen koşullar da dahil olmak üzere, bir üye devlette yasalara uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke uyruklarının haklarının tanımlanması, izinsiz olarak ikamet eden kişilerin sınır dışı edilmesi ve geri gönderilmesini de içerecek şekilde yasadışı göç ve izinsiz ikamet alanlarında tedbirler alacaktır²⁸². Ayrıca, Parlamento ve Konsey, özellikle kadın ve çocuk ticareti olmak üzere, insan ticaretiyle mücadele edecek ve üçüncü ülkelerle geri kabul (readmission) anlaşmaları akdedebilecektir²⁸³. Bu noktada belirtmek gerekir ki, Birlik'in "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı" kapsamı altında belirlenen bu politikaların ve söz konusu politikaların hayata geçirilmesinin, (mali boyut da göz önüne alınarak) madde 80 uyarınca üye devletler arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı ilkesine tabi olacağı da hükme bağlanmıştır²⁸⁴.

B. AB Hukukunda Göç ve İlticaya İlişkin İkincil Mevzuat

Ortak bir Avrupa Sığınma Sisteminin oluşturulmasına yönelik Avrupa Birliği müktesebatına genel olarak bakıldığında detaylı olarak anlatılacak olan 2001 Geçici Korumaya İlişkin Konsey Yönergesi, 2013 Kabul Standartları Yönergesi olarak ifade edilen "Uluslararası Koruma Başvurusunda Bulunanların Kabulüne İlişkin Standartları Düzenleyen Parlamento ve Konsey Yönergesi"²⁸⁵, 2004 Sığınma Başvurusunun İncelenmesinden Sorumlu Devletin Belirlenmesine İlişkin Konsey Tüzüğü (Dublin II Tüzüğü), 2004 İnsan Ticareti veya Göçmen kaçakçılığı Mağduru Olan ve Yetkili Makamlarla İşbirliği Yapan Üçüncü Ülke Vatandaşlarına İkamet İzni Verilmesine İlişkin Konsey Yönergesi²⁸⁶, 2008 Üye Devletlerde Yasadışı Olarak İkamet eden Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Geri Gönderilmesine İlişkin Ortak

²⁸² ABFA, mad. 79/ 2- a, b, c.

²⁸³ ABFA, mad. 79/ 2- d, e.

²⁸⁴ ABFA, mad. 80.

²⁸⁵ Council Directive 2013/33/EU of European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection (recast) 29.06. 2013, [2003] OJ L 180/60.

²⁸⁶ Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third- country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, OJ L 261 06.08.2004.

Standartlar ve Usuller hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi²⁸⁷, 2011 “Mülteci ve İkincil Koruma Statüsüne İlişkin Standartlar Konusunda Parlamento ve Konsey Yönergesi” (Vasıf Yönergesi²⁸⁸) ve 2013 “Uluslararası Koruma Statüsünün Tanınması ve Geri Çekilmesi Konusunda Ortak Usullere İlişkin Parlamento ve Konsey Yönergesi²⁸⁹” (Ortak Usul Yönergesi) ve 2013 tarihli Sığınma Başvurusunun İncelenmesinden Sorumlu Devletin Belirlenmesine İlişkin Konsey Tüzüğü’nün (Dublin III Tüzüğü) genel çerçeveyi oluşturduğu görülmektedir.

1. Sorumlu Devletin Belirlenmesine İlişkin Konsey Tüzüğü

Amsterdam Antlaşması ile birlikte daha önce 3. sütunda yer alan hususlardan bazıları 1. sütuna (AT’yi Kuran Antlaşma mad. 63/1/a.) alınarak kişilerin, hizmetlerin serbest dolaşımı ve yerleşme hakkı ile ilgili başlık altında toplanmıştır. Ayrıca AT 67. maddesi, Topluluk kurumlarına vize, göç ve sığınma hakkı konusunda mevzuat çıkarma yetkisi de tanımıştır. 1999 yılında gerçekleştirilen Tampere Zirvesi sonrasında Dublin Sözleşmesi kabul edilmiştir²⁹⁰.

AT üyesi devletlerin, sığınma talep eden kişilerin taleplerinin hangi üye ülke tarafından inceleneceğinin belirlenmesi amacıyla 1990 yılında akdettikleri Dublin Sözleşmesi, hükümetlerarası niteliğinden dolayı üye devletler tarafından onay süreci uzun sürdüğünden ancak 1 Eylül 1997’de yürürlüğe girmiştir²⁹¹. Sözleşmenin daha etkili biçimde uygulanabilmesi için Avrupa Konseyi 11 Aralık 2000 tarihinde ABA’nın 63/1 (a) maddesi uyarınca Tampere Zirvesinde belirlenen amaçlardan biri olan Ortak Avrupa Sığınma Sistemini kurmaya yardımcı olması için EURODAC

²⁸⁷ Directive 2008/115/EC of the European parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third- country nationals, OJ L 348 24.12.2008.

²⁸⁸ Sylvie Da Lomba, “The EU Qualification Directive and Refugees *Sur Place*”, **The Future of Asylum in the European Union- Problems, Proposals and Human Rights**, Ed. Flora A.N.J. Goudappel, Helena S. Raulus, Springer, 2011, s. 43 vd.

²⁸⁹ Council Directive 2013/32/EU of the European parliament and of the Council of 26 June 2013 on Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection (recast) 29.06. 2013, [2003] OJ L 180/60.

²⁹⁰ Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities, European Communities No. 40, 1991. JO n. C 254, 19.08.1997, P.0001-0012.

²⁹¹ ATRG, C 254, 19.08.1997, s. 1.

olarak kısaltılan Avrupa Otomatik Parmak İzi Tanımlama Sisteminin kurulmasına ilişkin Konsey Yönergesi'ni²⁹² kabul etmiştir²⁹³.

Sığınma başvurularının değerlendirilmesine ilişkin Dublin Sözleşmesi daha sonra bir Tüzük haline getirilmiştir. 343/2003 sayılı “Bir üçüncü ülke vatandaşının Üye Devletlerden birinde yaptığı sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu Üye Devlet'in belirlenmesine ilişkin kriter ve mekanizmaların saptanması hakkında Konsey Tüzüğü” kısaca *Dublin II Tüzüğü*²⁹⁴ olarak bilinen tüzük, üçüncü ülke vatandaşlarının sığınma başvurularında sorumlu üye devleti belirlemek için bazı kriterler getirmektedir. Tüzük, Birlik üyesi devletlere sığınan kişilerden sorumlu devleti belirlemeye ilişkin kriterler getirmektedir. Buna göre, sığınma başvurusunun ilk olarak yapıldığı devlet sorumlu devlet olacaktır. (mad. 5/2) Refakatsiz gelen küçükler bakımından ise sorumlu devlet, kural olarak aile fertlerinden birinin yasal olarak bulunduğu devlettir (mad. 6/1); ancak aile fertleri bulunamazsa, sorumlu devlet reşit olmayan kişinin sığınma için başvurduğu devlet olacaktır (mad. 6/2). Öte yandan 7. maddeye göre eğer bir üye ülkede, kişinin aile fertlerinden biri mülteci olarak kabul edilmişse, ilgili kişi başvurusunu bu devlete yapabilir. Sığınma isteyen kişinin belli bir üye devlette geçerli bir ikamet belgesi veya vizesi varsa, bu belgeleri veren devlet sorumlu olacaktır. Eğer farklı üye devletler tarafından birden fazla vize veya ikamet belgesi verilmişse sorumluluk sıralaması 9. maddedeki esaslara göre belirlenecektir. Kendisine sığınma talebinde bulunulan bir üye devlet başka bir üye devletin sorumlu olduğunu düşünüyorsa, mümkün olduğu kadar çabuk ve en geç üç ay içinde durumu sorumlu olduğunu düşündüğü devlete bildirecektir. Üç ay içinde diğer devlet sorumluluk üstlenmezse sorumluluk başvurunun yapıldığı devlete ait olacaktır (mad. 17/1)²⁹⁵.

²⁹² AT Konsey Yönergesi 2725/ 2000, 11 Aralık 2000.

²⁹³ Bu Yönerge kapsamında veri tabanı oluşturularak sığınmacıların parmak izlerinin karşılaştırılması ve depolanması öngörülmektedir. Bu Yönerge ile kaynak üye ülke, sığınma başvurusunun yapıldığı yer ve tarih, parmak izi verisi, cinsiyet, kaynak üye tarafından kullanılan referans numarası, parmak izinin alındığı tarih, verinin merkezi birime iletildiği ve veri tabanına girildiği tarih ve diğer detayların veritabanında tutulması kararlaştırılmıştır (EURODAC Yönergesi, mad. 5).

²⁹⁴ “Bir üçüncü ülke vatandaşının Üye Devletlerden birinde yaptığı sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu Üye Devlet'in belirlenmesine ilişkin kriter ve mekanizmaların saptanması hakkında Konsey Tüzüğü” (AT) 343/2003 18 Şubat 2003.

²⁹⁵ Bkz.: *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, 21.01.2011. Dublin II'ye uyulmaması nedeniyle açılan bir davadır.

Dublin Sözleşmesi ile ilk olarak oluşturulmaya başlayan bu sistem, 2003 yılında yürürlüğe giren Dublin Tüzüğü ile düzenlenmiştir. 3 Aralık 2008’te Avrupa Komisyonu’nun değişiklik önerisi üzerine Dublin III Tüzüğü²⁹⁶ kabul edilmiş ve 19 Temmuz 2013’te yürürlüğe girmiştir. Dublin III Tüzüğü de diğer Tüzüklerle benzer şekilde sığınma talebinin ilk yöneltildiği ya da parmak izinin alındığı ülkenin, kişinin sığınma talebini karara bağlama konusunda sorumlu olduğunu ifade etmektedir.

2. Avrupa Birliği Vasıf Yönergesi

AB Hukukunda üçüncü ülke vatandaşlarına veya vatansızlara, “mülteci” (refugee) sıfatının verilmesinin asgari (minimum) standartlarını belirleyen ilkeler, 29 Nisan 2004 tarihli ve 2004/83 sayılı Konsey Yönergesi²⁹⁷ ile belirlenmiştir. Her şeyden önce dikkati çeken husus, bu Yönerge’nin adından da anlaşılacağı gibi asgari standartları belirlediği, dolayısıyla üye ülkelerin mülteci statüsü vermede ya da ikincil korumadan yararlandırmada sığınma talep edenlerin daha lehine olan hükümleri uygulayabileceği hususudur (mad. 3).

II. kısımda bir sığınmacı için uluslararası koruma gerekir gerekmediği konusunda üye devletlerin olayları ve durumları değerlendirmede izleyecekleri yollar belirlenirken (mad. 1), halen o ülkede bulunan kişilere de bu hakkın sağlanmasının koşulları sayılmaktadır (mad. 5). Örneğin, korunması gündeme gelen kişiler kendi ülkeleri içerisinde korunabilecek durumda iseler (internal protection) uluslararası korumaya gerek kalmayabilir (mad. 8).

Yönerge’de ayrıca mülteci olabilmenin koşulları Cenevre Sözleşmesi 1A maddesine atıfta bulunularak belirlenmiştir (mad. 9/ 1a)²⁹⁸. Bu tanıma paralel olarak Yönerge daha detaylı bir düzenleme getirmiş ve zulüm teşkil eden fiilleri; fiziki, ruhi veya cinsel şiddet (mad. 9/2/a), hukuki, idari uygulamalar ya da polis veya yargının ayrımcılık içeren önlemleri ve uygulamaları (mad. 9/2/b), ayrımcı ya da orantısız

²⁹⁶ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast).

²⁹⁷ Council Directive 2004/ 83/EC, OJ L 304/12.

²⁹⁸ Özkan, **Göç ve Sığınma**, s. 179.

tutuklama veya cezalar (mad. 9/2/c)²⁹⁹, ihtilafli bir şekilde askeri hizmeti kabul etmeyenler (mad. 9/2/e), özel cinsiyet veya çocuğa özel cinsel fiiller (9/2/f) olarak saymıştır.

10. madde zulüm sebeplerini belirlemektedir. Bu noktada üye devletler, mülteciler hakkında verilecek kararların; ırk ya da renk nedeniyle belli etnik gruplar temelinde alınmamasına, (mad. 10/1/a), dine inanma, inanmama ya da dinsizliğin (atheistic) belirleyici olmamasına (mad. 101/b), kişinin ilgili ülkenin vatandaşı olmasına, o ülkede oturmaya veya etnik, kültürel ya da dil aidiyetine bağlanmamasına ayrıca kişinin coğrafi ya da politik menşesine tabi olmamasına (mad. 10/1/c) dikkat etmelidirler. Ek olarak, belli bir sosyal gruba dahil olmak ve farklı cinsiyet tercihleri nedeni ile ayrımcılık (mad. 10/1/d) ve kişinin politik görüşlerine bağlı olarak farklı muamele yapılması yasaktır (mad. 10/1/e).

Yönerge’de ayrıca ikincil (tamamlayıcı) (subsidiary) koruma da düzenlenmiştir. Bu usul ile mülteci statüsünde olmayan ancak, ölüm cezası veya işkence ya da insanlık dışı ve onur kırıcı muameleyle karşılaşma ihtimali olan, özel hayatına karşı ciddi ve kişisel bir tehdit bulunan ya da iç savaş veya uluslararası silahlı çatışma nedeniyle ayrımcı şiddete maruz kalma tehlikesiyle karşı karşıya olan kişilere de koruma sağlanması amaçlanmıştır (mad. 15). Ayrıca II. Kısımda yer alan uluslararası korumaya ilişkin hükümler bu kişiler bakımından da uygulanır.

Uluslararası korumanın içeriği bakımından en önemli prensip olan “non-refoulement- geri-gönderilmeme” ilkesi de yine Yönerge’de düzenlenmiştir (mad. 21).

II. AVRUPA BİRLİĞİ UYGULAMASINDA GEÇİCİ KORUMA

A. Genel Bakış

1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında yapılan *mülteci* tanımlamasının sahip olduğu sınırlı kapsamın en çok eleştirildiği süreçlerden birini Eski Yugoslavya’da yaşanan iç savaş oluşturmaktadır. 1990’lı yıllarda eski Yugoslavya’da ve sonra Kosova’da yaşanan iç savaşlar sonucunda Avrupa Birliği’nin sınırlarına yapılan toplu nüfus

²⁹⁹ Bu hükmün uygulanabilmesi için tutuklama fiili ile tutuklama sebepleri arasında bir ilişki olmalıdır.

hareketlerine cevap verebilmek ihtiyacı, bu kişilerin silahlı çatışmalardan kaçıyor olmaları ve bu nedenle 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında mülteci olarak kabul edilemiyor olmaları, mevcut düzenlemeler dışında yeni bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmasına sebep olmuştur. Bu tarihe kadar ani gelişen kitlesel göç durumlarıyla baş etme hususunda her ülke kendi uygulamasını oluşturmuş ve münferit çözümler üretmişlerdir. Ancak son gelişmeler bölgesel çapta veya küresel çapta olsun silahlı çatışmalar nedeniyle yerinden edilmiş kimseler için yeni bir strateji değişikliği ihtiyacı ortaya çıkmıştır ve Avrupa Topluluğu ortak bir politika üzerinde çalışmaya başlamıştır³⁰⁰. Geçici koruma politikasının esasen eski Yugoslavya'dan kaçan insanları korumak için bazı Avrupalı devletler tarafından uygulanan bir ara çözüm olarak geliştirildiği söylenebilir³⁰¹. Bu bağlamda geçici koruma esasen farklı şekillerde uygulanabilmektedir. Buna göre; menşe ülkeye coğrafi olarak yakın olan ülkeler tarafından sağlanan asgari düzeydeki yardım tedbirleri bu kapsamda olabileceği gibi, çatışma devam ettiği sürece ve menşe ülkeye geri dönüş mümkün oluncaya kadar yahut ilk sığınma ülkesi ya da üçüncü ülke tarafından uzun vadeli bir çözüm sunuluncaya kadar herhangi bir ülkeden sağlanan geçici koruma statüsü de bu kapsamdadır. Hatta doktrinde bazı yazarlar sivil halkın çatışmanın meydana geldiği ülkeden uzaklaştırılması ve geçici olarak güvende olacakları yerlere (kamp, barınma merkezi vb.) yerleştirilmesiyle “uluslararası camianın” soruna müdahale etmesine imkan sağlanmasını da geçici koruma olarak kabul etmektedirler³⁰².

Ancak bu konuda bağlayıcı uluslararası metinlerde herhangi bir düzenleme olmaması nedeniyle her bir üye ülke, kitlesel akınlar karşısında kendi ülkeleri kapsamında farklı uygulamalar yapmayı tercih etmişlerdir. Bu noktada “geçici mülteci³⁰³” tanımı üzerinde mutabakata varılamamışken İngiltere gibi bazı ülkeler mevzuatlarında zaten varolan “istisnai kalma izni” (exceptional leave to remain) olarak ifade edilebilecek gibi mekanizmaları yeniden düzenlerken, bir takım devletler

³⁰⁰European Commission, "Home Affairs." http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection/index_en.htm.

³⁰¹ Kerber, **Chronology**, s. 38.

³⁰² Joanne Thornburn, “Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden-sharing in Europe”, **International Journal of Refugee Law**, Vol. 7, No. 3, 1995, ss. 459-480, s. 461-462.

³⁰³ Bu tanımlama Slovenya Hükümeti tarafından hazırlanan “Temporary Shelter of Refugees from Bosnia and Herzegovina in the Republic of Slovenia” (Ljubljana, Mart 1993) adlı raporda kullanılmıştır. Bkz.: Thornburn, **a.g.e.**, s. 462.

1970'lerden bugüne kullanılan "B- Statüsü (B-status), "insani statü" (humanitarian status) gibi statülerle çözüm bulmaya çalışmış; ulusal mevzuatlarında geçici koruma benzeri statü bulunmayan devletler yeni uygulamalar oluşturmak durumunda kalmışlardır. Ancak yaşanan Kosova krizi sürecinin uzaması ve sığınmacıların neredeyse yarısından fazlasının Almanya, İspanya başta olmak üzere belli ülkelere gitmiş olması nedeniyle adil yük paylaşımının sağlanması ve yeknesak bir uygulama için üçüncü sütun bağlamında genel bir çalışma yapılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır³⁰⁴. Bu ihtiyaca cevap verebilmek için 1992 yılında Edinburgh Avrupa Zirvesi'nde "*Çatışmalar Sonucu Yerlerinden Edilmiş Kişiler Hakkında Sonuç Kararı*"³⁰⁵ kabul edilmiştir. Bu karar kapsamında AB üyesi ülkeler "doğrudan" Eski Yugoslavya'dan gelen, çatışma ve insan hakları ihlalleri nedeniyle geri dönmeleri mümkün olmayan kişilere geçici koruma sağlamak konusunda hazır olduklarını ifade etmişlerdir. Hemen 1 yıl sonra 1993 yılında gerçekleşen Kopenhag Zirvesi'nde ise ülkeler sorumluluk alanlarını biraz daha genişletmiş ve "*Eski Yugoslavya'dan Gelen ve Özellikle Savunmasız ve Acı Çeken İnsanların Kabulü için Ortak Kılavuz İlkeler Konusunda Karar*"³⁰⁶ almışlardır. Bu karar bağlamında "savunmasız kişiler" in kimler olduğu tartışılmış ve savaş mahkûmları, yaşamları ya da vücut bütünlükleri tehdit altında olanlar, ciddi şekilde hasta olanlar ve ağır cinsel tacize maruz kalan kişiler savunmasız kişiler olarak kabul edilmişlerdir. Ancak bu kararlarda sığınmaya diğerlerinden fazla maruz kalan ülkelerin külfet paylaşımına ilişkin herhangi bir karar alınmamış olması ciddi bir eksiklik oluşturmuştur. 1994 tarihli *Göç ve Sığınma Konusundaki Bildirim*'de de külfet paylaşımı hususuna temas edilmiş ve geçici koruma konusunda ulusal hukukların uyumlaştırılması ve herhangi bir üye ülkeye yoğun bir sığınmacı akını olması halinde, ilgili ülkenin maruz kaldığı külfetin paylaşımı için izleme merkezi kurulması tavsiye edilmiştir. Ancak mülteci akınlarına maruz kalmayan ülkelerin karşı çıkması nedeniyle bu nitelikte bir girişimde bulunulması mümkün olmamıştır. 25 Eylül 1995 tarihinde "*Yerinden Edilmiş Kişilerin Geçici Olarak Kabul Edilme ve*

³⁰⁴ Ingrid Boccardi, **Europe and Refugees, Towards an EU Asylum Policy**, Kluwer Law International, The Hague, 2002, s. 111

³⁰⁵ European Council, Council Press Release, 10518/92 (Press 230).

³⁰⁶ Council Press Release, 548/93 (Press 132).

*İkametleri Hakkında Yük Paylaşımı ile İlgili Konsey İlke Kararı*³⁰⁷ üye ülkelerce kabul edilmiştir. Yaklaşık 1 yıl sonra da bu metnin devamı olarak sayılabilecek *“Yerinden Edilmiş Kişilerin Geçici Olarak Kabul Edilme ve İkametleri Hakkında Yük Paylaşımı ile İlgili bir Uyarı ve Acil Durum Prosedürüne Dair Konsey Kararı”*³⁰⁸ kabul edilmiştir. Bu kararın 1. maddesinin a bendinde geçici koruma sağlanması gereken kişiler belirlenmiştir³⁰⁹. Buna göre, geçici koruma statüsü; silahlı çatışma ya da sivil savaş halleri nedeniyle ülkesini terk eden kişiler bakımından ve sığınılan üye ülkenin uygun şartlar altında geçici olarak kabul etmeye hazır olduğu kişiler bakımından uygulanacaktır. Bu kişiler sayılan şartlarda üye ülkelerden birine gitmek üzere bölgelerinden, Kararın çıkmasından önceki bir tarihte ayrılmış olsalar dahi bu imkandan yararlanacaklardır. Bu kişiler,

1. Savaş esirlerinin tutulduğu bir kampta ya da enterne kampında bulunan, kamp dışında ölüm ya da vücut bütünlüğüne karşı bir ihlali durduramayacak kişiler,
2. Yaralılar veya ciddi bir hastalığı olanlar ve yerel imkanlar ile tıbbi tedavi imkanı temin edilemeyen kişiler,
3. Doğrudan ölüm ya da uzuvlarından birinin kesilmesi tehdidine maruz kalan veya kalmış olan ve aksi takdirde menşe bölgelerinde korunması güvence altına alınamayan kişiler,
4. Evlerine mümkün olduğunca yakın emniyetli alanlarda uygun yardım imkanlarının mevcut olmaması şartıyla, cinsel tacize uğramış kişiler,
5. Doğrudan savaş bölgelerinden geldikten sonra kendi ülkelerinin sınırları içerisinde olup çatışma veya insan hakları ihlalleri nedeniyle evlerine dönemeyen kişilerdir.

³⁰⁷ Council Resolution 95/C 262/01 of 25 September 1995 on “Burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis”, Official Journal C 262 of 07.10.1995, s. 10.

³⁰⁸ Council Decision 96/198/JAI of 4 March 1996 on “An alert and emergency procedure for burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis”, Official Journal L 63 of 13.03.1996, s. 1.

³⁰⁹ Karoline Kerber, “Temporary Protection: An Assessment of the Harmonization Policies of European Union Member States”, *International Journal of Refugee Law*, c. 9, s. 3, 1997, ss. 453-471, s. 457 (Buradan itibaren **Temporary Protection: An Assessment**).

Bu karar bağlamında 1. madde b bendinde iki istisnai hüküm getirilmektedir. İstisnalardan ilki barışa karşı suç, savaş suçu ya da insanlık suçu işlemiş olan veya üye devlet ülkelerden biri tarafından geçici olarak kabul edilmeden önce siyasi içerikli olmayan ciddi bir suç işlemiş olan kişilere için geçici koruma sağlanamayacak olmasıdır. Zaman bakımından getirilmiş olan ve Karar'ın 7. maddesinde düzenlenmiş olan 2. istisnaya göre ise, kararın kabul edildiği Eylül 1995 tarihinden önce üye ülkelerce kabul edilmiş olan yerinden edilmiş kişiler için bu kurallar uygulanamayacaktır³¹⁰.

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

Konsey bu kararın ardından Mart 1996 tarihinde “Yerinden Edilmiş Kişilerin Geçici Olarak Kabul Edilme ve İkametleri Hakkında Yük Paylaşımı ile İlgili bir Uyarı ve Acil Durum Prosedürüne Dair Konsey Kararı” adı altında acil durumlarda işletilecek prosedürü ele alan bir Karar yayımlamıştır. Avrupa Birliği Anlaşması'nın K (3)(a) maddesi uyarınca çıkarılan bu karar ile 25 Eylül 1995 tarihli Konsey İlke Kararı'nda açıklanan ilkelerin acil müdahale gerektiren hallerde etkin bir biçimde uygulanması için bu karara eklemelerin yapılması ihtiyacının baş göstermesi üzerine acil bir uyarı ve durum prosedürü getirilmiştir³¹¹. Konsey kararının 1. maddesine göre

³¹⁰ Özcan, **a.g.e.**, s. 102.

³¹¹ Council Decision 96/198/JAI of 4 March 1996 on “An alert and emergency procedure for burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis”, Official Journal L 63 of 13.03.1996.

Konsey Başkanlığı, bir üye ülkenin ya da Komisyon'un inisiyatifıyla oluşturulmuş olan Koordinasyon Komitesi, yerinden edilmiş olan kişilerin geçici olarak kabulü ve ikametleri için AB tarafından ortak müdahalede bulunulması gereken bir durum olup olmadığını değerlendirmek üzere Avrupa Birliği Antlaşması'nın K4 maddesinde belirtilen şekilde acil bir toplantı yapacaktır. Bu tip bir müdahale öngörüldüğünde 25 Eylül 1995 tarihli Konsey İlke Kararı'nın 1. ve 2. maddelerinde belirtilen şartların yerine getirilmesi gerekmektedir³¹². Bu bağlamda Konsey başkanlığı BMMYK'nın fikirleri ışığında durum hakkında bir rapor hazırlayacaktır. Yapılacak toplantıda;

- Duruma ilişkin bir çalışma ve nüfus hareketlerinin boyutu hakkında bir değerlendirme,
- AB seviyesinde acil bir müdahalenin haklılığına dair bir değerlendirme,
- Yerel müdahale de dahil olmak üzere diğer olanaklar hakkında bir çalışma,
- Tahmin edilen kabul gereklilikleri için bir takvim ve ileriye dönük bir planın hazırlanması,
- 25 Eylül 1995 tarihli Konsey İlke Kararı'nın 4. maddesi uyarınca, kaç kişiyi ve ne zaman kabul edecekleri hakkında üye ülkelerin her biri tarafından yapılacak beyan,
- Komisyon'un insani yardım alanındaki faaliyetleri ile koordinasyon,
- BMMYK ile bilgi alış veriş ve kabul planının koordinasyonu,
- Üçüncü ülkeler ile koordinasyon sağlanacak konuların, yapılacak toplantıda mutlaka görüşülmesi gerekmektedir. Ayrıca yapılan toplantı sonucunda Konsey'in onayına sunulmak üzere bir teklif hazırlanacaktır³¹³.

Bu iki Karar ile üye devletler geçici koruma konusunda bir düzenleme getirmeye çalışsalar ve doktrinde bu iki metin geçici koruma rejiminin uyumlaştırılması konusunda yapılan ilk çalışmalar olarak oldukça önemli görülseler de; yeknesak bir

³¹² OJ C 262, 07.10.1995, s. 10.

³¹³ Özcan, a.g.e, s. 107.

uygulamadan söz etmek mümkün olmadığı gibi, hukuki anlamda ciddi bir değişiklik de meydana gelmemiştir. Hukuki temel açısından bakıldığında, hem Konsey Yönergesi (1995 Resolution), hem de Konsey Kararı (1996 Decision) içeriklerinde, üye devletlerin hiçbirinin alınan bu kararlara ilişkin olarak uygulama yapacaklarını belirtmedikleri gibi metnin içeriğinden de devletlerin hukuki bağlayıcılık tanımak istemedikleri anlaşılmaktadır. Kararlar C serisi olarak adlandırılan Resmi Bültende yayınlanmıştır. Bu bültende normatif nitelikte olmayan iletişimlerin ve bilgilerin yayınlanması da metinlere bağlayıcılık atfedilmek istenmediğini gösteren bir başka husustur³¹⁴.

Her iki kararın da uygulama alanı bulduğu Kosova krizi esnasında ülkelerin kabul edecekleri mülteci sayısında anlaşma sağlanamadığı için somut bir sonuç elde edilmesi mümkün olmamıştır. Hükümetler arası yöntemle bir çözüm üretilmediği gerçeği karşısında, sığınmaya ilişkin diğer düzenlemelerde olduğu gibi, geçici korumaya ilişkin olarak da hükümetler üstü düzenleme yapılmasının gerekli olduğu doktrinde sıklıkla dile getirilmiştir.

Tartışmalar devam ederken Komisyon 5 Mart 1997 ve 24 Haziran 1998 tarihlerinde Maastrich Antlaşması'nın K. 3 (2) (b) maddesi dayanak alınarak geçici korumaya ilişkin bir ortak eylem çıkarılması için taslak metni sunmuş ancak üye devletler arasında yük paylaşımı konusunda mutabakat sağlanamaması ve Kosova krizinin sıcak gündemi nedeniyle taslak metin Konsey tarafından kabul edilememiştir³¹⁵. 27 Mayıs 1999'da Konsey, Kosova'dan gelen yerinden edilmiş kişilere ilişkin bir karar almıştır³¹⁶. Bu kararda Komisyon ve Üye devletler Maastrich Antlaşması'na uygun bir biçimde davranmaya ve Kosova krizinden dersler çıkarmaya çağırılmaktadır.

Akabinde 15-16 Ekim 1999 tarihinde AB Konseyi tarafından Tampere'de gerçekleştirilen toplantıda, kitlesel akın hâlinde yerinden edinilmiş kişilere sağlanacak geçici korumayla ilgili olarak üye devletlerin farklı uygulamaları arasında

³¹⁴ Kerber, **Temporary Protection: An Assessment**, s. 455-456.

³¹⁵ Kerber, **Chronology**, s. 42.

³¹⁶ Council Regulation of 27 Mayıs 1999.

yeknesaklığın sağlanması gerekliliği dile getirilmiştir. Eski Yugoslavya'nın dağılması esnasında yaşanan deneyimler, AB'nin üçüncü ülkelerden gelen ve geldikleri ülkeye geri dönemeyecek durumda olan yerinden edilmiş kişilere ve bunun dışında uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilere sağlanacak geçici korumanın şartlarının ve kapsamının ne olacağını belirlemek için Amsterdam Antlaşması ile AB'nin gündemine gelmiştir. Avrupa Komisyonu, 63. maddesi 2(a) ve (b) bentleri uyarınca 24 Mayıs 2000 tarihinde bir taslak metin hazırlamış ve ülkeler arasındaki farklı uygulamaları ortadan kaldırmak ve artık ciddi bir seviyeye gelmiş bu ihtiyaca cevap vermek üzere tüm üye devletler için bağlayıcı ve yol gösterici nitelikte³¹⁷ bir Yönerge taslağı hazırlamıştır. 20 Temmuz 2001 tarihinde de birlik içinde “*Yerinden Edinilmiş Kişilerin Kitleli Akını Hâlinde Sağlanacak Geçici Korumanın Asgari Standartları ve Bu Kişilerin Kabul Edilmesi ve Kabulün Sonuçlarının Üstlenilmesi Konusunda Üye Devletler Arasında Bir Gayret Dengesinin Sağlanmasına İlişkin Önlemler Hakkında Yönerge*” (Geçici Koruma Yönergesi- Temporary Protection Directive) kabul edilmiştir³¹⁸. Böylece kabul edilmesi toplamda 6 yıl süren Geçici Koruma Yönergesi'yle³¹⁹ AB Hukukunda doğrudan geçici korumaya ilişkin bir yasal dayanak oluşturulmuştur. Bu yönergeyle birlikte AB kurumlarınca harekete geçirilen istisnai bir mekanizma oluşturulmakta ve sığınma konusunda adil yük paylaşımını hedefleyen bağlayıcı bir geçici sığınma sistemi kurulmuş olmaktadır³²⁰.

³¹⁷ T. C. Hartley, **The Foundations of European Union Law**, 7. Bası, Oxford Yayınları, Ağustos 2010, s. 224. İngiltere, ATA'ya ve ABA'ya ekli İngiltere'nin ve İrlanda'nın konumu hakkındaki Protokol'ün 3. maddesi uyarınca 27 Eylül 2000 tarihinde gönderdiği mektupla Geçici Koruma Yönergesi hükümlerine katılacağını belirtmiştir. Ancak İrlanda ve Danimarka Yönerge'nin kabulünde yer almadıkları için Yönerge'nin hükümleri ile bağlı sayılmayacaklardır.

³¹⁸ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences thereof, OJ L212 7.8.2001 s. 12-23.

³¹⁹ Georgia Papagianni, **Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law**, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006, s. 94.

³²⁰ Arenas, **a.g.e.**, s. 437.

B. AB Geçici Koruma Yönergesi

1. Geçici Koruma Yönergesi'nin Hukuki Dayanağı

Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın³²¹ 63. maddesi Antlaşma'nın yürürlüğe girmesinden itibaren 5 yıl içerisinde Konsey tarafından düzenlenmesi gereken konuları belirlemektedir. Sığınma alanında yapılması öngörülen düzenlemeler;

- bir üye devlette bulunan üçüncü ülke vatandaşının sığınma başvurusunu kimin değerlendireceğine ilişkin kriter ve mekanizmalar,
- üye ülkelerdeki sığınma arayanların kabulüne ilişkin minimum standartlar,
- üçüncü devletlerin vatandaşlarına mülteci statüsü tanınmasına ilişkin minimum standartlar,
- üye ülkelerde mülteci statüsünün tanınması veya sona ermesine ilişkin minimum standartlar³²² belirlenecektir.

Ayrıca 63/2 maddesi yurdundan ayrılmaya zorlanmış ve geri dönemeyen kimselerin kitlesel sığınmaları durumunda geçici koruma sağlamak için asgari standartların sağlanması ve uluslararası kourmaya ihtiyaç duyan kişiler hakkında karar alınmasını da öngörmektedir.

Buna bağlı olarak Yönerge, Avrupa Topluluğu Kurucu Antlaşması'nın 63. maddesi 2(a) ve (b) bentleri uyarınca yürürlüğe konmuştur. Bu noktada bazı delegeler çalışma hayatına erişim hususunun 63. madde kapsamında olup olmadığını tartışmışlardır³²³. Konsey hukuk servisinin konuya ilişkin olarak hazırladığı mütaalasında³²⁴ Topluluk topraklarında yasal olarak bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının -geçici korunanlar da dahil olmak üzere- istihdamına ilişkin her türlü düzenlemenin AT Antlaşması'nın 3.

³²¹ Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, <http://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf>

³²² Madde 63/1.

³²³ Almanya (The Parliamantary Chamber of the German Lander the bundesrat) bu fikri daha da ileriye götürmüş ve geçici korunan kişilerin çalışma hayatına erişimi konusunda Antlaşma'da herhangi bir yasal dayanak bulunmadığını ifade etmiştir. (Bundesrat 13 Temmuz 2001 tarihli ve BR- Drs. 437/01 sayılı kararı, Aktaran: Karoline Kerber, "The Temporary Protection Directive", **European Journal of Migration and Law** 4, 2002, 193- 214, s. 194, (dn. 9) (Buradan itibaren **Temporary Protection Directive**).

³²⁴ Konsey Belgesi, 6736/01 JUR 74 ASILE 23 SOC 94.

bendinde yer alan madde 137(3) uyarınca yapılması gerektiği belirtilmiş ancak bu görüş üye devlet temsilcilerinin çoğunluğu tarafından kabul görmemiştir. Aynı bakış açısı Lizbon Antlaşması ile de devam etmiş, 63. maddede uluslararası koruma sağlanan kişilere yönelik ortak bir uygulama kabul edilmesi, kabule ve usule ilişkin ortak standartların belirlenmesi ve geçici koruma için de ortak bir sistem belirlenmesi hükme bağlanmıştır.

2. Geçici Koruma Yönergesi'nin Amacı ve Kapsamı

Avrupa Konseyi tarafından çıkarılan 2001/55 sayılı ve 20 Temmuz 2001 tarihli Konsey Yönergesi, amacını 1. maddede “toplu/kitlesele (mass) göç halinde Avrupa Birliği üyesi ülkelerin sınırlarından giriş yapan kişilere sağlanacak geçici korumanın asgari standartlarını belirlemek, bu kişileri kabul etmenin getireceği sonuçları kabul etmek ve bunlara katlanmak konusunda üye devletler arasında sarf edilecek çabada denge sağlanmasına katkıda bulunan önlemler almak” olarak ifade etmektedir. Yukarıda tanımı verildiği üzere “yerinden edilen kişiler” (displaced persons), özellikle bir uluslararası kuruluşun sorumluluğu altında, menşe ülkeyi terk etmek zorunda kalan veya oradan çıkarılan 3. devlet vatandaşları ve vatansızlar için kullanılmaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1A maddesinde sayılan yahut başka uluslararası belgelere göre korunması gereken bu kişiler, silahlı çatışma veya şiddete maruz kalan, insan haklarının ciddi şekilde ihlal edilme riski bulunan kişilerdir (mad. 2/c).

Yönerge'nin hangi hallerde uygulanacağını belirten 1. madde düzenlemesine göre Yönerge, üçüncü ülkelerden gelen ve ülkelerine geri dönemeyen yerinden edilmiş kişilerin kitlesele akını hallerinde uygulanacaktır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, geçici koruma rejimi olağan sığınma sisteminin yüksek sayıda başvuru nedeniyle tıkanıdığı her halde uygulanacak bir mekanizma değildir. Komisyon tasarı metninin ilk halinde bu husus; 2 (a) maddesinde geçici korumanın istisnai bir tedbir olduğu “sığınma sisteminin bu akınla, etkili işleyişi olumsuz biçimde etkilenmeksizin başa çıkamayacağına dair bir riskin bulunması durumunda, ilgili kişilerin ve koruma talep eden diğer kimselerin menfaatleri doğrultusunda bu tür kişilere acil ve geçici koruma sağlanması” gerektiği haller şeklinde düzenlenmiştir. Ancak Çalışma Grubu'nda yer alan Fransa, Almanya, Avusturya, İtalya ve İngiltere bu ifadenin silinmesini istemiş,

geçici korumanın sığınma sisteminin çalışmamasına bağlı olmaması gerektiğini belirtmişlerdir³²⁵. Sonuç olarak metne “özellikle” (in particular if) ifadesi eklenmiştir. BMMYK ise geçici krizlerde “menşe ülkeye makul bir süre içerisinde güvenli dönüşün öngörülebildiği” hallerde geçici korumanın uygulanmasını tavsiye etmektedir³²⁶.

3. Yönerge Kapsamında Geçici Korumanın Unsurları

Olağan sığınma hukuku bakımından kişilerin hangi şartlar altında ülkelerini terk ettikleri hususu farklılıklar arz etmektedir. 1951 Cenevre Sözleşmesi anlamında zulümden kaçanlar yanında, bireysel nitelikte risk altında bulunan, ancak bunu kanıtlayamayan ya da uluslararası korumadan faydalanamayan... vb. pek çok farklı kategoriden kişi bulunmaktadır. Ancak Geçici Koruma Yönergesi bakımından seçici bir sistemin getirildiğini söylemek mümkündür. Bu bağlamda kitlesel halde sınırlara gelen herkes bakımından geçici koruma uygulanamayacaktır. Büyük ölçekli bir yer değiştirme geçici korumanın yürürlüğe girmesi için belirleyici bir unsur olsa da tek başına yeterli değildir. Geçici Koruma Yönergesi'nin 2 (c) maddesi yerinden edilmiş kişilerin tanımlamasını yaparken “*kendi ülkelerini ya da buldukları yerleri terk etmek zorunda kalmış ya da özellikle uluslararası organizasyonlar tarafından gelen bir istek üzerine tahliye edilmiş ve ilgili ülkede devam eden durum dolayısıyla güvenli ve devamlı koşullar altında geri dönemeyen üçüncü ülke vatandaşları ya da vatansız kişiler, Cenevre Sözleşmesi'nin 1A sayılı maddesinin ya da uluslararası koruma sağlayan başka uluslararası ya da ulusal nitelikte araçlar kapsamına girebilen özellikle; (i) silahlı çatışma bölgelerinden ya da yaygın şiddetten kaçan kişiler; (ii) insan haklarının sistematik ya da genel olarak ihlal edilmesi durumlarının mağduru olmuş ya da böyle bir duruma maruz kalma hususunda ciddi bir biçimde risk altında olan kişiler*” şeklinde tanımlama yapmıştır.

Böylece madde 2 (a), (c), (d) ve madde 3(4), 7, 28 birlikte değerlendirildiğinde Yönerge tarafından oluşturulan geçici koruma düzeninin “potansiyel mültecilere” ve “yerinden edilmiş kişilere” yönelik bir sistem olduğu ortaya çıkacaktır³²⁷. Toplu bir

³²⁵ Konsey Belgesi, 10209/00 ASILE 29, 6 ve Konsey Belgesi 6128/01 ASILE 15, 3.

³²⁶ BMMYK, Informal Meeting on Temporary Protection, Background Note, Cenevre, 21 Ocak 1993, s. 7.

³²⁷ Arenas, **a.g.e.**, s. 444-445.

tanımlama yapacak olursak; silahlı çatışma bölgelerinden ya da yaygın şiddetten kaçan kişiler ve insan haklarının sistematik ya da genel olarak ihlal edilmesi durumlarının mağduru olmuş ya da risk altında olan kişiler Yönerge tarafından öncelikli olarak kabul edilmektedir. Görüldüğü üzere, Geçici Koruma Yönergesi sadece silahlı çatışma olarak adlandırılabilir durumları değil, yaygın şiddet veya sistematik ve genelleştirilmiş insan hakları ihlallerini de kapsamaktadır³²⁸.

Ayrıca bu kişilerin kitlesel bir akının parçası olmaları, (madde 2 (a) ve (d)) 3. ülke vatandaşları yahut vatansız olmaları, (AB vatandaşları kapsam dışıdır) ülkelerini terk etmek zorunda kalmış ya da ülkelerinden tahliye edilmiş ve geri dönemiyor olmaları gibi şartlar aranmaktadır. Böylece geçici koruma statüsü, koruma sağlanan kişilerin kategorilerini genişletmiş ve yeni bir göçmen statüsü oluşturmuştur³²⁹. Bu gruplara özellikle atıf yapılmak suretiyle sayılan gruplar öncelik olarak belirlenmiş, diğer kitlesel akınlara yol açabilecek sebepler (çevresel faktörler gibi) kapsam dışı bırakılmıştır. Bu hususta Ekonomik ve Sosyal Komitenin Yönerge'ye ilişkin olarak sunduğu görüşünde, "Komite Yönerge'nin sadece siyasi olaylardan kaçanlara ilişkin bir Yönerge olduğunu anlamakla birlikte, çevresel felaketlere bağlı olarak yerinden edilmiş kişilere yönelik geçici koruma sağlanması için de imkanların oluşturulması gerektiğini ifade etmiştir³³⁰. Bu bakış açısı ışığında ayrıca madde metnine de bakıldığında her ne kadar sınırlı sayıda sebebe dayalı bir sistem getirilmemiş olduğu görülmekte olsa da, AB ülkeleri arası fikir birliği sağlandığında farklı sebeplere dayalı olarak da geçici koruma kararı alınmasının teoride mümkün olduğu anlaşılmaktadır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, madde 3/4 uyarınca yürürlüğe girmesinden önce geçici koruma programlarına dahil edilmiş kişiler bakımından Yönerge uygulanabilir değildir.

Yönerge'nin amacı ve kapsamını inceledikten sonra görülmektedir ki; olağan sığınma sistemi ile Yönerge'de öngörülen sığınma sistemi arasındaki farkı "kitlesel

³²⁸ Eeva Nykanen, **Fragmended State Power and Forced Migration- A Study on Non- State Actors in Refugee Law**, Martinuss Nijhoff Publishers, 2012, s.332.

³²⁹ Fitzpatrick, **Temporary Protection of Refugees**, s. 292.

³³⁰ Economic and Social Committee, Opinion of the Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Directive 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 C 155, 29/05/2001, para. 2.3.

sığınma” kavramı teşkil etmektedir³³¹. Yönerge çerçevesinde geçici korumanın işlerlik kazanabilmesi için Topluluk kurumlarının kitlesel bir yerinden edilmenin varlığını takdir etmeleri gerekmektedir³³². Başka bir deyişle bu düzenleme bireyler tarafından doğrudan talep edilebilecek bir yeni bir geçici sığınma hakkı tanımamaktadır. Bu noktada geçici korumanın doğru tanımlanabilmesi için kitlesel akın kavramının doğru anlaşılması gerekmektedir.

a. Kitlesel Akın/ Kitlesel Sığınma (Mass Influx) Kavramı

Kitlesel akın kavramı genel açıklamalara ilişkin bölümde de belirtildiği gibi sığınma hukuku bakımından tüm ülkeleri ilgilendiren bir konu olmasına rağmen 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde, 1967 Protokolü’nde veya 1969 Afrika Birliği Örgütü (ABÖ) Mülteci Sözleşmesi gibi uluslararası metinlerde yer almamaktadır. 1967 Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisi’nde ise kitlesel sığınma kavramından bahsedilmekte ancak herhangi bir tanım yapılmamaktadır³³³. Yukarıda adı geçen münferit düzenlemelere rağmen, kitlesel akın kavramının derli toplu bir biçimde ilk tanımı da AB Geçici Koruma Yönergesi ile yapılmıştır. Yönerge 2 (d) maddesinde kitlesel akını, “*belli bir ülkeden veya coğrafi bölgeden gelen büyük sayıda yerinden edilmiş kişilerin, kendiliğinden yahut bir tahliye programı gibi yardım aracılığıyla Topluğa ulaşması*” olarak tanımlamıştır.

AB nezdinde geçici koruma kararı alınabilmesi için temel sebep kitlesel bir akının varlığıdır. Ancak salt böyle bir akının varlığı yeterli değildir. Bu akının ayrıca Avrupa Birliği kurumları tarafından da tespit edilmesi gerekmektedir (Geçici Koruma Yönergesi, mad. 5/1). Bu noktada kitlesel ve akın kavramlarının nasıl tanımlanacağı sorusu gündeme gelmektedir. Sayılamayacak kadar çok kişi olması mı aranmalıdır? Bu kişilerin aynı coğrafi bölgeden gelmeleri şart mıdır? Ya da bu akını oluşturan korunma kapsamındaki kişilerde belli özellikler aranmalı mıdır? Bu sorulara doğru cevap vermek, olağan sığınma sistemini değil istisnai bir koruma sistemini gündeme getirmek açısından önem taşımaktadır. Bu noktada kitlesel bir akının varlığının

³³¹ Arenas, **a.g.e.**, 2005, s. 437.

³³² Geçici Koruma Yönergesi, m. 5(1).

³³³ UN Declaration on Territorial Asylum, 14 December 1967, UNGA Resolution No. 2312 (XXII), m. 3(2).

bireylere geçici koruma kararı çıkarılmasını talep etme şeklinde bir hak tanımadığını belirtmek gerekir. Başka bir deyişle Yönerge kişiler bakımından geçici koruma talep hakkı oluşturmamakta, bilakis sadece sistemin kurulmasına Konsey münhasıran karar verebilmektedir.

Öte yandan grup bazında belirleme yapmak da geçici koruma statüsünün ayırıcı özelliklerinden biridir. Esasen 1930’lu ve 1940’lı yıllarda oldukça başvuru grup bazlı belirleme usulü, 1951 Cenevre Sözleşmesi tarafından korumaya ihtiyacı olan herkesi kapsamayacağı gerekçesiyle metne dahil edilmemiştir. Geçici koruma ise bu parametreyi değiştirmiştir: BMMYK; “Çatışma ve şiddetin etkilediği bölgelerden gelenler, insan hakları ihlallerine maruz kalabilecek olan kişiler ve kendi özel durumları nedeniyle çatışma sonucu kaçmak zorunda kalmış kişiler bakımından grup bazlı belirleme yapılabileceğini” ifade etmiştir³³⁴.

Bu noktada AB Yönergesi, öncelikle menşe ülkeye dayalı (Eski Yugoslavya) bir ölçüt belirlemiş ve

1. Eğer “doğrudan çatışma alanlarından geliyorsa” ifadesiyle gerçek menşe bölgesindeki çatışma durumu³³⁵ nedeniyle veya
2. Savaş esiri, hasta yahut cinsel saldırıya maruz kalınmış olması nedeniyle savunmasız olan kişiler olmak üzere grup bazında değerlendirme için kriterler geliştirmiştir.

Bu noktada, kitlesel akına neden olan durumun coğrafi konumu da önem arz etmektedir. Eski Yugoslavya, Batı Avrupa’nın sınırında bulunan ve sınırlarının bir kısmını AB ülkeleri ile paylaşan bir ülke olması nedeniyle tüm AB’yi etkilemiştir. AB, menşe ülkeye çok yakın olması nedeniyle o bölgeden kabul edilebilecek durumlara ilişkin olarak uyumlaştırılmış eylemler yapılmasını öngörmektedir³³⁶. İleride gerçekleşecek durumlar için coğrafi sınırların nasıl belirleneceği bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu noktada AB Bakanlar Konseyi, “menşe bölgesinde yardım

³³⁴ UNHCR, Informal Meeting on Temporary Protection, Background Note, Cenevre, 21 Ocak 1993.

³³⁵ Bakanlar Konseyi, Conclusion on People Displaced by the Conflict in the Former Yugoslavia, 10518/92, Londra, 30.11.1992-01.12.1992, s. 2.

³³⁶ Council Resolution of 25 September 1995 on Burden-sharing with Regard to the Admission and Residence of Displaced Persons on a Temporary Basis, OJ, 262, 07.10.1995, s. 2.

ve yeterli korumanın sağlanamadığı hallerde” demek suretiyle sorunun mümkün olduğunca ilgili bölgede çözülmesi gerektiğine dikkat çekmektedir³³⁷.

Geçici Koruma Yönergesi öncesi ülkelerin uygulamalarına bakıldığında ise her bir AB ülkesinin kendine özgü bir belirleme yöntemi kullandığı ve bir kısmının sadece Bosnalılara, veya Eski Yugoslavya’dan gelen birkaç etnisiteye, bir kısmının da Eski Yugoslavya’dan gelen herkese geçici koruma sağladığı görülmektedir³³⁸. Ülkelerin çoğu da savunmasız kişilere geçici koruma sağlamıştır.

Bu noktada AB Komisyonu, geçici koruma sağlama konusunda iki farklı yaklaşım geliştirildiğini ifade edilmektedir. Bunlardan ilki özel olarak doğrudan milliyete bağlı bir geçici koruma mekanizması iken, daha popüler olan ikinci yaklaşım ise, geçici korumadan yararlanacak kişilerin 1951 Cenevre Sözleşmesi madde 1 anlamında mülteci sayılmayan ancak menşe ülkelerine dönmeleri halinde zarara maruz kalabilecek kişilerden oluşacağı şeklindedir³³⁹. Bu noktada *Kälin* geçici korumadan yararlananların sadece 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamına girmeyen ancak Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi ve Cartagena Deklarasyonu kapsamında olan kişiler olması gerektiğini ifade etmekte ve yük paylaşımı hususunda Yönerge’nin tüm bu kategorileri kapsadığı konusunda da uyarıda bulunmaktadır³⁴⁰. Öte yandan pek çok ülkenin 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin sağladığı imkanları sığınmacılara tanımamaları ile bu yaklaşım esasen Eski Yugoslavya bakımından 1990’lı yıllarda uygulanamamıştır.

(1). Kitlesele Sığınmanın Önceden Belirlenip Belirlenemeyeceği Sorunu

Kitlesele akın kavramı içeriği belirsiz olan ve kurumlara takdir hakkı sağlayan bir hukuki kavramdır. Öte yandan Yönerge’nin 2 (a), 2 (d) ve 5/4 maddelerinin amaca uygun şekilde yorumlanması ile bu kavramı tanımlamaya yarayacak bazı unsurların belirli hale getirilmesi mümkün olacaktır. “Kitlesele akın” kavramı Avrupa Birliği

³³⁷ Bakanlar Komitesi, 1995, s. 2.

³³⁸ Joly, **a.g.e.**, s. 58.

³³⁹ Avrupa Komisyonu, “Temporary Protection: a Subject for a Common Action?”, 1996.

³⁴⁰ Walter Kälin, Towards a Concept of Temporary Protection, (Study Commissioned by UNHCR, Bern, 12 Kasım 1996.

kurumlarının takdir yetkisi kapsamında değerlendirilecek bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Hangi nüfus hareketlerinin kitlesel sığınma olduğu önceden (apriori) bilinen bir durum olmayıp, bu husus Topluluk kurumlarının takdirine göre şekillenecektir. Hangi durumların kitlesel sığınma olarak değerlendirileceği konusunda Konsey'in karar verme yetkisi olduğu da kabul edilmektedir³⁴¹.

Geçici koruma sisteminin oluşturulmasında temel unsuru teşkil eden kitlesel akın kavramının önceden belirlenmesi mümkün olmadığı gibi her bir somut olayda da ayrıca değerlendirilmeye muhtaçtır. Bu noktada Konsey, kitlesel akının varlığına karar vermede "tam yetkili" olarak hareket ederken, elbette Yönerge'nin 2(a), 2 (d) ve 5 (4) maddeleri ışığında sistematik ve amaca uygun bir yorum da yapmalıdır³⁴².

(2). Kitlesel Akının İstisnai Niteliği

Yönerge'nin 2(d) maddesi Yönerge'nin amaçlarını anlatırken kitlesel akın kavramını; "Yurdundan ayrılmaya zorlanmış, özel bir ülke ya da coğrafi alandan gelen çok sayıda kişinin, ulaşmaları ister kendiliğinden ister yardım sonucu olsun (örneğin bir tahliye programı aracılığı ile) Topluluğa ulaşmaları anlamına gelir", şeklinde tanımlamıştır. Benzer şekilde 5 (4). madde de Konsey kararının unsurlarını belirlerken kararın; "duruma ilişkin yapılmış bir incelemeye ve yerinden edilmiş kişilerin hareketlerinin ölçeğine (büyüklüğüne) dayandırılması gerektiği ifade etmektedir.

Yerinden edilmiş kişilerin büyüklüğü (large number of displaced persons) ya da hareketin ölçeği (scale of the movements) ifadeleri somut tanımlamalar taşımamaktadırlar. Başka bir deyişle Topluluk organları esasen net bir belirleme yapmaktan kaçınmışlardır. Bu hususa Yönerge'nin hazırlık çalışmaları esnasında Komisyon tarafından da değinilmiş ve kitlesel akının tam olarak ne ifade ettiğinin belirlenmesinin mümkün olmadığı ifade edilmiştir³⁴³. Bu noktada normun kendisi ne doğrudan salt kişi sayısına bağlı objektif ölçüme dayalı niceliksel, ne de BMMYK gibi

³⁴¹ Arenas, **a.g.e.**, s. 438.

³⁴² **a.e.**, s. 438.

³⁴³ Commission Proposal for a Council Directive 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 C 311 E, 31.10.2000, Commentary on Art. 2 (d)).

STK'lar tarafından ileri sürüldüğü şekliyle akının özelliklerini ön plana alan subjektif ölçüme bağlı bir tanımlamaya elverişli değildir.

Her halükarda geçici koruma kararı alınmasını gerektiren durumlara ilişkin özellikler belirlenebilecektir. Herşeyden önce *Birlik seviyesinde* bir girişim yapılmasını gerektirecek ciddiyette bir durum olmalıdır. Geçici Koruma Yönergesi ulusal sığınma düzenlemelerini bir kenara atmamakla birlikte esasen üye devletlerin tek başlarına altından kalkamayacakları durumlar için farklı ve tamamlayıcı bir rejim öngörmektedir. Bir başka önemli husus ise geçici koruma kararını alacak olan Komisyon'un acil durum yardımı ve buldukları yerde yapılacak eylemleri de göz önüne alarak bu kararı vermesi gerekliliğidir.

b. Geçici Koruma Sisteminin İşleyişi ile Sığınma Sisteminin Kitlel Akın ile Baş Etme Kapasitesi

Geçici Koruma Yönergesi'nin 2 (a) maddesi geçici koruma tanımını; “üçüncü ülkelerden gelen ve kendi ülkelerine geri dönemeyen yerinden edilmiş kişilerin kitlel akını ya da yakın bir kitlel akın tehlikesi durumunda, özellikle de sığınma sisteminin bu akınla, etkili işleyişi olumsuz biçimde etkilenmeksizin başa çıkamayacağına dair bir riskin bulunması durumunda, ilgili kişilerin ve koruma talep eden diğer kimselerin menfaatleri doğrultusunda bu tür kişilere acil ve geçici koruma sağlanması” şeklinde yapmıştır. Başka bir deyişle sığınma sisteminin kapasitesinin üzerinde bir akınla karşı karşıya olunması şartı aranmaktadır.

Geçici Koruma Yönergesi'nin hazırlık aşamaları sırasında geçici korumanın sadece kitlel göçün büyüklüğü nedeniyle mülteci statüsünün oluşturulamadığı hallerle sınırlı olarak uygulanması gerektiği ifade edilmiştir. Aksi halde bu durum, benzer nedenlerle sığınmış olanların farklı muameleye maruz kalmalarına ve geçici koruma kapsamı altına alınarak mülteci statüsünün tanıdığı belli haklardan mahrum kalmalarına neden olabilecektir³⁴⁴. Bu noktada yeni bir acil durum sisteminin kuruluşunun olağan sığınma sisteminin devamlılığı için gerekli olduğu fikri ağır basmıştır. Bu noktada Almanya, Avusturya, İtalya, Fransa ve Birleşik Krallık başta

³⁴⁴ Yönerge'nin 17. maddesi uyarınca geçici koruma devam ettiği sürece bireysel sığınma başvuruları değerlendirilmeyecektir.

olmak üzere bazı devletler bu nitelikte bir sistemin işler hale gelmesi ile ulusal sığınma prosedürleri üzerindeki olumsuz etkiler arasında mutlak bir bağımlılık kurulmasına karşı çıkmışlardır³⁴⁵.

Bu kaygılara karşılık olarak Komisyon verdiği öneride; kitlesel akın hallerinde yürürlüğe sokulan geçici korumanın, mülteci statüsü ve ikincil koruma yanında, üye devletlerin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden doğan haklarını ortadan kaldıran nitelikte 3. bir koruma çeşidi olmadığını, tam aksine; bu sistemin daha iyi çalışması ve kitlesel akın halinde işlevsiz hale gelmemesi için getirilmiş bir sistem olduğu ifade edilmiştir. Komisyon öneri metninde ayrıca geçici korumanın 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden kaynaklanan hak ve sorumlulukların ortadan kaldırılması için başvuru bir araç olması hasebiyle eleştirilere maruz kaldığını, ancak bunun uygulanmaması halinde durumun kontrolden çıkabileceğine işaret etmiştir. Öte yandan AB'nin bu noktadaki sorumluluğu ciddi önem arz etmektedir; zira geçici koruma ilan etmekteki amacın Cenevre Sözleşmesi'nden doğan hakları dolanmak değil, gerçekten durumun gerekleri olduğunun net biçimde anlaşılması gerekmektedir³⁴⁶. Ayrıca Yönerge'nin 3 (1) maddesinde de geçici korumanın Cenevre Sözleşmesi anlamında mülteci statüsü tanınmasına engel olmayacağı ifade edilmektedir.

Kitlesel sığınma olayları nedeniyle *prima facie* mülteci olarak kabul edilen kişilerin, bireysel olarak mülteci kabul edilen kişilerle aynı haklardan yararlanacağı devletler tarafından deklare edilmektedir³⁴⁷. *Prima facie* mültecilik statüsü söz konusu kişiye Sözleşmeciler devletlerde tam mültecilik statüsünden ve Sözleşme'nin şart koştuğu muamele standartlarından yararlanma hakkı sağlamaktadır³⁴⁸. Geçici koruma mültecilerin uluslararası korunma ihtiyaçlarının karşılanmasında pragmatik ve tamamlayıcı bir araç olarak değerlendirilmektedir³⁴⁹. Bu bağlamda geçici koruma kitlesel sığınma durumlarında bireysel statü belirleme usullerine başvurulmaksızın

³⁴⁵ Kerber, **Temporary Protection Directive**, s. 195, Arenas, **a.g.e.**, s. 441, dn. 19.

³⁴⁶ Commission Proposal 2000, para. 1.4 ve 2.3.

³⁴⁷ Ministerial Meeting of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, Chairperson's Report on Roundtable 2: "International Cooperation to Protect Masses in Flight", 13 December 2001, 2; aktaran Durieux & McAdam, **a.g.e.**, s. 10.

³⁴⁸ Durieux ve McAdam, **a.g.e.**, 2004, s. 12.

³⁴⁹ UN General Assembly, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Forty-Fifth Session, Note on International Protection, A/AC.96/830, 7 September 1994, para. 45-51.

prima facie ya da grup temelinde mülteci statüsü vermek suretiyle acil koruma ihtiyacını karşılamaktadır³⁵⁰.

Kitlesel akının hangi şartlara sahip olması gerektiği hususu, Komisyon tarafından da tartışılmıştır. Komisyon farklı coğrafi bölgelerden gelen kişilerin oluşturduğu bir akının geçici koruma şartlarını taşımadığını belirtmiştir. Bu noktada geçici koruma ilanı için bir kitlese akının taşınması gereken 3 şart olduğunu belirten Komisyon; kitlese akının her şeyden önce aynı ülke veya coğrafi bölgeden gelmesi gerektiğini belirtmektedir. İkinci olarak aynı ülkeden ya da bölgeden gelen mülteci, sığınmacı ya da yerinden edilmiş kişilerin nihai varış noktasının aynı olması da tek başına geçici korumanın ilanı için bir gerekçe oluşturmamaktadır (Bu varışların olağan sığınma sisteminin işleyişini imkansız hale getirdiği hallerde bu husus yeniden değerlendirilebilecektir). Son şart ise gelen kişilerin sayısal niteliğine ilişkindir. Her ne kadar ciddi bir oranda kişinin gelmesi için doğası gereği ise de, bu noktada önceden kesin bir sayı belirlemesi yapılması mümkün değildir. Her bir somut olay bakımından bu hususun AB Konseyi tarafından takdir edilmesi gerekmektedir³⁵¹.

Doktrinde de bu husus oldukça tartışılmış ve *Kerber* “kitlese sığınma” tanımı çerçevesinde kitlese bir sığınma hareketinden bahsedebilmek için; a) Belirli bir ülke ya da bölgeden gelme; b) Gelen insan sayısının çokluğu ve c) Sığınma olayının ani olması şeklinde üç unsurun bulunması gerektiğini belirtmiştir³⁵². Dolayısıyla kitlese sığınma; mülteci akınının aniden hızlı bir biçimde ve ciddi sayıda olduğu ve bu nitelikleri nedeniyle de bireysel mülteci statüsü belirleme usullerinin uygulanmasının mümkün olmadığı ve ev sahibi ülkenin kurum ve kaynakları üzerinde ciddi yük oluşturan durumlarda söz konusudur³⁵³. Kitlese sığınmanın varlığı konusunda mutlak bir sayı öngörülmemekte, her bir olayda bu hususun takdiri Avrupa Birliği Konseyi’ne bırakılmaktadır³⁵⁴. Yine, sığınmacı sayısında aşamalı ve yavaş bir şekilde meydana gelen artış da kitlese sığınma olarak değerlendirilmemektedir. BMMYK, Yönerge

³⁵⁰ UN General Assembly, Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, Forty- Fifth Session, Note on International Protection, A/AC.96/830, 7 September 1994, para. 46.

³⁵¹ Commission Proposal 2000, Explanatory Memorandum (mad. 2 (d)’ye ilişkin yorum)

³⁵² Kerber, **Temporary Protection Directive**, s. 196-197.

³⁵³ Goodwin-Gill & McAdam, **a.g.e.**, s. 335.

³⁵⁴ Geçici Koruma Yönergesi, mad. 5.

bağlamında hangi nüfus hareketlerinin kitlesel sığınma olduğunun belirlenmesinde aynı menşeli ülkeden kısa bir zaman dilimi içerisinde önemli sayıda insan topluluğunun bir ülkeye ulaşması gerektiğinin altını çizmektedir³⁵⁵.

c. Muhtemel bir Kitlesel Akın için Geçici Koruma Kararı Alınması

Geçici Koruma Yönergesi metnine bakıldığında, mekanizmanın işletilmesi için bir kitlesel akın tehlikesinin varlığının da yeterli olduğu görülmektedir. Madde 2(a) uyarınca muhtemel kitlesel akın halinde de geçici koruma kararı alınması mümkündür. Bu noktada gerçekleşmiş bir akın varlığı halinde dahi akının niteliğinin belirlenmesi zor iken, henüz gerçekleşmemiş bir akın halinde bu hususun belirlenmesi çok daha riskli bir durum teşkil etmektedir. Buna rağmen Yönerge metninden anlaşıldığı şekliyle öngörülebilir, kati nitelikte bir akın halinde, acil ve öncelikli tedbirlerin alınmasının daha ciddi sonuçların meydana gelmesini engelleyeceği düşünülmektedir. Adil Yük Paylaşımına İlişkin 1995 Konsey Kararı'nda³⁵⁶ da bu husus "(...) üye devletlerden birinin ülkesinde yerinden edilmiş kişilerin oluşturduğu bir kitlesel akın olması yahut ilgili devletin baş etmek zorunda kalacağı muhtemel bir kitlesel akın ihtimalinin varlığı halinde, yerinden edilmiş kişilere yardım için uyumlu bir eylem yapılması (...)" olarak ifade edilmiştir³⁵⁷.

Öte yandan Yönerge'nin 2(d) maddesi uyarınca kendiliğinden gelişen kitlesel akınlar yanında, tahliye programı örneği özelinde olduğu gibi akının ilgili ülkeye ulaşmasının kontrol edilebilir ve öngörülebilir olması da mümkündür. Bu husus Kosova örneğinde gündeme gelmiş olsa da Avrupa Parlamentosu'nun dikkat çektiği şekliyle akının sınırlara ulaşması ile Yönerge aktif hale gelecektir³⁵⁸. Ancak tahliye programları çerçevesinde herhangi bir yer bakımından yetki (ratione loci) aranmadığı göz önüne alındığında Avrupa Birliği coğrafyası dışındaki insani krizler bakımından

³⁵⁵ BMMYK'nin bu konudaki görüşü için Bkz.: Summary Observations of the UNHCR on the Commission Proposal of 26 September 2000, Council Document No. 11629/00, ASILE 44, s. 13.

³⁵⁶ Council Resolution of 25 September 1995 on burden- sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis, OJ C 262, 07.10.1995, s. 1-3.

³⁵⁷ Ayrıca Yerinden Edilmiş Kişilerin Geçici Korunmasına Yönelik Ortak Eylem Konsey Tasarısı OJ C 106, 24.04.1997, s. 13, Yerinden Edilmiş kişilerin Geçici Korunmasında kabul ve ikametgahlarının Sağlanmasında Dayanışmaya İlişkin Ortak Eylem kararı, OJ C 268, 27.08.1998, s. 22.

³⁵⁸ Avrupa Parlamentosunun Geçici Korumaya ilişkin Standartların Belirlenmesi Konsey Önerisine yönelik Yasal Kararı (Legislative Resolution) OJ 311 E, 31.10.2000, s. 8.

da bu kuralların uygulanabilir olduğu sonucu ortaya çıkacaktır. Bu husus AB Ekonomik ve Sosyal Komite tarafından “(...) İlgili Yönerge bir “Balkan Yönergesi” değil, aksine tarihi ve coğrafi açıdan tarafsız nitelikte ve gerekli olduğu zaman işlerlik kazanabilecek yapıdadır” şeklinde ifade edilmiştir³⁵⁹. Doktrinde de *Hoffman*, en yakındaki kültürel ya da bölgesel çevrelerden gelen kişilerin (Avrupa ya da Kuzey Afrikalı yerinden edilmiş kişiler) kabul edilmesinin yeterli ve tatmin edici olmadığı ifade etmiştir. Böyle bir bakış açısı *Hoffman*’a göre yükün küresel ölçekte paylaşılmasını başka bir deyişle tüm uluslararası kamuoyu bakımından sorumluluğun dağıtılmasını dikkate almamaktadır³⁶⁰.

“Kitlesele akın” kavramı hukuki anlamda belirsiz bir nitelik arz ettiği için, AB Konseyi bu kavramın varlığının tanınması ve bu tanımaya bağlı olarak geçici koruma kararı alınması hususunda bir takdir yetkisine sahiptir. Böylece kitlesele akının olup olmadığı her bir vakıa bakımından ayrı ayrı değerlendirme yaparak karara varılacaktır. Ancak bu durum, Konsey’in takdir yetkisinin çok geniş olduğu yahut Konsey’in bu kararı almakta tamamen özgür olduğu anlamına da gelmemektedir. Bu noktada; kuralın sistematik bir biçimde yorumlanmasından anlaşılacağı üzere kitlesele akının niteliğinin tanımlanması gerekmektedir. Öte yandan Konsey’in kullanacağı herhangi bir takdir yetkisinde ölçülülük, ayrımcılık yapmama gibi hukukun genel ilkelerine uyulması da gerekmektedir. Ayrıca kitlesele bir akının varlığına ilişkin kararın Yönerge’nin düzenlediği şekliyle organizasyona, yetkilere ve usullere saygılı biçimde alınması gerekmektedir. Bu anlamda sınırsız bir takdir hakkı olmadığı söylenebilir.

4. Geçici Koruma Yönergesi’nin Yürürlüğe Konması Usulü

Geçici koruma kararının AB Kurumları bağlamında nasıl bir yol izlenerek alınacağı hususu Yönerge’de düzenlenmiştir. Buna göre kitlesele sığınmaya bağlı geçici koruma kararı verilebilmesi için Komisyon’un resen ya da bir üye devletin talebi üzerine

³⁵⁹ Opinion of the Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Directive 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 C 155, 29.05.2001, s. 11-25, para. 2.2.

³⁶⁰ Rainer Hoffman, “Das Konzept des Vorübergehenden Schutze (Temporary protection): Regional: Völkerrecht durch Art. 63 Abs. 1 nr. 2 EGV” in **Die Macht des Geistes, Festschrift für Hartmut Schidermair**, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2000, s. 878 (Aktaran Arenas, **a.g.e.**, s. 443).

hazırlayacağı teklifin Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla uygun görülmesi gerekmektedir. Geçici Koruma Yönergesi'nin 5 (1) maddesine göre; “Yerinden edilmiş kişilerin kitlesel sığınmalarının varlığı prosedürü, Konsey’e bir öneri sunulmasını isteyen bir üye devlet tarafından gerçekleştirilen talebi de inceleyecek olan Komisyon tarafından sunulan bir öneri ile başlamaktadır. Konsey karar nitelikli çoğunluk³⁶¹ ile alınmaktadır, oybirliği aranmamaktadır. Ayrıca bu usulde veto hakkı da tanınmamıştır³⁶².

Bu madde incelendiğinde geçici koruma kararı alınması prosedürünün bir üye devletin talebiyle yahut kendiliğinden Komisyon tarafından başlatıldığını görüyoruz. Bu noktada üye devletlerden biri ya da birden fazlası kitlesel akından doğrudan etkilenmiş dahi olsa Komisyon sürecin başlatılmasında tek yetkili organ olarak konumlandırılmıştır.

Geçici Koruma kararına ilişkin usuli konularda anlaşmaya varılması çok da kolay olmamıştır. Komisyon’un ilk sunduğu taslak metinde Konsey’in acil durumlara ilişkin usuli kurallarının uygun hallerde uygulanması³⁶³ öngörülmüşse de bu ifade daha sonra metinden çıkarılmıştır. Ayrıca Avrupa Parlamentosu tarafından öne sürülen, Komisyon’un taslak metni sunmasından itibaren 3 ay içerisinde karar alınmasının zorunlu hale getirilmesi önerisi de kabul edilmemiştir³⁶⁴. Konsey kararının alınmasında; öncelikle mevcut durum değerlendirilmekte, yerinden edilmiş kişilerin gidebileceği alan tespit edilmekte, bu bilgiler ışığında ihtiyacı olan kitleye acil yardım potansiyeli ve yerinde önlem alma potansiyeli olup olmadığı değerlendirildikten sonra, bunların yetersizliği halinde geçici korumanın tavsiye edilebileceği hususu irdelenmekte, ayrıca Komisyon, BMMYK ve ilgili diğer uluslararası örgütlerden alınacak bilgilerin de göz önünde bulundurulacağı Yönetmelik tarafından hüküm altına alınmaktadır³⁶⁵.

³⁶¹ Fransa, İspanya ve Portekiz nitelikli çoğunlukla karar alınmasına karşı çıkmışlar, oybirliği ile karar alınmasını talep etmişlerdir. (Fransa temsilcisinin Sığınma Çalışma Grubundaki söylemi için Konsey Belgesi 8510/00 ASILE 24, 3 ve Konsey Belgesi 10209/00 ve 6128/ 01 ASILE 15, para. 9).

³⁶² Arenas, **a.g.e.**, s. 449.

³⁶³ Madde 5, para. 3, OJ 2000, C 311 E/ 254.

³⁶⁴ Kerber, **The Temporary Protection Directive**, s. 199.

³⁶⁵ Geçici Koruma Yönergesi, mad. 5(4).

Komisyon'un sunduğu öneri metninin en azından şu sayılan unsurları içermesi gerekmektedir;

1. Geçici korumanın uygulanacağı özel kişiler topluluğunun bir tanımı,
2. Geçici koruma'nın yürürlüğe gireceği tarih ve
3. Yerinden edilmiş kişilerin hareketlerinin ölçeğine ilişkin bir tahmin.

Böylece *Arenas*'ın da belirttiği üzere; kim, ne zaman ve ne kadar sorularına cevap veren bir öneri metni hazırlanması hedeflenmektedir³⁶⁶. Yerinden edilmiş kişilerin coğrafi menşeleri, neden ulusal korumadan yoksun kaldıkları, akının hacmi ve geçici koruma kararının yürürlüğe gireceği tarihin belirlenmesi metinden beklenmektedir. Bu kadar detaylı bir metin hazırlayan Komisyon bu raporu daha sonra Konsey'e göndermektedir. Konsey'in her ne kadar nihai sözü söyleme yetkisi olsa da, son derece ciddi bir aşamaya gelmiş bir akın karşısında Komisyon'un bulguları ile hareket edecektir.

Öte yandan geçici koruma kararının alınması öncesi hazırlanan Komisyon taslak metni, kitlesel akının varlığına ya da geçici korumanın gerekli olduğuna dair Konsey'in tek dayanak noktasını da oluşturmamaktadır. Konsey kararının nasıl alınması gerektiğini düzenleyen 5. maddenin 4. fıkrasının c bendine göre Konsey; üye devletlerden, Komisyon'dan, BMMYK ve diğer ilgili sivil toplum kuruluşlarından edindiği bilgileri de kararına dayanak olarak kullanacaktır. Bu noktada BMMYK, sürecin tamamında sorumlu bir organ olması hasebiyle karar sürecinde de etkin rol oynamalıdır. Yönerge'nin 3. maddesinin 3. fıkrasına göre geçici korumanın tesis edilmesi, uygulanması ve sona erdirilmesi hususlarında BMMYK ve diğer ilgili uluslararası kuruluşlarla sürekli görüş alışverişinde bulunulacağı düzenlenmiştir. Bu istişareler geçici koruma rejiminin tesisi açısından zorunlu bir unsur olmasa da mevcut durumun doğru tahlil edilmesi için önem taşımaktadır.

Öte yandan Konsey kararı, Birlik içerisinde yargısal ve siyasi denetime tabi olduğu için doğru gerekçelendirilmelidir. Yönerge'nin 5/3 maddesine göre; tüm üye ülkelerde

³⁶⁶ Arenas, **a.g.e.**, s. 447.

geçici korumanın yürürlüğe girmesi anlamında gelecek olan geçici koruma kararında asgari olarak bulunması gereken unsurlar sayılmıştır:

1. Geçici korumanın uygulanacağı özel kişiler topluluğunun bir tanımı,
2. Geçici koruma'nın yürürlüğe gireceği tarih (Komisyon önerisinde de bu unsurlar aynen bulunmaktadır) ve
3. Üye devletlerden ağırlama kapasiteleri hakkında alınan bilgiler,
4. Komisyon, BMMYK ve ilgili diğer sivil toplum kuruluşlarından alınan bilgiler.

Böylece Konsey'in kendisine sağlanan tüm bilgileri kullandığını ve bu bilgiler ışığında geçici korumanın gerekli olduğuna karar verildiğini göstermesi beklenmektedir. Her ne kadar Avrupa Parlamentosu sunduğu görüşünde³⁶⁷ bunu talep etmiş olsa da mevcut düzenleme bağlamında Konsey kararının zorunlu olarak üye devletlerarasında geçici korunanların nasıl bölüştürüleceğini içermesi beklenmemektedir.

Avrupa Birliği hukuk yapma süreci bakımından olaya bakıldığında, geçici koruma kararının Komisyon ile Konsey'in beraber yürüttüğü bir süreç olduğu görülecektir. Parlamento'nun katılımı ise öngörülmemiş, yalnızca Konsey kararı alındıktan sonra Parlamento'nun bilgilendirilmesi de Yönerge (mad. 7) uyarınca düzenlenmiştir. Bu husus Avrupa Parlamentosu tarafından eleştirilmiş ve karar alma sürecindeki katılımının artırılması için pek çok öneri metni hazırlanmıştır. Örneğin Avrupa Parlamentosu'nun, Komisyon taslak metni ve Konsey kararından "derhal" (immediate) bilgilendirilmesinin zorunlu olmasına dair öneri metni³⁶⁸ üye devletler tarafından kabul görmemiştir. Parlamento ayrıca, geçici koruma rejiminin 1 yıllık süreyi aşacağı durumlarda kendi görüşünün alınmasını ve Konsey'in Parlamento'nun görüşünden farklı görüşte olma nedenlerinin açıklamasına ilişkin bir hüküm eklenmesini de talep etmiş ancak bu talepleri de karşılık bulmamıştır³⁶⁹.

³⁶⁷ Parliament Opinion, OJ 2001, C 343/84.

³⁶⁸ a.e.

³⁶⁹ Kerber, **Temporary Protection Directive**, s. 199.

5. Geçici Koruma Rejiminin Süresi

Geçici koruma rejiminin süresi Geçici Koruma Yönergesi'nin 4. maddesinde 1 yıl olarak belirlenmiştir. Bu süre 6 aylık 2 periyot halinde toplam 1 yıl daha otomatik olarak uzatılabilecektir. Ayrıca 6. maddenin 2. fıkrasında düzenlendiği şekliyle 1 yıllık geçici koruma süresinin sona ermesine rağmen geçici koruma rejiminin tesis edilme nedenlerinin devam etmesi halinde, Komisyon'un üye bir devletin talebi üzerine yahut kendiliğinden sunacağı bir öneri sonucunda nitelikli çoğunluk ile alınmış olan bir Konsey kararı ile (ilk geçici koruma rejiminin tesisi için gerekli olan usul izlenmek suretiyle) geçici korumanın süresini 1 yıl olarak uzatabilecektir. Böylece 6 aylık 2 periyot halindeki otomatik süre uzaması ve sonrasında Konsey kararı ile sürenin uzatılması ile geçici koruma rejimi toplamda 3 yıl süre ile yürürlükte olacaktır. Geçici korumanın süresine ilişkin olarak Yönerge'nin hazırlık çalışmaları esnasında pek çok tartışma yaşanmıştır. Komisyon'un ilk taslak metninde geçici korumanın azami süresi 2 yıl olarak belirlenmiştir³⁷⁰. Fransa asgari 2 yıllık süreyi talep ederken³⁷¹, İrlanda bir yıldan az olması gerektiğini savunmuş, Finlandiya 1 yıl ya da daha az olmasını talep ederken, Hollanda 1 yıllık uzatma imkanı ile 1 yıl süreyi uygun bulduğunu belirtmiştir³⁷². Avrupa Parlamentosu ise Geçici Koruma Yönergesi'ne ilişkin öneri metni hakkında görüş belirtirken maximum sürenin 5 yıl olmasını öngörmüştür³⁷³. Metinde ayrıca olağan sığınma sistemine erişimin de 3 yıl süre ile sınırlandırılmasının uygun olacağı belirtilmiştir³⁷⁴. Ancak sonuç olarak Yönerge'de uzatmalarla birlikte 3 yıllık azami bir süre düzenlenmiştir.

³⁷⁰ Komisyon'un ilk Öneri Metni madde 4/2, OJ 2000, C 311 E/253.

³⁷¹ Fransa temsilcisinin Sığınma Çalışma Grubundaki süreye ilişkin söylemi için bkz. Konsey Belgesi 8510/00 ASILE 24, 4.

³⁷² Konsey Belgesi 6128/ 01 ASILE 15, para 10.

³⁷³ Geza Tessenyi, "Massive Refugee Flows and Europes Temporary Protection", EU Immigration and Asylum Law Text and Commentary, (Ed. Steve Peers and Nicola Rogers), Leiden – Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, ss. 452-486, s. 457.

³⁷⁴ European Parliament, OJ 1997 C 339/196.

6. Geçici Korumadan Hariç Tutulma ve Geçici Koruma Rejiminin Sona Ermesi

a. Geçici Korumadan Hariç Tutulma

Geçici Koruma Yönergesi'nin 28. maddesi üye devletlerin hangi hallerde bazı kişileri -Konsey Kararının belirlediği gruba dahil olsalar dahi- geçici koruma kapsamı dışında tutabileceklerini düzenlemektedir. Bu düzenlemeye göre 4 farklı nedenle geçici korumadan hariç tutulma mümkün olmaktadır: Bir kimse, uluslararası metinlerde tanımlandığı şekliyle barışa karşı suç, savaş suçu ya da insanlığa karşı suç işlediğine dair ciddi sebeplerin varlığı halinde geçici korumadan yaralanamayacaktır (mad. 28/1/a/i). Bu düzenleme esasen 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1 F(a) maddesi düzenlemesinin bir yansımasıdır. Bir başka istisna hali ise yine suçlara ilişkindir: Bir kimse kendisine geçici koruma tanıyan ülkeye gelmeden önce siyasi nitelikte olmayan ciddi bir suç işlemiş ise bu halde de geçici korumadan istisna tutulabilecektir (mad. 28/1/a/ii). Ancak bu düzenleme bakımından kişinin cezai fiilinin niteliği ile kaçtığı zulüm tehlikesi arasında bir karşılaştırma yapılması öngörülmüştür. Bu düzenleme 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1 F(b) maddesinin bir yansıması olmakla birlikte belli hallerde sınıflandırma yapılması hususu sonradan eklenmiştir. Bu ekleme Konsey tarafından kabul edilen 13.2 sayılı "Cenevre Sözleşmesinin 1. maddesinde geçen "mülteci" sözcüğünün tanımının uyumlaştırılmış bir şekilde uygulanması hakkında, AB Antlaşması'nın K.3. maddesine istinaden Konsey tarafından belirlenen Ortak Tutum " bağlamında yapılmıştır. Buna göre özellikle gaddarca eylemler görünüşte siyasi bir amaçla yapılmış dahi olsalar "siyasi nitelikli olmayan ciddi suçlar" olarak sınıflandırılacaklardır. Bu durum hem suçu işleyenler, hem de suçun işlenmesini teşvik edenler bakımından geçerli olacak ve bu kimselere geçici koruma sağlanmayacaktır.

Geçici korumadan hariç tutulabilecek bir başka grup ise, Birleşmiş Milletler'in amaç ve ilkelerine aykırı eylemler nedeniyle suçlu bulunmuş kişilerdir (mad. 28/1/a/iii). Bu düzenleme de 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1 F(c) maddesinin yansımasını teşkil etmektedir. Dördüncü ve son istisna hali 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer almayan bir haldir. Buna göre, bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda ciddi sebepler bulunan veya özellikle ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş

bir hükümle mahkum olduğu için söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya devam eden bir kimse de geçici korumadan faydalanamayacaktır (mad. 28/1/b).

Sayılan bu hallerde kişiler geçici koruma kapsamı dışında bırakılabileceklerdir. Her bir kişi için münferit olarak bu hallerin varlığının araştırılması gerektiği gibi ayrıca hariç tutma kararının da ölçülülük ilkesine uygun olarak verilmesi gerekmektedir.

b. Geçici Korumanın Sona Ermesi

Geçici koruma rejiminin nasıl sona ereceği hususu Yönerge'nin 6. maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre geçici korumanın sona erdiği ilk hal, Yönerge'de belirtilen sürenin dolması ile gerçekleşmektedir. Yönerge'de geçici koruma rejiminin devamına ilişkin süre sona erdiğinde geçici koruma rejimi de ek bir karara gerek olmaksızın kendiliğinden sona erecektir (mad. 6/1/a).

Geçici koruma rejimi ayrıca, tıpkı yürürlüğe konulması usulünde olduğu gibi Komisyon'un bir üye devletin talebi üzerine yahut kendiliğinden sunduğu önerisi ile Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla alınan bir karar sonucunda her zaman sona erdirilebilir (mad. 6/1/b). Bu halde sürenin bitmesi şartı aranmamaktadır. Ancak Konsey'in kararı keyfi alınabilecek bir karar değildir. Konsey kararının temel hak ve özgürlüklere ve geri gönderme yasağı konusundaki yükümlülükler saygı içinde alınması gerektiği gibi; geçici koruma sağlanan kişiler bakımından geri dönecekleri ülkedeki şartların geri dönüşe uygun olduğu hususunun da karara esas teşkil etmesi gerekmektedir (mad. 6/2). Başka bir deyişle, geçici korunanların ülkelerinden ayrılmalarına neden olan savaş, iç çatışma gibi hallerin artık olmadığı, barışın tesis edildiği ve insan haklarına saygılı ve hukukun üstünlüğünün garanti altına alındığı bir ortamın hüküm sürdüğünün kabul edilmesi gerekmektedir.

Yönerge'nin süresinin bitmesi ile kişilerin olağan sığınma prosedürlerine başvurmadan geçici koruma statüsünün sona ermesi, kişilere uluslararası hukuk tarafından sağlanan koruma imkanını ortadan kaldırmaktadır. Bu durum doktrinde üye devletlerin geçici korumayı mülteci statüsü sağlamanın önünde bir engel olarak kullanabilecekleri şeklinde tartışmalara yol açmıştır. Geçici Koruma Yönergesi'nin

3/1. maddesinde geçici koruma statüsünün tanınması ile 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında mültecilik statüsüne hanel gelmeyeceği ifade edilmiş olsa da mülteciler için yapılmış herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca 19. madde de geçici koruma statüsü tanınan kişilerin aynı anda sığınma arayan statüsünden yararlanamayacaklarını hüküm altına almıştır.

7. Geçici Korumanın Sona Ermesinden Sonra Geri Dönüş

AB Geçici Koruma Yönergesi'ne bakıldığında madde 6'da geçici korumanın sona ermesinin düzenlendiği görülmektedir. Buna göre geçici koruma rejimi;

(a) Belirlenen azami süreye ulaşıldığında veya

(b) Üye bir devletin talebi ile Komisyon'un hazırladığı önerinin nitelikli çoğunlukla kabul edilmesi sonucu alınmış sona ermeye ilişkin bir Konsey Kararı ile herhangi bir zamanda sona erecektir.

Konsey Kararı'nın geçici korunanların temel hak ve özgürlüklerine ve geri göndermeme konusundaki yükümlülüklerine saygı içerisinde ve geri dönüşe imkan sağlayacak güvenli ve sürekli olan bir ortamın menşee ülkede sağlandığı hususuna dayanması gerekmektedir (mad. 6/2). Ayrıca Yönerge mad. 3/3'te geçici korumanın sağlanması, uygulanması ve sona erdirilmesinin, BMMYK ve diğer organizasyonlarla görüş alışverişine tabi olacağını da hükme bağlamaktadır.

Geçici koruma rejiminin sona ermesinden sonra üye devletlerde geçerli olan olağan yabancılar hukuku kuralları geçici korunanlar bakımından da geçerli olacaktır. Üye devletler, geçici korunanların düzenli bir geri dönüş sistemi içinde dönmelerine ilişkin düzenleme yapmamışlardır. Yönerge bakımından ise gönüllü geri dönüş ve zorunlu geri dönüş olmak üzere ikili bir ayrıma tabi tutulduğunu söylemek mümkündür.

a. Gönüllü Geri Dönüş

Geçici Koruma Yönergesi'nin "Geçici Korumanın Sona Ermesinden Sonra Geri Dönüş ve Önlemler" başlığını taşıyan V. Bölümüne bakıldığında; Yönerge'nin öncelikli olarak geçici korunanların gönüllü olarak ülkelerine dönmelerini öngördüğü görülmektedir. Bu bağlamda üye devletler geçici korumadan yararlanan kişilerin kendi

istekleri doğrultusunda geri dönmelerini ya da geçici korumaları sona erdiği için geri dönmelerini sağlayacak gerekli önlemleri alacaklardır (mad. 21/1). Üye devletler ayrıca geçici korumadan yararlanan kişilerin kendi istekleri doğrultusunda geri dönmelerini, insanlık onuruna saygılı olarak kolaylaştırılmasını sağlamakla da yükümlü olacaklardır. Bu noktada üye devletler, geçici korunanların kendi istekleri ile geri dönüş karar vermelerinden önce menşe ülkelerindeki duruma ilişkin kapsamlı bilgiye sahip olmalarını sağlamalıdır. Hatta ilgili ülkeye inceleme amaçlı ziyaretlere dahi olanak sağlayabileceklerdir.

Geçici korumanın sona ermesi ile kişinin fiziken geri dönmesi arasında geçen sürede üye devletler, Yönerge'nin III. Bölümünde yer alan imkanların bireysel olarak uygulanmasını sağlamaya devam edebilirler. Her ne kadar bu bir zorunluluk olmasa da madde 21/3 metnine bakıldığında geri dönüş tarihine kadar genişletilmiş kapsamının yürürlükte kalacağı ifade edildiğinden üye devletlerin bu yönde bir iradeleri olduğu varsayılabilir.

Bu noktada düzenlenen bir başka husus da geçici koruma süresi dolmadan önce kendi isteği ile ülkesine dönen ancak üye devlete tekrar dönmek isteyen kişilere ilişkindir. 21/2 maddesi uyarınca üye devletlerin, bu kişilere geri dönüş imkanı sağlama konusunu olumlu yönden ele alacakları hükme bağlanmıştır.

b. Zorunlu Geri Dönüş

Yönerge sistematığı ve mantığı açısından her ne kadar öngörülen usul gönüllü geri dönüş olsa da, bunun mümkün olmadığı hallerde zorunlu geri dönüş de bir seçenek olarak düzenlenmiştir. Üye devletler geçici korumaları sona ermiş olan ve olağan sığınma usulleri içerisinde kabul edilmeye uygun olmayan kişilerin zorunlu geri dönüşlerinin insanlık haysiyetine saygı içinde yürütülmesini sağlamak için gerekli önlemleri almakla yükümlüdürler (mad. 22/1). Kişileri zorunlu olarak geri gönderme imkanı devletlere tanınmış olsa da bu imkana bir sınırlama getirilmiştir. Buna göre; zorunlu geri gönderilen kişi bakımından geri dönüşü imkansız kılan ya da mantıklı olmaktan çıkaran insancıl nedenlerin varlığı halinde bu nedenler devletlerce göz önünde bulundurulmalıdır. Bu düzenleme esasen devletlerin her halde dikkate almaları gereken geri-göndermeme ilkesinden daha geniş bir kapsama sahiptir. Bu maddede

söz edilen kişiler daha çok sağlık durumları nedeniyle seyahat etmelerinin makul olarak beklenemeyeceği, örneğin tedavilerinin kesilmesi halinde ciddi biçimde olumsuz etkilenecek olan kimselerdir. Üye devletlerin bu kimselerin ikametleri hakkındaki koşullarla ilgili önlemleri almaları gerekmektedir. Ayrıca bu kimselerin sağlık sorunları devam ettiği sürece sınır dışı edilmeleri de mümkün değildir (mad. 23/1). Bu noktada kişilere tanınacak ikamet izninin niteliği üye devletlerin takdirine bırakılmıştır. Ayrıca madde metni, sağlık sorunları olan kişinin menşe ülkesinde tedavisinin devam etmesinin kişiye zararı olmayacağı olasılığını da göz ardı etmemektedir.

Zorunlu geri dönüşe engel diğer durumlar ise; silahlı çatışma yahut insan hakları ihlalinin devam etmesi veya bir kimsenin bir gruba ilişkin etnik ve benzer bağlantıları nedeniyle dönüşünün gerçekçi olmaması ya da muhtemel bir işkence, zalimane veya insanlık dışı muamele nedeniyle dönüşünün mümkün olmaması halleridir³⁷⁵.

Son olarak üye devletler, geçici koruma sağladıkları ailelerin reşit olmayan, okula devam eden çocuklarının mevcut okul dönemini bitirmelerine izin verecek şekilde ikamet koşullarından yararlanmalarına izin verebilecektir (mad. 23/2).

III. GEÇİCİ KORUMA SİSTEMİNİN İŞLEYİŞİ

A. Üye Devletlerin Geçici Korunanlara Yönelik Yükümlülükleri

Uluslararası hukukta geçici koruma kavramının nasıl kodifiye edildiğini ve yerleşmeye başladığını gösteren önemli kararlardan birini BMMYK'nin 22 numaralı Yürütme Kurulu kararı oluşturmaktadır. Bu kararda BMMYK, uluslararası belge ise 1994 yılında BMMYK tarafından yayınlanan rapordur³⁷⁶. Söz konusu raporda eski Yugoslavya örneğinden yola çıkarak tanımlanan geçici koruma politikasının temel özellikleri belirlenmiştir. Bu bağlamda geçici koruma statüsünde bulunan kişilerin; sığınma talep ettikleri ülkeye kabul edilme, menşe ülkeye geri gönderilmeme ve temel nitelikteki insan haklarına saygılı olunmasını talep etme hakları olduğu belirtilmiştir.

³⁷⁵ Komisyonun eski madde 22 para.1 hakkındaki açıklamaları, Konsey Belgesi Eki 8871/00 ASILE 26 COM (2000) 303, para. 26. (Aktaran: Kerber, **Temporary Protection Directive**, s. 209 dn. 71).

³⁷⁶ Rapor için Bkz.: "Note on Temporary Protection in a Broader Context", UNHCR, (1 Ocak 1994), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b32514.html>, (Erişim tarihi: 23 Ekim 2014).

Böylece, BMMYK Yürütme Kurulu'nun 1981 yılında çıkardığı 22 numaralı kararında belirlenmiş ve uluslararası alanda kabul edilmiş olan, geçici koruma kapsamında bulunan kişilere insani standartlarla uyum içinde muamele edilmesi ve geldikleri ülkede şartlar düzeldiği zaman kendi ülkelerine geri dönebilmelerini de içeren hakların tanındığı görülmektedir.

Uluslararası hukukta yabancılar ve mültecilere sağlanan haklarla kıyaslandığında³⁷⁷; BMMYK tarafından düzenlenen koruma standartları, esasen özellikle gelişmiş ülkelerin karşılayabileceğinin çok altında bir standartta düzenlenmiştir³⁷⁸. 1990'lı yıllara gelindiğinde ise sağlanan bu standartın gözden geçirilmesi gerektiği, geçici korumanın süresinin uzatılacağı hallerde daha gelişmiş imkanların tanınmasının doğru olacağı ifade edilmiş; tanınacak haklar bakımından ise henüz başvurusu sonuca bağlanmamış sığınma arayan statüsü değil, uluslararası koruma sağlanmış kişilerin ihtiyaçlarının dikkate alınması gerektiği belirtilmiştir³⁷⁹. 1995 yılında ise nihai olarak geçici korunanlara tanınacak olan aile birleşmesi, iş, eğitim ve belli bir süre sonra entegrasyon gibi imkanların mültecilere tanınanlara standartlara yakın olması gerektiği ifade edilmiştir³⁸⁰.

BMMYK'nın bu yaklaşımı doktrinde oldukça eleştirilmiş ve bu tavrın geçici korumanın mültecilerin haklarının kısıtlanması için bir imkan olarak kullanılmasını teşvik ettiği ifade edilmiştir³⁸¹. Komiserlik ise bu durumun şartların gereği olduğunu ifade etmiş ve sağlanacak hakların çok fazla olması halinde kalıcılığın artacağı ve bu durumda devletlerin hem koruma sağlama isteğini, hem de kapasitesini ortadan kaldıracığını belirtmiştir³⁸².

³⁷⁷ Bknz.: s. 29-42.

³⁷⁸ UNHCR, İcra Komitesi- 32. Oturum, EXCOM Kararları, No. 22 (XXXII) Protection of Asylum Seekers in Large-scale Influx, 1981.

³⁷⁹ UNHCR, Background Note: Informal Meeting of Government Experts on Temporary Protection, Cenevre, 23 Mart 1994, s. 2 (Aktaran: Joly, **a.g.e.**, s. 64).

³⁸⁰ UNHCR, Background Note: Informal Meeting of Government Experts on the Implementation of Temporary Protection, Cenevre, 20 Nisan 1995, s. 2 (Aktaran: Joly, **a.g.e.**, s. 64).

³⁸¹ James Hathaway ve diğerleri, Towards the Reformulation of International Refugee Law: a Model for Collectivised and Solution-oriented Protection, Consultative Workshops in London and Washington, 4 ve 11 Ekim 1996, s. 32 (Aktaran: Joly, **a.g.e.**, s. 64).

³⁸² Sekretariat of the Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, Cenevre, Ağustos 1995. (Aktaran: Joly, **a.g.e.**, s. 64).

Öte yandan sağlanan imkanların artırılması gerektiği görüşü iki farklı yorumla desteklenmiştir. Avrupa Konseyi tarafından kalış arttıkça, haklar da artmalı olarak ifade edilen ilk görüş genel anlamda kabul görmektedir. Öte yandan ilgili ülkede kalışın niteliğine göre hakların da gelişmesi gerektiği ifade edilirken; sadece bulunma, yasal bulunma ve yasal oturma izni durumlarına bağlı olarak kişilere farklı haklar tanınması gerektiği görüşü de genellikle uluslararası metinlere dayandırılmaktadır. BM Kişisel ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ve BM Ekonomik ve Sosyal Haklar Sözleşmesi düzenlemeleri hakların zaman içerisinde artırılması gerektiğini ifade etmektedirler.

ECRE de geçici korumanın sadece eğitim ve staj uygulamaları, aile birleşmesi hakkı, yeterli yaşam standartlarının karşılanacağına ilişkin teminat, sosyal imkanlar ve kazanç getirici iş imkanı ve diğer mültecilere tanındığı şekliyle kimlik kartı ve seyahat belgeleri gibi olanaklarla birlikte uygulanması gerektiğine dikkat çekmiştir³⁸³.

1990'lı yıllarda geçici korunanlara sağlanacak haklara ilişkin yaşanan bu tartışmaların ardından yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönergesi ile durum yasal mevzuata kavuşturulmuştur. Geçici Koruma Yönergesi'nin III. Bölümü "Üye Devletlerin Geçici Korumadan Yararlanan Kişilere Karşı Yükümlülükleri" başlığı altında devletlerin sağlayacağı imkanları düzenlemektedir.

Bu noktada Yönerge'nin "geçici korumadan yararlananların hakları" yerine devletlerin sağlayacağı imkanlara vurgu yapması önem taşımaktadır. Doktrinde bu kelime tercihinin yani *hak* yerine *yükümlülük* kavramının tercihinin, üye devletlerin uluslararası alanda geçici korumadan yararlanan kişilere belirli minimum muameleleri yapmaktan sorumlu olduğu, ancak bunun bireyler açısından talep edilebilecek subjektif haklar doğurmadığı anlamına geldiği ileri sürülmektedir³⁸⁴. Bu yükümlülükler arasında; geçici koruma süresi boyunca ikamet izinleri, vize, bilgi ve geri kabul; kayıt ve veri koruma; konaklama ve konut; sosyal yardım ve sağlık yardımı, öğretim ve aile birleşimi ve refakatsiz çocuklarla ilgili hükümler bulunmaktadır.

³⁸³ The European Council on Refugees and Exiles (ECRE), A European Refugee Policy in the Light of Established Principles, Londra, Nisan 1994.

³⁸⁴ Kerber, **Temporary Protection Directive**, s. 201.

Yönerge'ye göre, geçici korumadan yararlanacak kişiler, sığınmacı ile Sözleşme mültecileri arasında bir konuma sahiptirler³⁸⁵.

Geçici Koruma Yönergesi III. Bölümde yer alan yükümlülükler üye devletler bakımından asgari standartları belirlemektedir. Başka bir deyişle Yönerge'nin 9 ila 16. maddelerinde yer alan düzenlemelerden geçici korunanlar için daha az lehe olanları kabul edilemezken, üye devletler daha lehe imkanlar tanımakta serbesttirler³⁸⁶.

1994 yılında BMMYK tarafından hazırlanan Geçici Korumaya İlişkin Not'ta³⁸⁷ ise Eski Yugoslavya örneğinden yola çıkarak tanımlanan geçici koruma politikasının temel özellikleri belirlenmiştir. Bu bağlamda geçici koruma statüsünde bulunan kişilerin sığınma talep ettikleri ülkeye kabul, menşe ülkeye geri gönderilmeme ve temel nitelikteki insan haklarına saygılı olunmasını talep etme hakları olduğu belirtilmiştir. Bu bağlamda esasen geçici koruma kapsamında bulunan sığınmacılara BMMYK Yürütme Kurulu'nun 1981 yılında çıkardığı 22 numaralı kararında belirlenmiş olan ve uluslararası alanda kabul edilmiş insani standartlarla uyum içinde muamele edilmesi ve geldiği ülkede şartlar düzeldiği zaman kendi ülkesine geri dönebilmesini de içeren hakların tanındığı görülmektedir.

BMMYK geçim, barınma, eğitim ve aile birleşmesi gibi hakların sığınma hakkı sağlanan kişilere tanındığı gibi geçici koruma sağlanan kişilere de tanınması gerektiğini ifade etmektedir³⁸⁸.

³⁸⁵ Durieux & Hurwitz, s. 149. (aktaran Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 311).

³⁸⁶ Avrupa Parlamentosu (OJ 2001, C 343/86) ve BMMYK (Konsey Belgesi 11620/00 ASILE 44, para. 25) tarafından önerilen kabul eden üye devlet içinde serbest dolaşım hakkı tanımamış; Komisyon'un ilk öneri metninde yer alan ayrımcılık yasağı da (Council Document 6914/01 ASILE 24, para. 8) tartışmalar sırasında silinmiştir. Üye devletlerin geçici korunanlara yönelik temel hakları sağlama ödevi Yönerge'den olmasa da AIHS gibi diğer uluslararası belgeler bağlamında devam etmektedir.

³⁸⁷ Rapor için Bkz.: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Note on Temporary Protection in a Broader Context*, 1 January 1994, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b32514.html>, (Erişim tarihi: 23 Ekim 2014).

³⁸⁸ BMMYK; İcra Komitesi Raporu, 32. Oturum, Karar No. 22, para. IIB (2), U.N. Doc. A/12/Add. 1 (1981) ve BMMYK, *The State of the World's Refugees 1997-98: A Humanitarian Agenda* 208 (1997) para. 210.

1. Oturma İzni, Vize, Bilgi ve Geri Kabul

Üye devletler, geçici koruma süresi boyunca geçici korunanlara oturma izni verilmesi için gerekli önlemleri kabul edeceklerdir. Bu amaçla belgeler ve buna eş değer diğer kanıtlar temin edilecektir (mad. 8/1). Ayrıca üye devletler geçici koruma sağladıkları kişilere transit vize de dahil olmak üzere gerekli vizeleri almaları için her türlü imkanı sağlamayı da taahhüt etmişlerdir. Vizeler için bürokrasi asgari düzeyde tutulacak ve ücret ya talep edilmeyecek yahut çok az ücret talep edilecektir³⁸⁹(mad. 8/3).

Üye devletlerin geçici korunanlara karşı bir başka yükümlülüğü ise geçici korumanın niteliğini gösterir bir belge vermektir. Yönerge'nin 9. maddesine göre geçici korumanın koşullarını nasıl yararlanacaklarını anlatan bir belgenin anlayabilecekleri bir dilde hazırlanıp verilmesi gerekmektedir.

Yönerge'nin 11. maddesi ise üye devletlerarasında geri kabul şartlarını düzenlemektedir. Buna göre üye devletlerden birinde geçici korumadan yararlanan bir kimse, geçici koruma süresi içerisinde izin almaksızın bir başka üye devlete geçiş yaparsa, ilk devlet bu kişiyi geri alacaktır. Ancak üye devletler ikili anlaşmalar ile bu hükümden farklı düzenlemeler yapabileceklerdir³⁹⁰.

2. Kayıt Altına Alma ve Kişisel Verilerin Korunması

Üye devletlerin, geçici koruma rejiminin etkili bir biçimde işlemlerini temin etmek için geçici korumadan yararlanan kişilerin kişisel bilgilerinin kayıt altına alması gerekmektedir³⁹¹ (mad. 10). Yönerge Ek II (a) uyarınca geçici korunanların isimleri, uyrukları, doğum tarihleri ve doğum yerleri, medeni halleri ve aile ilişkileri gibi bilgiler kayıt altına alınmalıdır. Kişisel verilerin toplanması insan haklarına ilişkin bir husus olduğu için, Konsey ek bir belge yayınlamış ve üye devletlerin verilerin

³⁸⁹ Avrupa Parlamentosu ve BMMYK'nin önerileri mevcut vize şartlarını askıya alınmasını ve yeni şartların da ileri sürülmemesini içermekte idi (BMMYK 26 Eylül 2000 tarihli Özet Görüşleri, Konsey belgesi, 11620/00 ASILE 44, para. 12).

³⁹⁰ Üye devletlerin geri kabul konusunda farklı düzenleme yapma imkanı Komisyon'un orijinal öneri metninde yer almamaktadır (OJ 2000, C 311 E / 254).

³⁹¹ Kişisel verilerin kayıt altına alınması yükümlülüğü Komisyon'un orijinal öneri metninde yer almamaktadır (OJ 2000, C 311 E / 254).

kaydedilmesi konusunda hassas davranmasını ve “Kişisel Verilerin Toplanması ve Verilerin Serbest Dolaşımı Yönergesi”³⁹²ne uygun hareket edilmesi için elverişli tedbirleri alması gerektiğini ifade etmiştir³⁹³.

3. Ücretli ya da Serbest Meslek Sahibi Olarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik

İnsan Hakları Evrensel Beyanname’si’nin 23. maddesi “Herkesin çalışma, işini serbestçe seçme, adaletli ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır” ve “ Herkesin, herhangi bir ayırım gözetmeksizin, eşit iş için eşit ücrete hakkı vardır” şeklinde bir düzenleme içermektedir. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi’nin 6. maddesinde de çalışma hakkı başlığı altında taraf devletlerin herkese çalışma hakkını tanıyacağı ve bu hakkı korumak için gerekli tedbirleri alacağı düzenlenmiş ve çalışma hakkının, herkesin kendi seçtiği ve girdiği bir işte çalışarak geçimini sağlama imkanına ulaşma hakkını da içereceği belirtilmektedir. “Herkes” öznesiyle düzenlenen bu hakkın, vatandaş olmayanlar bakımından da sağlanması ve asgari oranda bir yaşam standartı sunması gerektiği ifade edilmektedir³⁹⁴.

Geçici koruma rejimi bakımından ise; üye devletler geçici koruma rejiminin süresi boyunca geçici korunanların ücretli ya da serbest meslek sahibi olarak ilgili mesleğe uygulanan kurallara tabi olmak suretiyle çalışmalarına izin vereceklerdir (mad. 12). Çalışma hayatının gerekleri nedeniyle AB vatandaşlarına, Avrupa Ekonomik Alanı hakkındaki Anlaşma’ya taraf olan üye devlet vatandaşlarına ve işsizlik imkanlarından yararlanan yasal olarak oturmaya hak kazanmış üçüncü ülke vatandaşlarına öncelik tanınabilecektir. Ayrıca iş hayatına dahil olan geçici korunanlar bakımından üye devletlerde yürürlükte olan, ücretli ya da serbest meslek sahibi olarak faaliyet gösterenler gibi ilgili gelir ve sosyal güvenlik sistemlerinden yararlanma ve istihdamın diğer şartlarına uygulanan yürürlükteki genel mevzuat uygulanacaktır. Esasen Komisyon’un hazırladığı orijinal öneri metni çok daha kapsamlı bir düzenleme

³⁹² “Directive 95/46/EC of the European Parliament and the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data”, OJ 1995, L 281/31.

³⁹³ Konsey Belgesi 9540/01 ASILE 32, para. 1.

³⁹⁴ Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, Nihai Gözlemler: Ukrayna. 13. Oturum, UN Doc. E/C. 12/1995/15 (28 Aralık 1995) [19].

öngörmüştür³⁹⁵. Metinde geçici korunanlara, çalışma hayatına erişim ve iş şartları konusunda mültecilere tanınanlarla eşit muamele yapılması şeklinde bir düzenleme getirilmek istenmiştir. Çalışma grubundaki delegeler arasında fikir ayrılığına konu olan bu düzenlemede İsveç, geçici korunanlara da çalışma hayatına erişim sağlamayı savunmuş, öte yandan Avusturya bunu reddetmiştir³⁹⁶. Fransa, Hollanda, Portekiz ve Finlandiya ise mültecilerle eşit şartlar sağlanması noktasında zorluklar yaşamışlardır³⁹⁷. Sonuç olarak çalışma hayatına erişim Yönerge’de düzenlenerek sosyal yardımdan yararlanan kişi sayısı düşürülmeye çalışılmış olsa da; öte yandan hem çalışma hayatına erişim hususu hem de iş koşullarının düzenlenmesi her bir üye devletin kendi hukukuna bırakılmıştır³⁹⁸.

4. Konaklama ve Barınma

İHEB’nin 25. maddesinde “*Herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı olduğu ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahip olacağı*” düzenlenmiştir. Elverişli bir konut hakkı ise, 1951 Cenevre Sözleşmesi (mad. 21), Çocuk Hakları Sözleşmesi (mad. 27) yanında “Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme”nin de 43 (d) maddesinde düzenlenmiştir. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi de elverişli bir konuta sahip olma hakkının herkese ait olduğunu, sadece bireyler değil ailelerin de yaş, ekonomik durum, mensup olunan grup ya da diğer başka bir unsura bağlı ayrımcılığa uğramaksızın bu hakka sahip olacaklarını belirtmiştir³⁹⁹.

Geçici koruma statüsü bakımından da üye devletlerin, geçici korumadan yararlanan kimselerin uygun şekilde barınmalarını ve gerekir ise konut edinme imkanlarına sahip olmalarını sağlamaları düzenlenmiştir (mad. 13). Barınma merkezlerinden kastedilen geçici kabul merkezleri, halka açık konaklama merkezleri olabileceği gibi özel yaşam

³⁹⁵ OJ 2000, C 311 E/ 254.

³⁹⁶ Konsey Belgesi, 10209/00 ASILE 29, para.3.

³⁹⁷ Konsey Belgesi 11495/00 ASILE 41, para. 6

³⁹⁸ Kerber, **Temporary Protection Directive**, s. 203.

³⁹⁹ Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, Genel Yorum No:4, Elverişli Konut Hakkı, 60. Oturum, UN Doc. E/ 1992/ 23 (13 Aralık 1991) [6].

üniteleri de olabilecektir. Ayrıca üye devletlerin maddi imkanı olan geçici korunanların kendilerine konut edinmeleri için kiralama vb. imkanları sağlaması beklenmektedir.

5. Sosyal Refahın ve Tıbbi Bakımın Sağlanması

İHEB'nin 25. maddesinde “Herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı olduğu ve işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahip olacağı” düzenlenmiştir. EKOSOK da 14 nolu Genel Yorum’unda yasadışı göçmenlerin Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi (ESKHS) uyarınca önleyici, tedavi edici ve hafifletici sağlık hizmetlerinden yararlanmaları gerektiğini belirtmiştir⁴⁰⁰. Öte yandan “Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme” ise göçmen işçiler ve aile fertlerinin, sadece yaşamlarının korunması veya sağlık yönünden düzeltilmesi mümkün olmayan bir zararın önlenmesi için gerekli olan her türlü tıbbî bakım görme hakkına, ilgili devletin vatandaşlarına yapılan uygulamaya eşit olarak sahip olacaklarını düzenlemiştir (mad. 28).

Geçici koruma statüsünde ise üye devletler, geçici korunanların yeterli kaynakları bulunmadığı hallerde sosyal refahlarının ve geçimlerinin sağlanması ayrıca tıbbi bakım olanaklarından da yararlanmaları için gerekli yardımı almaları için gerekli şartları temin edecekleri hüküm altına alınmıştır. Tıbbi bakımdan kastedilen en azından acil bakım ve hastalıklar için gerekli tedavinin sağlanmasıdır (mad. 13/2). Bu yardımın mutlaka finansal bir yardım olması gerekmemektedir. Orijinal Komisyon öneri metninde yer alan “finansal” ifadesinin çıkarılmış olması bu anlayışı göstermektedir⁴⁰¹. Başka bir deyişle üye devletin kendi hastanelerinde bu hizmeti vermesi de Yönerge’de yer alan bu yükümlülüğün yerine getirilmesi anlamına gelecektir.

⁴⁰⁰ EKOSOK, Genel Yorum No: 14, Ulaşılabilir en yüksek sağlık hizmeti hakkı, 22. Oturum, UN Doc. E/C.12/2000/4 (11 Ağustos 2000) [34].

⁴⁰¹ OJ 2000, C 311 E/254, mad. 11, para.2.

Yönerge, ücretli bir işte istihdam edilen, yahut serbest meslekte çalışan yani kendi ihtiyaçlarını karşılayabilecek durumdaki geçici korunanların bu hizmetlerden faydalanması hususuna da aynı maddenin 3. fıkrasında yer vermiştir. Buna göre bu kişiler bakımından sosyal refahın sağlanması ve tıbbi bakım olanaklarından yararlanmaları için yardım belirlenirken kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme kapasiteleri de dikkate alınacaktır.

Özel ihtiyaç sahiplerinin sosyal refahının sağlanması ve tıbbi bakımdan yararlanmaları hususu da ayrıca bir fıkra ile özel düzenlemeye tabi tutulmuştur. Buna göre, refakatsiz küçükler, işkence, tecavüz ya da başka ciddi nitelikte psikolojik, fiziksel ya da cinsel zulüm görmüş insanlar gibi özel ihtiyaç sahibi olan geçici korunanların ihtiyaç duyduğu tıbbi ve diğer nitelikte yardımlar da üye devletler tarafından karşılanacaktır. Bu noktada acil yardım gibi bir ayırım da gözetilmemiştir (mad. 13/4).

6. Eğitim Olanakları Sağlama

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi madde 26 düzenlemesi, herkesin eğitim hakkına sahip olduğunu, eğitimin, en azından ilk ve temeleğitim aşamasında parasız olacağını ve ilköğretimin zorunlu olduğunu hükme bağlamaktadır. ESKHS ise 13. maddesinde Sözleşme'ye taraf Devletlerin, herkese eğitim hakkı tanıyacağını düzenlemiştir. İlköğretimin zorunlu olduğu ve herkese ücretsiz ilköğretim sağlanacağı belirtilirken; (mad. 13/2/a)yükseköğrenimin de yetenek ölçüsüne göre herkesin eşit olarak yararlanmasına açık duruma getirilmesi hükme bağlanmıştır (mad. 13/2/c). EKOSOK ayrıca 13 nolu Genel Yorumu'nda ayrımcılık yapmama ilkesinin, vatandaş olmayan kimseler de dahil olmak üzere ve hukuki statülerine bakılmaksızın bir devletin topraklarında bulunan okul yaşındaki herkesi kapsadığına dikkat çekmiştir⁴⁰².

Geçici koruma rejimi bağlamında eğitim hakkı ise, yaş aralığına göre sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Üye devletler Yönerge uyarınca 18 yaş altında olan geçici korunanlara kendi vatandaşlarına sunduğu koşullara denk koşullarda eğitim

⁴⁰² EKOSOK, Genel Yorum No: 13, Eğitim Hakkı, 21. Oturum, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 Aralık 1999, para. 57.

sisteminden faydalanma imkanı tanınalıdır. Devletler, tanınacak bu imkanların devlet eğitim sistemi ile sınırlı olacağını öngörebileceklerdir (mad. 14/1).

18 yaş üstü yetişkinler bakımından ise Yönerge devletlere takdir hakkı tanımış, zorunlu eğitim sağlanmasını öngörmemiştir. Buna göre üye devletler yetişkinlerin genel eğitim sisteminden faydalanmasına izin verebilecekleri gibi⁴⁰³, mesleki eğitim ve işyerlerinde staj imkanı gibi farklı eğitim olanakları da sunabileceklerdir (mad. 12).

7. Aile Birleşmesi Sağlanması

Aile birleşmesinin sağlanması hususu, kitlesel akına yol açan olaylar göz önüne alındığında en çok ihtiyaç duyulan haklardan biridir. Uluslararası korunma sağlanmış bir kişinin geride bıraktığı yakınlarının da yanında ve güvende olduklarını bilmeden eski travmalarını atlatması ve hayata devam edebilmesi mümkün değildir. Bu noktada aile hayatının korunması hakkının AİHS mad. 8’de düzenlendiği ve kabul ülkesinin aile birleşmesine imkan sağlamamasının bu maddenin ihlali anlamına gelebileceği de doktrinde ifade edilmektedir⁴⁰⁴. Benzer şekilde Avrupa Parlamentosu da aile birleşmesi hakkının doğrudan ikamet hakkından (right of residence) kaynaklandığını belirtmektedir⁴⁰⁵. ECRE de söz konusu olan aile birleşmesi hakkı olduğunda Sözleşmesel mülteciler ile *de facto* mülteciler ve geçici korunanlar arasından bir fark olmaması gerektiğini ifade etmektedir⁴⁰⁶.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, esasen aile birleşmesi imkanının tanınmasından kaçınılması entegrasyonu zorlaştırmak ve geçici korumanın “geçici” olma özelliğini güçlendirmek için başvurulan politik bir tavidir. Böylece kişilerin en kısa sürede geri dönmelerinin amaçlandığı bizzat hükümetlerarası görüşmelerde ifade edilmiştir. Pek çok devlet aile birleşmesine ilişkin çok cömert bir uygulamanın geri dönüşleri daha zor hale getirerek geçici korumanın geçicilik özelliğini tehlikeye atabileceğini ifade

⁴⁰³ mad. 14/2, zorunluluk ifade etmeyen “may” kalıbı kullanılmıştır.

⁴⁰⁴ Kjaerum, **a.g.e.**, s. 523.

⁴⁰⁵ Avrupa Parlamentosu, Resolution on European Immigration Policy, Resolution A3-0280/92, 18 Kasım 1992.

⁴⁰⁶ ECRE, Position on Refugees from thr Former Yugoslavia by ECRE Aralık 1996. (Aktaran: Joly, **a.g.e.**, s. 66).

etmişlerdir⁴⁰⁷. Aile birleşmelerinin zorlaştırılmasının bir başka nedeni de ülkelerin koruma sağladığı kişilerin sayısını sınırlı tutmak istemeleridir.

Geçici Koruma Yönergesi bakımından konu incelendiğinde ise Yönerge'nin, geçici korunanlar bakımından "aile birleşmesi hakkı" tanındığına ilişkin herhangi bir hüküm içermediği görülmektedir. Bu husus Komisyon öneri metninde⁴⁰⁸ de ele alınmış ve geçici korumanın geçici olma niteliğinin Aile Birleşmesine İlişkin Yönerge⁴⁰⁹ anlamında bir aile birleşmesi hakkı tanımaya elverişli olmadığı ifade edilmiştir. Buna karşılık Yönerge 29. maddesinde bir üye devlet tarafından geçici koruma yahut ailelerin birleşmesi imkanından hariç tutulmuş kişilerin, ilgili üye devlete karşı yargı yoluna başvurma yetkisine sahip olacaklarını hüküm altına almaktadır. Öte yandan 15. maddede de menşe ülkelerinde daha önce aile olarak varlıklarını sürdüren, ancak kitlesel akının oluşturduğu atmosfer nedeniyle birbirlerinden ayrılmış olan hangi kişilerin aynı ailenin ferdi olarak kabul edileceklerini düzenlemiştir. Madde metni incelendiğinde öncelikle yakın aile ve geniş aile olarak ikili bir ayırıma gidildiği görülecektir. Buna göre kişilerin eşleri ya da istikrarlı bir ilişki içinde olduğu partneri, evlilik içi yahut dışı olmalarına ya da evlatlık olmalarına bakılmaksızın reşit olmayan evlenmemiş çocukları yakın aile ferdi olarak düzenlenmiştir (mad. 15/1/a).

Kitlesel akına yol açan olaylar sırasında aile topluluğunun bir üyesi olarak beraber yaşamakta olan ve tamamen veya kısmen ilgili kişiye bağlı olan diğer kişiler de geniş aile ferdi olarak kabul edilmiştir (mad. 15/1/b).

Aile birleşmesinin şartlarını tanımlarken Yönerge yine ikili bir sınıflandırma yapmış ve aile fertlerinin farklı üye devletlerde geçici korumadan yararlandıkları halleri ve aile fertlerinden birinin bir üye devlette geçici korumadan yararlanırken, diğer fertlerin henüz herhangi bir üye devlette bulunmadıkları hali ayrı ayrı düzenlemiştir.

⁴⁰⁷ Sekretariat of the Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, Cenevre, Ağustos 1995 (Aktaran: Joly, **a.g.e.**, s. 66).

⁴⁰⁸ Öneri metninin 13. maddesine ilişkin gerekçe, Konsey Belgesi 8871/00 ASILE 26 (COM 2000, 303, para. 21).

⁴⁰⁹ Proposal for a Directive concerning the right to a family reunion of 1 December 1999 (COM 1999 638 final).

Buna göre yakın aile fertleri olarak tanımlanan ve 15/1/a maddesinde sayılan kişiler farklı üye devletlerde geçici korumadan faydalanyor iseler, üye devletler bu kişilerin talepleri uyarınca aile fertlerinin birleşmelerini sağlayacaklardır (mad. 15/2). Bu talebin yerine getirilmesi yükümlülüğünün doğabilmesi için üye devletin ilgili kişilerin yakın aile ferdi olduğuna emin olmaları gerekmektedir. Aile birleşmesi talebinde bulunan kişiler eğer geniş aile fertleri iseler, bu halde üye devletlere birleşme sağlanması konusunda zorunluluk getirilmemiş; ancak birleşme olmaması halinde fertlerin çekecekleri zorluklar göz önüne alınarak birleşmenin sağlanabileceği şeklinde takdire dayalı bir düzenleme getirilmiştir. Bu olasılıkta da ilgili kişilerin geniş aile kapsamına girdiğinden emin olunması şartı aranmaktadır.

Üye devletlerden birinde bulunan ve geçici korumadan yararlanan bir kimsenin yakın aile fertlerinden biri olduğuna emin olunan kişi ya da kişiler henüz bir üye devlette bulunmuyor ise bu halde *korunmaya ihtiyaç duyan* aile fertlerinin birleştirilmesine karar verilecektir. Geniş aile fertleri tanımına girdiğine emin olunan kişi veya kişilerin henüz bir üye devlette bulunmamaları halinde ise, birleşme olmaması halinde yaşanacak büyük sıkıntılar dikkate alınarak, her bir aile ferдинin tek tek koruma ihtiyacı olup olmadığına bakılarak aile fertlerinin birleştirilmesine karar verilebilecektir (mad.15/3). Üye devletlerin ayrıca aile birleşimi hususunda çocukların üstün çıkarlarını göz önünde bulundurması da beklenmektedir (mad. 15/4).

Aile birleşmesinin usulünün nasıl olacağı hususu ise aynı maddenin 5. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre üye devletler aile birleşmesinin hangi ülkede gerçekleşeceğine madde 25 ve 26'da düzenlenen dayanışma ve yük paylaşımını da dikkate alarak karar vereceklerdir. Yeniden birleştirilmiş aile fertlerine, geçici koruma izni ve geçici korumadan yararlananlara sağlanan tüm imkanlar tahsis edilecektir. Aile fertlerinin iki ayrı üye devlette geçici korumadan yararlandıkları hallerde bir devlette fertlerin birleştirilmesi; birleşme sonrası ayrıldıkları ülke bakımından oturma izinlerinin geri alınması ve üye devletin yükümlülüklerinin sona ermesi ile sonuçlanacaktır (mad. 15/6).

8. Refakatsiz Küçüklere İlişkin Düzenlemeler

“Refakatsiz küçükler” ifadesinden ne anlaşılması gerektiği Yönerge’nin 2 (f) maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre üye devletin sınırlarına, yanlarında kanunen ya da örf ve adete göre kendisinden sorumlu bir yetişkin refakatçisi olmadan giren ve böyle bir kimsenin etkin olarak himayesine alınmadıkları sürece on sekiz yaşından küçük üçüncü ülke vatandaşları ya da vatansız kişiler ya da üye devlet sınırlarına girdikten sonra refakatsiz kalan reşit olmamış kimseler, “refakatçisi olmayan küçükler” olarak adlandırılmaktadır. Bu kişilerin korunmaya ihtiyaçları olması hasebiyle 16. maddede özel olarak düzenlemeye konu edilmişlerdir. Üye devletler mümkün olan en çabuk biçimde geçici korumadan yararlanan refakatçisi olmayan reşit olmamış kişilerin, kanuni vesayet ya da gerekli olduğu hallerde reşit olmayan kişilerin bakımı ve iyiliğinden sorumlu bir örgüt tarafından ya da başka uygun biçimde temsil edilmelerini sağlayacak önlemleri alacaktır.

Üye devletler ayrıca refakatçisi bulunmayan küçük geçici korunanların geçici koruma süresi boyunca yetişkin akrabaları, bir koruyucu aile, reşit olmayan kişiler için özel koşullar sağlayan ağırlama merkezleri ya da uygun başka bir barınağa, yahut da kaçarken çocuğun bakımını üstlenmiş kişilerin yanına yerleştirilmesine yardımcı olacaklardır. Bu yerleştirmenin sağlanması için üye devletler, ilgili yetişkin kişi veya kişiler ile anlaşma sağlamak, çocuğun yaşı ve olgunluğuna göre kendisinin fikrini de almak gibi gerekli adımları da atacaktlardır (mad. 16/2). Bu noktada Avrupa Parlamentosu, Yönerge’nin hükümlerinin refakatsiz küçüklerin BM Çocuk Hakları Sözleşmesi’nden kaynaklanan haklarını ortadan kaldırmayacağına dair bir hükmün eklenmesini istemiş⁴¹⁰; ancak bu kabul görmemiştir; ancak her halde bu hakların çocuk bakımından saklı olduğunu belirtmek gerekmektedir⁴¹¹.

Yönerge’de en dikkat çeken hususlardan biri geçici koruma kapsamında bulunan kişilere ne buldukları ülkede ne de AB içerisinde serbest dolaşım sağlanmasına ilişkin herhangi bir düzenleme yapılmamış olmasıdır. ECRE bu konuda üye devletlerin

⁴¹⁰ OJ 2001, C 343/87.

⁴¹¹ Kerber, **The Temporary Protection Directive**, s. 206.

geçici koruma sağladıkları kişilere kendi devletleri içerisinde serbest dolaşım hakkı tanınmasını tavsiye etmektedir⁴¹².

B. Uluslararası Belgelerden Doğan Diğer Yükümlülükler ve Sığınma Sistemine Erişim

Devletlerin geçici korunanlara yönelik temel yükümlülüklerini yukarıdaki bölümde ifade ettikten sonra üye devletlerin diğer uluslararası metinlerden doğan yükümlülüklerine de değinmek gerekmektedir. Yönerge'nin 3. maddesinin 2. fıkrası bu hususa işaret etmekte ve "Üye devletler, geçici koruma uygularken temel hak ve özgürlüklere ve geri göndermeme konusundaki yükümlülüklerine saygı içerisinde hareket edeceklerdir" şeklinde bir düzenleme getirmektedir. Komisyon'un ilk öneri metninde esasen Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi doğrudan bu maddede yer almıştır⁴¹³. Ancak pek çok üye devlet temsilcisi neden sadece AİHS'in metinde yer aldığını, örneğin "İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi" gibi diğer insan hakları sözleşmelerine atıf yapılmadığını dile getirmişler⁴¹⁴ ve bu nedenle yapılan referans silinmiştir⁴¹⁵.

Mevcut düzenleme bakımından ise, BMMYK 10 Numaralı Görüşünde⁴¹⁶ "Üye devletlerin mültecilere ilişkin uluslararası yükümlülükleri" şeklinde genel bir atıf içermekte ve örnek olarak da 1951 Cenevre Sözleşmesi gösterilmektedir. Yönerge'nin 3. maddesine göre geçici korumanın uygulanmasının üye devletlerin uluslararası yükümlülüklerine uygun olması gerekmektedir. Böylece ilk akla gelen husus geçici korumanın 1951 Cenevre Sözleşmesi gereğince mülteci statüsü tanınmasına halel getirmemesidir (mad. 3/1). Ayrıca geçici koruma rejimi boyunca sığınma sistemine erişime ilişkin kuralların da düzenlenmesi gerekmektedir⁴¹⁷. Bu bağlamda

⁴¹² ECRE "Broken Promises- Forgotten Principles", An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection, Tampere 1999 – Brussels 2004, s. 32. <http://ecre.org/component/content/article/97.html>. (Erişim tarihi: 25.10.2015).

⁴¹³ Komisyon Öneri metni, madde 3/2, 24 Mayıs 2000, OJ 2000, C 311/2511, para. 253.

⁴¹⁴ Konsey Belgesi 10209/00 ASILE 29, para. 8 ve Konsey Belgesi 6914/01 ASILE 24, para. 4.

⁴¹⁵ Kerber, **Temporary Protection Directive**, s. 206.

⁴¹⁶ BMMYK, İcra Komitesi 10 Numaralı Görüşü, OJ 2001, L 212/12.

⁴¹⁷ BMMYK, İcra Komitesi 18 Numaralı Görüşü, OJ 2001, L 212/13.

Yönerge'nin IV. Bölümü "Geçici Koruma Kapsamı İçerisinde Sığınma Prosedüründen Yararlanma" başlığı altında bu kurallara yer vermektedir.

Geçici korumadan yararlanan kişilerin herhangi bir zamanda sığınma için bir başvuruda bulunabilecekleri hususu madde 17/1'de düzenlenmiştir. Ancak bu başvurunun ne kadar süre içerisinde inceleneceği ile ilgili herhangi bir yükümlülük bulunmamaktadır, dolayısıyla sığınma başvurusunun işleme alınmasının geçici koruma süresinin bitimine kadar bekletilebilmesi mümkün olmaktadır. Ancak başvurunun geçici koruma sona erdikten sonra tamamlanması gerekmektedir (mad. 17/2). Bu hüküm, tartışmalar sonucu, tavizlerle mutabık kalınmış bir düzenleme olarak önümüzde durmaktadır. Komisyon önerisinde esasen sığınma prosedürüne erişimin en geç geçici korumanın sona ermesinden önce temin edilmesi gerektiğini ifade edilmektedir⁴¹⁸. Öte yandan Sığınma Çalışma Grubunda yer alan Fransa⁴¹⁹ ve İspanya⁴²⁰ ise geçici korumadan yararlananların, üye devletlerin süreci bekletme imkanı olmaksızın her zaman sığınma başvurusunda bulunabilmeleri gerektiğini savunmuşlardır. Ancak Avusturya, Almanya, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Finlandiya, İsveç ve Birleşik Krallık başta olmak üzere pek çok ülkenin delegeleri sığınma başvurusu sürecinin askıya alınması imkanı yönünde karar almıştır⁴²¹.

Ayrıca üye devletlere, bir sığınma başvurusunun değerlendirmesi devam etmekte iken, geçici koruma statüsünden yararlanan bir kimsenin aynı zamanda sığınma arayan statüsünden yararlanamayacağını kararlaştırabilme imkanı da sağlandığını bu noktada belirtmek gerekmektedir (mad. 19/1). Üye devletler, geçici korumadan yararlanmaya hak kazanmış birine, yaptığı sığınma başvurusunun incelenmesi sonucunda eğer mülteci statüsü ya da başka uygun bir korunma tanınmamışsa, bu halde koruma süresinin kalanı için geçici koruma sağlanmasına ya da geçici koruma statüsünden yararlanmaya devam etmesine karar verebileceklerdir (mad. 19/2).

⁴¹⁸ Komisyon Önerisi, mad. 16/2, OJ 2000 C 311 E 256.

⁴¹⁹ Sığınma Çalışma Grubundaki Fransız delegenin beyanı, Konsey Belgesi 8510/00 ASILE 24, para. 2.

⁴²⁰ Konsey Belgesi 6128/01 ASILE 15, para. 22.

⁴²¹ Konsey belgesi 10209/00 ASILE 29, para. 2.

Sığınmaya ilişkin başvuruların kabulü ve değerlendirilmesinde hangi usulün geçerli olacağı hususu da Yönerge'nin 18. maddesi ile düzenlenmiştir. Buna göre sığınma arayan kişiler için uygulanan ölçüt ve mekanizmalar bu usulde de geçerli olacaktır. Özellikle geçici korumadan yararlanan bir kişi tarafından sunulan bir sığınma başvurusunun, bu kişinin kendi sınırlarına geçişini kabul eden üye devlet tarafından değerlendirileceği belirtilmiştir (mad. 18). Bu bağlamda bir sığınma başvurusunu incelemekten hangi üye devletin sorumlu olduğuna ilişkin ölçüt ve mekanizmalar konusunda Dublin II Tüzüğü geçerliliğini sürdürecektir⁴²².

C. Dayanışma ve Yük Paylaşımı

Yaşanan bir kriz nedeniyle acil olarak insani yardıma ihtiyaç duyan yerinden edilmiş kişilerin işin doğası gereği coğrafi açıdan en yakın olan ülkeler tarafından kabul edilmesi gerektiği devletlerce üzerinde mutabık kalınan bir husustur. Öte yandan bu kişilerin kabulünün getirdiği sonuçlara katlanması noktasında, üye devletlerin çabaları arasında denge oluşturacak bir mekanizma kurulması da gerekmektedir. Birliğin kitlesel bir akınla karşı karşıya kalması halinde, geçici koruma rejimi uygulanması ve bu rejimin getirdiği külfetlerin paylaşımının, dayanışma içinde ve üye devletlerin ortak hareket etmesi ile sağlanacağı kabul edilmiştir. Kitlesel sığınmacı akını karşısında gündeme gelen en önemli hususlardan biri de şüphesiz yük paylaşımıdır. Bu paylaşım kişilerin fiziksel olarak korunması, başka ülkelere yeniden yerleştirilmesi şeklinde olabileceği gibi, sığınmacıları barındıran devletlere ekonomik destek sağlanması olarak da görülmektedir. Öte yandan dayanışma Eski Yugoslavya örneğinde görüldüğü gibi kabul ülkeleri olan Slovenya ve Macaristan'a ve hatta sorunun kaynağına teşkil ediyor olsa da Hırvatistan'a sağlandığı şekliyle menşe ülkelerin veya yardımcı olan ülkelerin kalkındırılması ve bu ülkelere altyapı sağlanması olarak da uygulanabilmektedir. Bu durum ilgili ülkelerin mülteci kabulüne de destek olmaktadır⁴²³. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin Başlangıç bölümünde "*Sığınma hakkı tanınmanın, bazı ülkelere son derece ağır yük yükleyebileceği ve uluslararası kapsamı ve niteliği Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilmiş bulunan bir sorunun, uluslararası iş birliği olmaksızın tatmin edici bir şekilde çözümlenemeyeceği dikkate*

⁴²² Geçici Koruma Yönergesi, m. 18, ilk cümle.

⁴²³ Thorburn, **a.g.e.**, s. 467-468.

alınarak” ifadesiyle yük paylaşımının sığınma sağlanması açısından önemine dikkat çekmektedir. Öte yandan *Chimni*, küresel ölçekteki mülteci krizlerinin ele alınmasında, devletlerin dayanışma içinde olması olarak ifade edilebilecek olan yük paylaşımı ilkesinin sadece ahlaki değil aynı zamanda yasal bir ilke olduğunu ifade etmekte; BM Kurucu Metni, Birleşmiş Milletler Antlaşması Doğrultusunda Devletler Arasında Dostça İlişkiler ve İşbirliğine İlişkin Uluslararası Hukuk İlkeleri Konusundaki Bildirge ve OAU Sözleşmesi ile Cartagena Deklarasyonu’nun yasal dayanak teşkil ettiğini belirtmektedir⁴²⁴.

Perliss ve Hartman da geçici koruma ile yük paylaşımının birbirine sıkı sıkıya bağlı olduğu belirtmekte, “eğer geçici koruma sağlamak en basit şekliyle bir devletin kendi cömertliği ile kişilere sığınma sağlaması ise, bu durumda diğer devletlerin bu devlete yardım etmeleri için herhangi bir sebep bulunmamaktadır. Ancak kabul devletinin korunmaya ihtiyacı olan kişilere geçici koruma sağlaması uluslararası normların gereği ise bu halde diğer devletlerden yük paylaşımı istenmesi güçlü bir ahlaki iddia olacaktır” demektedir⁴²⁵. Ancak yazarlar BMMYK İcra Komitesinin muhtelif toplantı tutanaklarını inceleyerek yaptıkları yorumlarda, devletlerin bu iddialarını çoğu zaman ülkesel egemenliğe aykırı olarak gördüklerini ve bu tutumun geçici korumayı güçlendirmek yerine; ilk kabul devletine kişileri yük paylaşımı yapılmadığı gerekçesiyle reddetmek için bir bahane vererek sistemi zayıflatacağını iddia etmişlerdir⁴²⁶.

Bu iddiaların pratikteki yansıması ise Eski Yugoslavya’da yaşanan iç savaşlar sırasında görülmüştür. Bosna-Hersek krizi sırasında yük paylaşımına ilişkin ilk talep en yakın ülkeler olan Slovenya ve Hırvatistan’dan gelmiştir. Daha sonraları kavramın gündeme alınması talepleri ise İsveç ve Almanya tarafından dile getirilmiştir. Esasen Hırvatistan’ın bizzat kendisi çatışmayı çıkararak 600 bin kişinin yerinden edilmesine neden olmuş bu sayının neredeyse yarısı yine Hırvatistan topraklarında kalmışlardır. 1992 sonuna gelindiğinde kayıtlara göre en az 324 bini Eski Yugoslavya’dan gelmiş

⁴²⁴ B. S. Chimni, “The Principle of Burden Sharing”, (Unpublished Paper), **International Refugee Law- A Reader**, Ed. B. S. Chimni, Sage Publications, 2000, ss. 146 – 151, s. 146.

⁴²⁵ Perliss ve Hartman, **a.g.e.**, s. 587.

⁴²⁶ Perliss ve Hartman, **a.g.e.**, s. 588, İcra Komitesi 30, 33, 34 ve 35. Oturumları.

olan 618 bin yerinden edilmiş kişi Hırvatistan’da bulunmaktadır. Bu durum 6,7 milyon nüfusa sahip Hırvatistan özelinde değerlendirildiğinde uzmanlarca İtalya’nın 7 milyon, Almanya’nın da 10 milyon sığınmacı kabul etmesine denk görülmektedir. Ancak Hırvatistan Başbakanı tarafından talep edilen yük paylaşımı karşılık bulmamıştır. Eş zamanlı olarak 49 bini kayıtlı ve 25 binden fazla kayıtsız kişiye ev sahipliği yapan Slovenya da hatırı sayılır bir destek görememesi üzerine Mart 1993’te yayınladığı raporla 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin kapsamının silahlı çatışmaları da kapsayacak şekilde genişletilmesi gerektiğini ifade etmiş; ayrıca yeni bir “geçici mülteci tanımına ihtiyaç duyulduğunu belirtmiştir⁴²⁷. Bu tanımda silahlı çatışmadan kaçan ve evlerine geri dönmek isteyen kişilere sağlanacak insani yardımın kalışın geçici niteliğine uygun şekilde sağlanması gerektiği ifade edilmiştir.

Yerinden edilmiş kişilerin sığınma aramalarının engellenmesinin esasen *non-refoulement* yasağına eş değer bir durum oluşturduğu da ifade edilmektedir. Bu bağlamda sorumluluk sadece sığınma sağlamayan sınır devletine değil; ayrıca yük paylaşımından kaçan diğer devletlere de ait olmaktadır. Mart 1987 tarihli kararında Avrupa Parlamentosu, üye devletlerdeki mültecilere ilişkin yük paylaşımı konusunda çağrıda bulunmuş, akabinde Yugoslavya krizi ile AB Bakanlar Komitesi de yükün adil şekilde paylaşımının önemine dikkat çekmiş ancak somut herhangi bir adım atılmamıştır. Almanya’nın AB Başkanlığı döneminde (Temmuz-Aralık 1994) Almanya, yük paylaşımına ilişkin muhtemel bir Karar üzerinde çalışmıştır. Buna göre Almanya tarafından hazırlanan taslak metinde, üye devletlerin nüfus sayıları, topraklarının büyüklüğü, tüm AB toplamına oranla gayri safi yurtiçi hasılları, (GDP) gibi somut veriler baz alınarak kitlesel bir akın halinde üye devletlerin kabul edecekleri sığınmacı sayısının belirlenmesi önerilmiştir. Ayrıca ilgili ülkenin barış sağlama operasyonlarına katkısı ve menşe ülkedeki güvenlik önlemlerinde sağladığı desteğin bu belirlemelerde dikkate alınacağı da hükme bağlanmıştır. Ancak bu taslağın en çok mülteciye ev sahipliği yapan devletten gelmesinin doğal sonucu olarak, diğer devletlerce pek karşılık bulmamıştır. Öte yandan bu tasarıda kişilerin sığındıkları

⁴²⁷ Slovenya Hükümeti, “Temporary Shelter of Refugees from Bosnia and Herzegovina in the Republic of Slovenia”, Ljubljana, Mart 1993.

ülkeden farklı ülkelere götürülmesi söz konusu olduğu için, diğer ülkeler yük paylaşımının sadece maddi yardıma hasredilmesi gerektiğini de ifade etmişlerdir⁴²⁸.

Geçici koruma mekanizmasının etkili işleyebilmesi için adil bir yük paylaşımına ihtiyaç bulunmaktadır. Bu süreçte esasen ekonomik paylaşım ve somut anlamda gelen kişilerin paylaşımı olarak iki yönlü bir paylaşım söz konusudur. Bu paylaşımın rakamsal anlamda eşit mi yapılacağı; örneğin her ülkeye eşit sayıda kişi mi dağıtılacağı (hatta yerleşmiş kimselerin transfer mi edileceği) ya da harcanan maliyetin kalem kalem mi paylaşılacağı hususu Birlik içinde tartışmalara konu olmuştur. Örneğin Fransa askeri konularda katkıları da dikkate alarak sadece mali açıdan paylaşımı önermiş iken⁴²⁹ pek çok devlet üye ülkelerin alım kapasitelerine göre fiziksel paylaşım olması gerektiğini ifade etmişlerdir.

BM Genel Kurulu, Mülteciler ve Göçmenlere İlişkin New York Deklarasyonu'nda dayanışmanın, özellikle menşe ülke ile transit ve hedef ülkeler arasındaki dayanışmanın hiçbir zaman bugün olduğu kadar önemli olmadığını belirtmiş; kazan-kazan yaklaşımıyla kurulacak bir dayanışma ortamının insanlık üzerinde derin etkileri olacağını ifade etmiştir⁴³⁰.

1. Mali Dayanışma

Avrupa'da 1990'lı yılların başlarında Eski Yugoslavya'da yaşanan olaylar neticesinde, AB ülkelerine sığınan yüzbinlerce kişinin belirli ülkelerde yoğunlaşmasının ülkeler arasında neden olduğu sorunlara Hükümetlerarası çalışmalarda da çözüm bulunamaması nedeniyle Amsterdam Antlaşması bu alanı öncelikli olarak ele almış; ABA mad. 63/2 (b) maddesi uyarınca Konsey'in Antlaşma'nın yürürlüğe girmesinden itibaren 5 yıl süre içerisinde yerinden edilmiş kişilerin kabulünde ve sonuçlarının üstlenilmesinde üye devletler arasında dengeli bir çabayı sağlayacağı hükme bağlanmıştır. Bu kapsamda Adalet ve İçişleri Konseyi, 28

⁴²⁸ Thorburn, **a.g.e.**, s. 476.

⁴²⁹ Fransa Temsilcisinin Sığınma Çalışma Grubundaki Beyanı, Konsey Belgesi 8510/00 ASILE 24, para. 3.

⁴³⁰ United Nations General Assembly, Draft Resolution referred to the high-level plenary meeting on addressing large movements of refugees and migrants by the General Assembly at its seventieth session New York Declaration for Refugees and Migrants, A/71/L.1,16-15809, 1615809, 13 Eylül 2016, para. 11.

Eylül 2000 tarihinde 2000/596/AT sayılı karar⁴³¹ ile Avrupa Mülteci Fonu'nu kurmuştur. Yönerge'de öngörülen önlemlerin mali boyutunda kurulan bu fondan karşılanacağı hükme bağlanmıştır (mad. 24).

Karar'ın başlangıç bölümünde, yerinden edilmiş kişilerin üye devlet topraklarında kalmalarına ve çalışarak kendi geçimlerini sağlamalarına izin verilmesinin hem bu kişilerin hem de ilgili devletin yararına olacağı ifade edilmektedir (Başlangıç bölümü, 5. paragraf). Karar'ın 1. maddesine göre üye devletlerden yerinden edilmiş kişileri kabul eden ve bunun getirilerinin karşılanması için çaba sarf edenleri desteklemek ve cesaretlendirmek amacıyla 216 milyon Euro'luk bir fon çıkarılmıştır. Fonun süresi 1 Ocak 2000- 31 Aralık 2004 olarak belirlenmiştir (Avrupa Mülteci Fonu Konsey Kararı, mad. 2). Karar'ın 3. maddesi ise fondan yararlanacak kişileri tanımlamaktadır. Buna göre;

- 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre mülteci statüsüne sahip olanlar ve üye ülkelerden birinde mülteci olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşı ya da vatansız kişiler,
- Ulusal yasalarına göre ya da uygulamaları uyarınca bir üye ülke tarafından verilen uluslararası korumadan yararlanan üçüncü ülke vatandaşı ya da vatansız kişiler,
- İlk iki halde sayılan koruma çeşitlerinden birine başvuran üçüncü ülke vatandaşı ya da vatansız kişiler,
- Bir üye devlette geçici korumadan yararlanan üçüncü ülke vatandaşı ya da vatansız kişiler fondan yararlanabileceklerdir.

Bu fonun her şeyden önce bir üye devlet tarafından kısıtlı bir süre bakımından kabul edilmiş, kimselerin bu ülke şartlarına entegrasyonu ve gönüllü geri dönüşlerine ilişkin yapılacak eylem ve programlarda kullanılması amaçlanmıştır. Avrupa Mülteci Fonu Kurulmasına İlişkin Konsey Kararı'nın 4. maddesine göre mültecilerin yerleştikleri ülkede topluma entegrasyonu 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin amaçlarından biridir ve bu nedenle olanaklar el verdiği ölçüde üye devletlere destek olmak sosyal ve ekonomik

⁴³¹ Avrupa Mülteci Fonu Kurulmasına İlişkin Konsey Kararı, 28 Eylül 2000, OJ 2000, L 252/12.

birleşmeye de katkı sağlayacaktır (Mülteci Fonuna İlişkin Konsey Kararı, mad. 4). Ayrıca, fon mültecilerin veya yerinden edilmiş kişilerin ani akını halinde bu kişilerin bir veya daha fazla üye devlete transfer edilmeleri yahut üçüncü bir devletten tahliye edilmeleri amacıyla 6 ay süre için de kullanılabilmesi kararlaştırılmıştır (Mülteci Fonuna İlişkin Konsey Kararı, mad. 4).

Karar'ın 5. maddesi ise Fon'un üye devletlerin hangi eylemlerine katkıda bulunacağını hüküm altına almaktadır. Kişilerin ülkeye kabulü için koşullar, üye devlette sınırlı yahut sürekli kalacak kişilerin entegrasyonu, kişilerin yeni bir vatandaşlığa geçmemeleri ve üye devlet sınırlarını da terk etmemeleri ihtimalinde ülkelerine gönderilmeleri, kabul için koşullar ve sığınma prosedürlerine ilişkin olarak; altyapı ya da barınak için hizmetler, fiziksel ihtiyaçları, tıbbi bakımları, sosyal yardım sağlanması, idari ve adli prosedürlerde yardım sağlanması gibi sosyal yardımları bu Fon'dan karşılanabilecektir. Bu noktada savunmasız durumda bulunan kişilerin özel ihtiyaçları da dikkate alınabilir (Avrupa Mülteci Fonu Konsey Kararı, mad. 4/2). Üye devlette kısa süreli yahut uzun süreli kalacak kimselerin ve ailelerinin üye devlet toplumuna uyum sağlamalarını sağlamak için konaklama, geçinme imkanları sağlık hizmetleri gibi alanlarda sosyal destek sağlanması da Fon'un kapsamına dahildir (Avrupa Mülteci Fonu Konsey Kararı, mad. 4/3).

Ayrıca geçici korunanların, vatandaşı buldukları ülkeye geri dönmeleri ile ilgili olarak; kişilere menşe ülkelerindeki durum ve gönüllü geri dönüş programları hakkında bilgi vermek ve tavsiyelerde bulunmak, ayrıca mesleki eğitim programları vermek suretiyle yeniden yerleşmelerine yardımcı olmak gibi hususlar bu fon kapsamında değerlendirilecektir (Avrupa Mülteci Fonu Konsey Kararı, mad. 4/4).

Finansal dayanışma başlığı altında bahsedilmesi gereken bir başka husus da acil durum tedbirlerine ilişkindir. Üye bir devletin yahut uluslararası kuruluşun bilgilendirilmesi sonucu acil bir mülteci yahut yerinden edilmiş kişiler akını olması halinde ve bu kişilerin bir ülkeden çıkarılması, transfer edilmesi gerekliliği hasıl olmuşsa Birlik, Komisyon'un önerisi ile oybirliği usulüyle alınmış bir Konsey Kararı ile bu acil durumu yönetmek için de bu Fonu kullanabilecektir (Avrupa Mülteci Fonu Konsey Kararı, mad. 6). Bu nitelikte oluşturulmuş bir acil durum fonu; kabul ve

kalacak yer, yiyecek ve giyecek de dahil olmak üzere geçim yolları ile ilgili hükümler, tıbbi, psikolojik ya da başka tür yardımlar, kişilerin kabul edilmesi ve önlemlerin uygulanması için gerekli olan eleman ve idare masrafları, lojistik ve ulaşım masraflarını karşılamak üzere düzenlenecektir (Avrupa Mülteci Fonu Konsey Kararı, mad. 6/2). Ancak ilgili kitlesel akına ilişkin Konsey kararı alındıktan sonra olağan Fon usulü devreye girecektir.

Finansal paylaşım konusunda Fon, üye devletlerin yaptığı her türlü harcamayı karşılamak gibi bir usule sahip değildir. Aksine Fon'a ilişkin Konsey Kararı'nın 10. maddesinde düzenlendiği şekliyle kademeli ve oranlı bir yardım öngörmektedir.

2. Fiziki Dayanışma

Yönerge'nin 25. ve 26. maddeleri ise fiziksel dayanışmanın usulünü düzenlemektedir. Buna göre üye devletlerin geçici koruma için uygun olan kişileri Topluluk dayanışması ruhu içerisinde kabul etmeleri beklenmektedir. Üye devletlerden geçici korumaya ilişkin Konsey Kararı'nın alınmasından önce kabul kapasitelerini, rakamla yahut genel biçimde belirtmeleri beklenmektedir. Karar'ın çıkmasından sonra da devletler Konsey ve Komisyon'u bilgilendirerek ek alım kapasitelerini belirtebilirler. Bu bilgi BMMYK ile de paylaşılacaktır (mad. 25/1). Devletler ayrıca gerekçe bildirmeksizin yerinden edilmiş kişileri kabul edemeyeceklerini de ifade edebilirler. Komisyon tarafından hazırlanan öneri metninde üye devletlerin ya alım kapasitelerini belirtmeleri yahut da neden alamadıklarını açıklamaları şeklinde bir düzenleme yer almakta idi. Ancak mevcut haliyle Karar'da sadece üye devletlerin geçici koruma için uygun olan kişileri Topluluk dayanışması ruhu içerisinde kabul etmeleri ifadesine yer verilmiştir.

Bu noktada doktrinde çifte gönüllülük (double voluntariness) olarak ifade edilen şekliyle, hem sığınmacıları kabul eden devlet bakımından hem de ilgili ülkeye sığınmak isteyen yerinden edilmiş kişi bakımından bir gönüllülük aranmaktadır. Bu bağlamda üye devletler ilgili uluslararası örgütler ile de işbirliği içerisinde hareket ederek, henüz Topluluğa ulaşamamış (ancak geçici korumaya ilişkin Konsey kararında nitelikleri belirlenmiş) kişilerin kendi ülkelerine kabul edilmek istediklerini ifade

etmelerini sağlayacaklardır. Bu düzenleme devletlerin kendi vatandaşlarını zorla ülke dışına çıkarmalarını engellemek için getirilmiştir.

Öte yandan ani ve yoğun bir kitlesel akın halinde, üye devlete giriş yapan yerinden edilmiş kişilerin sayısı, devletlerin belirlediği kapasiteyi aşarsa, bu durumda Konsey acil biçimde toplanarak durumu inceleyerek etkilenen ülke bakımından ek yardım da dahil olmak üzere gerekli girişimlerde bulunacaktır (mad. 25/3).“Gerekli girişim” ifadesi oldukça geniş bir tanımlamayı içermektedir. Bu bağlamda devlet kapasitesinin üzerindeki kişilerin dağıtımından devlete ek finansal destek sağlanmasına kadar geniş bir çözüm yelpazesi akla gelmektedir.

Geçici koruma süresi boyunca geçici korunanların da izni alınarak üye devletlerarasında kişilerin transfer edilmesi mümkündür ve devletlerin bu konuda işbirliği yapmaları beklenmektedir (mad.26/1). Bu transfer işleminin usulü de aynı maddede hüküm altına alınmıştır. Buna göre; kapasitesinin üzerinde yerinden edilmiş kişi ile karşı karşıya kalan devlet, diğer üye devletlere transfer isteğini bildirecek ve durumdan Komisyon’u ve BMMYK’yi de haberdar edecektir. Diğer üye devletlerin, alım kapasiteleri hakkında talepte bulunan devleti bilgilendirmeleri beklenmektedir (mad. 26/2). Transfer işleminin pratik olarak değerlendirilebilmesi için Konsey kararına Ek I. Belge’de düzenlendiği şekliyle kimlik belgesi ve Ek II’de belirtilen izin kağıdı düzenlenmektedir. Eğer transfer gerçekleşirse ilk üye devletteki ikamet izni geçersiz hale gelecek ve bu devletin yükümlülükleri de sona erecektir. Yeni ev sahibi üye devlet transfer edilen kişiye geçici koruma sağlayacaktır (mad.26/4).

Kitlesel akınla coğrafi nedenler veya başka nedenlerle yüzleşen ülkeler eşit yük paylaşımı için diğer devletlere çoğunlukla yardım çağrısında bulunmaktadırlar. Öte yandan bu kişilere ilişkin acil çözümler üretebilmek için BMMYK ile de irtibat halinde olmak büyük önem taşımaktadır⁴³². Bu noktada uluslararası dayanışma, sorumluluk ve yük paylaşımı esastır. Devletlerin zulüm ya da şiddet korkusu nedeniyle kendilerine sığınan kişilere kapılarını açmalarında, bu paylaşım ciddi bir önem taşımaktadır. Aksi halde orantısız bir yük altına giren devletler bakımından ekonomik, sosyal, kültürel

⁴³² EXCOM, Conclusion 30th Session, No: 15 (XXX) Refugees Without an Asylum Country (1979), p(f).

politik ve milli güvenlik alanlarında ciddi sıkıntılar yaşanabilecek ve bu durum da devletleri kişileri kabul etme konusunda isteksizliğe itebilecektir⁴³³. Öte yandan diğer devletlerin esasen yük paylaşımında taraf oldukları uluslararası anlaşmalar gereği sorumlulukları bulunmaktadır. Ayrıca kitlesel akınların oluşturacağı potansiyel istikrarsızlık göz önüne alındığında, mültecilerin korunması için asli kurallara ve insan haklarına uyulması uluslararası barış ve güvenliği sağlamanın da bir gereğidir.

D. İdari İşbirliği

Geçici koruma rejiminin doğru ve etkili bir biçimde devamının sağlanması için her üye devletin ulusal bir muhatap nokta atamaları gerekmektedir. Bu noktanın adresi ve iletişim bilgileri tüm diğer üye devletlere ve Komisyon'a bildirilecek böylece idari işbirliği sağlanacaktır. İletişim için muhatap belirlenmesi dışında da yetkili makamlar arasında doğrudan işbirliğini sağlamak ve bilgi alış verişini temin etmek için üye devletlerin diğer her türlü tedbiri de almaları gerekmektedir (mad. 27/1). Bu işleyişin doğru yürüebilmesi için her bir üye devletin sınırları içerisinde geçici korumadan yararlanan kişi sayısını, geçici korumanın işleyişine ilişkin ulusal kanun, yönetmelik ve diğer idari mevzuatı da düzenli ve hızlı bir biçimde iletmeleri beklenmektedir (mad. 27/2).

E. Yargısal Koruma

Geçici korunanlara sağlanması öngörülen imkanlardan bazı kişiler belli sebeplerle hariç tutulabilmektedirler. Bu hallerde Yönerge geçici korunanlara yargısal mekanizmalara başvurma imkanı tanımıştır. 29. madde düzenlemesine göre bir kimseye geçici koruma sağlanmamış yahut aile birleşmesi talebi reddedilmişse bu halde ilgili kişi, üye devlete karşı yargı yoluna başvurma imkanına sahiptir. Bu noktada belirtmek gerekir ki, Konsey bu maddeye ilişkin olarak getirdiği açıklamada; aile birleşmesi talebinin reddine ilişkin yargısal mekanizmanın sadece ilgili aile ferdinin üye devlette geçici korumadan yararlandığı durumlarda mümkün olabileceğini belirtmiştir⁴³⁴.

⁴³³ GCIP, 1st Meeting, Mechanisms of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations, (EC/GC/01/7), 19 Şubat 2001, s. 1.

⁴³⁴ Konsey Belgesi, 9540/01 ASILE 32, para. 3.

Yönerge, üye devletlerin 31 Aralık 2002 tarihine kadar Yönerge'ye uyum sağlamak için gerekli olan kanun, yönetmelik ve diğer idari işlemleri yürürlüğe sokmaları gerektiğini hükme bağlamıştır (mad. 32). Ayrıca 31 Aralık 2004 tarihinden önce Komisyon'un üye devletlerin Yönerge'yi uygulamaları ile ilgili olarak Avrupa Parlamentosu'na ve Konsey'e rapor sunması ve gerekli görülen değişiklikleri de bildirmesi gerekmektedir. Bu ilk raporun akabinde her 5 yıllık süreçte Komisyon'un Parlamento ve Konsey'e rapor sunması da kararlaştırılan bir başka husustur (mad. 31).

F. Değerlendirme

1990'lı yılların başlarında yarım milyona yakın insanın Avrupa'da sığınma araması hem devletleri, hem de BMMYK'yi sığınma sisteminin bu yoğunluk karşısında çaresiz kalacağı konusunda endişeye sürüklemiştir. Bu noktada "geçici koruma" rejimi; mevcut sığınma sistemini askıya alarak, sığınmacılara daha az hak sağlayan, karar alma mekanizmasını uluslararası hukuktan kısmen çıkarıp idari işlemlere aktaran ve bazı devletler bakımından 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında sayılmayan savaş mültecilerini de kapsama alan yeni bir rejim olarak düzenlenmiştir.

AB ülkelerinin Bosna-Hersek ve Kosova krizi sonrası ortak bir tutum geliştirememiş olmaları ve kitlesel akınla başa çıkma konusundaki eksiklikleri eleştirilere konu olmuştur. Geçici Koruma Yönergesi'nin temel amaçlarından biri kitlesel akınla gelenlerin sorumluluğunun sadece sınır ülkelerinin üstünde olmaması yani paylaşılmasıdır. Bu paylaşım maddi külfetin paylaşımı yanında geçici korunanların diğer ülkelere geçişini de kapsamaktadır. Bu noktada doktrinde *Özkan* geçici koruma mekanizmasına zarar verebilecek unsurlardan biri olarak henüz meydana gelmeyen kitlesel akınlara yönelik olarak geçici koruma kararı alınmasını göstermektedir. Üye devletler, Yönerge uyarınca kitlesel akın oluşması ihtimaline bağlı olarak da geçici koruma kararı verebilirler; ancak bu husus acil hallerde başvurulması amacıyla getirilen geçici korumanın ruhuna aykırı olacaktır. Ayrıca BMMYK de geçici korumanın gerçek olaylarla sınırlı olarak ve bir acil durum müdahalesi niteliğinde başvurulması gereken bir yöntem olduğunu belirtmektedir. Öte yandan geçici koruma statüsünde kişilere hareket özgürlüğü, aile birleşmesi, iş piyasasına erişim gibi hakların tanınmasının devletlerin takdirine bırakılmasının doğru

olmadığı ifade edilmektedir. Ek olarak, geçici koruma süresinin bitiminden sonra gönüllü geri dönüşün gerçekleşmediği hallerde kişilerin geri dönmeye zorlanmasının ve bu kişilerin haklarının detaylı bir şekilde düzenlenmemiş olmasının da bu mekanizmaya zarar verebileceği belirtilmektedir⁴³⁵.

Geçici Koruma Yönergesi'nin doğuşu sadece akademisyenler değil aynı zamanda bu statünün uygulayan konumunda bulunan idari otoriteler tarafından da ciddi bir tereddütle karşılanmıştır. Bu noktada geçici koruma statüsünün 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin devletlere yüklediği sorumlulukları azaltmak hatta ortadan kaldırmak için başvuru bir sistem olup olmadığı tartışma konusu olmuştur.⁴³⁶

Yönerge, yürürlüğe girdiği dönemde yaşanan tüm tereddütlere rağmen geçici sığınmayı ilk defa AT kurumları aracılığıyla oluşturması, istisnai bir sistemle hukuki anlamda bağlayıcı hale getirmesi ve adil bir yük paylaşımı temeline oturtmasıyla ciddi bir başarı niteliğindedir. Böylece genel nitelikteki sığınma sistemini de kitlesel akın halinde meydana gelen durumlara ilişkin çözüm üreten özel bir imkan ile tamamlamış olduğu doktrinde ifade edilmektedir. Bu noktada suistimal, etkisiz olma ya da kötüye kullanma ihtimallerine rağmen geçici koruma kurumundan vazgeçilmemiş; Yönerge BMMYK gibi kurumların sürece dahil olmasını da kabul etmek suretiyle geçici korumayı spesifik olarak kitlesel akın durumlarında uygulanacak bir koruma modeli şeklinde tanımlamıştır. Başka bir deyişle Avrupa Sığınma Sistemi'nin tamamlayıcısı niteliğinde yeni bir yöntem getirilmiş olmaktadır.

AB Komisyonu, geçici korumanın Sözleşme kapsamında mültecilerine sağlanan koruma ve ikincil korumaya ilave üçüncül bir koruma şekli olmadığını, bu mekanizmanın Avrupa ortak sığınma sistemine ve Cenevre Sözleşmesi'nin tam işlerliğinin sağlanmasına hizmet eden bir araç olduğu vurgulamıştır⁴³⁷. Yönerge'nin 3(1). maddesi de geçici korumanın Cenevre Sözleşmesi'nde korunan mülteci statüsü

⁴³⁵ Özkan, **Göç, İltica ve Sığınma Hukuku**, s. 230.

⁴³⁶ “(...) Geçici Koruma, hayranlarının siyasi hedeflerine ulaşmaları için gerekli bir sihirli hediye gibi. Aynı zamanda gözlemcilerinin korkuları için de bir ayna görevi görüyor(...)” Joan Fitzpatrick, **Temporary Protection of Refugees**, s. 280.

⁴³⁷ Komisyonun bu konudaki vurgulamaları için Bkz. Commission Proposal for a Council Directive 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 and Bearing the Consequences thereof, OJ C 311 E, 31.10.2000, para. 1.4.

tanıma hükümlerine zarar vermeyeceğini teyit etmektedir. Bu noktada doktrinde aralarında *Fitzpatrick*'in de bulunduğu bazı akademisyenler, 1951 Cenevre Sözleşmesi sınırlara yapılacak toplu nüfus hareketleri ile ilgili düzenlemelere yer vermiş olsa da, geçici koruma politikasına ilişkin açıkça bir düzenleme öngörmediğinden hareketle, geçici koruma politikasının sözleşmedeki bir boşluğu doldurduğunu iddia ettiklerini de belirtmek gerekir⁴³⁸.

Yönerge'de benimsenen geçici koruma statüsü, Birlik düzeyinde etkili olan ciddi kitlesel göç hallerinde destek sağlamak üzere tasarlanmıştır. Yönerge'nin getirdiği geçici koruma sistemi ulusal düzeydeki geçici koruma rejimlerinin yerini almamakta, üye devletlerin müşterek hareket edecekleri farklı ve tamamlayıcı bir rejim getirmektedir. Konsey kararının alınmasında getirilen ölçütlerin acil yardım potansiyeli, yerinde alınacak önlemler ya da bunların yetersizliği gibi hususların irdelenmesini içeriyor olması da getirilen mekanizmanın ikincil niteliğini ortaya koymaktadır⁴³⁹. Bu bağlamda Yönerge'de düzenlenen geçici koruma sisteminin Avrupa çapında uygulanan sığınmaya ilişkin düzenlemeleri tamamlayıcı nitelikte ve olağanüstü ve acil durumlarda kullanılabilecek; en önemlisi de tüm üye ülkeler bakımından yeknesak bir düzenleme oluşturmayı hedefleyen bir sistem olduğu söylenebilir.

Avrupa usulü geçici koruma, kitlesel akınlara yönelik özellikli bir çözümdür ve olağanüstü durumlarda kullanılması gereken istisnai bir formül olarak sıradan göç vakalarında kullanılmamalıdır. Bu nedenle uygulaması sınırlıdır ve olağan nitelikli akımlar bakımından Birlik'in yerleşik sığınma prosedürleri uygulanmalıdır. Herşeyden önce AB nezdinde kitlesel akının ne olduğunun önceden belirlenmediğini ve bunun varlığının takdir hakkının Birlik organlarına bırakıldığını belirtmek gerekmektedir. Birlik organları bir kitlesel akın olup olmadığını tespit etme konusunda sorumludurlar ve bu konudaki takdirleri yahut kararları da mantıklı ve net bir biçimde hukuken belirlenmiş olmalı ve böylece yerleşik kazanımları zayıflatmamalıdır.

⁴³⁸ Fitzpatrick, **Temporary Protection of Refugees**, s. 281.

⁴³⁹ Arenas, **a.g.e.**, s. 439-440.

Arenas'a göre; geçici koruma kavramı tarihi altyapısı ile birlikte okunmalıdır ve böylece yaşanan son derece hassas ve karmaşık durumun niteliğine uygun olarak yeterli esneklik sağlayabilecek bir uygulama yürürlüğe konduğu göz önünde bulundurulmalıdır (Tahliye programları ya da yerinden edilmiş kişiler tanımının genişletilmesi gibi imkanlar). Ayrıca kavramın genişliği Yönerge'nin etkinliğini de arttırmaktadır. Örneğin Konsey kararının alınmasında sadece Komisyon'un değil, üye devletlerin, BMMYK'nin ve diğer ilgili sivil toplum kuruluşlarının da sürece dahil olması karar alma sürecinde uzman görüşlerinin daha fazla söz sahibi olmasını sağlamaktadır. Ayrıca Konsey'in aldığı kararı haklı gerekçelerle sunmak zorunda olması, takdir hakkının keyfi olmadığını aksine sorumluluk ile kullanılması gerektiğini göstermektedir; öte yandan bu takdir hakkı sistemin belirsiz niteliği ve kötüye kullanılması için bir bahane oluşturmamalı, aksine uluslararası dayanışma ilkesinin sorumlu bir biçimde kullanılmasını sağlamalıdır.

Bu noktada en ciddi dezavantajı ise şüphesiz yaşanan Bosna ve Kosova tecrübesinden sonra çıkarılan bu Yönerge'nin somut anlamda hiç uygulan(a)mayışı oluşturmaktadır. Yaşanan Suriye krizi sırasında da bu husus gündeme getirilmiş olsa da Birlik kapsamında bu nitelikte bir geçici koruma kararı alınmasına ilişkin siyasi irade oluşmamıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA GEÇİCİ KORUMA

I. TÜRK HUKUKUNDA ULUSLARARASI KORUMA

Türkiye, Osmanlı İmparatorluğu döneminden bu yana tarih boyunca ülkelerinde dini ve siyasi baskı gören pek çok yabancıya sığınma hakkı tanımıştır. 1490'larda İspanya'dan kaçan Yahudilere sığınma hakkı tanınması bunun en eski örneklerinden birini teşkil etmektedir. Orta Doğu, Irak, Afganistan ve Kafkaslar ile kısmen Afrika'da meydana gelen olaylar ve istikrarsızlıklar; Türkiye'nin bölgeye olan yakınlığı ve kıtalar arasında bir geçiş güzergahı olması nedeniyle Cumhuriyet döneminden itibaren özellikle son 20 yılda artan bir biçimde sığınmacıların ilk durağı haline gelmesine neden olmuştur⁴⁴⁰.

II. Dünya Savaşı sırasında Nazi Almanya'sı saflarında savaşan ve Özbekler, Kazaklar, Kırgızlar, Türkmenler, Karakalpaklar, Balkarlar, Karaçaylar, Azeriler, Dağıstanlılar, İnguşlar, Çeçenler gibi halklardan oluşturulan doğu halklarından oluşan lejyonlar da Türkiye'ye sığınmışlardır. 1940-1945 yılları arasında da önce İtalya ve ardından da Almanya'nın işgaline uğrayan Yunanistan'a hem maddi yardım ve erzak yardımında bulunmuş hem de esir mübadelesi gerçekleştirilmiştir⁴⁴¹. Türkiye her ne kadar 1960'lı yıllardan itibaren göç veren bir ülke konumuna gelmiş olsa da tarihsel açıdan bakıldığında göç alan bir ülke olma özelliği değişen ölçeklerde de olsa hep devam etmiştir⁴⁴². Sayısal verilere bakıldığında; 1922-1959 arası Kafkas, Tatar, Kırım'dan 4 milyona yakın, 1923-1945 yıllarında ise 800 bin kişi geldiği, ayrıca 1933-1945 yıllarında Almanya'dan 800 Alman vatandaşının geldiği, 1980'li yıllarda Irak'tan 51 bin, 1989'da 300 bin, 1991'de 460 bin kişinin geldiği görülmektedir.

⁴⁴⁰ İnsan Hakları Işığında Türkiye'de Bulunan Mülteciler, Sığınmacılar ve Yasadışı Göçmenlerin Sorunları, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Yayın No: 22, Temmuz 2010, s. 40-41.

⁴⁴¹ Ulvi Keser, "Arşiv Belgeleri Işığında İkinci Dünya Savaşı Sürecinde Türkiye'de Mülteciler ve Esirler Sorunu", **ÇTTAD**, VIII/18-19, (2009/Bahar-Güz), ss. 185-208, s. 207.

⁴⁴² Prof. Dr. Ahmet İçduygu ile gerçekleştirilen röportaj; **İnsan Hakları Işığında Türkiye'de Bulunan Mülteciler, Sığınmacılar ve Yasadışı Göçmenlerin Sorunları**, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Yayın No: 22, Temmuz 2010, s. 139.

Bunlardan en son 15 bin kişi ülkemizde kalmış çok az kısmı da üçüncü ülkelere yerleştirilmek üzere gitmiştir⁴⁴³.

İlerleyen yıllarda 1979'da yaşanan İran İslam Devrimi sonrasında, İran'dan Türkiye'ye etnik kökenler bakımından çoğunluğu Azeri olmak üzere Fars ve Kürt kökenli yaklaşık bir milyona insan göç etmiştir. Yine 1982 yılında Sovyetler Birliği'nin Afganistan'ı işgal etmesi sonrası başlayan savaş nedeniyle, o bölgedeki birçok Türk kökenli Özbek, Uygur, Kazak ve Kırgız da Türkiye'ye gelmiştir. 1945, 1951, 1953 ve 1967 yıllarında ise sayıları kesin bilinmeyen Suriyelilerin toplu halde Türkiye'ye sığındıkları ve Kırıkhan, İskenderun ve Adana'ya yerleştirildikleri ifade edilmektedir. Ortadoğu'dan yaşanan başka bir göç dalgasının menşe ülkesi ise Irak'tır. Irak'tan gelen göçlerin büyük bir kısmı 1988 yılında Kuzey Irak'ta yaşanan Halepçe katliamı sonrası gerçekleşmiş ve 51.542 kişi Türkiye'ye sığınmıştır. 1991 yılındaki Körfez Savaşı sonrasında da 467.489 kişi kaçarak Türkiye'ye gelmiştir. 1992-1998 yılları arasında Bosna'dan 20 bin kişi, 1999 yılında Kosova'da meydana gelen olaylar sonrasında 17.746 kişi, 2001 yılında Makedonya'dan 10.500 kişi yine toplu olarak Türkiye'ye gelmişlerdir⁴⁴⁴.

Bu noktada Türkiye bazen bir transit ülke, bazen kaynak ülke, bazen de hedef ülke konumunda olmakta ve sığınmacılara mülteci/sığınmacı gibi statüler tanınması, haklar ve sorumlulukların düzenlenmesi gibi hususlarda siyasi, ekonomik, sosyo- kültürel, güvenlik ve insani yönlerden çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Türkiye'de sayısal olarak en çok bulunan sığınmacıların ise Suriye, Kosova, Bosna, Çeçenistan, Özbekistan, Irak, İran, Afganistan ve Azerbaycan'dan gelmekte oldukları ifade edilmektedir. BMMYK 2013 yılında 60 farklı milletten kişinin Türkiye'den uluslararası koruma talep ettiği belirtilmiştir⁴⁴⁵.

⁴⁴³ Kadir AY, Emniyet Genel Müdürü Yabancılar Şube Başkanı, **Türk Mülteci Hukuku ve Uygulamasındaki Gelişmeler Sempozyumu Kitabı**, İstanbul Barosu Yayınları, Şubat 2004, s. 64-65.

⁴⁴⁴ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Kitleli Akınlar, http://www.goc.gov.tr/icerik6/KitleliAk%20Ak%c4%b1nlar_409_558_559_icerik (Erişim tarihi: 15.04.2016).

⁴⁴⁵ Carol Batchelor, "BM Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Türkiye Odaklı Çalışmaları ve Son Dönem", **Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye'nin Mülteci- Sığınmacı Politikası**, ss. 17-22, s. 17.

A. YUKK'nin Yürülüğünden Önceki Dönemde Türk Hukukunda Sığınma

1. Türk Sığınma Hukukuna Genel Bakış

a. Türk Hukukunda Coğrafi Kısıtlama ve Mülteci Statüsü

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 14 Aralık 1950 tarih ve 429 (V) sayılı Kararıyla toplanan Konferansta kabul edilen ve 28 Temmuz 1951 tarihinde Cenevre'de imzalanan "Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme" Türkiye tarafından 24 Ağustos 1951 tarihinde imzalanmış ve 29 Ağustos 1961 tarihinde ihtirazi kayıtlarla onaylanmıştır⁴⁴⁶.

Sözleşme'nin uygulanması açısından en önemli ayrımı zaman ve yer bakımından yapılmasına imkan tanınan çekinceler oluşturmaktadır. Sözleşme'nin imzalanması, onaylanması veya Sözleşme'ye katılma aşamasında her devlet Sözleşme'nin kapsamını 1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar veya 1 Ocak

⁴⁴⁶ Cenevre'de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun, Kanun No: 359, Kabul Tarihi: 29.8.1961, RG 5.10.1961/10898.

Madde 1- Cenevre'de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme ilişkin deklarasyonla birlikte onaylanmıştır.

Madde 2- Mültecilerin Hukuki Durumuna dair Sözleşmenin 42 nci maddesinin bahsettiği imkâna uygun olarak, onaylama anında aşağıdaki ihtirazi kayıt kabul edilmiştir:

"Bu Sözleşmenin hiç bir hükmü, mülteciye Türkiye'de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz".

Madde 3- Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 4- Bu kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

Deklarasyon

A) Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti, mezkûr Sözleşmenin 1 nci maddesinin (A) fıkrasında mevzu bahis 12 Mayıs 1926 ve 30 Haziran 1928 Anlaşmalarına Taraf değildir. Ayrıca, 30 Haziran 1928 Anlaşmanın şümulüne giren 150 kişi esasen 3527 sayılı Af Kanunu şümulüne girmekle, mezkûr Anlaşmanın memleketimiz bakımında, derpiş ettiği husus ortadan kalkmıştır. Bu durum muvacehesinde, Cumhuriyet Hükümeti 28 Temmuz 1951 tarihli Sözleşmeyi yukarıdaki Anlaşmalardan müstakil olarak kabul etmektedir.

B) İşbu Sözleşmenin tahmil ettiği vecibeler bakımından Cumhuriyet Hükümeti 1 nci maddenin (B) fıkrasındaki "1 Ocak 1951'den evvel cereyan eden hadiseler" ibaresini, "1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da, cereyan eden hadiseler" şeklinde anlamaktadır.

C) Keza Sözleşmenin 1 nci maddesinin mülteci vasfını kaydına mütedair (C) fıkrasındaki "Vatandaş bulduğu memleketin himayesinden kendi isteği ile tekrar istifade ederse veya vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi arzusu ile tekrar iktisap ederse" ibarelerini Cumhuriyet Hükümeti bu istifade ve iktisap keyfiyetinin sadece alâkadarın talebine değil, aynı zamanda bahis konusu Devletin muvafakatine bağlı bulunduğu şeklinde anlamaktadır.

1951'den önce Avrupa'da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar olarak belirten bir beyanda bulunmuşlardır (md. B-1-a)⁴⁴⁷.

Sözleşme'nin mevcut haliyle 10 yılı aşkın süre uygulanmasının akabinde 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme'nin sadece 1 Ocak 1951'den önce meydana gelmiş olaylar sonucunda mülteci olan şahısları kapsadığı, ayrıca Sözleşme'nin kabulünden itibaren yeni mülteci olma hallerinin ortaya çıktığı ve bu nedenle, söz konusu mültecilerin, Sözleşme'nin kapsamına giremeyebileceği hususları dikkate alınarak ve ayrıca Sözleşme'deki tanımın kapsamına giren tüm mültecilerin, Ocak 1951 tarih sınırlamasına bakılmaksızın eşit hukuki statüden yararlanmalarının da sağlanması amacıyla, yeni bir protokol hazırlanmıştır. Doktrinde “1967 Protokolü” veya “Newyork Protokolü”⁴⁴⁸ olarak adlandırılan “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü” ile mülteci tanımında yer alan “1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda” ifadesi metinden çıkarılmıştır (md. 1/2). Protokol ile 1951 Cenevre Sözleşmesinin 1/B/1/a maddesi⁴⁴⁹ uyarınca yapılan coğrafi sınırlama, taraf devletlerce (mad. 1/B/2) çerçevesinde genişletilmedikçe, geçerli olmaya devam edecektir (md. 1/3). Ancak bu hal dışında zaman sınırlaması kaldırılmıştır. Böylece Protokol ile zaman yönünden sınırlama kaldırılmış, sadece yer yönünden sınırlandırmaya Sözleşme'de verilen bir hakkın kullanılmış olması şartıyla devam etme imkanı sağlanmıştır.

1951 Cenevre Sözleşmesi ile ilgili olarak Türkiye'nin beyan ettiği birinci husus tarihe ilişkin sınırlamadır. Buna göre Türkiye, yalnızca 1 Ocak 1951 tarihinden önce meydana gelen olaylar sebebiyle mülteci statüsünü tanımıştır. 1951 Cenevre

⁴⁴⁷ 1 Ocak 1951 tarihinden önce Avrupa'da cereyan eden olaylara ilişkin beyanlar; Kongo, Madagaskar, Monako ve Türkiye tarafından yapılmıştır. Bkz.: Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 8.

⁴⁴⁸ Karar Sayısı: 6/10266: 29 Ağustos 1961 tarih ve 359 sayılı Kanunla onaylanmış bulunan “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme”nin zaman ve mekan bakımından tadilini öngören ve Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 2198(XXI) sayılı kararıyla kabul edilmiş bulunan “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Protokol”e yukarıda maruz kanunun 2nci maddesinde yer alan ihtirazi kayıt ve coğrafi sınırlama bakımından Sözleşme'nin sadece Avrupa'da cereyan eden hadiseler neticesinde vaki sığınmalara uygulanacağı yolunda yine ayrı tarihte yapılmış olan deklarasyon baki kalmak şartıyla, katılmamız; Dışişleri Bakanlığının 13.6.1968 tarih ve 721.501-BMKY-I-316 sayılı yazısı üzerine 31.5.1963 tarih ve 244 sayılı Kanunun 2nci maddesinin 3üncü fıkrasına göre, Bakanlar Kurulunca 1.7.1968 tarihinde kararlaştırılmıştır: RG 5.8.1968-12968.

⁴⁴⁹ Özkan, **Göç ve Sığınma Politikası**, s. 184.

Sözleşmesi, imzalandığı dönemin şartlarının da etkisiyle “1 Ocak 1951 tarihinden önce cereyan eden olaylar” ibaresi gereğince 1967 yılında yürürlüğe giren Protokol’e kadar olan süreçte “zaman sınırlaması” ile uygulanmıştır. Zaman kısıtlamasına ilişkin bu kayıt uyarınca 1 Ocak 1951 tarihinden sonra gerçekleşen olaylar sebebiyle mülteci statüsü talebi mümkün olmamıştır. Türkiye tarafından 1968 yılında onaylanan 1951 Cenevre Sözleşmesi ek “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Protokol” ile “1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar” ve “söz konusu olaylar sonucunda” ifadeleri Sözleşme metninden çıkarılmıştır. Böylece 1967 Protokolü’nün yürürlüğe girmesinden sonra zaman sınırlaması olmaksızın 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin hükümleri, mülteci tanımının kapsamına giren bütün kişilere uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye’nin, 1951 Cenevre Sözleşmesi’yle ilgili ikinci beyanı, Sözleşme’nin hiçbir hükmünün Türkiye’de Türk vatandaşlarına verilen haklardan daha fazlasının mültecilere tanındığı şeklinde yorumlanamayacağına ilişkindir. Türkiye’nin, 1951 Cenevre Sözleşmesi ile ilgili üçüncü beyanı ise “coğrafi sınırlama” ile ilgilidir. 1967 Protokolü’ne taraf olurken de Türkiye coğrafi sınırlamayı devam ettirdiğini beyan etmiştir. Sözleşme’nin 1B(1) maddesi taraf olacak devletlere iki şık sunmaktadır. Buna göre aşağıdakilerden sayılan sebeplerden biriyle mülteci olanlara Sözleşme’yi nasıl uygulayacaklarını devletler tercih edeceklerdir. (a) şıkkına göre “1 Ocak 1951 öncesinde Avrupa’da cereyan eden olaylar” sebebiyle, (b) şıkkına göre ise “1 Ocak 1951 öncesinde Avrupa’da veya başka yerlerde cereyan eden olaylar” sebebiyle mülteci olanlara Sözleşme uygulanacaktır. Bu maddeye uygun olarak Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin uygulama alanını (a) şıkkı olarak belirlemiş ve bunu daha sonra da değiştirmemiştir. Böylece 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne taraf olan Türkiye, yukarıda da ifade edildiği gibi Sözleşme’yi ve 1967 Protokolü’nü coğrafi sınırlama uyarınca uygulamakta, sadece Avrupa’dan gelenleri “mülteci” (refugee) olarak kabul etmekte ve Avrupa dışından gelenleri ise “şartlı mülteci” (conditional refugee) olarak adlandırmakta ve üçüncü bir ülkeye yerleştirilene dek uluslararası koruma sağlamaktadır⁴⁵⁰. Türkiye, mültecilik statüsüne ilişkin işlemleri ise BMMYK

⁴⁵⁰ Türkiye’nin Avrupa dışından gelenlere Sözleşme’yi uygulamaması bir çekince değil, bir haktır. Bu husus AIHM verdiği kararlarda belirtilmiş ve AIHS’e 14. maddeye aykırılık teşkil etmediği kabul edilmiştir. (AG vd v. Türkiye, Başvuru No. 40229/98, 15 Haziran 1999) Türkiye’nin Avrupa’dan gelenlere uluslararası mülteci ve Avrupa dışından gelenlere 1994 Yönetmeliğine göre ulusal sığınmacı muamelesi yapması da hukuka uygundur.

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

Coğrafi sınırlamanın kaldırılması tartışmalarında ise, Türkiye'nin temel çekingenliğini maruz kaldığı bu yoğun göç dalgasının oluşturduğu külfet teşkil etmektedir. Türkiye 1970'li yılların sonlarında tırmanmaya başlayan ve dünya konjonktürünü değiştirecek bir nitelik taşıyan toplu nüfus hareketlerinden oldukça etkilenmiş; İran devrimi, İran-İrak savaşı, Yugoslavya'nın bölünmesi, Bulgaristan'dan sınır dışı edilen kişiler, Körfez krizi, Kosova'daki olaylar, Ahıska Türklerinin sürgün edilmesi ve son yaşanan Suriye savaşı gibi gelişmeler sonucunda milyonlarca kişi Türkiye'ye gelmiştir. Ayrıca kara sınırlarının güvenliğinin etkin bir biçimde sağlanmasının mümkün olmaması, terörizme dayalı güvenlik sorunları, komşu ülkelerdeki iç çatışmalar nedeniyle oluşan toplu göçlerle baş etmedeki zorluklar, ayrıca Asya, Afrika ve Ortadoğu ülkeleriyle geri kabul antlaşmalarının⁴⁵¹ olmamasından kaynaklanan sorunlar nedeniyle Türkiye, yük paylaşımı konusunda endişe yaşamakta ve coğrafi sınırlamayı devam ettirmektedir.

“İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı”nda Türkiye'nin coğrafi kısıtlamayı içtenlikle kaldırmak istediği belirtilmekte ancak her zaman yoğun nüfus hareketlerine sahne olan Türkiye'nin tek başına sığınma, sığınma ve düzensiz göç konularının üstesinden gelmesinin beklenmemesi gerektiği de ifade edilmektedir. Ayrıca coğrafi konumu nedeniyle Türkiye'nin toplu nüfus akınına maruz kaldığı hallerde, eşit sorumluluk ilkesi uyarınca diğer devletlerin –özellikle AB üyesi devletlerin– bireysel yahut ortaklaşa olarak

⁴⁵¹Türkiye ile Yunanistan (RG 24.4.2002/ 24735), Suriye (RG, 12.4.2007/26491), Romanya (RG, 24.11.2009/27416), Kırgız Cumhuriyeti (RG, 18.10.2009/ 27380), Ukrayna (RG, 26.9.2008/27009), Rusya Federasyonu (RG, 15.3.2011/27875), Belarus (RG, 15.3.2014/28942) ve Moldova (RG, 25.4.2014/28982) arasında geri kabul anlaşmaları bulunmaktadır. Nuray EKŞİ, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku- 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na Göre Hazırlanmış**, 2. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, Ekim 2014, s. 9.

BMMYK veya diğ er uluslararası kuruluşlarla işbirliğ i içinde, gereken önlemleri alarak ilk sığınma ülkesi olan Türkiye'nin yükünün eşit bir biçimde paylaşılmasını sağ laması gerektiğ i belirtilmiştir. Bu nedenle, coğ rafi kısıtlamanın kaldırılabilmesi için Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel koş ullarına zarar verilmeyecek ve AB'ye katılım aş amasında Türkiye'ye doğ rudan bir mülteci akımını teş vik etmeyecek şekilde gerekli mevzuat ve altyapı değ iş ikliklerinin gerçekleştirilmesi ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermesi istenmektedir⁴⁵².

b. 1994 Yönetmeliğ i Döneminde Sığınma Uygulaması

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu öncesi dönemde yukarıda detaylarıyla anlatılan coğ rafi sınırlama nedeniyle Avrupa dış ından gelen kiş ilere sığınmacı statüsü tanınırken, Avrupa'dan gelenler için ise mülteci statüsü iş lerlik kazanmaktaydı. "Sığınmacı" statüsü verilenlerin en kısa sürede BMMYK ile irtibatı sağ lanmakta ve BMMYK tarafından sığınmacıların güvenli bir üç üncü ülkeye yerleş tirilmeleri de sağ lanmış olmaktadır.

Baş vuru sahipleri haklarında karar verinceye kadar daha önceden belirlenmiş olan Ağ rı, Burdur, Hatay, Kırş ehir, Mersin, Adana, Ç ankırı, Isparta, Kırıkkale, Sivas, Amasya, Ç orum, Kastamonu, Konya, Ş ırnak, Afyonkarahisar, Eskiş ehir, Kahramanmaraş , Kütahya, Tokat, Aksaray, Gaziantep, Karaman, Nevş ehir, Van, Bilecik, Hakkari, Kayseri, Niğ de ve Yozgat illerinde serbest ikamet altında tutulmaktadırlar.

c. Avrupa Birliğ i'ne Üyelik Sürecinin Sığınma Hukukuna Etkisi

Türkiye hem maruz kaldığ ı göç dalgaları, hem de AB'ye katılım sürecinde üstlendiğ i yükümlülükler neticesinde son 10 yıl içerisinde göç ve sığınma hususunda çalışmalarını yoğunlaş tırmıştır. Bu bağ lamda 2001 tarihli Katılım Ortaklığ ı Belgesi ile AB ile birlikte hareket edileceğ i taahhüt edilmiş ve 19 Mayıs 2003 tarihinde bu Ortaklık Belgesini düzenleyerek ulusal program takip etmeye başlamıştır. Kısa vadede *"yasa dış ı göç ile mücadelenin güçlendirilmesine devam edilmesi ve Avrupa*

⁴⁵² İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İliş kin Türkiye Ulusal Eylem Planı: İltica ve Göç Mevzuatı, Ankara, Ş ubat 2005, s. 46-49.

Komisyonu ile bir geri kabul antlaşmasının müzakere edilmesi” taahhüt edilmiş iken; orta vadede “sığınma alanında uyum sağlanması, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne getirilen coğrafi sınırlamanın kaldırılmasına ilişkin çalışmalar yapılması, sığınma başvuru ve değerlendirme sisteminin güçlendirilmesi, sığınmacı ve mülteciler için konaklama ve birimleri ve sosyal destek sağlanması” hususları da değerlendirilecektir.

Öte yandan AB mevzuatına uyum sağlanması için ve 18.06.2002 itibariyle sınırlar, göç ve sığınma grupları olmak üzere 3 tane görev gücü (task force) kurulmuştur. Yapılan çalışmalar ise “Türkiye’de Sınırların Korunmasına İlişkin Strateji Belgesi” (Nisan 2003), “Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne katılım sürecinde İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji Belgesi” (İltica Strateji Belgesi-Ekim 2003) ve “Türkiye’de Göç Yönetimi Eylem Planına Katkı Sağlayacak Strateji Belgesi” (Göç Strateji Belgesi-Ekim 2003) şeklinde 3 ayrı metinde toplanmıştır. Bu çalışmalar kapsamında 24 Mart 2002 tarih ve 24352 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan “Avrupa Birliği Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”nda, “İltica konusundaki 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’ne konulan coğrafi kısıtlamanın kaldırılması, Türkiye’ye doğrudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesi ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerine bağlı olarak değerlendirilecektir” taahhüdü bulunmaktadır⁴⁵³.

2003 yılı Türkiye Ulusal Programında⁴⁵⁴ ise; “24. 1 İltica Alanında AB Mevzuatına uyumun Başlatılması ve İltica Alanında Kapasitenin geliştirilmesi” başlığı altında uyumun başlatılması ön plana alınmış, mülteciler için konaklama ve sosyal destek mekanizmalarının geliştirilmesi başta olmak üzere, bu alandaki idari ve teknik kapasitenin geliştirilmesi öngörülmüştür. O dönemde de ciddi bir eksiklik olarak görülen sığınma yasasının çıkarılması gerekliliğine vurgu yapılmış ve yasaya bağlı olarak da idari düzenlemelerin yapılacağı ve AB uyum çalışmalarının devam ettirileceği de taahhüt edilmiştir.

⁴⁵³ “İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesabatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı: İltica ve Göç Mevzuatı”, (Ankara: Şubat 2005), s. 46-49.

⁴⁵⁴ 24 Temmuz 2003 tarihli 25178 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

Bu alandaki bir başka önemli çalışma da AB 2002 mali işbirliği programlaması kapsamında 8 Mart 2004 tarihinde Danimarka-İngiltere Konsorsiyumu ile gerçekleştirilen ve hedefi “Türkiye’nin sığınma ve göç stratejisini AB Mevzuatına uyumlaştırmak” olarak belirlenen *TR02- JH-03 İltica-Göç Twinning Projesi*dir. Bu proje kapsamında göç ve sığınmadan sorumlu kuruluşların insan kaynakları ve malzeme açısından geliştirilmesi amaçlanmış, AB mevzuatı ve uygulamalarına uyumlaştırma için “eylem planı” hazırlanması da planlanmıştır.

Tüm bu süreçler sonucunda mevcut kurumsal yapı ve yasal mevzuatın değerlendirilmesi sonucunda ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşların yetkililerinden oluşan bir “İltica-Göç Eylem Planı Görev Gücü” oluşturulmuş ve “İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı” hazırlanmıştır⁴⁵⁵. Planın amacı, katılım müzakereleri sürecinde Türk İltica, Göçmen ve Yabancılar mevzuatının ve sisteminin AB mevzuat ve sistemine uyumlu hale getirmek olarak belirlenmiştir. Ulusal Eylem Planı kapsamında kurumsal yapılanma, personelin eğitimi gibi konular öngörülmüş ayrıca, “İltica ve Menşe Ülke Bilgi Sistemlerinin Geliştirilmesine ve Gelecekte İltica Personelinin Eğitimine Destek”, “İltica Birimim Binasının Tesisi”, “Sığınmacı Kabul, Barınma Merkezlerinin ve Mülteci Misafirhanelerinin Tesisi”, “Eğitim Akademisi Tesis Edilmesi” ve “Geri Gönderme Merkezlerinin Tesisi” şeklinde projeler geliştirilmiştir. Öte yandan Eylem Planı ayrıca, sığınma kanunu ve politikalarının nasıl oluşturulacağına ilişkin de stratejileri belirlemiş; sığınma kararına yapılacak idari ve adli itirazlar, geri gönderme ilkesinin düzenlenmesi ve ikincil koruma konularına değinilmiş; sığınmacılar bakımından entegrasyon, eğitim, sosyal yardımlar, iş piyasasına erişim, sağlık, sosyal, iktisadi ve kültürel haklara erişim, sınırdışı işlemleri, geri dönüş ve toplumun bilinçlendirilmesi ve coğrafi kısıtlamanın kaldırılması başlıkları altında da değerlendirmelerde bulunulmuştur⁴⁵⁶.

Kitlesel akın durumu ve geçici koruma da Ulusal Eylem Planı’nda yer almıştır. Kitlesel akın için kriz öncesi ve sonrası planlama ve koordinasyon yapılması gerektiği, Türkiye’nin AB’ye tam üyeliğinin gerçekleşmesinden itibaren AB Konseyi geçici

⁴⁵⁵İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı”, 17.01.2005.

⁴⁵⁶ Ayrıntılı bilgi için Bkz.: Acer, Kaya ve Gümüş, **a.g.e.**, ss. 87-98.

koruma yönergesi çerçevesinde kitlesel akınlarda Konsey'in alacağı kararlar doğrultusunda hareket edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. O dönemde yürürlükte olan 1994 Yönetmeliği bağlamında, korumasız sivilin yanında, askeri şahıslar da taramadan geçirilerek geçici koruma statüsü verilmesi öngörülmüş; geçici korumanın, sınırın içinde veya dışında sağlanıp sağlanmaması konusu ve geçici korumanın hangi hususları (devletin hangi yükümlülüklerini) kapsayacağını da belirlenmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır⁴⁵⁷. 2001 yılında hazırlanan Ulusal Program⁴⁵⁸, 2003 yılında ve 2008⁴⁵⁹ yılında gözden geçirilmiştir. 2008 Ulusal programı'nın 24. faslı uyarınca Türkiye; (1) Ulusal Schengen Bilgi Sistemi'nin kurulmasını, verilerin merkezi Schengen sistemine aktarılmasını; (2) İçişleri Bakanlığı'na bağlı yeni bir göç ve sığınma biriminin kurulmasını, (3) İltica, göç ve yabancılara ilişkin Türk mevzuatının coğrafi kısıtlama korunarak AB müktesebatına uyumlu hale getirilmesini; (4) Yabancılar Kanunu'nun hazırlanmasını, vize türlerinin uyumlaştırılmasını, yasadışı göçle mücadeleye ilişkin usul ve esasların belirlenmesini; (5) Çıkarılması planlanan İltica Kanunu'nun uygulanmasına ilişkin ikincil düzenlemelerin hazırlanmasını; (6) AB Geçici Koruma Yönergesi uyarınca kitlesel akınlara takibi ve değerlendirilmesi için İltica ve Göç Birimi'nin idari kapasitesinin artırılmasını; (7) Sığınma başvurularından sorumlu üye devletin belirlenmesine ilişkin Dublin II Tüzüğü'nün uygulanabilmesi için parmak izi veri tabanının oluşturulmasını; (8) Entegre Sınır Yönetimine ilişkin yeni bir birim kurulmasını ve (9) Geri gönderme merkezlerinin kurulmasını taahhüt etmiştir⁴⁶⁰.

d. AİHM Kararlarının Türk Sığınma Hukukuna Etkisi

Türk sığınma hukukuna ilişkin en önemli eleştirilerin başında Avrupa dışından gelenlere uygulanan coğrafi kısıtlama oluşturmaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere bu uygulama 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin B-1(a) maddesi uyarınca devletlere

⁴⁵⁷ İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, (mad. 4.6.7), s. 30.

⁴⁵⁸ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, RG 24.03.2001/24352 Mükerrer.

⁴⁵⁹ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, RG 31.12.2008/27097 5. Mükerrer. <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=42260>

⁴⁶⁰ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 17 vd.

Avrupa'dan gelenlere mülteci statüsü tanıma imkanına dayanmaktadır. Dolayısıyla 1994 Yönetmeliği'nin Tanımlar başlıklı 3. maddesinde düzenlenen mülteci tanımı uyarınca Türkiye'nin kabul ettiği Avrupa dışından gelenlere Sözleşme'nin uygulanmamasının bir beyan değil, bir hak olduğunu göstermektedir. AİHM de önüne gelen dosyalarda coğrafi kısıtlamanın ayrımcılık yasağını ihlal ettiğine ilişkin iddialar üzerine verdiği kararlarda, bunun Türkiye için bir hak olduğunu dolayısı ile AİHS'in 14. maddesine bir aykırılık olmadığını kabul etmiştir⁴⁶¹. Türkiye'nin Avrupa'dan gelenlere mülteci ve Avrupa dışından gelenlere 1994 Yönetmeliğine⁴⁶² göre sığınmacı muamelesi yapması da hukuka uygundur. Buna karşın, mülteci misafirhanelerinin idari gözetim altında tutma işlevi görmesi, AİHS'in 5/1/f maddesine göre, kişinin idari gözetim altında tutulmasının hukuka uygun bir karar almaya bağlı olduğuna ilişkin hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. AİHM'de görülen *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye* davasında⁴⁶³, Türkiye'nin AİHS 5. maddenin 1-4 paragraflarını ihlal ettiğine karar vermiştir. Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun'unun 23. maddesiyle idareye verilen yetkinin gözetim altında tutma yetkisi olmadığını, bu konuda açık bir düzenleme bulunmadığını, bu kararlara karşı Anayasa'nın 125. maddesinde öngörülen itiraz ve dava hakkının bulunmadığını, bu nedenle başvuru sahiplerinin idari gözetim altında tutulmalarının(detention), 5. maddeye aykırı olduğu sonucuna varmıştır. Mahkeme ayrıca kişilerin polis merkezinde gözetim altında tutulmaları, sığınma talebinde bulunamamaları, sınır dışı etme kararlarının kendilerine tebliğ edilmemesi nedeniyle bu kararlar aleyhine iptal davası açamamış olmaları, dava açmalar bile yürütmeyi durdurma kararı verilmedikçe, davanın icrayı durdurmayacak olması şeklindeki gerekçelerle Türkiye'nin 13. madde anlamında etkin koruma sağlamadığı sonucuna varmıştır⁴⁶⁴.

⁴⁶¹AG vd v Türkiye, Başvuru No. 40229/98, 15 Haziran 1999.

⁴⁶²RG 30.11.1994-22127,değişiklik RG 27.1.2006-26062.

⁴⁶³*Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye*, Başvuru no. 30471/08, 22.9.2009.

⁴⁶⁴ Kararın değerlendirilmesi için Bkz.: Ekşi, **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Abdolkhani ve Karimnia-Türkiye Davası**, s.68 vd.

B. YUKK Sonrası Türkiye’de Sığınma Hukuku Uygulaması

1. YUKK’nin Getirdiği Değişiklikler

Türk İltica Hukukunun 2003 yılına kadar olan süreçteki en önemli eksikliklerden biri kanuni bir dayanaktan yoksun oluşudur. Türk mevzuatında farklı kanunlarda yabancılara ilişkin hükümler yer alsa da sığınma ve yabancılar konusunu özel olarak düzenleyen bir kanun olmayışı ciddi sorun teşkil etmiştir. Avrupa Birliği üyelik sürecinde ele alınan sığınma konusu özellikle 2009 yılından itibaren yasal bir düzenleme yapma çalışmalarına da başlanmasını sağlamıştır. İlk etapta Yabancılar Kanunu Taslağı, İltica Kanunu Taslağı, 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun’da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Taslağı ve İltica ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün Teşkilat ve Görevleri hakkında Kanun Taslağı olmak üzere 4 farklı yasa taslağı üzerinde çalışılmıştır. Ancak çalışmalar sırasında bu metinlerin birleştirilmesinin daha kapsamlı bir metin ortaya çıkaracağı ve uygulamada oluşabilecek çelişkileri de ortadan kaldıracığına karar verilmiş ve çalışmalar tek metin üzerinden devam etmiştir⁴⁶⁵. Bu çalışmalar sonucunda 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu hazırlanmış ve 04.04.2013 tarihinde kabul edilmiştir. YUKK’nin Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluş, görev, yetkiler ve teşkilatlanmasını belirleyen hükümleri, yayım tarihi olan 11.04.2013’te; yabancılar, uluslararası koruma, yabancılar ve uluslararası korumaya ilişkin ortak hükümler dâhil diğer hükümleri ise, 11.04.2014’te yürürlüğe girmiştir⁴⁶⁶.

YUKK ile getirilen idari alandaki en önemli değişiklik sığınma ve göç alanındaki işlemlerin artık Emniyet Müdürlüğü içerisindeki bir birim olan Yabancılar Şube Müdürlüğünden alınarak, İçişleri Bakanlığı’na bağlı sivil bir birim olan Göç İdaresi Müdürlüğü’ne verilmiş olmasıdır. Müdürlük hem merkezde, hem taşrada hem de yurtdışında teşkilatlanarak etkili bir işleyiş sağlamayı hedeflemektedir (mad. 103-120).

⁴⁶⁵ Sürece ilişkin detaylı bilgi için Bkz.: Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (Tasarısı)**, s. 9 vd.

⁴⁶⁶ 6458 sayılı Kanun 04.04.2013 tarihinde kabul edilmiştir. RG: Tarih: 11/4/2013, Sayı: 28615, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 53, R.G. 11.04.2013/28615.

YUKK, etkin bir sığınma ve göç yönetimini sağlam bir yasal zemine oturtmuş, aynı zamanda göçmen ve mülteci haklarının yasal çerçevesini de uluslararası standartlara uygun hale getirmiştir. Bu kanunla ayrıca Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün 81 İlde, 148 İlçede ve yurtdışında teşkilatlanması kararlaştırılmıştır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün faaliyet kapsamı, göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek olarak belirlenmiştir(mad. 103). Sivil bir yapılanma olan Genel Müdürlüğün kurulmasındaki amaç; bu alandaki çalışmaların uzmanlık sahibi, güncel bilgileri ve gelişmeleri yakından takip eden; kısacası süreçlerin dinamik yapısına ayak uydurabilen mekanizmalar tarafından yönetilebilmesini sağlamak olarak belirtilmektedir.

YUKK kapsamında (mad. 2) genel olarak; yabancılarla ilgili işlemler, yabancılara sağlanacak uluslararası koruma, kitlesel akın halinde geçici koruma, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarının belirlendiği görülmektedir. YUKK ile getirilen yeniliklerin başında emredici bir kural olan geri gönderme yasağının/non-refoulment ilkesinin kanun kapsamında temel bir ilke olarak yer alması gelmektedir (mad. 4).

Bir diğer önemli değişiklik kavramsal bir kargaşaya son veren 62. maddedir. Bu madde daha önce Avrupa dışından gelen ve sığınma talep eden kişileri tanımlamak için kullanılan sığınmacı kavramı yerine “şartlı mülteci” kavramı getirilmiştir. Yine YUKK 63 ve 91. maddeleri ile Türk sığınma hukukunda mülteci ve şartlı mülteci statülerine ek olarak “ikincil koruma” ve “geçici koruma” statüleri de yasal olarak hüküm altına alınmış; vatansızlara ilişkin olarak da özel düzenleme yapılmıştır (mad. 50-51).

Öte yandan ikamet izinlerinin istisnai hallerde yurt içinden alınması, esas olarak Türk Konsolosluklarından talep edilmesi de 21 ve 22. maddeler uyarınca yeni bir düzenleme olarak belirlenmiş; ayrıca kısa dönem, aile, öğrenci, uzun dönem, insani ve insan ticareti mağduru olmak üzere altı çeşit ikamet izni öngörülmüştür (mad. 30).

En önemli değişikliklerden birini de kanun öncesi dönemde en çok eleştirilen ve Türkiye'nin AİHM önünde pek çok kez mahkum edilmesine neden olan sınırđışı edilme hususu teşkil etmektedir. Yeni düzenleme ile sınırđışı edilecek yabancıların idari gözetimine ilişkin esaslar belirlenmiş ve sınırđışı kararına karşı itiraz yolu düzenlenmiştir (mad. 53-57). Ayrıca kanun kapsamında geri gönderme merkezleri kurulması da öngörölmüş, sınırđışı edilecek kişilerin bu merkezlerde tutulmasına ilişkin esaslar da hüküm altına alınmıştır (mad. 58-59). Uluslararası korumadan yararlanmak isteyenler için hızlandırılmış prosedür (mad. 79) öngörölmüş; insan ticareti mağdurlarının ikamet izinleri ve ikamet süreleri de özel olarak düzenlenmiştir (mad. 48-49).

Bir başka düzenleme de harçsız ikamet belgesine ilişkindir. Uzun dönem ikamet izni bulunanlar ve insan ticareti mağdurlarından maddi durumlarının iyi olmadığımakanaat getirilen kişilere harçsız ikamet verilmesi imkanı YUKK ile getirilmiştir (mad. 123/2).

Öte yandan çalışma alanında da bazı değişiklikler öngörölmüş ve uluslararası koruma başvurusunda bulunan ve İçişleri Bakanlığı tarafından şartlı mülteci statüsü verilen yabancılar ile vatansızlar istisnai çalışma izni alabilecek kişiler arasına dahil edilmiştir (mad. 123/5). Ayrıca yabancıların ilk çalışma izni başvurularını da buldukları ülkedeki Türk Konsolosluklarına yapmaları ve akabinde de Konsoloslukların bu başvuruları Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na iletmeleri şeklinde bir usul getirilmiştir. Bu kişiler çalışma izni süresinde Türkiye'de kalarak çalışmaya hak kazanmış olmaktadır (mad. 123/5-c).Öte yandan Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası kapsamı da genişletilmiş; daha önce vatansızlar ve sığınmacılar kapsam dahilinde iken, uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi ve vatansız kişiler yani mülteci, ikincil koruma, şartlı mülteci ve vatansızlar da artık sigorta kapsamında sayılacaklardır (mad. 123/8).

Son olarak YUKK mad. 74 güvenli üçüncü ülke sayılmanın standartlarını belirleyerek önemli bir değişiklik getirmiştir. Bu maddeye göre güvenli üçüncü

ülkeden gelen kişilerin uluslararası koruma başvuruları kabul edilmeyeceği gibi, şartlı mülteciler de BMMYK tarafından güvenli üçüncü ülkeye yerleştirileceklerdir⁴⁶⁷.

II. TÜRK HUKUKUNDA GEÇİCİ KORUMANIN UYGULANMASI

A. Türk Hukuk Tarihinde Geçici Koruma

1. Tarihçe

Türk Hukukunda kitlesel sığınma ve geçici korumaya ilişkin ilk düzenleme 1994 Yönetmeliği olarak adlandırılan Usul ve Esas Yönetmeliğinde⁴⁶⁸ yer almaktadır. Bu Yönetmelik, Birinci Körfez Savaşı sonrası Türkiye'ye sığınan Iraklılar baz alınarak hazırlanmış bir Yönetmeliktir. Sözleşme'nin kapsamını düzenleyen 2. maddeye bakıldığında Yönetmeliğin;

- Yasal veya yasal olmayan yollardan ülkemize gelerek münferiden sığınmak isteyen,
- Başka ülkelere sığınma izni talep eden yabancılara,
- Topluca sığınma amacıyla sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara ve
- Olabilecek nüfus hareketlerine karşı alınacak tedbirleri, yapılacak işlemleri, müracaat, karar ve işbirliği yapacak makamlar ile bunların görevlerini ve yabancılara tabi olacakları esasları kapsadığı ifade edilmektedir. Yönergenin düzenleme alanında yer alan 4 kategoriden son ikisi kitlesel akın hallerine ilişkindir.

Türkiye sığınma tarihine bakıldığında Türkiye'ye göç eden gruplar; Pakistan, Afganistan, Özbekler, İranlılar ve Doğu Türkistanlılardan oluşan Asya Kökenliler; Kafkaslardan gelen Çeçenler ve Dağıstanlılar; Ortadoğu bölgesi olarak tasnif edilebilecek olan Suriye, Irak ve Musul'den gelenler ve Avrupa'dan gelenler olarak

⁴⁶⁷ Ayrıntılı bilgi için Bkz.: Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 67- 70.

⁴⁶⁸ 94/6169 sayılı Türkiye'ye İltica Eden veya Başka bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar hakkında Yönetmelik", 27.01.2006 2006/9938 sayılı Yönetmelik ile değişik, R.G. 27.01.2006, 26062.

Bulgarlar ve Eski Yugoslavyalılar olarak sınıflandırılabilirler. Sayılan bu gruplardan Bulgar Türkleri 1989'da yaşanan zorunlu göç ile Türkiye'ye gelmişlerdir. 2510 sayılı İskan Kanunu'na göre Türk soyundan olan veya Türk kültürüne bağlı bulunan ve dışarıdan Türkiye'ye yerleşmek amacıyla gelen kişiler "göçmen" olarak kabul edilmektedir. Bulgaristan'dan göçe zorlanarak gelen kişiler hakkında 16.06.1989 tarih ve 3583 sayılı Kanun kabul edilerek, vatandaşlık işlemlerinin 2510 sayılı İskan Kanunu uyarınca "göçmen" olarak yapılması sağlanmıştır.

1993 yılına kadar Bulgar Türkleri göçmen vizesi alarak ülkeye giriş yaparlarken, 1993'te Bulgaristan'la vize anlaşması yapıldıktan sonra vizesiz giriş yapmışlardır. Ayrıca bu kişilere çalışma izni sağlanmıştır. Bulgar Türkleri ile ilgili olarak 1994, 1997, 1998, 2001, 2003, 2007 ve 2009 tarihlerinde genelgeler çıkarılmıştır⁴⁶⁹. Ayrıca Bulgaristan'da yapılacak seçimlere kişilerin katılımı sağlamak için 58 sayılı genelge çıkarılmış ve kaçak durumda bulunan kişilere ikamet affı sağlanmıştır.

Batı Trakya Türkleri için de harçsız ve cezasız ülkeden çıkış yapabilmelerine imkan sağlayan af sağlanmış ve Edirne, Kırklareli ve İzmir'den yeniden giriş imkanı verilmiştir.

Türkiye'ye yoğun olarak sığınan bir başka grup olan Afganlar ise genellikle Van'dan giriş yapmaktadırlar. 2010 yılından itibaren Afgan Konsoloslugu pasaport vermeye başlamıştır. Kaçak olarak gelen kişiler bile para ile bu pasaportu almaktadırlar. Bu kişiler Hatay Ovakent ve İstanbul Zeytinburnunda bulunan Bölükbaşı ve Süne mahallelerine yerleştirilmektedir⁴⁷⁰.

Ahıska Türkleri de 14 Kasım 1944'te yaşanan büyük sürgünden itibaren Türkiye'ye sığınan bir başka grubu teşkil etmektedir. Stalin liderliğindeki Sovyetler Birliği, 14 Kasım 1944'te Gürcistan'ın Ahıska bölgesinde yaşayan onbinlerce Ahıskalı Türk'ü "sınır güvenliğini tehdit ettikleri" gerekçesiyle sürgün etmiştir. Ahıskalılar ABD, Türkiye, Rusya, Kırgızistan, Azerbaycan, Kazakistan, Özbekistan, Ukrayna, Kıbrıs ve Gürcistan'a göç etmişlerdir. 1989'da Özbekistan'dan 200 bin Ahıskalı Türk, Ukrayna,

⁴⁶⁹ Göç İdaresi Müdürlüğü ile yapılan görüşmelerde kurum içi-gizli ibaresi bulunan Genelgelerin tarihlerine ulaşılmış ancak içerikleri öğrenilememiştir.

⁴⁷⁰ Göç İdaresi Müdürlüğü uzmanı Erol Kaya ile yapılan mülakat notları, 17.04.2014.

Çeçenistan gibi ülkelere dağılmış, bir kısmı da Türkiye'ye gelmiştir. 1990 yılında Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulüne Dair Kanun⁴⁷¹ çıkarılmıştır. Kanunla birlikte Eski Sovyetler Birliğini oluşturan cumhuriyetlerde dağınık halde yaşayan ve "Ahıska" Türkleri olarak adlandırılan soydaşlardan Türkiye'ye gelmek isteyenler, en zor durumda bulunanlardan başlamak üzere, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek yıllık sayıyı aşmamak kaydıyla, serbest veya iskanlı göçmen olarak kabul olunabilirler, denilmek suretiyle Türkiye'ye kabul edilmişlerdir.

Kitlesel olarak ülkemize gelen bir başka grup ise 1990'lı yıllarda yaşanan iç çatışma sonrası Eski Yugoslavya'dan gelen kişilerdir. Bu kişilere ilişkin olarak dönemin Başbakanı Süleyman Demirel'e yöneltilen bu kişilerin vatandaşlık durumlarına ilişkin soru önergesi, İçişleri Bakanı İsmet Sezgin tarafından cevaplandırılmış ve *"Yugoslavya'nın parçalanması sonucu yaşanan iç savaş nedeniyle Bosna-Hersek'ten gelerek Türkiye'ye yerleşen kişiler daha sonra ülkelere dönmek üzere geçici ikamete tabi tutulmuş bulunmaktadır. Ancak bunlardan yurdumuzda sürekli olarak ikamet etmek isteyen kişiler, daimi ikametlerine izin verildikten sonra vatandaşlık dosyalarının düzenlenmesi için bir dilekçe ile buldukları yer Valiliğine müracaat etmeleri gerekmekte ve haklarında yapılacak araştırma sonucunda güvenlik bakımından bir sakıncalarının bulunmaması halinde 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununda aranan şartları taşıdıkları anlaşılanlar Bakanlar Kurulu Kararı ile vatandaşlığa alınabilmektedirler(...)"* şeklinde açıklama yapılmıştır⁴⁷².

Türkiye'ye kitlesel olarak sığınan bir başka grup da Çeçenlerdir. 2001 yılında 147 kişi olarak ilk toplu giriş yapıldıktan sonra 5004 sayılı genelge ile Valiliklere talimat verilmiş ve bu kişilere Bakanlık onayı ile harçsız ve cezasız olarak 6 ay ila 1 yıl süresince oturma izni sağlanmıştır. Bu kişiler için Ümraniye ve Yalova'da kamplar oluşturulmuştur, hatta bir kısmı kısa süreli olarak Fenerbahçe'deki Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) tesislerinde konaklamışlardır. Avrupa

⁴⁷¹ Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskanına Dair Kanun, Kanun Numarası: 3835, Kabul Tarihi: 2/7/1992, Yayımlandığı R.Gazete: Tarih: 11/7/1992, Sayı: 2128, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 3.

⁴⁷²T.B.M.M. B: 99, 05.05.1993 tarih ve O: 1 sayılı Soru Önergesi, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c035/b099/TBMM190350990343.pdf> (Erişim tarihi: 11.05.2016).

Konseyi İnsan Hakları Komiseri Thomas Hammerberg'in 28 Haziran–3 Temmuz 2009 Türkiye ziyareti kapsamında 1 Temmuz 2009'da Fenerbahçe'deki bu kampı ziyaret etmiş ve Çeçenlerin Türkiye tarafından ne mülteci ne de sığınmacı olarak tanınmaması, resmi açıklamalarda dahi misafir olarak tanımlanmaları, eğitim, sağlık hizmetlerinden faydalanma ve çalışma hakkı gibi temel insani haklara sahip olmamalarının şaşırtıcı olduğunu belirtmiştir⁴⁷³. Daha sonra Türkiye'deki sığınmacı ve mültecilerin insan haklarına ilişkin olarak yazdığı 1 Ekim 2009 tarihli raporda, Türkiye'ye sığınan kişilerin çoğunluğunun Avrupa dışından olduğunu ancak Bulgaristan, Bosna-Hersek, Kosova ve Çeçenistan olmak üzere bir kısım sığınmacının da Avrupa'dan geldiğini ifade etmiştir. Bu kişilerden 43 tanesi Sözleşme bağlamında mülteci olarak kabul edilmişse de çoğunluğun yetkililer tarafından kapsamı son derece belirsiz olan misafir olarak adlandırılmakta olduğunu ve Türkiye'de kalışlarına göz yumulduğunu belirtmiştir. Bu nedenle de sığınmacıların uluslararası mülteci korumasından yararlanamadıkları gibi BMMYK prosedürlerine erişemedikleri, böylece 3. ülkelere yerleşme imkanları olmadığına ve misafirlik statülerine de her an son verilebilmesi ihtimali bulunduğu raporda dikkat çekmiştir⁴⁷⁴.

Raporda Komisyon'un özellikle 1999-2005 arasında Türkiye'ye gelen ve "misafir" olarak tanımlanan 1500 kişilik Çeçenler konusunda ciddi endişe taşıdığı belirtilmektedir. Bu kişilerin çoğunluğu İstanbul'da site adı verilen ve ödeme imkanı olmadığı için su, elektrik ve gaz imkanı olmayan yerlerde son derece kötü şartlarda yaşamaktadırlar⁴⁷⁵. Bu kişilerin ayrıca hukuki doküman eksikliği nedeniyle çalışma imkanına da sahip olmadıkları ifade edilmektedir (para. 18).

Raporda ayrıca Temsilci'nin 80'i çocuklardan oluşan 170 Çeçenin yaşadığı Fenerbahçe'deki TCDD'ye ait daha önce yaz kampı olarak kullanılan küçük tesisi ziyaret ettiği belirtilmiş ve 2006'dan bu yana burada yaşayan kişilerin özellikle kışın ısınma için ihtiyaç olduğu dönemde elektrik ve sudan mahrum olarak yaşadıklarını

⁴⁷³ Hürriyet Gazetesi, 4 Temmuz 2009, <http://www.hurriyet.com.tr/index/avrupa-konseyi?d=20090704>. (Erişim tarihi: 25.06.2016).

⁴⁷⁴ **Report by Thomas Hammarberg**, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Turkey on 28 June – 3 July 2009 Strasbourg, 1 October 2009, CommDH(2009)31, Original version, para. 17.

⁴⁷⁵ Amnesty International, *Stranded, Refugees in Turkey Denied Protection*, April 2009, p. 14.

öğrenmiştir. Ayrıca kampın kapatılacağına dair söylentiler olduğu vebudurumun sığınmacıları endişelendirdiği de ifade edilmiştir. Ziyaret gerçekleştiği süreçte bu kişilerin çoğunun vize süreleri sona erdiği için durumları daha da hassastır. Vize olmaksızın Türkiye’de bulunmanın Türk hukukuna göre bir suç olduğu ve kişilerin evraklarının eksik olmasının da ciddi sorunlar oluşturduğuna dikkat çekilmiştir. Görüşme sağlanan kişiler kendilerinden Türk yetkililerinin 10 yıl önceki girişlerine ilişkin pasaport göstermelerini istediklerini belirtmiş ve bürokrasiden şikayet etmişlerdir. Benzer şekilde Türkiye’de doğan çocukların da doğum sertifikaları bulunmamaktadır. BMMYK yardımıyla çocuklara resmi olmayan bir düzenleme yaparak okula devam etmeleri sağlanmıştır ancak kimlik veya önceki eğitimlerine ilişkin resmi kayıtları olmadığı için çocuklara diploma verilememektedir(para. 20). Komiser, bu noktada uzun yıllar önce ülkelerinde yaşamış çatışmalar sonucu insani nedenlerle Türkiye’ye gelmiş ve geri dönüşe ilişkin umutları kalmamış olan bu kişilere uluslararası kamuoyunun da desteği alınarak kalıcı insancıl çözümler bulunacağını umduğunu ifade etmiştir (para. 21).

Raporun yayımlanmasından sonra bu kişiler Kocaeli ve Yalova’ya gönderilmiş ve 2034’e kadar da kişilere ikamet izni sağlanmıştır. Bu bağlamda Yabancılar ve Şube Müdürlüğü kayıtlarına göre 1650 kişi ikamet izni almıştır. Bu kişilere çalışma izni sağlanmazken, eğitim hakkı tanınmıştır⁴⁷⁶.

2. Kuzey Iraklıların Hukuksal Statüleri

2 Ağustos 1990’da Irak’ın Kuveyt’i işgal etmesiyle başlayan krizin sonucunda, ABD öncülüğünde, Birleşik Krallık, Fransa, Suudi Arabistan, Suriye, Mısır’ın da aralarında bulunduğu 40’a yakın ülkenin dahil olduğu koalisyon gücü tarafından Irak’a karşı düzenlenen askeri hareket Körfez Savaşı veya Birinci Körfez Savaşı olarak adlandırılmaktadır. Esasen Iraklıların ülkelerini terk etmeleri 90’lı yılların başından itibaren gerçekleşmiş, rejimin yıkıldığı 2003 yılında halihazırda bir milyon kişi yerinden edilmiştir⁴⁷⁷. 1980’lerden itibaren yaşanan 2 Körfez Savaşı, siyasi

⁴⁷⁶ Göç İdaresi Müdürlüğü uzmanı Erol Kaya ile yapılan mülakat notları, 17.04.2014.

⁴⁷⁷ İbrahim Kaya, *Seeking a Legal Perspective on International Migration and Turkey*, İstanbul, Legal Yayıncılık, 2012, s. 65.

karışıklıklar ve ABD işgali pek çok sığınma arayan Iraklının sınır ülkeleri olan İran ve Türkiye'ye akın etmesine neden olmuştur.

Türkiye'nin güvenlik gerekçesiyle Irak'la arasında bulunan sınır kapısını kapatması üzerine dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın talebi ile Nisan 1991'in başlarında Kürtler için Kuzey Irak'ta "güvenli bir sığınak" oluşturulması gündeme gelmiştir. 5 Nisan 1991'de de BM Güvenlik Konseyi 688 sayılı kararı alarak; "Irak'a insani örgütlerin yardıma muhtaç bu insanlara acilen ulaşılmasına izin vermesi" istenmiş ve Genel Sekreter'e de "mültecilerin ve yerinden edilmiş Iraklı nüfusun acil ihtiyaçlarını karşılamada tüm kaynakları kullanma" yetkisi tanınmıştır⁴⁷⁸. Bu karar sonrasında ABD Başkanlığı'ndaki birleşik görev kuvveti Kuzey Irak'ta güvenlik sahası oluşturulması için "Huzur Operasyonu" adı verilen askeri bir operasyon başlatmışlardır. 18 Nisan'da da Irak Hükümeti ve Birleşmiş Milletler arasında yerinden edilenlerin ülkelerine dönebilmelerini amaçlayan bir anlaşma yapılmıştır⁴⁷⁹.

Kuzey Iraklıların geri dönüşlerini sağlamak için Koalisyon güçleri BM askerlerinin yerinden edilmiş kişileri korumasını önermiş ve halka da geri dönüşün güvenli olduğunu belirten broşürler dağıtmışlardır. BMMYK de geri dönüşte liderlik görevini kabul etmiş ve Irak'ın tüm bölgelerindeki yerinden edilmiş insanlara destek sağlanması gerektiğini belirtmiştir. Bu süreçte yaklaşık 200.000 mülteci Irak'a geri dönmüştür⁴⁸⁰.

Türkiye bakımından ise Iraklıların kitlesel akını ile ilk olarak İran- Irak savaşı sırasında 1988 yılında karşılaşılmış bu süreçte 51.542 kişi Türkiye'ye sığınmıştır. 1991 yılında ise Körfez Savaşının akabinde çok daha büyük bir ölçekte akın yaşanmış ve 460.000 Iraklı Türkiye'ye giriş yapmıştır⁴⁸¹. 5682 sayılı Pasaport Kanunu uyarınca ülkeye giriş ve çıkış yapan herkesin geçerli bir pasaport göstermeleri zorunluluğu bulunmaktadır. Ayrıca Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun'un 3. maddesi uyarınca yabancıların ülkeye giriş yapmalarından itibaren 1 ay

⁴⁷⁸ UNSC Resolution 688 (1991) of 5 April 1991.

⁴⁷⁹ BMMYK, **Dünya Mültecilerinin Durumu: İnsani Yardımın Elli Yılı**, "Savaş ve İnsani Yardım: Irak ve Balkanlar", (Ed. Mark Cutts, Sean Loughna, Frances Nicholson vd), Ankara 2000, s. 213.

⁴⁸⁰ a.e., s. 216.

⁴⁸¹ İçişleri Bakanlığı, İltica ve Göç Mevzuatı, s. 47. <http://www.goc.gov.tr/files/files/iltica.pdf> (Erişim tarihi: 26.04.2016).

içerisinde yerel polis birimlerine başvuru yapmaları gerekmekteydi. 2004 yılında Bakanlar Kurulu tarafından bu sürede değişiklik yapılmış ve süre 90 güne uzatılmıştı⁴⁸². Iraklılar bakımından vize uygulaması bulunan bu dönemde Bağdat'ta bulunan elçilik aracılığıyla başvuru yapılması da mümkün olmuştu. 2008 yılı itibariyle 16.972 Iraklı sığınmacının 4.707 tanesinin talebi beklemede olup, 3.672 kişinin talebi reddedilmiş; 986 tanesinin dosyası kapatılmış ve 5.849 kişiye ise sığınmacı statüsü tanınmıştır⁴⁸³.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası sosyal ve ekonomik hakların vatandaş, yabancı ayrımı yapılmaksızın herkes için tanınması gerektiğini hükme bağlamıştır. Bu bağlamda Iraklılara devlet yetkilileri, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları tarafından tıbbi bakım, çalışma, barınma, yiyecek ve hukuki yardım hizmetleri sunulmuştur. Ancak bu hizmetlerin kapsamı illerde farklılık göstermiştir. Sağlık hizmetleri bakımından İçişleri Bakanlığı'nın 2006 sayılı Genelgesi⁴⁸⁴ uyarınca kural olarak hizmet bedelinin sığınmacı tarafından karşılanacağı belirtilmiştir (para. 19). Ancak kişinin mali durumu yeterli değilse ve BMMYK de bedeli karşılamıyorsa bu durumda polis sığınmacıyı, Sosyal Dayanışma ve Yardımlaşma Vakfı'na yönlendirmektedir. Vakfin verdiği belge ile sağlık kuruluşlarından hizmet alan sığınmacıların aldıkları hizmetlerin bedeli vakıf tarafından karşılanmaktadır.

1994 Yönetmeliğinin “Çalışma ve Öğrenim” başlıklı 27. maddesi ise; mülteci ve sığınmacıların ülkemizde kalacakları süre ile sınırlı olarak öğrenim görmeleri ve çalışmalarının genel hükümlere tabi olacağını hükme bağlamıştır. 6 ay ve daha fazla süreli ikamet tezkeresi alan kişilerin çalışma izni başvurusu yapabilmeleri mümkündür⁴⁸⁵. 2006 tarihli Genelge'de ayrıca Iraklı sığınmacıların çalışmaları da teşvik edilmiştir. Ancak Sığınmacıların yaşadıkları şehirlerde elverişli iş imkanları

⁴⁸² RG, 08.01.2004, Sayı: 25340.

⁴⁸³ Kaya, **Seeking a Legal Perspective**, s. 74. İstatistik ve Veri Büro Büro Amirliği, Kalan sayı kaçakları ve yasal yollarla 3. ülkelere gidenleri ifade etmektedir.

⁴⁸⁴ İçişleri Bakanlığı 2006 Genelgesi Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Genelge, S: B.05.1.EGM.0.13.03.02/16147 71810-12/Gnl.D.6-6.

⁴⁸⁵ 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, mad. 12.

bulunmadığı için bu kişilerin büyük çoğunluğu kayıtsız olarak çalışmışlardır⁴⁸⁶. Türkiye Anayasası ayrıca çocukların eğitiminin zorunlu olduğunu ve ücretsiz olduğunu hükme bağlamaktadır. Sığınmacıların çocukları bakımından da eğitim imkanı sağlanmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı yetkililerinden elde edilen verilere göre Sivas, Şanlıurfa, Şırnak, Tekirdağ, Tokat, Trabzon, Tunceli, Uşak, Van, Yalova, Yozgat ve Zonguldak illerinde olmak üzere 5.395 kız, 6.120 erkek olmak üzere toplam 11.515 Iraklı okul öncesi de dahil olmak üzere örgün eğitime devam etmektedir⁴⁸⁷.

Iraklılara ilişkin olarak muhtelif genelgeler yayımlandığı da bilinmektedir. Örneğin 2010 yılında çıkarılan 17409 sayılı içeriği gizli genelge ile Türkiye’de bulunan Iraklıların Irak’ta yapılacak genel seçimlere katılımları için ülkeye giriş- çıkış işlemlerinin kolaylaştırılması sağlanmıştır.

Öte yandan Iraklıların vatandaşlığı konusunda da elimizde yeterince veri bulunmamaktadır. Türk Vatandaşlık Kanunu’na göre Türk vatandaşlığı doğum, soybağı, evlilik veya vatandaşlığa kabul ile kazanılabilmektedir. Türkiye’de en az 5 yıl süreyle bulunan kişilerin de Kanun’da yer alan şartların sağlanması ile vatandaşlığın kazanılması mümkün olacaktır⁴⁸⁸. 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu’na göre yabancı uyruklu şahısların Türk vatandaşlığına alınmaları için Türk soylu olanlara en az 2 yıl, Türk soylu olmayanlara ise 5 yıl Türkiye’de kesintisiz ve kanuni ikamet etmiş olma şartı getirilmiştir (yabancılar için 31.12.2010 tarihine kadar iki yıl olarak uygulanmıştır). Ancak kişinin Türk soylu olduğunun ispatı her zaman kolay değildir. Yabancı uyruklu şahısların soy durumlarını tespiti büyük bir önem arz etmektedir. Bu tespit yurt dışındaki temsilcilikler aracılığıyla yapılmaktadır. Ancak Irak’ta temsilciliğin bulunmaması sebebi ile Irak vatandaşlarının soy tespit işlemleri İçişleri Bakanlığı Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü’nün 22.02.1993 gün ve 27525 sayılı genelgeleri uyarınca illerdeki şubeler tarafından yapılmıştır. Iraklılar bakımından bu tespit İstanbul’da 1959’da kurulmuş olan Irak Türkleri Kültür ve

⁴⁸⁶ İbrahim Kaya, “The Iraqi Refugee Crisis and Turkey: a Legal Outlook”, **CARIM Analytic and Syntetic Notes-Legal Module** CARIM-AS 2009/20, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (Fİ): European University Institute, 2009, s. 8.

⁴⁸⁷ Milli Eğitim Bakanlığı çalışması ile yapılan mülakatta elde edilen kurum içi yazışmalardaki veriler.

⁴⁸⁸ Türk Vatandaşlığının kazanılmasına ilişkin ayrıntılı bilgi için Bkz.: s. 162 vd.

Dayanışma Derneği adlı bir STK tarafından verilen ilgilinin Türk soylu olduğunu belirtir belge ile yapılmıştır⁴⁸⁹.

B. Suriyelilerin Hukuksal Konumu

Suriye’de yaşanan iç savaşın gün geçtikçe daha da şiddetli bir hal alması ve yaşanan insani krizin büyümesi sonucunda 29.04.2011 tarihinde 252 Suriye vatandaşının, Hatay ili Yayladağı ilçesindeki Cilvegözü sınır kapısından Türkiye’ye giriş yapmaları ile Suriye’den Türkiye’ye yönelik ilk toplu nüfus hareketi oluşmuş ve Haziran 2011’e gelindiğinde, Türkiye’ye gelen Suriyelilerin sayısı 11binlere yükselmiştir⁴⁹⁰. Son derece kısa bir süre içerisinde bu kadar yüksek sayıda sığınmacıya ev sahipliği yapılmış başka bir geçici koruma vakası bulunmamaktadır⁴⁹¹. Geline nokta 3 milyonu aşan sayıda Suriyeli’nin Türkiye’ye sığındığı belirtilmektedir.

III. TÜRK HUKUKUNDA GEÇİCİ KORUMA ve SURIYELİLER

A. Suriyelilerin Hukuki Statüsü

2011 yılından itibaren Suriyelilerin Türk Hukukuna göre hukuki statüleri tartışılmıştır. İlk zamanlar resmi açıklamalarda dahi “misafir” gibi hukuki olmayan ancak kavramsal olarak geçicilik ifade eden tanımlamalar yapıldığı görülmektedir⁴⁹². Doktrinde de bu husus eleştirilmiş, bu kişilere ilişkin hukuki statü belirlenmesi yapılmaksızın hak ve sorumluluk tanımlaması yapılmasının da mümkün olmayacağı ifade edilmiştir.

Bu tartışmalar devam ederken; yasal düzenlemeler yapılması gerekliliği anlaşılmış ve bu konuda çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Türkiye’nin geçmişten beri karşılaştığı kitlesel akınlar karşısında aldığı tedbirler ve yaşanan tecrübeler ve ayrıca ülkenin konumu ve özellikleri de göz önüne alınarak gerçekleştirilen çalışma süreci sonunda 30.03.2012 tarihinde “Türkiye’ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen

⁴⁸⁹ Kaya, **CARIM**, s. 8.

⁴⁹⁰ AFAD, 2014, s. 5.

⁴⁹¹ Meera Sethi, International Migration Organization, 4. Suç ve Ceza Film Festivali, 7 Kasım 2015.

⁴⁹² Mesela Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı (AFAD) tarafından hazırlanan çalışmanın başlığı, “Suriyeli Misafirlerimiz Kardeş Topraklarında” şeklindedir. <https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/98-2014061912629-suriyeli-misafirlerimiz.pdf> (Erişim tarihi: 05.03.2016).

Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge” İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulmuştur⁴⁹³. Ayrıca kurum içi olarak hazırlanan 95 sayılı genelge ile yasal girişi olan Suriyelilere 1 yıl ikametgah imkanı tanınmıştır⁴⁹⁴. Devam eden süreçte ise 6458 sayılı YUKK 11 Nisan 2014 itibariyle tüm hükümleri bakımından yürürlüğe girmiştir. Türkiye'nin yabancılar ve sığınma alanında kanuni bir düzenlemeye sahip olmaması her zaman bir sorun teşkil etmekte iken yaşanan bu kitlesel akın mevzuatın hazırlanmasını sürecini de hızlandırmıştır. Suriyelilere tanınan statü de YUKK'nin 91. maddesinde geçici koruma olarak belirlenmiş ve Türkiye'de bulunan Suriyeliler yasal bir statüye kavuşmuş bulunmaktadır. Geçici koruma, 91. maddede şu şekilde düzenlenmiştir:“ (1) *Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.* (2) *Bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle, ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir*”. YUKK ayrıca;

- Kitlesel akınla Türkiye'ye sığınanların girişleri, kabulleri, Türkiye'den gönüllü olarak ülkelerine geri dönüşleri,
- Kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirler,
- Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla işbirliği ile koordinasyon gibi geçici korumaya ilişkin iş ve işlemler Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceğini hükme bağlamıştır.

Kanun yürürlüğünden önceki dönemde de Suriyelilere barınma, sağlık, eğitim gibi temel haklar sağlanmasına yönelik çalışmalar bulunmaktadır. Bu bağlamda esasen adı

⁴⁹³ İçişleri Bakanlığı 30.03.2012 tarihli ve 62 sayılı “Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge” .

⁴⁹⁴ Göç İdaresi Müdürlüğü uzmanı Erol Kaya ile yapılan söyleşi, 17.04.2014.

konmamış olsa da uluslararası hukukta düzenlenen geçici koruma hükümlerine uygun bir biçimde Türkiye'deki geçici korumanın kapsamı;

- Açık sınır politikası ile ülkeye koşulsuz kabul,
- Geri göndermeme ilkesinin istisnasız uygulanması,
- Temel ihtiyaçların karşılanması olarak belirlemiştir.

Ancak YUKK'de de belirlendiği üzere hak ve sorumluluk yanında uygulamaların detaylarının da belirlenmesi için Yönetmeliğe ihtiyaç bulunmaktadır. YUKK'un 91. maddesi uyarınca çıkarılması öngörülen "Geçici Koruma Yönetmeliği"de Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir⁴⁹⁵. Ayrıca geçici korunanların iş piyasasına erişimlerini düzenleyen "Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine dair Yönetmelik" de hazırlanarak yürürlüğe girmiştir⁴⁹⁶. Konuya ilişkin olarak yürürlüğe giren en yakın tarihli Yönetmelik ise; "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik"tir ve 17 Mart 2016'da yürürlüğe girmiştir⁴⁹⁷.

Bu düzenlemelere ek olarak geçici korumaya ilişkin bazı özel uygulamaları belirlemek üzere genelgeler de çıkarılmıştır. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'nın (AFAD) genelgeleri buna örnek gösterilebilir⁴⁹⁸. Ayrıca özellikli alanlar olan eğitim ve sağlık hizmetlerinin düzenlenmesi için çıkarılmış Genelgeler de bulunmaktadır. Bu genelgeler ilerleyen bölümde konu bağlantısı ile ele alınacaktır.

B. Geçici Koruma Yönetmeliği

6458 sayılı YUKK'un 91. maddesi, geçici korumayı düzenlemekte ve ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanacağını hüküm altına almaktadır. Bu statüye ilişkin tüm iş ve işlemler

⁴⁹⁵ Geçici Koruma Yönetmeliği, 13.10.2014 tarih ve 2014/6883 sayılı Yönetmelik 22.10.2014 tarih ve 29153 sayılı RG yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁴⁹⁶ 11.01.2015 tarihli Yönetmelik 15.01.2016 tarih ve 29594 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁴⁹⁷ "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik" 17 Mart 2016 tarihli ve 29656 sayılı Yönetmelik.

⁴⁹⁸ "Geçici Koruma Altındaki Yabancılara İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi" genelgesi 18.12.2014 tarih ve 2014/4 ve 12.10.2015 tarih ve 2015/8 sayılı genelgeler.

hakkındaki usul ve esaslar ise Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceği belirtilmektedir. Aynı amacı benimseyen⁴⁹⁹Geçici Koruma Yönetmeliği de Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu yönetmelik ile geçici koruma kavramı ilk defa ulusal bir mevzuata dahil edilmiş olmaktadır⁵⁰⁰.

1. Geçici Korumanın Öznesi

Yönetmelik kapsamında geçici koruma sağlanacak kişilerin kimler olduğu sorusuna geçici 1. maddede değinilmiştir. Suriye Arap Cumhuriyetinde meydana gelen olaylar sebebiyle Suriye Arap Cumhuriyetinden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarına, vatansız kişilere ve mültecilere (28.04.2011 tarihinden itibaren uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi) geçici koruma statüsü sağlanacağı hüküm altına almaktadır⁵⁰¹. 28.04.2011 tarihinden önce uluslararası koruma talep edenler ise talep etmeleri halinde geçici koruma statüsüne sahip olacaklardır (Geçici madde 1/ 2). Yine aynı tarihten itibaren daha önce ikamet izni almış ancak süresi uzatılmamış ya da iptal edilmiş olanlar ile vize süresi veya muafiyeti sonunda koruma talep edenler de geçici koruma kapsamına alınacaklardır.

Geçici Koruma Yönetmeliği'nde Nisan 2016 tarihinde yapılan değişiklik ile Geçiş Hükümlerinden geçici 1. maddeye 6. fıkra olarak yeni bir fıkra eklenmiş⁵⁰² ve bu fıkroda 28.04.2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti'nde meydana gelen olaylar sebebiyle Türkiye'ye gelmiş ve 20.03.2016 tarihinden sonra ülkemiz üzerinden düzensiz yollarla Ege adalarına geçmiş olan Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarından, ülkemize geri kabul edilenlere koruma talep etmeleri halinde bu Yönetmelik kapsamında geçici koruma sağlanabileceği de hüküm altına alınmıştır.

⁴⁹⁹ Yönetmeliğe ışık tutan Geçici Koruma Yönergesi ise amacını geçici koruma sağlanacak kişilere ilişkin asgari standartı belirlemek, bu kişileri kabul etmenin getireceği sonuçları kabul etmek ve bunlara katlanmak konusunda üye devletlerarasında sarf edilecek çabada denge sağlanmasına katkıda bulunan önlemler almak olarak belirlemiştir. Hedef ve kapsam değişikliği amaca da yansımıştır.

⁵⁰⁰ Emrullah Okur, "Geçici Hukuki Koruma Kapsamında Bulunan Suriyeliler", **Uluslararası Hukuk ve Türk-Alman Hukukunda Suriyeli Sığınmacıların Hukuki Statüsü Uluslararası Sempozyumu**, 22 Mayıs 2015, Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi, İstanbul.

⁵⁰¹ Esasen Yönetmelik hazırlık çalışmalarında Irak'tan gelen sığınmacıların da kapsama alınması tartışılmıştır ancak bu kabul görmemiştir.

⁵⁰² Ek: 05.04.2016-2016/8722 K.

Yönetmeliğin kapsamını düzenleyen 7. maddede Yönetmeliğin; ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya bu kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılamayanlara sağlanacak geçici korumanın usul ve esaslarını düzenlediği ifade edilmektedir. Başka bir deyişle, Yönetmelik sadece Suriyelilere uygulanmayacaktır. Menşe ülkeleri ne olursa olsun, kitlesel akınla gelen yabancılar, bu Yönetmeliğin kapsamına girmektedirler. Ancak halihazırdaki kitlesel akın Suriye'den gelenler olduğu için düzenlemede özel olarak isimleri belirtilmiştir.

YUKK'de geçici korumayı düzenleyen 91. maddesinde kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımız geçen yabancılara geçici koruma sağlanabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu maddeyi daha da ayrıntılı düzenleyen Yönetmeliğin 7. maddesi de kitlesel akına yol açan durum nedeniyle bireysel olarak gelenlerin de geçici koruma kapsamında olacağı hüküm altına alınmış olmaktadır. Ayrıca Yönetmelik 3(1) maddesinin (j) bendinde de AB'de kabul gören tanımla uyumlu olarak kitlesel akın, *“aynı ülkeden veya coğrafi bölgeden kısa bir süre içerisinde ve yüksek sayılarda gerçekleşen ve söz konusu sayılar nedeniyle bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemlerinin usulen uygulanabilir olmadığı durumları ifade eder”* şeklinde tanımlanmıştır.

Geçici koruma kararının ilanından önce ülkeye giriş yapan kişilere geçici koruma uygulanamamakta; ayrıca geçici koruma statüsü altında bulunan kişiler de başka bir uluslararası koruma statüsünü doğrudan elde edememektedirler (mad. 7/2-3). Geçici koruma kararının alınmasıyla birlikte koruma kapsamında bulunan kişilerin uluslararası koruma başvurularının işleme konmayacağı da hükme bağlanmıştır (mad. 16). Bu düzenleme oldukça eleştirilse de Kosova Krizi sonrası neredeyse tüm Avrupa Birliği ülkeleri tarafından yapılan uygulamayla denk bir uygulamadır. Doktrinde bireysel başvuruya izin verilmemesinin Anayasa'ya aykırı olduğu görüşü de

savunulmaktadır⁵⁰³. Bireysel uluslararası koruma başvurularının işleme konulmamasına Yönetmelik 14/3 maddesinde bir istisna getirilmiş bulunmaktadır. Buna göre, ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış olanların silahlı faaliyetlerine kalıcı olarak son verdiklerinin anlaşılması halinde, bireysel uluslararası koruma için başvurmaları mümkündür. Bu kişilere Avrupa dışından geldikleri için mülteci statüsü verilemeyecek; ancak “şartlı mülteci” ya da “ikincil koruma” statüsü kazanabileceklerdir.

2. Geçici Korumada Usul

Geçici Koruma Kararının alınması usulünü düzenleyen 9. maddeye göre geçici koruma kararı, Bakanlığın talebi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından alınacaktır. Geçici Koruma Kararında Bakanlar Kurulu;

- Geçici Koruma kapsamına alınacaklar,
- Geçici Koruma Kararının başlangıç tarihi ve gerekli görülmesi halinde süresi,
- Geçici Koruma süresinin uzatılması veya sona erme koşulları,
- Geçici Korumanın ülke genelinde veya bir bölgede uygulanıp uygulanmayacağı,
- YUKK’ nun 105. maddesinde düzenlenen Göç Politikaları Kurulu tarafından karar alınabilecek ve takip edilecek hususlar,
- 15. maddeye istinaden alınan geçici koruma kapsamında ülkeye kabul işlemlerinin sınırlandırılması veya durdurulmasıyla ilgili hususlar ve
- Gerekli görülen diğer hususları belirtmelidir.

Bakanlar Kurulu tarafından geçici koruma kararı alınmasından itibaren geçici korumaya ilişkin birel nitelikte kararların ise Göç İdaresi Müdürlüğü tarafından alınması ve yürütülmesi hüküm altına alınmıştır (mad.9/3). Bakanlar Kurulu tarafından kitlesel bir akının varlığı tespit edildikten ve geçici koruma kararı alındıktan sonra geçici koruma sağlamada izlenecek usul de Geçici Koruma Yönetmeliği’nde düzenlenmiştir. Buna göre Türkiye’nin karasularına ve kara sınırlarına acil koruma

⁵⁰³ Abdulhalim Yılmaz, “Türkiye’deki Suriyeli Mültecilerin Karşılaştıkları Hukuki Sorunlar”, **Uluslararası Hukuk ve Türk-Alman Hukukunda Suriyeli Sığınmacıların Hukuki Statüsü Uluslararası Sempozyumu**, 22 Mayıs 2015, Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi, İstanbul.

ihtiyacı bulmak için ülkeye giriş yapılacağı ve çıkış yapacakları sınır kapıları ve sınır geçiş noktaları Bakanlık tarafından belirlenecektir (mad. 17/1).

Toplu olarak Türkiye sınırlarına gelen veya sınırları geçen geçici koruma arayan kişiler öncelikle asker- sivil olmalarına göre bir tasnife tabi tutulacak; asker olmayan silahlı kişiler ve ülkelerinde silahlı kuvvet mensubu olmasına rağmen askeri hizmetini tek taraflı olarak sonlandıran kişiler tespit edildikten sonra bu kimseler kolluk güçleri tarafından sivillerden tutulduğu yerden başka bir yerde silahlarından arındırılacaklardır(mad. 18). Daha sonra tüm sığınmacılar sevk merkezlerine gönderileceklerdir. Göç İdaresi Müdürlüğü bu merkezlerde yabancıların kimlik tespiti ve kayıt işlemleri gerçekleştirilecektir. Kayıt sırasında yabancıların kimlik bilgilerini doğru beyan etme ve varsa kimliğe ilişkin belgeleri ibraz etme yükümlülükleri bulunmaktadır. Göç İdaresi Müdürlüğü yabancılara geçici korumayla ilgili süreci, hak ve yükümlülüklerini anlatmakta bunu sağlamak için yabancıların dilinde hazırlanmış doküman, broşür vs. gibi materyellerden destek almaktadır (mad. 19).

Türkiye'ye acil koruma amacıyla sığınan yabancılar kayıt işlemlerinin tamamlanmasının ardından Sağlık Bakanlığı tarafından belirlenen usulle sağlık taramasından geçirilmekte; acil sağlık hizmetine ihtiyaç duyanlar öncelikli olarak değerlendirmeye alınmaktadır (mad. 20). Yönetmelik ayrıca geçici koruma sağlanacak yabancıların kimlik bilgileri ve biyometrik verilerinin Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından kayıt altına alınmasını da hükme bağlamaktadır. Bu bilgiler kişisel verilerin korunması kapsamında gizli tutulmaktadır (mad. 21). Kayıt işlemleri tamamlanan geçici korunanlara bir geçici koruma kimlik belgesi düzenlenir. Bu belgeyi alan yabancılara aynı zamanda 5490 sayılı Nüfus Kanunu uyarınca Yabancı Kimlik numarası da verilmektedir (mad. 22). Bu belge ile geçici koruma altına alınan kişilere yasal kalış imkanı sağlanmış olmaktadır. Ancak ilk toplu girişlerin başladığı 2011 yılında Suriyeliler misafir olarak algılandıkları kalışlarının kısa olacağı öngörüldüğü için 2011–2012 yılları arasında ülkeye giriş yapan Suriyelilere ilişkin kayıtlar çok düzenli biçimde tutulmamıştır. 2013 yılından itibaren özellikle BMMYK teşviğiyle kayıtlama işlemleri düzenli olarak yapılmaya başlanmıştır.

Kayıt işlemlerinin tamamlanmasından sonra geçici korunanlar AFAD'dan alınan veriler kapsamında doğrudan sevk merkezlerinden yahut illere yerleştirildikten sonra barınma merkezlerine gönderilmektedirler. Kapasitesi sınırlı olan barınma merkezlerinde kimlerin kalacağı hususunun belirlenmesinde kişilerin bireysel ve ailevi durumları, talepleri, özel ihtiyaç sahibi olmaları gibi hususlar dikkate alınmaktadır (mad. 23). Barınma merkezinde kalamayan kişiler bakımından ise; kamu güvenliğine, kamu düzenine ve kamu sağlığına aykırı bir durum olmadığı takdirde Genel Müdürlükçe belirlenen illerde kalmalarına izin verilmektedir (mad. 24).

Bu noktada belirtmek gerekir ki; geçici koruma belgesi geçici korunanlara Türkiye'de kalış imkanı sağlamaktadır ancak bu belge, ikamet izni yahut ikamet izni yerine geçen bir belge değildir. Geçici korunanlara ikamet iznine geçiş hakkı tanımayacağı gibi ikamet izni için gereken süre hesaplamasında da dikkate alınmayacaktır; öte yandan Türk vatandaşlığına başvuru hakkı da tanımamaktadır (mad. 25).

C. Geçici Koruma Statüsünün Sağladığı Haklar

Geçici koruma statüsünün Suriyelilere sağladığı hakları irdelerken dikkate alınabilecek ilk düzenleme, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve bu Sözleşme'nin mültecilere tanıdığı haklardır. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 13, 14, 17, 18, 21 ve 23. maddelerine bakıldığında mültecilere mülkiyet, çalışma, ikamet, eğitim ve sosyal güvenlik gibi pek çok sosyal ve ekonomik hak sağlamakta olduğu görülmektedir. AİHM de *MSS Kararı*⁵⁰⁴nda sığınmacıların insan haysiyetlerinin korunması ve bu kişilere devletin imkanı dahilinde sosyal haklar tanınması gerektiği ifade etmiştir⁵⁰⁵.

İnsan hakları hukuku perspektifi açısından esasen Cenevre Sözleşmesi'nin mültecilere tanıdığı haklar olan sağlık hizmetlerinden faydalanma hakkı, çalışma hakkı, aile birleşmesi hakkı ve eğitim hakkı gibi hakların geçici korunanlara da tanınması gerektiği açıktır. Ancak kitlesel akın hallerinin özellikli durumu, hem kişi sayısının çokluğu hem de akının çok kısa bir zamanda gerçekleşmesi gibi sebeplerle, bu hakların sağlanması oldukça zorlaşmaktadır. Tüm bu olumsuzluklara rağmen

⁵⁰⁴ *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Başvuru No. 30696/09, 21.01.2011.

⁵⁰⁵ Bknz.: s. 29 vd.

sağlanması gereken asgari haklar skalasının belirlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, sığınma hukukunun doğası gereği tanınması gereken ilk hak “güvenli sığınma hakkı”dır. Bu hak mülteciler bakımından sadece ilk etapta tehlikenin bulunduğu bölgeden uzaklaşarak, güvenli bir bölgeye giriş yapma, yani fiziksel güvenliğin sağlanmasını değil; sığındıkları ülkede yasal olarak ikamet eden diğer yabancılara sağlananlarla eşit ölçüde ve her bireyin sahip olması gereken temel ihtiyaçları karşılayacak şekilde imkanlar sunulmasını içeren daha kapsamlı bir hakkı ifade eder. Başka bir deyişle mültecilere yaşama hakkı, işkenceye ve onur kırıcı muameleden korunma ve dolaşım özgürlüğü gibi temel haklar sağlanmaktadır. Bu sayılanlar yanında sosyal ve ekonomik haklar -özellikle sağlık hizmetlerinden yararlanma ve mülteci çocuklar için eğitim hakkı- da mutlaka tanınmalıdır. Bu bilgiler ışığında 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne bakıldığında da, mültecilerin genel anlamda din özgürlüğü (madde 4), medeni haklardan yararlanma özgürlüğü (madde 12), menkul ve gayrimenkul edinme hakkı (madde 13), fikri ve sınai mülkiyet hakkı (madde 14), dernek kurma hakkı (madde 15), mahkemelerde taraf olma hakkı (madde 16), çalışma hakkı (madde 17), tarım, sanayi, sanat ve ticaret sahalarında iş yeri açma ve şirket kurma hakkı (madde 18), ihtisas mesleğini icra etme hakkı (madde 19), vesika (karne) hakkı (madde 20), mesken edinme hakkı (madde 21), eğitim hakkı (madde 22), sosyal yardım hakkı (madde 23), sosyal sigorta ve çalışma mevzuatından yararlanma hakkı (madde 24) şeklinde hakların tanındığı görülmektedir.

Cenevre Sözleşmesi’nin tanıdığı bu haklar skalasına karşılık geçici koruma statüsünün hangi hakları tanınması gerektiğine ilişkin tartışmalar ise AB Geçici Koruma Yönergesi ile çözüme kavuşmuştur. Yönerge’nin yürürlüğe girmesinden önceki süreçte, özel olarak geçici korunanlar bakımından hangi hakların sağlandığı hususunda ise AB uygulamasına bakıldığında, Eski Yugoslavya’da iç savaş sonrası yaşanan süreçte, Avrupa Birliği üye devletlerinin geçici korunanlara tanınacak hakların kapsamını belirlerken Cenevre Sözleşmesi’nden bağımsız bir değerlendirme yapmayı tercih ettikleri görülmektedir. Doktrinde devletlerin geçici korunanlara sağlayacakları

haklar bakımından mültecilere sağlanacak haklara oranla daha geniş bir takdir hakları bulunduğu ilişkin görüşler bulunmaktadır⁵⁰⁶.

Türk hukukunda Suriyelilere tanınacak hakların nasıl belirleneceği noktasında öncelikle genel anlamada yabancılara ilişkin muamelenin nasıl olması gerektiği sorusuna cevap bulunmalıdır. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 2. maddesinde yer alan “insan haklarına saygılı devlet” tanımlaması tüm eylem ve işlemler bakımından devletin yol haritasını oluşturmaktadır. Ayrıca Anayasa'nın “herkes” vurgusuyla başlayan bütün haklara ilişkin hükümleri aynı şekilde sığınmacılara da uygulanabilecektir. Bu noktada yabancı-vatandaş ayrımı söz konusu değildir, vatandaş için de yabancı için de bu hükümler uygulanmalıdır. Öte yandan Anayasa'nın 16. maddesi de “Temel hak ve özgürlükler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir” demek suretiyle devletin uluslararası teamül kuralları ve hukukun genel ilkelerine uygun davranması zorunluluğunu düzenlemektedir⁵⁰⁷.

Türkiye'de bulunan Suriyeli geçici korunanlara ilişkin haklar; AB Geçici Koruma Yönergesi'nde belirtilen haklar ve yukarıda belirtilen ilkeler ışığında, “Geçici Koruma Yönetmeliği” nde düzenlenmiş bulunmaktadır Geçici Koruma Yönetmeliği de 6. maddesinde geri gönderme yasağını (*non-refoulement*) düzenlemekte ve böylece sığınma hukukunun en temel ilkelerinden biri olan bu ilkeye riayet etmektedir.

Yönetmelik'in 6. bölümü “Geçici Korunanlara Sağlanacak Hizmetler” başlığı altında Suriyeli geçici korunanlara Türkiye devletinin sağlayacağı hizmetleri düzenlemektedir. Madde metninde sayılan bu hizmetlerin zorunlu olarak düzenlenmediği, devlete takdir hakkı tanındığı söylenebilir. Madde metninde “haklar” yerine sunulacak “hizmetler”den bahsedilmesi de, bu anlamda hem direktifle uyumlu, hem de maksada daha uygun olmuştur. Nitekim özellikle geçici korunanların sayısının çokluğu dikkate alındığında mutlak haklar sağlamak devlet açısından mümkün olmayabilecektir.

⁵⁰⁶ Matthew J. Gibney, “Between Control and Humanitarianism: Temporary Protection in Contemporary Europe”, *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 14, 2000, ss. 689-707, s. 697.

⁵⁰⁷ Turgut Tarhanlı, *Türk Mülteci Hukuku ve Uygulamadaki Gelişmeler Sempozyum Kitabı*, İstanbul, İstanbul Barosu Yayınları, Şubat 2004, s. 132.

Bölümdeki ilk madde olan 26. maddenin metnine bakıldığında “Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancılara; sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık ve benzeri hizmetler sağlanabilir” ifadeleri göze çarpmaktadır.

1. Geçici Koruma Statüsü- Geri Gönderme Yasağı (*Non-Refoulement*) İlişkisi

Mültecilerin fiziken korunması için en temel ilkelerden birini geri göndermenin ve sınırdışı etmenin yasaklanması oluşturmaktadır. Uluslararası örf ve adet kuralı olarak kabul edilen bu yasaklar mültecilerin sağlık ve güvenliklerinin tehlikede olacağı ülkeye geri gönderilmelerini engellemek üzere getirilmiştir. “Geri gönderme yasağı” (*non-refoulement* ilkesi), 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 33. maddesinde mülteci olan yahut sığınma arayan kişilerin hayatlarının ırk, din, vatandaşlık, belli bir sosyal gruba aidiyet ve siyasi düşünceleri nedeniyle tehlike altında olduğu hallerde, geldikleri ülkeye doğrudan veya dolaylı olarak gönderilememelerini ifade eden bir kavramdır. Gönderilecek yer kişinin uyrukluğunda bulunduğu ülke olabileceği gibi, ikametgahının bulunduğu herhangi bir yer de olabilir⁵⁰⁸.

Geri gönderme yasağının amacı ve kapsamı insan hakları ihlallerinin engellemesidir. Bu bağlamda devletler, bireyleri tehlikeli bir durumda bırakmamak ile yükümlüdürler, başka bir deyişle tehlikenin meydana gelip gelmemesinden bağımsız bir sorumluluk kastedilmektedir. Bu anlamda geri göndermeme bağımsız bir insan hakkı olarak tanımlanmaktadır⁵⁰⁹.

Her şeyden önce belirtmelidir ki, bu ilkenin uygulama alanı sadece mültecileri kapsamamakta, tehlike altında bulunan herkes için geri gönderilmeme ilkesi uygulanmaktadır. Benzer şekilde, mülteci tanımının yapıldığı 1951 Sözleşmesi 1A (2). maddesi de, mülteciyi usulen tanınan kişi olarak ifade ederken, haklı zulüm korkusu olan herkesin bu kapsamda değerlendirileceği kabul edilmektedir. *BMMYK El Kitabı*’nda⁵¹⁰ da ifade edilen bu yorum uyarınca geri gönderilmeme ilkesinin usulen

⁵⁰⁸ Wouters, **a.g.e.**, s. 25.

⁵⁰⁹ **a.e.**

⁵¹⁰ “Handbook on Procedures” UNHCR, (1992), para. 28.

mülteci sayılmayan kişilere de verileceği kabul edilmektedir⁵¹¹. *Geri göndermeme*, kişilerin işkence, kötü muamele, insanlık dışı veya onur kırıcı muamele veya cezaya tabi olma ihtimali göz önüne alınarak bir norm olarak kabul edilmektedir. Her bir olay için bu prensibin uygulama alanı bulup bulmadığı somut olayın özellikleri dikkate alınarak incelenmelidir⁵¹².

Geri gönderme yasağı uluslararası geleneksel/teamül hukukunun temel bir kuralı haline gelmiş olduğu için, sığınılan ülke Cenevre Sözleşmesi'nin tarafı olmasa dahi bu ilkeye uygun hareket etme mecburiyeti olduğu doktrinde ifade edilmektedir⁵¹³. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin “geri göndermeme” ilkesinin yer aldığı 33. maddesinde çekince koyma yetkisinin taraf devletlere tanınmamış olması buna bir karine teşkil etmektedir. Bu nedenle de, sözkonusu ilke devletin egemenliğini sınırlayan, mültecilerin geri gönderilme risklerini önleyen ya da en azından azaltan bir unsur olarak kabul edilmektedir. Ancak, bu noktada belirtmek gerekir ki, bu ilke sığınmacılar bakımından bir hak oluşturmamakta sadece devletlere bir yükümlülük yüklemektedir⁵¹⁴. Üstelik bu temel kuralın istisnası, maddenin 2. fıkrasında ifade edilmiş ve 32. maddenin 1.fıkrasında da taraf devletlerin, ülkelerinde yasal olarak bulunan bir mülteciyi, ulusal güvenlik ve kamu düzeni ile ilgili sebeplerle sınır dışı edebilecekleri belirtilmiştir. Ayrıca, BM Ülkesel Sığınma Bildirisinin 3. maddesinin 2. paragrafında “olağanüstü nedenler olan ulusal güvenlik ya da kitlesel nüfus akışı durumunda olduğu gibi nüfusun korumasını sağlama amacı” geri göndermeme ilkesine istisna olarak belirlenmiştir.

Kitlesel akın halinde geri gönderme ilkesi konusu ise, geçici koruma statüsü ve bu statüde bulunan kişilere devletlerin sağlayacağı haklar tartışılırken gündeme gelmektedir. Bu noktada geçici koruma kavramının, geri göndermeme ilkesine açıklık getirmeyi ve kitleler halinde (*en masse*) ülke sınırlarına ulaşan kişilere belirli haklar

⁵¹¹ Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.e.**, s. 89-92, s. 116 (Aktaran Işıl Özkan, **a.g.e.**, s. 158)

⁵¹² BMMYK, “The Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum”, Executive Committee, Conclusion No: 30 (XXXIV) (1983), para (i). “...as in the case of all requests for the determination of refugee status or the grant of asylum, the applicant should be given a **complete personal interview** by a fully qualified official and, whenever possible, by an official of the authority competent to determine refugee status...” (vurgu eklenmiştir).

⁵¹³ S. Lavenex, **Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe**, Central European University Press, 1999, s. 11.

⁵¹⁴ Lavenex, **a.g.e.**, s. 13.

sağlamayı hedefleyen pragmatik bir çözüm yolu olarak kabul edilmesi ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kural ve standartlarının yerini almaya ya da değiştirmeye yönelik bir girişim olarak düşünülmemesi gerekmektedir⁵¹⁵.

Geri göndermeme ilkesinin kitlesel akın hallerinde nasıl uygulama alanı bulacağı konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Kitlesel akın halinde ciddi sayıda sığınmacının bir ülkeye giriş yapması ve belirsiz bir süre boyunca ülkede bulunması pek çok sorunu da beraberinde getirmektedir. Bu noktada kitle akını halinde geri dönme ve sınırdışı yasağının uygulanıp uygulanmayacağı hususu sadece yasağın özellikleri bağlamında değil, bir ülkenin kabul kapasitesinin üzerinde sığınmacıya maruz kalması halinde kitlesel sınırdışı yasağından istisna yapılıp yapılamayacağı bağlamında da doktrinde tartışılmıştır. Genel kabul gören görüşe göre, ani bir akınının hedef ülke üzerindeki etkisi ne olursa olsun, uluslararası hukuk bakımından da insan hakları hukuku bakımından da kitlesel akın durumu geri göndermeme ilkesinin bir istisnası olarak görülmemektedir. “Geri gönderme” ne ani kitle akını nedeniyle ne de kabul eden devletin kaynakları, ekonomisi yahut siyasi durumu nedeniyle meşru görülemez⁵¹⁶. Ayrıca 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 33. maddesinde de bu maddenin kitle akını halinde uygulanmayacağına dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Sözleşme'nin yapılma amacı ve hedefi dikkate alındığında herhangi bir istisna açıkça belirtilmediği sürece hükümlerin her durum bakımından uygulanması gerektiğine karar verilmesi gerektiği doktrinde ifade edilmektedir⁵¹⁷. Öte yandan, kitlesel sığınma durumlarında da geri göndermeme ilkesinin uygulanacağı pek çok uluslararası belge yanında uluslararası kuruluşların beyanlarında da ifade edilmektedir. Afrika Sözleşmesi, Cartagena Bildirisi, BMMYK İcra Komitesi Sonuç Metinleri, AB Geçici Koruma Yönergesi (mad. 3/2 ve 6/2) ve BMMYK'nin görüşlerine⁵¹⁸ de bir bütün

⁵¹⁵ Goodwin-Gill&McAdam, **a.g.e.**, 2007, s. 341.

⁵¹⁶ **a.e.**, s. 335.

⁵¹⁷ Sir Elihu Lauterpacht, Daniel Bethlehem, “The Scope and Content of the principle of non-refoulement: Opinion”, (Ed. Erika Feller, Türk Volker, Frances Nicholson), **Refugee Protection in International Law**, Cambridge 2003, ss. 87-177, s. 104. Ayrıca Bkz.: Goodwin-Gill ve McAdam, **a.g.e.**, s. 335-336, Coleman, **a.g.e.**, s. 44.

⁵¹⁸ UNHCR, “Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework” UN Doc. EC/GC/01/4 (19 Şubat 2001), p. 6, 13; Executive Conclusion, No: 74 (1994), p (r).

olarak bakıldığında geri göndermeme ilkesinin kitle akınlarında da uygulanacağı hususu doğrulanmaktadır⁵¹⁹.

Öte yandan “geri gönderme yasağı”nın” devletlerarası pazarlıklar sonucu kitlesel sığınma durumlarında da uygulanmasının kabul edilmiş olduğu bazı yazarlarca savunulmaktadır⁵²⁰. Bu iddiayı doğrulamak için yazarlar devletlerin bu konuyu ele alış şekline örnek vermektedirler. Tam Yetkili Temsilciler Konferansında Alman temsilci, madde 33’e ilişkin konuşmasında bu konuya şerh düşerek; sınırlara yönelik kitlesel göç halinde devletlere *non-refoulement* ilkesine uyma yükümlülüğü getirilmemesi gerektiğini ifade etmiştir. Konferans Başkanı da bu şerhin kayıtlara geçirilmesi gerektiğini ifade etmiştir⁵²¹. *Goodwin- Gill ve McAdam* bu yorumun oldukça kısıtlayıcı bir yorum olduğunu ve Avrupa Mülteci Hukuku ile ve 1933 Mültecilerin Uluslararası Statülerine İlişkin Sözleşme ile –en azından bireysel boyutu ile- uyumlu olmadığını ifade etmişlerdir⁵²². 1967 Ülkesel Sığınma Bildirisi’nde ise olağanüstü nedenler olan “ulusal güvenlik ya da kitlesel nüfus akışı durumunda olduğu gibi nüfusun korumasını sağlama amacı” geri göndermeme ilkesine istisna olarak belirlenmiştir.

Öte yandan, kitlesel sığınma durumunda sığınmacıların güvenli bir ortama kabul edilmesi karşılığında, Sözleşme’nin mültecilere sağladığı haklardan fedakarlık yapılmakta olduğu da ifade edilen bir başka görüştür. Pazarlıklar sonucunda “*büyük çapta mülteci ve sığınmacı alma yükümlülüğünü kabul eden devletlerin bunun karşılığında talep ettikleri fiyat, Sözleşme’de sağlanan en acil ve zorlayıcı korumalar dışında kalan bütün güvenceleri fiilen (de facto) askıya almak olmuştur*”⁵²³. Kitle akını halinde geri gönderilmeme ilkesinin uygulanıp uygulanmayacağına ilişkin devlet uygulamalarında bir yeknesaklık bulunmamaktadır. Devletler özellikle kitle akını halinde gelenlerin devlet güvenliği için tehlike oluşturabileceği tezinden hareketle bu ilkeyi uygulamak istememektedirler. Güvenlik gerekçesi esasen 1967 “*BM Ülkesel*

⁵¹⁹ Executive Committee Conclusion No: 22 (1981), Executive Committee Conclusion No: 74 (1994, p(r); Executive Committee Conclusion No: 100 (2004), p(i).

⁵²⁰ Çiçekli, **Mülteciler ve Sığınmacılar**, s. 117.

⁵²¹ UN Doc. A/ CONF.2/SR.16, s. 21.

⁵²² Goodwin-Gill ve McAdam, **a.g.e.**, s. 206.

⁵²³ Durieux& McAdam, **a.g.e.**, s. 13.

Sığınma Bildirisi’nden beri tartışılmaktadır. Özellikle sığınmacılarla sınırı olan ülkeler bakımından bu tartışma daha da yoğun bir biçimde yaşanmaktadır⁵²⁴. Bu tartışmalar 1979 sonrası tekrar yerleştirme (resettlement) garantisi ve ek mali katkılar ile şekillenmiştir. Bu yardımlar neticesinde Ekim 1979’da Tayland, 40.000 Kamboçyalı’yı zorla geri göndermekten vazgeçmiş ve tüm sığınma arayanların ülkeye girişine izin vermiştir. Benzer şekilde 1990’lı yıllarda yaşanan Kuzey Irak krizi sonrası Türkiye’ye gelmek isteyen kitle akını karşısında da Türkiye bu kişileri güvenli bir bölgede tutma kararı almıştır.

Benzer bir tartışma da 1996 yılında yaşanan Afrika’da Ruanda’daki iç karışıklık sonrası yaşanmıştır. Tanzania delegesi 1996 yılında meydana gelen kitlesel akının çevreye zarar verdiğini, Tanzania halkının güvenliğini tehlikeye attığını ve hükümet için politik ve sosyal bir yük getirdiğini belirtmiştir. Ayrıca bu nitelikteki krizlerde tüm yükün sığınma ülkesinde olduğunu ve uluslararası camia destek vermezse artık mültecileri desteklemeye devam etmeyeceklerini deklare etmiştir⁵²⁵. Aynı şekilde Tunus, Pakistan ve Zimbabve delegeleri de uluslararası dayanışma olmaksızın, bu zorunluluğu ekonomilerinin kaldıramayacağını belirtmişlerdir. Nitekim 2000 yılında Pakistan daha önce kabul ettiği 2 milyon Afgan sığınmacıya kapılarını kapatmıştır.

1999’da Kosova’da yaşanan iç savaş da ciddi sayıda kişinin kitleler haline sığınma aramasına neden olmuştur. Çatışmaların bulunduğu bölgeden gelen insan sayısı arttıkça Avrupa Devletleri vize uygulaması uygulamaya başlamışlardır⁵²⁶. 1992 yılının ortalarından itibaren tüm AB ülkeleri Eski Yugoslavya vatandaşlarına vize uygulamaya başlamıştır. Örneğin Danimarka 25 Haziran 1993 tarihinden itibaren vize uygulamaya başlamıştır⁵²⁷.

⁵²⁴ Türkiye, Tayland, Zaire, Tanzania ve Makedonya.

⁵²⁵ Mr. Mwambulukutu (United Republic of Tanzania): UN Doc. A/AC.96/SR. 510, 1996, p. 14

⁵²⁶ Avrupa Parlamentosu, Temporary Protection: the Protection of the Refugees from the Former Yugoslavia by the Member States, draft, 1996.

⁵²⁷ Vize uygulamasının her durumda sığınma sayısını düşürdüğünü söylemek mümkün değildir. Örneğin Haziranda 1786 sığınma başvurusu alan Danimarka’nın aldığı başvuru sayısı vize uygulaması sonrası 37’e düşmüştür. Öte yandan aynı vize şartlarını uygulayan Hollanda’nın ise Haziran–Aralık arasındaki başvuru sayısı 242’den 1000’e yükselmiştir. Aktaran, Morten Kjaerum, **a.g.e.**, s. 448. Bu yaklaşım yaşanan Suriye krizi sonrası Lübnan tarafından da uygulanmıştır. Lübnan, ülkesine kabul ettiği Suriyelilerin sayısının bir milyonu aşmasını gerekçe göstererek Suriyelilere vize uygulayacağını açıklamıştır. Sabah Gazetesi, 4 Ocak 2015.

Öte yandan Makedonya, Eski Yugoslavya'dan gelen bu kişilere sınırlarını güvenlik nedeniyle kapatmıştır. Buna karşılık BMMYK, yaşanan insanlık krizi karşısında uluslararası insani tahliye (evacuation) operasyonu yürütmüş; bu operasyon kapsamında binlerce kişiyi kaçırmış ve 29 ülkede 92.000 sığınmacıyı 1999 yılında geçici olarak koruma altına almıştır⁵²⁸.

Non-refoulement ilkesi bağlamında tartışılan bir başka husus da ülkelerin açık denizde *push back* yaparak sığınma arayanların ülkelerinin karasularına ulaşmadan açık denizde engellenmesi hususudur.

Non-refoulement ilkesinin açık denizde de geçerli bir ilke olup olmadığı sorusuna cevap verebilmek için ilgili kişilerin göçmen mi yoksa sığınma arayan kişiler mi olduğuna bakılmalıdır. Müdahalenin gerçekleştirildiği bölge iç sular ve karasuları dahilinde ise; bu alanların devletin yetkisi içerisinde bulunan bu alanlar bakımından gemide bulunan yabancıların mültecilik statülerinin araştırılması ve statüleri belirleninceye kadar da bu sığınmacıların korunması gerekmektedir⁵²⁹. Kişiler sığınma arayan ise bu halde *non-refoulement* ilkesinin ihlali söz konusu olacaktır. Konuya ilişkin olarak verilmiş olan *Hirsi v. İtalya* kararında⁵³⁰ AİHM, başvuruçuların açık denizde İtalyan gemileri tarafından *push back* denen şekliyle Tripoli'ye götürülmeleri ve bu süreçte herhangi bir kimlik belirleme işlemi yapılmaksızın Tripoli limanında bekletilerek daha sonra Libya yetkililerine teslim edilmelerini ele almıştır. Kararda mahkeme sığınma arayanların söz konusu gemiler tarafından kişilerin işkence ve kötü muamele göreceklere yere gönderilmeleri nedeniyle madde 3 ihlali olduğuna hükmetmiştir. Ayrıca kollektif sınır dışının da yasak olduğunu, bireysel statü belirleme yapılarak kişilerin sınırdışı edilmesi gerektiğini hükme bağlamıştır.

Devletlerin *non-refoulement* ilkesine ilişkin görüşleri ve hatta belli oranda uygulamaları özellikle kitlesel akının maruz kalan devlet bakımından güvenliğe tehdit oluşturduğu hallerde belirsiz bir tablo oluşturmaktadır. Hatta kitlesel akın hallerinde devletlerin *non-refoulement* ilkesini uygulamayabileceklerine ilişkin yeni bir örf ve

⁵²⁸ Goodwin-Gill ve McAdam, **a.g.e.**, s. 336-37.

⁵²⁹ Elif Uzun, "Geri Gönderme (Non-Refoulement) İlkesinin Uluslararası Hukuktaki Konumu Üzerine Bir Değerlendirme", **Uluslararası Hukuk ve Politika**, C. 8, S. 30, 2012, ss.25-58, s. 32.

⁵³⁰ *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, ECtHR, Başvuru No: 27765/09, 22.02.2012.

adet kuralı oluştuğuna dair doktrinde görüşler de ileri sürülmektedir⁵³¹. Ancak Geçici Koruma Yönergesi gibi metinler bu iddiayı çürütmektedir. Öte yandan Yönerge, Topluluk Hukuku ile örf ve adet hukukunu birleştirmek sureti ile kitlesel akınlarda da "iade etmeme" yükümlülüğünün uygulanması gerektiğini de açıklığa kavuşturmuştur. *Lautherpacht & Bethlehem* bu konuda 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 33/1. maddenin kitlesel akın hallerinde uygulanmayacağı şeklinde bir ibareye yer vermelerinden hareket ederek; insancıl sebepler ve göçe sebebiyet veren nedenlere bakıldığında bu kişileri iade etmenin mümkün olmadığını ifade etmektedirler⁵³².

Türk sığınma hukuku bakımından geri göndermenin nasıl düzenlendiğine bakılacak olursa; YUKK madde 4'de düzenlenen şekliyle "geri gönderme yasağı" başlığı altında "Bu Kanun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez" şeklinde düzenlemeye yer verildiği görülmektedir. Bu düzenlemede mülteci, şartlı mülteci, geçici korunan gibi bir ayırım yapılmamış, kanun kapsamına giren herkesin bu yasak kapsamında sayılacağı hükme bağlanmıştır. Yine Geçici Koruma Yönetmeliği'nde de 6. maddede geri gönderme yasağı aynı ifadelerle düzenlenmiştir. Yönetmeliğin kapsamını kitlesel olarak ülkeye sığınanların oluşturduğu göz önüne alındığında Türk hukuku bakımından kitlesel akın halinde geri gönderme yasağının uygulanıp uygulanmayacağı sorusuna da cevap verildiği görülmüştür.

Devletlerin geri göndermeme yükümlülükleri, uygulamada ortaya çıkan sorunlara acil çözümler bulma görevinden ayrı düşünülmemelidir. Mültecilere ilişkin olarak koruma kapsamında ele alınan kalıcı çözümlerin ne 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde ne de başka bir uluslararası metinde sonuca kavuşturulmadığı göz önüne alındığında⁵³³ geri göndermeme ilkesinin, geçici koruma kavramı ile mültecilerin ülkeye kabulü ve bunlara yönelik kalıcı bir çözüm yolu sunulması arasında bir bağlantı oluşturmakta

⁵³¹ Nils Coleman, "Non-Refoulement Revised: Renewed Review of the Status of Non-Refoulement as Customary International Law", 5 *European Journal of Migration Law*, 2003, 23-65.

⁵³² *Lauterpacht ve Bethlehem, a.g.e.*, s. 107.

⁵³³ *Durieux ve McAdam, a.g.e.*, s. 13-14.

olduğu söylenebilecektir⁵³⁴. Başka bir deyişle geçici koruma çoğunlukla kalıcı bir çözüm ile *non-refoulement* ilkesi arasındaki bağlantıyı oluşturmaktadır⁵³⁵. Böylelikle mültecilerin korunmasına yönelik kalıcı çözümler araştırılırken, bunların asgari haklardan ve muamele standartlarından yararlanması sağlanmaktadır. Bu noktada doktrinde bir uluslararası hukuk meselesi olarak, geri göndermenin ne kitle akını sebebiyle ne de devletin kaynakları veya politik durumu nedeniyle haklı görülebileceği ifade edilmektedir⁵³⁶.

Bu noktada *non-refoulement* ile sığınma sağlamaya ilişkin devletlerin takdir hakkı arasında özellikle 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamına girmeyen kimseler ya da kitlesel akın halinde olduğu gibi bireysel belirleme işlemlerinin yapılamayacağı durumlar bakımından bir esneklik tanınması gerekliliği de ortadadır. Bu noktada geçicilik askıda olan bir kalıcı çözümü ifade etmektedir. Bu çözüm yeniden yerleştirme veya geri gönderme olabilir ancak koruma ile bağlantılı değildir. Bu çerçeveden bakıldığında sağlanan statü ve buna bağlı olarak sağlanacak sığınma sisteminden farklı nitelikteki haklar geçici olduğu görülmektedir⁵³⁷.

2. Sağlık Hizmetlerinden Faydalanma

1951 Cenevre Sözleşmesi mültecilere sosyal yardım ve geçim konusunda devletlerin kendi vatandaşlarına uyguladıkları muamelenin aynısının uygulanmasını öngörmektedir (mad. 23). 29 Nisan 2004 tarihli Konsey Yönergesi⁵³⁸ ise; üye ülkelerin mülteci veya ikincil koruma statüsünden yararlananlara sağlık hizmetlerinden yararlanma imkanı sağlaması gerektiğini belirtirken, sağlık hizmetlerinin temel gereksinimler (core benefits) ile sınırlandırılabilirliğini hükme bağlamıştır (mad. 7/1).

Uluslararası literatürde bir insan hakkı olarak düzenlenmiş olan sağlık hakkı, Türkiye Anayasası madde 56'da sağlık hizmetleri olarak yer almakta ve madde 16

⁵³⁴ Goodwin-Gill & McAdam, **a.g.e.**, s. 343.

⁵³⁵ Morten Kjaerum, "Temporary Protection in Europa in the 1990s", **International Journal of Refugee Law**, Vol. 6, No. 3, 1994, ss. 444-456, s. 445.

⁵³⁶ Kjaerum, **a.g.e.**, s. 335.

⁵³⁷ 1981 tarihli BMMYK İcra Komitesi'nin 22 (XXXII) sayılı Sonuç Kararı geçici mülteci olarak kabul edilen kişilere sağlanacak standartlara ilişkin temeli sağlamaktadır.

⁵³⁸ Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, 06.08.2004 L 261/19.

düzenlemesi uyarınca da ihtiyaçlara göre yahut vatandaşlık temeline bağlı olarak sınırlandırılabilir olan bir haktır. Geçici Koruma Yönetmeliği, AB Geçici Koruma Yönergesi (madde 13) gibi geçici korunanlara sağlanacak hizmetlerin başında en temel hizmetlerden biri olan sağlık hizmetlerini hüküm altına almıştır. Yönetmelik'in 27. maddesi detaylı bir biçimde sağlık hizmetlerini düzenlemektedir. Bu maddeye göre, sağlık hizmetleri hem geçici barınma merkezlerinin içinde hem de dışında Sağlık Bakanlığının kontrolünde sağlanacaktır. Ayrıca (b) bendine göre temel ve acil sağlık hizmetleri ile bu kapsamdaki tedavi ve ilaçlardan hasta katılım payı alınamayacağı hükme bağlanmıştır. Bu kapsam dışında kalan sağlık hizmetlerinden ise, aynı maddenin (c) bendine göre Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından genel sağlık sigortalıları için belirlenen bedelden daha fazla bedel alınamayacaktır ve bu bedel (d) bendi uyarınca da AFAD tarafından karşılanacaktır. Öte yandan (e) bendiyle, geçici korunanların acil ve zorunlu haller dışında özel sağlık kuruluşlarına doğrudan başvuramayacakları belirtilmiştir.

Geçici Koruma Yönetmeliği'nin "Hizmetler" başlıklı 26. maddesi Suriyelilere sunulacak hizmetlerin koordinasyonu konusunda Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı'na (AFAD) yetki vermiştir. Yine Yönetmeliğin 27. maddesi sağlık hizmeti giderlerinin AFAD tarafından karşılanacağını belirtmektedir. Başbakanlık AFAD Yönetimi Başkanlığı tarafından 12.10.2015 tarihinde çıkarılan "Geçici Koruma Altındaki Yabancılara İlişkin Sağlık Hizmetlerinin Yürütülmesi" başlıklı Genelge'de⁵³⁹ sağlık hizmetlerinin yürütülmesi usulüne ilişkin detaylar düzenlenmiştir. Buna göre kitlesel sığınmacıların bulaşıcı hastalık riskine karşı korunmaları amacıyla gerekli önlemlerin alınması, toplu kullanım alanlarının ve sağlık hizmetlerinin verildiği birimlerin sağlığa uygunluğunun denetlenmesi, geçici barınma merkezlerinin bulunduğu çevre koşullarının sağlık açısından elverişli hale getirilmesi gibi hususlar Sağlık Bakanlığı'nın kontrolü ve sorumluluğunda yürütülecektir (Genelge, mad. 1). Bu noktada geçici korunanların kayıt altına alınmalarının sağlanması amacıyla teşvik edici bir hüküm getirilmiş ve Geçici Koruma Yönetmeliği

⁵³⁹ AFAD, 12.10.2015 tarihli ve 34202324/ 010.06.02- 21628 sayılı 2015/8 "Geçici Koruma Altındaki Yabancılara İlişkin Sağlık Hizmetlerinin Yürütülmesi" başlıklı genelge. <https://www.afad.gov.tr/UserFiles/File/Mevzuat/Genelgeler/2015-8%20Genelgemiz.pdf>

mad. 21 uyarınca kayıt işlemlerini tamamlamayan geçici korunanların bulaşıcı ve salgın hastalıklardan korunma ve acil sağlık hizmetleri dışındaki hizmetlerden faydalanamayacakları belirtilmiştir. Ayrıca geçici korunanların hareketliliğini kontrol etmek için bir hüküm daha getirilmiş ve geçici korunanların mad. 24’ te düzenlendiği şekliyle kalmalarına izin verilen illerde sağlık hizmetleri alabilecekleri hükme bağlanmıştır (Genelge, mad. 2). Sayılan bu hizmetleri koordineli biçimde yürütebilmek amacıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kayıt sistemi ile Merkezi Nüfus İdaresi Sistemi (MERNİS) ve Eczane Provizyon Sisteminin (MEDUSA) eşgüdümü hale getirilmesi de genelgede belirtilmiştir (Genelge, mad. 3). Ayrıca YUKK 135. maddesinin 5 fıkrası ve Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda⁵⁴⁰ değişiklik yaparak “Uluslararası Koruma Başvuru/Statü Sahibi ve Vatansız Kişi” leri sigortadan yararlananlar kapsamına dahil etmiştir. Sağlanacak sağlık hizmetinin suiistimal edilmesini önlemek amacıyla da bir dizi önlemler ele alınmıştır. Buna göre; Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından genel sağlık sigortalıları için karşılanan sağlık hizmetleri dışında sağlık hizmeti sunulmaması da hükme bağlanmıştır. Geçici koruma altındakilere sunulan sağlık hizmeti bedeli de Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından genel sağlık sigortalıları için belirlenmiş olan güncel sağlık uygulama tebliğindeki bedelleri geçemeyecektir. Ayrıca geçici korunanlar aşılar dışında bedelsiz sunulan hizmetlerden de yararlanamayacaklardır (Genelge, mad. 4-5). Geçici barınma merkezlerinde de geçici sağlık hizmet birimleri kurulması kararlaştırılmış ve bu merkezlerin usul ve esaslarının da Sağlık Bakanlığı tarafından belirleneceği hükme bağlanmıştır (Genelge, mad. 6). Ayrıca geçici korunanlara sağlanacak tüm bu sağlık hizmetleri AFAD tarafından Sağlık Bakanlığı’na aktarılacak afet ve acil durum faaliyetleri ödeneğinden karşılanacaktır (Genelge, mad. 7). Genelge’nin 13. maddesi doktrinde oldukça tartışılan bir hüküm içermektedir. Buna göre, Türkiye’ye giriş yapmadan önce oluşmuş organ ve uzuv kayıplarına ilişkin tedavi giderleri karşılanmamaktadır. Yalnız Türkiye’ye yaralı olarak organ ve uzuv kaybı ile gelmiş kişilerden asgari düzeyde basit ve mekanik protez vs gibi giderlerin karşılanabileceği belirtilmiştir. Elektronik

⁵⁴⁰ 31.05.2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu.

yazılımlı, yüksek maliyetli cihazlarla yapılan tedaviler ise yine kapsam dışında tutulmuştur.

Son olarak 15. maddede hizmetlerin etkili biçimde yürütülebilmesi ve maliyetlerin doğru tespit edilerek geleceğe ilişkin olarak mali kaynakların verimli şekilde yönetilebilmesi amacıyla sınırdan giriş yapan yaralı sayısı, hastaneye sevk edilen kişilerin sayısı, geçici barınma merkezlerinin içinde ve dışında faaliyet gösteren polikliniklerin sayısı, hastanede yatan kişi sayısı, doğum sayısı, personele ilişkin bilgiler gibi verilerin rutin biçimde AFAD ile paylaşılması öngörülmüştür.

3. Eğitim Hizmetleri

Eğitim ve öğretim özgürlüğü pek çok uluslararası belgede güvence altına alınmış bir haktır. 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre üye devletler özellikle eğitim çağındaki mülteci çocuklara temel eğitim konusunda kendi vatandaşlarına uyguladıkları muamelenin aynısını uygulayacaklardır (mad. 22). 29 Nisan 2004 tarihli Konsey Yönergesi de üye devletlerin kendi vatandaşlarına olduğu gibi mülteci küçüklere de eğitime tam katılma imkanı sağlamalarını öngörmektedir (mad. 10/b).

Türkiye Anayasası madde 27 uyarınca da “Herkes, bilim ve sanatı serbestçe öğrenme ve öğretme, açıklama, yayma ve bu alanlarda her türlü araştırma hakkına sahiptir” denilmek suretiyle bu hak tanınmıştır. Ayrıca 42. maddede de kimsenin eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılmayacağı hükme bağlanmıştır. “İlköğretim, kız ve erkek bütün vatandaşlar için zorunludur” denilmek suretiyle ilköğretim vatandaşlar için zorunlu hale getirilmiş iken; yabancılar bakımından bu nitelikte bir düzenleme öngörülmemiştir. Yabancıların eğitim hakkına ilişkin yasal temeli “Türkiye’de Öğrenim Gören Yabancı Uyruklu Öğrencilere İlişkin Kanun” oluşturmaktadır⁵⁴¹.

Suriyeli geçici korunanlara tanınacak eğitim imkanları bakımından ise; Geçici Koruma Yönetmeliği, AB Geçici Koruma Yönergesi 14. maddesinde düzenlenen eğitim hizmetlerini de, 28. maddede detaylı olarak hüküm altına almıştır. Bu maddeye göre Yönetmelik kapsamındaki yabancıların eğitim faaliyetleri hem barınma

⁵⁴¹ 14.10.1983 tarih ve 2922 sayılı kanun, R.G. 19.10.1983- 18196.

merkezlerinde hem de merkez dışında Milli Eğitim Bakanlığı tarafından yürütülecektir. Bu kapsamda (a) bendinde 54-66 ay arası öncelikli olmak üzere çocuklara okul öncesi eğitim hizmeti verilebileceği, (b) bendinde ilköğretim ve orta öğretim yaşındaki çocuklara eğitim faaliyeti verileceği, (c) bendinde her yaş grubuna yönelik olarak dil eğitimi, meslek edindirme, beceri ve hobi kurslarının isteğe bağlı olarak düzenlenebileceği hükme bağlanmaktadır.

Geçici Koruma kimlik belgesi düzenlenmiş olan Suriyelilerin Eylül 2014'te yayımlanan yabancıların eğitime erişimine ilişkin Milli Eğitim Bakanlığı 2014/21 sayılı genelgesi uyarınca her ildeki il milli eğitim müdürlüğü tarafından denetlenen okullar ve geçici eğitim merkezleri tarafından sağlanan ilk ve orta öğretim hizmetlerinden yararlanabilmektedirler. Bu hizmetlerden nasıl yararlanacaklarına ilişkin usuller her ilde İl Milli Eğitim Müdürlüğü altında kurulan İl Eğitim Komisyonu tarafından belirlenmektedir. Geçici korunanlar tarafından yapılan başvurular üzerine İl Eğitim Komisyonları çocuğun menşe ülkedeki eğitim seviyesini gösteren bir belgeye dayalı olarak; eğer böyle bir belge yoksa mülakat veya kısa bir yazılı değerlendirme sonucunda çocukların seviyesini, sınıfını ve eğitim alacağı okulu belirleyecektir.

Geçici eğitim merkezleri olarak adlandırılan merkezler, Suriyeli mültecilerin eğitim faaliyetlerine devam edebilmeleri amacıyla oluşturulmuş okullardır. Kamplarda ve bazı illerde faaliyet gösteren bu kurumlarda öğrencilerin tamamen eğitim hayatından uzaklaşmamaları amacıyla Arapça olarak ve uyarlanmış Suriye müfredatı kullanılarak eğitim verilmektedir. Ayrıca eğitim sonunda öğrencilerin katılımlarını ve seviyelerini gösteren belgeler de verilmektedir.

Ön lisans ve üzeri eğitimler ile ilgili usul ve esasların ise Yönetmelik'in 28. maddesinin 2. paragrafına göre Yükseköğretim Kurulu (YÖK) Başkanlığı tarafından belirleneceği belirtilmiştir. Kural olarak akademik gereklilikleri ve dil şartını karşılayan Suriyeli gençler Türkiye'deki üniversitelere başvurabilmektedirler. Türkiye'de yükseköğrenime devam etmek isteyen geçici korunanların üniversiteler bünyesinde yapılan Yabancı Öğrenci Sınavı'nı (YÖS) geçmesi gerekmektedir.

Türkiye’de bulunan Suriyelilerin yarısından fazlası 18 yaş altındaki çocuk ve gençlerdir. Suriyeli çocukların okullaşması konusunda, hem başlangıçta kalıcılığın bu kadar uzayacağı öngörülemediğinden hem de eğitim dili olan Türkçenin çocuklar tarafından bilinmemesinden kaynaklanan bir sorun yaşanmaktadır.

Milli Eğitim Bakanlığı tarafından 30.07.2015 tarihli brifinge⁵⁴² ait bilgi notundan elde edilen bilgilere göre, Bakanlık geçici koruma altında bulunan Suriye vatandaşlarına yönelik eğitim fırsatların artırılması amacıyla temel eğitimin yanı sıra yaygın eğitim faaliyetleri de düzenlenmektedir. Bu kapsamda ilk olarak İl Millî Eğitim Müdürlüklerince 2011 yılında sınır illerde misafir konumunda olan Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarının eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere gerekli çalışmalar bölgesel olarak başlatılmıştır. Bu çalışmalar yetişkinlere yönelik olarak Halk Eğitimi marifetiyle çadırlarda, konteynerlerde ve okullarda sürdürülmektedir. Bu kapsamda Hatay ilinde oluşturulan geçici barınma merkezlerinin tamamında İl Millî Eğitim Müdürlüğü halk eğitimi merkezleri aracılığı ile başta Türkçe dil kursları olmak üzere bir çok alanda kurslar açılmış ve her yaş grubundan Suriyelinin bu kurslara katılımı sağlanmıştır (Bilgi notunda *Suriyeli misafir* ifadesi yer almaktadır).

Hatay ilindeki eğitim öncelikle Türkçe müfredat üzerinden, çocuklara Türkçe öğretecek Arapça bilen öğretmenler görevlendirilerek başlatılmış ve buna ek olarak boş zamanlarında Suriyeli öğretmenlerin kendi müfredatlarında, öğrencilerin eğitimlerini kaldıkları yerden devam etmelerine izin verilmiş; bu sistem 2011- 2012 öğretim yılında bu şekilde Bakanlık yetkililerinin zaman zaman sahada yerinde incelemeleri ile devam etmiştir. Ancak Bakanlık Bilgi Notunda belirtildiği üzere; 2012 yılının son döneminde ülkemize yönelik akının artarak devam etmesi ve daha yüksek kapasiteli geçici barınma merkezlerinin oluşturulmasının ardından Bakanlık eğitim öğretim faaliyetlerini koordine edecek personel görevlendirmelerini yapmış, eğitim öğretim dairelerinden sorumlu Müsteşar Yardımcısı görevlendirilmiş ve AFAD ile koordineli olarak eğitim ortamları oluşturulmuştur.

2012 Kasım ayında, Adıyaman, Hatay, Gaziantep, Kahramanmaraş ve Şanlıurfa illerinde yürütülen faaliyet ile ilgili yerinde incelemeler yapan eğitim müsteşarlığı

⁵⁴² MEB Eğitim Dairesi Müdürlüğünden yetkili ile gerçekleştirilen kişisel görüşme ile elde edilmiştir.

heyeti süreç yönetiminde kademeli olarak politika değişikliği kararı almış ve öncelikle Türkçe öğretilmesi ve Türkçe müfredat uygulanması yerine, ülkelerinde yarım bırakmak zorunda kaldıkları eğitimlerine kaldıkları yerden devam etmelerini, bu sayede kısa bir süre içerisinde geri dönülebilmesi durumunda sene kaybı yaşanmasının önüne geçilmesinin hedeflendiği ve bu kapsamda Suriyeli öğretmenlerin yürütülen eğitim öğretim faaliyetlerine gönüllü olarak destek olabilmelerinin sağlandığı ifade edilmektedir.

2012-2013 yılları arasında şehir merkezlerine yönelik yaşanan yoğun akın sonucu İstanbul başta olmak üzere büyük şehirlerdeki Suriyeli sayısının artması sağlanan hizmetlerde sıkıntılara neden olmuş ve Belediyeler ile sivil toplum kuruluşları desteği ile şehir merkezlerinde Suriyelilere yönelik eğitim hizmetleri sunulan merkezler oluşturulmaya başlanmıştır. Bu bağlamda Bakanlık, Eylül 2013'te konu ile ilgili yürütülen çalışmalarda yol gösterici ve uygulamalarda birlikteliği sağlayıcı bir düzenleyici yazıyı 81 il valiliğine göndermiştir. Suriyelilere yönelik yürütülen faaliyetlerde Bakanlık işbirliği içinde olduğu Başbakanlık AFAD, UNICEF ve BMMYK'nin katılımı ile bir çalışma grubu oluşturmuş ve rutin istişare ve değerlendirmeler ilgili birimlerle paylaşılmıştır. Böylece 2013-2014 öğretim yılında geçici barınma merkezlerinde yürütülen faaliyetlerin büyük oranda düzenli hale geldiği Bakanlıkça ifade edilmektedir. Bu süreçte yayınlanan Geçici Koruma Yönetmeliği ile Suriye vatandaşlarının statüsü belli olmuş ve buna bağlı olarak uygulamaların yasal bir zemine oturtulması amacıyla 2014 Eylül ayında "Yabancılara Yönelik Eğitim Öğretim Hizmetleri" konulu 2014/21 sayılı Genelge yayımlanmıştır.

Bu bağlamda Milli Eğitim Bakanlığı Temel Eğitim Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan "Yabancılara Yönelik Eğitim-Öğretim Hizmetleri" genelgesinde detaylar düzenlenmiştir⁵⁴³. Bu Genelge'nin 2. maddesine göre Bakanlık Müsteşarı kontrolünde ilgili birimlerden görevlendirilecek personel ile bir Bakanlık Komisyonu kurulacaktır. Aynı maddenin (b) bendine göre; bu Komisyonun görevleri, "*Ülkemize kitlesel olarakakın eden yabancıların eğitim-öğretim ihtiyaçları ile ilgili durumu gösterir raporlar hazırlamak, söz konusu durum ile ilgili çalışmalar yürüten ilgili diğer kamu*

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

kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ve/veya uluslararası kuruluşlar ile koordinasyonu sağlamak” olarak belirlenmiştir. Ayrıca 2. maddede İl Milli Eğitim Müdürlükleri bünyesinde yabancılara yönelik eğitim-öğretim faaliyetleri için bir komisyon kurulacağı belirtilmiş; kitlesel olarak o ile akın eden yabancılardan, eğitim-öğretim konusunda deneyimli olanlar arasından komisyon tarafından belirlenecek temsilcilerin, gerek görüldüğünde komisyona davet edilebileceği ifade edilmiştir. Aynı maddenin (ç) bendinde, geçici barınma merkezlerinde geçici eğitim merkezleri oluşturulması; (e) bendinde, eğitim-öğretim faaliyetine gönüllü olarak destek olmak isteyen yabancılardan, söz konusu merkezlerde eğitim koordinatörü denetiminde çalışmalara destek olmalarının sağlanması düzenlenmiştir. Bakanlık yetkililerinin beyanlarına göre; Suriyelilerin geçici koruma altına alınması ve Bakanlığın konu ile ilgili mevzuat güncellemesi yaparak kayıt kabullerinin önündeki engelleri kaldırması sayesinde 2014-2015 öğretim yılında okullaşma oranlarında çok büyük bir artış sağlanmıştır. Geçici barınma merkezleri dışında da sadece Suriyelilere yönelik faaliyet gösterecek eğitim ortamları “geçici eğitim merkezleri” olarak tanımlanarak açılmaya başlandığı, 2015 Haziran ayı itibarıyla geçici barınma merkezlerinde ve şehir merkezlerinde yaklaşık 270 geçici barınma merkezi oluşturulduğu ve bu merkezlere yaklaşık 190.000 Suriyeli öğrencinin devam etmesinin sağlandığı ve ayrıca 2015 yılı Haziran ayı itibarıyla yaklaşık 40.000 Suriyeli öğrenci Bakanlığa bağlı her tür ve derecedeki eğitim kurumunda eğitimlerine devam edebildikleri ifade edilmektedir.

Ayrıca BMMYK Türkiye Ofisi ile MEB arasında IPA kapsamında doğrudan sözleşme yöntemi ile yaklaşık 10 milyon Avro bütçeli bir geliştirildiği ve projenin ana hedefinin Türk eğitim sistemine uyumu desteklemek ve yetişkinlere yönelik kursların artırılması olduğu da bilgi notunda belirtilmiştir.

Geçici Eğitim Merkezi verilerine göre kamplardaki geçici eğitim merkezlerinde eğitim merkezlerinde eğitim gören 39.259 kız ve 39.448 erkek olmak üzere toplam 78707 öğrenci ve 142 kız, 152 erkek olmak üzere toplam 294 engelli öğrenci de kamplarda eğitim görmektedir. Kamp dışında ise; 72.944 kız, 71.193 erkek öğrenci olmak üzere toplamda 145.137 öğrenci ve 148 kız 137 erkek olmak üzere 285 engelli öğrenci de eğitim görmektedir. Böylece toplam sayı 113.203 ü kız 110.798 erkek

olmak üzere 223.530 ve 290 kız, 289 erkek olmak üzere toplam 579 engelli öğrenci de eğitime devam etmektedir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki Suriyeliler tarafından işletilen ve eğitim dili Arapça olan okullara devam eden Suriyeli çocuklar olduğu gibi⁵⁴⁴, kamplarda yaşayan çocukların % 38'i ve kamp dışı yaşayanların yaklaşık %33'ü Belediyeler, STK'lar ve Suriye vatandaşları tarafından işletilen okullara devam etmektedirler⁵⁴⁵.

Sadece geçici korumanın devam ettiği süre zarfında değil, geçici korumanın sona ermesinden itibaren de en önemli olacak husus kuşkusuz eğitimidir. Geçici koruma sonrası Suriyelilerin Türkiye'ye entegrasyonu söz konusu olduğunda Türkçe'yi öğrenmiş ve eğitim sistemine dahil edilmiş olmaları pek çok sorunu baştan önleyecektir. Bunun yanında Suriye'deki iç savaşın ortadan kalkması ve geçici korunanların ülkelerine geri dönmeleri ihtimalinde de eğitilmiş kişiler olarak ülkelerinin yeniden gelişimine katkıda bulunmaları çok büyük önem arz etmektedir. Ancak bunu gerçekleştirmek maalesef çok da kolay değildir. Herşeyden önce dil farklılığı eğitimin yaygınlaştırılması önünde çok ciddi bir engel teşkil etmektedir.

Milli Eğitim Bakanlığı tarafından hazırlanan "Planlar, Faaliyetler ve Maliyetler" konulu dökümanda belirtildiğine göre MEB'in İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile yapmış olduğu görüşmeler ve kayıt altında olan Suriyelilerin okul çağındaki olanları (4-17 yaş arası) ile ilgili yapmış olduğu analizler sonucunda Türkiye'deki yaklaşık 600.000 Suriyelinin örgün eğitim çağındaki olduğu, bu çocuklardan yaklaşık 150.000 kadarının ise uzun bir süre eğitimden uzak kaldığı ve okullaştırılması en zor hassas grup içinde yer aldığı ön görülmektedir. Söz konusu grup için alternatif eğitim modelleri geliştirmek, yaygın eğitim ve mesleki eğitim faaliyetlerine kazandırmanın ayrıca planlanacak çalışmalar içinde yer alacağı

⁵⁴⁴ Amnesty International, "Hayatta Kalma Mücadelesi,- Türkiye'deki Suriye'den Gelen Mülteciler", <https://www.amnesty.org/download/Documents/208000/eur440172014tr.pdf>, 2014 (Erişim tarihi: 22.12.2016), s. 32-33, Bu okulların ücretli olması nedeniyle her ailenin göndermesinin mümkün olmadığı; öte yandan da teknik olarak MEB tarafından onaylanmayan bu okulların fiilen eğitime devam etmelerine rağmen kapatılma tehlikelerinin bulunduğu raporda ifade edilmektedir.

⁵⁴⁵ AFAD, "Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacılar 2013 Saha Araştırması Sonuçları", https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/60-2013123015491-syrian-refugees-in-turkey-2013_baski_30.12.2013_tr.pdf (Erişim tarihi: 22.01.2015).

belirtilmektedir. Suriyeli çocukların örgün eğitime kazandırılması ve yaklaşık 450.000 Suriyeli öğrenci sayısına ulaşılabilmesi amacıyla yürütülmesi gereken faaliyetler aşağıda sıralanmaktadır:

- Bakanlık merkez ve taşra teşkilatının kapasitesinin artırılması, okul müdürleri ve öğretmenlere yönelik destek çalışmalarının yürütülmesi,
- Suriyeli ailelerin eğitime erişim fırsatlarından haberdar edilmesi ve bilinçlendirilmesi,
- İhtiyaç sahibi Suriyeli çocukların ailelerine çocukların okula devam etmeleri koşulu ile şartlı nakit transferi yapılması,
- En az 80 yeni okul binası inşa edilerek geçici eğitim merkezi olarak tahsis edilmesi,
- En az 50 okul binasının daha yarı zamanlı (öğleden sonra) geçici eğitim merkezi olarak Suriyeli öğrenciler için tahsis edilmesi,
- En az 650 MEB personeli, 1.300 ücretli öğretmen, 3.900 gönüllü Suriyeli öğretmenin daha yeni oluşturulacak geçici eğitim merkezlerinde istihdam edilmesi,
- 450.000 öğrenci için eğitim öğretim materyali ve kırtasiye malzemesi hazırlanması ve dağıtımı,
- Bakım onarım çalışmalarının tamamlanması,
- İzleme, raporlama ve belgelendirme çalışmaları.

Ancak bu çalışmaların yapılabilmesi ve 450.000 Suriyeli çocuğun eğitiminin sağlanması için çocuk başı 2.400 TL olmak üzere 1.080.000.000 TL bedel hesaplanmıştır.

Öte yandan Suriyeli geçici korunanlara Halk Eğitim Merkezleri tarafından sunulan dil kursları ile hobi ve mesleki kurslara ve İş ve İşçi Bulma Kurumu tarafından sunulan beceri eğitimi programlarına da katılabilme imkanları bulunmaktadır. Türkiye’de

yaşayan Suriyelilerin önemli bir kısmı 18 yaş altı çocuklardan oluşmaktadır. MEB tarafından yapılan açıklamada 489.149 Suriyeli çocuğa eğitim verildiği ifade edilmiştir⁵⁴⁶. Bu sayının arttırılması için çalışmalar yapılmalı ve bu çocukların kayıp nesil olmasına izin verilmemelidir.

4. İş Piyasasına Erişim Hizmeti

Geçici korunanlara tanınan iş piyasasına erişim hizmetini incelemeyen önce bu hakkın uluslararası hukukta nasıl düzenlendiğini incelemek yerinde olacaktır. Çalışma hakkı ya da iş piyasasına erişim hakkı olarak tanımlanan bu hak BM Ekonomik, Siyasi ve Kültürel Haklar Sözleşmesi⁵⁴⁷ madde 6'da taraf devletlerin, herkesin serbestçe seçtiği ya da kabul ettiği bir işte çalışarak hayatını kazanma fırsatı veren çalışma hakkını tanımaları ve bu hakkın korunması için gerekli tedbirleri alması gerektiği şeklinde düzenlenmiştir. Öte yandan 1951 Cenevre Sözleşmesi de bir devlet ülkesinde bulunan yabancılara çalışma hakkı tanıdığına benzer bir muamaleyi mültecilere de tanımalıdır (mad.17) şeklinde bir düzenleme öngörmüştür. Ayrıca taraf devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilere, tarım, sanayi, küçük sanatlar ile ticaret sahalarında kendi işyerlerini açmak ve sanayi, ticari şirketler kurmak haklarıyla ilgili olarak, yabancılara tanıdıklarıyla denk bir muamele uygulamalıdır (mad. 18).

AB İltica Hukuku bakımından ise 27 Nisan 2004 tarihli AB Yönergesi'ne⁵⁴⁸ göre; mültecilere bir işte çalışma ya da kendi işini yapma imkanı sağlanması gerektiği, üye devletlerin kendi vatandaşların sağladığı mesleki eğitim, staj ve benzeri iş imkanlarını mültecilere de sağlaması gerektiği ifade edilmiştir (mad. 11).

⁵⁴⁶ Milli Eğitim Bakanlığı Müsteşarı Yusuf Tekin'in 14.02.2017 tarihli açıklaması.

⁵⁴⁷ Türkiye 15 Ağustos 2000 tarihinde imzaladığı 4/6/2003 tarihli ve 4867 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan "Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme"nin ilişik beyanlar ve çekince ile onaylanması; Dışişleri Bakanlığı'nın 25/6/2003 tarihli ve AKGY/256127 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 10/7/2003 tarihinde kararlaştırılmıştır.

⁵⁴⁸ 2004/83/EC sayılı Üçüncü ülke vatandaşlarının ya da vatansız kişilerin mülteci olarak ya da başka şekilde uluslararası korumaya muhtaç kişiler olarak nitelendirilmeleri ve statüleri ve sağlanacak korumanın içeriği için asgari standartlara ilişkin Bakanlar Konseyi Yönergesi, Council Directive 2004/83/EC, OJ L 304/12, 30.9.2004.

Türk hukukunda çalışma hakkı AY'nın 48. maddesinde, "Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir" şeklinde düzenlenmiştir. Ancak yabancıların çalışmaları madde 16 uyarınca kısıtlamalara tabi tutulabilecektir. Yabancıların çalışmaları hususundaki temel yasal mevzuatı 2003 tarihli "Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun" teşkil etmekteydi⁵⁴⁹. Bugün ise Uluslararası İşgücü Kanunu'nun⁵⁵⁰ yürürlüğe girmesiyle birlikte Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

Uluslararası İşgücü Kanunu kapsamında yabancıların çalışma usullerinin nasıl düzenlendiğine bakıldığında; çalışma izninin Bakanlık tarafından verileceğinin (mad. 6/1) ve bu kanun kapsamında yer alan yabancıların çalışma izni olmaksızın Türkiye'de çalışamayacak yahut çalıştırılmayacak olduklarının hüküm altına alındığı görülmektedir (mad.6/2).

Kanunun 8. maddesi uyarınca mesleki yeterlilik gerektiren sağlık ve eğitim hizmetlerinde çalışacak yabancıların çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde ön izin alınması gerekmektedir.

Başvurunun olumlu değerlendirilmesi hâlinde yabancıya, belirli bir işyerinde çalışmak üzere ilk başvuruda geçerli en çok bir yıl geçerli çalışma izni verilmektedir (mad. 10/2). Ancak yabancıların Türkiye'de uzun dönem ikamet izni veya en az sekiz yıl kanuni çalışma izni varsa bu kişiler süresiz çalışma iznine başvurabileceklerdir (mad. 10/3). Ayrıca Uluslararası İşgücü Kanunu tarafından hüküm altına alınan bir başka çalışma izni türü de "bağımsız çalışma izni"dir. Profesyonel meslek mensubu yabancılar, diğer kanunlarda belirtilen özel şartların sağlanması kaydıyla bağımsız çalışma izni verilebilecektir (mad. 8/6). Bu kanunla getirilen bir başka yenilik de "turkuaz kart" düzenlemesidir. Bu düzenleme uyarınca eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı gibi gerekçelere dayalı olarak uygun görülen yabancılar turkuaz kart verilmektedir (mad. 11/1). Bu karta sahip olan yabancılar süresiz çalışma izni sahibi olanların yararlandığı haklardan yararlanırlar (mad. 11/ 4).

⁵⁴⁹ 27.02.2003 tarih ve 4817 sayılı kanun, R.G. 06.03.2003- 25040.

⁵⁵⁰ Uluslararası İşgücü Kanunu, Kanun No: 6735, Kabul tarihi: 28.07.2016, RG 13.08.2016, Sayı: 29800.

Ayrıca turkuaz kart sahiplerinin eş ve bakmakla yükümlü oldukları çocuklarına da ikamet izni yerine geçen belge verilmektedir (mad. 11/3). Ancak bu madde hükmünün geçici koruma sağlanan yabancılar bakımından uygulanmayacağı hüküm altına alınmıştır (mad. 11/6). Başka bir deyişle bilim sanat alanına ciddi katkı yapmış veya akademik alanda önemli eserleri bulunana geçici korunanlar süresiz çalışma izninin sağladığı imkanlardan yararlanamayacak; eş ve bakmakla yükümlü oldukları çocukları da ikamet izni yerine geçen belge alamayacaklardır.

Geçici korunanların başvurabilecekleri bir başka çalışma izni türü “çalışma izni muafiyeti”dir. Muafiyet kapsamında olan yabancılar doğrudan Bakanlığa başvurarak çalışma izni muafiyeti almak kaydıyla çalışabilirler (mad. 13/1). Bu noktada belirtmek gerekir ki, çalışma izni muafiyetiyle geçirilen süreler, kanuni çalışma izni veya ikamet izni sürelerinin hesaplanmasında dikkate alınmayacaktır (mad. 13/6).

Geçici korunanlar bakımından gündeme gelebilecek bir başka usul de çalışma izninin istisnai olarak verilmesidir. Bu düzenlemeye göre; eğitim düzeyi, ücreti, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı gibi özellikleri itibarıyla nitelikli işgücü olarak veya bilim ve teknolojiye katkısı, yatırım veya ihracat düzeyi, sağlayacağı istihdamın büyüklüğü ve benzeri özellikleri itibarıyla nitelikli yatırımcı olarak değerlendirilen kişilere istisnai olarak çalışma izni sağlanabilecektir (mad.16/1-a ve b). Ayrıca aynı maddenin f bendi uyarınca geçici koruma sağlanan kişilere de istisnai çalışma izni verilebilecektir.

Geçici koruma statüsünde bulunan kişilerin geçici koruma kimlik belgesinin düzenlendiği tarihten 6 ay sonra çalışma izni veya çalışma muafiyeti almak için başvurabilecekleri hüküm altına alınmıştır (mad. 17/ 1). Bu iznin geçici korunanlara tanınabilmesi için İçişleri Bakanlığı'nın olumlu görüşü aranmaktadır (mad. 17/2). Yine aynı maddede çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti verilmiş olmasının kişilere mutlak kalış hakkı sağlamadığı belirtildiği gibi; geçici korumanın Bakanlar Kurulu kararıyla sonlandırılması veya bireysel olarak sona ermesi ya da iptali halinde Bakanlar Kurulu kararı veya İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine, verilmiş olan çalışma izni veya çalışma izni muafiyetleri Bakanlıkça iptal edileceği de düzenlenmiştir (mad. 17/ 5-b).

Bu noktada belirtmek gerekir ki bu kanunun yürürlüğe girmesinden önce usulüne uygun olarak verilmiş olan çalışma izinleri, sürelerinin sonuna kadar geçerli olacaktır (Geçici mad. 1/1). Bu kanun uyarınca çıkarılacak yeni Yönetmeliklerle kanunun detaylı olarak nasıl uygulanacağı hükme bağlanacaktır.

Suriyelilerin iş piyasasına erişimi konusunda diğer yasal dayanaklara bakıldığında ise, ilk yasal dayanak 6458 sayılı YUKK'nin 91. maddesi ile 29153 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan "Geçici Koruma Yönetmeliği"nin 29. maddesi oluşturmaktadır. "Geçici Korunanlara Sağlanacak Hizmetler" başlıklı altıncı bölümde yer alan bu maddeye göre geçici koruma kimlik belgesine sahip olanlar Bakanlar Kurulu'nca belirlenecek iş kollarında ve coğrafi alanlarda çalışma izni almak için, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvurabileceklerdir. Başka bir deyişle, kural olarak geçici korunanlar çalışma izni alabileceklerdir. Aynı maddenin 3. paragrafı bu iznin süresinin geçici koruma süresini geçemeyeceğini hükme bağlamaktadır. Ayrıca geçici korunanlara verilen çalışma izni, ikamet izinleri yerine de geçmemektedir (mad. 29/ 5).

Geçici koruma altındakilere çalışma izni verilmesi, onların buldukları topluma külfet oluşturmaktan kendilerinin ve ailelerinin hayatını idame ettirmelerine yardımcı olmaktadır. Ancak bunun toplumda algılanan olumsuz yansımaları da olabilmektedir. Özellikle işsizliğin yüksek olduğu dönem ve bölgelerde, geçici koruma altındakiler de dahil olmak üzere, göçmenler işsizliğin kaynağı olarak gösterilebilmektedir. Tüm bu tartışmalar devam ederken 6458 sayılı Kanunun 91 inci maddesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 29 uncu maddesine dayanılarak hazırlanan "Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik" yayınlanmış ve geçici korunanların çalışmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlemeye kavuşturulmuştur. Yönetmeliğin 1. maddesine göre Yönetmeliğin amacı, geçici koruma sağlanan yabancıların çalışmalarına ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir. Yönetmeliğe göre geçici koruma sağlanan yabancılar çalışma izinleri olmaksızın Türkiye'de çalışamaz veya çalıştırılmazlar⁵⁵¹. Geçici korunanlar geçici koruma kayıt tarihinden itibaren 6 ay sonra çalışma izni almak için Bakanlığa başvurabileceklerdir⁵⁵². Yönetmelik geçici

⁵⁵¹ Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik, mad. 4/1.

⁵⁵² a.e., mad. 5/1.

korunanların çalışacakları işler bakımından ikili bir ayırım yapmıştır. Sürekli işler bakımından çalışma izni zorunluluğu getirilmiş ve geçici korunanlar için çalışma izni başvurusunun, işverenleri tarafından Bakanlığa e-Devlet Kapısı üzerinden yapılacağı düzenlenmiştir⁵⁵³. Öte yandan mevsimlik işler bakımından; mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak geçici korunanlar çalışma izninden muaf tutulmaktadır. Bu işlerde çalışacak geçici korunanların çalışma izninden muafiyet başvuruları il valiliğine yapılacak; valilik ise bu muafiyetleri Bakanlığa bildirecektir⁵⁵⁴. Bakanlık, mevsimlik işler bakımından il ve kota yabancılara yönelik kota getirebilecektir.

Herşeyden önce Kanunlarda sadece Türk vatandaşları tarafından icra edilmesine izin verilen iş ve meslekler kapsamında yapılan başvurular değerlendirmeye alınmaksızın işlemde kaldırılmaktadır (mad. 6/2).

Ayrıca özellikli işkolları bakımından da ön izin usulü getirilmiştir. Madde 6/3 uyarınca sağlık meslek mensuplarının Sağlık Bakanlığında, eğitim meslek mensuplarının ise Milli Eğitim Bakanlığında veya Yükseköğretim Kurulu Başkanlığında ön izin almaları gerekmektedir. Ön izin almaksızın yapılan başvuruların işlemde kaldırılacağı da hüküm altına alınmıştır (mad 6/3).Yönetmelik, çalışma izni verilmesini il bazında sınırlamıştır (mad. 7/1). Bu noktada Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 24. maddesi uyarınca yabancıların kalmasına izin verilen iller bazında geçici korunanlara çalışma izni verilmesi mümkündür. Bu serbesti aynı maddenin 2. fıkrası ile sınırlandırılmıştır. Buna göre; kamu düzeni, kamu güvenliği ya da kamu sağlığı nedeniyle belirli bir ilde çalışma izni verilmesinde sakınca olduğu hususu Bakanlığa bildirildiği takdirde Bakanlık, izin verme usulünü söz konusu il bakımından durdurabilecektir. Mevcut izinler devam etmekle birlikte, uzatılmaları mümkün olmayacaktır (mad. 7/2).

Yönetmelik ayrıca yabancıların istihdamına yönelik bir de istihdam kotası uygulamaktadır. Bu düzenleme uyarınca, çalışma izni başvuruları değerlendirme aşamasında ilgili işyerinde çalışan Türk vatandaşlarının sayısı baz alınarak illere ve sektörlere göre açık iş ve işe yerleştirmeler dikkate alınarak Bakanlıkça yabancılara

⁵⁵³ Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik, mad. 5/2.

⁵⁵⁴ a.e., mad. 5/4.

yönelik değişen kotalar uygulanabilecektir. Çalışma iznine başvuru alan işyeri bakımından yabancı sayısı çalışan Türk vatandaşı sayısının yüzde onunu geçemeyeceği de aynı madde ile hüküm altına alınmıştır (mad. 8). Ancak çalışan sayısı on kişiden az olan işyerlerinde en fazla bir geçici korunanın çalışmasına izin verilebilecektir.

Bu madde istihdam kotasının uygulanmayabileceği bir durumu da hüküm altına almıştır. 8. maddenin 3. fıkrası uyarınca işveren, işyerinin kayıtlı bulunduğu Çalışma ve İş Kurumu Sosyal Müdürlüğünden, çalışma izni başvurusunun yapılması tarihinden geriye doğru dört haftalık süre içerisinde izin başvurusunda bulunan yabancı yapacağı işi yapacak nitelikte bir Türk vatandaşı olmadığını belgelendirebilirse, istihdam kotası uygulanmayabilecektir.

Yabancılar çalışma izni vermeye yetkili olan makam İçişleri Bakanlığı'dır ve kişiye izin verildiği hususu Bakanlıkça işverene bildirilmektedir⁵⁵⁵. Çalışma izni gereken işler bakımından başvurusu olumlu sonuca bağlanan geçici korunanlara verilen izin, İçişleri Bakanlığı ve işverene bildirilecektir. Yönetmeliğin 9/2 maddesi uyarınca, mevsimlik tarım ve hayvancılık işlerinde çalışması uygun görülen geçici korunanlara verilen çalışma izni muafiyetinin de ilgili valiliğe bildirilmesi gerekmektedir.

Hangi tür işte çalışıyor olurlarsa olsunlar geçici korunanlara asgari ücretin altında ücret ödenmesi Yönetmelikçe yasaklanmıştır⁵⁵⁶.

Geçici korunanların vergi muafiyeti tanına vakıflar, insani yardım hizmeti faaliyetlerinde geçici korunan kişileri çalıştırmak üzere Bakanlığa başvurabileceklerdir. Başvuru yapan kuruluşa ilişkin olarak İçişleri Bakanlığı'ndan uygun bir görüş alınmaktadır, olumlu görüş alınamayan başvurular değerlendirme yapılmaksızın işlemde kaldırılmaktadır (mad. 11).

Yönetmelik ayrıca geçici korunanlara mesleki eğitim verilmesini de düzenlemektedir. Bu bağlamda, Türkiye İş Kurumu tarafından aktif işgücü hizmetleri

⁵⁵⁵ Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik, mad. 9/1.

⁵⁵⁶ a.e., mad. 10.

kapsamında düzenlenen kurs ve programlara kapsamında bir işyerinde mesleki eğitim ve işbaşı eğitimi görecekler ile bu kişilerin eğitim süresinin sonunda aynı işyerinde çalıştırılması için Bakanlığa başvuruda bulunulabilecektir.

Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında geçici koruması sonlandırılan veya iptal edilen yabancıların almış oldukları çalışma izinleri de iptal edilecektir (mad. 13/3).Yabancıların istihdamı ile ilgili bir başka önemli metin de sözü geçen “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik” hükümleri esas alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Valilikler, Çalışma ve İş Kurumu İl Müdürlükleri ile diğer ilgili kurumların görev ve yetkileri ile geçici koruma sağlananlar ve bunların işverenlerinin yükümlüklerini belirlemek amacıyla yayınlanan “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine dair Uygulama Rehberi”dir⁵⁵⁷. Rehberin amaç ve kapsamını düzenleyen 1. maddesine göre rehberin amacı, 04.04.2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu uyarınca geçici koruma sağlanan yabancılar adına düzenlenecek çalışma izinleri ile mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacaklara sağlanacak çalışma izni muafiyetine ilişkin usul ve esasların belirlenmesidir.

“Mevsimlik Tarım ve Hayvancılık İşlerinde Çalışma İzni Muafiyeti” başlıklı ikinci bölümde yer alan 2. madde başvuru şartlarını düzenlemektedir. Buna göre; a) Yabancıların geçici koruma kapsamında olduğunu belirten geçici koruma kimlik belgesi/yabancı tanıtma belgesi ve yabancı kimlik numarasına sahip olması, b) Çalışma izni muafiyeti başvurusunun yapıldığı tarih itibarıyla en az altı aylık geçici koruma süresinin doldurulmuş olması, c) Geçici koruma kaydına göre yabancıya kalma hakkı sağlanan ilde ve sadece mevsimlik tarım ve hayvancılık işlerinde çalışmak üzere başvuru yapılmışsa, yabancı çalışma izninden muaf tutulabilecektir. Çalışma izni muafiyet başvurusu, yabancı tarafından geçici koruma kimlik belgesi/yabancı tanıtma belgesi ile geçici koruma ile kalma hakkı sağlanan ildeki İl Müdürlüğüne yapılmalıdır (mad. 2/2).

Çalışma izni bakımından ise, başvuru geçici koruma sağlanan yabancıları çalıştıracak işverenler tarafından e-Devlet Kapısı üzerinden çevrimiçi olarak

⁵⁵⁷ Uygulama Rehberi için Bkz.: <http://www.calismaizni.gov.tr/media/1035/gkkuygulama.pdf>

yapılacaktır (mad. 3/2). Rehber kurallar da Yönetmelik ile paralel hükümlere yer vermiştir. Başvuru şartlarını düzenleyen 3. madde uyarınca yabancının geçici koruma kapsamında olduğunu belirten geçici koruma kimlik belgesinin/yabancı tanıtma belgesinin ve yabancı kimlik numarası varsa, çalışma izni başvurusunun yapıldığı tarih itibarıyla en az altı aylık geçici koruma süresinin doldurmuşsa, geçici koruma kaydına göre yabancıya kalma hakkı sağlanan ilde çalışmak üzere başvuru yapılmışsa, ön izin alma zorunluluğu olan mesleklerde çalışacak geçici korunanların, ilgili Bakanlıklardan ön izin belgesi alınmış ise ve son olarak geçici koruma sağlanan yabancının başka bir işverenin yanında çalışmak üzere düzenlenen çalışma izninin ya da bu yabancı için daha önce yapılmış sonuçlanmayan bir başvurusu yoksa çalışma izni verilmektedir. Ayrıca geçici koruma sağlanan yabancılara her seferinde en fazla 1 (bir) yıl süreli çalışma izni ve çalışma izni muafiyeti verileceği de rehber kurallarda belirtilmiştir (Dördüncü bölüm, mad. 6).

Geçici korunanlar bakımından ayrıca “Yabancı Sağlık Meslek Mensuplarının Türkiye’de Özel Sağlık Kuruluşları’nda Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik”in “Suriye Uyruklu sağlık meslek mensuplarının muafiyet durumu” başlıklı geçici 1. maddesine göre Suriyeli geçici korunanların AFAD tarafından kurulan barınma merkezlerinde çalışmak isteyenlerin, mesleğinin icraya yetkili olduğuna dair belgeyi ibraz etmek kaydıyla ilgili Yönetmeliğin 5. maddesinde düzenlenen şartlardan (diploma denkliği onaylanması, mesleği icraya kanunen engel bulunmaması, Türkçe bilmek, Türkiye’de çalışma ve ikamet izni almış olmak, hekimler için zorunlu mali sorumluluk sigortası yaptırmak) muaf tutulacakları belirtilmiştir. Geçici korunanlar ayrıca 3294 sayılı Sosyal yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu’nun 30. Maddesine göre sosyal yardımlardan da yararlanabileceklerdir. Bu noktada özel mensup mensuplarına ilişkin özel izinler verilmesi de gündemdedir. Örneğin Suriyeli doktorların çalışabilmeleri için öngörülen bir intibak dönemi ve staj süresi sonrasında hizmet vermeleri için hazırlıklar yapılmaktadır⁵⁵⁸.

⁵⁵⁸ “Suriyeli Doktorlara Özel Çalışma İzni”, <http://www.ntv.com.tr/saglik/suriyeli-doktorlara-ozel-calisma-izni,6dHFz6560m8hyX80p3kAQ>, (Erişim tarihi: 10.02.2017).

Yabancıların, özellikle Suriyelilerin istihdamı konusunda hem basında, hem de toplumda ciddi bir görüş ayrılığı bulunmaktadır. Bir grup bu kişilere kendi hayatını idame etme imkanı sağlanmasının, bir anlamda dilencilikten kurtulmalarının gerektiğini savunurken; azımsanmayacak sayıda bir başka görüş de Suriyelilere istihdam sağlamanın Türk vatandaşı işsizlere haksızlık olduğunu iddia etmektedir. Dünyanın her yerinde toplu göçlerde yerel halkı huzursuz eden ve hatta yabancı düşmanlığına iten hususların başında “iş kaybetme” ya da “işgücü arzının artması neticesinde rekabet ve beraberinde gelir azalması” gelmektedir. Bu bağlamda özellikle Gaziantep, Hatay, Urfa gibi Suriyeli nüfusun fazla olduğu illerde, inşaat işçiliği veya tarım işçiliği gibi günlük yevmiyeli işlerde Suriyeliler çok daha ucuza çalıştıkları için işverenler tarafından tercih edilmektedir. Bu husus esasen hem Suriyelilerin emeklerinin sömürülmesine neden olmakta, hem de inşaat işi gibi belli mevsimlerde çalışılan ve yıl boyu o ücretle geçinmek zorunda olan yerli halk bakımından adaletsizliğe neden olmaktadır⁵⁵⁹. Bir firında ayda 1000 TL’ye çalışan kişinin yerine 300 TL’ye çalışacak bir Suriyelinin varlığı, toplumsal gerginliği ve yabancı düşmanlığını arttırmaktadır⁵⁶⁰.

Bu bağlamda Suriyelilerin kayıt altına alınması ve çalışma izni ile çalışmaları tüm bu olumsuzlukların önüne geçilmesi için önemli bir adım niteliğindedir.

Öte yandan yapılan son araştırmalar tıpkı Avrupa gibi Türkiye’de de genç nüfus oranının her geçen gün azalmakta olduğunu göstermektedir. Bu sorunu yaşayan her ülke genç işgücü sağlayabilmek için göç almak zorundadır. Bu anlamda hem göçmen nüfusa, hem de iş gücüne ihtiyaç vardır. Suriyelilere bu gözle de bakılmalı ve buna ilişkin politikalar üretilmelidir⁵⁶¹. Özellikle gelen Suriyelilerin mesleklerini ve yeteneklerinin kayıt esnasında tespit edilmesi ve kişilerin buna göre istihdam edilmesi ciddi bir fark oluşturacaktır. Bu durumun bugüne kadar dikkate alınmaması ve bu konuda girişimde bulunulmaması basında yer alan 5 dil bilen ama kağıt toplayarak

⁵⁵⁹ Murat Erdoğan, Hacettepe Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi- HUGO, **Türkiye’deki Suriyeliler: Toplumsal Uyum ve Kabul Araştırması**, Aralık 2014, <http://www.hugo.hacettepe.edu.tr/TurkiyedekiSuriyeliler-Syrians%20in%20Turkey-Rapor-TR-EN-19022015.pdf> (Erişim tarihi: 15.05.2016), s. 26-27.

⁵⁶⁰ Erdoğan, **a.g.e.**, s. 19.

⁵⁶¹ Hatice Kurtuluş, **Türkiye’de Düzensiz Göç Marmara Bölge Çalıştayı**, İstanbul Üniversitesi Kongre Kültür Merkezi, 04.12.2015.

geçinen Suriyeli⁵⁶² ya da İstanbul metrosunda trenlerin hareketinden elektrik üretmek için kullanılan bir buluşu olan, ayrıca yakıtsız olarak 48 saat uçabilecek bir uçağın çizimlerini yapan, depremler meydana gelmeden haftalar önce deprem tahmini yapacak bir cihaz üzerinde çalışan bir bilim insanı olan Refai Hamo'yu ülke olarak kaybetmemize neden olmuştur. Tam 2 yıl süreyle Türkiye'de yaşayan Hamo'nun bu özelliklerini Amerika'ya sığındıktan sonra ABD Başkanı Barack Obama'nın, Temsilciler Meclisi'nde yapacağı "Birliğin Durumu" konuşmasına "ilham kaynağı" olarak nitelediği bu Suriyeli bilim insanını davet etmesi ile haberdar olunması kişilerin özelliklerinin ve eğitimlerinin kayıt altına alınmasını ve bu bilgiler ışığında istihdam edilmelerinin önemini göstermektedir⁵⁶³. Bu anlamda Suriyelilerin kayıt altına alınması esnasında iş piyasasına erişim ve istihdam konusunda da veri toplanması uzun vadeli çözümler üretilmesi anlamında büyük önem taşımaktadır.

5. Özel İhtiyaç Sahiplerine Yönelik Hizmetler

"Özel ihtiyaç sahibi" kavramı ve bu kişilerin kimler olduğu net olarak literatürde belirlenmemiş olsa da, hem AB Geçici Koruma Yönergesi hem de Geçici Koruma Yönetmeliği'nde düzenlemelere konu olmuş bir grubu ifade etmektedir. AB Yönergesi madde 13/4'te özel ihtiyaç sahipleri olarak belirtilen grup; refakatsiz küçükler ya da işkence, tecavüz ya da başka ciddi türden psikolojik, fiziksel ya da cinsel zulüm görmüş insanlar olarak ifade edilmiş ve geçici korumadan yararlanan bu kişilere, gerekli sağlık ve diğer yardımların üye devletler tarafından sağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

AB Geçici Koruma Yönergesi'ne koşut bir düzenleme de, Geçici Koruma Yönetmeliği'nde yer almaktadır. Geçici Koruma Yönetmeliği 3. maddesinin (I) bendinde özel ihtiyaç sahiplerini; refakatsiz çocuk, engelli, yaşlı, hamile, beraberinde çocuğu olan anne ya da baba veya işkence, cinsel saldırı ya da diğer ciddi psikolojik, bedensel ya da cinsel şiddete maruz kalmış kişiler olarak ifade etmiştir. Özel ihtiyaç sahipleri kural olarak Yönetmelik'te düzenlenen tüm hak ve hizmetlerden

⁵⁶² "5 dil bilen Suriyeli ekonomist kağıt toplayarak geçiniyor", (Çevrimiçi), <http://www.cnntrk.com/video/turkiye/5-dil-bilen-suriyeli-kagit-toplayarak-geciniyor>, 15.05.2016.

⁵⁶³<http://www.hurriyet.com.tr/obamadan-suriyeli-bilim-insani-hamoya-ozel-davet-40038690>, 11.01.2016.

yararlanabilmektedirler. Bunun yanında özel ihtiyaç sahiplerine bazı ek hizmetlerin sunulması da Yönetmelik'in 48. maddesinde düzenlenmektedir. Bu madde uyarınca, özel ihtiyaç sahibi olanlara, başta sağlık, psiko-sosyal destek, rehabilitasyon hizmetleri olmak üzere devletin imkanları ölçüsünde her türlü yardım ve destek, öncelikli ve bedelsiz olarak sağlanacaktır. Ayrıca çocuklarla ilgili işlemlerde çocuğun yüksek yararı gözetilir. Öte yandan 6284 sayılı Ailenin Korunması ve Kadına Karşı Şiddetin Önlenmesine Dair Kanun kapsamında, şiddet mağduru olduğu anlaşılan yabancılar hakkında derhal gerekli tedbirler alınır⁵⁶⁴. Son olarak da, 4. paragrafta geçici korunanlar arasında insan ticareti mağduru olabileceği değerlendirilenler varsa, bu kişiler hakkında da ilgili mevzuat kapsamında gerekli işlemlerin yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Aile birleşimi/yeniden yerleştirme hususunda ise, geçici korunanlara ilişkin yurtdışı yasağı bulunmaması kaydıyla normalde düzensiz göçmenlerden alınan idari para cezası uygulanmaksızın ülkeden çıkışları sağlanmaktadır.

6. Olağan Sığınma Sistemine Erişim

Çalışmanın önceki bölümlerinde belirtildiği üzere geçici koruma statüsü, kitlesel akın şeklinde kabul ülkesine sığınan kişilere bireysel statü belirlemesi yapılmaksızın koruma sağlamayı hedeflemektedir. Kitleyi oluşturan kişilerden bir kısmı 1951 Cenevre Sözleşmesi anlamında mülteciliğin şartlarını taşıyor olabileceği gibi, bu şartları taşıyor da olabilirler. Ancak bireysel değerlendirme yapılmadan bu kişilere özel koruma sağlanması mümkün değildir. AB Geçici Koruma Yönergesi'ne bakıldığında Yönerge'nin "Geçici Koruma Kapsamı İçerisinde Sığınma Prosedüründen Yararlanma" başlıklı IV. Bölümünde 17/1. maddesinde geçici korumadan yararlanan kişilerin herhangi bir zamanda sığınma için başvuruda bulunabilecekleri hususu düzenlenmiştir. Ancak başvurunun ne kadar süre içerisinde inceleneceği belirtilmediği için, her ne kadar başvurunun geçici koruma sona erdikten sonra tamamlanması gerekiyor olsa da (mad. 17/2), pratikte sığınma başvurusunun işleme alınmasının geçici koruma süresinin bitimine kadar bekletilebilmesi mümkün olmuştur. Ayrıca mad. 19/1 uyarınca üye devletler, bir sığınma başvurusunun değerlendirmesi devam etmekte iken, geçici koruma statüsünden yararlanan bir

⁵⁶⁴ 6284 sayılı ve 08.03.2012 tarihli kanun, R.G.: 20/3/2012, S: 28239.

kimsenin aynı zamanda sığınma arayan statüsünden yararlanamayacağını kararlaştırabilme imkanına da sahiptirler.

Sığınma sistemine erişim hususunun Türk hukukunda nasıl düzenlendiğine bakılacak olursa; Geçici Koruma Yönetmeliğinin 16. maddesi gereğince geçici koruma altındaki yabancıların bireysel uluslararası koruma başvurularının geçici korumanın uygulandığı süre içinde işleme konulmayacağını belirtmekte olduğu görülmektedir.

Bu husus büyük oranda AB Geçici Koruma Yönergesi'ni esas alan Geçici Koruma Yönetmeliği'nin farklı düzenleme yaptığı konulardan birini teşkil etmektedir. Madde gerekçesinde bu sınırlama ile geçici koruma tedbirlerinin etkin şekilde uygulanabilmesinin amaçlandığı, zaten geçici koruma sağlamanın temel gerekçesini de kitlesel akın halinde bireysel başvuruları işleme koymamanın pratik olmamasının oluşturduğu ifade edilmektedir. BMMYK de kitlesel akın halinde bireysel başvuruların işleme alınmasının ertelenebileceğini muhtelif kararlarında ifade etmektedir⁵⁶⁵. Ancak Türk hukuku bakımından problemlili olan husus Yönetmelik'te geçici korumanın devam edeceği sürenin belirtilmemiş olmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla geçici korunanların süresi belirsiz bir biçimde bu statüde kalmaları Almanya örneğinde yaşandığı üzere kişileri hukuken korumasız oldukları izlenimine itmektedir.

Bu noktada yabancı savaşçıların durumuna değinmek gerekmektedir. Yönetmeliğin 8. maddesinin 1 (ç) bendi uyarınca ülkesinde silahlı çatışmaya katıldıkları halde bu faaliyetlerini kalıcı olarak sonlandırmayanların geçici korumadan yararlanamayacakları hüküm altına alınmıştır. Geçici koruma statüsü altında bulunmayan bu yabancı savaşçıların statülerinin ne olacağı ise yine Yönetmeliğin 14/3. maddesinde düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca ülkelerinde silahlı çatışmalara katılan yabancılara faaliyetlerini kalıcı olarak sona erdirmeleri halinde uluslararası

⁵⁶⁵ UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 74, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 45th Sess., 1994, UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 99, *General Conclusion Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 55th Sess., 2004.

korumaya bireysel başvuru imkanı tanındığı görülmektedir. Bu husus esasen geçici koruma altına alınan kişilerin geçici koruma sona erdikten sonraki statülerindeki belirsizlik ile karşılaştırıldığında ciddi bir haksızlık teşkil etmektedir.

Zira geçici korumanın sona ermesinden itibaren geçici korunanların olağan sığınma sistemine entegre edilmesine ilişkin herhangi bir hüküm Yönetmelik'te yer almamaktadır. Yönetmelik'in 14. maddesinde "Bakanlar Kurulu Kararı ile geçici korumanın sonlandırılmasının ardından geçici korunanların Türkiye'den çıkış yapmaları esastır" düzenlemesine yer verilmiştir. Bu durumda geçici koruma sona ermesine rağmen, ülkesine haklı sebeplerle dönmek istemeyen kişilerin durumları ne olacaktır? sorusunun cevabına ise Yönetmelikte herhangi bir cevap verilmemektedir. Uluslararası hukuk bağlamında bu kişilerin korunma ihtiyaçları devam ettiğine göre sığınma arama hakkının da tanınması gerekmektedir. Başka bir deyişle, geçici koruma sona erdiğinde korunma ihtiyacı devam eden kişilere sığınma başvurusu yapma imkanı tanınmalıdır. Ancak bu sığınma başvurusunun şartlarına ve usulüne ilişkin Yönetmelik'te herhangi bir hüküm bulunmamaktadır.

7. Suriyeli Geçici Korunanların Türk Vatandaşlığını Kazanması

Vatandaşlık, en basit haliyle bir kişinin belirli bir devlete olan hukuki bağına ifade etmektedir. Doktrinde ise, "belirli bir devletle kişi arasındaki karşılıklı hak, görev ve yükümlülük ilişkilerini belirleyen hukuksal bağ" olarak tanımlanmaktadır. Bu hukuksal bağ sayesinde, devletler kendi uyrukluklarında bulunan kişilere yükümlülükler koyma yetkisine sahip olmakta ve vatandaş durumunda bulunan kişiye de, kendi devleti dışındaki devletlere karşı ileri süremeyeceği bazı taleplerde bulunma hakkı tanımaktadır⁵⁶⁶.

Benzer şekilde, Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi "vatandaşlık, kişi ile bir devlet arasındaki hukuksal bağ anlamına gelir, kişinin etnik kökenini göstermez" şeklinde bir tanımlama getirmektedir⁵⁶⁷. Her devlet, vatandaşı olan kişilere hem iç hukuk bakımından hem de milletlerarası hukuk bakımından ayrıcalıklar ve haklar

⁵⁶⁶ Rona Aybay, Nimet Özbek, **Vatandaşlık Hukuku**, 4. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Mart 2015, s. 4.

⁵⁶⁷ Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi, m. 2/a.

tanılmaktadır⁵⁶⁸. Her devlet, kendi egemenliği altında bulunan millete ilişkin olarak özel yasalarla vatandaşlık kanununu düzenlemek; kimlere hangi şartlar altında ve hangi hukuki sebeplere dayanılarak vatandaşlık verileceği, hangi hallerde kişilerin vatandaşlıktan çıkarılacağı gibi hususları belirlemek konusunda takdir hakkına sahiptir⁵⁶⁹. Başka bir deyişle, vatandaşlığın nasıl kazanıldığı hususu devletlerin yetki alanına bırakılmıştır. Genel anlamda devlet uygulamalarına ve doktrine bakıldığında vatandaşlığın doğum ile, kişinin iradesi ile, evlilik ile ve yetkili makam kararı ile kazanılması şeklinde tasnif edildiği görülmektedir.

Türk hukuku bakımından vatandaşlık, 5901 sayılı Türk Vatandaşlık Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu Kanun'un ikinci bölümü "Vatandaşlığın Kazanılması" başlığıyla yabancıların Türk vatandaşlığını kazanabilecekleri halleri düzenlemektedir. 5. maddede, vatandaşlığın doğumla yahut sonradan kazanılabileceği hükme bağlanmıştır. 6. madde "Doğumla kazanılan Türk vatandaşlığı, soy bağı veya doğum yeri esasına göre kendiliğinden kazanılır" ifadesiyle soy bağına bağlı olarak, Türk hukuku bakımından vatandaşlığın prensip olarak doğum yolu ile kazanıldığını⁵⁷⁰, toprak esasına göre Türkiye'de doğmayı da istisnai olarak vatandaşlığın kazanılma hali olarak düzenlendiğini söylemek mümkündür. Soy bağı bağlamında, Anayasa'ya göre de anne veya babasından biri Türk vatandaşı olan kişi de Türk vatandaşıdır. İlke olarak Türkiye topraklarında doğmak Türk vatandaşlığı hakkı vermez. Bununla beraber, vatansızlığın önlenmesi bağlamında, Türkiye'de doğan ve ana-babasından dolayı başka bir devletin vatandaşı olamayan kişiye istisnai olarak doğum yeri esasına göre Türk vatandaşlığı verilir⁵⁷¹. Türkiye'de doğan çocuklar bakımından, Suriyeli ana ve babasından vatandaşlık kazanan çocukların Türk vatandaşlığını doğumla kazanmaları mümkün değil iken, çocuk doğduğu sırada anne ve babası vatansız ise bu halde, madde 8 uyarınca doğum yeri esasına göre çocukların doğumdan itibaren Türk vatandaşı sayılacaklardır.

⁵⁶⁸ Bahadır Erdem, **Türk Vatandaşlık Hukuku**, 4. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul, 2016, s. 3.

⁵⁶⁹ Ergin Nomer, **Türk Vatandaşlık Hukuku**, 22. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, Ekim 2016, s. 10.

⁵⁷⁰ 5901 Sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu, 29.05.2009, RG Sayı: 27256, 12.06.2009, m. 5, 6, 7.

⁵⁷¹ Türk Vatandaşlığı Kanunu, m. 8.

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

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

Suriyelilerin evlenme yoluyla Türk vatandaşlığını kazanması, evlilik aktinden itibaren en az üç yıllık sürenin geçmesi, yetkili makama başvuruda bulunmalarına ve yukarıda sayılan şartların gerçekleşmesine bağlıdır. Başka bir deyişle; Suriyelilerin evlenme yoluyla Türk vatandaşlığını kazanabilmeleri için, evliliğin en az üç yıl sürmesi, aile birliği içinde yaşanması, evliliğin devam etmesi ve evliğin gerçek olması gerekmektedir. Öte yandan Türk vatandaşlığını evlenme yoluyla kazanmak isteyen Suriyelilerin hükümlü ya da tutuklu olmamaları veya haklarında ceza davası da açılmamış olması şartları aranmaktadır⁵⁷². Bu şartların bulunması halinde ilgili kişi, buldukları ildeki Valiliğe başvurabilecektir. Nihai kararı vermeye yetkili makam İçişleri Bakanlığı'dır (TVK mad. 19).

Bir başka usul ise evlat edinme yoluyla vatandaşlığın kazanılmasıdır. 17. maddeye göre; bir Türk vatandaşı tarafından evlat edinilen ergin olmayan kişi, milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartıyla, karar tarihinden itibaren Türk vatandaşlığını kazanabilecektir. Yukarıda bahsedilen şartları taşıyanlardan İçişleri Bakanlığınca yapılacak inceleme ve araştırma sonucunda durumu uygun bulunanlar, Bakanlık kararı ile Türk vatandaşlığını kazanabilirler, uygun görülmeyenlerin talepleri ise Bakanlıkça reddedilir⁵⁷³.

⁵⁷² Nuray Ekşi, "Suriyelilere Toplu Olarak Türk Vatandaşlığı Verilebilir mi?", **İstanbul Barosu Dergisi**, C. 89, S. 2015/2, Mart- Nisan 2015, ss. 196- 201, s. 199.

⁵⁷³ Türk Vatandaşlığı Kanunu, madde 19.

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

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

Bu şartlar başvuru şartları olup, bunları taşıyan herkesin başvuru halinde vatandaş olarak kabul edilmesi zarureti bulunmamaktadır⁵⁷⁴.

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

Vatandaşlık Kanunu Uygulama Yönetmeliği⁵⁷⁵ mad. 16/2 c uyarınca yasal ikamet izni olmaksızın veya yasal olmakla birlikte Türkiye’de yerleşme niyetini göstermeyen; sığınma başvuru sahibi, sığınmacı, öğrenim, turistik, öğrenim gören çocuğuna refakat, tedavi gibi amaçlarla ikamete bağlandığı anlaşılan kişilere vatandaşlık verilmeyecektir. Bu hükmün geçici korunan Suriyelileri de kapsadığı düşünüldüğünde, Türkiye’de geçirilen süre vatandaşlık başvurusu bakımından dikkate alınmayacaktır. Sayılan sebeplerle Suriyeli geçici korunanların Türk Vatandaşlık Kanunu mad. 11 uyarınca Türk vatandaşlığını kazanmaları mümkün değildir.

Öte yandan; Türk vatandaşlığının kazanılmasında istisnai halleri düzenleyen 12. madde uyarınca;

- Türkiye’ye sanayi tesisleri getiren veya bilimsel, teknolojik, ekonomik, sosyal, sportif, kültürel, sanatsal alanlarda olağanüstü hizmeti geçen ya da geçeceği düşünülen ve ilgili bakanlıklarca haklarında gerekçeli teklifte bulunulan kişiler,

⁵⁷⁴ 11. maddenin başlığı “Başvuru İçin Aranılan Şartlar” olarak düzenlenmiştir.

⁵⁷⁵ 11.02.2010 tarih ve 2010/139 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 06.04.2010 tarih ve 27544 sayılı RG’de yayınlanmıştır.

- Vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler,
- Göçmen olarak kabul edilen kişiler milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak şartıyla Bakanlığın teklifi, Bakanlar Kurulunun kararı ile vatandaşlık kazanabilirler.

Bu bağlamda doktrinde Suriyelilerin 1951 Cenevre Sözleşmesi mad. 34 ve Türk Vatandaşlık Kanunu mad. 12 uyarınca vatandaşlığa alınması zaruri görülen kişiler bağlamında değerlendirilerek vatandaşlığa alınabileceği ifade edilmektedir⁵⁷⁶. Bu noktada önemle belirtmek gerekir ki, tüm bu usuller bakımından geçici korunanlar her türlü şartı taşıyabilirler, vatandaşlık sağlanması konusunda idare tam bir takdir hakkına sahiptir. Başvurular geçici korunanlara mutlak bir hak sağlamamaktadır.

1988’de Bulgar vatandaşları Türkiye’ye zorunlu olarak göç etmişlerdir. Batı Trakya Türkleri teknik anlamda mülteci olmalarına rağmen İskan Kanunu kapsamında literatüre göçmen olarak girmişlerdir. Türkiye bu kişilere hem Türk Vatandaşlık Kanunu özel hükümler hem de İskan Kanunu kapsamında vatandaşlık tanımıştır. Ayrıca Eski Yugoslavya’dan gelerek Türkiye’ye yerleşen kişiler daha sonra ülkelerine dönmek üzere geçici ikamete tabi tutulmuş bulunmaktadırlar. Bunlardan sürekli olarak ikamet etmek isteyen kişilerin, daimi ikametlerine izin verildikten sonra vatandaşlık dosyalarının düzenlenmesi için bir dilekçe ile buldukları yer Valiliğine müracaat etmelerinin gerekmekte olduğu ve haklarında yapılacak araştırma sonucunda güvenlik bakımından bir sakınca bulunmadığı hallerde Türk Vatandaşlığı Kanununda aranan şartları taşıdıkları anlaşılanların Bakanlar Kurulu Kararı ile vatandaşlığa alınabilecekleri T.B.M.M. Soru Önergesine verilen cevapta dönemin İçişleri Bakanı tarafından belirtilmiştir⁵⁷⁷. Ancak 2510 sayılı İskan Kanununa göre Türk soyundan olan veya Türk Kültürüne bağlı bulunan ve dışarıdan Türkiye’ye yerleşmek amacı ile gelen kişiler “göçmen” olarak kabul edilmektedir. Tıpkı Bulgaristan’dan göçe zorlanarak yurdumuza gelen kişiler hakkında 16.6.1989 tarih ve 3583 sayılı kanun

⁵⁷⁶ Kazım Sedat Sirmen, “Mültecilikten Vatandaşlığa”, **Mülteci Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu**, Ankara Üniversitesi, 01.10.2015.

⁵⁷⁷ T.B.M.M. B: 99, 05.05.1993 tarih ve O: 1 sayılı Soru Önergesi, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c035/b099/TBMM190350990343.pdf>

kabul edilerek, vatandaşlık işlemlerinin 2510 sayılı İskan Kanunu uyarınca “göçmen” olarak yürütülmesine imkan sağlandığı gibi Eski Yugoslavya’dan gelen kişilerin “göçmen” olarak vatandaşlığa alınmaları için de yasal bir düzenleme yapılmasının gerekli olduğu belirtilmiştir. Suriyeliler bakımından ise devlet yetkilileri tarafından yapılmış beyanatlar bulunsa da henüz somut bir çalışma yapılmış değildir.

D. Suriyelilere Geçici Koruma Statüsünün Verilmemesi veya Geçici Koruma Statülerinin Sona Erdirilmesi

1. Geçici Koruma Statüsü Verilemeyecek yahut İptal Edilecek Kişiler

Geçici Koruma Yönetmeliği’nin 8. maddesi geçici koruma statüsü verilmeyecek yahut verildiyse dahi iptal edilecek kişileri düzenlemiştir. Düzenleme 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin ilgili hariç tutma maddesi ile YUKK’nin uluslararası korumamın haricinde tutulmayı düzenleyen 64. maddesi ile benzer hükümler içermektedir. Buna göre;

a) 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 1 inci maddesinin (F) fıkrasında belirtilen fiillerden suçlu olduğuna dair ciddi kanaat varsa,

b) Türkiye dışında hangi saikle olursa olsun zalimce eylemler yaptığını düşündürecek nedenler varsa,

c) (a) ve (b) bentlerinde yazılı suç ya da fiillerin işlenmesine iştirak eden veya bu fiillerin işlenmesini tahrik eden kişilerse,

ç) Ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış olduğu halde bu faaliyetlerini kalıcı olarak sonlandırmayanlar,

d) Terör eylemlerinde bulunduğu ya da planladığı veya iştirak ettiği tespit edilenler,

e) Ciddi bir suçtan mahkum olarak topluma karşı tehdit oluşturabileceği değerlendirilenler ile milli güvenlik, kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehlike oluşturduğu değerlendirilenler,

f) Türkiye’de işlenmesi hâlinde hapis cezası verilmesini gerektiren suç veya suçları daha önce işleyen ve sadece bu suçun cezasını çekmemek için menşe veya ikamet ülkesini terk edenler,

g) Uluslararası mahkemelerce hakkında insanlık suçu işlediğine dair karar verilenler,

ğ) Türk Ceza kanununun 4. Kısım 7. Bölümünde yer alan “Devlet Sırlarına Karşı Suçlar ve Casusluk” suçlarından birini işleyenler geçici korumadan yararlanamayacaklar, kendilerine geçici koruma sağlanmış ise bu karar iptal edilecektir.

2. Geçici Korumanın Bakanlar Kurulu Kararıyla Sona Ermesi

Geçici korumanın sona ermesi ise, tıpkı geçici koruma kararının alınması usulünde olduğu gibi İçişleri Bakanlığı’nın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile sona erdirilir (mad. 11/1). Bu kararla birlikte Bakanlar Kurulu,

- Geçici korumanın tamamen durdurularak geçici korunanların ülkelerine dönmesine,
- Geçici korunanlara koşullarını taşıdıkları statünün toplu olarak verilmesine veya uluslararası koruma başvurusunda bulunanların başvurularının bireysel olarak değerlendirilmesine,
- Geçici korunanların kanun kapsamında belirlenecek koşullarda Türkiye’de kalmalarına izin verilmesine karar verebilecektir.

Geçici koruma, Bakanlar Kurulu kararı ile sona ermişse bu durumda geçici korunanların ülkeden çıkarılması gerekmektedir. Ancak Yönetmelik 11. madde düzenlemesine göre eğer Bakanlar Kurulu kararı ile ülkelere geri dönmelerine karar verilmemişse bu durumda yabancılar bireysel bir uluslararası koruma statüsüne başvurabileceklerdir.

3. Geçici Korumanın Bireysel Olarak Sona Ermesi

Bakanlar Kurulu kararı ile geçici korumanın sona ermesi usulü koruma kapsamındaki herkesin statüsünü sonlandıran kollektif sonuç doğuran bir usuldür. Öte yandan geçici koruma bireysel olarak da sona erebilir. Geçici korunan kişi;

- Kendi isteği ile Türkiye'den ayrılırsa,
- Üçüncü bir ülkenin korumasından yararlanırsa
- Üçüncü bir ülkeye insani nedenler ya da yeniden yerleştirme kapsamında kabul edilirse ya da üçüncü bir ülkeye gitmek üzere çıkış yaparsa ya da
- ölürse geçici koruma statüsü ilgili kişi bakımından bireysel olarak sona erecektir (GKY mad. 12).

Geçici korumadan yararlanan bir kimse geçici koruma süresi içerisinde yukarıda sayılı bireysel koruma nedenlerinden birine bağlı olarak geçici korumasının sona ermesinden sonra tekrar Türkiye sınırlarına gelir veya sınırları geçerse bu kişi bakımından geçici koruma sağlanıp sağlanmayacağına Genel Müdürlük bireysel olarak yapacağı değerlendirme ile karar verecektir (mad. 13). Bu karar yetkisini Genel müdürlük dilerse Valiliklere de devredebilecektir.

Geçici Korumanın -Bakanlar Kurulu kararı ya da bireysel sona erme nedenleriyle olsun- sona ermesinden sonra yapılacak işlemler Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 14. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Bakanlar Kurulu kararı ile geçici korumanın sona ermesinden sonra esas olan geçici korunanların ülkeden çıkış yapmalarıdır. Bunun gerçekleşmesi için gereken süre, durumun gereklerine göre Genel Müdürlük tarafından belirlenecektir (mad. 14/1). Bakanlar Kurulu, geçici korumanın sona ermesinden sonra geçici korumadan yararlanmış olan kişilere grup temelli olarak başka bir statüye alabileceği gibi, uluslararası koruma başvurusunda bulunanların başvurularını bireysel olarak değerlendirebilecek yahut bu kişilerin YUKK kapsamında belirlenecek koşullarla Türkiye'de kalmalarına izin de verebilecektir (mad. 14/2).

Ayrıca madde 8/1 (ç) bendinde belirtildiği şekliyle ülkelerinde silahlı çatışmalara katılanlar ve bu faaliyetlerini sonlandırmayanlar geçici koruma kapsamına

alınmamaktadırlar. Ancak bu kişilerden faaliyetlerini sona erdirdikleri anlaşılana bireysel uluslararası koruma statü belirleme işlemlerine başvuru imkanı tanınacağı da yine aynı maddede hüküm altına alınmıştır (mad. 14/3). Bu durum çatışmalara katılmış olan kişilere, sivil halka kıyasla daha avantajlı bir durum sağlamaktadır.

Geçici korumanın sona ermesi hususu 5. bölümde detaylı olarak ele alınacaktır. Ancak yeri gelmiş iken belirtmek gerekir ki; Geçici Koruma Yönetmeliği bağlamında geçici korunanların herhangi bir uluslararası koruma statüsüne yahut genel anlamda yabancı statüsüne geçişleri bakımından herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Yukarıda da belirtildiği gibi, geçici korumanın tamamen durdurularak geçici korunanların ülkelerine dönmesine, geçici korunanlara koşullarını taşıdıkları statünün toplu olarak verilmesine ve ya uluslararası koruma başvurusunda bulunanların başvurularının bireysel olarak değerlendirilmesine, geçici korunanların kanun kapsamında belirlenecek koşullarda Türkiye’de kalmalarına izin verilmesine ilişkin tüm karar verme yetkisi Bakanlar Kurulundadır. Bu noktada bağlayıcı bir hüküm tesis edilmemiş olması ve geçici korunanların kalıcı bir çözüme kavuşturulmaması durumun Bakanlar Kurulu’nun takdine bırakılmış olduğunu göstermektedir⁵⁷⁸.

E. Geçici Koruma Yönetmeliğine İlişkin Değerlendirmeler

“Suriyelilere sağlanacak geçici koruma statüsünün şartları ve uygulaması ve sağlanacak hizmetler “Geçici Koruma Yönetmeliği” ile detaylı olarak düzenlenmiştir. Uygulaması yaklaşık 2 yıldır devam eden bu Yönetmeliğe ilişkin olarak doktrinde bazı eleştiriler de bulunmaktadır.

Bu noktada ilk değinilmesi gereken husus Geçici Koruma Yönetmeliği’nin 15. maddesinde düzenlenen “Geçici Koruma kapsamında ülkemize kabul işlemlerinin sınırlandırılması veya durdurulması” başlığı altındaki sınırlandırma imkanıdır. Bu madde uyarınca Bakanlar Kurulu, milli güvenlik, kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığını tehdit edebilecek şartların oluşması durumunda, uygulanmakta olan geçici koruma tedbirlerinin sınırlandırılmasına ya da süreli veya süresiz durdurulmasına karar verebilecektir (mad. 15/1). Aynı maddenin 2. fıkrası ise bu

⁵⁷⁸ Bülent Çiçekli, 6458 Sayılı Kanuna Göre Düzenlenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku, s. 318.

nitelikte bir sınırlandırma veya durdurma kararı alınmasından sonra daha önce geçici koruma sağlananların durumu ve bu karardan sonra ülkeye sığınanların tabi olacağı şartların da Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği hüküm altına alınmaktadır. Son derece geniş takdir hakkı içeren bu hüküm, geçici korunanlar bakımından potansiyel bir belirsizlik anlamına gelmektedir.

Geçici Koruma Yönetmeliği'nde sınırdışı edilmeye ilişkin hüküm bulunmaması da eleştirilen bir başka husustur. Herşeyden önce belirtilmesi gerekir ki, sınırdışı edilme, yabancıların temel hak ve hürriyetlerine ilişkin bir konu olduğu için Anayasanın 16. maddesi uyarınca kanunla düzenlenmelidir; dolayısıyla YUKK'de özel bir düzenleme yer alması gerekmektedir. YUKK sistematığına bakıldığında “mülteci”, “şartlı mülteci” ve “ikincil koruma” olarak uluslararası koruma türlerinin düzenlendiği ve geçici korumanın da 91. maddede ayrıca düzenlendiği görülmektedir. YUKK'un 54/1. maddesinde yabancıların sınırdışı edilmelerine ilişkin şartları detaylı olarak saymış iken, aynı maddenin 2. fıkrasında uluslararası koruma sahibi kişilerin sadece ülke güvenliği için tehlike oluşturduklarına dair ciddi emareler bulunduğu veya kamu düzeni açısından tehlike oluşturan bir suçtan kesin hüküm giymeleri durumunda sınır dışı etme kararı alınabileceğini hükme bağlamıştır. Geçici korumanın YUKK madde 3/1 (r) bendinde sayılmaması göz önüne alındığında geçici korunanların sınırdışı edilmeleri halinde 54. maddenin 1. fıkrası mı yoksa 2. fıkrası uyarınca mı sınırdışı edileceklerinin madde metninde açıkça yazılması gerektiği *Ekşi* tarafından ifade edilmektedir⁵⁷⁹.

Yönetmeliğe ilişkin olarak doktrinde dikkat çekilen bir başka husus da geçici korumanın süresinin öngörülmemiş olmasıdır. İlgili bölümde de ifade edildiği üzere bu husus AB Geçici Koruma Yönergesi ile de önemli bir farklılık teşkil etmektedir. Geçici Koruma Yönergesi geçici koruma süresini 1 yıl olarak belirlemiş, 6 aylık süreler haline 2 kez uzatılabileceğini hükme bağlamış ayrıca Konsey'e de 1 yıllık uzatma yetkisi tanımıştır. Böylece toplamda süre 3 yıl olarak belirlenmiş olmaktadır. Geçici Koruma Yönetmeliği ise doğrudan bir süre öngörmemekle birlikte Bakanlar

⁵⁷⁹ Nuray Ekşi, “Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi”, *İstanbul Barosu Dergisi*, C. 88, S. 6, 2014, ss. 65-89, s. 83.

Kurulu tarafından alınan geçici koruma kararında süre öngörülebileceği hükme bağlanmış, takdir Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır. Doktrinde bir takım yazarlar bu durumu eksiklik olarak görmekte iken⁵⁸⁰, birkısım yazarlar⁵⁸¹ ise bu düzenlemenin geri gönderme yasağı ve geçici korumanın sona ermesinden sonra kişilerin bireysel olarak sığınma başvurusunda bulunmaları, YUKK uyarınca Türkiye'de kalmalarına izin verilmesi yahut belli bir statünün toplu olarak tanınması gibi ihtimaller bir arada değerlendirildiğinde süre belirtilmemesinin daha uygun olduğu da ifade etmektedirler.

AB Geçici Koruma Yönergesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği büyük oranda özdeş düzenlemeler içermektedirler. Aradaki farklılıklara toplu halde bakılacak olursa süre sınırlaması olmaması, bireysel başvurunun engellenmesi, uluslararası koruma başvurusunun engellenmesi, siviller ile menşe ülkesinde silahlı çatışmalarda bulunan kişiler arasında ayırım yapılması ve 15. madde uyarınca geçici korumaya ilişkin tedbirlerin sınırlanması veya durdurulması imkanı tanınması belli başlı farklılıkları teşkil etmektedir.

⁵⁸⁰ Metin Çorabatır, “Mülteciler ve Kalıcı Çözümler”, **Mülteci Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu**, Ankara Üniversitesi, 01.10.2015.

⁵⁸¹ Ekşi, **Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları**, s. 83.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KARŞILAŞTIRMALI HUKUKTA GEÇİCİ KORUMA

I. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

A. ABD İltica Hukukuna Genel Bakış

Kuruluşunu göçmen nüfusun oluşturduğu ABD geleneksel yerleştirme ülkelerinin de başında gelmektedir⁵⁸². 1975-1999 yılları arasında yaklaşık 2 milyondan fazla mülteciye devamlı ikamet olanağı sunarak aslında diğer ülkelerin toplam olarak kabul ettiğinden çok daha fazla mülteciyi kabul etmiştir. 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni imzalamayan ABD; 1968 yılında 1967 Protokolü'nü imzalamıştır. ABD Mülteci İşleri Koordinatörlüğü 1979'da kurulmuş ve 1980'de ise Mülteci Kanunu ile 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan mülteci tanımını kanun kapsamına dahil ederek, Sözleşme çerçevesinde bir sığınma sistemini benimsemiştir⁵⁸³.

ABD Vatandaşlık ve Göç İşleri çevresel afetler, baskılar, acil tıbbi sorunlar ve diğer acil durumlara bağlı sebeplerle yardım veya barınak ihtiyacı içinde bulunan bireylere yönelik pek çok insani koruma sağlamaktadır⁵⁸⁴. Sağlanan bu statüler;

- Sığınmacı (asylum),
- Mülteci (refugee),
- Hırpalanmış eş, çocuklar ve ebeveynler⁵⁸⁵ (battered spouse, children & parents),
- İnsan kaçakçılığı ve diğer suç mağdurları (victims of human trafficking & other crimes),
- Özel durumlar⁵⁸⁶ (special situations),
- Geçici koruma statüsü (temporary protected status),

⁵⁸² BMMYK Ofisi, Uluslararası Mülteci Hukuku Rehberi, Parlamenterler için El Kitabı, Sayı 2, 2001, s. 78.

⁵⁸³ BMMYK, Dünya Mültecilerinin Durumu: İnsani Yardımın Elli Yılı, "Sanayileşmiş Dünyada Sığınma", Edt. Mark Cutts, Sean Loughna, Frances Nichol森 vd, Ankara 2000, s. 173.

⁵⁸⁴ <https://www.uscis.gov/humanitarian>

⁵⁸⁵ Hırpalanmış eş, çocuklar ve ebeveynler, Kadına Karşı Şiddet Yasası ile değişik Göç ve Vatandaşlık Kanunu uyarınca göçmen vize dilekçesi verebilecektir.

⁵⁸⁶ Doğal felaketlerden ve statülerin uzatılması veya değiştirilmesi, ücret karşılığında feragatlar, istihdam izni, belge değişikliği ve hızlandırılmış işlemler gibi diğer olağanüstü hallerden etkilenen kişilere de koruma sağlanması mümkündür.

- Ertelenmiş zorunlu gidiş (Deferred Enforced Departure -DED),
- Göçmen çocuk özel statüsü⁵⁸⁷ (special immigrant juveniles status- SIJ),
- Kadın Sünneti⁵⁸⁸ (Female Genital Mutilation or Cutting- FGM/C), şeklinde tasniflere tabi tutulmuştur. Bu çalışma bağlamında mülteci, sığınmacı ve geçici koruma statüleri detaylı olarak incelenecektir.

1. ABD Hukuku Bağlamında Sığınmacı (Asylee)

ABD İltica Hukukuna ilişkin temel mevzuatı 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan mülteci tanımını esas alan "1980 Mülteci Yasası" oluşturmaktadır. ABD hukukunda sığınma talep eden kişiler ülkede olmalarına veya ülke dışında olmalarına göre ayrılmakta; gerekli şartları sağlayan kişilere eğer ülkeye giriş yapmışlarsa sığınmacı (asylee), halen başka bir yerde bulunuyorlar ancak yapılan incelemede mülteci statüsü taşıdıklarına karar verilmişse mülteci (refugee) statüsü sağlanmaktadır. Esasen her iki statü de 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında mülteci statüsünü teşkil ediyor olmasına rağmen ülke içinde olma veya ülke dışında olma ayrımına göre bu nitelikte bir ayırım yapılmaktadır.

Sığınmacı olarak başvuruda bulunabilmek için aranan ilk şart, Amerika'da şahsen bulunmaktır. Sığınma arayanların Amerika'ya giriş yapmalarından itibaren bir yıl içinde başvuru yapmaları gerekmektedir. Kişiler, ırkları, dinleri, milliyetleri, belirli bir sosyal gruba mensubiyetleri yahut siyasi düşünceleri nedeniyle zulme uğrayacaklarına ilişkin haklı bir korku içinde bulunuyorlarsa (1951 Cenevre Sözleşmesi'nin mülteci tanımında aradığı unsurlar) sığınma başvurusunda bulunabilmektedirler. Amerika'da sığınma başvurularında her hangi bir delil yükümlülüğü bulunmamaktadır. Bunun yanında başvuran kişinin iddiasını doğrulaması için haklı korkuya ilişkin veriler ve belgeler sunması, sığınma sağlanması açısından etkili olabilecektir. Sığınma talebinde

⁵⁸⁷ Ebeveynleri tarafından ihmal edilen, terk edilen yahut taciz edilen ve ABD'de herhangi bir hukuki statüleri bulunmayan çocukların insani koruma altına alınmaları amacıyla verilen bir statüdür. Bu özel göçmen çocuk statüsü, korunmaya ihtiyacı olan çocukların hemen bir hukuki kalıcı ikamet statüsüne (yeşil kart) başvurmasını sağlayan bir göçmenlik sınıflandırmasıdır.

⁵⁸⁸ Kadın sünneti (FGM/C), kadın genital organının medikal dışı amaçlarla kesilmesi veya başka şekillerde yaralanmasıdır. ABD hükümeti, türü, derecesi, şiddeti, arkasındaki motivasyon ne olursa olsun, kadın sünnetine karşı çıkmakta ve kadın sünnetinin ciddi bir insan hakları ihlali olduğunu, cinsiyete dayalı şiddet olduğunu; ve çocuklara uygulandığı durumlarda ise çocuk istismarı olduğunu düşünmektedir.

bulunulduktan sonra başvuru sonuçlanıncaya kadar kişi Amerika'da kalabilecektir. Son aşamada İltica Ofisi kişiyi görüşmeye çağırılmaktadır. Görüşme sonrası kişinin başvurusu kabul edilirse, kişi ABD'de yaşayabilmektedir. Kararın olumsuz olması halinde karara karşı itiraz edilmesi mümkündür.

ABD Hukukunda sığınma başvurusu ile eşzamanlı olarak çalışma izni başvurusu yapılamamaktadır. Sığınma başvurusu yapılmasından itibaren 150 gün geçmiş ancak kişinin dışında gelişen nedenlerle başvuru hala sonuçlanmadıysa, sığınma arayan kişi Amerika'da çalışma iznine başvurabilir ve çalışma izni onaylanmış ise, 180. günden itibaren Amerika'da çalışma hakkı kazanmaktadır⁵⁸⁹. Öte yandan sığınma sağlanmasından itibaren de kişilere çalışma imkanı sağlanmaktadır. Bazı sığınmacılar daha kolay olduğu için veya kimliklerine ilişkin sebeplerle *İstihdam İzin Belgesi* (Employment Authorization Document- EAD) almayı tercih etseler de, sığınmacılık statüsünü kazanmış kişiler bakımından bu belge zorunlu değildir⁵⁹⁰.

Sığınmacı statüsünü kazanan kişiler partnerlerini ve çocuklarını da ABD'ye getirebilmek için aile birleşimi imkanından faydalanabilmektedirler. Sığınmacı statüsünün kazanılmasından itibaren 2 yıl içerisinde *Sığınmacı/ Mülteci Yakını dilekçesi* olarak adlandırılan bir dilekçe doldurularak bu talepte bulunulması gerekmektedir. Sürenin geçirilmesini haklı gösterecek insani nedenler bulunmuyorsa, süre sona erdikten sonra bu imkandan faydalanmak mümkün olmayacaktır.

İltica başvurusu kabul edilmiş bir kişi, bu tarihten itibaren bir yıl sonra oturma iznini sağlayan yeşil kart (*permanent residency -green card*) başvurusu yapmaya hak kazanmaktadır. Kişinin yeşil kart başvurusu da onaylanırsa, oturma izni kazanmasından itibaren 5 yıl sonra Amerikan vatandaşlığı kazanılmaktadır⁵⁹¹.

⁵⁸⁹ "180-day Asylum EAD Clock" olarak ifade edilen bu kavram, bir sığınma başvurusunun ABD Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri (USCIS) sığınma bürosu ve / veya Göçmenlik Gözden Geçirme İdari Bürosu (EOIR) tarafından bekletildiği süreyi ölçen ve başvuru hatası olmaksızın 180 günü aşan ve karar verilememiş durumlarda başvuru hakkı belli haklar sağlanmasını ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi için Bknz.

https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Humanitarian/Refugees%20%26%20Asylum/Asylum/Asylum_Clock_Joint_Notice_Revised_Adj_Code_Chart_01-30-15.pdf

⁵⁹⁰<https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum/asylum>, (Erişim tarihi: 02.12.2016).

⁵⁹¹<https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum/asylum>, (Erişim tarihi: 02.12.2016).

2. ABD Hukukunda Mülteci (Refugee)

ABD Hukuku bağlamında mülteci sayılabilmek için aranan unsurlar Göç ve Vatandaşlık Kanunu'nun (Immigration and Nationality Act- Act 101(a)-15P-Definitions) 42. maddesinde düzenlenmektedir. Düzenlemeye göre ABD hukuku bakımından mülteci sayılabilmek için aranan ilk şart ülke dışında bulunmaktır. Ayrıca kişilerin vatandaşlık bağıyla bağlı oldukları ülkede, eğer vatansız iseler ikamet ettikleri ülkede ırk, din, milliyet, belirli bir sosyal gruba mensubiyetleri yahut siyasi düşünceleri nedeniyle zulme uğrayacaklarına ilişkin haklı bir korku içinde bulunmaları aranmaktadır (Act 101(a)-15P, mad. 42/A). Öte yandan uygun istişare sonrasında Başkan tarafından vatandaşlık bağıyla bağlı oldukları ülkede, eğer vatansız iseler ikamet ettikleri ülkede ırk, din, milliyet, belirli bir sosyal gruba mensubiyetleri yahut siyasi düşünceleri nedeniyle zulme uğrayacaklarına ilişkin haklı bir korku içinde buldukları belirlenmiş kişilerde mülteci statüsü tanınabilecektir (Act 101(a)-15P, mad. 42/B).

Bu noktada belirtmek gerekir ki; ırk, din, milliyet, belirli bir sosyal gruba mensubiyet veya siyasi görüş nedeniyle bir kimsenin zulme uğramasını emreden, teşvik eden veya başka surette yer alan kişiler mülteci sayılamazlar.

Bir gebeliğin zorla sona erdirilmesi veya istek dışı sterilizasyona zorlanan kişiler veya böyle bir prosedürün ya da başka herhangi bir zorlayıcı nüfus kontrol programının reddedilmesi nedeniyle zulme uğrayan kişiler, siyasi görüşleri nedeniyle zulme uğramış sayılmaktadırlar. Ayrıca bu nitelikte bir prosedüre zorlanacağı veya bu prosedürü gerçekleştirmediği, reddettiği veya direnç gösterdiği için zulme uğrayacağına ilişkin haklı korkusu olan kişilerin, siyasi görüşleri nedeniyle zulme uğrayacaklarına ilişkin haklı sebepleri olduğu kabul edilecektir. (Act 101(a)-15P, mad. 42/B).

ABD'de mülteci olarak kabul edilebilmek için öncelikle ABD Mülteci Kabul Programı'na (U.S. Refugee Admissions Program- USRAP) başvurmak gerekmektedir⁵⁹². USRAP'a başvurup sevk (referral) alındıktan sonra kişiye başvuru

⁵⁹²<https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum/refugees>, (Erişim tarihi: 02.12.2016).

yapılması için yardım sağlanacak ve mülteci olarak yerleştirilmeye uygun olup olunmadığına karar verilmesi için yurtdışında bulunan bir UNCIS görevlisi ile mülakat yapılacaktır. Mülteci başvurusunda bulunan kişi, eşi ve 21 yaş altı, evli olmayan çocuğunu da başvurusuna dahil edebilmektedir.

Mülteci statüsü için uygunluk özel eğitim almış görevliler tarafından yapılan mülakatlar aracılığıyla ve olay bazında değerlendirilmektedir. Mülakat nızalı olmayıp, kişiden ABD'ye yerleşmeye uygunluğu ve mülteci olma iddiasına ilişkin bilgiler almayı amaçlamaktadır.

Mülakat esnasında kişinin mülteci tanımını karşılayıp karşılamadığı, herhangi bir değerlendirme önceliği olup olmadığı, kesin olarak üçüncü bir ülkede bulunup bulunmadığı ve başka herhangi bir şekilde ABD hukukunda kabul edilebilecek olup olmadığı gibi hususlar; kişinin ifadesi de dahil olmak üzere tüm delillerle değerlendirilmektedir. Bu belirlemede menşe ülkenin şartları ve kişinin güvenilirliği de göz önüne alınmaktadır. Ayrıca kişiye ilişkin güvenlik kontrollerinin de yapılmış olmasına ve başvurudan önce sonuçların değerlendirilmiş olmasına özen gösterilmektedir.

Kişi mülteci olarak kabul edilmişse, sağlık taramasından geçirilmekte, kültürel oryantasyona tabi tutulmakta ve ABD'ye yolculuğu için planlama ve maddi destek almaktadır. ABD'ye ulaştıktan sonra da sağlık ve maddi yardım sağlanmaktadır. ABD'de mülteci statüsünde bulunan bir kişi, varışından itibaren 2 yıl içinde (süreyi göz ardı etmeyi haklı kılacak insani nedenler olmadığı sürece) eşi ve 21 yaş altı evli olmayan çocuklarının da kendi yanına gelmesi için başvuruda bulunma imkanına sahiptir.

ABD'ye giriş yapmış mültecilerin derhal çalışma imkanları bulunmaktadır. İstihdam yetki belgesi edininceye kadar, mülteciler mülteci olarak ülkeye varış formlarını işverenlerine göstererek çalışabilmektedirler⁵⁹³.

⁵⁹³<https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Resources/D2en.pdf>, (Erişim tarihi: 02.12.2016).

Mülteci olarak ABD'ye kabul edilen kişilerin ülkeye varışlarından 1 yıl sonra yeşil kart başvurusu yapmaları mecburidir⁵⁹⁴. Kalıcı oturma iznine başvurmak için doğrudan kalıcı oturma kaydı başvurusu yapılabileceği gibi statünün uyarlanması talebinde de bulunulabilir.

Göç ve Vatandaşlık Kanunu uyarınca ABD'de bulunan bir kimsenin göçmenlik statüsü yeşil kart şartlarını taşıyor ise göçmen olmayan statüden (nonimmigrant) veya şartlı statüden (parolee) göçmen statüsüne değiştirilebilmektedir. Kalıcı bir statüye dönüştürme işlemi de statünün düzeltilmesi- uyarlanması (adjustment of status) olarak ifade edilmektedir.

3. Ertelenmiş Zorunlu Ayrılma (Deferred Enforced Departure - DED)

Bu statü, Başkan tarafından dış ilişkileri yönetme yetkileri çerçevesinde, belirli bir göçmen statüsünde bulunmayan kişilerin ülkeden gönderilmelerinin belirli bir süre için engellenmesi olarak tanımlanabilir⁵⁹⁵. DED esasen herhangi bir göçmenlik statüsü teşkil etmemektedir; ancak idari yetki ile ülke bazında ve farklı nedenlere bağlı olarak belirlenen kişiler bu kapsama dahil edildikleri takdirde ülkeden çıkarılmamaktadırlar⁵⁹⁶.

Ülke bazında belirlenen DED kapsamında kişilerin çalışma imkanından yararlanıp yararlanmayacakları gibi hususlar da belirlenmektedir. Eğer idari kararda ilgili ülke vatandaşlarının çalışma imkanına sahip olacakları belirtilmişse, kişiler istihdam yetki belgesi doldurarak çalışmak için başvuru yapabileceklerdir.

ABD tarafından uygulanan en yaygın koruma formlarından biri olan DED ile esasen belirli bir statü sağlanmasından çok sınırdışı işleminin uygulanmaması şeklinde işlem gerçekleştirilmektedir. 1990'lı yıllarda El Salvador, Guatemala ve Nikaragua'dan

⁵⁹⁴<https://www.uscis.gov/green-card/green-card-through-refugee-or-asylee-status/green-card-refugee>, (Erişim tarihi: 02.12.2016).

⁵⁹⁵<https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status/deferred-enforced-departure>, (Erişim tarihi: 02.12.2016).

⁵⁹⁶ Bu kapsama dahil edilen ülkeler <https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status/deferred-enforced-departure> sitesinde yayınlanmaktadır. Aralık 2016 itibarıyla Liberya vatandaşları bu kapsamdadır.

gelen 400.000'e yakın kişinin sınırdışı işlemleri beklemeye alınmış ve bu kişiler bir anlamda tolere edilmiştir.

4. Şartlı İzin (Parole)

Bu çalışmanın asıl konusunu oluşturan geçici korumaya geçmeden önce değinilmesi gereken bir başka statü de *parole* adı verilen ve kısa veya uzun süreli kalış imkanı sağlayan “şartlı izin” olarak çevrilebilecek, şartlı kabul usulüdür. *Parole* statüsü aynı zamanda mültecilik şartlarını taşımayan, ancak sığınma taleplerinin kabulü için başka insani sebeplere sahip olan kişiler için de kullanılmaktadır⁵⁹⁷.

Normal şartlar altında ABD'ye giriş başvurusu reddedilen kişilerin belli şartlar altında ve kısa süreli olarak ülkeye giriş yapmalarına izin verilmesi olarak tanımlanabilecek bu imkanı ABD Vatandaşlık ve Göç Hizmetleri sağlamaktadır⁵⁹⁸. Göç ve Vatandaşlık Kanunu uyarınca İç İşleri Bakanlığı acil insani nedenlerle veya önemli kamusal yararlar nedeniyle yabancıların kısa süreli olarak ülkeye giriş yapmalarına izin verme yetkisine sahiptir (INA section 212(d)(5)).

Genel anlamda bakıldığında çok farklı sebeplerle şartlı izin başvurusu yapıldığı görülmektedir. Bunların başında, ABD'de tedavi olmak veya ABD'de bulunan bir kimseye organ donörü olmak gibi sağlık sebepleri gelmektedir. Acil insani nedenlerle ABD'de bulunan aile üyeleri ile birleşim sağlanması, ABD'de bulunan ciddi veya ölümcül derecede hasta bir yakına bakmak veya başka şekilde destek sağlamak amacıyla, ABD'de bulunan bir cenaze törenine katılmak veya defin işlemlerini gerçekleştirmek amacıyla, bireysel zarardan korunmak amacıyla, ABD'de bulunan bir dava sürecine katılmak amacıyla, ABD'den ayrılmadan önce seyahat belgelerini almayı başaramamış kişilerin ülkeye yeniden giriş yapabilmeleri gibi amaçlarla bu şartlı izin sağlanabilmektedir⁵⁹⁹.

⁵⁹⁷ Susan Martin, Andy Schoenholtz and Deborah Waller Meyers, “Temporary Protection: Towards a Regional and Domestic Framework”, **12 Georgetown Immigration Law Journal**, 1997-1998, ss. 543-587, s. 547.

⁵⁹⁸ <https://www.uscis.gov/humanitarian/humanitarian-or-significant-public-benefit-parole-individuals-outside-united-states> (Erişim tarihi: 01.12.2016).

⁵⁹⁹ Ayrıntılı bilgi için Bkz.: <https://www.uscis.gov/humanitarian/humanitarian-or-significant-public-benefit-parole-individuals-outside-united-states>, (Erişim tarihi: 01.12.2016). Halihazırdaki programlar şunlardır: The Haitian Family Reunification Parole Programme, The Cuban Family Reunification

Sağlanan şartlı izinin süresi, iznin talep edildiği amaca göre belirlenmektedir. Ancak yine uygulamaya bakıldığında 1 yıldan daha uzun sürely verilmediği görülmektedir. Öte yandan izin talebinin amacı ile tutarsızlık içermediği hallerde şartlı izne sahip olan kişiler (parolee) geçici şartlı izin istihdam belgesi olarak çalışma imkanından yararlanabilmektedirler.

B. ABD’de Geçici Koruma

ABD, özellikle 1950 sonrası dönemde, pek çok kitlesel akına maruz kalmıştır. Bu kişilerin bir kısmı mültecilik statüsü kazanırken; iç savaş, doğal afet ve ülkelerindeki ayaklanmalardan kaçan bir kısmı ise zulme maruz kaldıklarını kanıtlayamadıkları ve gerekli şartları taşımadıkları için mülteci statüsünü kazanamamışlardır. ABD, “1990 Göç Kanunu”⁶⁰⁰ ile çatışmalar, şiddet ve baskı nedeniyle ülkelerine dönmeleri mümkün olmayan bu kişilere geçici koruma sağlanması için idari yetki tanıyan *ad hoc* nitelikte bir koruma düzenlemesini yürürlüğe koymuştur.

İlk uygulamalara bakıldığında bu statünün ülkelerindeki iç savaştan kaçan kişilere koruma sağlamak amacıyla geliştirilmiş bir statü olduğu görülmektedir. Salvador’daki iç savaştan kaçan kişilere *Genişletilmiş Gönüllü Ayrılış* olarak tercüme edilebilecek (Extended Voluntary Departure – EVD) koruma imkanı sağlanmasından sonra bu statü gündeme gelmiştir. *EVD* 1960-1990 yılları arasında Adalet Bakanlığı takdir hakkı ile *ad hoc* korumanın bir çeşidi olarak kullanılmış ve belli bir ülkeden gelen kişilere Dışişleri Bakanlığı’nın tavsiyesi ile Adalet Bakanlığı (Attorney General) yetkisi dahilinde korunma sağlanması şeklinde uygulanmıştır. *EVD* kapsamında 1977-1982 arasında Etiyopyalılara, 1978-1986 arasında Ugandalılara, 1979’da İranlılara, 1979-1980’de Nikaragualılara, 1980-1985 arası Afganlara ve 1982-1989 arası da Polonyalılara sağlanmıştır. 1987 yılında ABD Kongresi, özel bir hüküm yürürlüğe koyarak, *EVD* statüsü altında bulunanların 21 aylık süre içerisinde geçici ikamet statüsüne başvurmaları ve sonuç olarak da kalıcı ikamet statüsüne geçmeleri için özel

Parole Programme, The Central American Minor Refugee/ Parole Programme, The Filipino World War II Veterans Parole Programme.

⁶⁰⁰ Immigration Act of 1990, Pub. L. No. 101- 649, 104 Stat. 4978.

bir imkan sağlamıştır. Bu hüküm Polonya, Afganistan, Etiyopya ve Uganda vatandaşları için uygulanmıştır⁶⁰¹.

Geçici Koruma Statüsü'nün temelini oluşturan bir başka koruma çeşidi de yukarıda detayları açıklandığı üzere, *Ertelenmiş Zorunlu Ayrılış* olarak tercüme edilebilecek olan *DED* (Deferred Enforced Departure) uygulamasıdır. Bu usulde kişilerin ülkede kalışlarına bizzat Başkan tarafından idari bir kararla olanak sağlanmaktadır. İlk olarak 1989'da Çin'de yaşanan olaylar sonrasında Bush hükümetinin Çin vatandaşlarının zorunlu olarak gönderilmelerini erteleme ile uygulanmıştır⁶⁰².

1990'lı yıllarda ABD biri Haiti'den diğeri de Küba'dan olmak üzere sığınmacı akımlarına maruz kalmıştır. Haiti'deki iç karışıklıklar nedeniyle 1981-1990 yılları arasında yaklaşık 22.000 Haitili ABD'ye sığınmıştır. Haiti'nin demokratik seçimlerle göreve gelmiş olan ilk Başbakanı olan Jean-Bertrand Aristide'in askeri darbe ile görevden uzaklaşmasının ardından ise Kasım 1991-Mayıs 1992 arası yaklaşık 36.500 kişi ABD'ye ulaşmıştır. Şubat 1992 tarihinden itibaren "ülke-içi süreç" olarak tanımlanabilecek bir usul uygulanmış ve sadece Haiti'de kalan kişiler bakımından mültecilik statüsü tanıma gerçekleştirilmiştir. Ancak bu kişiler de kendileri ile görüşme yapılması için aylarca beklemek zorunda kalmış, defalarca zulme, tehdite, tutuklama ve işkenceye maruz kalmalarına rağmen bu iddialarını ileri sürememişlerdir⁶⁰³.

24 Mayıs 1992'de Başkan Bush tarafından çıkarılan 12.807 sayılı karar ile (Kennebunkport Order- Emri olarak da bilinmektedir) Haitililerin Körfez güvenlik ekipleri tarafından girişlerini engellenmesi ve herhangi bir mülteci statüsü belirlemesi yapılmaksızın doğrudan Haiti'ye gönderilmeleri düzenlenmiştir. Temmuz 1994'ten sonra ise Haiti ve Küba'dan gelen kişilerin açık denizlerde engellenerek Küba'da

⁶⁰¹ Martin vd. **a.g.e.**, s. 548.

⁶⁰² Bill Frelick & Barbara Kohnen, "U.S. Committee for Refugees, Filling the Gap: Temporary Protected Status, 11- 12, 28, Aralık 1994, aktaran Susan Martin, Andy Schoenholtz and Deborah Waller Meyers, "Temporary Protection: Towards a Regional and Domestic Framework", **12 Georgetown Immigration Law Journal.**, 1997-1998, ss. 543-587, s. 549.

⁶⁰³ The Price of Rejection: Human Rights Consequences for Rejected Haitian Asylum- Seekers" AMR 51/31/94, s. 1. Aktaran François Crépeau, Leanne Holland, "Temporary Protection, Continuing Insecurity: A Regime Replacing Convention Protection of Refugees in Violation of International Law", **12 Canadian Journal of Law and Society**, 1997, ss. 237-261, s. 250.

bulunan Guantanamo Körfezi'ndeki ABD askeri üssüne götürülmeye başlamıştır. Körfezde bulunan kişilerin kendi ülkelerine dönmeleri dışında hareket özgürlüğü yoktur ve iş aramalarına da izin verilmemektedir. Ayrıca Amerikan Göç ve Vatandaşlık Kanunu uyarınca bu kişilere herhangi bir statü belirlenmesi de yapılamamaktadır⁶⁰⁴. Bu süreçte 16.800 kişinin Körfezde tutulduğu belirtilmektedir⁶⁰⁵. Açık denizlerde ise 1994 yılında 37.139 Kübalı ve 24.917 Haitili engellenmiştir.

Clinton Başkan olduktan sonra Kennebunkport Emrini geçici olarak devam ettireceklerini ve Haiti içinde demokratik seçimlerle başa gelen Başkan Aristide'yi destekleyerek Haiti'nin yeniden inşa edilmesine katkıda bulunacaklarını beyan etmiştir⁶⁰⁶. Haitililerin denizde doğrudan geri çevrilmesi uygulamasının sona ermesi ise ancak 8 Mayıs 1994'te mümkün olabilmıştır. 1995 yılına gelindiğinde Amerika artık Guantanamo'daki güvenli bölge uygulamasından vazgeçmiş ve sığınmacıların gönüllü olarak ülkelerine dönmek istememeleri üzerine kişi bazında değerlendirme yapılmasına karar verilmiştir. Böylece Haiti'de yaşanan değişikliklerden bağımsız olarak kişinin eğer ülkesine dönerse ciddi zarara uğraması söz konusu ise geri gönderilemeyeceği, aksi halde ülkesine gönderileceği ifade edilmektedir⁶⁰⁷.

Amerika bu süreçte BMMYK 22 nolu kararında belirtilen geçici korunanların ülkelerine geri dönüşlerine ilişkin standartlara uygun davranmamıştır. Guantanamo'da tutulan sığınmacılara mahkemeye erişimin imkanı dahi tanınmamıştır. 11. Daire tarafından görülen *Cuban American Bar Association v. Christopher*⁶⁰⁸ davasında sığınmacılara mültecilik talepleri değerlendirilmediği için kişilere avukattan yararlanma hakkı da dahil olmak üzere temel hiçbir hakkın sağlanmadığı belirtilmiştir.

⁶⁰⁴ Bill Frelick, "Safe Haven: Safe for Whom?" in World Refugee Survey 1995, Washington: **Immigration and Refugee Services of America**, 1995, s. 26.

⁶⁰⁵ Haitian Refugee Center v. Christopher, 43 F. 3d 1431 (11th Cir. 1995) kararındaki Temyiz Mahkemesi kararı, aktaran Crépeau, Holland, **a.g.e.**, s. 250.

⁶⁰⁶ Ruth Marcus and Al Kamen, Aides Say Clinton Will Extend Policy on Returning Haitians, Wash. Post, Ocak 1993, A25, aktaran Martin vd. **a.g.e.**, s. 553.

⁶⁰⁷ Frelick, **a.g.e.**, s. 26.

⁶⁰⁸ United States Court of Appeal, Cuban American Bar Association v. Christopher, 43 F. 3d 1412 (11th Cir. 1995).

Guantanamo’da bulunan kişilerin isimleri dahi mahkemeye sunulmaz iken bu kişilerin ailelerinden veya yakınlarından yardım almalarına da izin verilmemiştir.

*Cuban American Bar Association*⁶⁰⁹ davasında refakatsiz Haitili küçüklere sağlanması gereken haklara ilişkin olarak mahkeme, yabancıların sınırdışı edilebileceğini yahut şartlı olarak kabul edilebileceğini veya reddilebileceğini, Federal hükümetin bu belirlemeyi yapmaya yetkili olduğunu belirtmiştir. Mahkeme 1951 Cenevre Sözleşmesinin veya Amerika Anayasası’nın uygulanabilirliği sorununu bölgesellik ilkesi gereği hiç tartışmamıştır; bu nedenle ayrımcılık argümanı da hiç gündeme gelmemiştir.

Bu süreçte BMMYK de Haitililerin ülkelerine geri gönderilmesinden geçici de olsa koruma altına alınmalarını tercih etmiş ve önermiştir. 5 Temmuz 1994’te Haitililere ABD’nin Guantanamo’da bulunan askeri üssünde güvenli sığınak sağlanması kararlaştırılmıştır. 19 Eylül 1994’te ABD askeri güçlerinin Haiti’ye müdahale etmesi sonrası Başkan Aristide tekrar başa geçmiş ve sonrasında da geri dönüşler başlatılmıştır. Sığınmacıların büyük bir çoğunluğu bu süreçte Haiti’ye geri dönmüş, kalan 5.000 kadar kişiye ise 5 Ocak 1995’e kadar geri dönüş yapmaları gerektiği belirtilmiştir. Bu kişilerin de sadece %15’i geri dönmüş; geri dönmeyen kişilerden; insani nedenlerle kalış imkanı sağlanan 800 kişi ve refakatçisi bulunmayan 300 çocuk hariç tamamı zorunlu olarak geri gönderilmiştir⁶¹⁰.

C. ABD’de Geçici Korumanın Şartları

ABD Göçmen ve Vatandaşlık Dairesi 1990’lı yılların başlarında sığınma prosedürüne ilişkin önemli değişiklikleri yürürlüğe sokmuştur. Bu değişikliklerden biri de ABD Kongresi tarafından geçici koruma statüsü uygulamak için Göç ve Vatandaşlık Kanunu’nda yapılan değişikliklerdir. Bu değişiklik ile ABD Adalet Bakanlığı’na doğal felaketler ve devam eden çatışmaların olduğu ülkelerin vatandaşlarına geçici koruma sağlama yetkisi verilmiştir. ABD sistemindeki geçici

⁶⁰⁹Perez- Perez v. Hanberry, 781 F.2d. 1477, 1479 (11th Cir. 1986)

⁶¹⁰U.S. Committee for Refugees, World Refugee Survey 1995, s. 180, aktaran Martin vd., a.g.e., s. 554-555.

koruma, kitlesel akın durumlarıyla bağlantılı olmaması ve kişilerin kendi sığınma taleplerinin işleme konulmasını engellememesi nedeniyle Avrupa uygulamasından daha farklıdır.

Bu düzenleme uyarınca, ABD İçişleri Bakanlığı, belirli bir ülkedeki koşullar nedeniyle ilgili ülke vatandaşlarının ülkelerine güvenli bir biçimde dönüşünün engellenmesi veya belli durumlarda ülkenin kendi vatandaşlarının dönüşünü gereğiyle sağlayamaması gerekçesiyle bu ülkeyi geçici koruma sağlanacak ülke olarak belirleyebilecektir. Öte yandan ABD Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri de (U.S. Citizenship and Immigration Services–USCIS) belli ülkelerin (ya da ülkelerin belli bölümlerinin) halihazırda Amerika’da bulunan vatandaşlarına da geçici koruma sağlama yetkisine sahiptir. Bu koruma vatansız olan ancak gerekli kriterleri taşıyan ilgili ülkelerde ikamet eden kişilere de sağlanabilecektir.

ABD İçişleri Bakanlığı belirli bir ülkede aşağıda sayılan ve “IMMACT Şartları” olarak adlandırılan şartların varlığının bulunduğunu düşünürse Adalet Bakanı tarafından geçici koruma kararı alınmasını sağlayabilir.

- Bir ülkede devam eden silahlı çatışmalar (iç savaş gibi) varsa ve geri dönüş kişisel güvenliğe yönelik ciddi bir tehdit oluşturacaksa,
- Deprem, sel, kuraklık, salgın hastalık veya benzeri bir çevresel felaketsonucunda yaşam koşullarında geçici ancak temel nitelikte bozulmalar varsa, yabancı ülke geçici olarak vatandaşlarının geri dönüşleriyle baş edemiyor ve resmi olarak ABD’de bulunan vatandaşları için geçici koruma talep ediyorsa veya
- Sayılanlar dışında kişilerin ülkelerine güvenli şekilde dönüşlerini engelleyen başka olağanüstü ve geçici koşullar nedeniyle geçici koruma kararı alınabilecektir. Ancak tüm bu sayılan hallerde Adalet Bakanı’nın (Attorney General) bu kişilerin ülkede geçici olarak kalışlarına izin vermenin ulusal çıkarlara aykırı olduğuna ilişkin bir kararının bulunmaması da gerekmektedir. Bu şartların varlığı halinde İçişleri Bakanlığı ilgili ülke vatandaşlarına veya o ülkede bulunan vatansız kimselere geçici koruma sağlayabilecektir⁶¹¹.

⁶¹¹ ABD tarafından halihazırda geçici koruma sağlanan ülkeler El Salvador, Gine, Haiti, Honduras, Liberya, Nepal, Nikaragua, Sierra Leone, Somali, Sudan, Güney Sudan, Suriye ve Yemen’dir. Bkz.:

Bir kimsenin ABD tarafından sağlanan geçici korumaya ehil olabilmesi için;

- Belirlenen ülke vatandaşı yahut ilgili ülkede ikamet eden bir vatansız olması,
- Başvuru zamanı içerisinde gerekli belgelerle başvuru yapması,
- Ülkenin geçici koruma sağlanacak ülke olarak belirlendiği en güncel tarihten itibaren ABD’de sürekli ve fiziksel olarak bulunuyor (continuously physically present) olması,
- Ülkenin belirlendiği tarihten itibaren ABD’de sürekli olarak ikamet ediyor (continuously residing) olması gerekmektedir.

Bu noktada yasa “sürekli ve fiziksel olarak bulunanlar” ve “sürekli olarak ikamet edenler” bakımından ülkeden kısa, gündelik veya zorunlu nedenlerle ayrılma halinde istisna getirmektedir. Eğer geçici koruma sürecinde ABD’de bu nedenlerle bulunulamamışsa bu durum Bakanlığa bildirilmelidir; kişiye geçici koruma sağlanıp sağlanmayacağına ABD Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri karar verecektir.

- Eğer bir kimse ABD’de bir suç veya başka ülkede 2 ya da daha fazla suçtan hüküm giymişse,
- Göç ve Vatandaşlık Kanunumadde 212 (a) bölümünde düzenlenen ertelenemeyen cezai suçlar ve güvenlik temelli nedenler uyarınca göçmenlik başvurusu reddedilmişse,
- Başka birine zulüm edenlere katılmak ya da terörist aktivitelere dahil olmak veya bu eylemleri teşvik etmek gibi sığınmaya neden olan hususlara ilişkin bir katkısı varsa bu kişiye geçici koruma sağlanamayacak ya da sağlanmış korumanın süresi uzatılmayacaktır.

Ayrıca;

- ABD’de “sürekli ve fiziksel olarak bulunma” ve “sürekli olarak ikamet etme” koşullarını yerine getiremeyenler,
- Geçici korumaya ön başvuru veya geç başvuru kaydı koşullarını yerine getirmeyenler,

<https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status#Countries%20Currently%20Designated%20for%20TPS>, (Erişim tarihi: 27.02.2017).

- Geçici koruma sağlandıktan sonra, gerekli olduğu hallerde haklı bir neden olmaksızın yeniden başvuru yapmayanlar da geçici korumadan yararlanamayacaklardır.

Geçici Koruma sağlama kararı tamamen takdir hakkına bağlı bir karar olsa da bu karar alındıktan sonra Adalet Bakanı tarafından koruma kapsamına dahil olabilmek için ABD'ye belirli bir tarihte önce varma gibi bir şart aranmadığı sürece ilgili ülkeden gelen tüm kişiler bakımından uygulanabilecektir⁶¹². Geçici Koruma kararı alınmasının yargısal denetimi mümkün değildir. Bu kararın ardından geçici korumadan yararlanan veya davalarının ön incelemesi sonucu geçici koruma için ehil bulunan kişiler (prima facie ehil) belli bir süre içerisinde;

- Amerika'dan uzaklaştırılmayacak,
- İstihdam izni belgesinden faydalanabilecek (employment authorization document)
- Seyahat izninden yararlanabileceklerdir.

Geçici Koruma sağlandıktan sonra, bir kimsenin İşleri Bakanlığı tarafından Amerika'daki göçmenlik statüsü nedeniyle idari gözetim altına alınması da mümkün olmayacaktır. Ancak bu noktada belirtmek gerekir ki; ABD uygulamasında geçici koruma sürekli yasal ikamet izni sağlamadığı gibi başka bir göçmenlik statüsü anlamına da gelmemektedir. Buna karşın geçici koruma statüsü altında bulunan kişilerin,

- Göçmen olmayan (non-immigrant status) statüsüne başvurma,
- Göçmenlik talebine bağlı olarak statüsünün değiştirilmesi için dava açma,
- Gerekli şartları haiz olduğu başka bir göçmenlik imkanı veya koruması için başvurma imkanları da bulunmaktadır.⁶¹³

⁶¹² Immigration and Nationality Act, INA: ACT 244 –Temporary Protected Status, Sec. 244. 1/[8 U.S.C. 1254]

⁶¹³<https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status>, (Erişim tarihi: 25.05.2016).

D. ABD’de Geçici Korumada Usul

Geçici koruma başvurusu yapacak kimselerin; kimliklerine ve vatandaşlık durumlarına ilişkin (geçici koruma sağlanan ülkenin vatandaşı olduğuna ilişkin), ülkeye giriş yaptıkları tarihe ilişkin ve sürekli bulunmaya ilişkin delil sunmaları gerekmektedir. Ayrıca geçici koruma başvurusu yapacak kişilerin yaşlarına göre değişen miktarlarda başvuru ücreti ödemeleri de gerekmektedir. Ancak bunu karşılayamayacak durumda olanlar dilekçe ile bu ücretten muaf tutulmalarını (application for fee waiver) talep edebileceklerdir.

Kişi başvurusunu yapıp, gerekli evrakı da sunduktan sonra inceleme süreci başlayacaktır. Bu süreç sonunda kişiye geçici koruma sağlanmışsa bu husus ABD Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri tarafından kişiye bildirilecektir. Eğer başvuru reddedilmişse, bu durumda kişiye reddedilme nedenleri bildirilmekte ve 30 gün içerisinde ABD Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri İdari Temyiz Ofisi’ne (USCIS Administrative Appeals Office -AAO) temyizde bulunma imkanı sağlanmaktadır. Ancak kişinin başvurusunun reddedilmesiyle ülkeden çıkarılması süreci başlamışsa bu durumda kişiye temyiz imkanı sağlanmamakta ancak kişi göç hakiminden dosyasına ilişkin olarak karar vermesini talep edebilmektedir.

Aynı zamanda geçici koruma başvurusunun değerlendirildiği Hizmet Merkezinden temyiz ve gözden geçirme formu ve 630 USD ücret ile (ödeyemeyecek durumda olanlar ayrıca bir form doldururlar) başvuruyu tekrar gözden geçirmesi talep edilebilmektedir. Bu noktada Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri tarafından reddedilen bir başvuruda temyiz ve gözden geçirme olmak üzere izlenecek iki yol bulunmaktadır. Kişilerin bunlardan hangisine başvuracaklarının tespitinde İçişleri Bakanlığı, hukuki yardım almalarını talep etmektedir⁶¹⁴. Kişi eğer ülkeden çıkarılma sürecine girmişse bu durumda göç hakiminden geçici koruma başvurusunu değerlendirmesini talep edebilecektir. Eğer göç hakimi de kişinin talebini reddederse bu durumda başvurulacak son merci Göçmenlik Temyiz Kurulu’dur. (Board of Immigration Appeals -BIA) Bu Kurul’un verdiği karar nihai niteliktedir.

⁶¹⁴ Bkz.:<http://www.uscis.gov/tps>, (Erişim tarihi: 25.05.2016).

Böylece ABD İltica sisteminde geçici koruma, Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri dışında göç hakimi veya Göçmenlik Temyiz Kurulu'nun verdiği kararlarla da sağlanabilmektedir. Göç Hakimi tarafından veya Göçmenlik Temyiz Kurulunca sağlanan geçici koruma kararlarının geçerlilik kazanabilmesi için Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri'ne beyan edilmesi gerekmektedir. Geçici koruma sağlandıktan sonra her yeniden kayıt döneminde kişilerin tekrar kayıt yaptırması gerekmektedir.

ABD uygulamasına bakıldığında geçici koruma sağlanmasına neden olan olayların devam etmesi üzerine geçici korumanın genellikle 12-18 aylık periyotlarla uzatıldığı görülmektedir. Örneğin en son 16 Mayıs 2016 tarihinde İçişleri Bakanlığı Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri tarafından Honduras için sağlanan geçici korumanın 18 ay uzatıldığına ilişkin bir karar alınmıştır. Honduras için geçici koruma kararı Ekim 1998'de meydana gelen Mitch Kasırgası sonrasında alınmıştır. 5 Ocak 1999 tarihinde çevresel felaketler temelinde alınan bu karar ilgili ülkedeki koşullarda düzelme görülmediği için tam onüç kez uzatılmıştır⁶¹⁵.

Benzer şekilde Ekim 1998'de meydana gelen Mitch Kasırgası sonrasında 5 Ocak 1999 tarihinde çevresel felaketler temelinde alınan Nicaragua'ya ilişkin geçici koruma kararı da Bakanlık'ın Nikaragua'daki durumu değerlendirmesi neticesinde onüç kez uzatılmıştır⁶¹⁶.

ABD geçici koruma uygulaması pek çok bakımdan başarılı bulunsa da geçici korumanın sona ermesi bakımından hukuki standartlar oluşturulamamıştır⁶¹⁷. Birleşik Devletler Mülteciler Komitesi geçici korumanın tanınması, uzatılması ve sona erdirilmesi sürecinin şeffaflıktan uzak olduğu konusunda eleştiriler getirmiştir⁶¹⁸. Geçici korumaya ilişkin periyodik raporların hazırlanmasında İçişleri Bakanlığı tarafından Adalet Bakanı'na tavsiye edilen faktörlerin neler olduğu çoğu zaman belirsizdir. Örneğin Mülteciler Komitesinin raporuna göre İçişleri Bakanlığı Ocak 1996'da Burundi ve Sudan vatandaşlarına ilişkin geçici korumanın uzatılmasını

⁶¹⁵ <https://www.uscis.gov/news/news-releases/temporary-protected-status-extended-honduras>, (Erişim tarihi: 25.05.2016).

⁶¹⁶ <https://www.uscis.gov/news/news-releases/temporary-protected-status-extended-nicaragua>, (Erişim tarihi: 25.05.2016).

⁶¹⁷ Martin vd. **a.g.e.**, 1998.

⁶¹⁸ United States Designates Three African Countries for TPS, Refugee Rep., 30 Kasım 1997, para. 12.

tavsiye etmiş olmasına rağmen Kasım 1997'ye kadar geçici koruma sağlanmamıştır. Benzer şekilde Mayıs 1997'de askeri darbe sonucu yerinden edilen Siera Leone vatandaşları için de geçici koruma 6 ay sonra tanınmıştır. Başka bir deyişle geçici korumanın tanınması için gerekli kriterler belirsizdir.

Ayrıca geçici korumanın sona ermesine ilişkin kriterler de benzer şekilde şeffaf değildir. Ruandalılar için tanınan geçici koruma statüsü 6 Aralık 1997 tarihinde sona erdiğinde bu karara ulaşılmasında temel alınan hususlar Adalet Bakanı tarafından açıklanmamış; sadece "Ruanda'daki durumun geçici korumanın tanındığı 1994 yılından bu yana çok geliştiği" ifade edilmiş, 1996-1997 yılları arasında 1.3 milyon kişinin ülkesine geri döndüğü hususuna değinilmemiştir. Bu dönüş zorunlu olarak gerçekleşmiş ve ciddi sayıda kişi de bu süreçte hayatını kaybetmiştir⁶¹⁹. Benzer şekilde Mart 1998'de Adalet Bakanı, "*Dışişleri Bakanlığından edindiğim bilgilere göre Liberya'daki şartlar geçtiğimiz yıla göre gelişmiş, ülkede seçimler yapılmış ve yeni hükümet Liberyalı mültecileri yeniden kabul etmek istemektedir. Bu nedenle ABD Hükümeti de Liberyalıların geri dönüşlerini desteklemektedir*" şeklinde bir açıklama ile Liberyalılar için geçici korumanın sona erdiğini açıklamıştır⁶²⁰. Ancak bu açıklamanın ABD'de bulunan Liberyalılar tarafından ciddi bir tepki ile karşılanması nedeniyle ve ülkedeki güvenliğin yeniden bozulması neticesinde Eylül 1998'de geçici koruma yeniden sağlanmıştır.

ABD'de geçici korumadan faydalanan kişilere acil sağlık hizmetleri, yiyecek yardımı; çocuk ve kadınlara özel hizmetler (okul kahvaltısı ve öğle yemeği gibi), genel eğitime erişim, işsizlik sigortası ve mesleki eğitim verilmesi gibi imkanlar sağlanmıştır⁶²¹. Geçici koruma altında bulunan kimseler çalışma iznine sahip olurlar. Ancak bu kişiler kalıcı ikamete sahip olarak kabul edilmezler ve bu nedenle eyaletler ve kamu kurumları tarafından verilen sosyal destekten faydalanamazlar. Bu kişilerin kalıcı ikamete sahip olmaları için de oldukça katı bir yasal prosedür

⁶¹⁹ Attorney General Order No. 2087-97, Termination of Designation of Rwanda Under Temporary Protected Status Program After Final 6-Month Extension, 62 Fed. Reg. 33, 442, 33, 443 (1997).

⁶²⁰ Attorney General Order No. 21246-98, Termination of Designation of Liberia Under Temporary Protected Status Program After Final 6-Month Extension, 63 Fed. Reg. 15, 437, 15, 438 (1998).

⁶²¹ Immigration and Nationality Act, ch. 477, § ch. 244 (f), 66 Stat. 163 (1952) (as amended by Immigration Act of 1990, Pub. L. No. 101- 649, § 302 (a), 104 Stat. 4978, 5030).

öngörülmektedir⁶²². Geçici koruma sağlanan süreçte kişilerin sınırdışı edilmeleri yasaktır. Böylece bu statü ile kendileri için tehlikeli olacak yerlere geri gönderilebilecek kişilere geçici de olsa bir korunma imkanı sağlanmaktadır. Her ne kadar bu sistem belli ülkelerin vatandaşlarının mülteci statüsü kazanmasına engel olunabileceği nedeniyle eleştirilse de ABD tarafından sığınma hakkı tanınan kimselerin ilerleyen süreçte, sürekli ikamet izni ve daha sonra da vatandaşlık imkanı kazandıkları görülmüştür.

1996 yılında ise Kongre, Yasadışı Göç Reformu ve Göçmen Sorumluluk Kanunu'nu kabul etmiştir. Yasanın hedefi yasadışı göçün kısıtlanması ve sığınma sisteminin kötüye kullanılmasının engellenmesi olsa da sığınmacıların haklarını önemli ölçüde değiştirmiştir. Göçmen Bürosu gerekli belgeleri olmayan sığınmacıların “daha fazla dinlemeden veya tekrar gözden geçirmeden”, “hızlandırılmış gözden geçirmeler” başlığı altında sınırların dışına çıkmaları istenebilmekteydi. Sığınma başvuru yapmak istediğini belirten kişiler bakımından ise özel bir koruma getirilmiş ve Göçmen Bürosu yetkililerinin bu nitelikte bir talebi Mülteci dairesi yetkilisine havale etmeleri istenmiştir⁶²³.

Halihazırda ABD’de El Salvador, Guinea, Haiti, Honduras, Liberia, Nepal, Nikaragua, Sierra Leone, Samoli, Güney Sudan, Sudan, Yemen ve Suriye’den gelen kişiler için geçici koruma sağlanmaktadır. Suriyeliler bakımından ABD, 5 Ocak 2015 ila 30 Eylül 2016 arasında geçici koruma imkanı tanımıştır⁶²⁴. Bu imkan 1 yıllık bir süre için uzatılmış bulunmaktadır⁶²⁵.

⁶²² Immigration and Nationality Act, ch. 477, § 244(h) 66 Stat.

⁶²³ BMMYK, “Sanayileşmiş Dünyada Sığınma”, **Dünya Mültecilerinin Durumu: İnsani Yardımın Elli Yılı**, Edt. Mark Cutts, Sean Loughna, Frances Nichol森 vd, Ankara 2000, s. 178.

⁶²⁴ “SAFE Act” olarak bilinen (Safety Against Foreign Enemies) bir yasa önerisi 17 Kasım 2015’te Kongre’ye sunulmuştur. Bu yasa tasarısı Suriyeli ve Iraklı mültecilerin ABD’ye girişlerine izin verilmeden önce diğer mültecilerden daha detaylı bir incelemeye tabi tutulmalarını öngörmektedir. FBI, Ulusal Güvenlik Bakanlığı ve Milli İstihbarat Direktörlüğü tarafından ilgili kişinin ABD bakımından bir tehdit oluşturup oluşturmadığının araştırılması sonucunda kişinin tehdit olmadığına kara verilmesi sonrası mülteci belirleme statüsünün belirlenmesi prosedürünün başlatılması usulü kanun tasarısı tarafından teklif edilmektedir. <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4038>

⁶²⁵ <https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status/temporary-protected-status-designated-country-syria>, (Erişim tarihi: 28.10.2016).

ABD İltica Hukuku ve geçici koruma uygulaması genel olarak değerlendirildiğinde görülmektedir ki, ABD ülkesine kabul edeceği sığınmacı sınırlardan geçmeden önce kriterlere tabi tutmakta, herhangi bir statü tanımlaması yaptıktan sonra ülkeye girişlerine izin vermektedir. DED, Parole veya geçici koruma statüleri gibi geçici nitelikte haller bakımından ülkede kısa süreli kalış imkanları sağlanan hallerde dahi kişilere en kısa sürede çalışma imkanı sağlandığı ve kalış amaçlarıyla tutarlı olacak biçimde topluma dahil olmalarına önem verildiği görülmektedir. Yaşanan geçici koruma tecrübelerine bakıldığında, tarihsel olarak ilk gerçekleşen kitlesel akınlarda geri dönüşün zorlama şeklinde gerçekleştiği ve BMMYK aradığı şartların sağlanmadığı doktrinde ifade edilmektedir. Öte yandan geçici temelde kabul edilen kişilerin makul süre geçmesine rağmen ülkelerine dönüşlerinin mümkün olmadığı hallerde, bu kişilere kalıcı bir statüye başvurma imkanı da tanındığı hususuna dikkat çekmek gerekmektedir. Bu veriler ışığında ABD, kişiler ülkeye giriş yapmadan önce planlama yapmakta, ülkeye kabul edilen kişiler bakımından ise, en kötü senaryonun gerçekleşmesi halinde dahi kalıcı çözümler bulunmaktadır. Kişilerin sınırlardan kabul edilmesi esasen bir daimi çözüm bulma taahhüdü olarak görülmekte ve bu bakış açısı ile statülere haklar sağlanmaktadır.

II. BİRLEŞİK KRALLIK

A. Birleşik Krallık Sığınma Hukukuna Genel Bakış

Birleşik Krallık 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni 1954'de onaylamış ancak 1993 yılına kadar iç hukukunun bir parçası haline getirmemiştir. Birleşik Krallık sığınma hukukunun temeli sayılabilecek 1993 tarihli ve 2002 tarihli Vatandaşlık, Göç ve Sığınma Kanununda ülkenin sığınma hukukuna önemli değişiklikler getirmiştir. Daha önce sığınma başvuruları konusunda tek yetkili olan İçişleri Bakanlığı (Home Secretary) yanında sığınma başvuruları hakkında hüküm ihdas edebilmesi için mahkemeye itiraz hakkı da kabul edilmiştir⁶²⁶. Kanun değişikliklerinden sonra Nisan 2005 tarihinden itibaren ise Sığınma ve Göç Mahkemesi (Asylum and Immigration

⁶²⁶Helene Lambert, Raza Husain, "The British judiciary and the search for reciprocal relations with its continental partners", **The Limits of Transnational Law: Refugee Law, Policy Harmonization and Judicial Dialogue in the European Union**. Cambridge University Press, Cambridge, ss. 125-149, s. 131.

Tribunal- AIT) göreve başlamıştır. *Home Office* tarafından verilen kararlara karşı itiraz bu mahkemelere yapılmaktadır. Ayrıca itiraza konu kişinin sınırdışı edilmesi milli güvenliğe ilişkin bir sebebe dayanıyorsa bu durumda itiraz Özel Göç Temyiz Komisyonu'na (Special Immigration Appeals Commission- SIAC) yapılmaktadır. Sığınma arayanların ayrıca İdari Mahkemeye itiraz hakkı da bulunmaktadır⁶²⁷.

Öte yandan mevcut sistemdeki yoğunluk nedeniyle yaşanan aksama ve uzamaların engellenmesi amacıyla İngiliz Hükümeti 2006 tarihinde yeni bir kanun yürürlüğe koyarak; yeni bir sığınma modeli (new asylum model) uygulayacağını açıklamıştır. 5 Mart 2007 tarihinden itibaren tüm başvuruların bu sisteme göre yapılması kararlaştırılmıştır. Böylece sığınma başvurularının 6 ay içerisinde sonuçlandırılması hedeflenmektedir⁶²⁸. İngiliz İstinaf Mahkemesi mülteciler hususunda diğer devletlerin mevzuatlarına gönderme yapmakta ve sistem ve uygulamalarına dikkat etmektedir. İstinaf Mahkemeleri yapısı ise sığınma ve göç mahkemesi, idari mahkeme ve yüksek mahkeme olarak belirlenmiştir⁶²⁹.

B. Birleşik Krallık Sığınma Hukukunda Mülteci (Refugee)

Birleşik Krallık'ta sığınma başvurusu yapan bir kimsenin,

- Birleşik Krallık'ta bulunduğu veya bir giriş kapısından giriş yapmış olduğu,
- AB Vasıf Yönergesi uyarınca mülteci olduğu,
- Birleşik Krallık'ın güvenliğine yönelik bir tehdit olarak algılanması için makul bir gerekçe olmadığı,
- Ciddi bir suçtan hakkında nihai hüküm verilmiş olsa da Birleşik Krallık'ın toplumuna yönelik bir tehdit olarak algılanması için makul bir gerekçe olmadığı,
- Talebinin reddedilmesinin kişinin ırkı, dini, uyrukluğ, siyasi görüşü veya belirli bir sosyal gruba mensubiyeti nedeniyle yaşamının veya özgürlüğünün tehlikeye düşmesine neden olarak, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin ihlali anlamına geleceği

⁶²⁷ İngiltere'de ayrı bir idare hukuku alanı olmadığından tüm davalar Yüksek Mahkeme, İstinaf Mahkemesi ve Lordlar Kamarası şeklinde tasnif edilmiş olan olağan mahkemelerde görülmektedir. Lambert, Husain, **a.g.e.**, s. 133.

⁶²⁸ Lambert, Husain, **a.g.e.**, s. 131.

⁶²⁹ **a.e.**, s. 137-138.

hususlarında Bakanlık'ın ikna olması halinde, kişiye mülteci statüsü tanınacaktır (mad. 334).

Eğer mülteci statüsü tanınan kişiye daha önce giriş izni verilmişse veya bu kişi izin olmaksızın ülkeye girmişse, Bakanlık kişinin mevcut iznini değiştirebilir veya sınırlı giriş izni tanıyabilir (mad. 335).

Mülteci olma talebi yukarıda sayılan kriterleri karşılamadığı için reddedilebilecektir. Bu halde, gerekçeler ve karara nasıl itiraz edileceği hususlarının yazılı olarak kişiye bildirilmesi gerekmektedir (mad. 336).

Kanunun 338A ila 339C maddeleri ise mülteci statüsünün iptal edilmesi veya mülteci statüsünün yenilenmesi talebinin reddedilmesi hallerini düzenlemektedir. 339A maddesinde, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde düzenlenen mülteci statüsünün sona erme sebeplerine yer verilmektedir⁶³⁰. 339AA maddesi AB Vasıf Yönergesi uyarınca kişinin mültecilik statüsünden çıkartılması gereken hallerde (suça teşvik eden veya iştirak eden kişiler) yer verirken; 339AB maddesi ise, kişinin yanlış bilgilendirmesi, gerçekleri saklaması veya sahte belge sunması sonucu tanınan mültecilik statülerinin sona ermesini ve son olarak 339AC maddesi ise, kişinin Birleşik Krallık bakımından bir tehlike oluşturduğu hallerde statüsünün sonlandırılmasını düzenlemektedir.

Sığınma başvurularının kural olarak kayda alınmadan itibaren 6 ay içerisinde sonuçlandırılması gerekmektedir (mad. 333A). Kişiyi mültecilik statüsünün tanınması halinde *indefinite leave to remain* olarak adlandırılan 5 yıllık oturma izni tanınmaktadır. Bu sürenin sona ermesinden sonra kişinin talebi ve şartlarının

⁶³⁰ **339 A:** Kişiler; (1) Vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteği ile tekrar yararlanırsa veya (2) Vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi arzusu ile tekrar kazanırsa veya (3) Yeni bir vatandaşlık kazanmışsa ve vatandaşlığını yeni kazandığı ülkenin himayesinden yararlanıyorsa veya (4) Kendi arzusu ile terk ettiği veya zulüm korkusu ile dışında bulunduğu ülkeye kendi arzusu ile tekrar yerleşmek üzere dönmüşse veya (5) Mülteci tanınmasını sağlayan koşullar ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaktan sakınmaya artık devam edemezse; (6) Tabiiyetsiz olup da, mülteci tanınmasına yol açan koşullar ortadan kalktığı için, normal ikametgahının bulunduğu ülkeye dönebilecek durumda ise; 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin uygulaması sona erecektir.

değerlendirilmesinin ardından süresiz oturma imkanı⁶³¹ tanınmaktadır. Süresiz oturma hak kazanılmasından 1 yıl sonra ise gerekli şartlara hazi olunması halinde vatandaşlığa geçmek mümkün olacaktır⁶³².

C. Birleşik Krallık Sığınma Hukukunda Sığınmacı (Asylee)

Birleşik Krallık Göç Kanunu'nun sığınmayı düzenleyen 11. Bölümüne bakıldığında; AB sığınmacı başvurusu ve AB olmayan sığınmacı başvurusu şeklinde ikili bir ayırım yapıldığı görülmektedir. 326C maddesi uyarınca AB sığınmacı başvurusunda bulunan kişi; bir üye devlet vatandaşı olan, Birleşik Krallık'tan sınırdışı edilmesi veya gitmesinin istenmesinin Birleşik Krallık'ın 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamındaki yükümlülüklerine aykırı olacağı gerekçesine dayanarak mülteci olarak tanınma talebinde bulunan (mad. 326C/1a) veya başka bir nedenle uluslararası koruma talebinde bulunan kişi olarak tanımlanmaktadır (mad. 326C/1b). AB sığınma başvurusu kavramının bu anlamda yorumlanması gerekmektedir (mad. 327 (2b). Ayrıca mad. 327A uyarınca herkesin kendi adına sığınma başvurusunda bulunma hakkı olduğu da hükme bağlanmıştır.

Kanunun 326E ve F maddeleri, AB sığınma başvurusunun kabul edilemez sayılmasının şartlarını düzenlemektedir. Bu düzenleme uyarınca bir AB sığınma başvurusu, Bakanlığın bu başvurunun istisnai koşullar nedeniyle tam inceleme için kabul edilmesi yönünde ikna edilmesi şartıyla kabul edilebilecektir.

- Başvurucunun vatandaşlığında bulunduğu ülkenin AİHS madde 15 uyarınca olağanüstü haller nedeniyle Sözleşme'den doğan yükümlülüklerini ihlal ettiği hallerde,

⁶³¹ Birleşik Krallık'ta süre sınırlaması olmaksızın kalış imkanı sağlayan oturma-*settling* olarak tanımlanmaktadır. <https://www.gov.uk/settle-in-the-uk> (Erişim tarihi: 05.01.2017).

⁶³² 18 yaşından büyük olma, iyi karaktere sahip olma, Birleşik Krallık'ta yaşamaya devam edecek olma, İngilizce bilgisi, Birleşik Krallık'ta yaşam ve ikametgah gereksinimlerini yerine getirme ve başvurudan önce 5 yıl boyunca Birleşik Krallık'ta yaşıyor olma şeklindeki şartların yerine getirilmesi halinde Birleşik Krallık vatandaşlığı kazanılabilecektir. Detaylı bilgi için Bkz.:<https://www.gov.uk/becoming-a-british-citizen>, (Erişim tarihi: 05.01.2017).

- AB Kurucu Antlaşması mad. 7(1) uyarınca başlatılan prosedür nedeniyle Konsey'in başvuruçunun vatandaşlığında bulunduğu devlet hakkında karar vermesi gereken hallerde,
- Konsey'in AB Kurucu Antlaşması mad. 7(1) veya mad. 7(2) uyarınca vatandaşlığında bulunduğu devlet hakkında karar verdiği hallerde istisnai koşulların gerçekleştiği kabul edilmektedir.

Aynı kanunun 326A maddesi sığınma başvurusu usulünü düzenleme altına almaktadır. Bakanlık'ın, sığınma veya insani koruma iddialarını değerlendirirken madde 8 bağlamında Ek FM maddesinde düzenlenen aile hayatı hükümlerini ve 276ADE(1) ile 276DH düzenlenen özel hayatın korunması hükümlerini de -eğer başvuruç Kanun'un 13. Bölümünün uygulandığı bir kişi değilse- dikkate alması gerekmektedir.

Bütün sığınma başvuruları Bakanlık tarafından 1951 Cenevre Sözleşmesi uyarınca karara bağlanmaktadır. Birleşik Krallık'ta bir limanda veya havaalanında yapılan sığınma başvuruları Göçmen Büro Memuru tarafından bu kurallar uyarınca karar verilmek üzere Bakanlığa gönderilmektedir (mad. 328). Başvuru yapıldıktan sonra başvuruçuya 2004 nolu Sığınma ve Göç Yasası 2, 3, 4. Bölümü veya 3. Ek bölümün 5. Bölümü uyarınca bir sertifika verilmekte; kişinin ülkeden sınıdışı edilmesine ilişkin herhangi bir işlem yapılamamaktadır (mad. 329).

Bakanlık başvuruçuya mülteci statüsü tanımaya karar vermişse ve kişiye henüz *leave to enter*⁶³³ olarak ifade edilen göç bürosu yetkilileri tarafından kişilere Birleşik Krallık'a giriş izni verilmemiş ise Göç Bürosu yetkisi sınırlı *leave to enter*- giriş izni sağlayacaktır (mad. 330). Bu izin kişi bazında ve sebebe bağlı olarak farklı sürelerde tanınmaktadır. Bu noktada belirtmek gerekir ki, kişilere giriş izni tanınması otomatik

⁶³³ İngiliz vatandaşı olmayan, yerleşim izni olan Milletler topluluğu vatandaşı olmayan ve başka şekillerde ülkeye giriş hakkı elde etmemiş kişilerin giriş iznine ihtiyaçları vardır. Bu izin sınırlı bir süre için ve Birleşik Krallık'ta istihdam ve mesleğe ilişkin kısıtlama, kişinin kendisinin veya bakmakla yükümlü olduğu kişilerin kamusal fonlara başvurmaksızın ülkede kalmasını gerektiren koşullar ve kişilerin poliste kayıt altına alınmasını gerektiren hallerde ve kişinin çalışmalarını kısıtlayan hallerde bu izin sağlanmaktadır. <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-part-1-leave-to-enter-or-stay-in-the-uk>, (Erişim tarihi: 05.01.2017).

olarak ÷lkeye giriş yapma hakkını sağlamamaktadır. Nihai karar ilgili gç yetkilisi tarafından verilmektedir.

Sığınma talebine ilişkin yazılı kararlar makul süre içerisinde verilecektir. Kararın olumsuz olması halinde, verilen kararda başvurucunun anlayacağı dilde karara nasıl itiraz edileceği de belirtilecektir (mad. 333). Bir sığınma başvusu kayda alındıktan itibaren 6 ay içerisinde sonuçlandırılmamış ise Bakanlık başvurucuyu gecikmeden haberdar edebilir veya başvurucu dilekçesinde yazılı olarak özellikle talepte bulunmuşsa, başvuru kararının ne zaman verileceğine ilişkin bir zaman izelgesi sağlayabilecektir (mad. 333A).

Öte yandan sığınma başvuruları, mümkün olan en kısa sürede yapılmadığı gerekçesiyle, incelemeyen çıkarılamayacak veya reddedilemeyecektir (mad. 339MA).

Ayrıca, sığınma başvurusunda bulunan kişilerin hukuki yardım alabilecekleri hususu da düzenleme altına alınmıştır (mad. 333B).

D. Birleşik Krallık Sığınma Hukukunda İnsani Koruma (Humanitarian Protection)

Birleşik Krallık sığınma hukukunda yukarıda sayılan sığınmacı ve mülteci statüleri yanında bazı hallerde insani koruma sağlanması da mümkündür. 339C maddesi uyarınca kişi Birleşik Krallıkta veya Birleşik Krallık'a giriş noktasında bulunuyor ise (mad. 339C/I), Vasıf Yönergesi uyarınca mülteci olarak tanımlanamıyor ise (mad. 339C/ii); kişinin ÷lkesine geri dönmesi halinde ciddi zarar görme risk ile karşı karşıya kalacağı veya bu risk nedeniyle ilgili devletin korumasından yararlanmak istemediğine inanmaya ilişkin sağlam sebepler gösterildiği hallerde (mad. 339C/iii) ve insani yardım sağlanmasından hariç tutulmamış olunması (mad. 339C/iv) şartlarının bulunduğuna Bakanlığın ikna olması halinde ilgili kişilere insani koruma sağlanabilecektir. Sayılan şartlardan ilkinde sözü geçen *ciddi zarar görme* hususundan kastedilenin neler olduğu 339CA maddesinde açıklanmıştır. Madde uyarınca ölüm cezası veya infazı (mad. 339CA/i), kanunsuz öldürme (mad. 339CA/ii), kişinin geri dönüş ÷lkesinde, işkence veya insanlık dışı veya aşağılayıcı muameleye maruz kalması veya cezalandırılması (mad. 339CA/iii) veya uluslararası ya da i silahlı çatışma

durumlarındaki ayırım gözetilmeksizin şiddetin bir sivilin hayatına veya şahsına ciddi ve kişisel tehdit oluşturması hallerinde ciddi zarar görme şartının gerçekleştiği kabul edilmektedir.

Yasanın 339D maddesi ise insani korumadan çıkarılma hususunu düzenleme altına almaktadır. Barışa karşı suç, savaş suçu, insanlığa karşı bir suç işlemiş ya da başka nitelikte ciddi suç işlemiş olduklarına ya da bu suçlara azmettirdikleri veya başka yollarla katıldıklarını düşünmek için ciddi sebepler var olan kişiler (mad. 339D/i), Birleşmiş Milletlerin amaç ve ilkelerine aykırı davranıştan dolayı suçlu olduklarına veya bu eylemleri yapmış, hazırlamış ya da başlatmış ya da başkalarını bu eylemleri gerçekleştirmek için hazırlamak ya da başlatmak için teşvik ettiklerine ya da başlatmalarına neden olduklarına dair ciddi nedenleri bulunan kişiler (mad. 339D/ii), Topluluğa veya Birleşik Krallık'ın güvenliğine bir tehlike oluşturduğunu düşünmek için hakkında ciddi sebepler bulunan kişiler (mad. 339D/iii), haklarında ciddi bir suç işlemiş olduklarını düşünmek için ciddi sebepler bulunan kişiler (mad. 339D/iv), Birleşik Krallık'a kabul edilmelerinden önce Birleşik Krallık'ta işlemiş olsalardı hapis cezası ile cezalandırılacakları bir suç işlemiş olan ve ülkesini de ilgili suçun cezasını çekmemek için terk etmiş olan kişiler (mad. 339D/v) insani korumadan yararlanamayacaklardır.

Benzer şekilde insani koruma sağlanan kişilerin gerçeğe aykırı belge vermek veya bazı gerçekleri belirtmemek suretiyle yanlış yönlendirdiği belirlenirse statüleri iptal edilecektir (mad. 339GD). Bir kişinin insani koruması iptal edildiğinde veya yenilenmediğinde, sınırlı veya belirsiz izinleri kısıtlanabilecek veya iptal edilebilecektir (mad. 339H).

Bir kişinin sığınma başvurusunun değerlendirilmesi aşamasında insani koruma statüsü için daha uygun olduğuna İçişleri Bakanlığı tarafından karar verilmesi halinde kişinin sığınma iddiasını yahut insani korumadan yararlanmasına dayanak teşkil edecek nitelikteki tüm belgeleri ibraz etmesi gerekmektedir (mad. 339I). Bu belgelerden kastedilen kişinin sığınma statüsü veya insani koruma talep etmesine ilişkin beyanları (mad. 339I-i), kişinin yaşı, yakın akrabalarınınki de dahil olmak üzere geçmiş, kimliği, daha önce uyrukluğunda bulunduğu veya ikamet ettiği ülkeler, daha

önceki sığınma talepleri, seyahat rotaları (mad. 339I-ii) ve kimlik ve yolculuğuna ilişkin dökümanlardır (mad. 339I-iii).

E. Birleşik Krallık Sığınma Hukukunda Geçici Koruma

Birleşik Krallık sığınma sisteminin temel yasal mevzuatını oluşturan “Immigration Rules” olarak adlandırılan kanunun 11A Bölüm’ünde yer alan 354 ile 356. maddeleri arasında “Geçici Koruma” düzenlenmektedir. Düzenleme incelendiğinde, AB üye ülkesi olan İngiltere’nin geçici koruma düzenlemesinde 2001/55 sayılı AB Geçici Koruma Yönergesi’ni esas almakta olduğu görülmektedir (mad. 354).

Mevzuatta geçici koruma sağlanacak kişiler başvuru (applicant) ve bağımlı kişi/bakmakla yükümlü olunan kişi (dependant) olarak tasnif edilmiştir. Bağımlı kişiyi/bakmakla yükümlü olunan kişiyi (dependant) tanımlayan 356. maddeye göre; aile üyeleri ve yakın akrabaları “bağımlı kişi/bakmakla yükümlü olunan kişi” olarak kabul edilmektedir. Aile üyelerinden kastedilen ise;

- başvuru (applicant) veya geçici koruma sağlanan kişinin eşi veya partneri,
- başvuru (applicant) veya geçici koruma sağlanan kişinin evliliğe yakın bir ilişki içinde 2 ve daha fazla süreli birlikte olduğu evli olmadığı ya da aynı cinsiyet partneri, ya da
- başvuru (applicant) veya geçici koruma sağlanan kişinin ya da eşinin kitlesel akının öncesinde menşe ülkesinde aynı evde yaşadığı evli olmayan ve eşi de olmayan küçük çocuğu, bağımlı kişi (dependant) olarak tanımlanmaktadır.

Öte yandan “yakın akrabalar” da aynı maddede tanımlanmıştır. Buna göre;

- Başvuru (applicant) veya geçici koruma sağlanan kişinin evli olmayan veya eşi olmayan büyük çocuğu, ebeveynleri veya büyükanne ve büyükbabaları,
- Kitlesel akının öncesinde menşe ülkesinde aynı evde yaşadığı evli olmayan ve eşi de olmayan ve başvurucuya bağımlı olan, ayrıca eğer başvuru (applicant) ile birleşme sağlanmazsa çok zorluklar yaşayacak olan kardeşleri, teyze- hala veya amca-dayıları yakın akraba olarak sayılmaktadır.

Bağımlı kişiler ve yakın akrabaların tanımı yapıldıktan sonra yasa, bağımlı kişilerin de geçici koruma başvurusunda bulunabileceklerini hükme bağlamıştır (mad. 356A). Buna göre bağımlı kişinin madde 356 kapsamında tanımlanan unsurları haiz olması ve aynı zamanda madde 355A'da düzenlenen geçici korumadan hariç tutulma koşullarının dışında olması halinde, bağımlı kişiye asıl başvurucuya sağlanan şartlara denk şekilde ve aynı süre zarfında geçici koruma sağlanacaktır. Eğer bağımlı bir çocuk tarafından yapılan geçici koruma başvurusu söz konusu ise bu halde Bakanlık, çocuğun üstün yararlarını göz önünde bulunduracaktır (mad. 356B).

F. Birleşik Krallık'ta Geçici Koruma'nın Şartları

Geçici Koruma statüsünün şartlarını düzenleyen 355. maddeye göre;

- Bir kimse Birleşik Krallık'da ise yahut Birleşik Krallık'a varış limanına ulaşmışsa,
- Geçici Koruma Yönergesi bağlamında geçici korumadan yararlanmaya ehil bir kimse ise,
- Başka bir AB ülkesinde kalmasını sağlayacak mevcut bir geçici korumaya sahip değilse,
- Madde 355A'da düzenlenen sebeplere bağlı olarak geçici korumadan hariç tutulmasını gerektirecek herhangi bir sebebin olmadığı konusunda İçişleri Bakanlığı kanaate varırsa, bu kişiye geçici koruma sağlanabilecektir.

Kişilerin hangi hallerde geçici korumadan hariç tutulacakları ise 355A. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; bir başvurucu ya da ona bağlı kişi (dependant);

- Uluslararası metinlerde tanımlandığı şekliyle barışa karşı suç, savaş suçu ya da insanlığa karşı suç işlediğine dair ciddi sebeplerin varlığı halinde,
- Geçici koruma başvurusundan önce İngiltere dışında siyasi nitelikte olmayan ciddi bir suç işlemiş ise,
- BM'nin amaç ve ilkelerine aykırı eylemlerde bulunmuş ise,
- Kişinin Birleşik Krallığın güvenliği açısından tehdit oluşturduğuna ilişkin makul gerekçeler varsa veya ciddi bir suç nedeniyle hüküm giymişse ve Birleşik Krallık toplumu açısından tehlike teşkil ediyorsa geçici korumadan hariç tutulabilecektir.

Bu maddeye ilişkin değerlendirmelerin sadece kişinin bireysel durumu göz önünde bulundurularak yapılacağı ve hariç tutma kararlarının ölçülülük ilkesi temelinde alınacağı da aynı maddenin 3. paragrafında belirtilmiştir.

Bu noktada belirtmek gerekir ki Birleşik Krallık'ta geçici koruma, kitlesel akın halinde olsa dahi bireysel bir değerlendirme usulü ile tanınmaktadır.

Geçici koruma, giriş izni (leave to enter)⁶³⁴ veya kalış izni (leave to remain)⁶³⁵ verilmiş bir kimseye tanınmişsa (izin süresi dolmuş olsun veya olmasın) ya da izin verilmeksizin ülkeye giriş yapmış birine tanınmişsa, Bakanlık, mevcut izni değiştirebilecek veya sınırlı kalış izni sağlayabilecektir (mad. 355B).

Geçici koruma sağlanan kişiye ülkeye giriş yahut kalış izni sınırlı olarak tanınmaktadır. Bu izin 12 ayı geçemeyecek bir süre içinde çalışmaya da imkan sağlamaktadır. Bu sürenin sona ermesinden sonra kişi, bu sınırlı iznin 6 aylık süreler halinde uzatılması için başvurabilecektir (mad. 355C).

Ayrıca geçici koruma sağlanan bir kimsenin AB Geçici Koruma Yönergesi mad. 5 uyarınca yerinden edilmiş kişilerin kitlesel akını sürecinde başka bir AB yesi devletten İngiltere'ye dönüşüne de izin verilecektir (mad. 355D).

Ayrıca geçici koruma sağlanan bir kimseye geçici korumaya ilişkin olarak kendisini ilgilendiren bilgilerin yer aldığı ve anlayabildiği bir dilde hazırlanmış bir belge ve ayrıca kendilerine sağlanan geçici koruma statüsüne ilişkin bir belge de verilecektir (mad. 355E).

Geçici korunanlara ilişkin kayıtlar Bakanlık tarafından oluşturulacak ve güncellenecektir. Kayıtlar, geçici korunanların ve geçici koruma sağlanan aile

⁶³⁴ **Leave to Enter** İngiliz G Yetkilileri tarafından ülkeye giriş izni verilen kişilerin statüsüdür. Bu statü İngiliz veya İngiliz Milletler topluluğu vatandaşı olmayan, 2006 EEA Düzenlemeleri uyarınca girişine veya kalışına izin verilen kişiler için kullanılmaktadır. Bu statü kişilerin belli bir süre için ve bazı şartları yerine getirmeleri kaydıyla ülkeye girişlerine izin verilmesini sağlamaktadır.

⁶³⁵ **Indefinite leave to remain** (ILR) or permanent residency (PR) Birleşik Krallık'ta oturma iznine sahip olmayan ancak kalışı konusunda süre sınırlamasına tabi olmaksızın ülkeye kabul edilen, iş kurma veya çalışma imkanı olan kimselere sağlanan kalıcı bir oturma izni şeklidir.

yakınlarının isim, uyrukluk, doğum yeri ve tarihi, medeni durumu bilgilerinden oluşacaktır (mad. 355F).

Sığınma başvurusunda bulunan bir kimse aynı zamanda geçici koruma için de gerekli şartları haiz ise Bakanlık kişinin geçici korumadan yararlanmasının sona ermesine kadar sığınma başvurusunu değerlendirmemeye karar verebilecektir (mad. 355G).

Genel anlamda bakıldığında Birleşik Krallık'taki geçici koruma sisteminin AB Geçici Koruma Yönergesi ışığında hazırlandığı görülmektedir. Bu nedenle sona ermeye ilişkin özel düzenleme yapılmamıştır. Geçici korunanlara sağlanacak imkanlardan sadece çalışma iznine yer verilmiştir. Eğitim ve sağlık hizmetlerine ilişkin herhangi bir ibareye yer verilmemiştir.

Eski Yugoslavya örneği özelinde Birleşik Krallık'ın sağladığı geçici koruma sisteminin özelliklerine değinmek faydalı olacaktır. Birleşik Krallık Eski Yugoslavya'dan kaçan kişilere olağan Sığınma Kuralları dışında istisnai temellere dayalı olarak giriş izni *leave to enter* sağlamıştır. 1992 yılında BMMYK'nin çağrısı üzerine Birleşik Krallık, eski tutuklu olan veya bunların bakmakla yükümlü oldukları kişilere veya sağlık sebebiyle tahliye edilen kişilerden oluşan 1000 kişiye bireysel değerlendirme yapılmaksızın 6 aylık süreyle *leave to enter* tanımıştır. Bu süre her 12 ayda bir İçişleri Bakanlığı tarafından gözden geçirileceği, kişinin menşe ülkesine dönüşü güvenli değilse *leave to enter* süresinin uzatılacağı karara bağlanmıştır.

Geçici korumadan yararlanan kişilere mülteci statüsüne başvurma imkanı tanınmıştır. Ancak geçici koruma altında bulunan bir kişi mültecilik başvuru yaptığı zaman, geçici koruma statüsü (*leave to enter*) geri alınmakta ve kişi olağan bir sığınma arayan şeklinde muamele görmektedir.

Birleşik Krallık, geçici koruma sağladığı Eski Yugoslavyalılarına çalışma hakkı da tanımıştır. Geçici korunanlar; vatandaşlar veya mültecilerle eşit statüde çalışma veya mesleki eğitim alma ve sosyal yardımlardan faydalanma imkanına sahiptirler. Öte yandan geçici korunanlar 3 yıl Birleşik Krallık'ta bulunma şartını yerine getirmeleri halinde vatandaşlar ve mültecilerle aynı oranda eğitim hakkına da sahip olmaktadır.

Geçici korunanlara mültecilere tanındığı şekliyle aile birleşimi imkanı da sağlanmaktadır. Bu bilgiler ışığında bakıldığında Birleşik Krallık'ta Eski Yugoslavya'dan gelen geçici korunanlara mültecilerden daha az hak tanınmış olmasına rağmen, *exceptional leave to remain*- ELR olarak adlandırılan şartlı kalış imkanı sağlananlara veya sığınma arayan kişilere oranla daha fazla hak tanındığı görülmektedir (ELR tanınan kişilerin aile birleşimi 4 yıl sonra sağlanmaktadır; sığınma arayanların (asylum-seeker) ise aile birleşimi hakkı bulunmamaktadır ve sınırlı oranda sosyal yardımdan yararlanabilen sığınma arayanlara ilk 6 ay çalışma hakkı da tanınmamıştır)⁶³⁶.

Suriyeliler özelinde 28 Ekim 2015 tarihinde Suriye Hassas Kişilerin Yeniden Yerleştirilmesi Programı (VPR) kabul edilmiştir⁶³⁷. Program kapsamında 2011 yılından itibaren 5000 kişinin ülkeye kabul edildiği belirtilmiş ve program kapsamında 20.000 Suriyeli'nin yeniden yerleştirilmesi planlanmıştır.

III. AVUSTRALYA

A. Avustralya Sığınma Hukukuna Genel Bakış

Avusturalya, uzak bir coğrafyada olmasına rağmen, göç ve göçmenlik konusunda Avrupa dışında akla gelen, göç ile bütünleşmiş ülkelerden biridir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'dan gelen mülteciler için önemli bir durak olmuş, 1975'ten itibaren ABD ve Kanada'dan sonra en çok mülteci kabul eden ülke haline gelmiştir. 1978 yılında ilk kez mülteci statüsü belirleme komitesi kurulmuş, zaman içerisinde sığınma taleplerindeki artış bu komitenin yerini 1992'de Göçmen Çok Kültürlü İlişkiler Dairesi bünyesinde kurulmuş başvuruları karara bağlayan ve mahkemeye intikal eden başvuruları da gözden geçiren bir koruma bölümüne bırakmıştır. Başkonsolosluk internet sitesinde açıkça belirtildiği üzere, Avusturalya göç alımı

Humanitarian Issues Working Group, *Survey on the Implementation of Temporary Protection*, 8 Mart 1995, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3300.html> (Erişim tarihi: 21.01.2017).

⁶³⁷ Syrian Vulnerable Person Resettlement (VPR) Programme- Guidance for local authorities and partners 28 October 2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/472020/Syrian_Resettlement_Fact_Sheet_gov_uk.pdf (Erişim tarihi: 25.08.2016).

programında “Avustralya ekonomisine katkı verebilecek, nitelikli göçmenleri” hedef almaktadır⁶³⁸.

Avustralya’nın Yeni Zelanda vatandaşları dışında herkesin vize almasını gerektiren evrensel bir vize sistemi bulunmaktadır. Vizesiz gelen kişiler, ülkenin uzak Kuzeybatı bölgesinde bulunan Port Headland, Curtin ve Woomera’daki gözetli merkezlerinde tutulmaktadır⁶³⁹. Başvuru şartları ve usulü oldukça sıkı şartlara bağlanmış olan sistem özellikle Avustralya Göç Dairesi’nin sığınma arayanlara ilişkin kısıtlayıcı önlemleri ile son yıllarda oldukça eleştirilmektedir. 1992 yılında yürürlüğe giren “zorunlu ve yenilenemez tutuklama kararı” uygulaması buna iyi bir örnektir. Ayrıca Göç Dairesi’nin verilen kararların hukuki denetimini sınırlandırması üzerine İnsan Hakları Komitesi’ne başvuru yapılmış; Komite bu sınırlamanın Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi mad. 9’a aykırı olduğuna karar vermiştir⁶⁴⁰.

Öte yandan Avustralya’ya hukuka aykırı giriş yapanlar 1951 Cenevre Sözleşmesi mad. 31’e aykırı olacak şekilde tutuklanabilmekte ve cezalandırılabilirler. Bu aşamada idari nedenlere dayalı itirazlar da kabul edilmemektedir⁶⁴¹. Avustralya sistemi ile ilgili olarak en çok eleştirilen hususlardan birini izinsiz ülkeye giriş yapanların zorla denetim altına alınmaları teşkil etmektedir.

Avustralya sığınma hukuku oldukça detaylı vize çeşitleri içermektedir. Neredeyse 100’e yakın farklı vize çeşidi ile her bir spesifik başvuru farklı kategorilerde değerlendirilmektedir⁶⁴². Şartlı, daimi vize başvurularının tamamında ve geçici başvuruların bir kısmında “Avustralya Değerleri Beyanı” olarak adlandırılan bir

⁶³⁸Avustralya Melbourne Baş Konsoloslugu, <http://melburn.bk.mfa.gov.tr/ShowInfoNotes.aspx?ID=121499>.

⁶³⁹ BMMYK, “Sanayileşmiş Dünyada Sığınma”, **Dünya Mültecilerinin Durumu: İnsani Yardımın Elli Yılı**, Ed. Mark Cutts, Sean Loughna, Frances Nicholson vd, Ankara 2000, s. 180-181.

⁶⁴⁰ Communication No: 560/ 1993- A. V. Australia, Human Rights Committee, 3 Nisan 1997.

⁶⁴¹ Goodwin- Gill, Guy S. “Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non penalization detention, and protection”, (Ed. FELLER, Erika/ TÜRK Volker/ NICHOLSON, Frances), **Refugee Protection in International Law**, Cambridge, 2003, ss. 185-253, s. 208. <http://www.refworld.org/docid/470a33b10.html> (Erişim tarihi: 17 Ocak 2017).

⁶⁴² Avustralya Hükümeti Göç ve Sınır Güvenliği (Australian Government Immigration and Board Security) ustralian Government Immigration and Board Security, <http://www.border.gov.au/Trav/Refu/Onsh>, (Erişim tarihi: 17 Ocak 2017).

metnin kabul edilip imzalanması istenmektedir⁶⁴³. Beyan metni “Avustralya’da Hayat” adlı resmi kitapta yer almakta ve 18 yaşından büyük başvuru sahiplerinin metinde yazanları anlaması ve imzalaması istenmektedir. Kişiler Avustralya’nın insan onuru ve özgürlüğüne saygılı bir hukuk devleti olduğunu anladıklarını ve ülkede kaldıkları sürece bu değerlere saygılı bir yaşam sürececeklerini taahhüt etmektedirler.

B. Avustralya Hukukunda Ülke Dışı Yeniden Yerleştirme

Avustralya sığınma hukukunda, “Mültecilerin Korunması” ve “İnsani Koruma” programları yürütülmektedir. Ülke Dışı -Yeniden yerleştirme (Offshore-Resettlement) olarak adlandırılan bu koruma, insani yardıma ihtiyaç duyan ve başka bir kalıcı çözümü bulunmayan kişilerin Avustralya’ya yerleştirilmesini kapsamaktadır. Offshore- Yeniden Yerleştirme Programında “mülteci” kategorisi ve “özel insani program (Special Humanitarian Programme- SHP) kategorisi” olmak üzere 2 tür vize imkanı bulunmaktadır.

1. Mülteci Kategori Vizesi

Mülteci kategorisi vizesi ülkelerinde zulme uğramış olan, ülkelerini dışında bulunan ve yeniden yerleştirme ihtiyacı olan kişiler için sağlanan bir vize türüdür. Mülteci statüsü kazanabilmek için kişinin Avustralya dışında olması ve menşe ülkesinde zulme uğramış olması şartları aranmaktadır. Öte yandan Avustralya’da bulunan bir kimsenin mülteci vizesi başvurusunda bulunabilmesi, kişinin yakın ailesinden bir kişinin acil aile üyesi talebi olarak tercüme edilebilecek bir usulde mülteci şartlarını taşıyan aile üyesi için talepte bulunmasıyla mümkün olmaktadır⁶⁴⁴. Bu usule göre; 13 Ağustos 2012 tarihinden önce yasadışı olarak deniz yoluyla ülkeye giriş yapmamış olan ve daimi insani vizesi bulunan kişiler aile üyelerinin ülkeye girişi için başvuruda bulunabilmektedirler. Bu şartları haiz olan kişiler bakımından 5 farklı alt vize türü verilmesi mümkündür.

İlk vize türü olan “*mülteci vizesi*”(subclass 200)”, ülkesinde zulme uğramış ve yeniden yerleştirme ihtiyacı olan kişilere verilmektedir. Bu kategorideki kişiler büyük

⁶⁴³ The Australian Values Statement, <http://www.border.gov.au/Trav/Life/Aust/Values-statement/living-in-australia-values-statement-long>, (Erişim tarihi: 01.05.2016).

⁶⁴⁴ Proposing an immediate family member, [http://www.border.gov.au/Trav/Refu/Offs/Proposing-an-immediate-family-member-\(split-family\)](http://www.border.gov.au/Trav/Refu/Offs/Proposing-an-immediate-family-member-(split-family)), (Erişim tarihi: 21.01.2017).

oranda BMMYK tarafından belirlenmekte ve Avustralya hükümetine yeniden yerleştirme için sunulmaktadır.

Bir başka vize türü olan “*ülke-içi özel insani yardım programı vizesi(subclass 201)*”, menşe ülkesinde veya ikametinin bulunduğu ülkede zulme maruz kalan ancak sığınma aramak için ilgili ülkeden ayrılamayan kişilere sağlanan bir vize türüdür.

“*Özel İnsani Program (SHP) vizesi (subclass 202)*”, mülteci olma şartlarını taşımayan olmalarına rağmen, ülkelerinde ciddi ayrımcılığa ve insan hakları ihlallerine uğrayan kişiler için verilen vizedir. Bu vizeye başvurabilmek için şartları taşıyan kişinin, 18 yaşından büyük bir Avustralya vatandaşı veya kalıcı oturma sahibi kişi, Belirli Yeni Zelanda vatandaşları veya Avustralya’da faaliyet gösteren bir örgüt tarafından önerilmesi gerekmektedir.

“*Acil kurtarma vizesi (subclass 203)*” olarak adlandırılan vize türü, mülteci olma kriterlerini karşılayan ve yaşamları veya özgürlükleri acil olara yeniden yerleştirilmelerine bağlı olan kişiler için tanınmaktadır. Bu kişiler menşe ülkelerinde zulme uğrayan ve normal süreç içerisinde durumlarının değerlendirilmesi ve gecikmesi kişilerin hayatlarını veya özgürlüklerini tehlikeye düşürecek olan kişilerdir.

“*Risk altındaki kadın vizesi (subclass 204)*”, ise zulme uğramış veya BMMYK’nın görev alanındaki bir konumda bulunan, bir erkek yakınlarının koruması olmaksızın ülkelerinin dışında olan ve cinsiyeti nedeniyle mağdur olan, saldırıya veya ciddi tacize uğrayan kadın başvuruçular ve onlara bağımlı kişiler bakımından getirilmiş bir vize türüdür. Bu kategorideki kişiler büyük oranda BMMYK tarafından belirlenmekte ve Avustralya hükümetine sunulmaktadır⁶⁴⁵.

2. Özel İnsani Program Kategori Vizesi

Özel insani program kategori vizesi, menşe ülkelerinde ciddi insan hakları ihlali teşkil edecek nitelikte ayrımcılığa maruz kalan kişiler için sağlanan bir vize çeşididir. SHP vizesi olarak da adlandırılan bu vize türünden yararlanabilmek için kişinin Avustralya dışında olması, menşe ülkesinde ciddi insan hakkı ihlali teşkil edecek

⁶⁴⁵ Ayrıntılı bilgi için Bkz.: <http://www.border.gov.au/Trav/Refu/Offs/Refugee-and-Humanitarian-visas> , (Erişim tarihi: 21.01.2017).

nitelikte ayrımcılığa maruz kalması şartları aranmaktadır. Bunlara ek olarak, bir Avustralya vatandaşı veya kalıcı oturma sahibi kişi, belirli şartlara sahip bir Yeni Zelanda vatandaşı veya Avustralya’da faaliyet gösteren bir örgüt tarafından önerilmesi şartlarının da sağlanması gerekmektedir. Öte yandan Avustralya’da bulunan bir aile üyesinin ilgili kişi için acil aile üyesi talebinde bulunması da mümkündür⁶⁴⁶.

3. Topluluk Teklifi Pilot Uygulaması (Community Proposal Pilot)

Avustralya sığınma hukukunda, *ülke içi- yeniden yerleştirme* kapsamında sağlanan bir başka vize türü de “topluluk teklifi pilot uygulaması” olarak tercüme edilebilecek olan vizedir. Bu vize türünde 500’e yakın yer Avustralya’nın İnsani Programı kapsamında vize sağlanmakta ve belirlenen bazı örgütlere⁶⁴⁷ Avustralya dışında bulunan ve koruma ihtiyacı içinde bulunan kişileri Mülteci ve İnsani vize (Class XB vizesi) için önerme imkanı tanınmaktadır. Önerilecek kişilerin, Avustralya dışında olması, mülteci statüsü ve insani vize için uygunluk kriterlerini taşımaları, Avustralya’nın sağlık ve karakter gerekliliklerini yerine getirmeleri ve onaylanmış bir örgüt tarafından önerilmeleri gerekmektedir.

Bu örgütler çoğunlukla başka organizasyonlarla birlikte çalışarak koruma ihtiyacı içinde bulunan kişilerin belirlenmesi, vize başvurularında destek sağlanması ve eğer başarılı olunursa Avustralya’ya yerleşmelerine yardım etmektedirler. Bu kuruluşlar kendi idari prosedürleriyle kişileri belirlemekte ve belirli oranda ödeme almaktadırlar. Avustralya Göç Departmanı ile Anlaşma Senedi imzalayan bu örgütler kişilerin insani yardıma ihtiyacı olduğu gerekçesiyle geçerli vize başvurusunda bulunmaları için önerilmesi hususunda sorumludurlar. Ayrıca kişilerin Avustralya’ya varmalarından itibaren 12 aya kadar yerleştirilmeleri yönünde destek olmak hususunda da

⁶⁴⁶<http://www.border.gov.au/Trav/Refu/Offs>, (Erişim tarihi: 21.01.2017).

⁶⁴⁷ Sayılan onaylanmış kuruluşlar şunlardır: AMES (Victoria), Brotherhood of St Laurence (Victoria), Illawarra Multicultural Services (New South Wales), Liverpool Migrant Resource Centre (New South Wales), Migrant Resource Centre of South Australia (South Australia).

sorumludurlar. Ayrıca vize başvurularına ilişkin ödemelerden sorumlu oldukları gibi söz konusu kişilerin yerleştirildikten sonra gözlemlenmesi ve sağlanan desteğin ve sonuçlarının rapor edilmesi de örgütlerin yapması gereken görevler arasındadır. Başka bir deyişle kişilerin önerilmesinden itibaren başvurularının yapılması, gereken vize ücretinin ödenmesi, vize için gerekli olması halinde sağlık taramasının yapılması, vize verildikten sonra ulaşım bedellerinin temini, kişilerin Avustralya’da karşılanması, gerekli ise giyim ve ayakkabı sağlanması, kalacak yer bulunması, temel ihtiyaç ve yiyecek maddelerinin sağlanması, çocuğu olan ailelerin okula yönlendirilmesi, sağlık hizmetleri, banka vs gibi konularda yardımcı olunması, genel sağlık değerlendirmesi için kayıt yapılması, İngilizce dil eğitimine yönlendirilmesi, iş ve kalıcı bir ev bulmalarına yardım edilmesi, başka topluluk ve devlet programlarına erişimleri için yardımcı olunması ve yerel topluluğa uyum sağlamalarına yardımcı olarak Avustralyalı daimi oturma sahiplerinin hakları ve sorumlulukları konusunda eğitim verilmesi söz konusu örgütlerin görevleri arasındadır⁶⁴⁸.

C. Avustralya Hukukunda Ülke İçi- Onshore Koruma

Mülteci ve İnsani Koruma Programı’nın onshore bölümü Avustralya’da bulunan ve koruma veya sığınma başvurusunda bulunmak isteyen kişilere seçenek sunmayı amaçlamaktadır. Bu bağlamda 3 farklı vize imkanı bulunmaktadır⁶⁴⁹:

“*Koruma vizesi (class XA- subclass 866)*” olarak ifade edilen vize türü Avustralya’ya hukuka uygun şekilde giriş yapan kişiler için sağlanmaktadır. Öte yandan Avustralya’ya hukuka aykırı şekilde giriş yapan kişiler için sağlanan koruma vizesi ise “*Koruma vizesi (class XD- subclass 785)*”olarak tanımlanmaktadır. Avustralya’ya hukuka aykırı şekilde giriş yapan ancak çalışmak veya okumak isteyen kişilere için “*güvenli sığınak teşebbüs vizesi(class XE- subclass 790)*”olarak özel bir vize türü bulunmaktadır.

Avustralya’nın sığınma sistemi görüldüğü üzere vize çeşitleri üzerinden işlemektedir. Neredeyse her farklı duruma özel bir vize çeşidi uygulaması bulunmaktadır. Bu çalışmanın konusunu oluşturan geçici koruma uygulamasının

⁶⁴⁸<http://www.border.gov.au/Trav/Refu/Offs/Community-proposal-pilot>, (Erişim tarihi: 21.01.2017).

⁶⁴⁹<http://www.border.gov.au/Trav/Refu/Onsh>, (Erişim tarihi: 21.01.2017).

Avustralya’da nasıl ele alındığını incelemeyen önce Irak ve Suriye gibi acil koruma ihtiyacı bulunan bölgelere ilişkin olarak Avustralya’nın dönemsel olarak yeni kontenjanlar açtığını belirtilmesi yerinde olacaktır. Avustralya Irak ve Suriye’de yaşanan çatışmalara ilişkin olarak 9 Eylül 2015’te bir karar alarak, 12.000 kişiyi yeniden yerleştirme kapsamında kabul edeceğini ve bu kişilere kalıcı vize verileceğini açıklamıştır⁶⁵⁰.

D. Avustralya Hukukunda Geçici Koruma

Avustralya’da bu tezin konusunu oluşturan geçici koruma ile karşılaştırılabilecek nitelikte “Temporary Protection Visa” olarak adlandırılan onun üzerinde vize çeşidi bulunmaktadır. Avustralya hukukuna göre geçici koruma değerlendirilmesi tıpkı Birleşik Krallık örneğinde olduğu gibi bireysel usulde yapılmakta ve kitleler halinde sığınma gerçekleşmiş olsa da geçici koruma bireysel bazda tanınmaktadır. Bu vize çeşitleri siyasi ortama, gelen mülteci akınına göre zaman zaman mevzuata dahil edilmekte, bazı dönemlerde ise yürürlükten kaldırılmaktadırlar. Geçici koruma vizeleri ilk uygulanmaya başlandığında, *ad hoc* temelli olarak ülkelerindeki (Doğu Timor, Çin, Kosova gibi) özel durumlar nedeniyle gelen kişilere sağlanmıştır. Bu vizeler özel insani krizler için uluslararası hukukta uygulandığı şekliyle sağlanmış ve bireysel değerlendirme yapılmamıştır. 13 Ekim 1993 yılında uygulamaya konulan “geçici koruma vizesi” ilk uygulamalardan olup, doktrinde oldukça eleştirilmiştir. Bu vize mültecilik başvurusundan itibaren üç yıllık geçici giriş vizesi imkanı sağlamakta, devamlı ikamet imkanı vermemektedir. Öte yandan geçici koruma vizesi sahipleri aile birleşmesi, sosyal programlara katılma gibi haklardan yararlanamamakta ve yurt dışına çıktıkları zaman da otomatik olarak geri dönüş hakkına sahip olamamaktadırlar. Başka bir deyişle bu vize onlara mültecilere oranla çok daha kısıtlı haklar tanımaktadır. Bu eleştirilerden sonra yürürlükten kaldırılan geçici koruma vizeleri botlarla ülkeye yasadışı giriş yapan çok sayıda kişinin ardından Ekim 1999’da çıkarılan bir yasa ile tekrar yürürlüğe konmuştur. Bu yasa değişikliği ile yasadışı olarak ülkeye giriş yapan, mülteci başvurusu başarılı olan kişilere daimi ikamet izni verilmesi yerine 3 yıllık geçici koruma vizesi verilmesi kararlaştırılmıştır. Bu süre sonunda yeniden mülteci

⁶⁵⁰<http://www.border.gov.au/Trav/Refu/response-syrian-humanitarian-crisis>, (Erişim tarihi: 21.01.2017).

başvurusu yapılması gerekmektedir. Dönemin Göç Bakanı Philip Ruddock, yaptığı açıklamada yasadışı ülkeye girişlerin Avustralya'nın sığınma başvuru süreçlerine ilişkin politikalarını zayıflattığını, bu yasa ile botla giriş yapmaya çalışan insanların Avustralya'yı kolay bir hedef olarak görmelerinin önüne geçilmeye çalışıldığını ifade etmiştir⁶⁵¹.

Eylül 2001'deki değişiklik ile yasadışı olarak etkili koruma elde edeceği bir ülkeye giriş yapan, ülkede 7 ve daha fazla gün geçiren kişilerin hiçbir zaman daimi koruma vizesine başvurmayaya ehil olmayacakları düzenlenmiştir⁶⁵².

Her ne kadar devletlerin kalıcı ikamet imkanı sağlamak gibi bir yükümlülükleri bulunmasa da, geçici koruma vizesi sahibi olan kişiler diğerlerine göre daha az tercih edilir bir konumda bulunmaktadır. Pek çok sosyal programdan yararlanamadıkları gibi, aile birleşimi hakları bulunmamakta ve yurtdışına seyahat etmeleri halinde otomatik olarak geri dönme imkanından da yararlanamamaktadırlar. Bu durum esasen mülteci olma şartlarını taşıyan kişilerin yasa dışı giriş yapmaları nedeniyle cezalandırıldıkları algısını oluşturduğu gerekçesiyle eleştirilmiştir⁶⁵³.

Kitlemel nitelikte yerinden edilmelere çözüm sunabilmek amacıyla yapılan bu değişiklik ile “geçici güvenli sığınak” vizeleri çıkartılmış ve aynı yıl birkaç bin Kosovalı Arnavut ile Timorlu'ya bu vize sağlanmıştır. Bu geçici güvenli sığınak imkanından faydalanan kişilerin kalış süresi ve sağlanacak korumanın niteliğine ilgili Bakanlık karar vermektedir. Kişilerin olağan sığınma sistemine başvuru yapmalarına Bakanlıkça karar verilmediği takdirde bu yol da kapalı tutulmaktadır⁶⁵⁴.

Bu düzenleme siyasi eleştiriler neticesinde Ağustos 2008'de tekrar yürürlükten kaldırılmıştır. Geçici koruma vizelerine ilişkin en son yasa değişikliği ise 15 Aralık

⁶⁵¹ Hossein Esmaili, Suzanne Carlton, “The High Court Decision in *Mimia V Qaah* of 2004 and its Implications for Temporary Protection Visa Holders”, **JMRI**, S. 3, No. 3, 2007, ss. 111- 124, s. 112.

⁶⁵² Migration Amendment Regulations 1999 (No. 12) (Statutory Rules 1999 No. 243); Migration Amendment (Excision from Migration Zone) (Consequential Provisions) Act 2001.

⁶⁵³ Goodwin- Gill, Guy S. “Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non penalization detention, and protection”, (Ed. FELLER, Erika/ TÜRK Volker/ NICHOLSON, Frances), **Refugee Protection in International Law**, Cambridge, 2003, ss. 185-253, s. 209. <http://www.refworld.org/docid/470a33b10.html> (Erişim tarihi: 17.01.2017).

⁶⁵⁴ BMMYK, “Sanayileşmiş Dünyada Sığınma”, **Dünya Mültecilerinin Durumu: İnsani Yardımın Elli Yılı**, Ed. Mark Cutts, Sean Loughna, Frances Nichol森 vd, Ankara 2000, s. 182.

2014'te gerçekleşmiştir⁶⁵⁵. 2014 yılında Göç Kanunu'nda yapılan değişiklik ile koruma vizelerinin tanımı değiştirilmiş, kalıcı vizeler yanında geçici koruma vizesi de tekrar yürürlüğe konmuş (mad. 5) ayrıca mevcut vize çeşitlerine yeni vize çeşitleri de eklenmiştir⁶⁵⁶. “Güvenli sığınak kurumsal vizesi”(safe haven enterprise visa) de bu değişiklik ile kanuna eklenen yeni bir vize çeşididir (13-18. maddeler).

Geçici Koruma benzeri koruma sağlayan nitelikteki vize çeşitleri incelendiğinde; “Onshore–Protection” olarak adlandırılan vizenin mültecilere veya mültecilik şartlarını taşımasalar da insani temellerle korunma ihtiyacı içinde olan kişilere sağlandığı görülmektedir. “Sınıf XA Koruma vizesi” (Protection visa (Class XA) (Subclass 866)) Avusturalya'ya yasal yollarla gelen kişiler için öngörülmüştür. “Sınıf XD Geçici Koruma Vizesi” (Temporary Protection visa (Class XD) (Subclass 785) ise Avusturalya'ya yasadışı yollarla gelen kişiler için öngörülmüştür. “Güvenli Sığınak Kurumsal Vizesi” olarak tercüme edilebilecek vize ise (Safe Haven Enterprise visa (Class XE) (Subclass 790) Avusturalya'ya yasadışı yollarla gelen ve çalışmak ya da okumak isteyen kişiler için getirilmiş vize çeşitleridir.

Geçici korumanın en klasik örneğini teşkil eden bu vize çeşidi incelendiğinde bu vize ile 5 yıla kadar geçici koruma vizesi sağlandığı ve kişileri Avustralya'da çalışmak veya eğitim görmeye teşvik ettiği görülmektedir. *Güvenlik sığınak vizesi* (Safe Haven Enterprise visa-SHEV) olarak adlandırılabilir bu vizeden faydalanabilmek için; Avustralya'ya yasadışı yollarla giriş yapmış olmak, geçerli bir başvuruda bulunmuş olmak, Avustralya'nın koruma yükümlülükleriyle uyumlu olarak değerlendirilmek, sağlık, güvenlik ve ahlak kriterlerini karşılamak ve aile bireylerinden en az birinin Avusturalya'da çalışma veya eğitim görme niyetini deklare etmiş olması şartları aranmaktadır⁶⁵⁷.

Bu sayılan vizelerin dışında “Ülkeye Özel İnsani Vize” (201 Refugee – In Country Special Humanitarian Visa (Subclass 201), “Küresel Özel İnsani Vize” (202 Refugee

⁶⁵⁵ ‘Migration And Maritime Powers Legislation Amendment (Resolving The Asylum Legacy Caseload) Bill 2014. <http://www.refugeecouncil.org.au/r/sub/1410-Legacy-Caseload.pdf>

⁶⁵⁶ Harriet Spinks, “A Return to Temporary Protection Visas?”, FlagPost weblog, 18 Kasım 2013, http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2013/November/A_return_to_Temporary_Protection_Visas (Erişim tarihi:02.10.2016)

⁶⁵⁷<http://www.border.gov.au/Trav/Visa-1/790-> (Erişim tarihi: 02.10.2016).

– Global Special Humanitarian Visa (Subclass 202) ve “Acil Kurtarma Vizesi” (203 Refugee – Emergency Rescue Visa (Subclass 203), “İnsani Nedenlerle Geçici Vize” (Temporary (Humanitarian Concern) Visa (Subclass 786), “İnsani Nedenlerle Kalış Vizesi” (Humanitarian Stay Visa (Subclass 449) gibi vizeler de bulunmaktadır. 1990’lı yıllarda Kosova’da yaşanan kriz sonrası “Kosovalılara yönelik güvenli sığınak vizesi” (Kosovar Safe Haven Visa) (Subclass 448) olarak tercüme edilebilecek bir vize imkanı tanınmıştır.

Avustralya geçici koruma konusunda diğer ülkelerden farklı bir uygulama benimsemiştir. Avustralya bireysel olarak mültecilik başvurusunda bulunan kişilere yapılan değerlendirme sonrasında geçici koruma vizesi sağlamaktadır. Diğer ülkeler yukarıda da detaylı olarak anlatıldığı üzere; kitlesel akın halinde bu statüyü yürürlüğe koymaktadırlar ve bireysel değerlendirme yapmaksızın grup bazlı olarak statü sağlamaktadırlar.

Avustralya Göç ve Sınır Bakanlığı tarafından sağlanan Geçici Koruma Vizesi (TPV) 3 yıla kadar koruma sağlayan bir vizedir. Kişilerin devlet tarafından belirlenmiş olan sağlık, güvenlik, karakter ve kimliğe ilişkin şartları yerine getirmeleri beklenmekte ya da Avustralya’nın koruma yükümlülüklerine uymaları⁶⁵⁸veya bu yükümlülüklerle uyan bir aile üyesinin vize başvurusuna dahil olması şartları aranmaktadır. Bu geçici koruma vizesi kişilere 3 yıl boyunca Avustralya’da yaşama ve çalışma imkanı sağlamaktadır. Kişiler sağlık hizmetlerinden, sosyal güvencelerden, iş bulma hizmetlerinden yararlanmakta ayrıca işkenceye uğrayan ve travma geçiren kişilere de özel destek sağlanmaktadır. Büyüklere Yetişkin Göçmenler için İngilizce Programlarına⁶⁵⁹ devam imkanı sağlanırken, küçükler de okula gidebilmektedirler. Ancak başka ülkelere seyahat için kişilere izin sistemi getirilmiştir. İzinsiz seyahat edilmesi halinde kişilerin vizeleri iptal edilebilecektir. Öte yandan bu vizelerin alınabilmesi için Avustralya vize başvuru ücreti öngörmektedir⁶⁶⁰. Kalıcı bir statüye

⁶⁵⁸ Protection Application Information and Guides (PAIG), <http://www.border.gov.au/paig>, (Erişim tarihi: 02.10.2016).

⁶⁵⁹Adult Migrant English Programme, <http://www.education.gov.au/adult-migrant-english-program-0>, (Erişim tarihi: 02.10.2016).

⁶⁶⁰ Bu ücret resmi internet sitelerinde visa pricing estimator adı verilen online bir hesaplayıcı ile belirlenmiştir. Geçici koruma vizesi başvurusu yapacak biri gibi sisteme giriş yapıp tek kişi için ücreti

geçiş bakımından Avusturalya hukukundaki siteme bakıldığında, geçici koruma sağlanan gruplara göre farklı uygulamalar yapıldığı görülmektedir. Örneğin mülteci olarak veya insani temellere dayalı olarak ülkeye giriş yapanların vatandaşlık kazanmaları için ilk adım kalıcı oturma imkanına kavuşmaları olarak belirlenmiştir. Ancak geçici koruma sağlanan bu kimselere kalıcı oturma imkanı tanınmamış, ülkelerindeki durumun geri göndermeye elverişli olup olmadığının incelendiği süreçlerde oturma izinlerinin uzatılması tercih edilmiştir.

Avustralya vatandaşlığı kazanılması için gereken şartlara bakıldığında; son bir yılı kalıcı oturma izni ile olmak üzere 4 yıl boyunca Avustralya’da yaşanması, iyi karakterde olunması ve Avustralya’da yaşamaya devam edilmesi veya yakın ve devam eden bir ilişki kurulması şartlarının aranmakta olduğu görülmektedir⁶⁶¹.

Doktrinde tartışılan hususlardan birisi de geçici koruma vizelerinin neden tekrar yürürlüğe konulduğudur. Bu konuda uzmanlar devletin kaçak yollarla, botlarla ülkeye giriş yapanları daimi vizelerle ödüllendirmemek istemesi nedeniyle geçici koruma vizelerini ara çözüm olarak kullandığını ifade etmektedirler. Geçici korumanın yürürlüğe girmesi ile 2014 yılı için yaklaşık 30 bin başvuru geçici olarak karara bağlanmış olmaktadır. Ayrıca bu şekilde sayıyı farklı bir alana yönlendirmenin sığınma alanındaki işleyişi de daha efektif hale getirdiği ifade edilmektedir. Öte yandan bu değişikliklere ilişkin olarak Avustralya Mülteci Konseyi (Refugee Council of Australia) hazırladığı kanuna ilişkin görüş ve öneri metninde, bu kanunun giriş kısmında da belirtildiği şekliyle gerçekten de “Avustralya’nın sığınma arayanların yönetimine ilişkin yaklaşımını radikal bir biçimde değiştirdiğini” belirtilmekte ve bu değişimin kötü yönde olduğu ifade edilmektedir. Kanunun temel mülteci haklarını hiçe saydığını söylemekte ve yasanın geçmemesini tavsiye etmektedir⁶⁶². Geçici korumayı düzenleyen Bölüm 2’ye ilişkin değerlendirmelerinde ise, geçici korumanın ayrımcı ve sığınmacıların fiziken ve zihnen sağlıklı bir biçimde bir yere yerleşmelerini engelleyen bir uygulama olduğunu ifade etmişlerdir. Kişilere sağlanan barınma, yemek, dil

hesaplattığımızda 26.05.2016 tarihinde 2.395 TL ücret hesaplanmıştır. <http://www.border.gov.au/Trav/Visa/Visa-1>, (Erişim tarihi: 02.10.2016).

⁶⁶¹<http://www.border.gov.au/Trav/Citi>, (Erişim tarihi: 02.10.2016).

⁶⁶² ‘Migration And Maritime Powers Legislation Amendment (Resolving The Asylum Legacy Caseload) Bill 2014, s. 1, <http://www.refugeecouncil.org.au/r/sub/1410-Legacy-Caseload.pdf>

eğitimi, geçim yardımı, istihdam ve sağlık gibi sınırlı imkanların mültecilerin Avustralya toplumuna etkin bir biçimde katılımlarını engellediğini ve bağımlı bir hale gelmelerine neden olduğunu ifade etmektedirler⁶⁶³. Ayrıca aile birleşmesi ve seyahat hakkının kısıtlanmasının da kişileri travma sonrası streslerini arttırdığı ve ciddi psikolojik problemlerle uğraşmalarına sebep olduğu belirtilmektedir⁶⁶⁴. Daha önceki yasa döneminde de 1958 sayılı Göç Yasası'nın 2006 yılındaki değişikliklerinde de "Geçici korumanın caydırıcı bir etkisi olduğu şüpheli iken, insanlara ciddi sıkıntı (suffering) veren bir uygulama olduğuna şüphe yoktur" demek suretiyle geçici koruma sağlanan kişilere belli bir süre sonunda kalıcı koruma başvurma imkanı tanınması gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca geçici korumanın caydırıcı olmadığı istatistiklerle de kanıtlanmıştır. Buna göre, bu uygulamanın ilk uygulandığı tarih olan 1 Kasım 1999 ila 31 Ekim 2001 tarihleri arasında 10.217 sığınmacı botla Avustralya'ya giriş yapmıştır ki bu esasen 2 yıl önceki sayı olan 1.953 sayısında ciddi bir artışı göstermektedir. Öte yandan botlarla kaçak olarak giriş de neredeyse % 10 oranında artmıştır ki bu artışın temel nedeni de aileleri ile beraber yaşamak isteyen ancak aile birleşiminden faydalanamayan kimselerdir⁶⁶⁵. Avustralya'da tartışmalara rağmen geçici koruma uygulanmaktadır. Suriyeliler özelinde bakıldığında ise Avustralya Başsavcılığından özel görüşmelerde alınan bilgilerde Avustralya'ya son 5 yılda giriş yapan Suriyeli sayısının oldukça az olduğu ifade edilmiştir⁶⁶⁶.

Avustralya'daki geçici koruma uygulamasına bakıldığında, süre olarak en fazla 3 yıl süre ile bu koruma türünün sağlandığı görülmektedir. Bu süre sonrasında kişiler olağan sığınma başvuru sistemine entegre edilmektedir. Bu konuda Avustralya Yüksek Mahkemesi tarafından verilen 2004 tarihli *Mimia v. Qaah* kararı oldukça önemlidir. Kararda kendine 3 yıl süre ile verilen geçici koruma vizesinin süresinin sona ermesinden sonra mültecilik vizesi için başvuruda bulunan Afganistan vatandaşı

⁶⁶³ Joseph Pugliese, "The Incommensurability of Law to Justice, Refugees and Australia's Temporary Protection Visa", 16 **Law & Literature** 285, 2004, ss. 285-312, s. 302.

⁶⁶⁴ S. Momartin, Z. Steel, M. Coello, J. Aroche, D. M. Silove, & R. Brooks, (Ekim 2006). "A Comparison of the Mental Health of Refugees with Temporary Versus Permanent Protection Visas", **Medical Journal of Australia**, Vol. 185, No. 7, Ekim 2006, ss. 357-361, <https://www.mja.com.au/journal/2006/185/7/comparison-mental-health-refugees-temporary-versus-permanent-protection-visas>

⁶⁶⁵ "Migration And Maritime Powers Legislation Amendment" (Resolving The Asylum Legacy Caseload) Bill 2014, s. 5, <http://www.refugeecouncil.org.au/r/sub/1410-Legacy-Caseload.pdf>

⁶⁶⁶ Avustralya'da Avukat olarak görev yapan Kerry Murphey ile gerçekleştirilen özel görüşme notları.

Qaah'a ikinci kez 3 yıllık geçici koruma vizesi tanınmış, bu karardan birkaç ay sonra da mülteci olma başvurusu reddedilmiştir. Önce Mülteci Değerlendirme Mahkemesine (Refugee Review Tribunal) başvurmuş ancak mahkemenin kişinin artık geçerli bir haklı korkusu olmadığı şeklinde karar vermesi üzerine devam eden süreç sonunda, dava Yüksek Mahkeme'ye taşınmıştır. Mahkeme öncelikle bir vize sahibi kişinin vize süresinin dolmasından sonra yepyeni bir başvuru yapma hakkını haiz olduğunu ifade etmiştir. Sonrasında ise kişinin mülteci olma şartlarını taşıdığını kendisinin ispat etmesi gerektiğine hükmetmiştir. Mülteci olarak kabul edilmiş bir kimsenin statüsünün menşe ülkesindeki durumun değişmesi sonucunda değişebileceğini ifade eden mahkeme 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında sona erme hükümlerini değerlendirmiştir. Bu kararın pratikteki sonucu kişilerin menşe ülkelerinin onlara koruma sağlamadığını bizzat kendilerinin kanıtlamak zorunda kalmış olmalarıdır. Öte yandan karşı oy yazısı yazan *Kirby*, 1951 Cenevre Sözleşmesi anlamında bir kişiye mülteci statüsü tanınması ile yerel hukuk bağlamında (Göç Kanunu mad. 36/2) arasında bir ayırım yapmıştır. Buna göre kişilerin geçici koruma vizeleri sona erse dahi bu kişiler 1951 Cenevre Sözleşmesi uyarınca mülteci olmaya devam etmektedirler; ancak Avustralya'da yeni bir vize verilmediği sürece korumadan yararlanamamaktadırlar⁶⁶⁷. Bu karar, ispat yükünü geçici korunana verdiği için oldukça eleştirilmektedir.

Öte yandan geçici koruma sağlanan süreçte de kişilere çalışma imkanı sağlanmakta; kişiler sağlık hizmetlerinden, sosyal güvencelerden, iş bulma hizmetlerinden yararlanmakta ve işkenceye uğrayan ve travma geçiren kişilere de özel destek sağlanmaktadır. Eğitim alanına bakıldığında ise; büyüklere Yetişkin Göçmenler için İngilizce Programlarına⁶⁶⁸ devam imkanı sağlanırken, küçüklerin örgün eğitime devam ettikleri görülmektedir. Sağlanan bu imkanlara ve sürenin 3 yıl olarak belirlenmiş olmasına rağmen uygulama ciddi eleştirilere maruz kalmış ve sığınma başvuruları bakımından caydırıcı etkisi olmayan bu uygulamanın kişilere seyahat

⁶⁶⁷ Esmaili and Carlton, **a.g.e.**, s. 119.

⁶⁶⁸ Adult Migrant English Programme, <http://www.education.gov.au/adult-migrant-english-program-0> (Erişim tarihi: 22.08.2016).

kısıtlaması getirmesi ve entegrasyonu engellemesi nedeniyle eziyet çektiren bir uygulama olduğu ve bu statünün tamamen kaldırılması gerektiği ifade edilmiştir.

IV. ALMANYA

A. Almanya Sığınma Hukukuna Genel Bakış

Alman hukukunda “sığınma hakkı” Anayasal bir hak olarak düzenlenmiştir. 1949 tarihli Alman Anayasası'nın 16a maddesi uyarınca siyasi nedenlerle kovuşturulan kişiler sığınma hakkına sahip olmaktadır⁶⁶⁹. Kural olarak sadece devlet tarafından gerçekleştirilen zulümlerin kapsam dahilinde olduğu yargı kararlarında ifade edilmektedir⁶⁷⁰. Anayasal bir hak olarak düzenlenen sığınma hakkı insan onurunu korumakta ve herhangi bir devletin bir bireyi politik veya dini görüşleri nedeniyle ya da onu farklı olarak gösterecek herhangi bir kişisel özelliği nedeniyle zulmedemeyeceği bakış açısını yansıtmaktadır⁶⁷¹. Öte yandan her istenmeyen durum yahut maddi zorluk sığınma hakkına dayanak teşkil etmemektedir⁶⁷². Almanya anayasal parlamenter demokrasi ile yönetilen 16 özerk eyaletin oluşturduğu federal bir devlettir. Göçe ilişkin konuları ve temel çerçeveyi Parlamento ve hükümet belirlemektedir. Öte yandan kanunların uygulanması, mahkemelerin işleyişi, eğitim sosyal yardımlar gibi hususlarda eyaletlerin özerkliği bulunmaktadır.

⁶⁶⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Grundgesetz] [GG] [Basic Law], May 23, 1949, Bundesgesetzblatt [BGBl.] [Federal Law Gazette] I at 1, art. 16a, Resmi olmayan İngilizce Çeviri http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/basic_law_for_the_federal_republic_of_germany.pdf. (Erişim tarihi: 22.08.2016).

⁶⁷⁰ Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Federal Anayasa Mahkemesi], 80 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts [BVerfGE] [Federal Anayasa Mahkemesi Kararları] 315, 334. Bu kararda ayrıca *siyasi zulüm* kavramı da tanımlanmış ve siyasi zulmün, bireysel hakların özel olarak ihlal edilmesine neden olan zulüm olduğu ve yoğunluğu nedeniyle bireyi "devlet biriminin genel barış çerçevesi"nden dışlayan olaylar olduğu ifade edilmiştir. para. 334 vd.

⁶⁷¹ Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Federal Anayasa Mahkemesi], 80 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts [BVerfGE] [Federal Anayasa Mahkemesi Kararları] 315, para. 333.

⁶⁷² Bundesverfassungsgericht [BVerfG] [Federal Anayasa Mahkemesi], 80 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts [BVerfGE] [Federal Anayasa Mahkemesi Kararları] 315, para. 335.

1. Alman Hukukunda Mülteci ve Sığınmacı

Almanya 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraftır⁶⁷³ ve Sözleşme'nin 1A maddesinde yer alan mülteci tanımı aynı şekilde Alman Sığınma Usul Kanunu'nun 3. Bölümünde yer almaktadır⁶⁷⁴.

Alman Sığınma Hukuku bakımından temel mevzuatı Sığınma Kanunu ve İskan Kanunu⁶⁷⁵ oluşturmaktadır. Sığınma Kanunu sığınma tanınmasını, sığınma talebinin reddini, usulü, süreci ve kararın sonuçlarını düzenlemekte iken; İskan Kanunu ise genel anlamda yabancıların ülkeye girişlerini, ülkede kalışlarını, ülkeden çıkışlarını ve çalışma olanaklarını hüküm altına almaktadır.

Sığınma arayan bir kişi siyasi zulümden korunma talep ediyorsa veya mülteci statüsü ve ikincil koruma şeklinde bir uluslararası koruma arıyorsa ve sınırdışı yasağı ilan edilmişse Almanya'da kalabilecektir. Kişinin talebi reddedildiyse bu durumda kişinin Almanya'dan ayrılmak yükümlülüğü vardır, aksi halde sınırdışı işlemine tabi tutulacaktır.

Yukarıda ifade edildiği üzere 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan haller dışında ayrıca siyasi zulüm mağduru olan bir kimse Anayasa'nın 16a maddesi uyarınca sığınma hakkı tanınacaktır. Öte yandan 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında mülteci statüsü tanınması 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kodifiye edilmiş iç hukuk hali olan Sığınma Kanunu'nun 3. Bölümü uyarınca yapılmakta ve insani temelde mülteci statüsü sağlanmaktadır. Siyasi sığınma ise insani sebeplere oranla çok daha geniş bir kapsamda koruma sağlamaktadır.

⁶⁷³ 1 Aralık 1953'te taraf olmuştur. 1967 Protokolü'nü ise 5 Kasım 1969 tarihinde katılmıştır. UNHCR, *States parties to the 1951 convention relating to the status of refugees and the 1967 protocol*.<http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>, (Erişim tarihi: 1 Temmuz 2015).

⁶⁷⁴ Asylgesetz [AsylG] [Asylum Act], 2 Eylül 2008, BGBl.I at 1798, § 3, http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/asylvfg_1992/gesamt.pdf, arşiv <http://perma.cc/5UGT-VNNE>, resmi olmayan İngilizce tercüme için Bkz.:<http://perma.cc/E2YA-U7LK> (Erişim tarihi: 21.01.2017).

⁶⁷⁵ Aufenthaltsgesetz [AufenthG] [Residence Act], 25 Şubat 2008, BGBl. I at 162, § 45a, http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf, arşiv:<http://perma.cc/2PK7-NQL8> resmi olmayan İngilizce tercüme için Bkz.: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/residence_act.pdf, arşiv: <http://perma.cc/P5Y3-V27S> (Erişim tarihi: 21.01.2017).

Siyasi sığınma veya mülteci statüsü tanınan kişiler 3 yıl süresince ikamet izni kazanmaktadır (*Aufenthaltserlaubnis*)⁶⁷⁶. Bu süre sonrasında eğer Göç ve Federal Bürosu karşı çıkmazsa kişiye süresiz oturma izni (*Niederlassungserlaubnis*) tanınmaktadır⁶⁷⁷.

2. Alman Sığınma Hukukunda İkincil Koruma Statüsü

İkincil koruma statüsü ise Sığınma Kanunu'nun 4. bölümünün 1. paragrafında düzenlenmekte ve menşe ülkelerinde ciddi zarara uğrama tehlikesi altında bulunduğunu ispat eden kimselere tanınmaktadır. "Ciddi zarar" kavramı "*idam cezası verilmesi veya uygulanması, işkence veya insanlık dışı veya aşağılayıcı ceza ya da muamele veya uluslararası ceza veya iç silahlı çatışmalardaki ayırım yapmayan şiddet sonucu bir sivilin hayatına veya bütünlüğüne yönelik ciddi bireysel tehdit*" olarak tanımlanmaktadır⁶⁷⁸.

Almanya'da ikincil koruma statüsünde bulunan kimselere bir yıl süreyle ikamet izni tanınmakta ve bu izin 2 yıl daha uzatılabilmektedir⁶⁷⁹.

Bir kimsenin yaptığı sığınma başvurusu temelsiz veya açıkça temelsiz olması gerekçesiyle reddedilirse ve sınırdışı yasağı da söz konusu değilse, başka bir AB üye devleti başvuru sürecinden sorumlu ise (Dublin usulü), veya başvuru geri alınmışsa, bir sınırdışı emri düzenlenir ve bu halde kişinin Almanya'yı terketmesi gerekmektedir⁶⁸⁰. Ülkeden ayrılma süresi, başvurunun yetersizlik nedeniyle reddedilmesinden itibaren 30 gün⁶⁸¹, başvuru açıkça temelsiz olması nedeniyle reddedilmişse 1 haftadır⁶⁸².

Bir mülteci ülke sınırında sığınma arama talebini ileri sürebileceği gibi, ülkeye giriş yaptıktan sonra da talepte bulunabilir. Kişi en yakın kabul merkezine yönlendirilir ve ilgili görevliler tarafından kişisel bilgilerinin ve resmini bulunduğu bir kayıt belgesi

⁶⁷⁶ İkamet Kanunu, § 26, para. 1, 2.

⁶⁷⁷ İkamet Kanunu, § 26, para. 1, 2.

⁶⁷⁸ Alman Sığınma Kanunu § 4, para. 1, cümle 2.

⁶⁷⁹ Alman Sığınma Kanunu, § 26, para. 1, cümle 3.

⁶⁸⁰ Alman Sığınma Kanunu, § 34, 34a, 35.

⁶⁸¹ Alman Sığınma Kanunu, § 38, para. 1.

⁶⁸² Alman Sığınma Kanunu, § 36, para. 1.

hazırlanır⁶⁸³. Bir sonraki aşamada kişinin sığınma talebinin hangi eyalet tarafından değerlendirileceğine karar verilmesi gerekmektedir. EASY(*Erstverteilung von Asylbegehrenden*- sığınma arayanların ilk dağılımı) olarak adlandırılan bir sisteme göre kabul merkezinin kapasitesi, sığınma arayan kişinin menşe ülkesi ve kota sistemine⁶⁸⁴ göre kişiler eyaletlere yönlendirilmektedir. Almanya'ya giriş yapan kişiler eğer güvenli üçüncü ülkelerden⁶⁸⁵ (AB ülkeleri, Norveç, İsviçre) geliyorsa bu kişilere sığınma hakkı tanınmamaktadır ve geldikleri ülkelere geri gönderilmektedirler⁶⁸⁶. Güvenli ülkelere gelen kişilerin yaptıkları sığınma başvuruları açıkça temelsiz olarak kabul edildiği için bu kişilerin olağan süre olan 30 gün⁶⁸⁷ değil, bir hafta içerisinde ülkeyi terk etmeleri istenmektedir⁶⁸⁸.

B. Sığınma Başvurusunda Usul

Almanya'da kişiler ülke sınırlarından giriş yaptıklarında başvuruları sıradan usul veya hızlandırılmış usule⁶⁸⁹ göre değerlendirilmeye tabi tutulmaktadır.

Hızlandırılmış usul veya *havalanı usulü* olarak ifade edilen usul, güvenli menşe ülke⁶⁹⁰ aracılığıyla (AB ülkeleri, Arnavutluk, Eski Yugoslavya, Gana, Kosova, Makedonya, Montenegro, Senegal, Sırbistan) gelen veya evrakı olmaksızın ya da süresi geçmiş ya da resmi evrakla giriş yapan kişiler bakımından tercih edilen bir usuldür. Bu kişiler bakımından havaalanında özel kolaylıklar sağlanır ve ülkeye giriş yapılmadan önce başvuruları sonuca ulaştırılır. Frankfurt, Münih, Berlin- Schönefeld, Düsseldorf ve Hamburg havaalanında bu usul uygulanmaktadır. Bu hızlandırılmış usulde Göç ve Mültecilik Federal Ofisi 2 gün içerisinde başvurunun haklı olup olmadığına karar vermelidir⁶⁹¹. Başvuru reddedilirse kişinin ülkeye girişine izin verilmeyecektir. Bu halde sığınma arayan kişinin avukat tutarak 3 gün içerisinde kararı

⁶⁸³ Alman Sığınma Kanunu, § 63a.

⁶⁸⁴ Alman sığınma hukukunda usulün anlatılması bu tezin kapsamı dışına olduğu için fazla detaya girilmeyecektir. Kısaca belirtmek gerekirse, *Königsteiner Schlüssel* (Königsteiner Formülü) olarak ifade edilen bu kota sisteminde eyaletlerin nüfus oranı, vergi gelirlerine göre belirleme yapılmaktadır.

⁶⁸⁵ Alman Sığınma Kanunu, § 26a, para. 2, annex I.

⁶⁸⁶ Alman Sığınma Kanunu, § 26a, para. 1, 34a, para. 1.

⁶⁸⁷ Alman Sığınma Kanunu, § 38, para. 1.

⁶⁸⁸ Alman Sığınma Kanunu, § 36, para. 1.

⁶⁸⁹ Alman Sığınma Kanunu, § 18a.

⁶⁹⁰ Alman Sığınma Kanunu, § 29a ve Ek II.

⁶⁹¹ Alman Sığınma Kanunu, § 18a, para. 6, no. 1.

temyiz etme hakkı bulunmaktadır⁶⁹². Hızlandırılmış bu usulde hakim 14 gün içerisinde bir karar vermelidir⁶⁹³. Başvurunun karara bağlanacağı bu süre içerisinde başvuru havaalanındaki transit bölgede bekletilmekte ve Almanya'ya girişine izin verilmemektedir. Eğer yapılan başvurularla ilgili olarak Göç ve İltica Federal Ofisi kısa sürede karar verilemeyeceğine kanaat getirirse ya da başvurudan 2 gün sonrasında halen karar verilememişse yahut mahkemeye yapılan itirazlar bakımından iki hafta içerisinde itiraz sonuca bağlanamamış ise bu hallerde sığınma arayan kişiler ülkeye giriş yapabileceklerdir⁶⁹⁴.

Olağan usulde ise kişi havaalanından giriş yapmışsa talebi sonuca bağlanıncaya kadar 19 gün süreyle havaalanında kapalı bir bölümde, talepleri nihai olarak reddedilinceye kadar tutulabilmektedirler. Bu usul Alman Hukuku bakımından özgürlüğün kısıtlanması olarak görülmemektedir⁶⁹⁵. Havaalanı usulü bakımından başvuruları reddedilen kişiler, ülkeye takdire bağlı girişleri sağlanıncaya yahut ülkeden çıkarılıncaya kadar söz konusu kapalı merkezlerde aylarca tutulabilmektedirler. Yine Anayasa Federal Mahkemesi söz konusu kararı ile havaalanında tutulan kişilerin ücretsiz olarak hukuki yardım alabileceklerini ya da ülkelerine dönebileceklerini karara bağlamıştır. Ancak uygulamada kişilerin transit bölgede kalmayı tercih ettikleri görülmektedir. Federal Anayasa Mahkemesi kişiler diledikleri zaman menşe ülkelerine dönebilecekleri için kapalı mekanda veya transit bölgede tutulmanın özgürlüğün kısıtlanması anlamına gelmediğini belirtmektedir⁶⁹⁶. Bir sığınma talebi reddedildikten sonra kişinin bulunduğu yeri terketmesinin sağlanabilmesi veya transit bölge de dahil olmak üzere herhangi bir yerde gözetim altına alınabilmesi için AİHS mad. 5'e uygun bir muamelenin sağlanması amacıyla ayrı bir mahkeme kararı aranmaktadır. Uygulamada kişilerin hapisaneye yollanmak

⁶⁹² Alman Sığınma Kanunu, § 18a, para. 1, sentence 5, 18a, para. 4.

⁶⁹³ Alman Sığınma Kanunu, § 18a, paras. 4, 6, no. 3.

⁶⁹⁴ Goodwin- Gill, **Article 31**, s. 211.

⁶⁹⁵ Alman Federal Anayasa Mahkemesi 14 Mayıs 1996 sayılı kararı. (German Federal Constitutional Court, Decision of 14 May 1996, 2 BvR 1938/93 and 2 BvR 2315/93).

⁶⁹⁶ Alman Anayasa Mahkemesi 2009 tarihli bir kararında ise AB Lizbon Andlaşması'nın Alman Anayasası'na uygunluğunu incelemiştir. Kararda sığınma alanına ilişkin konularda Alman Mahkemeleri sığınma arayanların cezalandırılmamalarını da kabul etmektedirler. 1987 ve 1988 yıllarında verilen kararlarda ülkeye hukuka aykırı giriş yapan kişilerin cezalandırılmaması gerektiğine hükmedilmiştir. (Oberlandesgericht Celle, Urteil vom 13 Januar 1987 (ISS 545/86) i Nvw2 1987, 533 (2aöRU 48 (1988), 741; Landgericht Münster, Ref: 20 Dec. 1988, LG Münster Ns 39 Js 688/86/108/88).

yerine bir dilekçe imzalayarak transit bölgede kalmayı tercih ettikleri görülmektedir⁶⁹⁷.

Yukarıda sayılan usullerden herhangi birine göre sığınma başvurusunda bulunan bir kimse birebir görüşmeye davet edilmektedir⁶⁹⁸. Bu görüşmede başvuru hakları hakkında anlayabileceği bir dilde bilgilendirilir⁶⁹⁹. Ciddi zarara uğradığını ve zulme maruz kaldığını ispat etmek başvuru sahibinin görevidir. Bunu yapabilmek amacıyla daha önce oturduğu yer, yolculuk güzergahı, başka ülkelerde geçirdiği zaman, başka bir ülkede veya Almanya'nın başka bir bölgesinde sığınma başvurusunda bulunup bulunmadığı gibi bilgilerden faydalanabilecektir⁷⁰⁰. Görevli bireysel görüşmeyi de değerlendirmeye alarak genel bir kanaate varacak ve gerek duyarsa Federal Büro'nun Sığınma ve Göç Bilgi Merkezi'ne de danışarak başvuru hakkında bir karar verecektir. Bu karar başvuru sahibine gerekçeli ve yazılı olarak verilir, ayrıca temyiz yolları da kararda yer almaktadır⁷⁰¹.

Sığınma başvurusunda bulunan kişiler kabul merkezlerinde kalırlar. Bu merkezlerde kalanlara temel ihtiyaçlarını karşılamaları amacıyla belli miktarda nakit yardım yapılmaktadır. 2015 yılında Sığınma Kanunu'nda usulün hızlandırılması amacıyla yapılan değişiklikle kabul merkezinde tutulan mültecilere ve sığınma arayanlara yiyecek, barınma, ısınma, giyecek, sağlık hizmeti ve ev için gerekli malzemeler veya kupon benzeri yardımlar yapılması kararlaştırılmıştır. Ancak eyaletler gerekli görürlerse nakit yardım yapma konusunda takdir hakkına sahiptirler⁷⁰².

Mültecilerin yerleştirilmesi hususu *ad hoc* biçimde İkamet Yasası bireylere ve ailelerin yerleştirilmesini düzenleyen Bölüm 22 ve grup olarak gelen mültecilerin yerleştirilmesini düzenleyen Bölüm 23'te yer alan genel hükümler uyarınca

⁶⁹⁷ Goodwin- Gill, **Article 31** s. 211.

⁶⁹⁸ Alman Sığınma Kanunu, § 24, 25.

⁶⁹⁹ Alman Sığınma Kanunu, § 24, para. 1/2.

⁷⁰⁰ Alman Sığınma Kanunu, § 25, para. 1/1 ve 1/2.

⁷⁰¹ Alman Sığınma Kanunu, § 31, para. 1.

⁷⁰² Asylbewerberleistungsgesetz [AsylbLG] [Asylum Seeker Benefits Act], 5 Ağustos 1997, BGBl. I at 2022, § 3, para. 1, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/asylbLG/gesamt.pdf>, arşiv <http://perma.cc/S9WY-G6HM> (Erişim tarihi: 24.01.2017).

gerçekleştirilmektedir⁷⁰³. Kişileri yeniden yerleştirilmeleri için mutlaka BMMYK tarafından mülteci olarak tanınmaları ve kayıt altına alınmaları gerekmektedir. Bölüm 22/2 uyarınca ikamet izni uluslararası hukuk veya diğer acil insani nedenlerle veya İçişler Bakanlığı ve Alman Federal Cumhuriyeti'nin politik çıkarları gereğince verilebilecektir.

Almanya sığınmacıların fiziksel olarak ihtiyaçlarının karşılanması yanında, eğer ülkede daimi kalmaları gerekirse entegrasyonu sağlamak için de tedbirler almaktadır. Almanya'da mültecilerin entegrasyonu için dil kursları, okuma yazma kursları ve kültürel kurslar düzenlenmektedir. Türkçe'ye "sosyal yaşam kursu" olarak da çevirilebilecek Alman kültürünü, tarihini anlatan entegrasyon kursları 2005'ten beri özel okullarla ve halk eğitimlerle koordinasyon halinde verilen toplam 60 saatlik kurslar düzenlenmektedir. Kurs maliyetleri yerel yönetimler tarafından karşılanmaktadır. Okuma yazma bilmeyenler için açılan kurslar da verilmektedir. Bu kurslara, çalışmak için sığınan işçiler de katılmaktadır. Ancak bu hak ücretsiz olarak sadece üçüncü ülke vatandaşlarına tanınmıştır. AB üyesi ülke vatandaşları ücret mukabilinde bu kurslara katılabilmektedirler⁷⁰⁴.

Suriyeli mülteciler de dahil olmak üzere üçüncü devletlerden gelen kişiler bakımından bu kurslara katılım zorunludur. Katılmayanların Almanya'da kalışlarına ilişkin prosedürde zorluklar yaşanmaktadır. Örneğin kişi işsiz olduğu için devletten destek alıyorsa ve bu kurslara katılmazsa devlet desteği kesilebilmektedir. Bu kursların başarı ile tamamlanması da vatandaşlık sürecinde dikkate alınmaktadır. Alman uygulamasında kişiler ilk etapta sığınmacı olarak kabul edilmekte, yaklaşık 2-3 ay sonra da bu kurslara katılmaları istenmektedir. 2014 yılı verilerine bakıldığında 200 bini aşkın kişinin bu kurslara devam ettiği görülmektedir. Bu kişilerin % 40'ı katılımları zorunlu olan sığınmacılar iken, kalan % 60 ise ücret mukabili gelen kişilerden oluşmaktadır. Daha önceleri uzun yıllar kurs katılımcılarında Türkler birinci

⁷⁰³ *Humanitarian Admission Programmes at Federal Level*, Federal Ministry of the Interior, http://www.bmi.bund.de/EN/Topics/Migration-Integration/Asylum-Refugee-Protection/Humanitarian-admission-programmes/Humanitarian-admission-programmes_node.html, arşiv için <http://perma.cc/NFY2-XME9> (Erişim tarihi: 24.01.2017).

⁷⁰⁴ Harold DOERIG, "Hukuki Bakış Açısıyla Suriyeli Sığınmacıların Almanya'ya Entegrasyonu", **Uluslararası Hukuk ve Türk-Alman Hukukunda Suriyeli Sığınmacıların Hukuki Statüsü Uluslararası Sempozyumu**, 22 Mayıs 2015, Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi, İstanbul.

sırada yer almakta iken 2014 yılında yaklaşık 8000 kişi ile 5. sıraya gerilemişlerdir. 2014 yılında kurs katılımcıları en çok Polonya vatandaşlarından oluşmuştur⁷⁰⁵.

C. Alman Hukukunda Geçici Koruma

Almanya 1990'lı yıllarda her geçen gün artan sayıda mülteci statüsü tanınması talebiyle karşı karşıya kalmıştır⁷⁰⁶. Bu artış nedeniyle Almanya Parlamentosu Almanya Anayasası'nda sığınma hakkını tanıyan maddeyi değiştirerek uygun nitelikleri olmayanlara tanınan sığınma hakkı garantisini ortadan kaldırmıştır⁷⁰⁷.

Getirilen değişikliklerden ilkinin sığınma hakkının kısıtlanmasına ilişkin hükümler oluşturmaktadır. Anayasa'nın 16 (a) maddesinde yer alan politik sebeplerle zulme maruz kalan kişilerin sığınma hakkına sahip olacaklarına ilişkin koruma yerini korumuş ancak bu korumaya sınırlamalar getirilmiştir. 16 (a) maddesinin 2. paragrafı AT üyesi ülkeler, AİHS taraf olan ülkeler ve güvenli üçüncü ülkelerden⁷⁰⁸ gelen kişilerin sığınma hakkından yararlanamayacağından bahsetmektedir. Ayrıca 16(a) maddesinin 3. Paragrafında ise parlamento tarafından güvenli ülke olarak belirlenen

⁷⁰⁵ Doerig, **a.g.e.**

⁷⁰⁶ Eurostat verilerine göre 1985 yılında 73.832 olan sayı, 1986'da 99.650, 1989'da 121.318, 1991'de 256.112 ve 1993'te ise 322.599 olmuştur. Aktaran François Crépeau, Leanne Holland, "Temporary Protection, Continuing Insecurity: A Regime Replacing Convention Protection of Refugees in Violation of International Law", 12 **Canadian Journal of Law & Society**, 1997, ss. 237-261, s. 247.

⁷⁰⁷ Yürürlükte bulunan Alman Anayasası'nın Sığınma Hakkını düzenleyen 16a Maddesi şu şekildedir: Madde 16a [Sığınma hakkı] (1) Siyasi nedenlerle kovuşturulanlar, sığınma hakkına sahiptir.

(2) Avrupa Birliğinin bir üye devletinden veya Mültecilerin Hakları Hakkında Antlaşmanın ve Avrupa İnsan Hak ve Özgürlüklerin Korunması Hakkında Sözleşmenin fiilen uygulandığı üçüncü bir devletten giriş yapan kimse 1. fıkradan yararlanamaz. 1.cümlenin koşullarını yerine getiren Avrupa Birliği dışındaki devletler Federal Konsey tarafından onaylanmış bir yasayla belirlenir. 1. cümlede belirtilen hallerde, oturumu sona erdiren işlemler kanun yollarına başvurulara bakılmaksızın uygulanabilir.

(3) Federal Konseyin onayını gerektiren bir yasa ile hukuk düzenlerine, hukukların uygulanmasına ve genel siyasi koşullarına göre siyasi kovuşturma, insanlık dışı veya aşağılayıcı ceza veya işlemler olmadığı konusunda sakınca bulunmayan devletler belirlenebilir. Böyle bir devletten gelen yabancı, siyasi kovuşturmaya uğradığını gösteren olgular sunmadığı sürece, kendisinin siyasi kovuşturmaya uğramadığı varsayılır.

(4) Oturumu sona erdiren işlemlerin yürütülmesi, 3. fıkrada yazılan veya açıkça asılsız olan veya sayılan hallerde, mahkeme tarafından ancak işlemin yasallığı konusunda ciddi kuşkuların bulunduğu halde durdurulabilir; incelemenin kapsamı kısıtlanabilir ve geciken iddia ve savunmalar göz önünde tutulmayabilir. Ayrıntılar yasa tarafından belirlenir. (5) Avrupa Birliği üye devletlerinin kendi aralarında ve üçüncü devletlerle akdedilen ve sığınma istemlerinin incelenmesi ile sığınma kararlarının karşılıklı tanınması konusunda yetki ve görevleri düzenleyen sözleşmeler, Mültecilerin Hakları Hakkında Antlaşmanın ve Avrupa İnsan Hak ve Özgürlüklerin Korunması Hakkında Sözleşmenin yükümlülükleri göz önünde bulundurulmak ve bunların taraf devletlerde fiilen uygulanması kaydıyla, 1. ila 4. fıkralar aykırı sayılmaz.

⁷⁰⁸ Avrupa Topluluğu ülkeleri, AİHS'ne veya 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olan ülkeler güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilmektedir.

ülkelerden gelen kişilerin aksi kanıtlanana kadar politik zulüm, insanlık dışı muamele veya cezalandırmaya maruz kalmadıklarının kabul edileceği hükme bağlanmıştır⁷⁰⁹.

Yabancılar Kanunu'nda yapılan bir başka değişiklik ise, savaş ve iç savaş nedeniyle ülkelerini terk eden kişilere Federal Hükümetin ve Eyaletlerin anlaşma sağlamış olmaları şartıyla⁷¹⁰Almanya'da geçici olarak ikamet izni (aufenthaltbefugnis) tanınmış olmasıdır. Bu korumanın sağlanmış olması ile ilgili kişiler; ayrıca bir sığınma başvurusu yapamamakta⁷¹¹, daha önce başvuru yapmış ancak sonrasında geçici koruma statüsü sağlanan kişilerin başvurusu süreç boyunca durdurulmakta⁷¹², koruma sona erdikten sonra önceki başvurusunun işleme alınması için talepte bulunmayan kişilerin başvuruları ise iptal edilmektedir⁷¹³.

Bu düzenlemelere genel anlamda bakıldığında; geçici koruma uygulaması bakımından 1990'lı yıllarda yaşanan Bosna ve Kosova krizlerinin en çok sayıda Eski Yugoslavyalıya ev sahipliği yapan Almanya'nın sığınmacı yaklaşımında ciddi değişikliklere yol açtığı görülmektedir. BMMYK'nin verilerine göre 1997 itibariyle Almanya'da 345.000 Bosnalı bulunduğu ifade edilmektedir⁷¹⁴. Bu kişilerin 275.000'ine başka bir deyişle %80 lik kısmına geçici koruma statüsü tanınmıştır. Aynı dönemde diğer Avrupa ülkelerine bakıldığında geçici koruma statüsünde bulunan kimselerin büyük oranda kalıcı statülere kavuşturulduğu görülmektedir⁷¹⁵.

⁷⁰⁹Bulgaristan, Gambiya, Gana, Polonya, Romanya, Senegal, Slovakya, Çek Cumhuriyeti ve Macaristan. Davy, **a.g.e.**, s. 73. Başka bir deyişle Almanya'nın komşuları güvenli ülke olarak belirlenmiştir. Ayrıca bu süreçte 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde mülteci olma şartları arasında aranan "zulüm" kelimesi de "kendi ülkelerinde zulüm gören kişiler" olarak dar biçimde yorumlanmıştır.

⁷¹⁰Yabancılar Kanunu Madde 32 (a) paragraf 1: Savaş veya iç savaş bölgelerinden gelen yabancıların Federal Almanya'da geçici bir süre için kalabilmelerine ilişkin Federal Hükümetin ve Eyaletlerin mutabık kalmaları sonucu, en yüksek eyalet makamı bu yabancılara geçici bir süre geçerli olan istisnai oturma izni verilmesine ve bu iznin uzatılmasına karar verir.

⁷¹¹Sığınma Prosedürü Kanunu Madde 14 (3): Savaş veya içsavaş mülteci olarak Yabancılar Kanunu 32 (a) Maddesi uyarınca istisnai oturma izni sahibi olan yabancılar sığınma başvurusu yapamazlar.

⁷¹²Sığınma Prosedürü Kanunu Madde 32 (a): **1**)Sığınma başvurusu yaptıktan sonra, Yabancılar Kanunu 32 (1) maddesi uyarınca istisnai oturma izni verilen yabancıların sığınma prosedürü, istisnai oturma izni sürdüğü süre boyunca durdurulur. Prosedürün durdurulduğu süre boyunca yabancıların hukuki statüsü bu kanun ile belirlenmez.

⁷¹³Sığınma Prosedürü Kanunu Madde 32 (a): **2**)Yabancı, istisnai oturma izninin sona ermesini takiben 1 ay içinde sığınma prosedürüne devam etme niyetini Federal Ofise bildirmese, sığınma başvurusu iptal edilir.

⁷¹⁴Kosher vd, **a.g.e.**, s. 447.

⁷¹⁵**a.e.**, s. 448.

Almanya, Avrupa ülkelerinin BMMYK'nin geçici koruma çağrısına büyük oranda olumlu yanıt vermesinden sonra sorumluluk paylaşımı yapılması ve kota sistemi getirilmesi için öneriler ileri sürmüştü⁷¹⁶, AB'ne sunulan devletlerin büyüklüğü ve gayrisafi yurtiçi hasılları oranı uyarınca sığınmacıların paylaşımına ilişkin önerisi Almanya'nın yükünün azaltılması ve diğer ülkelerdeki Bosnalıların sayısının artması ile sonuçlanacağı için kabul görmemiştir⁷¹⁷.

Almanya uygulamasına Bosna-Hersek krizi bağlamında bakıldığında 1993'te Almanya sığınma sisteminde yapılan reformlar ile savaş ve iç savaştan kaçan kişilere Almanya'da geçici ikamet izni tanınması öngörülmüş olsa da Federal Hükümet ve Eyaletler arasındaki anlaşma sağlanamadığı için Yabancılar Kanunu'nda öngörülen yasal geçici koruma statüsü sağlanamamıştır⁷¹⁸. Yabancılar Kanunu mad. 32a'da yer alan düzenlemenin yürürlüğe konması halinde savaş ve iç savaştan kaçan kişilere sağlanan geçici koruma Bosnalılar bakımından da sağlanmış olacaktır. Bu usulde olağan sığınma sistemine erişim ise mümkün değildir. Ancak bu sistem Eyaletler ve Federal Hükümet arasında konsensus sağlanması suretiyle yürürlüğe konmadığı için 16 Eyalet İçişleri Bakanları ve Federal Hükümet tarafından alınan 22 Mayıs 1992 tarihli bir karar alınarak; Eski Yugoslavyalıların kabulüne ilişkin şartlar belirlenmiş ve sınırdışı edilmeleri yasaklanmıştır⁷¹⁹. Sağlanan ilk kalış usulü bireysel garanti verilmesi şeklindedir. Almanya'da bulunan bir kişi ya da grup tarafından bakım sağlanacağına ilişkin garanti verilen ve bu husus yerel makamlarca da onanan Bosnalılara 3 aylık vize imkanı sağlanmıştır. Vizenin yenilenmemesi halinde *duldung* olarak adlandırılan bir nevi müsamaha statüsü tanınmaktadır.

Bir başka olanak da *Kontingent* olarak adlandırılan ve eski tutuklu ve özel bakıma muhtaç Bosnalılara sağlanan kota uyarınca Bosnalılara sağlanan korumadır. Yaklaşık 17.000 Bosnalıya 1 veya 2 yıllık yenilenebilir nitelikteki *Aufenthaltsbefugnis* kalış izni sağlanmıştır.

⁷¹⁶ Davy, **a.g.e.**, s. 63.

⁷¹⁷ Thorburn, **Transcending boundaries**, s. 476.

⁷¹⁸ **a.e.**, s. 527.

⁷¹⁹ Humanitarian Issues Working Group, **Survey on the Implementation of Temporary Protection**, 8 March 1995, (Çevrimiçi), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3300.html>, (Erişim tarihi: 26.12.2016).

Üçüncü bir imkan da medikal tedaviye iştirkindir. Buldukları bölgede yeterli tedaviden faydalanamayan hasta veya yaralılara ilişkin olarak BMMYK veya başka STK'lar tarafından taleple bu kişilere Eyaletler yer sağlamaktadır. Bu kişilere *Aufenthaltsbefugnis*- oturma izni sağlanmaktadır⁷²⁰.

Eski Yugoslavya'dan gelen kişilerin %80'ine uygulanan rejim *duldung* olarak ifade edilen (tolerated stay/müşamaha) statüsüdür. Bu statü ile esasen mültecilik statüsü alamayan ve sınır dışı edilmesi gereken kişilerin Almanya'da kalmalarına Yabancılar Kanunu'nun 53. maddesi uyarınca bir nevi göz yumulmuş olmaktadır⁷²¹. Bu statü bağlamında Bosnalılar Almanya'da kalmaya devam etmiş, ilk etapta 6 ay kalmalarına göz yumulan kişiler, Federal Ofis tarafından yapılan değerlendirmede kişinin ülkeye dönüşünün mümkün olmadığı hallerde 6 aylık periyotlar halinde uzatılmıştır. Bu fiili durum kişilere yasal bir ikamet izni sağlamadığı için kısıtlı olarak çalışma hakkı sağlanmış; eğitim hakkı ise sadece zorunlu eğitim kapsamında sağlanmıştır. Kişiler devletin belirlediği yerlerde kendi imkanlarıyla barınma ihtiyaçlarını karşılamakta; acil sağlık hizmetlerinden faydalanmakta ve aile birleşimi imkanından da yararlanamamaktadırlar⁷²².

Duldung yanında Eski Yugoslavya'dan gelenlere uygulanan bir başka usul de Yabancılar Kanunu mad. 54 uyarınca sınırdışı etmenin ertelenmesidir. Madde düzenlemesine bakıldığında, Eyaletlere insani nedenler veya uluslararası hukuktan kaynaklanan sorumluluklar temelinde bazı devletlerden gelen kişilerin veya özel grupların sınır dışı edilme kararlarının ertelenmesi yetkisi tanındığı görülmektedir. Bu karar ertelenmesi 6 ay ile sınırlandırılmıştır. 6 aydan daha uzun süreli erteleme için tüm Eyaletlerin onayı alınarak Federal İçişleri Bakanlığı'nın onay vermesi gerekmektedir. *Duldung*'tan farklı olarak bu ertelenmenin grup bazlı olduğunu belirtmek gerekmektedir. Öte yandan bu imkan da tamamen siyasi takdir hakkı bağlamında

⁷²⁰Humanitarian Issues Working Group, **Survey on the Implementation of Temporary Protection**, 8 March 1995, (Çevrimiçi), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3300.html>, (Erişim tarihi: 26.12.2016).

⁷²¹Yabancılar Kanunu mad. 53/1. paragrafı uyarınca yabancılar işkenceye tabi olacaklarına ilişkin somut tehlikenin mevcut olduğu durumlarda sınır dışına sürülemeyecekleri; 6. Paragraf uyarınca ise bir yabancının vücut bütünlüğü, hayatı veya özgürlüğünün ciddi anlamda ve somut olarak tehlike altında bulunacağı bir devlete gönderilmesinden vazgeçilebileceği hüküm altına alınmaktadır.

⁷²²ECRE, Complementary/subsidiary forms of protection in the European Union states: an overview. 1999, s. 20.

tanınmaktadır; dolayısıyla sığınmacılar bakımından hukuki bir güvence sağlamaktan yoksundur. Sınır dışına çıkarılmaları ertelenen kişilere sağlanacak imkanlar buldukları Eyaletlerin göç politikalarına bağlı olarak değişmektedir. Çoğunlukla barınma, sosyal güvenlik ve sağlık imkanlarının sağlandığı söylenebilirse de çalışma hakları ve hareket özgürlükleri kısıtlıdır. Kabul merkezlerinde geçirilen süre boyunca (3 ay) kişilerin çalışmasına izin verilmediği görülmektedir. Bu süreden sonra ise geçici korunanlar sadece o işi yapacak bir Alman yahut AB ülkesi vatandaşı bulunmuyor ise ilgili işte çalışabilmektedirler⁷²³. Eğitim imkanı sadece zorunlu eğitim süresince sağlanmaktadır ve aile birleşimi imkanından yararlanmaları da mümkün değildir⁷²⁴.

Geçici koruma uygulaması ve bu kişilerin ülkelerine geri dönüşleri bağlamında, Avrupa çapında bir değerlendirme yapıldığında Almanya diğer devletlerden farklı bir tutum izlemektedir. Yukarıda da belirtildiği üzere, Almanya, geçici koruma statüsünü daha kalıcı statüye geçmelerine ilişkin herhangi bir hüküm getirmeyen tek ülkedir. Bu katı tutum esasen ülkedeki sığınmacı sayısının diğer ülkelere oranlar çok fazla olması, ülkenin ekonomik durumu ve yerel halkın sığınmacılara yönelik yaklaşımları gibi faktörler nedeniyle belirlendiği ifade edilmektedir⁷²⁵. Almanya'nın Eski Yugoslavya'dan gelenlerin %80'ine uyguladığı siyasi takdire bağlı *duldung* rejimi kişileri belirsiz bir hukuki statüde bırakmaktadır⁷²⁶.

1993'lerin ortalarından itibaren ise Eski Yugoslavya'dan gelenlerin hiç bir sığınma başvuruları işleme alınmamıştır. Almanya'da geçici olarak bulunma imkanı sağlayan çeşitli statülerde kalışlarına imkan tanınmıştır. Almanya'da Eski Yugoslavya'dan gelenlerin büyük bir çoğunluğu *duldung* statüsü kazanmışken, bir kısmı da *aufenthaltsbefugnis* statüsü altında değerlendirilmektedir. Hatta *duldung* statüsünde bulunan Eski Yugoslavyalıların bir kısmı daha az koruma içeren bir statü olan *grenzübertrittsbescheinigung* statüsüne dönüştürülmüştür (Bu statü en basit haliyle

⁷²³ Humanitarian Issues Working Group of the International Conference on the Former Yugoslavia, UNHCR, "Survey on the Implementation of Temporary Protection", 23 Haziran 1994, para. 34. Aktaran François Crépeau, Leanne Holland, "Temporary Protection, Continuing Insecurity: A Regime Replacing Convention Protection of Refugees in Violation of International Law", 12 **Canadian Journal of Law & Society**, 1997, ss. 237-261, s. 245.

⁷²⁴ **a.e.**, s. 20.

⁷²⁵ U. Davy, "Refugees from Bosnia and Herzegovina: Are they genuine?", **Suffolk Transnational Law Review**, 1995, 18(1): ss. 53-131, s. 454.

⁷²⁶ Lambert, **a.g.e.**, s.135.

Almanya dışından sınırları geçiše izin veren bir statüdür). Bu üç statü arasındaki fark, *aufenthaltsbefugnis* statüsünde 8 yıllık bir süre kalan bir kimsenin daha kalıcı bir oturma sağlayan *aufenthaltsurlaubnis* statüsüne başvurabilecek olmasıdır. Bu usul, Almanya'daki Eski Yugoslavyalıların oturma güvenliğini etkileyebilecek tek hukuki statüsü çeşididir. Teorideki bu imkana karşılık, Alman yetkililerinin çoğu *aufenthaltsbefugnis* statüsünde bulunan Eski Yugoslavyalıların zaten 8 yıllık süre dolmadan ülkelerine döneceğini kabul etmektedirler. Bu bakış açısıyla geçici koruma statüsünün daha kalıcı bir statüye evrilmesine ilişkin herhangi bir geniş çaplı çalışma da yapılmamıştır (Aynı dönemde İsveç gibi hiç geçici koruma statüsü sağlamaksızın doğrudan olağan sığınma sistemine erişim imkanı sağlayarak kişilere statü tanıyan ülkeler olduğu gibi Avusturya, Finlandiya ve Lüksemburg gibi geçici koruma altında bulunan kişileri düzenli işe sahip olmaları, suç kayıtları bulunmaması, ikametgahları bulunması gibi şartlara bağlı olarak grup bazlı olarak kalıcı statüye geçiren devlet uygulamaları da bulunmaktadır⁷²⁷).

BMMY Komiseri, 4 Aralık 1996'da yaptığı açıklamada Eski Yugoslavya'dan gelen mülteciler için artık geçici koruma uygulamasına ihtiyaç olmadığını ifade etmiştir. 1997 yılı itibariyle kişilerin çoğunlukta oldukları bölgelere gönüllü geri dönüşlerine imkan sağlamak amacıyla yapılacak organizasyonlara odaklanılması gerektiğini belirtmiş, azınlıkta olunan bölgelere gönüllü geri dönüşün ileriki aşamalarda değerlendirilmesi gerektiğine dikkat çekmiştir. Bu açıklamalar sonrasında 1997'den itibaren geri dönüş programı yürürlüğe konulmuş ve 1998 yılı itibariyle 345 bine yakın Eski Yugoslavyalının yaklaşık olarak 250 bini ülkelere geri dönmüştür⁷²⁸.

Almanya, Almanya'daki Eski Yugoslavyalıların güvenli oturumu bakımından etnik köken veya geliş bölgesi herhangi bir önem taşımadığını, Alman Hükümeti'nin Bosna-Hersek'in bağımsızlığını tanımakta olduğunu ve her vatandaşın geri dönmesini de meşru bulduğunu ifade etmiştir. Kural olarak geri dönüşün BMMYK'nin dönüşe müsait olarak belirlediği yerlere yapılması beklense de herkesin buraya yerleşmesi mümkün olmayacağı için yerleşilmesi mümkün başka bölgelere de yeniden göç

⁷²⁷ Kosher vd., **a.g.e.**, s. 451.

⁷²⁸ Wolfgang Bosswick, "Development of Asylum Policy in Germany", **Journal of Refugee Studies**, S:13, No. 1, ss. 43-60, s. 52.

edilecektir. Bu sistemin yerine Almanya, geri dönüş aşamalarını sadece sosyal kriterlere bağlayan bir geri dönüş programı planlamıştır. İlk aşama fiziksel veya akli engeli bulunanlar hariç olmak üzere, tek başına olan kişileri ve çocukları olmayan çiftleri kapsamaktadır. İkinci aşamada ise, geriye kalan “sosyal” kategorileri içermektedir⁷²⁹

Almanya Eski Yugoslavya’dan gelen kişilere yönelik uygulamaları bakımından Avrupa devletleri arasında insani açıdan en çok eleştirilen ülkedir. BMMYK’nın dönüşün güvenli olması bağlamındaki görüşlerini dikkate almamış, sınırdışı uygulamaları yapmış ve geçici korunan kişilere Alman iltica hukukundaki en az güvenilir statülerden olan *duldung* statüsünü tanımıştır. Doktrinde Almanya’nın bu katı tutumunun arkasında Alman eyaletlerinden gelen baskılar, daha önce yaşanan misafir işçi tecrübesi, coğrafi yakınlık ve ülkenin göç kontrolüne ilişkin ciddiyetini gösterme gibi nedenler yatıyor olabileceği ifade edilmektedir⁷³⁰.

⁷²⁹ Kosher vd., **a.g.e.**, s. 455.

⁷³⁰ Gibney, **a.g.e.**, s. 704.

BEŞİNCİ BÖLÜM

GEÇİCİ KORUMANIN SONA ERMESİ

I. GENEL OLARAK

İltica sistemi doğası gereği esasen sürekli değil, geçici bir kalış öngörmektedir. Aslolan korunmaya ihtiyacı olan kişilere korunma imkanı sağlayıp, kişilerin ülkelerini terk etmelerine neden olan durum ortadan kalktığında kişilerin tekrar ülkelerine dönmeleridir. Ancak uygulamada bu durum ender olarak meydana gelmektedir. Öte yandan 1951 Cenevre Sözleşmesi geri dönüşün planlanmasına ilişkin herhangi bir hüküm içermemektedir. Tam aksine 34. maddesinde taraf devletlerin mültecilerin buldukları topluma uyumlaştırmasına ve vatandaşlığa almayı kolaylaştırmalarına ilişkin tavsiyede bulunmuştur.⁷³¹

1951 Cenevre Sözleşmesi'nde mülteci statüsünün sona ermesine ilişkin düzenleme 1C maddesinde yer almaktadır. Buna göre 1A maddesindeki şartları taşıyarak mülteci statüsünü kazanmış bir kimse;

- (1) Vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteği ile tekrar yararlanırsa,
- (2) Vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi arzusu ile tekrar kazanırsa,
- (3) Yeni bir vatandaşlık kazanmışsa ve vatandaşlığını yeni kazandığı ülkenin himayesinden yararlanıyorsa,
- (4) Kendi arzusu ile terk ettiği veya zulüm korkusu ile dışında bulunduğu ülkeye kendi arzusu ile tekrar yerleşmek üzere dönmüşse,
- (5) Mülteci tanınmasını sağlayan koşullar ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaktan sakınmaya artık devam edemezse; bu kişiler

⁷³¹ “Madde 34- Taraf Devletler, mültecileri özümlemeyi ve vatandaşlığa almayı her türlü, imkan ölçüsünde kolaylaştıracaklardır. Vatandaşlığa alma işlemlerini çabuklaştırmaya ve bu işlemlerin masraf ve resimlerini her türlü, imkan içerisinde azaltmaya özel çaba göstereceklerdir.”

bakımından artık 1951 Sözleşmesi uygulanmayacak başka bir deyişle mülteci statüsü sona erecektir.

Düzenlemeye bakıldığında; 1951 Cenevre Sözleşmesi “artık korumaya ihtiyacı olmayan” kişiler bakımından düzenlemeler içermektedir. Sözleşme’de yer alan bu sona erme sebepleri mülteci tarafından yapılan gönüllü eylemler ve menşe ülkede meydana gelen siyasi olaylar olmak üzere iki ana başlık altında incelenebilecektir.

Bu madde düzenlemesine göre; bir mülteci vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteği ile tekrar yararlanırsa veya vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi arzusu ile tekrar kazanırsa veya yeni bir vatandaşlık kazanmışsa ve vatandaşlığını yeni kazandığı ülkenin korumasından yararlanıyorsa veya kendi arzusu ile terk ettiği veya zulüm korkusu ile dışında bulunduğu ülkeye kendi arzusu ile tekrar yerleşmek üzere dönmüşse veya mülteci tanınmasını sağlayan koşullar ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaktan sakınmaya artık devam edemezse yahut tabiiyetsiz olup da, mülteci tanınmasına yol açan koşullar ortadan kalktığı için normal ikametgahının bulunduğu ülkeye dönebilecek durumda ise; bu kişiye, işbu Sözleşme’nin uygulanması sona erecektir⁷³². Tüm bu haller bakımından kişinin gönüllü olması en önemli unsuru teşkil etmektedir.

Menşe ülkede meydana gelen siyasi olaylara bağlı sona erme sebepleri bakımından 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 1C (5) maddesi bazı unsurlara dikkat çekmektedir. Herşeyden önce bu madde daha önce mülteci olarak kabul edilen kişilere uygulanabilecektir. Öte yandan ilgili ülkenin yahut BMMYK’nin menşe ülkedeki şartların değiştiğini nasıl tespit edeceği belirsizdir. Ayrıca bu husus mülteci olan kişinin iradi davranışları veya kişiler isteklerinden bağımsız olarak, olaylara bağlı olarak gelişmektedir. Bu kişilerin buldukları ülkeye uyum sağlamaya başladıkları için korumanın sona ermesi yahut Sözleşme tarafından koruma altına alınan sosyal ve ekonomik haklar tanınmaya başladıktan sonra geri göndermenin meydana gelmesi de bir başka problem olarak karşımızda durmaktadır. Her halükarda bu madde uyarınca

⁷³²1951 Cenevre Sözleşmesi, mad. 1 C.

değişen şartlara rağmen korumanın devam etmesi için haklı sebeplerin varlığı halinde statünün sona ermeyeceği kabul edilecektir⁷³³.

Madde 1C (5) esasen 1951 Cenevre Sözleşmesi düzenlemesi bağlamında mültecilere ilişkin sona erme hallerini düzenlese de uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişiler bakımından geçici korumanın sona ermesi hali için de dolaylı bir rehber teşkil edebilecektir. Madde 1C(5)'in uygulaması bir mülteci bakımından bireysel nitelikte mültecilik statüsünün sona ermesini ele alarak doğrudan o kişi bakımından sona ermeye ilişkin şartların varlığını değerlendirmektedir. Öte yandan menşe ülkedeki yaygın zulüm veya şiddetten kaçan kişilere sağlanan geçici korumanın sona ermesi hususunda bu maddenin uygulanması ihtimalinde, tıpkı statünün tanınmasında olduğu gibi toplu bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. Menşe ülkenin geçici korunanların toplu olarak geriye dönüşleri için elverişli olup olmadığının çok daha geniş bir çerçevede insan hakları incelemesi yapılarak belirlenmesi gerekmektedir.

II. AB HUKUKUNDA GEÇİCİ KORUMANIN SONA ERMESİ

AB Geçici Koruma Yönergesi'ne göre AB Hukukunda geçici korumanın sona ermesi (a) Belirlenen azami süreye ulaşılması ve (b) Üye bir devletin talebi ile Komisyon'un hazırladığı önerinin nitelikli çoğunlukla kabul edilmesi sonucu alınmış sona ermeye ilişkin bir Konsey Kararı ile herhangi bir zamanda gerçekleşebilecektir.

Ancak Konsey Kararı'nın geçici korunanların temel hak ve özgürlüklerine ve geri göndermeme konusundaki yükümlülüklerine saygı içerisinde ve geri dönüşe imkan sağlayacak güvenli ve sürekli olan bir ortamın menşe ülkede sağlandığı hususuna dayanması gerekmektedir (mad. 6/2). Bu hususun doğru tespit edilebilmesi için Yönerge geçici korumanın sona erdirilmesi hususunda BMMYK ve diğer organizasyonlarla görüş alışverişi yapılmasını salık vermektedir (mad. 3/3).

Kitlesel akınlara yol açan iç çatışma, savaş, büyük ölçekli insan hakları ihlalleri çoğunlukla uzun yıllar sürmekte ve bu nedenle geçici korumanın sona ermesi kavramının yeniden yerleştirme ve entegrasyon hususları da dikkate alınarak tekrar tanımlanması gerekmektedir. Geçici korumanın sona ermesi hali denince akla hemen

⁷³³ Fitzpatrick, *Refugee Status and Temporary Protection*, s. 351.

kişilerin ülkelerine geri dönüşleri gelse de tek ihtimal bu değildir. Doğru sınıflandırma ikili bir tasnife dayanmalıdır.

- i. Menşe ülkedeki şartların belirli bir zaman dilimi içerisinde düzelmesi halinde geçici koruma sona erecek ve kişi dönecektir.
- ii. Belirlenen zamanda menşe ülkedeki şartlarda iyileşme gözlemlenmiyorsa bu halde yine geçici koruma sona erecektir; ancak kişiye bölgesel entegrasyon ya da yeniden yerleştirme imkanı sağlanacaktır⁷³⁴.

Geçici korumanın sona ermesi hususu bu şekilde yeniden tanımlandığında geçici koruma gerçekten de geçici hale gelmekte ve hem devlet, hem de kişi bakımından belirsizlik ve arafta kalma hali engellenmiş olacaktır.

Hem AB, hem de BMMYK taslak metinleri geçici koruma için 5 yıllık süre öngörmüşlerdir. AB Taslak metninin 13. maddesi 5 yıl sonunda kişilerin ülkelerine dönebilmeleri için gerekli şartlar oluşmamışsa bu durumda devletlerin daha geniş imkanlar ve entegrasyon içeren uzun süreli koruma mekanizmalarını düşünmeleri gerektiğini ifade etmektedir⁷³⁵.

Geçici korumanın sona ermesine ilişkin kriterler belirlemek hala devam eden bir süreçtir ve uluslararası mutabakatın önünde siyasi engeller bulunmaktadır. Bu noktada menşe ülkedeki şartların değişmesi hususunun nasıl belirleneceği önem taşımaktadır. BMMYK geri dönüş için kriterler belirlerken, dönüşün güvenli ve onurlu (safety and dignity) bir biçimde gerçekleşmesi gerektiğini ifade etmektedir⁷³⁶. Bu noktada bazı devletler uluslararası organlara danışılması gerektiğini ifade ederken bazıları da insan hakları hukuku koruması bağlamında ilgili ülkenin güvenli olup olmadığına bakılması gerektiğini ifade etmişlerdir.

Geçici korumanın sona ermesi hallerinden ikincisine nasıl karar verileceği hususu da en az birinci hal kadar tartışmalıdır. Geçici koruma belirli bir süre devam etmesine

⁷³⁴ UNHCR Handbook on Voluntary Repatriation: International Protection, Annex 5, Geneva 1996.

⁷³⁵ BMMYK Gelişim Raporu, (Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection to All Who Need It, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 8. Toplantı, U.N. Doc. EC/47/SC/CRP.27 (1997), para. r.

⁷³⁶ BMMYK, Handbook on Voluntary Reparation, 1996, s. 11-12.

rağmen halen menşe ülkedeki durumda iyileşme gözlenmiyorsa yahut menşe ülkedeki hal düzelmiş olmasına rağmen geçici korunanların bir kısmının ülkelerine güvenli ve onurlu bir biçimde dönmeleri mümkün değilse bu hallerde artık geçici koruma sona erecektir. Süre konusunda da herhangi bir fikir birliği bulunmamaktadır. Bazı ülkeler 1-2 yıllık süreden daha fazla geçici koruma sağlanmaması gerektiğini ifade ederlerken, ABD, Nikaragua ve Orta Amerika Yasası⁷³⁷ na göre 7 yıllık süre sonunda geçici korumanın sona ermesi ve kişilerin menşe ülkelerine geri gönderilmesi düzenlenmiştir. Bu farklı süre düzenlemelerine karşılık, geçici korumanın ne zaman sona ereceğinin bir sayıdan çok ulusal entegrasyon süreci dikkate alınarak belirlenmesi gerektiği de tartışılmalıdır. Bu anlamda örneğin, bir ülkede doğan ve eğitime başlayan çocuk sayısı ne kadar fazla olursa geriye dönüş ihtimali de o kadar azalacaktır.

Bu noktada geri dönüş üzerinde etkili olabilecek bir başka husus da devletin menşe ülkenin yeniden inşası noktasında gösterdiği ilgi ve yardımdır. Geçici koruma altında başka bir ülkede yaşayan kimselerin kendi ülkelerine dönüşleri bazı hallerde menşe ülke için sakıncalı sonuçlar doğurabilir. Örneğin Orta Amerika devletleri, ABD'den kendi vatandaşlarına sağlanan geçici koruma süresini arttırmalarını istemişler, bu kişilerin gönderdikleri işçi dövizini gibi paraların kalkınma yardımı yahut yatırım olarak kullanıldığını ve ülke ekonomisini için kritik öneme sahip olduğunu belirtmişlerdir⁷³⁸.

Ancak sürenin uzaması da elbette kişilerin dönüşünü zorlaştıran bir etmen olacaktır. Bu noktada bir ülkede ciddi zulüm görmüş kişilerin tekrar bu yere dönmeye zorlanmasının insanlık dışı olduğunu iddia eden devletler olduğu gibi, bir başka ülkede yaşamış kişilerin, özellikle farklı etnik kökene sahip kimselerle evlilik yapmışlarsa tekrar eski hayatlarına dönmelerinin imkansız olduğu da ifade edilmektedir.

1990'lı yıllarda Eski Yugoslavya'dan gelen sığınmacılara geçici koruma sağlanmış ve bunların 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında mülteci olarak tanınma talepleri

⁷³⁷ The Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act (NACARA), Pub. L. No. 105-107, §201, 111 Stat. 2160 (1997).

⁷³⁸ Yakoob, **a.g.e.**, s. 623.

askıya alınmıştır⁷³⁹. Zaman içerisinde bu ülkelerin pek çoğu Eski Yugoslavyalılara yerel entegrasyon imkanı sağlamış ve ülkelerine dönme konusunda zorlamamıştır.

Geçici korumanın belirli bir süre sonra sona erdirilmesi mümkün değilse bu halde geçici koruma kavramına yönelik destek de azalmaya başlayacaktır. Bu bağlamda sadece devletlerin kitlesel bir akına yönelik misafirperverliklerinin bir sonu olduğunu göstermek için değil, aynı zamanda sürecin getirdiği yorgunluk akabinde kişilerin zorla geri gönderilmesi neticesi oluşabilecek insan hakları ihlallerinin de önüne geçebilmek için geçici korumanın sona erme usulüne ilişkin kriterler belirlenmelidir. Bu kriterleri belirlemede kaynak olarak kullanılabilir ilk metin Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan geçici korumaya ilişkin Ortak Eylem Tasarısıdır⁷⁴⁰. Ayrıca BMMYK tarafından hazırlanan Geçici Korumaya İlişkin Ara Tedbir Önerileri⁷⁴¹ metni de iyi bir kaynak teşkil etmektedir. Geçici Koruma Tasarısı gelecekte meydana gelebilecek kitlesel akınlara ilişkin bir çerçeve çizerken bu kişilere yönelik asgari muamele şartlarını da belirlemektedir. Öte yandan özellikle Eski Yugoslavya'dan gelen kişiler bakımından geçici korumanın nasıl sona erdirileceği hususu da bu metinde tartışma konusu edilmiştir. Avrupa Komisyonu'nun Tasarı metninin⁷⁴² 4. maddesinde “menşe ülkedeki insan onuruna yakışan bir biçimde geri dönüşe imkan tanıyorsa” şeklinde bir kriter getirirken değiştirilmiş metinde bu ifade daha da detaylandırılmış ve “güvenli, onurlu ve insancıl bir dönüş” ya da BMMYK tarafından tanımlandığı şekliyle “güvenli ve onurlu bir biçimde dönüş”⁷⁴³ ifadesi getirilmiştir. Komisyon, metninde güvenliğin tanımını yaparken ise Dayton Barış Antlaşması'na atıfta bulunmuştur. Antlaşmaya Ek 7. metinde güvenlik; “etnik köken, dini inanç ve siyasi görüş nedeniyle ayrımcılığa, zulme, tehdite veya zorlamaya uğrama riski

⁷³⁹ Thorburn, **a.g.e.**, s. 467.

⁷⁴⁰ Amended Proposal for a Joint Action Concerning Temporary Protection of Displaced Persons, COM (1998) 372 final.

⁷⁴¹ Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection to All Who Need It, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 8th Meet, U.N. Doc. EC/47/SC/CRP.27 (1997) <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opedocPDFViewer.html?docid=3ae68d0018&query=progress> (Erişim tarihi: 19.04.2016)

⁷⁴² Mart 1997 Komisyon tasarısı, Proposal to the Council for Joint Action Based on Article K 3 (2) (b) of the Treaty on European Union Concerning Temporary Protection of Displaced Persons, COM(97)93 final, para. 19.

⁷⁴³ UNHCR Handbook on Voluntary Repatriation: International Protection, Annex 5, Geneva 1996.

olmaksızın dönüş” şeklinde düzenlenmiştir⁷⁴⁴. Buna göre “insani koşullarda güvenli dönüş” kavramının asgari olarak aşağıdaki şartları taşıması gerekmektedir:

- Menşe ülkelerine serbestçe dönmek hakkının sağlanması,
- fiziki ve hukuki güvenlik de dahil olmak üzere güvenliğin sağlanması,
- ayrımcılığa uğramamak ve seyahat özgürlüğü, aile hayatına saygı, din ve düşünce özgürlüğü ve mülkiyet hakkı gibi temel insan haklarına saygılı olunması,
- geriye dönenlerin temel ihtiyaçlarını karşılamak ve yeniden entegre olmalarını sağlamak için yardım ve barınak sağlanması (genellikle uluslararası destek gerektiren zaruri bir unsurdur)
- geri dönüş; aynı zamanda geriye dönenlerin insan haklarını koruyan yerel ve uluslararası mekanizmaların kurulması ve işleyişi yoluyla, yeniden entegrasyon sürecinin izlenmesi için etkili bir sisteme gereksinim duymaktadır.

Bütün bu unsurlar konuya dahil olan tüm tarafların önceden aralarında anlaşmalar yapmalarını gerektirmektedir. Konsey tarafından geçici korumanın madde 4 bağlamında aşamalı olarak sona ermesine karar verildiği hallerde menşe ülke ve Avrupa Birliği arasında anlaşmalar, BMMYK ile işbirliği içinde, kullanılıyor olacaktır⁷⁴⁵. Bu metinde ayrıca geriye dönüşlerin mutlaka gönüllü yapılması gerektiğinin altı çizilmiştir. 4. maddenin son paragrafı; gönüllü geri dönüş seçeneğinin en az karmaşık ve insani seçenek olması hasebiyle altını çizmekte ve yerel idari makamların son dakika sığınma başvurularıyla uğraşmak zorunda kalmayacaklarını ve ilgili kişilerin de kendi dönüş planlarını yapabileceklerini ifade etmektedir. Ayrıca daha önce benzer geri dönüş programları geliştirmiş olan BMMYK ve IOM ile işbirliğinin de gerekli olduğu vurgulanmaktadır.

İç çatışmaya dayalı bir kitlesel akın halinde BMMYK geri dönüşü izin verilebilmesi için gerekli faktörleri şöyle önermektedir:

- İlgili bölgede genel ve yaygın bir sükûnet ve güvenlik hali,
- işleyen ve yöneten bir iktidarın varlığı,

⁷⁴⁴ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 7, Article 1, para. 2.

⁷⁴⁵ Proposal to the Council for a Joint Action based on Article K.3(2)(b) of the Treaty on European Union concerning temporary protection of displaced persons, madde 4, para. 19.

- işleyen bir hukuk ve adalet sistemini de içerir nitelikte temel idari yapının varlığı ve yerleşik kişilerin temel geçim haklarını sağlamalarına yetecek nitelikte yeterli altyapı imkanları olması gerektiği belirtilmektedir⁷⁴⁶.

Bu imkanların menşe ülkede bulunup bulunmadığı hususunun nasıl belirleneceği de ayrı bir tartışma konusudur. Bu noktada Avrupa Komisyonu Tasarı⁷⁴⁷ metni madde 4/1’de ifade edilen Raporlar bir gösterge teşkil edebileceklerdir. İlgili maddeye göre, bu madde ile Konsey’in menşe ülkedeki gelişmelere hakkında mümkün olduğunca ayrıntılı olarak bilgilendirilmesi amaçlanmaktadır. Bilgilendirmenin sürekliliği için Komisyon’a bir rapor hazırlama görevi verilmiştir. Bu rapor üye devletler ve uluslararası kuruluşlar yanında STK’lardan da gelen bilgiler kullanılarak hazırlanacaktır. Raporlar için gidişatın tutarlı ve sürdürülebilir bir değerlendirmesi için 1 yıllık süre öngörülmüş olsa da, gerekli olduğu hallerde Komisyon daha kısa süreli raporlar da sunabilecektir. Bu değerlendirmelerin geçici koruma rejiminin uzatılması, uyarlanması veya sona ermesi kararlarında kullanılmasının söz konusu olduğu hallerde en az karardan 6 ay önce sunulması gerektiği de ifade edilmektedir⁷⁴⁸. 19. paragrafta sayılan hakların menşe ülkede sağlandığının bu raporla da tespit edilmesi halinde kişiler geri gönderilebilecektir. Başka bir deyişle menşe ülkedeki şartlar belirli bir seviyede insan haklarının korunduğu ve genel fiziki güvenliğin sağlandığı dolayısıyla yeni bir göçün oluşmayacağı hale gelmişse bu durumda geri dönüş mümkün olacaktır⁷⁴⁹. Örneğin ABD Göç Temyiz Kurulu (U.S. Board of Immigration Appeals) başvurucunun yeni Taliban Rejimi tarafından da zulme uğrama riski olduğuna dair iddiasını Afganistan Komünist rejiminin sona ermesi nedeniyle devam eden zulüm tehlikesinin artık var olmadığı gerekçesi ile reddetmiştir⁷⁵⁰. Buna karşılık 3 Haziran 1997 tarihli bir Avustralya Mülteci Temyiz Mahkemesi kararında Eski Zaire’den gelen

⁷⁴⁶ Note on the Cessation Clauses, Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, 8. Meet. U.N. Doc. EC/47/SC/CRP.30 (1997), para. 23.

⁷⁴⁷ Mart 1997 Komisyon tasarısı, Proposal to the Council for Joint Action Based on Article K 3 (2) (b) of the Treaty on European Union Concerning Temporary Protection of Displaced Persons, COM(97)93 final, mad. 4/1 para. 16.

⁷⁴⁸ Mart 1997 Komisyon tasarısı, Proposal to the Council for Joint Action Based on Article K 3 (2) (b) of the Treaty on European Union Concerning Temporary Protection of Displaced Persons, COM(97)93 final, madde 4/2, para. 16.

⁷⁴⁹ Fitzpatrick, **Refugee Status and Temporary Protection**, s. 367.

⁷⁵⁰ Fitzpatrick, **Refugee Status and Temporary Protection**, s. 367, dn. 136 naklen N-M- A-, No. 3368, 1998, BIA LEXIS 37 (BIA 21 Ekim 1998).

ve Mobutu rejimi tarafından işkenceye maruz bırakılmış bir mültecinin daha önce ülkesinde görev yaptığı siyasi partiye yönelik baskının yeni hükümet tarafından da devam ettirildiği gerekçesiyle devam eden korkusu olduğuna dair karineyi kabul etmiştir⁷⁵¹.

Geçici korumanın sona ermesine ilişkin kriterleri belirleyen bir başka metin de BMMYK tarafından hazırlanmıştır. Buna göre; geçici koruma, geçici korumadan yararlanan kişilerin menşe ülkelerine güvenli ve onurlu bir biçimde dönebilecekleri bir ortamın oluştuğu değerlendirildiğinde sona erdirilebilecektir. Güvenli ve onurlu bir geri dönüş aşağıdaki unsurların varlığını gerektirir:

- (i) Menşe ülke tarafından geri dönüş hakkına saygı ve uyum;
- (ii) Geri dönenlerin fiziksel ve hukuki güvenliğini sağlamaya yönelik koşulların varlığı;
- (iii) Geri dönüşün sürdürülebilir olmasına imkan tanıyacak nitelikte yeterli altyapının varlığı veya yiyecek, barınak ve temel sıhhi ve sağlık tesisleri dahil olmak üzere temel yaşam ihtiyaçlarının kullanılabilirliği;
- (iv) Geri dönenlerin ayrımcılığa uğramaması ve diğer temel insan haklarına saygı duyulması;
- (v) Dönüş uluslararası bir sürecin yahut mekanizmasının bir parçasını oluşturur.
- (vi) Eğer eski mutad meskene geri dönüş mümkün değilse, bir kişinin sadece ülkenin güvenli ve onurlu yaşayabileceği bölgesine döneceği beklenebilecektir. Bu şartlar, ülkesine geri gönderilen kişinin yaşamak için mücadele eden ülke içi yerinden edilmiş kişi haline geleceği durumda bulunmayacaktır. Bu şartlar evlerine geri dönüşü garanti altına alan barış anlaşmalarında düzenlenen daha avantajlı şartlara halel getirmeyecektir⁷⁵².

⁷⁵¹ Fitzpatrick, **Refugee Status and Temporary Protection**, s. 367 dn. 136 naklen Refugee Review Tribunal, Karar No. N96/11617 (3 Haziran 1997).

⁷⁵² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection to All Who Need It*, 30 May 1997, EC/47/SC/CRP.27, <http://www.refworld.org/docid/4a54bc290.html> (Erişim tarihi: 19.04.2016).

Kuzey yarımkürenin gelişmiş ülkeleri mültecileri absorbe etme kapasitelerini gerekçe göstererek daha fazla kişiyi almak istemezlerken gelişmekte olan ülkeler olarak adlandırılan mali kaynakları çok daha kısıtlı ülkeler çoğu zaman coğrafi yakınlık nedeniyle çok daha yüksek sayıda yerinden edilmiş kişiyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu ülkeler menşe ülkedeki değişiklikleri çok daha hızlı değerlendirip sığınmacıları geri gönderme eğilimindedirler. Tüm bu bilgiler ışığında kitlesel akın halinde geri göndermenin şartlarını belirlemek gerekirse şunlar söylenebilir:

1. Menşe ülkede resmi ya da de facto biçimde mülteci korumasının sona ermesini haklı kılacak nitelikte bir değişim olmalıdır. Değişim temelden, sürekli, istikrarlı ve etkili olmalıdır. Değişimin kişilerin ülkelerini terk etmelerine neden olan durumu ortadan kaldırmış yahut makul bir seviyeye indirmiş olması gerekmektedir.
2. Menşe ülkedeki insan hakları durumunun ciddi şekilde değerlendirilmesi ve vatandaşlık hakkı, geri dönme hakkı, yaşam hakkı, işkence ve kötü muameleden korunma hakkı, keyfi tutuklamadan korunma ve adil yargılanma ile düşünce, ifade ve din özgürlüğü, başta kişinin kendi ülkesine dönmesi olmak üzere seyahat hakkı ve mülkiyet hakkı ve diğer temel ekonomik ve sosyal haklar bakımından ayrımcılığa uğramama hakkı gibi hakların sağlanmış olması gerekmektedir.
3. BMMYK'nin koruma eylemlerine son vermesi yol gösterici niteliktedir ancak belli bir gruba yönelik olarak geçici korumaya son verecek ülkeler bakımından bağlayıcı değildir.
4. İlgili ülkede yasal oturma izni imkanı oluşmuş kişiler bakımından bu hakkı ileri sürme imkanı tanınmalıdır.
5. BMMYK tarafından gerçekleştirilen gönüllü geri dönüş programları, tek bir devlet tarafından gerçekleştirilen zorla ülkesine geri göndermeye tercih edilmelidir.
6. Hem menşe ülke hem de sığınma ülkesi eve geri dönüşün güvenli ve onurlu bir biçimde gerçekleşmesi için koordinasyon içinde olmalıdırlar.
7. Her ne kadar af ilan edilmesi sığınmacılar bakımından sığınmacıların güveninin yükselterek gönüllü geri dönüşü arttırsa da, menşe ülkesi savaş suçlarını, barışa karşı suçlarına ilişkin af çıkarmaya zorlanamaz.
8. Mültecilerin kendi ülkelerine dönme hakkı ne BMMYK ne de AB Vasıf Yönergesi'nde düzenlenmemiştir. Eğer kişilerin zorunlu olarak evlerine

gönderilmesi ülke içi yerinden edilmiş kişi olmalarına neden olarsa ve kişilerin hakları ihlal edilecekse bu halde zorunlu geri gönderme haklı olmayacaktır. Ayrıca geri gönderme bakımından sosyal, kültürel ve ekonomik veriler ışığında bir değerlendirme yapılmalı ve özellikle kadınlar ve çocuklar gibi özel gruplar bakımından koruma sağlanmalıdır.

A. Geçici Korumanın Sona Ermesinden Sonra Yapılacak İşlemler

AB Geçici Koruma Yönergesi Bölüm 3'te detaylı olarak anlatıldığı üzere geçici korumanın sona ermesinden itibaren “geçici korunanların kendi istekleri doğrultusunda geri dönmeleri” (gönüllü geri dönüş) ve “geçici korumaları sona erdiği için geri dönmeleri” (zorunlu geri dönüş) şeklinde ikili bir uygulamaya tabi tutmaktadır (mad. 21/1).

Ancak geçici korunanların süre sona erdiği yahut menşe ülkedeki durum artık düzeldiği için korunmaya ihtiyaç kalmadığı hususunun tespit edilmesi hiç de kolay değildir. Bu noktada Yönerge metni devletleri yalnızca dönüşlerin insanlık onuruna saygı içerisinde kolaylaştırılmasını temin etmekle yükümlü kılmakta (mad. 21/1) ve menşe ülkedeki durumu kişilerin bizzat görmesi için inceleme amaçlı ziyaretlere olanak sağlanabileceğini (mad. 21/2) ifade etmektedir.

Zorunlu geri dönüşler konusunda da Yönerge tarafından devletlerden beklenen dönüşlerin insanlık haysiyetine saygı içerisinde yürütülmesini sağlamak için gerekli önlemlerin alınmasıdır (mad. 22/1). Ancak aynı maddenin 2. fıkrasında geri dönüşü imkansız kılan ya da mantıklı olmaktan çıkararak zorunlu insancıl nedenlerin bireysel bazda göz önünde bulundurulması gerektiğini hükme bağlamıştır. Bir başka koruyucu hüküm de 23. maddede yer almış ve sağlık nedeniyle seyahat edemeyecek durumda olan kişilerin bu durumları devam ettiği sürece sınır dışı edilemeyecekleri ifade edilmiştir. Ayrıca reşit olmayan çocukları eğitimine devam eden ailelere de ikamet koşullarından yararlanma imkanı da tanınmıştır (mad. 23).

1. Geçici Koruma ve Bireysel Sığınma Sistemine Erişim

Geçici koruma statüsü ve sığınma prosedürü arasındaki ilişkiye bakılacak olursa pek çok Avrupa ülkesinin geçici koruma statüsü ile sığınma prosedürünü paralel

süreçler olarak düzenlemediklerini, hatta yapılmış başvuruların geçici koruma statüsünün tanınmasıyla dondurulduğu, askıya alındığı veya tamamen değerlendirme dışı bırakıldığı da görülmektedir. Ancak geçici korumanın adı üstünde geçici olması nedeniyle belli ülkelerde belirli bir süre sonunda bu statüdeki kişilerin olağan sığınma prosedürüne dahil edildiği ve 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında yahut insancıl temellerle kalıcı bir statü sağlandığı da görülmektedir. Her ne kadar ECRE gibi kuruluşlar geçici korumanın ilk gününden itibaren talep eden geçici korunanlara olağan sığınma başvurusu yapma imkanı sunulması gerektiğini ifade etse de devletler bu fikre çok sıcak bakmamış, geçici korunanlar da Sözleşmesel koruma talep etmenin mevcut geçici koruma statüsünün sağladığı imkanlardan mahrum kalmak anlamına geleceği korkusuyla bu yolu denememişlerdir. 1992 yılında AB ülkelerinin göçten sorumlu Bakanları tarafından gerçekleştirilen toplantıda alınan Nihai Kararda ülkelerin kişilere sığınma imkanı sağlayacağı, temel gereksinimlerini karşılayacağı belirtilmiş; ayrıca bu kişilerin yerel entegrasyonuna imkan verileceği ve hem daha iyi şartlarda yaşamaları hem de dönüşleri için daha iyi hazırlanmaları için eğitim ve sağlık gibi imkanlardan faydalanmalarının sağlanacağı belirtilmiştir. Ancak aynı toplantıda BMMYK, devletlerin söz konusu sığınmacılara otomatik olarak bireysel sığınma sistemine erişim sağlamak zorunda olmadıklarını ifade etmiştir⁷⁵³. Doktrinde oldukça tartışılan bu ifadenin sığınmacıların AB ülkeleri tarafından kabulünün ve öncelikle temel ihtiyaçlarının sağlanmasının ilk etapta öncelikli olduğu, uzun vadede devletlerin kapılarını kapatma politikası uygulamamaları için takdir marjlarının genişletildiği ifade edilmektedir⁷⁵⁴.

Bu noktada AB Komisyonu'nun 2000 tarihli öneri metninde tüm geçici korumadan yararlananlara uluslararası koruma statülerine başvuru imkanı tanınması gerektiği belirtilmiş, ancak “en azından geçici korumanın sona ermesi ile” ifadesi eklenerek zorunluluk bir anlamda ortadan kaldırılmıştır⁷⁵⁵. Tasarı metnine bakıldığında da geçici

⁷⁵³ Conclusion on People Displaced by the Conflict in the Former Yugoslavia, (Meeting of Ministers Responsible for Immigration, Londra, Aralık 1992, <http://www.unhcr.ch/legal/bibliographic/papers.4htm> para. 6, (Erişim tarihi 21.05.2016).

⁷⁵⁴ Sopf, **a.g.e.**, s. 130.

⁷⁵⁵ Commission of the European Communities, Proposal for a Council Directive 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, Brüksel, 24.05.2000, COM (2000), s. 21.

koruma statüsü ile sığınma başvurusunun aynı anda yapılamayacağı anlamı çıkarılmaktadır⁷⁵⁶. Ancak geçici koruma süresi uzadıkça bu husus tüm ülkeler bakımından tartışılmaya başlamıştır.

Avrupa Konseyi sığınma başvurusu imkanı sağlamanın önemine dikkat çekerek kişilere mümkün olan en kısa zamanda ya da en azından geçici koruma süresinin sonunda bu imkanının tanınması gerektiğini belirtmekte ve Danimarka'daki 2 yıllık ve Norveç'teki 3 yıllık geçici koruma sürelerine atıf yapmaktadır⁷⁵⁷. Komisyon da bu sürenin 2 yılı geçmemesi gerektiğini belirtmiştir⁷⁵⁸. Avrupa Parlamentosu ise arada bir çözümü tercih ederek, 4 yıllık sürenin çok uzun olduğunu ve ideal olanın geçici korumanın 2 yıl içerisinde sona ermesi olduğunu ifade etmiştir. Bu sürenin sona ermesinden itibaren ise bu kişiler bakımından kalıcı çözümler üretilmesi gerekmektedir⁷⁵⁹. Doktrinde de *Kjaerum* 1993 tarihli makalesinde eğer 2 yıllık süre sonunda menşe ülkeye geri dönüş gerçekleşmediyse bu durumda mültecinin statüsünün "normal" hale getirilmesi gerektiğini ifade etmektedir⁷⁶⁰. BMMYK de geri dönüşün gündeme alınamadığı durumlarda devletlerin geçici korunanlara ilişkin olarak; kişilerin 1951 Sözleşmesi uyarınca mülteci olarak kabul edilmesi, herkese yahut belli bir kesime insani temellere bağlı statü verilmesi ve bunlar da bu mümkün değilse en azından Sözleşme statüsüne benzer bir statü sağlanmasını salık vermektedir⁷⁶¹. Menşe ülkeye geri dönüşün artık imkan dahilinde olduğu durumlarda ise Avrupa Parlamentosu geçici koruma statüsünde bulunan herkese geri dönüş öncesi

⁷⁵⁶ a.e., COM 2000, s. 21.

⁷⁵⁷ Joly, a.g.e., s. 60.

⁷⁵⁸ Commission of the European Communities, Proposal for a Council Directive 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, Brüksel, 24.05.2000, COM (2000), s. 21.

⁷⁵⁹ European Parliament, Temporary Protection: The Protection of Refugees from the Former Yugoslavia by the Member States, Taslak metin, 1996, s. 11.

⁷⁶⁰ Morten Kjaerum, "Temporary Protection in Europe in the "90s" in **CSCE Expert Seminar on Migration including Refugees and Displaced Persons**, Varşova, 20-24 Nisan 1993, s. 15.

⁷⁶¹ UNHCR, Backround Note: Informal Meeting of Government Experts on Temporary Protection, Cenevre, 23 Mart 1994. B. G. Ramcharan, **International Conference on the Former Yugoslavia: Official Papers: Vol. 2**, Kluwer Law International, 1 Haziran 1997, s. 1449-1456.

olağan sığınma usullerine başvuru imkanı sağlanmasının gerekli olduğunu ifade etmektedir⁷⁶².

2. Koruma İhtiyacının Ortadan Kalktığıının Belirlenmesi

1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1969 Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi'nin mülteci statüsünün sona ermesine ilişkin hükümleri ile uluslararası insan hakları hukuku standartları ve güvenli ve sürdürülebilir geri dönüşe ilişkin yeni geliştirilen normlar arasındaki bağlantı son derece karmaşıktır. Her ne kadar mülteci olmaya ilişkin sözleşmeler ve bunların BMMYK ve ulusal yetkililer tarafından yapılan yorumları bir klavuz oluştursa da devletlerin uygulamaları hala gelişmemiştir. Yakın tarihe kadar mülteciliğin sona ermesi ve geri gönderme için kapsamlı, somut ve emredici kurallara gerek duyulmadığı için bu nitelikte bir düzenleme de yapılmamıştır.

1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında devletlerin mültecilere yönelik sorumluluklarının ortadan kalkmasının iki yolu bulunmaktadır: Bu yollardan ilki mültecinin kendi isteği ile menşe ülkesine geri dönmesi ile gerçekleşebilir. Böylece kişinin kendi ülkesine yerleşmesi ile 1C(4) maddesi uyarınca mültecilik sıfatı sona erecektir. Ancak fiziksel anlamda kişinin ülkeye geri dönmesi yeterli değildir. Mültecinin 1C(4) maddesi uyarınca yeniden yerleşmesi (re-establishment) şartı aranmaktadır. 1 C(4) maddesi dönüşün gönüllü olması ve yerleşimin sağlanması şartlarını aramaktadır. Aksi halde kişilerin dönüşü kabul devletinin mad. 33 uyarınca *non-refoulement* ilkesini ihlal etmeleri anlamına gelebilecektir⁷⁶³.

İkinci olasılık ise menşe ülkedeki şartların radikal biçimde değişmesi ile mümkün olabilecektir. Böylece mad. 1C(5) ve (6) uyarınca mülteciliği teşkil eden şartlar artık var olmadığı için statü de sona erecektir. Bu durumda kabul ülkesi kişinin ülkesinden ayrılmasını ve kendi menşe ülkesine dönmelerini isteyebilecektir. Kişilerin menşe ülkelerine geri gönderilebilmeleri için herşeyden önce mültecilik statülerinin sona ermesi gerekmektedir. Bir kişi hala mültecilik şartlarını taşımasına rağmen ülkesine

⁷⁶² European Parliament, Temporary Protection: The Protection of Refugees from the Former Yugoslavia by the Member States, Taslak metin, 1996, s. 11.

⁷⁶³ James J. Hathaway, "The Right of States to Repatriate Former Refugees", **Ohio State Journal on Dispute Resolution**, Vol. 20:1, 2005, ss. 201-242, s. 202.

geri gönderilirse, bu halde geri gönderme *refoulement* olarak ifade edilecek ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin ihlali anlamına gelecektir⁷⁶⁴.

Bu noktada ülkesinde yaşadığı zulüm nedeniyle gelişmiş bir ülkeye sığınan kimse bakımından menşe ülkelerindeki siyasi şartların değişmesi ve kişinin korkusunun ortadan kalkması halinde sığınma devletinin kişinin statüsünün sona erdirilmesi kararına ilişkin hukuki ve usuli kuralların ne olması gerektiğinin belirlenmesi önemlidir. Örneğin kişi iç çatışmalar nedeniyle bir ülkeden kaçmışsa ve artık ülkede genel seçimler yapıp yeni bir hükümet iktidara gelmişse bu kişinin geri gönderilmesi için yeterli bir sebep olarak görülecek midir? Yahut bir sığınmacının ülkesinde bölgesel iyileşmeler yaşanmışsa, kişi kendi evine dönemeyecek ancak ülkesinde başka bir bölgeye yerleşebilecek durumda ise geri dönmeye zorlanabilecek midir? Başka bir deyişle mültecilik statüsünün menşe ülkedeki koşullarda oluşan değişiklik nedeniyle sona erdiğine nasıl karar verilecektir. BMMYK tarafından çerçevesi çizildiği üzere; ilk olarak değişikliğin esaslı-temel (fundamental)⁷⁶⁵ bir değişiklik olması gerekmektedir. İkinci olarak kalıcı nitelikte (enduring)⁷⁶⁶ bir değişiklik olmalıdır. Son olarak da basit haliyle zulme uğrama korkusunun ortadan kalkması değil, korumanın yeniden tesis edilmesi (restoration of protection)⁷⁶⁷ şartı aranmaktadır. “Mültecilerin menşe ülkelerindeki koşullardaki değişikliklerin öylesine derin ve sürekli nitelikte olması gerekir ki mültecilerin artık uluslararası korumaya ihtiyaç duymaması ve kendi ülkelerinin korunmasından yararlanmayı reddetmeleri için sebep olmaması gerekmektedir⁷⁶⁸”.

⁷⁶⁴ Michael BARUTCISKI, “Involuntary Repatriation when Refugee Protection is No Longer Necessary: Moving Forward After the 48th Session of the Executive Committee, **International Journal of Refugee Law**, Vol. 10, No. 1/2, ss. 236- 255, s. 243.

⁷⁶⁵ UNHCR, Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Articles 1(c)(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, U.N. GAOR, 58th Sess., 7, U.N. Doc. HCR/GIP/03/03 (2003), para. 10-12.

⁷⁶⁶ UNHCR, **a.e.**, para. 12-14.

⁷⁶⁷ UNHCR, **a.e.**, para. 15-16.

⁷⁶⁸ UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 65, General Conclusion on International protection, U.N. GAOR, 46th Sess., 1991, para. q. UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 69, Cessation of Status, U.N. GAOR, 47th Sess., (1992).

Alman İdare Mahkemesi 1992 tarihli bir kararında Romanya'daki koşullardaki değişikliğin -Komünist rejimin gizli polis kuvvetlerinin yeniden kurulduğu bir süreçte- temel bir değişiklik olduğunu tanımayı reddetmiştir⁷⁶⁹.

BM Irk Ayrımcılığının Önlenmesi Komitesi, mültecilerin ülkelerine dönmelerinden sonra korunmanın yeniden sağlandığını söyleyebilmek için; mültecilerin kendi ülkelerine döndükten sonra her seviyede kamusal işlere eşit ve tam katılımları, kamusal hizmetlerden yararlanmaları ve rehabilitasyon yardımı almaları gerektiğini belirtmiştir⁷⁷⁰. Öte yandan *Fitzpatrick* bu sorulara cevap vermenin anlamsız olduğunu; çünkü her ne kadar ulusal sığınmaya ilişkin yasal düzenlemelerde menşe ülkedeki değişen duruma dayalı olarak sığınmanın sona ermesi hali hüküm altına alınmış olsa da devletlerce bu yolun fazlaca kullanılmadığını ifade etmektedir. Bunun en önemli nedeni ise, sığınmacıların daha ülkelerindeki şartların düzelmesine yetecek süre dolmadan sığındıkları ülkede daha sürekli bir statü elde ediyor olmalarıdır. Gerçekten de uygulamaya bakıldığında Örneğin ABD'de Göç ve Vatandaşlık Kanunu 29. bölüm uyarınca sığınmanın sağlanmasından 1 yıl sonra yasal oturma izni için başvurabilme imkanı tanınmıştır⁷⁷¹.

AB ülkelerinde de benzer şekilde 3 ila 7 yıl arasında değişen süreler sonunda bu kişilerin vatandaşlığa alınmalarına imkan tanınmıştır. Bu şekilde göçmen haline gelen hatta vatandaşlığa geçme imkanı bulunan bir sığınmacının ülkesinde meydana gelen değişiklikler artık onun sığınma ülkesindeki kalışı ile bağlantısız hale gelmektedir. Örneğin ABD'de menşe ülkedeki riskin ortadan kalkması yasal oturma izni almış bir kişinin vatandaşlıktan çıkarılmasına ya da sınırdışı edilmesine gerekçe teşkil etmemektedir⁷⁷².

Öte yandan bazı hallerde sığınma devletleri, siyasi bir değişim geçiren ancak henüz güvenli bir hukuki statü sağlanmamış olan menşe devlete kişileri geri dönüşe zorlama

⁷⁶⁹ Federal Republic of Germany Administrative Court, Ansbach, Dec. No. AN17K91.42844 (1992) in **6 International Journal of Refugee Law**, 1994, s. 282.

⁷⁷⁰ Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, U.N. General Recommendation XXII, 51th Sess., Supp. No. 18, para. 2 (d), U.N. Doc. A/51/18 (1996).

⁷⁷¹ Lawful permanent residence, 8 U.S.C § 1159, (*Fitzpatrick*, **Refugee Status and Temporary Protection**, s. 343 dn. 46).

⁷⁷² 8 U.S.C. § 1227.

konusunda isteksiz davranmaktadırlar. 1997 NACARA (Nicaraguan Adjustment and Central American Relief Act) buna en tipik örneği oluşturmaktadır. Bu yasa binlerce Nikaragualı ve Kübalıya af sağlamış ve El Salvador, Guatamala ve bazı Doğu Avrupa devletleri vatandaşlarının sınırdışı edilmelerinin ertelenmesine ilişkin sert hükümler getirmiştir⁷⁷³. Bu geniş af kapsamına 1998 yılında Haitililer de dahil edilmiştir⁷⁷⁴. Bu politika etnik temele ve keyfiliğe dayanması gerekçesiyle eleştirilmiştir.

Bu noktada mülteci statüsünün resmi biçimde iptal edilmesinin seyrekliği ya da kuralların belisizliği yaptırım önceliğinin olmaması ile açıklanabilir. Bu noktada ülkeler zaten kısıtlı olan kaynaklarını tehlike teşkil etmeyen hatta toplumun üretken bir parçası haline gelmiş kişileri göndermek için kullanmayı tercih etmemektedirler. Avrupa Komisyonu da 1995 tarihli bir açıklamasında mülteci statüsünün sona erdirilmesi usulünün bireysel inceleme gerektirmesi nedeniyle Avrupa devletleri tarafından çok seyrek uygulandığını ifade etmektedir⁷⁷⁵.

Zorla geri göndermeye ilişkin kuralların neden belirlenmemiş olduğuna ilişkin bir başka açıklama ise menşe ülkedeki ciddi bir değişimin herhangi bir idari işlem yapılmaksızın gönüllü geri dönüşe neden olacağı varsayımıdır. Her ne kadar gelişmiş ülkeler bakımından bunu çok nadir gerçekleştirdiği ifade edilse de Avrupa ve Kuzey Amerika devletlerine sığınmış bulunan kişilerin bu statülerini bırakarak yeni bir demokratik düzen kurmak için ülkelerine döndükleri de görülmüştür. Arjantin ve Şili’de örneğin demokrasi yeniden tesis edildikten sonra pek çok kişi tekrar evlerine dönmüşlerdir⁷⁷⁶.

Bu bilgiler ışığında mültecilik statüsünün sona ermesine ilişkin detaylı ve kesin bir standart olduğunu söylemek mümkün değildir. Sözleşmenin düzenlemesi de ayrıntılı bir düzenleme getirmediği için; BMMYK Elkitabı, BMMYK İcra Komitesi’nin 69 nolu Kararı, BMMYK 1996 tarihli gönüllü geridönüş Elkitabı ve uzmanların görüşleri

⁷⁷³ Pub. L. No. 105-110, §§ 201- 204, 111 Stat. 2160, 2193-2201 (1997) Fitzpatrick s. 352-353 ve dn. 51.

⁷⁷⁴ Haitian Refugee Immigration Fairness Act of 1998, Pub. L. No. 105- 227, §§ 901-904, 112 Stat. 2681, 2681-538 to 2681-542.

⁷⁷⁵ Proposal to the Council for a Joint Action Based on Article K 3 (2) (b) of the Treaty on European Union Concerning Temporary Protection of Displaced Persons, COM (97)93 final at 3.

⁷⁷⁶ State of World’s Refugees 1997- 98: A Humanitarian Agenda 86 (1997), note 3, para. 144.

bir bütün halinde değerlendirildiğinde durumdaki değişimlerin Sözleşme madde 1 C gereklerini karşılama için temelden, istikrarlı, sürekli ve etkili olması gerektiği söylenebilecektir⁷⁷⁷. Buna rağmen bu ifadeleri kriterlere dönüştürmek kolay değildir. Bu noktada *Hathaway*, sona erme için 3 aşamalı bir test önermektedir:

(1) Değişiklik; zulmün yapıldığı güç yapısının gerçekten ortadan kalktığını gösterir nitelikte ciddi bir siyasi bir öneme sahip olmalıdır.

(2) Siyasi değişiklik sadece görünürde değil, mültecileri koruyabilecek ve korumayı isteyecek nitelikte “gerçekten etkili” olmalıdır.

(3) Değişiklik geçici bir süre için değil, kalıcı olmalıdır⁷⁷⁸.

Temelden ve kalıcı değişikliğin nasıl belirleneceği sorusu ise hala cevaplanmamış bir sorudur. Bu noktada bireysel bir değerlendirme yaparak, kişinin ülkesini terk etmesine neden olan sebeplerin ortadan kalkıp kalkmadığına bakılması gerekmektedir. Değişimin süresi bakımından ise zamanla sağlama yahut istikrar süreci gibi kriterler gündeme gelebilecektir. Bu noktada BMMYK, menşe ülkedeki şartların değişiminden en az 12 ila 18 ay sonra statünün sona erdirilmesini önermiş; 69 sayılı İcra Komitesi kararı ise herhangi bir süre sınırlaması getirmemiştir.

Her ne kadar belli hususlar bakımından belirsizlik sürse de Sözleşmesel mültecilerin statülerini sona erdirilmesi bakımından bireysel değerlendirme, ispat yükünün adil dağılımı ve kalan diğer olguların da insani olarak değerlendirilmesi hususları ciddi öneme sahiptir.

Ayrıca İcra Komitesi, devletlere güçlü ailesel, sosyal ve ekonomik bağları nedeniyle kalmak isteyen kişiler bakımından alternatifler bulmaları konusunda da çağrıda bulunmaktadır⁷⁷⁹. İhbar, soruşturma ve ispat yükü bakımından adil bir prosedürün uygulanması hususu da pek çok devlet yasaları ve uygulamalarında yer almaktadır. Bu hususta ABD düzenleyici işlemleri oldukça yol gösterici sayılabilir:

⁷⁷⁷ Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, Conclusion No. 69, (XLIII) on Cessation of Status (1992).

⁷⁷⁸ James C. Hathaway, Michelle Foster, **The Law of the Refugee Status**, Cambridge University Press, 2. Bası, 2014, s. 467.

⁷⁷⁹ EXCOM Conclusion No. 69, Bkz.: dn. 564, para. (e).

Kişiye değişen şartlar nedeniyle statü iptali ihtimali olduğu ihbarla bildirilmekte, cevap hakkı ve delil sunma imkanı sağlanmakta ve ispat yükü de Göç ve Vatandaşlık Servisi üzerine yüklenmektedir⁷⁸⁰. Kanada da benzer bir düzenleme yapmaktadır⁷⁸¹. Ayrıca uzun süre sığınma ülkesinde kalmış olan yahut ailesel bağları bulunan ancak sığınmacı statüsünü kazanamamış kişiler bakımından da sınırdışı edilmenin iptali imkanı sunulmuştur⁷⁸².

Mülteciliğin sona ermesine ilişkin kriterlere kıyasla geçici korumanın sona ermesine ilişkin kıstaslar çok daha belirsizdir. Buna rağmen belli hukuki metinlerde standartlar belirlenmeye çalışılmaktadır. Bu bağlamda geçici korumanın sona ermesinden itibaren yabancılara yönelik dört farklı ihtimal olduğu BMMYK tarafından ifade edilmektedir⁷⁸³. Bunlar;

1. Kendi ülkesine gönüllü dönüş (voluntary return)
2. Üçüncü bir ülkeye yerleşme (resettlement)
3. Mülteci statüsü veya başka bir uluslararası koruma statüsüne geçiş
4. İkamet gibi bir yabancılık statüsüne geçiş.

BMMYK'nin yaptığı bu tasnife bu çalışmada vatandaşlığa alınma hususu da eklenerek değerlendirme yapılmıştır.

B. Geçici Koruma Sonrası Kalıcı Çözümler

Geçici koruma statüsünün sürenin sona ermesi yahut bireysel nedenlerle sona ermesinden sonra geçici korunanlara ilişkin nasıl kalıcı çözümler sağlanabileceği oldukça çetrefil bir husustur. Herşeyden önce belirtmek gerekir ki geçici koruma statüsü nihai bir çözüm değil, mevcut şartlara yönelik ara bir çözüm niteliğindedir. Geçici koruma sağlamak en temel haliyle mülteci statüsü belirlemeyi beklemeye alarak, korunan kişilere sığınma ülkesinde kalma imkanı sağlamaktır. Bu bağlamda geçici koruma *non-refoulement* ile uyumludur. Ancak geçici korumanın süresi ve uzun

⁷⁸⁰ 8 C.F.R. § 208.23.

⁷⁸¹ Detaylı bilgi için Bkz.: Pia Zambelli, Procedural Aspects of Cessation and Exclusion: The Canadian Experience, **8 International Journal of Refugee Law**, 1996, ss. 144-155.

⁷⁸² Fitzpatrick, **Refugee Status and Temporary Protection**, s. 343.

⁷⁸³ BMMYK, Guidelines on Temporary Protection, 2014, para. 21.

vadede 1951 Cenevre Sözleşmesi ve özellikle *non-refoulement* ilkesi ile uyumu konusunda soruları da gündeme getirmektedir. Bireysel statü belirlenmesini pratik veya mantıksal açıdan gerekli kılacak şartlar ortaya çıkar çıkmaz geçici bir önlem olan bu statünün ortadan kaldırılması ve kalıcı bir statü belirlenmesinin yapılması gerekmektedir. Geçici koruma hiçbir biçimde tatmin edici bir çözüm değildir; ülkesine geri gönderme, yeniden yerleştirme ve yerel entegrasyon gibi kalıcı bir çözüme dönüştürülmelidir⁷⁸⁴.

1. Menşe Ülkeye Geri Gönderme (Repatriation)

İkinci Dünya Savaşı ve savaş sonrası dönem yakın tarihteki en büyük insan göçlerine sahne olmuştur. 1945 yılının sadece Mayıs ayında 40 milyondan fazla kişi yerinden edilmiştir⁷⁸⁵. Geri dönüş konusu esasen BM Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi (United Nations Relief and Rehabilitation Administration-UNRRA) döneminden beri tartışılmış ve siyasi karakteri nedeniyle de en çetrefil hususlardan birini teşkil etmektedir. UNRRA, İkinci Dünya Savaşı sona erdikten sonra insanların vatanlarına geri dönmeleri konusuna yoğunlaşmıştır. 1945 yılının Mayıs ve Eylül aylarında 7 milyon kadar kişinin ülkelerine geri dönmeleri sağlanmıştır. Ancak Sovyet vatandaşlarının önemli bir kısmının özellikle Ukrayna ve Baltık ülkelerinden gelenlerin geri dönmek istememesi başka sorunları da beraberinde getirmiştir. Pek çoğu zorla döndükleri ülkelerinde Stalin'in çalışma kamplarında hayatlarına devam etmişlerdir. Yine Doğu Avrupa'dan gelen pek çok mülteci de Komünist rejime dönüşmüş ülkelere geri dönmek istememelerine rağmen geri gönderilmişlerdir. UNRRA'nın geri dönmek istemeyen kişilere yardım sağlayıp sağlamaması da bu süreçteki bir başka tartışmayı oluşturmuştur. Doğu Bloku ülkeleri sadece evlerine dönen yerinden edilmiş kişilere yardım sağlanması gerektiğini belirtirken, Batı Bloku ülkeleri ise insanların geri dönüp dönmek konusunda serbest bırakılmaları gerektiği düşüncesini savunmuşlardır. Bu fikir ayrılığı sonucunda kuruluşun önemli oranda finansal desteğini sağlayan ABD desteğini kesme kararı almıştır. Bu süreçte de 1947 yılında kurulan Uluslararası Mülteci Kuruluşu (International Refugee Organization-

⁷⁸⁴ Goodwin- Gill ve McAdam, *a.g.e.*, s. 490 vd.

⁷⁸⁵ BMMYK, "İlk Yıllar", *Dünya Mültecilerinin Durumu: İnsani Yardımın Elli Yılı*, Ed. Mark Cutts, Sean Loughna, Frances Nichol森 vd, Ankara, 2000, s. 13.

IRO) kurulmuş ve öncelikli görevi kişilerin ülkelerine geri dönüşleri değil, üçüncü ülkelere yerleştirilmeleri şeklinde belirlenmiştir⁷⁸⁶.

Günümüz sığınma hukuku bağlamında bakıldığında da mültecilik sorununun çözümüne ilişkin en temel çözüm yolları “kalıcı çözüm” (durable solution) olarak ifade edilmekte ve doktrinde gönüllü geri dönüş en öncelikli ve esasen arzu edilen usul olarak kabul edilmektedir⁷⁸⁷.

a. Gönüllü Geri Dönüş (Voluntary Return)

Gönüllü geri dönüş (voluntary repatriation) 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde ya da 1967 Protokolünde yer alan bir kavram değildir. Esasen bir BM Genel Kurul kararı olan BMMYK Kurucu metninde, bazı Genel Kurul kararlarında ve İcra Komitesi sonuç metinleri gibi devletler bakımından bağlayıcı olmayan metinlerde bu kavrama rastlanmaktadır⁷⁸⁸. BMMYK İcra Komitesi muhtelif kararlarında gönüllü geri dönüş, yerel entegrasyon ve yeniden yerleştirmenin mülteciler için geleneksel uzun süreli çözümler olduğunu söylerken; gönüllü geri dönüşün en tercih edilen çözüm olduğunu ifade etmekte⁷⁸⁹öte yandan bu üçlü çözümde geri göndermeden (repatriation)⁷⁹⁰ genellikle bahsedilmemektedir.

1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü gönüllü geri gönderme (repatriation) konusundan hiç bahsetmese de Sözleşmenin sona ermeye ilişkin hükümleri dolaylı da olsa gönüllü geri göndermeyle bağlantılıdır. Sözleşmenin 1C(4) maddesi mültecilerin gönüllü olarak menşe ülkelerine yeniden yerleşmeleri halinde mültecilik statüsünün sona ereceğini belirtmektedir. Dahası, başarılı gönüllü geri dönüş programları ülkeden kaçışa neden olan koşulların artık varolmamasını da gerektirmektedir. Bu durum 1C(5) maddesinde düzenlenen genel sona erme nedenleri için de geçerlidir. Bu nedenle,

⁷⁸⁶ BMMYK, İlk Yıllar, **a.g.e.**, s. 16-17.

⁷⁸⁷ BMMYK İcra Komitesi, BMMYK Programı 49. Oturum Daimi Komisyon Çalışmalarına İlişkin Rapor, U. N. GAOR, 49th Session Para. 21, U.N. Doc. A/AC.96/911 (1998)

⁷⁸⁸ Michael BARUTCISKI, “Involuntary Repatriation when Refugee Protection is No Longer Necessary: Moving Forward After the 48th Session of the Executive Committee, **International Journal of Refugee Law**, Vol. 10, No. 1/2, ss. 236- 255, s. 246.

⁷⁸⁹ UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 89, Conclusion on International Protection, U.N. GAOR, 55th Sess., at Preamble (2000)

⁷⁹⁰ UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 18, Voluntary Repatriation, U.N. GAOR, 35th Sess. (1980).

gönüllü geri dönüş bireysel temele yahut daha genel bir temele bağlı olarak mülteci statüsünün sona ermesine yol açan bir süreçtir⁷⁹¹.

Bu noktada hem AB Tasarı metni, hem de BMMYK taslağı benzer bir usuli düzenleme öngörmüştür. Her iki metin de öncelikli çözümün gönüllü geri dönüş olduğunu ifade etmektedir; ayrıca geciken sığınma taleplerinin ve ikamet davalarının adil bir biçimde değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmektedirler. Ayrıca BMMYK metnine göre geçici korumadan yararlananlar belli bir süre ilgili ülkede kalış sonrası ulusal hukuka göre yasal oturma iznini kazanmaktan kategorik olarak mahrum edilmemelidirler⁷⁹². Ayrıca insan hakları sözleşmeleri kişileri işkence veya kötü muameleden mağdur olacakları yahut aile hayatı hakkında mahrum edilecekleri şekilde sınırdışı edilmelerini yasaklamaktadır. Geçici korumadan yararlananlara statünün sona ermesi halinde alternatif çözümler bulmak için imkanlar sağlanmalıdır⁷⁹³.

Hem AB Komisyon Tasarısı⁷⁹⁴ hem de BMMYK Raporu⁷⁹⁵ metni geri dönüşün gerçekleşebilmesi için geriye dönenlerin temel haklarını ve fiziksel güvenliklerini garanti altına alacak bir ortam bulunması, ayrımcılığa uğramamaları, geri dönüşün uluslararası camianın gözetimi altında olması ve gönüllülük esasının bulunması gibi ortak ilkelerin sağlanması gerektiğini ifade etmektedirler. Bu şartların sağlanması halinde kural olarak geçici koruma menşe ülkeye güvenli ve onurlu bir geri dönüşün mümkün olması ile her zaman sona erdirilebilir.

Bu konudaki en somut uygulama Eski Yugoslavya örneğinde yaşanmıştır. Eski Yugoslavya'daki savaşın sona ermesinin ardından BMMYK geçici korumayı 1996 Aralık'ta kaldırdığını açıklamıştır ve bir sonraki adımın da kişilerin ülkelerine geri dönmesi olarak gerçekleşmesi gerekmektedir. Ancak sosyal gerçekler çatışmaların

⁷⁹¹ UNHCR, 2002 Note, U.N. Doc. EC/GC/02/5 (2002)

⁷⁹² BMMYK Gelişim Raporu, (Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection to All Who Need It, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 8. Toplantı, U.N. Doc. EC/47/SC/CRP.27 (1997), para. q.

⁷⁹³ Fitzpatrick, **a.g.e.**, s. 371.

⁷⁹⁴ Proposal to the Council for Joint Action Based on Article K 3 (2) (b) of the Treaty on European Union Concerning Temporary Protection of Displaced Persons, COM(97)93 final, madde 4/1 para. 16.

⁷⁹⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection to All Who Need It*, 30 May 1997, EC/47/SC/CRP.27, available at: <http://www.refworld.org/docid/4a54bc290.html> (Erişim tarihi: 19.04.2016)

hala devam ettiğini ve bir takım geçici korunanların geri dönemeyeceğini göstermektedir. Hatta etnik temizliğin devam ettiğine ilişkin endişeler de bu süreçte dile getirilmiştir.

Geçici koruma ihtiyacını ortaya çıkaran savaşı sona erdiren Dayton Barış Antlaşması'nın "Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişilere İlişkin Anlaşma" başlıklı 7. Ek'i geçici koruma altında bulunan ancak savaş sona erdiği için artık koruma ihtiyacı kalmamış olan kişileri Eski Yugoslavya'ya geri göndermenin şartlarını da belirlemektedir. Antlaşma'ya göre geri göndermenin (repatriation) temel şartları; güvenlik, onur ve gönüllülüktür⁷⁹⁶ (safety, dignity and voluntariness). Yorumu gayet açık olan bu tanımlamalardan ne anlaşılması gerektiği hususu ise farklı metinlerle cevaplandırılmaya çalışılmıştır. Örneğin *güvenlik* BMMYK tarafından "geri dönüş süresince yahut sonrasında rahatsızlık, keyfi gözaltı veya fiziksel tehditler olmaksızın geri dönüş" olarak tanımlanmıştır⁷⁹⁷. Aynı kavram Dayton Barış Antlaşması'nda⁷⁹⁸ ise "özellikle etnik köken, dini inanç veya siyasi görüşe bağlı olarak ayrımcılık, zulüm, tehdit veya rahatsızlık riski olmaksızın dönüş" olarak ifade edilirken; BMMYK ise; "hukuki güvenlik, (kişisel güvenliğe ilişkin kamusal garantiler ve af ve dönüş sonrası cezalandırılma veya zulüm korkusundan veya ayrımcılıktan korunma hakkı) fiziksel güvenlik (silahlı çatışmalardan ve mayınlı yollardan korunma vb) ve maddi güvenlik (geçimini sağlayabileceği bir bölgeye ulaşım) altında geri dönüş" olarak bu kavramı tanımlamaktadır⁷⁹⁹.

"Onurlu (dignity) dönüş" prensibini tanımlamak ise daha güçtür. BMMYK bu kavramı "ciddi, saygı ve onura layık bir dönüş" olarak ifade etmekte ve sığınmacıların kaba kuvvete başvurulmaksızın, mümkünse kendi imkanlarıyla dönmelerini, keyfi olarak ailelerinden ayrılmamalarını ve kendilerine saygılı bir muamele içinde davranılması gibi şartların gerekliliğini belirtmektedir.

⁷⁹⁶ UNHCR, **The State of the World's Refugees**, 1995.

⁷⁹⁷ Executive Committee Conclusions No. 65 (XLII), 1991, para. 3.

⁷⁹⁸ Dayton Barış Antlaşması, "Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişilere İlişkin Anlaşma" başlıklı 7. Ek, mad. 1

⁷⁹⁹ UNHCR, **The State of the World's Refugees**, 1995.

Gönüllü geri gönderme bazı ülkelerde teşvik yöntemleri bazı ülkelerde ise caydırıcı tedbirler ile uygulanmaktadır. “Geri dönüş yardımı” (Return assistance) ülkeler tarafından en çok başvurulan teşvik yöntemlerinden biridir. Bu teşvik ya doğrudan kişiye, yahut da menşe ülkeye yapılan maddi yardım şeklinde gerçekleşmektedir. İsveç örneğın, ülkelere geri dönen kişilere maddi destek sağlamakta, bu desteği altı aylık sürelerde belirlenen miktar ödeninceye kadar taksitli olarak devam ettirmektedir⁸⁰⁰. Burada kişilerin ülkelerinde yeni bir eve sahip olmalarına yetecek kadar para verilmesi hedeflenmektedir. Berlin de buna benzer bir yardım modelini Eski Yugoslavya özelinde uygulamıştır⁸⁰¹. ABD ise maddi nitelikte gönüllü geri gönderme yardımı yapmak yerine kişilere ülkelere dönmelerinden itibaren yardım yapılması hatta gidiş teşvik etmek için kişilere menşe ülkelerindeki şartlardan memnun olmazlarsa geri dönebilecekleri garantisini veren gidiş- dönüş bilet alınması uygulamasını geliştirmiştir. Bu noktada ülkeye tekrar girişe izin veren seyahat belgeleri gönüllü geri dönüşü cesaretlendirmektedir.

Geri dönmeye teşvik sistemini benimseyen ülkeler yanında ceza veya yaptırım yoluyla aynı sonuca ulaşmayı hedefleyen ülkeler de bulunmaktadır. Sığınmacılara verilen finansal desteğın kesilmesi yahut çalışma imkanına son verilmesi en çok görülen yöntemlerdir. Öncelikle ilgili kişiler menşe ülkelere artık dönebilecekleri konusunda bilgilendirilmektedirler. Sonra belli bir süre zarfında dönmeyenlere buldukları ülkeye gelecekte tekrar gelmeleri için yeniden giriş vizesi verilmeyeceği konusunda uyarılmaktadırlar. Buna rağmen dönüş gerçekleşmezse sınır dışı prosedürü devreye girmektedir.

Bu noktada belirtilmesi gerekir ki güvenli bir dönüş için menşe ülkesinin kişinin dönüşüne ilişkin şartları hazırlaması da büyük önem taşımaktadır. Dayton Barış Antlaşması EK 7 metninde mülteciler ve yerinden edilmiş kişilerin evlerine özgürce dönme hakkına sahip oldukları belirtilirken, devletlerin de ülkesini terk etmek zorunda kalmış ve başka ülkelerin sağladığı geçici koruma statüsü altında bulunan bu kişileri

⁸⁰⁰International Helsinki Federation for Human Rights, Annual Report 1998, www.ihf-hr.org/reports/ar98/ar98swi.htm, <http://catalog.osaarchivum.org/catalog/IL2xRW1v>

⁸⁰¹ Pickering, **a.g.e.**, s. 47.

kabul etme yükümlülüğü olduğu hükme bağlanmıştır⁸⁰². Başka bir deyişle, vatandaşların korunması bağlamında; bir devletin yurtdışında olan vatandaşlarını koruması hakkı⁸⁰³ başka devletlerde kalışlarına izin verilmeyen vatandaşlarını ülkeye kabul yükümlülüğüne karşılık gelmektedir⁸⁰⁴.

Bu teorik ilkelerin yanında hukuki güvenlik somut adımlar atılmasını da gerektirmektedir. Bosna-Hersek örneğinden devam edilecek olursa geri dönüşün teşvik edilmesi için maddi destek yanında yeniden yapılandırma ve kalkınma programları da ek olarak gündeme gelmiştir ve bu kişilere daha önce sahip oldukları mülklerin iade edilmesi, bu mümkün değilse telafi edilmesine ilişkin haklar sunulmuştur⁸⁰⁵. Bu amaçla Mülteciler ve Yerinden Edilmiş Kişiler Komisyonu kurulmuş ve bu Komisyona mülkiyete ilişkin iddiaları değerlendirme ve karara bağlama yetkisi verilmiştir⁸⁰⁶. Komisyon'un kararlarının nihai olması ve herhangi bir yaptırım gücüne sahip olmaması nedeniyle etkililiği oldukça tartışılmıştır⁸⁰⁷.

Menşe ülkeye yeniden inşa ve kalkınması için yatırım yapılması da önem arz etmektedir. Almanya örneğin, Eski Yugoslavya'nın toplumsal anlamda düzelmesi ve gönüllü geri dönüşe uygun hale gelmesi için ciddi yatırımlar yapmıştır⁸⁰⁸. İsveç de Eski Yugoslavya'da bulunan okulların ve kamu binalarının restore edilmesi ve yerel altyapının tamiri için STK'lar ile birlikte çalışmıştır. Bu tip yardımlar gönüllü geri dönüşü sürdürülebilir hale getirmektedir. Bu çalışmalar yapılırken yardımların doğrudan geri dönecek kişilere mi yoksa menşe devlete mi yapılacağı da önemli bir husustur. Ülkeden hiç çıkmamış kişilerle, başka ülkelere sığınmış ve geri dönmeleri

⁸⁰² Ek 7 mad. I (1).

⁸⁰³ Daniel C. Turack, **The Passport in International Law**, Lexington Books, 1972, s. 133.

⁸⁰⁴ Guy Goodwin- Gill, **International Law and the Movement of People Between the States**, Clarendon Press, 1978, s. 45. Aktaran, Sopf, "Temporary Protection in Europe After 1990: The "Right to Remain" or Genuine Convention Refugees", s. 144.

⁸⁰⁵ Ek 7 mad. I (1).

⁸⁰⁶ Ek 7 mad. 11.

⁸⁰⁷ Davor Sopf, "Repatriation", **Bosnia- Herzegovina: Perspectives** 59, Ed. Wilfried Heller & Hansjörg Brey, 1997, s. 357.

⁸⁰⁸ Yerel idareler Almanya'dan kendisine sığınan 325.000 Bosnalı'nın menşe ülkelerine yerleşmeleri için kişi başı 10.000 Mark talep etmişlerdir. (James J. Hathaway, "The Meaning of Repatriation", **International Journal of Refugee Law**, Vol. 9, No. 4, 1997, ss. 551- 558, s. 555).

için yardım alarak ülkesine dönen kişiler arasında uçurum oluşması uzun vadede sosyal dokuya zarar verebileceği için buradaki denge iyi gözetilmelidir.

Öte yandan bu nitelikte programların yararlı olduğu kadar hem zaman hem de kapsam olarak sınırlı olması ve çoğu zaman kayıp malvarlığı veya vatandaşlık hakkı gibi konularda çözüm üretmemesi nedeniyle bazı hallerde geri dönen kimselerin ülke için yerinden edilmiş kişiler haline gelmeleri sonucunu doğurmaktadır. Bu da dikkat çekilmektedir. Bazı akademisyenler menşe ülkeye yapılan yardımın mülkiyet hakkı da dahil olmak üzere temel haklara sahip çıkılması karşılığında verilmesini önermektedirler.

Gönüllü geri dönüşün teşvik edilmesi pek çok devlet tarafından uygulanmaktadır ve gönüllülük esasının sağlandığı hallerde herhangi bir sorun da yaşanmamaktadır. Ancak problem, artık korunmaya ihtiyaç kalmadığı gerekçesiyle kişilerin gönüllü geri dönüşe zorlanması konusunda kendini göstermektedir. Eski Yugoslavya özelinde bakıldığında bir kişinin kendi ülkesine dönme hakkının menşe ülkenin güvenliği sağlayamadığı buna karşılık hükümet tarafından belirlenmiş etnik kökene bağlı farklı bölgelere yeniden yerleştirme yapılmasının önerildiği durumlarda kullanılıp kullanılmayacağı esas sorunu teşkil etmektedir.

Dayton Barış Antlaşması sığınmacıların kendi menşe bölgelerine dönebilme şartını düzenleme altına almış ve bir anlamda barış sürecinin devamını bu şarta bağlamıştır. Ancak ilgili kişinin menşe bölgesi kendi etnik kökeninden farklı bir etnik grup tarafından idare edilmekte ise dönüşün nasıl gerçekleşeceği sorusu yanıtız bırakılmıştır. Bu durumda kişiler kendi menşe bölgeleri olmayan ancak kendi etnik kökenlerinin yönetiminde olduğu bölgeye dönmeye zorlanabilecekler midir? Bu bakış her ne kadar Dayton Barış Antlaşmasının kümülatif bakış açısı ile uyumda olsa da AB'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1A maddesini iç varış olanakları ve yeniden yerleştirmeye ilişkin yorumlarıyla örtüşmektedir.

Kabul ülkesi ile menşe ülkesi arasında koordinasyon sağlanmasına ilişkin uluslararası hukukta tanımlanmış kuralların yokluğunda sistem "havuç ve sopa" uygulaması şeklinde menşe ülkesinin güvenliği sağlamayı taahhüt etmesi, kabul

ülkesinin ise yardımda bulunması şeklinde gerçekleşmektedir⁸⁰⁹. Uygulamaların sonuçlarının ülke bazında gelişimini takip etmek de yerinde bir çözüm olabilir⁸¹⁰. Bu noktada geri dönüş esnasında ve sonrasında bağımsız bir kurum olarak BMMYK ve diğer STK'lara önemli görevler düşmektedir. Bu kurumlara her aşamada kişilerle görüşme imkanı tanınmalı ve hem kabul devleti hem de menşe devleti tarafından vadedilen imkanların sağlanıp sağlanmadığının kontrol edilmesine fırsat tanınmalıdır⁸¹¹. BMMY Komiseri'nin 1995 tarihli konuşmasında da belirttiği gibi *“Pasif bir biçimde menşe ülkedeki şartların düzelmesini ve mültecilerin gönüllü olarak dönmelerini beklemek yerine aktif olarak çalışarak bu güvenli şartların oluşmasını sağlamalıyız. Bu nedenle de kişilerin dönüş iradelerinin gönüllü olarak ifade edip etmediklerini yorumlamaktan ibaret koruma tartışmamızı artık mülteci kampları, kabul merkezleri ve menşe ülkelerdeki şartların güvenli hale getirilmesi şekline getirmeliyiz”*⁸¹².

b. Menşe Ülkeye Zorunlu Gönderme (Non-Voluntary Repatriation)

Geçici koruma altına alınan kimselerin geçici koruma süresi sona erdikten sonra her zaman kendi istekleri ile ülkelerine dönmek istememeleri mümkündür. Genel anlamda bakıldığında devletlerin, menşe ülkeden kaçışa neden olan koşullarda kökten değişiklik nedenine bağlı olarak mültecileri gönüllü olsun yahut olmasın geri dönüşe zorlamaya hakları bulunmaktadır⁸¹³. 1951 Cenevre Sözleşmesi anlamında mülteci olan kişiler ile geçici korunanlar arasındaki önemli farklılıklardan birini geçici korunanların geçici koruma sona erdikten sonra zorla geri dönmeye tabi tutulabilecek olmaları oluşturmaktadır. Eski Yugoslavya'dan kaçanlara yönelik geçici korumanın sona ermesinden sonra Almanya ve İsviçre gibi bazı ülkeler de bu seçeneği uygulamışlardır.

⁸⁰⁹ Sopf, **Temporary Protection**, s. 145.

⁸¹⁰ Fitzpatrick, **The End of Protection**, s. 371.

⁸¹¹ UNHCR, Executive Committee Conclusion, No. 65 (XLII), 1991, para. 3.

⁸¹² Opening Statement by UN High Commissioner for Refugees at the 46th Session of the Executive Committee of the UN High Commissioner's Programme, UN Doc. A/AC. 96/860.

⁸¹³ Michael Barutciski, “Involuntary Repatriation when Refugee Protection is no Longer Necessary: Moving Forward after the 48th Session of the Executive Committee, 10 **International Journal of Refugee Law**, 1998, ss. 236-255, s. 245.

Bu noktada gönüllü geri dönüş ile empoze edilebilecek olan geri dönüş (repatriation) arasındaki ayırımın iyi yapılması gerekmektedir.

Kontrolcü bir bakış açısıyla bakıldığında zorla geri gönderme esasen hukuki olarak herhangi bir sorun içermemektedir. Çünkü geçici korunanlar zaten çoğu zaman kısa süreli kalışa imkan veren statülerle (ELR, insani statü veya duldung gibi) kabul edilmektedirler. Böylece kabul ülkesi ilgili statüyü uzatabileceği gibi dilediği zaman uzatmama imkanına da sahiptir. Öte yandan insani bir bakış açısıyla konu ele alındığında ise; geçici koruma altında bulunan kişilerin sığındıkları ülkeyle kurdukları yeni bir işe başlama, çocukların okula devamı gibi bağlar veya özel durumları nedeniyle devletlerin bu kişileri istekleri dışında geri gönderme hakkı olup olmadığı konusunda tereddüt oluşmaktadır⁸¹⁴.

Avrupa Konseyi de her ne kadar genel kural gönüllü geri dönüş olsa da sözleşmesel mülteciler, şiddet mağdurları ve savaş veya tecavüz nedeniyle travmayaşayan kişiler hariç gönüllülük dışındaki geri dönüşlerin de mümkün olduğunu ifade etmektedir⁸¹⁵. BMMYK ise Eski Yugoslavya'dan gelen kişilerin gönüllü ve zorla geri dönüşlerinin düzenli bir biçimde organize edilmesini ve zorunlu geri dönüş aşamalarına ilişkin olarak sayılan şu şartların yerine getirilmesini önermektedir:

- Ülke içi yerinden edilmiş kişilere öncelik tanınarak daha sonra komşu ülkelerdeki mültecilerin ve en son da diğer ülkelerdeki mültecilerin geri dönmesinin sağlanması,
- Öncelikle kendi menşe bölgesinde kendi etnik kökeninin yönetimde olduğu kişilerin dönüşünün sağlanması, sonra da kendi etnik kökenlerinin çoğunlukta olduğu kendi menşe bölgelerinden başka yerlere yerleşmek isteyenlerin ve en son da kendi etnik gruplarının azınlıkta olduğu yerlere gidenlerin dönüşünün sağlanması,

⁸¹⁴ Gibney, **a.g.e.**, s. 702.

⁸¹⁵ Arnold, **a.g.e.**, s. 9.

- Çocuğu olmayan yetişkinlerin veya eşı ya da çocuğu hala Eski Yugoslavya’da yaşayanların önce, daha sonra da ailelerin dönüşünün sağlanması⁸¹⁶.

Bu noktada geri dönüş programlarının en iyi şekilde organize edilmesi gerekmektedir. Avrupa ülkelerinden bir kısmı daha önce de geri dönüş programları organize etmişlerdir. Örneğin Almanya 1990 yılında Sri Lanka’dan gelen sığınma arayanlar için bir yeniden entegrasyon ve yeniden göç programı hazırlamıştır (Federal İçişleri Bakanlığı, 1990). Ayrıca bazı ülkeler de misafir eden ülkenin finansal desteği ile kendi vatandaşlarını geri alma programları hazırlamışlardır (İtalya- Arnavutluk, Almanya- Romanya, Portekiz- Çek Cumhuriyeti gibi)⁸¹⁷. Bu noktada hazırlanan bu dönüş programlarının güvenli ve insan onuruna yakışır bir biçimde olması gerektiği hem BMMYK hem de ECRE tarafından ifade edilmektedir⁸¹⁸.

Dönüş için sağlanan teşviklere karşılık mülteci kaynağı halindeki ülkelerdeki iç savaş veya çatışma halinin nihai bir çözüme ulaşmasından sonra dahi ilgili ülkelerde çoğunlukla uzun bir süre asgari insan hakları standartları yakalanamamaktadır. Bu nedenle geri dönüşün gerçekçi ve insancıl olması gerekmektedir. Öte yandan dönüş ihtimalinin çok sıkı şartlara bağlanması halinde de kabul eden devletlerin gelecekteki akınlar karşısında kapılarını açmakta çok daha isteksiz olacağı hususu da göz önünde bulundurulmalıdır. Bu noktada aradaki dengeyi sağlamak için “Dönüş güvenli mi?” sorusu yerine “Dönüş yeterince güvenli mi?” sorusunun sorulması gerekebileceği ifade edilmektedir. Bu bakış açısıyla konuya yaklaşıldığında, geçici korunanlar bakımından daha çok gündeme gelen kalıcı çözüm gönüllü geri dönüş olsa da özellikle 90lı yıllardan itibaren tanımlaması henüz çok iyi yapılmamış bir kavram olan gönülsüz “güvenli dönüş” kavramı da ilkinin yerini alması için teşvik edilen bir kavram olarak ortaya çıkmıştır⁸¹⁹. Bazı hallerde gönüllü geri dönüş ile güvenli dönüş arasında ikili bir ayrım bulunmamakta aksine bilgilendirilmiş ve gönüllü bir ülkesine geri dönüş mantıksal açıdan çok daha güvenli ve sürdürülebilir bir nitelik arz etmektedir. 1992 yılında BMMYK Uluslararası Koruma Çalışma Grubu Geri gönderme yasağının doğal

⁸¹⁶ European Council on Refugees and Exiles (ECRE) , Eski Yugoslavya’dan gelen mültecilerin sınırdışı edilmesine ilişkin görüş, Nisan 1996.

⁸¹⁷ Joly, **a.g.e.**, s. 62.

⁸¹⁸ Bkz.: s. 211 vd.

⁸¹⁹ Fitzpatrick, **The End of Protection**, s. 344.

sonucunun gönüllü dönüş değil, fakat dönüşün güvenli olması olduğunu ifade ederek esasen dönüşte aslolanın güvenlik olduğunu da vurgulamaktadır⁸²⁰.

Sayılan tüm bu şartların gerçekleştiği bir ihtimalde güvenli ve onurlu bir dönüş imkanı da mümkünse kişilerin yine de rızası aranmalı mıdır yoksa zorla geri gönderme mümkün olacak mıdır? Bu soruya cevap aranırken, geçici koruma sona erdikten sonra 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamında mülteci sayılabilecek kişilerin geri gönderilmeden önce sığınma başvurusunda bulunmalarına imkan sağlanması gerektiği ve bu yükümlülüğün *non-refoulement* ilkesinin bir gereği olduğu doktrinde ifade edilmektedir⁸²¹. Ancak burada kişinin bu şartları taşıyıp taşımadığının değerlendirilmesi tamamen devletlerin takdirine bırakılmaktadır⁸²². Bu noktada 5 yıl boyunca geçici koruma altında bulunmuş bir kimsenin menşe ülkesindeki şartlar ciddi oranda dahi değişmiş olsa, hala kendisinin zulme uğrayacağına ilişkin haklı korkusu bulunmakta ise bunun değerlendirilmesi gerekmektedir. Öte yandan bu durumdaki kişilerin menşe ülkelerinde daha önce yerleşik buldukları yerden farklı bir yere yerleştirmeleri olasılığı da doktrinde ileri sürülmektedir. Ancak bu alternatifte de kişinin özel durumu, yaşadığı travma mutlaka dikkate alınmalıdır⁸²³.

Ancak bu husus gönülsüz geri dönüşün her haliyle hukuka aykırı olduğu anlamına da gelmemektedir. Gönüllü olmayan bir ülkesine geri dönüş de bazı şartlar altında yasal ve güvenli olabilir. Bu haller hukuken bağlayıcı içerik ve usule ilişkin değerlendirmeler bağlamında detaylı olarak belirtilmelidir. Ülkesine geri göndermenin zorla gerçekleştiği her halde hukuka aykırı olduğu söylenemez⁸²⁴.

Özellikle AB Geçici Koruma Yönergesi öncesindeki uygulamalara bakıldığında devletlerin geçici koruma tanıdıkları kişilere 1951 Cenevre Sözleşmesinde düzenlenen haklardan çok daha azını tanıdıkları; seyahat özgürlüğü, iş piyasasına erişim ve diğer haklarda da diledikleri gibi düzenleme yaptıkları görülmektedir. Ayrıca bu kişilerin menşe ülkelerindeki şartlar değiştiği zaman geri gönderilmelerinin usulünü

⁸²⁰ BMMYK Uluslararası Koruma Çalışma Grubu, 6 Haziran 1992, para. 83-84.

⁸²¹ Davor Sopf, "Temporary Protection", s. 148.

⁸²² Goodwin- Gill ve McAdam, **a.g.e.**, para. 34.

⁸²³ UN High Commissioner for Refugees, *The State of The World's Refugees*, 1995, para. 191, 202.

⁸²⁴ Fitzpatrick, **The End of Protection**, s. 344.

belirlemede de her devlet kendi sistemini oluşturmuştur. Bu durumda elbette uluslararası hukukta zorunlu geri dönüşün şartlarının belirlenememiş olması ve temel insan hakları ile nasıl bağdaştırılacağına açıklanmayışının da büyük oranda etkisi olmuştur⁸²⁵. Öte yandan mültecilerin değişen şartlar nedeniyle toplu zorla geri gönderilmesi bir kural olmaktan çok istisnai bir uygulamadır⁸²⁶.

Tüm bu bilgiler ışığında üzerinde mutabakata varılmış zorla ülkesine geri göndermeye ilişkin kesin kriterler olduğunu söylemek maalesef mümkün değildir. Eski Yugoslavyalı ve Ruandalı geçici korunanların yıllar sonra ülkelerine geri dönmeleri sahadaki uygulayıcıların ve akademisyenlerin kriterlerin belirsiz olması nedeniyle pek çok soruyla yüzleşmelerine neden olmuştur. Örneğin, menşe ülkeye güvenli dönüş imkansız olmasına rağmen ülkenin politik durumda ciddi değişimler olduğu varsayımında kişiler geri dönüşe zorlanabilecek midir? Bu soru özellikle Eski Yugoslavya bağlamında gündeme gelmişken daha önce Kamboçya ve Kuzey Irak bakımından da tartışılmıştır⁸²⁷.

Bu noktada *Fitzpatrick* 1999 tarihli makalesinde zorla geri göndermeye ilişkin 4 farklı senaryo ile geçici koruma sonrası zorla geri göndermeye ilişkin kriterlerin nasıl belirleneceğine ilişkin bir tablo ortaya koymaya çalışmıştır. Buna göre,

- Daha önce kendisine mülteci statüsü tanınmış bir kişinin bu statüsü ülkesindeki şartların değişmiş olması gerekçesi ile kaldırılıp kişi ülkesine gönderilebilir.
- Kişinin sığınma talebi, ülkeye varışı ile mülteci statüsünün verilmesine ilişkin talebi hakkında karar verilmesi arasında geçen sürede şartlarda oluşan değişiklik gerekçesiyle sığınma talebi reddedilebilir.
- Vatandaşlık temelinde ve daha önce var olan yaygın şiddet nedeniyle bir gruba gelişmiş bir ülke tarafından sağlanan geçici koruma, grubun ülkesindeki şartların değişmesi nedeniyle sona erdirilebilir.

⁸²⁵ James J. Hathaway, "The Meaning of Repatriation", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 9, No. 4, 1997, ss. 551- 558, s. 554.

⁸²⁶ BMMYK, *The State of the World's Refugees 1997-98: A Humanitarian Agenda* 86 (1997) para. 149-50.

⁸²⁷ Marjoleine Zieck, *UNHCR and Voluntary Repatriation of Refugees: A Legal Analysis*, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, s. 299-300.

- Bireysel belirleme olmaksızın bir gruba gelişmekte olan bir ülke tarafından sağlanan mültecilik statüsü, değişen şartlar nedeniyle sona erdirilerek kişiler zorla ülkelerine geri gönderilebilir⁸²⁸.

Bu dört farklı durum esasen hem değişen şartların hem de usule ilişkin kriterlerin (bildirim, ispat yükü, bireysel değerlendirme gibi) nasıl oluşturulması gerektiğini de göstermektedir. Buradan çıkan sonuçlarla kitlesel akın sonrası zorunlu ama güvenli bir geri göndermenin şartları belirlenebilecektir.

Genel anlamda bakıldığında geçerli bir zulüm korkusu yaşamayan ve ülkelerinde yaygın şiddet olsa dahi yeterli bir korumaya sahip olan kişilere mülteci statüsü tanınması mümkün değildir. Ancak bir kişi mülteci olarak tanımlanmışsa bu halde daha özellikli bir konumda olacaktır. Herşeyden önce belirtmek gerekir ki mültecilerin kaldıkları toplumla bağ geliştirme ve ciddi travmalar sonrası yeni bir hayat kurma şeklinde insani bir eğilimi vardır. Ciddi zulüm geçmişine sahip olan kişilerin zulüm gördükleri ülkeye tekrar gönderilmeleri travmalarını tekrar yaşatabilir. Öte yandan bazı zorla göç etmiş kişiler de evlerine çok ciddi bir bağlılık hissetmektedirler ve şartlar güvenli hale gelmeden dahi kendiliklerinden ülkelerine geri dönebilmektedirler⁸²⁹.

Sığınmacıların hedefi konumunda bulunan ülkelerin geçici koruma sağlama yönündeki tercihleri, kişilerin toplu olarak ülkelerine gönderilmelerine ilişkin standartların belirlenmesini gerekli kılmaktadır. Geçici korumadan yararlananların hızlı biçimde ülkelerine geri gönderilebilmeleri ihtimali bu ülkelerin yöneticileri için tercih edilir bir özelliktir. Ancak tecrübeler göstermektedir ki belirli bir süre bir ülkede geçici ikamet ettikten sonra en insancıl çözüm yerel entegrasyon olmaktadır⁸³⁰. Ancak geçici korunanların kitle olarak ülkelerine dönüşü konusunda ısrarcı olan devletler

⁸²⁸ Fitzpatrick, **The End of Protection**, 1999, s. 346.

⁸²⁹ State of the World's Refugees, at 148-49 (Nikaragua, Afganistan ve El Salvador'daki çatışmalar sonucunda kendiliğinden ülkesine dönen kişiler bağlamında tartışılmıştır.

⁸³⁰ Joanne Van Selm- Thorburn, **Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis**, Martinus Nijhoff, 1998, s. 198-200.

güvenli koşulları sağlamak konusuna sıkıntılar yaşamaktadırlar ve pek çok ülke de bu konuda kriterlere sahip değildirler⁸³¹.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, gelişmekte olan devletlerarasında yaşanan kitlesel akın durumları ise genellikle kendiliğinden gelişen yahut BMMYK tarafından organize edilen gönüllü geri gönderme ile çözüme kavuşturulmaktadır. Geri gönderme sürecinde devlet, zorla geri göndermeyi organize etmek ve meşru kılmak için menşe ülkede insan hakları şartlarının ciddi anlamda ilerleme kaydettiğini hassasiyetle denetlemelidir.

Bu noktada tartışılması gereken bir başka husus da mültecinin bulunduğu ülkenin kaotik bir durumda olması ve mültecinin süresi uzayan varlığından ilgili toplumun rahatsız olduğu bir ihtimalidir. Bu ihtimalde, kişinin menşe ülkesi nispeten güvenli ise uluslararası olarak desteklenen zorunlu geri gönderme için uygun bir istikamet sayılabilecek midir?⁸³² Her ne kadar Avrupa Birliği devletleri geri göndermenin mültecilere yönelik çok önemli bir çözüm olduğu ifade etmekte olsalar da⁸³³ bu geri dönüş operasyonlarının doğru organize edilmesi oldukça önemlidir zira eğer geri dönüş başarılı olmazsa sonuç çok daha fazla sayıda kişinin tekrar mülteci haline gelmesi olacaktır. Bu endişeleri bir adım daha ileri götürerek, menşe ülkedeki sadece insan hakları standartlarının ve politik istikrarın değil aynı zamanda bölgesel altyapı imkanlarının da değerlendirmeye tabi tutulması gerektiği de doktrinde ifade edilmektedir. Geçici korunanlar barınma imkanı, iş imkanı olmayan ve ülke içinde yerinden edilmiş kişi konumuna düşecekleri bir ülkeye gönderilirlerse bu durum menşe ülkedeki kargaşayı daha kötü hale getirerek tekrarlanan göçleri beraberinde getirebilecektir⁸³⁴.

⁸³¹ Simon Begshaw, Benchmarks or Deutschmarks? Determining the Criteria for the Repatriation of Refugees to Bosnia and Herzegovina, 9 **International Journal of Refugee Law**, 1997, ss. 566- 592, s. 569.

⁸³² Sorular Fitzpatrick'e aittir. Fitzpatrick, **The End of Protection**, s. 345.

⁸³³ Michael Barutciski, "Involuntary Repatriation when Refugee Protection is No Longer Necessary: Moving Forward After the 48th Session of the Executive Committee, **International Journal of Refugee Law**, Vol. 10, No. 1/2, ss. 236- 255.

⁸³⁴ Paula M. Pickering, "Back to Bosnia and Herzegovina", **International Organization for Migration Report**, 1999, s. 47.

Öte yandan AB Komisyon Tasarısı, BMMYK tasarısına göre hakları daha sistematik şekilde düzenlenmesini öngörürken, BMMYK'nin geriye dönen kişilerin menşe ülkelerinde yerinden edilmiş kişi haline gelmemelerine dikkat çekmesi hususunun da altı çizilmelidir. Bu konuda Eski Yugoslavya krizi özelinde yaşanan geri dönüş bugüne de ışık tutacak niteliktedir. Ekim 1997 tarihi itibarıyla, BMMYK Komiseri Almanya'da geçici koruma statüsünde bulunan Eski Yugoslavyalıların yaklaşık 1/3 ünün ülkelerine geri döndüğünü (repatriated) ancak dönüşün çoğunlukla daha önce kaçmış oldukları yerlere gerçekleştiğini belirtmiştir⁸³⁵. Ayrıca pek çok STK da fiziksel güvenliğe yönelik saldırı ve tehdit, serbest dolaşıma yönelik sınırlandırmalar, mülkiyet tahribatı, mülkiyeti önleyici yasalar gibi pek çok zorluklar bulunduğunu rapor etmişlerdir⁸³⁶. Eski Yugoslavya'da siyasi liderler kendi etnik gruplarının üyelerini mevcut evlere yerleştirerek ve azınlıklar için korku ortamı oluşturmak suretiyle gözdağı vererek geri dönüşleri engellemişlerdir. 1997 yılında sadece 35 bin Bosnalı azınlıkta olacakları bölgelere dönmüşlerdir⁸³⁷. Savaş sırasında Eski Yugoslavya'dan kaçan mültecilerden yaklaşık 395.000'i Aralık 1999'a kadar ülkeye geri dönmüş olsalar da büyük çoğunluğu eski yerleşimlerine dönememiş; kendi etnik gruplarının çoğunlukta olduğu yeni bölgelere yerleşmişlerdir. Eski Yugoslavya ve Hırvatistan'daki çatışmaların sona ermesinden 4 yıl sonra 1999 sonunda 800.000 kişi yerinden edilmiş durumdadır ve evlerine geri dönememişlerdir⁸³⁸.

Her ne kadar BMMYK ülkelerine geri dönen kişilerin çabuk uyum sağlamaları amacıyla birbirinden ayrılmış etnik toplulukların bölgeleri arasında otobüs hatları koyma yahut etnik kökene bakmaksızın kalkınma yardımı yapılan bölgelere yönlendirme şeklinde tedbirler olsa da geçici korunanların zorla geri gönderilmesi çoğunlukla ülke içi yerinden edilmiş kişilerde artışa neden olmaktadır.

⁸³⁵ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 48. Oturum, EK II, U.N. Doc. A/AC.96/895 (1997)

⁸³⁶ Uluslararası Af Örgütü, Bosnia-Herzegovina: All the Way Home: Safe "Minority Returns as a Just Remedy and for a Secure Future, AI Doc. EUR 63/02/98, Şubat 1998. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur63/002/1998/en/> (Erişim tarihi 20.04 2016)

⁸³⁷ 1997 yılında 95.000 Bosnalı Almanya'dan ülke içi yerinden edilmiş kişi haline gelerek dönmüştür. Fitzpatrick, Refugee Status and Temporary Protection, s. 369, dn. 147.

⁸³⁸ BMMYK, "Savaş ve İnsani Yardım: Irak ve Balkanlar", **Dünya Mültecilerinin Durumu: İnsani Yardımın Elli Yılı**, Ed. Mark Cutts, Sean Loughna, Frances Nichol森 vd, Ankara, 2000, s. 231.

Esasen geçici korunanların zorla menşe ülkelerine gönderilmesi devletler tarafından da arzu edilir bir çözüm değildir. Eski Yugoslavya'dan gelenlerin sınırdışı edilmesi konusunda hemen hemen tüm Avrupa Birliği ülkeleri isteksiz davranmışlardır. 1998 yılında Almanyadahil olmak üzere tüm AB ülkelerinden sadece 305 kişi sınırdışı edilmiştir⁸³⁹. Bu sayı kendi istekleriyle geri dönen veya ülkede kalmaya devam edenlerle kıyaslandığında oldukça düşüktür. Bu noktada sınırdışı işleminin kamuoyuna yönelik bir mesaj niteliği daha ağır basmaktadır. Böylece kişiler polis zoruyla gönderilmek yerine kendileri gitmeyi tercih etmektedirler. Genel uygulamaya bakıldığında devletler kişilerin kendi istekleriyle dönüşlerini sağlamak için zorla geri gönderme dışında Avusturya, Danimarka, İtalya veya Yunanistan'ın yaptığı gibi belirlenen süreden fazla kalan kişilerin sosyal ve ekonomik yardımlarını düşürmek şeklinde tedbirler de uygulamaktadırlar⁸⁴⁰.

Tüm bu sorunlar da göstermektedir ki geçici korumanın güvenli ve hukuken meşru olarak sona erdirilmesi için belirli ölçütler bulunması oldukça önemlidir. Çünkü mültecilik statüsüne kıyasla geçici koruma statüsü kişilere çok daha kısıtlı haklar ve imkanlar sağlamakta ve sınırlı bir koruma sunmaktadır. Öte yandan geçici korumanın sona ermesi ve geri göndermeye ilişkin kıstaslar netleştirilmeden yeterli ve sürdürülebilir bir geçici koruma rejimi de sağlanamayacaktır. Özellikle son yıllarda yaşanan akınlar karşısında devletler her geçen gün yerinden edilmiş kişileri kabul etme noktasında daha isteksiz hale gelmektedirler.

Hathaway, 1997 tarihli makalesinde BMMYK'nin sürekli gönüllü geri dönüşü teşvik ederek bu alanda standartlar oluşturmasını eleştirirken; mültecilerin korunmasının sağlanması isteniyorsa devletlerin korumanın sona erdiği hallerde bu kişileri geri gönderme hakkının olduğunun da kabul edilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Ayrıca bu alanda çalışan kişilerin de zorla geri göndermenin mültecilerin korunmasının sürekliliği içindeki yerini inkar etmek yerine geri göndermenin koşullarının temel insan hakları bağlamında belirlemeleri gerektiğine dikkat

⁸³⁹ UNHCR, Office of the Special Envoy and Former Yugoslavia Liaison Unit, Information Notes i, Kasım- Aralık 1998. Aktaran Gibney, **a.g.e.**, s. 702.

⁸⁴⁰ Koser vd., **a.g.e.**, s. 445.

çekmektedir⁸⁴¹. *Hathaway*, 1951 Cenevre Sözleşmesi kişilerin yeni bir siyasi topluluğa kalıcı olarak kabulü anlamına gelecek bir biçimde sığınma sağlanmasını öngörmediğini, aksine mültecilere menşe ülkelerindeki şartlar düzelene dek onurlu ve hak temelinde bir korunma sağlanmasının öngörüldüğüne dikkat çekmektedir⁸⁴².

2. Yeni Ülkeye Yerleştirme (Resettlement)

Üçüncü bir ülkeye yerleştirme, mültecileri mensup oldukları coğrafyadan çok uzağa taşıdığı için genellikle en az tercih edilen kalıcı çözüm olsa da bazı hallerde gerekli hale gelmektedir. Eğer kişilerin menşe ülkelerine dönmeleri mümkün değilse, buldukları ülkede entegre olma imkanı da yoksa yeni bir ülkeye yerleştirme kişilerin kalıcı bir statüye kavuşması için uygun bir yöntemdir. Ayrıca kabul eden ülke bakımından bazı kişilerin farklı ülkelere gönderilmesi yük paylaşımını sağlayacak ve kalan kişiler bakımından yerel entegrasyonu kolaylaştıracaktır. Kosova krizi sonrası gerçekleştirilen bir çalıştayda İsviçre ve Almanya'dan çalışmaya katılanlar ABD, Kanada ve Avustralya'nın Bosnalıları kabul etmesinin soyut dayanışma ifadesinden çok daha fazla anlam ifade ettiğini belirtmişlerdir⁸⁴³.

Başka ülkeye yeniden yerleştirme için her ülke farklı kriterler uygulamaktadır. ABD, geçici koruma altındaki Bosnalıları ülkesine kabul etmek için; aile birleşmesi, yabancı ile evlilik, zulme uğramış olma ve hükümet yahut hükümet benzeri oluşum tarafından işkenceye uğramış olma veya işkence sonucu ölen birinin eşi olma olmak üzere dört adet şart aramaktadır⁸⁴⁴. ABD yeniden yerleştirme daha çok aile birleşmesini amaçlamaktadır ve 1951 Cenevre Sözleşmesi anlamında mültecileri kapsamaktadır. Ancak yine de ABD'nin bu kriterleri, Avrupa ülkelerine -mesela Almanya'ya- göre daha geniş yorumlandığını söylemek mümkündür. Zulme uğramış kimseler, ülkelerindeki zulüm ortadan kalmış olsa bile kapsam dahilinde değerlendirilirler, aynı şekilde zulme uğramış kişiler ülkelerini artık farklı etnik gruba

⁸⁴¹ James J. Hathaway, "The Meaning of Repatriation", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 9, No. 4, 1997, ss. 551- 558, s. 555.

⁸⁴² *a.e.*, s. 554.

⁸⁴³ Inter Governmental Conference, Paper on Temporary Protection in Europe, North America and Australia, Geneva, 1995.

⁸⁴⁴ U.S. Department of State, Justice and HHS, Report to the Congress on Proposed Refugee Admissions for Fiscal Year 1997 (1998) <http://www.state.gov/www/global/prm/fy97.refugees.html>, (Erişim tarihi: 25.12.2016).

mensup kişilerin yönettiği menşe ülkelerine dönmek istemezlerse ABD bu kişilere başka ülkelere yerleşme imkanı sağlamaktadır.

Başka ülkelere yeniden yerleştirme için en ciddi eleştiri, 3. ülkelerin nitelikli elemanları, çalışan kişileri tercih etmeleri ve bu durumun beyin göçüne neden olmasıdır. Bu tercih menşe ülkelerdeki nitelikli vatandaşların kaybedilmesi anlamına gelmekte, savaş ve benzeri nedenlerle zaten yıkılmış ülkelerin nitelikli vatandaşlarını da kaybederek yeniden inşa ve gelişme sürecini tamamlayamamaları veya çok uzun sürede tamamlamalarına neden olmaktadır. Bu da mevcut sorunlara uzun süreli çözümler bulunmasını engelleyeceği gibi esasen yeni göçlere ve istikrarsızlığa da neden olacaktır.

3. Yerel Entegrasyon (Integration)

Menşe ülkedeki şartlar aradan ciddi bir zaman geçmesine rağmen herhangi bir iyileşme göstermemişse bu halde kalıcı çözüm olarak yerel entegrasyon seçeneği gündeme gelmektedir. Avrupa ve ABD açısından bakıldığında yerel entegrasyonun geçici korunanlara koruma ülkesinde daimi ikametgah sağlamak ve sosyal ve ekonomik konuda vatandaşlarla eşit biçimde katılım imkanı tanınması anlamına geldiği görülmektedir. Bu kişilerin hukuki statülerinin belirsiz bırakılması ve entegre olma imkanı sağlanmaması toplumun bir parçası olmalarını engelleyerek marjinalize olmuş bir alt sınıf oluşması sonucunu doğuracaktır.

Entegrasyon süreci her ülke bakımından farklı düzenlenmiştir. İskandinav ülkeleri genellikle geçici korumaya ilişkin bir süre belirlemiş ve bu süre sonunda daimi oturma sağlanacağını düzenlemişlerdir. Norveçte 3 yıllık geçici koruma süresi sonrasında 1 yıllık süre içerisinde kalıcı oturma geçiş öngörülmektedir. Kişilere bu süre sonunda kalıcı oturma için başvurabilecekleri bildirilmektedir⁸⁴⁵. İsveç geçici koruma süresini 2 yıl olarak düzenlemekte, menşe ülkede barış ortamının tesis edilmesi halinde ise geri gönderme süreci başlamaktadır⁸⁴⁶. Ancak menşe ülkede siyasi

⁸⁴⁵ Norwegian Aliens Act, No. Act (No. 20 of 2007) amending the Aliens Act (No. 64 of 1988) (consolidation) madde 8/a, ayrıca Act on Refugees from Former Yugoslavia, No. 933, 30 Haziran 1995.

⁸⁴⁶ Swedish Aliens Act, (2005:716) Issued: 29 September 2005 With amendments: up to and including Swedish Code of Statutes 2009,16, Yürürlüğe giriş tarihi: 31 Mart 2006.

istikrar sağlanamamışsa bu durumda geçici koruma süresi 2 yıl daha uzayacaktır. Bu süre sonunda ise statü artık kalıcı olmaya dönüşecektir. İsveç ayrıca geçici korunanlara bu süre boyunca çalışma izni de sağlamaktadır. İsviçre, İspanya ve Macaristan'da geçici koruma statüsü altında bulunan kişiler çalışma, eşleri ve çocukları ile aile birleşimi ve belli sınırlar dahilinde sosyal yardımlardan yararlanma gibi hizmetlerden tamamen yararlanırlar. Danimarka, Hollanda ve Almanya gibi bazı ülkelerde ise sınırlı olarak çalışma imkanı tanınmaktadır. Aile birleşmesi, temel eğitime erişim ve sosyal yardım ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Hiçbir AB ülkesi seyahat belgeleri talep etmemektedir⁸⁴⁷. İskandinav ülkeleri bu kişilerin uzun süreler boyunca geçici statüde dil öğrenme, çalışma izni gibi pek çok açıdan toplumdan uzak tutulmalarının entegrasyonu zorlaştıracağı görüşündedirler.

ABD bakımından ise geçici korunanlara hak tanınması nitelikli çoğunlukla alınacak bir Kongre kararı ile olmaktadır⁸⁴⁸. 1989 yılında Çin Hükümeti Tiamamen Meydanındaki gösterileri bastırma için şiddet kullanınca Bush hükümeti Çin vatandaşlarının zorunlu sınırışı edilmesi işlemlerini durdurmuştur. 1990 yılında ABD'de bulunan Çin vatandaşları için ertelenmiş zorunlu ayrılma (Deferred Enforced Departure - DED) imkanı sağlamış 1992 yılında çıkarılan Çinli Öğrenci Koruma Yasası ile DED imkanları kalıcı oturma dönüşürülmüştür⁸⁴⁹. 1997 yılında ise Salvadorlular ve Guatemalalıların sınırışı edilmelerinin ertelenmesine ilişkin standartlar ve usullere ilişkin bir yasa çıkarılmıştır⁸⁵⁰. Ayrıca 10 Ekim 1998'de de Haitililer için düzenlemeler içeren bir yasa çıkarılmıştır⁸⁵¹. Bu yasalar uyrukluk temelinde yapıldıkları için eleştirilmişlerdir. Bu noktada bazı uzmanlar uyrukluktan bağımsız olarak geçici korumanın uzun sürmesi halinde kalıcı oturma tanınması gerektiğini iddia etmişlerdir. Kongreden çıkarılmış özel bir yasa ile statüsü

Chapter 21: Temporary Protection, Section 6: “A residence permit with temporary protection may not be valid for a longer period than decided by the Council of the European Union.

If a programme to prepare for the voluntary return of the alien has been started when the residence permit with temporary protection expires, the permit of a person taking part in the programme may be extended for at most two years. This permit shall be called a residence permit after temporary protection.

⁸⁴⁷ BMMYK ve Danimarka İçişleri Bakanlığı, Survey of Implementation of Temporary Protection, Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in Former Yugoslavia, 16 Temmuz 1993.

⁸⁴⁸ Martin vd., **a.g.e.**, s. 577.

⁸⁴⁹ **a.e.**, s. 578.

⁸⁵⁰ **a.e.**, s. 578.

⁸⁵¹ Haitian Refugee Immigration Fairness Act, Martin vd., **a.g.e.**, s. 579.

belirlenmeyenler 10 yıllık süreyi doldurmak, iyi ahlaki karaktere sahip olmak, geri gönderilmesinin ABD vatandaşı olan yahut daimi oturma iznine sahip çocukları, eşi yahut ebeveynleri için son derece zor bir durum oluşturacağını göstermek şartlarını yerine getirmek kaydıyla daimi bir statüye kavuşabilirler⁸⁵². Bu örneklerde de görüleceği gibi her ülkenin sığınmacılara tanıdığı imkanlar farklı olduğu gibi entegrasyonu sağlamak için başvuru yöntemleri de farklıdır.

Öte yandan sığınmanın sona erme hallerinden biri ve daimi bir çözüm yöntemi de vatandaşlığa alınmadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi uyarınca devletler imkanları elverdiği ölçüde vatandaşlığa geçmeyi kolaylaştıran tedbirler almalıdırlar. Eski Yugoslavya'da yaşanan kriz sonrası Avrupa'da geçici koruma için önlemler alınması gerekliliği ortaya çıkmıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 17. maddesi bu noktada önemli bir düzenleme getirmektedir. 2. fıkra (a) bendi uyarınca bir mülteci iş piyasasından en fazla 3 yıl uzakta tutulabilecektir. Bu husus entegrasyonu hızlandırmaktadır, ayrıca geçici korumanın da kalıcı hale gelmesine dikkat çekmektedir⁸⁵³.

Ayrıca BMMYK, devletlerin kolektif olarak, sığınmacı kabul eden devletlere sığınmacılara uluslararası standartlarda bir ortam sunma konusunda destek olma yükümlülükleri olduğunu ifade etmektedir⁸⁵⁴. 1951 Cenevre Sözleşmesi de yerel entegrasyonun bir parçası olan ve kalıcı bir çözüm sunan mültecilerin entegrasyonunu ve vatandaşlığa alınmasını tavsiye etmektedir⁸⁵⁵.

III.Örneklem Olarak Eski Yugoslavya Krizine İlişkin Geçici Koruma'nın Sona Ermesi

A. Avrupa Birliği Ülkelerinde Eski Yugoslavya Krizi'nin Ele Alınması

Avrupa Birliği Hukukunda geçici koruma statüsünün tanınması, uygulanması ve kişilere tanınan haklar 3. Bölümde detaylı olarak ele alınmıştır. Bu bölümde ise Bosna-

⁸⁵² Immigration and Nationality Act § 240 (b) (1), 8 U.S.C.A., § 1229 (b) (1998).

⁸⁵³ Özkan, **a.g.e.**, s. 124.

⁸⁵⁴ UNHCR, Convention Plus Issues Paper Submitted by UNHCR on Addressing Irregular Secondary Movements of Refugees and Asylum- Seekers" FORUM/CG/SM/03, 11 Mart 2004, para. 36.

⁸⁵⁵ Madde 34.

Hersek ve Kosova Krizinde Avrupa Birliği ülkelerinin uygulamalarının karşılaştırmalı hukuk bağlamında ele alınması amaçlanmaktadır.

1. Bosna – Hersek İç Savaşı Sonrası Geçici Koruma

Sosyalist Federal Yugoslavya Cumhuriyeti'nin Slovenya ve Hırvatistan'ın bağımsızlıklarını ilan ettikleri Haziran 1991'de başlayan parçalanması, İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana Avrupa'da görülen en büyük mülteci krizine yol açmıştır. İlk önemli şiddet olayı Hırvatistan'ın bağımsızlığını ilan etmesinden sonra Yugoslav ordusu ve askeri niteliği olan ancak orduya bağlı olmayan Sırp gruplarının Hırvat topraklarının üçte birini işgal etmeleri ile gerçekleşmiştir. “Etnik temizlik” olarak ifade edilen süreçte binlerce Hırvat artık Sırp kontrolünde olan bölgelerden çıkarılmıştır. Sadece 1991 yılında 20bin kişinin öldürüldüğü, 200binden fazla kişinin ülkeden kaçtığı ve 350bin kişinin ise ülke içinde yerinden edildiği ifade edilmektedir⁸⁵⁶. 1992 yılına gelindiğinde ise savaş Eski Yugoslavya içinde etnik anlamda en karışık bölge olan Bosna- Hersek'e sıçramıştır.

Geçici koruma, Bosna-Hersek bağlamında uluslararası barış sürecinin bir parçası olarak, öncelikle sivil nüfusun kitlesel olarak akınını önlemeyi, temel siyasi ve askeri şartları sağlayarak demokratik ve çok ırklı bir toplumun yeniden tesis edilmesini amaçlamaktadır. Böylece ülkelerini terk etmek zorunda kalmış ve Avrupa ülkelerine sığınmış kişilerin yeniden dönüşlerine de imkan sağlanacaktır. Geçici Koruma Yönergesi ile yeknesak bir uygulamanın sağlanamadığı bu döneme bakıldığında geçici korumanın yönetiminin ve kişilere tanınan hakların her bir ülkede farklı düzenlendiği görülmektedir. Hemen hemen her ülkede üzerinde mutabık kalınan tek unsur durumun ve dolayısıyla korumanın “geçici” olma niteliğidir. Geçici koruma rejimi korunmaya ihtiyacı olan kişilerin, ülkelerini terk etmelerine neden olan çatışmalar sona erdikten sonra ülkelere dönecekleri zımni varsayımına dayanmaktadır⁸⁵⁷.

BMMYK, 1992'de Eski Yugoslavya'daki çatışmaların artması sonrası ilk çözüm olarak devletleri savaştan kaçan kişilere en azından geçici koruma sağlamaya çağırmıştır. Bu çağrıya cevap olarak Almanya 345.000, Avusturya 80.000, İsveç

⁸⁵⁶ BMMYK, “Savaş ve İnsani Yardım: Irak ve Balkanlar”, s. 218.

⁸⁵⁷ Koser vd. **a.g.e.**, s. 445.

63.000 ve İngiltere de 6.000 kişiye geçici koruma sağlamıştır⁸⁵⁸. Ayrıca Bosna-Hersek'te "güvenli bölgeler" kurma teklifi ilk olarak Avrupa Birliği hükümetlerinden gelmiştir. Menşe ülkenin herhangi bir yerinde, koruma ve yardım sağlanması ve yerinden edilmişlerin evlerine en yakın güvenli yerlerde kalmalarına yardım edilmesi üzerinde anlaşma sağlanmıştır. Ancak 1995'te Sırp kuvvetlerin Srebrenica ve Zepa'daki güvenli bölgeleri istila ederek yaptıkları katliamlar bu çözümlerin güvenilir olmadığını ortaya çıkarmıştır.

Geçici koruma rejiminin sona ermesinden sonra genel anlamda bakıldığında kişilere iki çözüm sunulduğu görülmektedir. Kişiler ya kendi etnik kökenlerinin çoğunlukta bulunduğu bölgelere yerleşmek üzere menşe ülkelerine dönmekte yahut da ABD, Kanada veya Avustralya gibi bir ülkeye kalıcı oturma başvurusunda bulunmaktadırlar⁸⁵⁹.

Eski Yugoslavya'daki savaşı bitirmek amacıyla imzalanan Dayton Barış Antlaşmasında kişilerin daha önce yaşadıkları yerlere dönmeleri öngörülmüştür. Ancak gerçekte kişilerin büyük çoğunluğu Bosna-Hersek Hükümeti tarafından etnik-çoğunluk prensibine göre belirlenmiş olan bölgelere dönebilmişlerdir. Esasen kişilerin ülke içi yerleşim alternatiflerine yönlendirilmelerini engelleyen herhangi bir kural da bulunmamaktadır⁸⁶⁰. Ancak bu noktada bu dönüşlerin yeni sıkıntılara yol açmaması ve yeni akınlara neden olmaması konusunda dikkatli olunması gerektiği sıklıkla ifade edilmiştir. (Doktrinde bu durum geri dönüş mü yoksa tehcir(relocation) mi sorusuyla eleştirilmiştir)⁸⁶¹. Eski Yugoslavya'ya dönüşler konusunda BMMYK yaptığı açıklamada erken geri dönüşlerin etnik bölünmeyi pekiştireceği ve gönüllülük esasını da ortadan kaldıracağına dikkat çekmiş öte yandan kişilerin geri dönüşe zorlanmasının BMMYK'nin Operasyonel Plan bağlamında geri dönüşlerin planlanması yetkisini de ihlal ettiğini ifade etmiştir⁸⁶².

⁸⁵⁸ UNHCR, The State of World's Refugees: A Humanitarian Agenda, 1997, s. 209.

⁸⁵⁹ Sopf, **a.g.e.**, s. 113.

⁸⁶⁰ Goodwin-Gill ve McAdam, **a.g.e.**, s. 252.

⁸⁶¹ **a.e.**, s. 253.

⁸⁶² BMMYK Eski Yugoslavya Özel Temsilcisi Soren Jesen- Petersen'in beyanları, Aktaran Sopf, **Temporary Protection**, s. 154.

Eski Yugoslavya örneğinde sağlanan bu çözüm yolları, hem eylem planları hem de Dayton Barış Antlaşması hükümleri incelenerek değerlendirildiğinde geri dönüşün 1951 Cenevre Sözleşmesi mültecilerine sağlanan haklardan oldukça geride kaldığı dikkati çekmektedir. Herşeyden önce geri dönüş kararı geçici korunanlar değil korumayı sağlayan devlet tarafından verildiği için gerçek anlamda “gönüllü” bir karar olarak kabul edilememektedir. Öte yandan bu işlemin teknik anlamda bir geri dönüş (repatriation) değil, etnik kimliğe dayalı bir yeniden yerleştirme (relocation) olduğu da ileri sürülmektedir⁸⁶³.

Bu bilgiler ışığında Eski Yugoslavya krizini değerlendirmek daha sağlıklı sonuçlara ulaşılmasını sağlayacaktır. Geçici koruma sağlanan Eski Yugoslavya vatandaşlarının bir kısmının kayıt altına alınmamış olması ve bazılarının da kayıt edilirken menşe ülkelerinin yazılmamış olmasından dolayı değerlendirme yapabilmek gerekli olan verilerde bazı sorunlar oluşmaktadır. Örneğin *Koser, Walsh ve Black* tarafından yapılan çalışmada Ağustos 1997 itibariyle BMMYK verilerine dayanılmış ve AB bünyesinde 584.017 Bosnalının bulunduğu belirtilmiştir. Bu kişilerin neredeyse % 90'ı ise Almanya (342.500), Avusturya (88.609) ve İsveç (60.671) olmak üzere 3 ülkede toplanmışlardır. Sadece Almanya'da % 60 oranında Bosnalı bulunmaktadır. 1 Temmuz 1997 itibariyle sadece Almanya, Belçika, İtalya ve Birleşik Krallık'ta bulunan Bosnalılar bakımından geçici koruma devam etmiş; diğer ülkeler bakımından ya statüler değişmiş yahut da kalıcı bir oturma dönüşmüştür. Özellikle Birleşik Krallık ve Fransa bu kişilerin kalıcı olacaklarını öngörürken, aynı eğilim İtalya ve Belçika'da da kalıcı statünün verilmesi olarak kendisini göstermektedir. Bu bağlamda, Almanya bir kenara bırakılacak olursa, AB ülkelerinin çoğu bu kişilere kalıcı yahut kalıcı benzeri (quasi- permanent) statüler tanıma eğiliminde olmuşlardır⁸⁶⁴. Eski Yugoslavyalıların ülkelerine dönmeleri hususu da beklendiği gibi gerçekleşmemiştir. 1996 yılı itibariyle 75.000 Eski Yugoslavyalı'nın ülkelerine organize edilmiş bir biçimde dönmeleri kararlaştırılmış, ancak bu gerçekleşmemiştir. Örneğin Avusturya bakımından kalıcı çözüme ulaştırılamamış 8.609 kişiden 4.000'inin 1997 itibariyle ülkelerine geri dönmesi düşünülürken, sadece 1.601 tanesi dönmüştür. Belçika'da

⁸⁶³ Sopf, **a.g.e.**, s. 113.

⁸⁶⁴ Koser vd., **a.g.e.**, s. 448.

çözüm bekleyen 5704 kişiden döneceği belirtilen 500 kişinin sadece 104'ü dönmüştür. 275.000 çözüm bekleyen kişiden Almanya 100.000'inin döneceğini kararlaştırmış, ancak sadece 70 bin geri dönüş sağlanmıştır. İsveç'te ise bekleyen 3.441 kişinin 2.000'inin dönmesi öngörülürken sadece 582 kişi dönmüştür⁸⁶⁵.

Suriye özeliyle kıyaslandığında çok küçük ölçekteki bu rakamlar bazında bir değerlendirme yapıldığında dahi, geçici korumanın kısa vadede çözüm sunduğu ve uzun vadede AB üyesi ülkelerin tamamının bu kişiler bakımından geçici korumayı sona erdirerek, kalıcı bir statü sağlamaya çalıştıkları, bu statü değişimine engel halleri bulunan Eski Yugoslavyalıların ise ülkelerine geri dönüşlerinin sağlanmaya çalışıldığı görülmektedir. *Koser, Walsh ve Black* tarafından yapılan çalışmada geçici koruma statüsü tanınan Bosnalıların bu statülerinin AB ülkelerinde nasıl değiştiği incelenmiştir. Belçika, Fransa, Almanya, Yunanistan, İtalya ve Birleşik Krallık bakımından geçici koruma altındaki Bosnalıların daha kalıcı bir statüye sistematik olarak kavuşturulmaları için herhangi hüküm bulunmadığı görülmektedir. 1997 yılı sonu itibariyle bu ülkelerde yeni bir karar alınıncaya kadar Bosnalılar bakımından geçici koruma statüsü devam ettirilmektedir.

Almanya bakımından ise Bosnalılara sağlanan geçici koruma sona ermiştir; ancak yeni bir karar alınana yahut sınır dışı edilene kadar bu kişiler "tolere" edilmektedir. Belçika, Fransa, Birleşik Krallık ve Almanya'da ciddi oranda Bosnalı sığınma başvurusunda bulunmuş ancak olumsuz cevap veya olumlu cevap verilmiş ya da bazılarının başvuruları henüz sonuca bağlanmamıştır. Diğer AB ülkelerinin aksine İsveç'te Bosnalıların çoğu ülkeye giriş yapmalarının hemen akabinde sığınma sürecine başlamışlar ve hiç geçici koruma statüsünde tutulmamışlardır. Bu kişilerin çok azının sığınma başvurusu devam etmekte iken çoğunluğun ise kalıcı bir statüye kavuştuğu görülmektedir.

Sayılan AB ülkeleri dışında kalan ülkeler bakımında da geçici koruma statüsünün daha kalıcı bir statüye dönüşmesine ilişkin yasal düzenlemeler bulunmaktadır. Bu hükümler 2 başlık altında incelenebilir: Avusturya, Finlandiya ve Lüksemburg tarafından uygulandığı şekliyle Bosnalılar geçici koruma statüsünden grup bazında bir

⁸⁶⁵ a.e., s. 449, 3 nolu çizelgenin yorumlanması ile verilen istatistiklerdir.

değerlendirme ile daha kalıcı bir oturma statüsüne kavuşturulmuşlardır. Danimarka ve Hollanda bakımından usul ise ise geçici koruma statüsü devam ederken askıya alınan sığınma başvurularının tekrar değerlendirmeye alınması şeklinde işlemiştir. Değerlendirmeler; ya mülteci statüsü tanınması yahut da insani koruma sağlanması şeklinde çoğunlukla olumlu sonuçlanmıştır.

Ülkeler arasındaki farklılıklar geçici koruma statüsünden kalıcı statüye geçiş için aranan kriterlerden kaynaklanmaktadır. Avusturya'nın, düzenli bir işte çalışma, kişiye özel kalacak yer ve herhangi bir suç kaydının bulunmaması kriterlerini araması sonucunda 8.609 kişi geçici koruma statüsünde kalmaya devam etmiştir. Danimarka'nın, aradığı tek şart bireysel bir savunma başvurusu bulunması olduğu için sadece 1.421 kişi geçici koruma statüsünde kalırken; düzenli bir işte çalışma, kişiye özel kalacak yer ve herhangi bir suç kaydının bulunmaması kriterlerini arayan Lüksemburg'ta 238 ve Hollanda'daki 6.000 Bosnalı geçici koruma statüsünde devam etmiştir⁸⁶⁶. Bu anlamda statü ile oturma güvenliği arasında bir bağ olduğu da şüphesizdir. Her ne kadar sığınma başvuruları başarıyla tamamlanmış ve daha kalıcı bir statü tanınmış Bosnalılar bakımından da gönüllü geri dönüş imkanı açık olsa da pek çok ülke bu kişilerin çoğunluğunun kalıcı olacağını düşünmüş ve buna göre çözüm yolları geliştirmişlerdir⁸⁶⁷.

Bu noktada Bosnalıların hukuki statüsü üzerinde etkili bir başka husus da geldikleri yer veya etnik kökenlerine göre geri dönüş imkanlarıdır. BMM Yüksek Komiseri, 4 Aralık 1996 tarihinde Londra'da yaptığı konuşmada Eski Yugoslavya'dan gelen sığınmacılar için artık geçici korumaya gerek olmadığını belirtmiştir. Ayrıca artık kişilerin etnik köken olarak çoğunlukta oldukları bölgelere sistematik bir gönüllü geri dönüş için çalışmalara yoğunlaşılması gerektiğini de ifade etmiştir. Almanya dışında hemen her AB üyesi ülke BMMYK'nin geri dönüşle ilişkin bu önerilerini dikkate almıştır. Azınlık ve çoğunluk bölgeleri sığınma ülkelerindeki Bosnalılara göre belirlenmekte ve kimin, nereye, ne zaman döneceği buna göre belirlenmektedir. Ancak

⁸⁶⁶ Koshier vd., **a.g.e.**, s. 451 deki 4 nolu çizelgenin yorumlanmasından elde edilen verilerdir.

⁸⁶⁷ **a.e.**, s. 452.

bu noktada belirtilmesi gerekir ki; sadece Avusturya, Almanya ve İsveç bakımından Eski Yugoslavya'dan nüfusun kökenlerine ilişkin kayıtlar bulunmaktadır.⁸⁶⁸

Bu noktada Almanya AB üyesi ülkeler arasında farklı bir usul izlemektedir. Almanya Bosnalılar bakımından geçici korumanın başka bir statüye dönüşmesi hakkında herhangi bir yasal düzenleme içermeyen bir kaç ülkeden biri iken, aynı zamanda Avrupa'da daha ileri koruma hakeden Bosnalılar kavramının BMMYK tarafından belirlenen korumalara tekabül etmeyeceğini ifade eden de tek ülkedir⁸⁶⁹. Almanya'nın kendine özgü bu yaklaşımının temelinde geçici koruma sisteminin daha önce örneği olmayan biçimde yasal düzenlemeden çok idari kararlarla süregelmış olması yattığı gibi; Eski Yugoslavya'dan gelen nüfusun ciddi çoğunluğunun bu ülkeyi tercih etmiş olması, Almanya'nın ekonomik durumu ve yerel halkın Bosnalılara yönelik yaklaşımı gibi faktörler de etkili olmuştur⁸⁷⁰.

Her bir devlet geçici koruma altında bulunan bu kişilere farklı haklar ve statüler sağlamıştır. Örneğin Almanya gelen kişilerin % 80 gibi bir çoğunluğuna 6 ay süre ile *duldung* statüsü tanımıştır⁸⁷¹. İngiltere ise geçici koruma altında bulunan *kota mültecileri* olarak adlandırılan kişilere ve Eski Yugoslavya'dan gelenlere 6 ay sonra yenilenebilir nitelikteki *exceptional leave to remain* (ELR) istisnai kalış izni statüsü tanımıştır⁸⁷². Hollanda ise *Provisional Permission to Remain* olarak adlandırılan ve çatışmadan kaçan kişiler için geliştirilmiş şartlı kalış izni imkanını Bosnalılara tanımıştır⁸⁷³.

Avrupa Birliği'ne yaşanan bu tecrübeye rağmen ortak bir Avrupa sığınma sistemi hala oluşturabilmiş değildir. 2013 tarihli Avrupa Ortak Sığınma Kanunu ile ortak yönler belirlenmiştir. Bu hususta kilit noktayı yük paylaşımı oluşturmaktadır. Ancak yaşanan tecrübeler sonucu oluşan birikimi kullanmak Birlik için mümkün olmamıştır zira hazırlanan Geçici Koruma Yönergesi hiç kullanılmamıştır. Yaşanan Suriye krizi

⁸⁶⁸ Kosher vd., **a.g.e.**, s. 453.

⁸⁶⁹ **a.e.**, s. 455.

⁸⁷⁰ U. Davy, "Refugees from Bosnia and Herzegovina: Are they genuine?", **Suffolk Transnational Law Review**, 1995, 18(1): ss. 53-131.

⁸⁷¹ Karoline Kerber, *Temporary Protection in Germany: The Case of the Bosnians*, 1997 <http://migration.ucdavis.edu/mm21/kerber.html> (aktaran Gibney, **a.g.e.**, s. 694)

⁸⁷² Selm-Thorburn, **Refugee Protection in Europe**, s. 198-200.

⁸⁷³ **a.e.**, s. 199.

Birlik için yeni bir sınav anlamına gelmektedir, ancak bu sınavda her ülke münferit hareket etmekte ve geçici koruma seçeneği düşünülmemektedir. Halihazırda Suriyelilerle daha çok yüzleşen İtalya, Yunanistan gibi kıyı devletleri bu noktada daha ciddi yük altındadırlar. Yunanistan insan hakları konusunda yükümlülüklerini uygulamamaktadır. Sığınmacı sayısı arttıkça Birlik içindeki sıkıntılar artmaktadır. 2015 öngörülerine göre Almanya'daki sığınmacı sayısının 400 bine ulaşması beklenmektedir. Sığınmacılar kota uyarınca eyaletlere dağıtılmaktadır. Böylece entegrasyon hedeflenmektedir. Bu arada yasadışı sığınmacı sayısı da oldukça artmıştır. Bu kişilerin önemli bir kısmının kalıcı olacağı düşünülürse kademeli bir entegrasyonun (progressive integration) önemi ortaya çıkacaktır.

Geçici koruma statüsünün geçici olması hasebiyle en belirleyici özelliklerinden biri entegrasyon programları öngörmemiş olması hatta bazı hallerde entegrasyonu zorlaştırıcı hükümler içeriyor olmasıdır. Kişilerin acil hallerde geçici olarak korumaya kavuşturulması ve acil durum ortadan kalktığında da geri dönüşleri temel amaç olarak görülmektedir. Örneğin ABD'de geçici koruma statüsünde olan kişiler eşleri veya çocuklarıyla aile birleşmesi için başvuruda bulunamamaktadırlar⁸⁷⁴. Bu durum ise geçiliğin kalıcılığa dönüştüğü hallerde sorunlara neden olmaktadır.

Geçici koruma statüsünde bulunan kişilere sağlanan haklar bakımından ABD ve Avrupa devletleri son derece farklı bakış açısına sahiptirler. Avrupa'da sosyal yardım çoğunlukla herkese sağlanırken, çalışma imkanı yerleşik çalışanların belli işler için istihdam edilemediği hallerde sağlanmaktadır. Öte yandan ABD uygulaması ise tam aksine, çalışma imkanını herkes için sağlarken, sosyal yardımı oldukça sınırlı bir biçimde uygulamaktadır. Farklı yaklaşımlar sadece sunulan haklar üzerinde mutabakat sağlanamadığını göstermekle kalmamakta, aynı zamanda geçici korunanlara ilişkin toplumsal algıyı da doğrudan etkilemektedir. Avrupa'da işsizlik oranının yüksekliği ve sosyal yardıma kolay ulaşım imkanı bu mültecilere yönelik yabancı düşmanlığını da arttırmaktadır. Almanya'da örneğin, sosyal yardım vatandaşlık şartına bağlı olmadığı için, Almanya'da bulunan Bosnalıların da sosyal yardımlardan faydalanmaları mümkün olmuştur. Berlin'de bulunan Bosnalıların % 90'ı sosyal

⁸⁷⁴ Temporary Protected Status for Nationals of Designated States, 8 C.F.R. § 244.2(b) (1999).

yardımdan yararlanmışlardır⁸⁷⁵. Sosyal yardımlardan rahat faydalanabiliyor olunması aynı zamanda çalışma imkanlarına karşı da bir direnç ve isteksizliğe neden olmaktadır. İsviçre'den bir kamu görevlisi mesleki eğitimlerin mültecilerin geri dönüşünün aleyhine çalıştığını çünkü sadece ülkede kalarak Avrupa ekonomisinde yarışmak isteyenlerin bu eğitimlere katıldıklarını belirtmiştir⁸⁷⁶.

Ancak bazı anket çalışmaları göstermektedir ki Norveç, Danimarka ve İsveç'te gerçekleştirilen karşılaştırmalı bir çalışmada çalışma hakkı, yerleşim, sağlık, aile birleşmesi ve eğitim haklarının sağlandığı yerlerde ülkelere gönüllü geri dönüşün daha başarılı olduğu gözlemlenmiştir. Bu ülkelerde uygulanan politikalarla bakıldığında ise, İsveç “sadece entegrasyon” politikası izlerken, Norveç hem entegrasyona hem de ülkelere geri göndermeye odaklanmış, Danimarka ise sadece geri göndermeyi vurgulamıştır. Bu ülkelere geri gönderme konusunda en başarılı olanı, mültecilerin yukarıdaki sayılan hizmetlerden çoğuna ulaşma imkanının fazla olduğu Norveç olmuştur. Bu durum da bazı katılımcılar tarafından tartışılmış ve güvenli ve düzenli bir geri göndermeyi teşvik edecek yolları bulmak için daha fazla araştırma yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

Sağlanan hakların geri dönüşü üzerindeki etkisi tartışılırken hangi hakların sağlanması gerektiği hususu da gündeme gelmiştir. Bu noktada hak sağlanmaması şeklinde bir politikanın da mülteciler bakımından kabul eden ülkede kalışı tahammül edilemez hale getireceği için kişileri dönüşte zorlayacak bir etmen olacaktır.

2. Kosova Krizi Bağlamında Geçici Koruma

Bosna- Hersek'teki savaşın sona ermesinin ardından Balkanlarda yeni bir çatışma meydana gelmiştir. Kosova'nın Sırbistan dahilindeki bağımsız statüsünün 1989'da kısmen feshedilmesinden sonra Kosova nüfusunun yaklaşık %90'ını oluşturan Kosovalı Arnavutların çoğu temel hizmetlerden ve iş imkanlarından faydalanamaz hale gelmişlerdir. Kosova'da bulunan Arnavutluk nüfusunun Sırp askeri ve polis kuvvetleri tarafından saldırıları ciddi insan hakları ihlallerine maruz bırakılmaları ve hem ülke içi, hem de ülke dışında yerinden edilmeleri neticesinde 1989 ila 1998 yılları

⁸⁷⁵ Pickering, **a.g.e.**, s. 243.

⁸⁷⁶ Yakoob, **a.g.e.**, s. 623.

arasında tahminen 350.000 Kosovalı Arnavut'un bölgeyi terk ederek çoğunlukla Batı Avrupa ülkelerine sığındıkları bilinmektedir. Ancak Şubat 1998'de Sırp güvenlik güçlerinin Kosova Kurtuluş Ordusu ile ilişki içinde olduğunu düşündükleri Arnavutlar'a karşı operasyonları yaklaşık 20.000 kişinin Mayıs- Haziran 1998'de Arnavutluk'a ve İtalya, İsviçre, Almanya ve Karadağ'a yönelik bir kitlesel akını da başlatmıştır. Eylül ayı itibariyle ülke içi yerinden edilmiş kişi sayısı 175.000 olarak tahmin edilmektedir. BM Güvenlik Konseyi tarafından Eylül 1998'de alınan 1199 sayılı karar ile uluslararası baskı oluşturulmuş; ancak ateşkes sağlanamamıştır. 24 Martta NATO tarafından Sırbistan ve Kosova'ya yönelik olarak başlatılan hava seferberliği insani savaş olarak adlandırılrsa da bölgede şiddetin artmasına neden olmuştur (Temmuz 1999'a kadar devam etmiştir)⁸⁷⁷.

Savaştan kaçan kişilerin Makedonya sınırında tutulması 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yaşanan devletlerin güvenliklerini koruma ve mültecilerin korunması arasındaki en ciddi ikilemlerden birine sahne olmuştur. Makedonya bu süreçte çoğunluğu Slav ve azınlığı Arnavut olan bir demografik dağılıma sahiptir ve etnik çatışmalara sahne olan bir durumdadır. Kosova krizinin yaşadığı dönemde ülkeye girmek isteyen yaklaşık 350.000 mülteci Makedonya nüfusunun %20'sine denktir. Sayılan nedenlerle Makedonya bu sayının kendi ülkesini de iç karışıklıklara taşıyabileceği gerekçesiyle Nisan 1999'da sınırları kapatmıştır⁸⁷⁸.

Binlerce Kosovalının öldürüldüğü, yaklaşık 800.000 kişinin kaçtığı veya sınırdışı edildiği bu süreçte bir insani koridor oluşturularak Kosova'dan kaçan kişilerin Arnavutluk'a getirilmesi konuşulmuş olsa da BMMYK planları dahilinde bunun işleme konulması mümkün olmamıştır. Zira standart prosedür kişilerin ilk ulaştıkları ülke tarafından korunmasıdır. 1981 tarihli BMMYK İcra Komitesi Sonuç metninde de; "kitlesel akın hallerinde sığınma arayanlara ilk olarak korunma aradıkları ülke tarafından koruma sağlanması gerektiği, ilgili ülke bu kişileri daimi olarak kabul

⁸⁷⁷ Michael Barutciski, Astri Suhrke, "Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in protection and Burden-Sharing", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 14, No. 2, 2001, ss. 95- 115, s. 96.

⁸⁷⁸ a.e., s. 97.

edemeyecek durumda ise en azından geçici olarak kabul etmesi gerektiği ifade etmiştir⁸⁷⁹.

İlerleyen süreçte Makedonya Eski Yugoslav Cumhuriyeti'nin sınırları açık tutmasına ilişkin varılan mutabakatta “insani tahliye programı” da yer almıştır. 900.000 Kosovalı Arnavut Montenegro, Arnavutluk ve Makedonya'ya sığınmıştır. BM Mülteciler Yüksek Komiseri *Ogata* batılı devletlerin bu kişilere kapılarını açması çağrısı yaparken, Amerika da 100.000 Kosovalıyı hava yoluyla Avrupa, Kuzey Amerika ve Avustralya'ya götürme planı geliştirmiştir bu kapsamda mülteciler Eski Yugoslav Cumhuriyeti'nden alınarak üçüncü ülkelere yerleştirilmişlerdir. Acil durumun gerektirdiği yük ve sorumlulukların paylaşımı için getirilen çözümlerden birini oluşturan ve “HEP” olarak ifade edilen *İnsani Tahliye Programı* (Humanitarian Evacuation Programme) ile acil durum kapsamında yaklaşık 92.000 kişi 29 farklı kabul ülkesine yerleştirilmiştir. Bu bağlamda HEP'in niteliğinin ne olduğu da oldukça tartışılmıştır. Mültecilerin yeniden yerleştirilmesi gerektiğini düşünen bir grup insan hakları savunucusu HEP'lerin acil bir yeniden yerleştirme uygulaması olduğunu iddia etmişlerdir⁸⁸⁰. Öte yandan BMMYK ise HEP'i yeniden yerleştirme, insani tahliye ve geçici koruma gibi kavramlar arasındaki sınırlar bulanık olduğu için diğer programlardan kesin olarak ayırmıştır. “Her ne kadar HEP ve yeniden yerleştirme farklı amaçlara yönelik iki farklı konu olarak düşünülse de, HEP bağlamında gerçekleştirilen yeniden yerleştirme programları pratikte ülkeden kişilerin çıkarılmasına yönelik en hızlı yollar olmuştur⁸⁸¹”. Esasen bu karışıklığın nedeni ülkelerin HEP algılarından da kaynaklanmaktadır. Bu programa dahil olan pek çok Avrupa devleti HEP'i geçici korumanın acil bir çeşidi olarak değerlendirirken; ABD ve Kanada gibi geleneksel biçimde sığınma alan ülkeler HEP'i yeniden yerleştirme operasyonu olarak görmektedirler. Bu nedenle BMMYK, HEP kapsamına yeniden yerleştirmeyi de dahil etmiştir⁸⁸². Ancak geçici koruma olarak tanımlanan bu

⁸⁷⁹ EXCOM Conclusion No.22, 1981, para. II.

⁸⁸⁰ Amnesty International, **Formal Yugoslav Republic of Macedonia: The Protection of Kosovo Albanian Refugee**, London, 1999, s. 16.

⁸⁸¹ BMMYK, Report filed by a Senior Protection Officer, Scopje, 12 Haziran 1999; aktaran Michael Barutciski, Astri Suhrke, “Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in protection and Burden-Sharing”, **Journal of Refugee Studies**, Vol. 14, No. 2, 2001, ss. 95- 115, s. 102.

⁸⁸² Barutciski ve Suhrke, **a.g.e.**, s. 102. AB Bakanlar Komitesi ise bu girişimlerin Belgrat'ın Kosova'da etnik temizlik yapma hırsını körükleyeceğini belirtmiştir.

süreçte tahliye edilenlerin üçüncü ülkelerdeki statüleri, tanınan haklar, aile birleşimi gibi konular her bir ülke tarafından farklı uygulamalara konu olmuştur. Acil durum sona erinceye kadar yaklaşık 96.000 mülteciye 28 farklı ülkede koruma sağlanmıştır. Almanya (14.700), ABD (9.700), Türkiye (8.300), Norveç (6.070), Avusturya (5.080) ve İngiltere (4.300),Fransa, Norveç, İtalya, Kanada gibi ülkelerçok daha fazla sayıda mülteciyi kabul etmişler ve farklı formlarda da olsa geçici koruma sağlamışlardır⁸⁸³. Hollanda ve İngiltere’de Kosovalılara Bosnalılarla aynı statü tanınmış, Almanya ise iç savaş mağdurlarına yönelik geçici statü tanımıştır⁸⁸⁴.

Program dahilinde koruma sağlanan insanlara hangi hakların sağlandığı hususuna gelince; Bosna- Hersek kitlesel akınındaki *ad hoc* geçici koruma anlaşmalarının aksine (buradaki ilk 2 HEP metninde amacın “geçici güvenliğin” sağlanması olduğu ifade edilmiştir) Kosova krizinde BMMYK, HEP hedef ülkesine yönelik olarak mültecilerin haklarını ve kabul ülkesinin sorumluluklarını düzenlemiştir. 9 Nisan 1999 tarihli Koruma Kılavuzu (Protection Guideline) kabul ülkelerinin sağlaması gereken asgari şartları şöyle düzenlemektedir: “*non-refoulement*, temel insan haklarına ve insan onuruna saygı ve temel geçim imkanlarına ulaşım (iş hayatına, sosyal hizmetlere ve uluslararası yardımlara erişim sağlanması), barınak, sağlık hizmetleri, giyim ve kalış süresine bağlı olarak çocuklar bakımından eğitimden faydalanma, aile birleşmesinden yararlanma”. Acil durum 3 ay gibi bir kısa sürede sona erdiği ve geri dönüş gerçekleştiği için ülkelerin çoğu bu özellikli durum bakımından 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde düzenlenen hakların sağlanması gerekliliğinin olmadığını belirtmişlerdir. Ancak HEP’ten yararlanan ancak geri dönmeyen kişilerin durumu kabul ülkeleri bakımından idari bir karmaşaya yol açmıştır. Hatta başka ülkelere gelen mülteciler ile Kosovalılar arasındaki farklı uygulamalar ayrımcılık iddiasını dahi gündeme getirmiştir. Geçici korunanların 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin mültecilere tanıdığı çalışma hakkı, aile birleşimi hakkı ve eğitim hakkı gibi haklardan yararlanmaları gerektiği ifade edilmektedir⁸⁸⁵. Geçici korunanların aileleri ile birlikte

⁸⁸³ BMMYK, **Savaş ve İnsani Yardım: Irak ve Balkanlar**, s. 239.

⁸⁸⁴ European Council on Refugees and Exiles (ECRE), **Status of Kosovo Albanians in Some European Countries**, 1999, s. 5-6.

⁸⁸⁵ Philip Rudge, ECRE, **The Rights of Persons under Temporary Protection**, 1996 (Aktaran Gibney, a.g.e., s. 697).

olma, hayatlarına devam etme noktalarında mültecilerden bir farkları olmadığına göre haklarının da farklı olmaması gerekmektedir.

Ancak kontrol açısından yaklaşılan bir başka görüşe göre özellikle sosyal ve ekonomik hakları tanımanın ilgili devleti en basit anlamıyla kabul devletinden yuvaya dönüştürebileceği ve çalışma hayatına atılan ve ailesi ile biraraya gelen kişilerin yeni bir başlangıç yaparak ülkelerine geri dönmek istemeyebilecekleri ifade edilmektedir.

Avrupa devletleri de bu görüşlerden karma biçimde faydalanmıştır. Almanya bakımından *duldung* statüsünde olan kişilere Alman vatandaşları gibi belirli sosyal yardımlardan ve ulusal sağlık sistemine erişim imkanı sağlanmıştır. Ancak istedikleri yere yerleşme imkanları yoktur, önceden belirlenmiş bölgelerde barınmaları gerekmektedir⁸⁸⁶. Çalışma iznine başvuru imkanları sınırlıdır ve genel anlamda aile birleşimi imkanları da bulunmamaktadır. Sadece “acil insani nedenler” uyarınca aile birleşimine izin verilmektedir.

Birleşik Krallık'ta ELR statüsünde bulunan Bosnalılar ise 1951 Cenevre Sözleşmesinde mültecilere tanınan imkanlardan faydalanmışlardır. Seyahat serbestisi, sosyal güvenlik imkanlarına tam erişim, ulusal sağlık sisteminden tam faydalanma ve hemen aile birleşimi hakkından yararlanmaktadırlar⁸⁸⁷. Hatta ELR'nin özel bir statüsüne tabi olan Bosnalı ve Kosovalıların durumu sıradan ELR statüsünde olanlara oranla çok daha iyidir. Çünkü olağan statüdekiler %90 oranında gelir yardımı almakta ve aile birleşimi hakkından yararlanmak için 4 yıl beklemek zorundadırlar⁸⁸⁸. Hollanda'da ise Bosnalılara ve Kosovalılara sağlanan statü *Geçici Kalma İzni Statüsü* (Provisional permission to stay) olsa da sağlanan imkanlar zamanla iyileştirilmiştir. İlk 2 yıllık süre içerisinde kişilerin Almancayı öğrenmeleri istenirken, ulusal sağlık hizmetlerine erişimlerine imkan tanınmış, sınırlı çalışma izni sağlanmış, vatandaşlara sağlanandan daha az oranda olsa da sosyal yardım imkanı verilmiş ve yaşadıkları yer idaresinin izni dahilinde serbest yerleşim hakkı tanınmıştır. Ancak aile birleşimi

⁸⁸⁶ Danish Refugee Council, **Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees: Germany**, <http://www.drc.dk/eng/pub/legsok/Germany.html> (aktaran Gibney, **a.g.e.**, s. 697).

⁸⁸⁷ Gibney, **a.g.e.**, s. 698.

⁸⁸⁸ Danish Refugee Council, **Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and refugees: United Kingdom**, <http://www.drc.dk/eng/pub/legsok/UK.html>(aktaran Gibney, **a.g.e.**, s. 698).

hakları bulunmamaktadır. Ülkede 3 yılı doldurduktan sonra ise tam çalışma izni verilmekte ve aile birleşimi imkanı sağlanmaktadır⁸⁸⁹.

HEP ile ilgili olarak tartışılan bir başka husus da “gönüllülük” esasına ilişkin tereddütlerdir. Her ne kadar 1951 Cenevre Sözleşmesi *non-refoulement* ilkesine riayet edildiği sürece mülteci hareketlerinin ve yeniden yer bulmanın gönüllü olması gerektiğine ilişkin herhangi bir hüküm içermese de genel insan hakları standartları, mültecilerin zorla 3. ülkelere gönderilmesinin sorunlu olabileceğini ifade etmektedirler. Kosova bakımından BMMYK tarafından yürütülen operasyonlarda gidişler gönüllü olsa da gidiş ülkesini belirleme noktasında kişilere tercih hakkı sağlanmamıştır⁸⁹⁰.

Federal Yugoslav Cumhuriyeti, 9 Haziran 1999’da tüm Sırp güçlerinin Kosova’dan çekilmesini, tüm mülteci ve yerinden edilmiş kişilerin güvenli bir biçimde geri dönüşünü ve BM Güvenlik Konseyi’nin 1244 sayılı kararı ile yetkilendirilmiş BM Heyeti oluşumunu içeren barış planını resmen kabul etmiştir. Bu tarihten itibaren Kosovalılar ülkelerine yeniden dönmeye başlamışlardır. Üç hafta içerisinde yaklaşık 500.000 kişi geri dönmüş; 1999 sonuna kadar geri dönüş sayısı 820.000’den fazlaya ulaşmıştır. Ancak dönüş ile sorunlar sona ermemiş aksine; sivil yönetimin, polis gücünün yahut yasama veya yargı sisteminin işlemediği, mülklerin ciddi şekilde tahrip edildiği, mayınlar ve bubi tuzakları ve patlamamış cephanelerin oluşturduğu tehlikelerle dolu yeni bir riskli dönem başlamıştır. Bu süreçte BMMYK ve diğer insani yardım kuruluşları geniş çaplı bir rehabilitasyon çalışması başlatmışlardır.

Bu iki kriz geçici korumanın özelliklerini de genel anlamda ortaya çıkarmıştır

- Geçici korumada nihai amaç üçüncü ülkeye yeniden yerleştirme değil, menşe ülkeye geri dönüştür.
- Geçici koruma 1951 Cenevre Sözleşmesi ile yan yana hatta çoğu zaman alternatif olarak kullanılmaktadır. Kosovalı ve Bosnalılar şartlarını taşıdıkları

⁸⁸⁹ Danish Refugee Council, Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and refugees: Netherlands, <http://www.drc.dk/eng/pub/legsok/Netherlands.html>, (aktaran Gibney, **a.g.e.**, s. 698).

⁸⁹⁰ BMMYK, Updated UNHCR Guidelines for the Humanitarian Evacuation Programme of Kosovar Refugees in Former Yugoslav Republic of Macedonia, Cenevre, Haziran 1999.

halde mülteci olarak kabul edilmemiş, Sözleşme hükümlerinden yararlandırılmamışlardır.

- Geçici koruma öncelikle Avrupa kıtasında meydana gelen ve siyasi ve coğrafi öneme sahip ve göz ardı edilemeyecek boyuttaki kitlesel akınlara çözüm üretmek amacıyla geliştirilmiştir (Bu yaklaşım Suriye krizinde geçici koruma kararı alınmaması ile teyit edilmiştir).
- Her ne kadar devletler ilk etapta münferit uygulamalar yapmış olsalar da merkezde koordine edilmiş bir Avrupa yaklaşımı bulunmaktadır.

Avrupa Birliği ülkelerinin Bosna ve Kosova tecrübeleri sonunda edinilen ortak kanaat geçici korumanın belirli bir süre sonra kalıcı bir çözüme kavuşturulması gerektiğidir. İngiltere’de ELR statüsünde bulunalar kalıcı oturma iznine başvuru hakkı tanınmış, ya da 7 yıl sonunda *indefinite leave to remain* (sınırsız kalış izni) statüsüne geçiş imkanı verilmiştir⁸⁹¹. Hollanda’da ise 3 yılın sonunda *provisional permission to remain* (geçici kalış izni) statüsü ile kalıcı oturma ve aile birleşimi imkanı sağlanmıştır⁸⁹².

Almanya ise bu konuda ciddi bir istisnayı teşkil etmiştir. *Aufenthaltsbefugis* olarak ifade edilen geçici oturma yetkisine sahip kişiler 8 yılın sonunda zaman sınırlaması olmayan oturma izni için başvuru yapma imkanını elde etmektedirler. *Duldung* statüsü olarak ifade edilen ve ülkede hukuka aykırı olarak bulunmalarına bir nevi göz yumulan kişiler ise kalma süresi ne olursa olsun herhangi bir resmi kalıcı ikamet statüsüne geçme imkanına sahip olmamaktadırlar⁸⁹³.

Kosova örneğinde sorun ortaya çıktıktan bir kaç ay sonra çözüm bulunmuş ve sığınmacılar Montegro, Makedonya, Arnavutluk ve diğer Avrupa ülkelerinden kitleler olarak kişiler kuşatılmış ülkelere dönmüşlerdir⁸⁹⁴. Ancak Eski Yugoslavya ya da Suriye örneğinde olduğu gibi her geçici koruma bakımından bu şartlar söz konusu

⁸⁹¹ Danish Refugee Council, Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and refugees: United Kingdom, <http://www.drc.dk/eng/pub/legsok/UK.html>(aktaran Gibney, **a.g.e.**,s. 698).

⁸⁹² Danish Refugee Council, Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and refugees: Netherlands, <http://www.drc.dk/eng/pub/legsok/Netherlands.html>(aktaran Gibney, **a.g.e.**, s. 698).

⁸⁹³ Karoline Kerber, Temporary Protection in Germany: The Case of the Bosnians, 1997, s. 4. <http://migration.ucdavis.edu/mm21/kerber.html> (aktaran Gibney, **a.g.e.**, s. 699).

⁸⁹⁴ Gibney, **a.g.e.**,s. 691.

olmamaktadır. Eski Yugoslavya'dan ayrılan 44 bine yakın kişi kabul devletlerinin maddi yardım almalarına rağmen evlerine dönememişlerdir⁸⁹⁵.

B. Avrupa Birliği Ülkelerinde Geçici Koruma Sonrası Menşe Ülkeye Dönüş

Geçici korumanın zaman içerisindeki evrimi pek çok akademisyen bakımından tartışılmıştır⁸⁹⁶. AB ülkelerinin çoğunda bu kavram geçici korunan kimselerin nihai olarak kendi menşe ülkelerine dönmeleri olarak anlaşılmaktadır. Ancak gerçekte AB ülkelerinin çoğunda geçicilik daha kalıcı bir statüye geçmeden önceki aşamayı ifade eder biçimde kullanılmıştır. Eski Yugoslavya'da yaşanan kriz sonrası BMMYK hazırladığı Not'ta geçici korumanın, sığınmacıların güvenli bir biçimde ülkeye kabul edilmesi ve temel haklarına saygı gösterilerek uluslararası kabul gören insani standartlara uygun muamele edilmesi (seyahat serbestisi, yiyecek, barınak, temel hijyen ve sağlık gereksinimlerinin sağlanması, ayrımcılığa uğranmaması, mahkemelere erişim, aile birleşmesine saygı, geri gönderilmeme ve menşe ülkedeki şartlar elverdiğinde geri dönüş) şartlarını taşıdığını ifade etmiştir⁸⁹⁷. Başka bir deyişle amaç geri gönderilmekten korumak ve Eski Yugoslavya'daki çatışmaya sağlanacak politik çözüm sonrası ülkelere güvenli ve onurlu biçimde dönmelerini beklerken temel insan haklarına koruma sağlamaktır. BMMYK'nin bu çağrısı pek çok Avrupa devleti tarafından cevapsız bırakılmamış ve 700.000 civarında kişi Batı Avrupa'da barındırılmıştır⁸⁹⁸. Bu krizdeki bakış açısı kısa süreli bir yardım sağlama üzerine kurulmuştur.

⁸⁹⁵ BMMYK tarafından Eylül 1999'da yayınlanan raporda 330 bin Bosna Hersek'linin hala kalıcı çözüme ihtiyacı olduğu ifade edilmiştir. 1998 yılında sadece 41bin kişi dönmüş ve 1999 yılında da 3000 kişi dönmüştür. UNHCR, Country Profiles- Bosnia- Herzegovina (2 Mart 1999 ziyaret edilmiştir) <http://www.unhcr.org/publications/fundraising/3e2d4d64e/unhcr-global-report-1999-south-eastern-europe-regional-overview.html?query=bosnia%20herzegovina%20country%20profiles%201999> (Erişim tarihi 20.07.2016).

⁸⁹⁶ European Council on Refugees and Exiles (ECRE) Temporary Protection in the Context of the need for a Supplementary Refugee Definition, Position Paper, Londra, 1997, Walter Kalin, Towards a Concept of Temporary Protection, Geneva, UNHCR, 1996. Luca, a.g.e.,557.

⁸⁹⁷ UNHCR, Note on International Protection, UNHCR Division of International protection 22-24, U.N. Doc. A/AC.96/830 (1994), para. 48.

⁸⁹⁸ Sopf, a.g.e., s. 129.

Benzer bir kullanım ABD’de düzenlenmiş olan ve statünün sona ermesini her zaman menşe ülkeye dönüşle sonuçlanmadığı (TPS – Temporary Protected Status) Geçici Koruma Statüsü bakımından da tartışılmaktadır⁸⁹⁹.

Bu bağlamda geçici koruma ile geri dönüşe ilişkin beklentiler arasındaki bağlantıya ilişkin analiz herbir ülkedeki Eski Yugoslavyalı nüfus bağlamında yapılmalıdır. Geçici korunanlara kalıcı bir çözüm sunamayan ülkeler bakımından geri dönüş en öncelikli konu haline gelmektedir. Kitlemel akın halinde yerinden edilmiş kişiler hususu Yugoslavya öncesi dönemde AB bakımından tartışılmamıştır. Arnavutların İtalya’ya toplu göçü Avrupa’daki tek büyük kitlemel göç ve geniş çaplı zorunlu veya gönüllü geri dönüş örneğidir. Gönüllü geri dönüş bağlamında Avrupa devletleri, Eski Yugoslavyalıları kadar büyük çapta bir kitle olmasa da- Şilililer ve Eritreliiler gibi sözleşmesel mültecilerin gönüllü geri dönüşlerinin kolaylaştırılması noktasında bir deneyime sahip olmuş ve Sri Lankalı Tamillerin sığınma aramaları konusunda da başarısızlığı tecrübe etmişlerdir. Bu nedenle Bosnalıların geri dönüşü her ülke için kendine özgü ve ortak hareketten uzak bir biçimde gerçekleşmiştir. Kabul ülkesindeki Bosnalıların sayısı, sağlanan hukuki koruma ve bakım ve hayatlarını idame etmeleri için gerekli giderler gibi unsurlar her bir ülke bakımından geri dönüş programlarının geliştirilmesinde etkili olmuştur. En çok Bosnalı nüfusu barındıran Almanya, Danimarka, Avusturya ve İsveç en ciddi geri dönüş programlarını yürürlüğe koymuşlardır. Daha az nüfus barındıran ülkeler ise daha kalıcı çözümler bulmuş, mevcut sığınma sistemini devreye sokmuş ve geri dönüşe ilişkin daha esnek planlar uygulamışlardır. Bu farklılıklara rağmen AB bünyesinde yürütölen geri dönüş projelerine bakıldığında 3 önemli soru üzerinde tartışmaların devam ettiğı göze çarpmaktadır:

- Basit bir şekilde geri dönüşe yardım mı edilecek yoksa aktif bir biçimde teşvik mi edilecektir?
- Kısa vadede ev sahibi ülkeyle kaynaşmaya yönelik ilkeler mi izlenecek yoksa uzun vadeli nihai dönüşe yönelik ve ülkeye dahil edilmeme odaklı politikalar mı izlenecektir?

⁸⁹⁹ Frelick ve Kohlen, **a.g.e.**, ss. 339-363.

- Kişilere yönelik nakit teşvik tedbirleri mi uygulanacak yoksa ülkesine geri dönmeyi destekleyen daha kapsamlı dönüş programları mı tercih edilmelidir?

Bu sorulara ülkeler tarafından verilen cevaplar, Bosnalı nüfusla ilgili ülkenin deneyimleri kadar ulusal çıkarlar ve ulusal politika tarafından da şekillenmektedir. Bosna-Hersek'teki değişken durum nedeniyle BMMYK, çoğunlukta bulunulan bölgelere organize dönüş yapılmasının sağlanmasını tavsiye etmektedir⁹⁰⁰. Almanya dışında da hemen her ülkenin bu tavsiyelere uyduğu görülmektedir. Almanya ise etnik kimlik veya gelinen bölge ayırımına bakılmaksızın tüm Bosnalıların geri dönüşünü teşvik etmiş hatta onları zorlamıştır.

Bu noktada belirtmek gerekir ki, Almanya geri gönderme noktasındaki ilk iradeyi ortaya koyan ülkedir. BMMYK'nin tavsiyelerine rağmen 1 Ekim 1996'da gerçekleştirilen toplantıda Federal Hükümet ve Eyaletler dönüşlerin başlatılması yönünde karar almışlardır⁹⁰¹. Dönüşler planlanırken farklı ihtiyaçlar tamamen göz ardı edilmemiş, örneğin 65 yaş üstü olan ve Bosna-Hersek'te herhangi bir yakını kalmamış kişiler geri planda bırakılmıştır. Ancak BMMYK plana dahil edilmemiş ve Almanya ile Bosna-Hersek arasında Kasım 1996'da imzalanan Geri Dönüş Anlaşması'nda da BMMYK bir taraf olarak yer almamıştır. Almanya sayılan nedenlerle STK'lar tarafından mültecilerin korunmasına ilişkin uluslararası standartlara uymadığı gerekçesiyle eleştirilere maruz kalmıştır⁹⁰².

Almanya'nın bu aktif tutumunda görüleceği gibi geri dönüşün kolaylaştırılması bağlamında pasif ve aktif yaklaşımlar sergileyen ülkeler bulunmaktadır. Buna göre, pasif yaklaşımdaki ülkeler, zaten mevcut olan ülkeye geri dönüş planlarına dayanmayı tercih etmekte ancak araştırma ziyaretleri gibi özel hükümler de getirmektedirler. Öte yandan daha aktif yaklaşımdaki ülkeler geri dönüşün desteklenmesini içeren programları geliştirmektedirler. Bu destekler; kişilere ülkelerinde kullanabilecekleri

⁹⁰⁰ Sadako Ogata, Statement to the Plenary Session of the Peace Implementation Council, London, December 1996. (Aktaran: Koscher vd, **a.g.e.**, s. 456).

⁹⁰¹ Amnesty International, Bosnia- Herzegovina, "Who's Living in My House?" Obstacles to the safe Return of Refugees and Displaced People, 1997, s. 16. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur63/001/1997/en/> (Erişim tarihi: 05.08.2016).

⁹⁰² **a.e.**

yeteneklerin kazandırılması, sürece Bosnalı temsilcilerin katılımı, izlemlerde bulunma gibi rehabilitasyon programları aracılığıyla sağlanmaktadır.

Bosna-Hersek bakış açısından bakıldığında ise, geri dönüşü teşvik etmekle yardım etmek arasında bir fark olduğu görülmektedir. Kabul eden ülke tarafından yürütülen Bosna-Hersek veya uygun geri dönüş programları hakkında bilgi sağlama girişimleri bazı hallerde geri dönüşü cesaretlendiren bir politika olarak görülmektedir.

Tartışılan bir başka husus da kaynaşma (inclusion) ile geri dönüş arasındaki bağlantıdır. Bazı görüşler kişilerin toplumsal hayata dahil edilmesinin geri dönüşü daha karmaşık hale getireceğini ifade etmekte; örneğin bir çocuğun sığındığı ülkede örgün eğitime dahil olmasına, yahut kişilerin çalışma hayatına katılmasına izin verilmesinin ülkesine geri dönmeyi isteğini azaltacağı ifade edilmektedir. Bu yaklaşım kişilerin ülkelerine dönmek istemedikleri varsayımından hareket etmekte ve geçici korunanları kalış süreleri boyunca toplumdan izole edilmiş biçimde tutan ve geri dönüşe odaklı olan tarafından kabul edilmektedir.

Öte yandan bazı ülkeler de, bulunduğu ülkede verimli zaman geçiren bir sığınmacının ekonomik, sosyal ve zihinsel olarak daha iyi hazırlanacağı için, sığınmacıların toplumla kaynaşmasının ülkelerine dönüş için en önemli hazırlık olacağını ifade etmektedirler. Ayrıca kısa veya uzun vadede kaynaşmanın sağlanmasının- en azından -sığınmacıların çalışma hayatına erişimin sağlanmasının da ülkenin yükünü azaltacağına dikkat çekilmektedir.

Geri dönüş programlarının niteliği konusunda ise sadece nakit yardımın sağlanması mı yoksa çok daha kapsamlı programların işleme konulması gerektiği hususu da BMMYK bünyesinde tartışılmıştır. Ocak 1996'da İnsancıl Sorunlar Çalışma Grubu, (Humanitarian Issues Working Group- HIWG) sığınılan ülkelerin Bosna-Hersek'e geri dönüş için hava taşımacılığı sağlamaları ve ayrıca geri dönenlere yolculuk için nakit yardım da yapmaları gerektiğini ifade etmiştir. Ayrıca raporda, devletler BMMYK ile de görüşerek, geri dönen kişilerin yeniden hayat kurabilmeleri ve

yerleşebilmeleri için nakit destekte bulunmayı düşünmelidirler” şeklinde bir tavsiyede de bulunulmuştur⁹⁰³.

Öte yandan Oslo’da gerçekleşen Üst Düzey Çalışma Toplantısında (High Level Working Meeting- HLWM) Kalıcı Çözümler için Harekat Planı (Operational Plan for Durable Solutions) yayınlanmış ve “Ülkelerine yabancı bir ülkeden dönen kişilerin kaldıkları ülkeden aldıkları geçim yardımı gibi yardımlarla kendi ülkelerinde özellikli bir grup haline dönüştürülmemesi, kural olarak cep harçlığı gibi bir yardım dışında herhangi bir nakit yardım sağlanmaması gerektiği” ifade edilmiştir. Aynı belgenin 9 numaralı tavsiyesi de bütün devletlerin Bosnalı sığınmacılara yol mesafesi vs dikkate alınarak eşit seviyede yol yardımı yapılması konusunda mutabık olmalarını tavsiye etmiştir⁹⁰⁴.

Ülkeler bazında bu geri dönüş işlemlerinin nasıl yapıldığına bakılacak olursa; gönüllü ve kalıcı geri dönüşe yardım eden ülkelere Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Almanya, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda seyahat masraflarını karşılamakta aynı zamanda da geri dönüşü kolaylaştıran programlar kapsamında yetenek programlarına ilişkin fon da sağlamaktadır. Ayrıca, geçici ve gönüllü geri dönüşler bakımından Finlandiya, Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda ve Birleşik Krallık “bak ve gör” şeklinde kişilere ülkelerine dönüş imkanı sunmakta ve dönüş ziyaretlerine izin vermektedir. İsveç ve Danimarka ise sadece izin vermekle kalmayıp bu gezilere fon vermekte, ziyaretlere yardımcı olmaktadır.

Zorunlu ve kalıcı geri dönüş bakımından ise Almanya, İsveç ve Hollanda zorunlu geri dönüşü doğrudan sağlamış ve ülkesine geri dönmeyenlere de yaptırım uygulamıştır. Zorunlu geri dönüşü dolaylı sağlayan Avusturya, Danimarka, İtalya ve Yunanistan ise kalınan ülkede sığınmacılara sağlanan imkanların azaltılması suretiyle zorunlu geri dönüşü bir seçenek haline getirmeyi tercih etmişlerdir⁹⁰⁵.

⁹⁰³ BMMYK, Report of the Humanitarian Issues Working Group, 96(2), para.31.

⁹⁰⁴ BMMYK, Report of the High Level Working Meeting, 96 (1), para. 59.

⁹⁰⁵ Kosher vd., **a.g.e.**, s. 457, Tablo 7: Bosnalıların AB’den geri dönmelerinin Tipolojisi adlı tablonun yorumlanması ile yazılmıştır.

Pek çok Bosnalının Avrupa ülkelerine dağılmış biçimde olduğu ve 310 binden fazla kişinin de 1998 itibariyle Bosna-Hersek'e geri döndüğü ifade edilmektedir⁹⁰⁶.

Geçici koruma rejiminin etkiliği konusunda *Gibney*, geçici koruma rejimi devletlerin kontrol ihtiyacı ile mültecilerin insani yardım ihtiyaçlarını anda anda karşılamış mıdır sorusuna Bosna-Hersek bakımından “hayır”, Kosova bakımından “evet” cevabını vermektedir. Bu değerlendirme esasen Avrupa devletlerinin Kosova krizi sonrasında da daha küçük çapta da olsa Kosovalı Arnavutlara kapılarını açmış olmalarına bağlı olarak yapılmaktadır. 1999 yılı itibariyle Kosovalıların ülkelerine geri dönüş oranları oldukça yüksek olduğu için *Gibney*, Kosova krizi bakımından geçici korumanın daha başarılı olduğunu dile getirmektedir⁹⁰⁷.

Kitlesel geri dönme hızlı ve kararlı bir biçimde yer değiştirmeye neden olan çatışmanın sona erdirilmesi ile gerçekleşmiştir. Ancak bu noktada NATO'nun daha önce örneği görülmemiş biçimde hızlı ve koordinasyon içinde Kosova'yı, Kosovalı Arnavutlar için güvenli hale getirmesinin payı tartışılmaz. Bu nedenle *Gibney* 2000 tarihli makalesinde⁹⁰⁸ bu koordinasyonun diğer geçici korumaya ilişkin durumlarda da kullanılıp kullanılmayacağı geçici korumanın etkinliğini de belirleyecektir” demektedir. Nitekim Suriye krizi bakımından bu koordinasyonun sağlanmadığı görülmektedir.

IV. Türk Hukukunda Geçici Korumanın Sona Ermesi

Uluslararası koruma statüsünün sona ermesi Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 85. maddesinde düzenlenmektedir. Bu maddeye göre uluslararası koruma statüsü sahibi kişi;

- a) Vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteğiyle tekrar yararlanırsa,
- b) Kaybettiği vatandaşlığını kendi isteğiyle tekrar kazanırsa,

⁹⁰⁶ Ray Wilkinson, Rising from the Ashes? 1999- A year of Decision in the Balkans, **Refugees**, Vol. 1, Issue 114, 1999, ss. 5- 31, s. 8.

⁹⁰⁷ ECRE, **Kosovar Refugees: Protection, Reception Conditions and Return Policies in some European Countries**, 1999. <http://archiv.proasyl.de/texte/europe/ecre/kosovaug.htm>, (Erişim tarihi: 21.10.2016).

⁹⁰⁸ *Gibney, a.g.e.*, s. 704.

c) Yeni bir vatandaşlık kazanmışsa ve vatandaşlığını kazandığı ülkenin korumasından yararlanıyorsa,

ç) Terk ettiği veya zulüm korkusuyla dışında bulunduğu ülkeye kendi isteğiyle tekrar dönmüşse,

d) Statü verilmesini sağlayan koşullar ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanabilecekse,

e) Vatansız olup da, statü verilmesine yol açan koşullar ortadan kalktığı için önceden yaşadığı ikamet ülkesine dönebilecekse, uluslararası koruma statüsünün sona ereceği hükme bağlanmıştır.

Maddenin ikinci fıkrasında yukarıda sayılı (d) ve (e) bentlerinin incelenmesinde, statü verilmesine neden olan şartların ortadan kalkıp kalkmadığı veya önemli ve kalıcı bir şekilde değişip değişmediğinin göz önünde bulundurulacağı da belirtilmiştir. Aynı maddenin 3. fıkrası ise ikincil korumanın sona ermesini düzenlemiş ve ikincil koruma statüsü verilmesine neden olan şartlar ortadan kalktığında veya korumaya gerek bırakmayacak derecede değiştiğinde de bu statünün sona ereceğini hüküm altına almıştır. Ayrıca bu belirleme yapılırken de ikincil koruma statüsü verilmesini gerektiren şartlardaki değişikliklerin önemli ve kalıcı olup olmadığının göz önünde bulundurulması gerekmektedir.

Düzenlemede ayrıca kişilere de durumlarındaki değişiklik hakkında söz sahibi olma hakkı tanınmıştır. Aynı maddenin 4. fıkrasına göre; kişiye koruma statüsü verilmesine neden olan şartların ortadan kalktığı iddiasından sonra şartların ortaya çıkması hâlinde, statü yeniden değerlendirilebilir. Bu kişiye, statüsünün yeniden değerlendirildiği ve nedenleri yazılı olarak bildirildikten sonra, statüsünün devam etmesi gerektiğine ilişkin nedenlerini sözlü veya yazılı şekilde sunabilmesine de bu fıkra uyarınca fırsat verilmektedir.

Kişinin statüsünün sona erdiğine ilişkin karar hukuki dayanaklarını da içerir bir biçimde kendisine tebliğ edilmektedir. Ayrıca kişi eğer yasal bir temsilcisi yoksa bu kararın sonucu, itiraz usulleri ve süreleri hakkında da bilgilendirilecektir (mad. 85/5).

YUKK'nin 86. maddesi ise "Uluslararası koruma statüsünün iptali"ni düzenlemektedir. Madde düzenlemesi uyarınca uluslararası koruma statüsü verilen kişilerden;

a) Sahte belge kullanma, hile, aldatma yoluyla veya beyan etmediği gerçeklerle statü verilmesine neden olanların,

b) Statü verildikten sonra, 64. madde çerçevesinde hariç tutulması gerektiği anlaşılanların, statülerinin iptal edileceği hüküm altına alınmıştır. Yine bu iptal kararı maddi gerekçelerini ve hukuki dayanaklarını içerir şekilde ilgiliye veya yasal temsilcisine ya da avukatına tebliğ edilecek; ilgili kişinin bir avukatı bulunmuyorsa karara itiraz usulleri ve süreleri hakkında kendisi veya yasal temsilcisi bilgilendirilecektir.

YUKK ayrıca 86. maddesinde ülkesine gönüllü geri dönmek isteyen kişilere gönüllü geri dönüş desteği sağlanacağını da hüküm altına almıştır. Bu yardım aynı veya maddi olabilecektir. Ayrıca Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün gönüllü geri dönüş çalışmalarını, uluslararası kuruluşlar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği içerisinde yapabileceği de düzenlemede yer almıştır (mad. 87/2).

Geçici Koruma Yönetmeliğine bakıldığında 42. maddede yabancılara ülkelerine gönüllü geri dönüş imkanının düzenlendiği görülmektedir. Bu madde uyarınca Türkiye, ülkesine gönüllü olarak geri dönmek isteyen geçici korunanlara gerekli kolaylığı gösterecek ve imkanlar dahilinde destek olacaktır. Göç İdaresi Müdürlüğü de diğer kamu kurumları ve STK'lar ile birlikte geri dönüşle ilişkin plan ve projeler hazırlayabilecektir.

Yönetmelikte düzenlenen bir başka imkan ise üçüncü ülkeye yerleştirmedir. Konunun düzenlendiği 44. maddeye göre geçici korunanların geçici veya daimi olarak herhangi bir üçüncü ülkeye çıkışları Göç İdaresi Müdürlüğü'nün iznine tabi olacaktır. Göç İdaresi Müdürlüğü de diğer kamu kurumları ve STK'lar ile birlikte geçici korunanların 3. ülkelere geçici veya daimi olarak yerleşmeleri için plan ve projeler hazırlayabilecektir.

Geçici sığınmacı olarak Türkiye’de kalmalarına izin verilen kişilerin üçüncü ülkelere gidebilmeleri için nüfusu yoğun olmayan illerde geçici ikametlerine izin verilmekte ve bunlardan üçüncü ülkelere kabul edilenler yurtdışına çıkarılmaktadır. Kosova krizi döneminde gelen Kosovalılardan neredeyse tamamına yakını kendi ülkelerine geri dönüş yapmış, 352 Kosovalının ise muhtelif illerde ikametlerine izin verilmiştir.

Öte yandan hakkında olumsuz karar alınan sığınmacıya durum tebliğ edildikten sonra ülkeyi terk etmesi veya alınan karar için ilgili valiliğe itiraz edebilmesi için 15 günlük bir süre tanınır. Bu süre sonunda yabancı, karara itiraz etmiş ise dosyası yeniden incelemeye alınıp, valilikçe İçişleri Bakanlığı’na gönderilir. İtiraz, İçişleri Bakanlığınca sonuçlandırılır ve nihai karar yabancıya tebliğ edilir. İtirazı nihai olarak reddedilenlerin durumu yabancılarla ilgili genel hükümler çerçevesinde değerlendirilir. İkamet izni verilmesi uygun görülmeyen yabancılar, idarece belirlenen süre içerisinde Türkiye’yi terk etmedikleri takdirde valilikler tarafından re’sen Türkiye’den çıkartılırlar. Sığınma talepleri kabul edilmeyen yabancılar isterlerse menşe ülkelerine dönebilecekleri gibi gerekli vize ve biletlerini temin etmeleri halinde menşe ülkeleri dışında bir başka ülkeye de gitmelerine de izin verilmektedir. İltica konusunda en önemli sorunlardan biri, sığınmacıların BMMYK tarafından kabul edilmemeleri ve kabul edilenlerin ise üçüncü ülke vizelerini zamanında alamamasıdır.

V. Suriyelilere İlişkin Geçici Korumanın Sona Ermesi Üzerine Değerlendirmeler

Uluslararası insan hakları hukuku ve sığınma hukuku bağlamında bir ulus devletin vatandaşına yeterli koruma sağlayamamasının yarattığı boşluğun mültecilerin onları kabul eden bir ülke buldukları anda telafi edileceği ya da basit bir ifade ile giriş ve kalma imkanı sağlandığı anda güvende olacakları varsayılır⁹⁰⁹. Ancak geniş çaplı mülteci krizleri bakımından bu ideal senaryo her zaman gerçeği yansıtmamaktadır. Ülkelerin pek çoğunun büyük çaplı kitlesel akınlarla tek başlarına etkili ve hızlı bir biçimde baş edemeyecek olmaları, uluslararası hukuk bağlamında yardım istemek

⁹⁰⁹ Bknz. BM İnsan Hakları Komitesi Genel Yorum 15/27, 22 Temmuz 1986, General Comment on the Position of Aliens under the ICCPR, para. 6, “...yabancıların taraf ülkelerden birine girişine izin verildiği anda Sözleşme’de yer alan haklardan da yararlanmaya hak kazanırlar...”

ve almak konusunda herhangi bir zorunluluğun olup olmadığı sorusunu gündeme getirmektedir.

Uygulamaya bakıldığında pek çok ülkenin dış yardım ve destek isteme konusunda herhangi bir tereddüt yaşamadığı görülmektedir. Hatta kitlesel akına maruz kalan pek çok ülkenin uluslararası camianın desteği olmazsa bu akınla başedemeyeceğini deklare ettiği ve zaman zaman yeni gelişleri engellemek için sınırları kapattığı da görülmektedir⁹¹⁰. Mültecilere yönelik çözümler günümüzde işbirliği, dayanışma ve yük paylaşımı kavramları ile birlikte düşünülmektedir. Esasen büyük çaplı akınlarla tek bir devletin etkili bir biçimde başa çıkamayacağı fikri I. Dünya Savaşı ile ortaya çıkmıştır. Bu zamana kadar Orta Çağ'daki Fransız Huguenotları veya Tatarlar örneğinde olduğu gibi büyük çaplı yer değiştirmeler tek taraflı bir biçimde çözülmeye çalışılmıştır. Yine savaş öncesi İspanya, İtalya, Almanya ve Portekiz faşizminden kaçanlar Fransa ve İsviçre'ye sığınmışlar ve bu ülkeler mültecilerle kendi başlarına ilgilenmişlerdir. Sonraki dönemde Rus mülteciler, Ermeniler, Türk, mültecilerle Milletler Cemiyeti çatısı altında çözüm üretilmiştir. Ancak bu düzenlemelerin sadece on üyeli bir çatı altında yapıldığı göz önüne alındığında etki alanının oldukça sınırlı olduğu görülmektedir. Üstelik artan sayıdaki üye devletleri de yük paylaşımı konuda istekli olduğunu da söylemek oldukça güçtür. Örneğin BM Genel Sekreterliği tarafından 1949 yılında Ekonomik ve Sosyal Konsey'e sunulan "Vatansızlığa İlişkin Çalışma"da 30 Haziran 1926 tarihli düzenlemenin hiçbir ülke tarafından iç hukuka aktarılacak yürürlüğe sokulmadığı ifade edilmektedir⁹¹¹.

Bugüne gelindiğinde durumda pek de değişiklik olduğunu söylemek mümkün değildir. 2015 yılında kamplarda 7000 kişi ile gerçekleştirilen anket çalışmasında kişilerin tamamı ülkelere geri dönmek istediklerini ifade etmişlerdir. Ancak uluslararası camia geri dönüşü sağlayacak ortamı sağlayamadığı, çatışmalar sona ermediği için bu mümkün olmamaktadır.

⁹¹⁰ Ann Vibeke Egli, **Mass Refugee Influx and The Limits of Public International Law**, Martinus Nijhoff Publishers, 2002, s. 30.

⁹¹¹ UN Doc. E/ 1112, Study Prepared by the UN Secretary General pursuant to a request by ECOSOC, Resolution 116 (VI) D, 1 ve 2 Mart 1948. Egli, age, s. 33.

Uluslararası toplumun görevlerini yerine getirememesi ile tek bir devletin koruma sağlama yükümlülüğü arasında geçici korumanın kabul devleti bakımından bir siyasi esneklik sağladığını da kabul etmek gerekir. Kitlesele akına maruz kalan devlet belli bir süre bu kişileri geçici koruma statüsünde tutarak kalıcı çözümler aramadan önce deyim yerindeyse “nefes alma odası” olarak kullanmaktadır⁹¹².

SONUÇ ve ÖNERİLER

Geçici koruma, acil kitlesele akın durumlarında devletlerin bireysel statü belirlemesi yapmadan veya bürokratik süreçlerle vakit kaybetmeksizin korunma ihtiyacı olan herkese sığınma sağlamalarına imkan veren oldukça etkili bir yöntemdir. Ayrıca bu statü, ivedi korunma ihtiyacı giderildikten sonra krizin boyutu ve niteliğinin anlaşılmasıyla daha kalıcı çözümler sunulması için de fırsat tanımaktadır. Öte yandan pek çok Batılı devletin iç hukuku bakımından, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kriterlerini yerine getirmeyen, örneğin iç savaştan yahut ülkedeki karışık sosyo politik ortamdan kaçan kişilere koruma sağlanması mümkün olmadığı için, geçici koruma rejimi bu boşluğu da dolduran bir işlev görmektedir. Sığınma ihtiyacı içerisinde bulunanların daha çok coğrafi olarak yakın oldukları ülkelere yönelikleri düşünüldüğünde, geçici koruma statüsü ile sığınmacıların aile, dil ve kültür gibi ortak bağları olan bu ülkelere uyum sağlamaları kolaylaşmakta ve kabul ülkesinin üstleneceği mali yardım giderlerinin de azalmasına katkıda bulunmaktadır.

Bu noktada acil kitlesele akınlar için oldukça elverişli bir koruma yöntemi olan geçici koruma statüsünün, sığınmacılara kısa süreli olarak koruma sağlayan ve yer değiştirmeye sebep olan olgu sona erdikten sonra menşe ülkeye dönüşü nihai olarak amaçlayan bir koruma türü olduğu hususu, konunun kilit noktasını teşkil etmektedir. Uluslararası korumada amaçlanan husus, sığınmacıların kalıcı bir çözüm sağlanana kadar korunması iken, geçici korumada amaç kısa süreli olarak ve geri dönüş odaklı bir bakış açısıyla kişilerin korunmasıdır. Bu nedenledir ki; devletlerin geçici korunanlara karşı sorumlulukları BMMYK tarafından 22 nolu İcra Komitesi kararında, ülkeye kabul etme, geçici bir süre ülkede kalışlarına imkan sağlama, geri göndermeye karşı koruma ve sığınanların fiziksel bütünlüğünü ve temel insan

⁹¹² Yakoob, a.g.e., s. 623.

haklarını koruma olarak belirlenmektedir. Bu statüdeki kişilere devletler, takdir haklarına ve imkanlarına bağlı olarak barınma, sağlık gibi temel ihtiyaçlarını sağlamakta; çalışma ve eğitim imkanı gibi hususlar her bir devletin kendi uygulamasına göre farklılaşmaktadır. Bu bağlamda menşe ülkedeki şartlar normale döndüğünde geri dönecekleri varsayılan bu sığınmacıların kabul ülkesinde hayatlarına devam etmeleri, bazen de yeni bir hayat kurmaları kalıcı bir statüleri olmadığı için mümkün olmamaktadır. Acil bir durum karşısında ortaya çıkan korunma ihtiyacının giderilmesi amacıyla kabul ülkesinde bulunmalarına imkan tanınan kişiler bakımından bu bekleyiş hali makul görülebilir olsa da; aradan uzun bir süre geçmesine rağmen menşe ülkedeki şartlarda herhangi bir iyileşme görülememişse ve bu nedenle kişilerin de ülkelerine dönmeleri mümkün değilse, bu halde uzun süre devam eden geçici koruma, koruma sağlayan devletin uluslararası hukuktan kaynaklanan sığınmacıların korunması yükümlülüğünü yerine getirmemesi sonucunu doğurmaktadır.

AB Geçici Koruma Yönergesi geçici korunanlara karşı kabul ülkesinin sorumluluğunu; geri göndermeme ilkesine riayet ve kişilere temel hakları sağlama olarak belirlemekte ve sağlık, çalışma, eğitim gibi hususlardaki düzenlemeleri devletlerin inisiyatifine bırakmaktadır. Öte yandan BMMYK 22 nolu İcra Komitesi kararında da kabul ülkelerinin, geçici korunanların fiziksel bütünlüğün ve temel insan haklarını koruması gerektiği belirtilmektedir. Ancak geçici korunanlara sağlanması öngörülen bu kısıtlı imkanlar, geçici korumanın sınırlı bir süre için uygulanacağı ve menşe ülkedeki şartlar geri dönüşe müsait hale geldiğinde sığınmacıların geri dönecekleri varsayımına dayalı olarak yapılmaktadır. Bu nedenle geçici korumanın süresinin 2-3 yıl gibi makul bir süreyi aşmış olmasına rağmen kişilerin menşe ülkelerine dönüşlerine imkan sağlayacak bir ortam bulunmamakta ise, bu durumda kabul ülkesinin sığınmacıların hayatlarına devam edebilmelerini sağlayacak oranda haklar tanınması gerekmektedir. Bu bağlamda kişilere çalışma, sağlık ve eğitim hizmetlerinden faydalanma gibi imkanlar aşamalı olarak sunulmalıdır. Böylece kişilerin bir anlamda arafta bir hayata mahkum edilmeleri ve geleceğe dair olarak kaderlerini belirleme imkanından mahrum bırakılmaları engellenecektir. Özellikle geçici koruma süresi boyunca, hatta koruma sona erdikten sonra dahi kişilere uluslararası korumaya erişim imkanı tanınmadığı hallerde, bu husus çok daha sakıncalı

hale gelmektedir. Sayılan nedenlerle makul bir süre geçmesine rağmen kişilerin menşe ülkelerine dönüşü mümkün değilse; temelde ara bir çözüm olarak düzenlenmiş olan geçici korumanın sağladığı hizmetlerin kapsamının aşamalı olarak genişletilmesi ve statünün kalıcı bir çözüme dönüştürülmesi gerekmektedir.

Eski Yugoslavya örneğinde de görüleceği üzere; geçici korunanların kabul ülkesinde 2-3 yıl gibi makul süreden fazla kaldığı hallerde kabul ülkelerinin, bu kişilerin şartlar elverişli ise ülkelerine geri dönüşlerini teşvik etmekte oldukları; bu ihtimalin bulunmadığı durumda ise üçüncü ülkelere yerleştirme veya yerel entegrasyon imkanı sağlama gibi kalıcı çözümlere yöneldikleri görülmektedir.

Bu bakış açısıyla konuya yaklaşıldığında; kitlesel akın halinde meydana gelen korunma ihtiyacına çözüm üretebilmek amacıyla geliştirilen geçici korumanın, esasen sorunun son aşamasında geri dönüş mümkün değilse başka bir kalıcı çözüm üretilmesi anlamına gelmekte olduğu söylenebilecektir. Bu noktada geçici korumanın sona ermesine ilişkin ilk ve en arzu edilir çözüm, kişilerin menşe ülkelerine geri dönüşüdür. Almanya ve Amerika örneklerinde olduğu gibi geçici korunanların menşe ülkelerine dönüşleri için elverişli şartların sağlandığı durumda, kabul ülkeleri menşe ülkedeki durumun yerinde görülebilmesi için seyahat masrafları karşılanarak ziyaret imkanı sağlanması ve dönmeye karar verilmesi halinde yeni bir hayat kurmaları için maddi yardım yapılması gibi unsurlarla kişileri teşvik etmişlerdir. Öte yandan gönüllü geri dönüşün kabul edilmediği hallerde kişilere yapılan sosyal yardımların azaltılması veya kesilmesi gibi zorlayıcı tedbirler alındığı da görülmektedir.

Geçici korumanın kalıcı bir çözüme dönüştürülmesinde izlenen bir başka usul de kabul ülkesinde makul bir süre geçici koruma statüsü altında bulunan, ancak menşe ülkedeki şartlarda iyileşme sağlanmadığı için ülkelerine geri dönemeyen kişilerin üçüncü ülkelere yerleştirilmesidir. Bu bağlamda üçüncü ülkeler geçici korunanları olağan sığınma prosedürüne dahil ederek bireysel statü belirlemesi ile kabul edebilecekleri gibi, belirlenen bir kota ve şartlar uyarınca grup bazlı değerlendirme ile bu kişilere kalıcı çözümler sunulması da mümkün olmaktadır.

Menşe ülkeye geri dönüş ve üçüncü ülkeye yerleştirme ihtimallerinin gerçekleşmediği durumlarda ise yerel entegrasyon sağlanması hususu gündeme

gelmektedir. Geçici koruma uygulamalarının neredeyse tamamında bu kişilerin olağan sığınma sistemine erişimlerine imkan sağlanmadığı için kişiler belirsiz bir statüde hayatlarına devam etmektedirler. Bu belirsizliği ortadan kaldırmak amacıyla kişilerin olağan sığınma sistemine bireysel statü belirlenmesi usulüyle erişimlerine imkan sağlanması mümkün olabileceği gibi, Hollanda örneğinde olduğu gibi, grup bazında bir değerlendirme ile kişilere sağlanan hak ve imkanların aşamalı olarak arttırılması ve nihai hedef olarak vatandaşlık statüsü verilmesini düzenleyen bir entegrasyon politikası sürdürülmesi de mümkündür.

BMMYK, geçici korumayı önleme, koruma ve bölgesel bazda kapsamlı bir korumayı hedefleyen bir sığınma stratejisi olarak ifade etmekte iken, Avrupa Konseyi'ne göre ise geçici koruma, savaş nedeniyle ızdırap çeken ülkelerde yeniden barış ve refahın sağlanmasına yönelik kapsamlı bir yaklaşımın en önemli parçalarından biri olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca geçici korumanın her zaman negatif yönleriyle ele alınmaması gerektiği, esasen *non-refoulement* ilkesi ile sığınmanın takdiri niteliği arasındaki ve 1951 Cenevre Sözleşmesi bağlamındaki mültecilerle insani temellere dayalı mülteciler arasındaki koruma uçurumunu kapatan bir özelliği olduğu da göz ardı edilmemelidir. Bu noktada geçici koruma statüsü maksadına uygun olarak kısa süreli barınma imkanı sağlanması, geçici korumaya ilişkin üst süre sınırının belirlenmesi, uluslararası camia tarafından menşe ülkenin geri dönüşü uygun hale gelmesi için gerekli adımların atılması, uluslararası koruma sorumluluğu çerçevesinde sadece finansal değil, fiziksel olarak paylaşımın da gerçekleştirilmesi, menşe ülkeye geri dönüşün mümkün olmadığı hallerde ise kademeli olarak topluca uluslararası koruma statülerine geçişin sağlanması şartları uyarınca uygulanması gereken bir statüdür.

Geçici koruma statüsü, amacına ve bağlamına uygun bir biçimde kullanıldığında acil korunma ihtiyacı içerisinde bulunan kişilere devletlerin bürokratik engeller ve ekonomik- siyasi mülahazalar bir kenara bırakılarak en hızlı ve etkili bir şekilde uluslararası koruma sağlamalarına olanak tanıyan bir yöntemdir. Yukarıda ifade edildiği üzere, kabul devletinin uluslararası koruma yükümlülüğünü doğru biçimde yerine getirmesinin şartlarından ilki geçici korumanın makul bir süre devam etmesi iken, bir diğer şart ise uluslararası camia tarafından yük paylaşımının adaletle

sağlanmasıdır⁹¹³. Yük paylaşımındaki dengesizlik, özellikle tüm yükün zaten fiziksel olarak sığınanları da kabul etmiş etmiş olan ülke üzerinde bırakılması, ülkeleri korunma ihtiyacı içinde bulunan kişileri kabul etme noktasında isteksizliğe itmektedir. Bu noktada etkili ve adaleti bir yük paylaşımının sağlanması ülkelerin *non-refoulement* ilkesine uygun hareket etmelerini de sağlamaktadır. Böylece özellikle kitlesel akın hallerindeki yük paylaşımı, siyasi zulümden doğal afetlere kadar her türlü nedenle korunmaya ihtiyaç duyan kişiler için kapsamlı bir *non-refoulement* koruması sağlamanın da bir ön şartı haline gelmektedir. Başka bir deyişle ülkeler maddi destek aldıkları hallerde sığınmacıları kabul etme noktasında daha istekli davranmaktadırlar.

Sorumluluk paylaşımı, çatışmanın bizzat çözülmesi kapsamında yahut çatışma sonucu yerinden edilen kişilere ilişkin çözümler bağlamında olmak üzere iki biçimde gündeme gelebilir. İlk sorumluluk paylaşımı bağlamında ülkelerin barış gücü sağlama faaliyetlerine katılması ve çatışma bölgelerine maddi destek sağlamaları gibi paylaşımlar yapılabilirken; zorunlu kitlesel akınlar bakımından ise kişilerin ülkeler arasında paylaştırılması şeklinde fiziksel yük paylaşımı da mümkün olabilecektir. Öte yandan, coğrafi yakınlık, ortak kültür yahut göç bağlantıları gibi sebeplerle en çok mülteciyi barındıran ülkelere uluslararası toplum tarafından finansal destek sağlanması şeklinde yük paylaşımı sağlanması da mümkündür. Pek çok ülke sığınmacıları kabul etmek yerine finansal destek sağlamayı tercih etseler de bu tercih her zaman mültecilerin güvenli bir ortam ihtiyaçlarını gidermeye yetmemektedir. Ancak etkili bir geçici koruma rejiminin oluşturulabilmesi için sığınmacıları barındıran ülkelerin finansal desteğe olan ihtiyaçlarının da mutlaka giderilmesi gerekmektedir.

Türkiye bağlamında geçici koruma statüsüne değinilecek olursa; Suriye’de devam eden iç savaş nedeniyle ülkelerini terk etmek zorunda kalan ve Türkiye’ye sığınan Suriyelilere yasal düzenlemelerle birlikte “geçici koruma statüsü” tanınmış ve temel hizmetlerden faydalanmalarının sağlanmış olduğu görülmektedir. Ancak geçici korumada hedef çatışma veya kargaşanın devam ettiği sürece koruma sağlamak ve menşe ülkede istikrar ve güvenlik sağlandığında da kişilerin geri dönüşlerine yardımcı

⁹¹³ New York Declaration for Refugees and Migrants, UN General Assembly, 71. Sess., 13 Eylül 2016, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1 , (Erişim tarihi: 15.03.2017).

olmaktır. Mevcut durum açısından konu ele alındığında ise ilk kabullerin gerçekleştiği 2011 yılında savaşın kısa süreceği ve “misafir” olarak adlandırılan Suriyelilerin savaş sonrası ülkelerine geri dönecekleri üzerine bir strateji geliştirilmiştir. Rejime bağlı silahlı birliklerle muhalifler arasında yaşanan çatışmalar bir yandan sürerken, etnik ve dini inanç grupları arasında yaşanan çatışmalarla birlikte, ülkede savaşın yakın gelecekte sona ereceğini söylemek mümkün görünmemektedir. Öte yandan Suriyelilerin, savaşın yerle bir ettiği ve yaşanamaz hale getirdiği Suriye’ye savaş bitse dahi görünür bir iyileşme yaşanmadan dönmek istemeyecekleri öngörülebilmektedir. Esasen savaştan kaçan ve travma yaşayan kişilerin yeni bir ülkeye yerleşerek yeni bir hayat kurmaları sonrası tekrar sıkıntı yaşadıkları ülkeye dönmeleri zaman geçtikçe zorlaşmaktadır. Eski Yugoslavya’dan kaçan kişilerin çoğunluğu ilk dönemlerde çatışma bittikten sonra evlerine dönmek istediklerini ifade etmişlerdir. Bu anlamda ihtiyaçları sadece geçici bir süre için barınacak yer ve yiyecek, sağlık gibi temel hizmetlerdir. Ancak zaman ilerledikçe kişilerin ya geri dönüş istekleri azalmış ya da ülkelerindeki durumun düzeliş de geri dönebileceklerine inançlarının kalmadığını ifade etmişlerdir. Benzer şekilde Türkiye’deki Suriyeliler de zaman geçtikçe Türkiye’de sürekli olarak kalmayı veya başka ülkelere gitmeyi tercih etmektedirler. Ancak statülerindeki belirsizlik onların hayata devam etmelerine de imkan vermemektedir. Artık geçicilik üzerine değil, bu kişilerin büyük bir oranda kalıcı olacağı bilgisi üzerine bir strateji geliştirilmesi gerekmektedir.

Öte yandan bir taraftan ülke içinde kalıcı çözümlere yönelik tedbirler alınırken eş güdümlü olarak da uluslararası planda Suriye’de istikrar ve barışın sağlanması noktasında girişimlerde bulunulması da gönüllü geri dönüşlere imkan sağlayabilecektir. Ayrıca Suriyelilerin üçüncü ülkelere yeniden yerleştirilmeleri için de uluslararası kamuoyu oluşturmak, isteksiz davranan devletlerin vatandaşlarının duyarlılıklarını sağlayacak kampanyalar yapmak da çözümün bir parçası olarak görülmelidir.

Türkiye’nin yaşadığı nitelikte bir kitlesel akına doğru şekilde müdahale edebilmek ve doğru bir sığınma stratejisi belirleyebilmek için; öncelikle kaçak yollarla geçişin önüne geçilebilmesi ve kayıt altına alma işleminin etkin bir biçimde yürütülebilmesi için sınırların güvence altına alınması gerekmektedir. Kayıt işlemlerinde sadece kimlik

bilgileri değil, kişilerin eğitim ve yetenek bilgilerinin de kayıt altına alınması ve kalifiye elemanlara istihdam olanağı sağlanması gerekmektedir.

Öte yandan ülkeye kabul edilen kişiler bakımından da gelişigüzel bir yerleştirme uygulanması sorunları arttıracaktır. Bunun yerine “karşılama politikası” ve “yerleştirme politikası” olmak üzere politikalar belirlenmelidir. Suriyeliler bakımından da kamp dışında yaşayanların plansız yerleşmeleri hem entegrasyonu zorlaştırmakta, hem hizmetleri aksatmakta, hem de toplumsal algıyı kötüleştirmektedir. Bu bağlamda kamu yönetiminde önemli bir kavram olan “kamu düzeni” çerçevesinde Suriyeliler bakımından da uygun bölgelere yerleştirme yapılması düşünülmelidir.

Entegrasyon konusunda da normların doğru belirlenmesi büyük önem taşımaktadır. Tolerans, misafirperverlik gibi subjektif ve değişken kavramlar yerine saygı, tanıma, kabul etme ve interkültürelizm gibi kavramlar kullanılmalıdır. Kişilerin hayatlarını yardıma bağlı olarak değil kendi ayakları üzerinde durarak devam ettirmelerini sağlayacak tedbirler geliştirilmelidir. Bu anlamda iş piyasasına erişim büyük önem arz etmektedir. Öte yandan çalışamayacak durumda olduğu için yardıma ihtiyacı olan Suriyeliler de elbette mağdur edilmemelidir. Bu yardımların bölgesel bazda en çok yapıldığı kurumlar, kendi sınırları dahilindeki kişileri tespit etmeleri ve ulaşmaları çok daha kolay olduğu için Belediyelerdir. Ancak Belediye Kanunu uyarınca bu nitelikte maddi yardımın sağlanması için hukuki dayanakları bulunmamaktadır. Mevcut durumda yapılan yardımlar genellikle gönüllüler tarafından sağlanmaktadır. Ancak bu yardımlar yapılırken toplumda adaletsizlik ve suistimal algısı da oluşturulmamalıdır. Örneğin Sultanbeyli Belediyesi geliştirdiği bir çevrimiçi uygulama ile yetki sınırları dahilinde bulunan Suriyelilere yapılan yardımları ilgili kurumların eş zamanlı olarak görebilecekleri bir uygulamaya yazmakta ve Suriyelilere mükerrer yardım veya ihtiyaç dışı yardım yapılmasının önüne geçmektedir.

Son aşamada ise geçici korumanın ara bir çözüm olduğu gerçeğinden hareketle, 6 yılı aşan süredir devam eden bu uygulamanın artık kalıcı bir statüye dönüşmesi gerektiği gerçeğinin kabul edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda öncelikle uluslararası toplum ile mutabakat sağlanmalı ve sadece finansal yük paylaşımı değil; aynı zamanda

fiziksel olarak da paylaşım yapılması yönünde adımlar atılmalıdır. Türkiye'nin tek başına kapsamlı bir eylem gerçekleştirmesi mümkün olmasa da uluslararası kamuoyunun desteği ile Suriye'yi geri dönüşe elverişli hale getirmek ve insan haklarını koruyan istikrarlı bir düzeni sağlamak konusunda Türkiye'nin adım atması önem arz etmektedir. Bir sonraki aşamada ise Türkiye'de bulunan Suriyelilere kademeli olarak uluslararası koruma statülerine erişim imkanı sağlanması gelmektedir. Bu noktada Hollanda tarafından 1990'lı yıllarda Eski Yugoslavya'dan gelen sığınmacılar için uygulanan kademeli model, Türkiye bakımından da örnek alınabilecek niteliktedir. Hollanda'nın kendi ulusal mevzuatı ile şartlarını belirlediği geçici koruma uygulaması, geçici koruma altına alınan kişilerin aşamalı olarak kendilerine tanınan haklarda ve faydalandıkları hizmetlerde artış sağlanan bir sistemdir. Sistem uyarınca geçici korunanların haklardan ve hizmetlerden faydalanması belirlenen 3 yıllık süre içerisinde kademeli olarak artmakta ve bu kişilerin ülkeye entegrasyonu da paralel olarak sağlanmaktadır. Geçici korunanlara ilk etapta geçici ikamet izni (F statüsü) tanınmış, daha sonra bu kimselere mültecilik statüsü (A Statüsü) veya insani sebeplere dayalı ikamet izni (C Statüsü) için başvurma imkanı tanınmıştır. Türkiye de Suriyeliler bakımından bu nitelikte aşamalı bir entegrasyon politikasını uygulayabilir. Mevcut durumda geçici korumanın süresi belirli olmadığı için ve kişilere uluslararası korumaya erişim imkanı tanınmadığı için, Türkiye uygulamasında geçici koruma adeta kalıcı bir statü şeklinde uygulanmaya başlanmıştır. Kişilere geçici koruma devam ederken veya sona erdikten sonra olağan sığınma sistemine erişim imkanı tanınırsa, bu şekilde geçici korunanların üçüncü ülkelere yerleştirilmeleri veya Türkiye'ye entegrasyonlarının da önü açılmış olacaktır.

Bu noktada gelecekteki çalışmalara ışık tutması açısından belirtmek gerekir ki; geçici koruma rejiminin temelini oluşturan kitlesel akın hallerinin nedenlerine odaklanılarak “devletlerin mülteci oluşturmama yükümlülüğü”, “çatışmalarla kapsamlı eylemler çerçevesinde mücadele” ve son olarak da “yük ve sorumluluk paylaşımının adaletle sağlanması” ilkelerinin hayata geçirilmesi kitlesel akınların engellenmesinde ve kitlesel akınlara etkili çözümler üretilmesinde katkı sağlayacaktır. Uluslararası toplum, menşe ülkedeki iç savaş veya insan hakları ihlallerinden yani kitlesel akını meydana getiren nedenlerden çok sonuçlara odaklanmakta ve geçici

koruma rejimi ile dönüş odaklı bir yaklaşım benimsemektedir. Bu noktada sadece mevcut kitlesel akına çözüm aramak şeklindeki tek yönlü bir bakıştan ziyade, göç oluşmadan göçe neden olabilecek temel sebepleri ortadan kaldırmak şeklindeki *önleyici yaklaşım* (prevention), mevcut bir şiddet veya silahlı çatışmaya insani müdahalelerde bulunmak veya kişileri güvenli bölgelere aktarmak, bu yeterli olmazsa yük paylaşımı ile geçici koruma sağlamak ve gerekirse sığınma sağlamak şeklindeki *koruma* (protection) *yaklaşımı* ve bu aşamalardan sonra eğer menşe ülkede durum normale dönmüşse kişilerin geri dönüşleri, eğer bu mümkün değilse 3. ülkeye yeniden yerleştirilmeleri veya buldukları ülkeye entegrasyonları olarak ifade edilen nihai aşama olan *çözüm* (solution) aşamalarını kapsamlı bir bakış açısıyla birarada değerlendirmek daha faydalı olacaktır. Bu açıdan bakıldığında da esasen geçici korumanın nihai sonuca giden yolda bir aşama olarak değerlendirilmesi ve gerçek anlamda bir çözüm olarak görülmemesi gerektiği de ortaya çıkmaktadır.

Son olarak belirtmek gerekir ki; uluslararası ilişkilerin ikilemi düzen ve adalet çatışması üzerine kuruludur. Sığınmacıların hakları korunurken ülkelerin de ulusal güvenliklerini sağlama yükümlülükleri göz ardı edilmemelidir. Bu bağlamda Türkiye de yapacağı strateji ve çalışmaları hangi normlar üzerine kuracağını belirleyerek bu strateji ışığında artık günün ihtiyaçlarına çözüm üretemeyen 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin revize edilerek yeni bir uluslararası metin kaleme alınmasına ve daha adil bir sığınma sistemi oluşmasına öncülük edebilir. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiseri, Sadako Ogata'nın ifadesiyle, "*mülteci sorunu, tüm devletlere ve insanlara, insan haklarına olan bağlılıklarını sınavacakları bir sınav olarak sunulmalıdır*".

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- ABADAN UNAT, Nermin: **Bitmeyen Göç, Konuk İşçilikten Ulus Ötesi Yurttaşlığa**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları- 30, 2002.
- ACER, Yücel;
KAYA, İbrahim: **Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı**, Ankara, USAK Yayınları, 2011.
- ACER, Yücel;
KAYA İbrahim;
GÜMÜŞ Mahir: **Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye'nin İltica Stratejisi**, Ankara, USAK Yayınları, 2010.
- ALTINIŞIK, Çiğdem;
YILDIRIM M. Şahin: **Mülteci Haklarının Korunması**, Ankara, Ankara Barosu Yayınları, 2002.
- ALTUĞ, Yılmaz: **Devletler Hususi Hukuku Bakımından Mülteciler**, İstanbul, İÜHF Yayını, 1967.
- ARSAVA, Fusun: **Amsterdam Antlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları**, Ankara, SBF Yayını No.589, 2000.
- AUST, Anthony: **Handbook of International Law**, Cambridge University Press, 2005.
- AYBAY, Rona;
DARDAĞAN KİBAR, Esra: **Yabancılar Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 3. Bası, 2010.
- AYBAY, Rona,
ÖZBEK, Nimet: **Vatandaşlık Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 4. Baskı, Mart 2015.
- BAŞÇERİ, Esin Yılmaz: **Uluslararası Göç, Uluslararası Politikada Yeni Alanlar-Bakışlar**, İstanbul, Der Yayınları, 1998.
- BOCCARDI, Ingrid: **Europe and Refugess, Towards an EU Asylum Policy**, Kluwer Law International, The Hague, 2002.

- BROWNLIE, Ian: **Principles of Public International Law**, Oxford; New York, Oxford University Press, 2008.
- COHEN, Roberta;
DENG, Francis M.: **Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement**, Washington (DC) Brookings Institution, 1998.
- CRAIG, Paul; DE BÚRCA, Gráinne: **EU LAW Text, Cases, and Materials**, Oxford, 3. bası, 2003.
- ÇELİKEL, Aysel; ERDEM, Bahadır: **Milletlerarası Özel Hukuk**, İstanbul, Beta Yayınevi, Yenilenmiş 14. Bası, Mart 2016.
- ÇELİKEL, Aysel; ÖZTEKİN GELGEL, Günseli: **Yabancılar Hukuku**, İstanbul, Beta Yayınevi, Yenilenmiş 23. Baskı, 2017.
- CHIMNI, B.S.: **International Refugee Law**, Sage Publications, New Delhi, 2000.
- ÇİÇEKLİ, Bülent: **6458 Sayılı Kanunla Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 6. Baskı, Nisan 2016.
- ÇİÇEKLİ, Bülent: **Yabancılar Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Birinci Bası, Şubat 2007.
- ÇİÇEKLİ, Bülent: **Yabancıların Çalışma İzinleri**, Türkiye İşveren Sendikaları Kurumu Konfederasyonu, Şubat 2004.
- ÇİÇEKLİ, Bülent, Nuray EKŞİ: **Yabancılar ve Mülteci Hukukuna İlişkin Danıştay 10. Daire Kararları**, İstanbul, Beta Yayınları, 2012.
- DOĞAN, Vahit: **Türk Vatandaşlık Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Yenilenmiş 10. Bası 2010.
- DOĞAN, Vahit: **Milletlerarası Özel Hukuk**, Ankara, Savaş Yayınevi, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, Şubat 2016.

DURUGÖL, Esmâ:

Sosyal Değişme Göç ve Sosyal Hareketler, II. Ulusal Sosyoloji Kongresi Toplum ve Göç (Mersin Kasım 1996), Devlet İstatistik Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1997.

EGGLI, Ann Vibeke:

Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 2002.

EKŞİ, Nuray:

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Abdolkhani ve Karimnia- Türkiye Davası: Mülteci ve Sığınmacı Hukuku Açısından Değerlendirme, İstanbul, Beta Yayınları, 2010.

EKŞİ, Nuray:

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin M.B ve Diğerleri v. Türkiye, Dbouba v. Türkiye, Alipour ve Hosseinzadgan v. Türkiye Davalarında 15 Haziran 2010 ve 13 Temmuz 2010 Tarihlerinde Verdiği Kararların Türkçe Tercüme ve İngilizce Metinleri, Vedat Kitabevi, İstanbul, 2010.

EKŞİ, Nuray:

İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin Charahili v. Türkiye, Kesmiri v. Türkiye, Ranjbar ve Diğerleri v. Türkiye, Tehrani ve Diğerleri v. Türkiye Davalarında 13 Nisan 2010 Tarihinde Verdiği Kararların Türkçe Tercüme ve İngilizce Metinleri, İstanbul, On İki Levha Yayınları, 2010.

EKŞİ, Nuray:

Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular, İstanbul, Beta Yayınları, 4. Baskı, Ocak 2013.

EKŞİ, Nuray:

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku, İstanbul, Beta Yayınları, 3. Baskı, Ocak 2016.

- EKŞİ, Nuray: **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (Tasarısı)**, İstanbul, Beta Yayınları, 2012.
- EKŞİ, Nuray, ÇİÇEKLİ, Bülent: **Yabancılar ve Mülteci Hukukuna İlişkin Danıştay 10. Daire Kararları**, İstanbul, Beta Yayınları, Ağustos 2012.
- ERDEM, Bahadır: **Türk Vatandaşlık Hukuku**, 5. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, Kasım 2016.
- ERDOĞAN, Murat: **Türkiye'deki Suriyeliler: Toplumsal Uyum ve Kabul Araştırması**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.
- FAIST, Thomas: **The Volume and Dynamics of International Migration and Translational Social Spaces**, Oxford University Press, 2000.
- GIJLSTRA, D.J,
SCHERMERS, H. G.,
VÖLKER, E.L.M.,
WINTER, J.A.,
GÖÇMEN, İlke: **Leading Cases and Materials on the Law of the European Communities**, Europa Institute University of Amsterdam, Kluwer, The Netherlands, 2003.
- GÖÇMEN, İlke: **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Avrupa Birliği ve Türkiye Göç Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayınları, Mart 2015.
- GÖÇMEN, İlke: **Yerleşim Serbestisi- Lizbon Anlaşması Sonrası Avrupa Birliği: Serbest Dolaşım ve Politikalar**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2010.
- GÖZLÜGÖL, Said Vakkas: **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İç Hukukumuz Etkisi**, 2. bası, Ankara, Yetkin Yayınları, 2002.
- GOODWIN- GILL, Guy: **International Law and the Movement of People Between the States**, Clarendon Press, 1978.

- GOODWIN- GILL, Guy; McADAM, Jane; GRAHL- MADSEN, Atle: **The Refugee in International Law**, 3. Bası, Oxford University Press, 2007.
- GRAHL- MADSEN, Atle: **Territorial Asylum**, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1980.
- GROTIUS, Hugo: **The Classics of International Law: De Jure Belli Ac Pacis Libri Tres**(Ek Yazar: Willey Francis, Traslation, 1925, c. 2.
- HARTLEY, Trevor C.: **European Union Law in a Global Context Text, Cases and Materials**, Cambridge, 2004.
- HARTLEY, Trevor C.: **The Foundations of European Community Law**, 4. Bası, Oxford University Press, 1998.
- HATHAWAY, James C.: **The Law Of Refugee Status**, L. L. M. J. S. D., Osgoode Hall Law School York University, Kanada, 1991.
- HATHAWAY, James C.: **The Rights of Refugees Under International Law**, Cambridge, 2005.
- HOLZER, Venessa: **Refugees from Armed Conflict- The 1951 Refugee Convention and International Humanitarian Law**, Intersentia, 2016.
- HURWITZ, Agnes: **The Collective Responsibility of States to Protect Refugees**, Oxford Üniversitesi Yayınları, 2011.
- İÇDUYGU, Ahmet: **Irregular Migration in Turkey**, Research Series No: 12, Geneva: IOM (International Organizaton For Migration), 2003.
- JACKSON, Ivor C.: **The Refugee Concept in Group Situations**, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.
- JASTRAM, Kata; ACHIRON, Marilyn: **Mültecilerin Korunması: Uluslararası Mülteci Hukuku**

- Rehberi**, BMMYK VE PAB Ortak Yayını, 2001.
- KÄLIN, Walter: **Towards a Concept of Temporary Protection**,(Study Commissioned by UNHCR, Bern, 12 Kasım 1996.
- KARTAL, Harun: **Avrupa Birliğinin Yasadışı Göç Politikası ve Türkiye'ye Yansımaları**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı Yayınlanmamış yüksek lisans tezi, 2008.
- KAYA, İbrahim: **Seeking a Legal Perspective on International Migration and Turkey**, İstanbul, Legal Yayınları, 2012.
- KAYA, İbrahim,
YILMAZ EREN, Esra: **Türkiye'deki Suriyelilerin Hukuki Durumu: Arada Kalanların Hakları ve Yükümlülükleri**, İstanbul, SETA Yayınları, 2015.
- KENT, Penelope: **Law of the European Union**, Longman, 3. Bası, 2001.
- KOURLA, Pirkko: **Broadening the Edges, Refugee Definition and International Protection Revisited**, Martinus Nijhoff, 1997.
- LAVENEX, S.: **Safe Third Countries, Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe**,Central European University Press, 1999.
- LOESCHER, Gil: **The UNHCR and World Politics: a Perilous Path**, Oxford University Press, 2001.
- MADSEN, Atle Grahl;
A.W.Sijthoff: **The Status of Refugees in International Law**, Leiden, 1966.
- McADAM, Jane: **Complementary Protection in International Refugee Law**, Oxford University Press, 2007.

- MOREL, Michèle: **The Right Not to be Displaced in International Law**, Intersentia, 2014.
- MUTLUER, Mustafa: **Uluslararası Göçler ve Türkiye**, Ankara, Çantay Kitabevi, 2003.
- NICHOLSON, Frances;
TWOMEY, Patrick: **Conceptsand Regimes**, Cambridge University Pres, 1999.
- NOMER, Ergin: **Türk Vatandaşlık Hukuku**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 22. Baskı, 2016.
- NYKÄNEN, Eeva: **Fragmented State Power and Forced Migration- A Study on Non- State Actors in Refugee Law**, Martinuss Nijhoff Publishers, 2012.
- ODMAN, M. Tevfik: **Kadın Mülteciler**, Ankara, AÜ. SBF. İnsan Hakları Merkezi Yayınları, 1996.
- ODMAN, M. Tevfik: **Mülteci Hukuku**, Ankara, AÜ. SBF. İnsan Hakları Merkezi Yayınları No: 15, İmaj Yayıncılık, 1995.
- ÖZCAN, Mehmet: **Avrupa Birliği Sığınma Hukuku-Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı**, Ankara, USAK Yayınları, 2005.
- ÖZDEK, Yasemin: **Avrupa İnsan Hakları Hukuku ve Türkiye, AIHS Sistemi AIHM kararlarında Türkiye**, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Ankara, 2004.
- ÖZKAN, Işıl: **Göç, İltica ve Sığınma Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013.
- ÖZTÜRK, Sultan: **Internally Displaced Persons: International Protection and Assitance**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, Faculty of Economic, Administrative and Social Sciences of Bilkent University, 1997.
- PAPAGIANNI, Georgia: **Institutional and Political Dynamics of EU Migration Law**, Martinus

- Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006.
- PAZARCI, Hüseyin: **Uluslararası Hukuk Dersleri** Gözden Geçirilmiş 15. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2016.
- PERRUCHOUD, Richard;
TÖMÖLOVÁ, Katarína: **Compendium of International Migration Instruments**, IOM-International Organization for Migration, T.M.C. Asser Press, 2008.
- PEERS, Steve;
GUILD, Elspeth;
TOMKIN, Jonathan: **EU Immigration and Asylum Law(Text and Commentary): Second Revised Edition, Volume 1: Visas and Border Controls**, Martinus Nijhoff Publishers, 2012.
- PLENDER, Richard;
USHER, John: **Cases and Materials on the Law of the European Communities**, The Macmillan Press, 1980.
- PHUONG, Catherine: **The International Protection of Internally Displaced Persons**, Cambridge University Press, 2004.
- PRICE, E. Matthew: **Rethinking Asylum: History Purposes and Limits**, Cambridge, 2009.
- SARAÇLI, Murat: **Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişiler**, Ankara, Adalet Yayınevi, 2011.
- SELM-THORBURN, Joanne Van: **Refugee Protection in Europe: Lessons of the Yugoslav Crisis**, Martinus Nijhoff, 1998.
- SEYBAN, Lütfi: **Mudejares& Sefarades: Endülüslü Müslüman ve Yahudilerin Osmanlıya Göçleri**, İstanbul, İz Yayıncılık, 2007.
- SHAW, Malcolm N: **International Law**, Cambridge University Press, 2003.
- SUR, Melda: **Uluslararası Hukukun Esasları**, İstanbul, Beta Yayınları, 2013.
- TARHANLI, Turgut: **BMMYK, Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye’de**

- Yargı Kararları**, Ankara, BMMYK ve Boğaziçi Üniversitesi Vakfı, 2000.
- TARHANLI, Turgut: **Türkiye’de Sığınmacılar ile İlgili Meselelerde Yargının Rolü ve Mültecilerin İnsan hakları Paneli Konuşma Metinleri**, Ankara, Türkiye Barolar Birliği, 1998.
- TEZCAN, Durmuş;
ERDEM, Mustafa Ruhan;
SANCAKDAR, Oğuz: **AİHS ışığında Türkiye’nin İnsan Hakları Sorunu**, Ankara, Seçkin Yayınları, 2. Bası, 2004.
- TEZCAN, Durmuş;
ERDEM, Mustafa Ruhan;
SANCAKDAR, Oğuz: **İnsan Hakları El Kitabı**, Ankara,Seçkin Yayıncılık, 2006.
- TOWNSEND, Richard F: **Aztekler**,(çev. Meltem Özdemir), Ankara, Arkadaş Yayınevi, 2001.
- TURACK, Daniel C.: **The Passport in International Law**, Lexington Books, 1972.
- VINCENT, R. J.: **Human Rights and International Relations**, Cambridge University Press, 1986.
- WOUTERS, Kees: **International Legal Standarts for the Protection from Refoulment**, Intersentia, 2009.
- ZIECK, Marjoleine: **UNHCR and Voluntary Repatriation of Refugees: A Legal Analysis**, Martinus Nijhoff Publishers,1997.

MAKALELER

- ADIGÜZEL, Yusuf: “İkinci Çeçen- Rus Savaşı (1999) Sonrası Türkiye’ye Sığınan Çeçen Aileler ve Sorunları”, Uluslararası Göç ve Kadın Sempozyumu, **Zeytinburnu Belediyesi Kültür Yayınları**, Yayın No: 12, İstanbul, 01- 02 Aralık 2007.
- ALBERT, Matthew: “Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection: Group Determination, and Mass Influx”, **Refugee Survey Quarterly**, 2010, Vol. 29(1), 61-91.
- ALEINIKOFF, Alexander: “Selected Characteristics and Social Perceptions: An Analysis of the Meaning of ‘Membership of a particular Social Group’ içinde Erica Feller, Volker Turk ve Frances Nicholson, **Refugee Protection in International Law**, Cambridge University Press: Cambridge, 2003, 264-304.
- ALTUĞ, Yılmaz: “The Non-Refoulement in the Refugee Convention”, **Bilgi Toplumunda Hukuk**, Ünal Tekinalp’e Armagan, Cilt 3, Beta: İstanbul, 2003.
- APPAVE, Gervais: “Emerging Legal Issues in International Migration, **in Foundations of International Migration Law**, eds Brian Opeskin, Richard Perruchoud ve Jillyanne Redpath-Cross, Cambridge, 2012, 390-418.
- ARENAS, Nuria: “The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System”, **European Journal of Migration and Law** 7, 2005, 435-450.
- AY, Kadir: Emniyet Genel Müdürü Yabancılar Şube Başkanı, **Türk Mülteci Hukuku ve Uygulamasındaki Gelişmeler Sempozyumu Kitabı**, İstanbul Barosu Yayınları, Şubat 2004.
- BAGSHAW, Simon: “Responding to the Challenge of Internal Forced Migration: The Guiding Principles on Internal Displacement”, **International Migration Law**, Ed. Ryszard Cholewinski,

- Richard Perruchoud, Euan MacDonald, International Organization for Migration, T.M.C Asser Press, 2007, 189-203.
- BARUTCISKI, Michael: “Involuntary Repatriation when Refugee Protection is No Longer Necessary: Moving Forward After the 48th Session of the Executive Committee, **International Journal of Refugee Law**, Vol. 10, No. 1/ 2, 236-255.
- BARUTCISKI, Michael, SUHRKE, Astri: “Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden-Sharing”, **Journal of Refugee Studies**, Vol. 14, No. 2, 2001, 95- 115.
- BATCHELOR, Carol: “BM Mülteciler Yüksek Komiserliği’nin Türkiye Odaklı Çalışmaları ve Son Dönem”, **Güncel Gelişmeler Işığında Türkiye’nin Mülteci- Sığınmacı Politikası Sempozyum Kitabı**, 17-22.
- BETTS, Alexander: “Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indochinese CPA”, **Working Paper** No: 120, UNHCR, January 2006.
- BEGSHAW, Simon: “Benchmarks or Deutschmarks? Determining the Criteria for the Repatriation of Refugees to Bosnia and Herzegovina, 9 **International Journal of Refugee Law**, 1997, 566-592.
- BOED, Roman: “The State of the Right of Asylum in International Law”, **Duke Journal of Comparative and International Law**, C. 5, S. 5, 1994-1995, 1-34.
- BOER, Tom De, ZIECK, Marjoleine: “From Internment to Resettlement of Refugees: On US Marjoleine: Obligations Towards MEK Defectors in Iraq, 15 **Melbourne Journal of International Law**, 2014, 21-29.
- CARLIER, Jean-Yves: “The Geneva refugee definition and the theory of the three scales”, Ed. Nicholson, Frances/ Twomey, Patrick, **Refugee Rights and Realities- Evolving International Concepts and Regimes**, Cambridge University Press, 1999, 37-55.
- CHIMNI, B. S.: “Concept of Temporary Protection”, **The State of the World’s Refugees- In Search of Solutions**, Oxford, Oxford University Press, 1995, 85-90.

- CLARK, Tom: “Human Rights and Expulsion: Giving Content to the Concept of Asylum”, **International Journal of Refugee Law**, 1992, C. 4, S. 2, 189-204.
- COLEMAN, Nils: “Non-Refoulement Revised: Renewed Review of the Status of Non-Refoulement as Customary International Law”, **5 European Journal of Migration Law**, 2003, 23-68.
- CRÉPEAU, François, HOLLAND, Leanne: “Temporary Protection, Continuing Insecurity: A Regime Replacing Convention Protection of Refugees in Violation of International Law”, **12 Canadian Journal of Law & Society**, 1997, 239-261.
- ÇİÇEKLİ, Bülent: “Avrupa Sosyal Şartı’nın Yabancılara Sağladığı Güvenceler ve Türkiye”, **Milletler Arası Hukuk ve Milletler Arası Özel Hukuk Bülteni**, Cilt 22, No. 1, 21-55.
- ÇİÇEKLİ, Bülent: “Uluslararası Hukukta Yabancıların Hak ve Özgürlükleri”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt 3, Sayı 12, 1-14.
- ÇORABATIR, Metin: “Mülteciler ve Kalıcı Çözümler”, **Mülteci Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu**, Ankara Üniversitesi, 01.10.2015.
- DA LOMBA, Sylvie: “The EU Qualification Directive and Refugees *Sur Place*”, **The Future of Asylum in the European Union- Problems, Proposals and Human Rights**, Edt. Flora A.N.J. Goudappel, Helena S. Raulus, Springer, 2011.
- DAVY, U.: “Refugees from Bosnia and Herzegovina: Are They Genuine”, **Suffolk Transnational Law Review**, 18(1), 1995, 53-131.
- DOERIG, Harold: “Hukuki Bakış Açısıyla Suriyeli Sığınmacıların Almanya’ya Entegrasyonu”, **Uluslararası Hukuk ve Türk-Alman Hukukunda Suriyeli Sığınmacıların Hukuki Statüsü Uluslararası Sempozyumu**, 22 Mayıs 2015, Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi, İstanbul.
- DURIEUX, J-F & McADAM, J.: “Non-Refoulement Through Time: The Case for a Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies”, **International Journal of Refugee Law**, Vol. 16, No. 1, 2004, 4-24.

- EDWARDS, Alice: “Human Rights, Refugees and the Right ‘To Enjoy’ Asylum”, **International Journal of Refugee Law**, C. 17, S. 2, 2005, 302-303.
- EDWARDS, Alice: “Temporary protection, derogation and the 1951 Refugee Convention”, **Melbourne Journal of International Law**, Nov 2012, Vol.13(2), 595-622.
- EKŞİ, Nuray: “Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi”, **İstanbul Barosu Dergisi**, C. 88, S. 6, 2014, 65-89.
- EKŞİ, Nuray: “Türkiye’de Bulunan Suriyelilerin Hukukî Statüsü”, 10 **Legal Hukuk Dergisi**, 2012, 3-22.
- ESMAEILI, Hossein, CARLTON, Suzanne: “The High Court Decision in *Mimia v Qaah* of 2004 and its Implications for Temporary Protection Visa Holders”, **Journal of Migration and Refugee Issues**, c. 3, s. 3, 111-124.
- FITZPATRICK, Joan: “Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime”, 94 **American Journal of International Law (AJIL)**, 2000, 279-306.
- FITZPATRICK, Joan: “The End of Protection: Legal Standards for Cessation of Refugee Status and Withdrawal of Temporary Protection”, 13 **Georgia Immigration Law Journal**, 1998- 1999, 343-381.
- FONTEYNE, J-L.: “Burden- Sharing: An Analysis of the Nature and the Function of International Solidarity in Cases of Mass Influx of Refugees”, 8 **Australian Year Book of International Law**, 1983, ss.162-188.
- FORTIN, Antonio: “The Meaning of “Protection” in the Refugee Definition”, **International Journal of Refugee Law**, C. 12 S. 4, 2000, 548-576.
- FOUDA, Lauren: “Compulsory Voluntary Repatriation: Why Temporary Protection For Sudanese Asylum-Seekers In Cairo Amounts To Refoulment”, **Georgetown Journal on Poverty Law&**

Policy Volume XIV, S. 3, Sonbahar 2007,
511-537.

- FRELICK, Bill: “**Safe Haven: Safe for Whom?**” in World Refugee Survey 1995, Washington: Immigration and Refugee Services of America, 1995.
- FRELICK, Bill, KOHNEN, Barbara: “Filling the Gap: Temporary Protected Status”, 8 Barbara: **Journal of Refugee Studies**, C. 8, S. 4, 339-363.
- GIBNEY, Matthew J.: “Between Control and Humanitarizm: Temporary Protection in Contemporary Europe”, **Georgetown Immigration Law Journal**, Vol. 14, 1999-2000, 689-707.
- GOODWIN- GILL, Guy S.: “The International Protection of Refugees: What Future?”, **International Journal of Refugee Law**, 2000, 1-6.
- GÜMÜŞ, Mahir: “Türkiye’nin İltica ve Göç Alanındaki Yol Haritası: İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C: 4, S: 1, 2006, 34-36.
- GÜNER, Cemil: “İltica Konusunda Türkiye’nin Yol Haritası: Ulusal Eylem Planı”, **Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C: 56, S: 4, 2007, 86-87.
- HANNUM, Hurst: “Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law”, **Georgia Journal of International and Comparative Law**, 1995-1996, C. 25, 287-398.
- HATHAWAY, James J.: “The Meaning of Repatriation”, **International Journal of Refugee Law**, Vol. 9, No. 4, 1997, 551-558.
- HATHAWAY, James J.: “The Right of States to Repatriate Former Refugees”, **Ohio State Journal on Dispute Resolution**, Vol. 20:1, 2005, 201-242.
- JACQUÉ, Jean Paul: “The Convention and the European Communities,” Ed. Macdonald, R. St. J., Matscher, F. & Petzold, H., **The European System for the Protection of Human Rights**, Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

- JOLY, Daniele: “Temporary Protection and the Bosnian Crisis: a Cornerstone of the New European Regime”, **Global Changes in Asylum Regimes**, Palgrave Macmillan Press, 2003.
- KAPTEYN, P. J. G., Van Themaat: **Introduction to the Law of the European Communities**, & P. VERLOREN, Ed. Gormley Laurance W., Londra, Kluwer Law International, 1998.
- KAYA, İbrahim: “The Iraqi Refugee Crisis and Turkey: a Legal Outlook”, **CARIM Analytic and Syntetic Notes-Legal Module** CARIM-AS 2009/20, Robert Schuman Center for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (Fİ): European University Institute, 2009.
- KERBER, Karoline: “Temporary Protection: An Assessment of the Harmonization Policies of European Union Member States”, **9 International Journal of Refugee Law**, 1997, 453- 471.
- KERBER, Karoline: “Temporary Protection in Germany: The Case of the Bosnians”, University of California, 1997,
<http://migration.ucdavis.edu/mm21/kerber.html>
- KERBER, Karoline. “Temporary Protection in the European Union: A Chronology”, **Georgetown Immigration Law Journal**, 14/1, 1999, 35-50.
- KESER, Ulvi: “Arşiv Belgeleri Işığında İkinci Dünya Savaşı Sürecinde Türkiye’de Mülteciler ve Esirler Sorunu”, **Çağdaş Türkiye Tarihi Araştırmaları Dergisi**, VIII/18-19, 2009/Bahar-Güz, 185-208.
- KİRİŞÇİ, Kemal: “Limits of Conditionality and Europeanization: Turkey’s Dilemma ‘To Lift or Not To Lift’ The Geographical Limitation To The 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees.”, Third Pan-European Conference, Bilgi University, İstanbul, 21- 23 September 2006.
- KİRİŞÇİ, Kemal: “Türkiye Coğrafi Sınırlamayı Kaldırıyor mu? Türkiye’de Kasım 1994 Sığınma Yönetmeliği”, **Sığınmacı ve Göçmenlerle Dayanışma**

- Derneği**, (SGDD), Yayın Serisi, Sayı 2, Ankara, 1996.
- KJAERUM, Morten: “Refugee Protection Between State Interests and Human Rights: Where is Europe Heading?”, **Human Rights Quarterly**, 24, 2002, 513–536.
- KJAERUM, Morten: “Temporary Protection in Europe in the 1990s”, 6 **International Journal of Refugee Law**, 1994, 444-456.
- KOSER, Khalid, WALSH Martha, BLACK, Richard: “Temporary Protection and the Assisted Return of Refugees from the European Union”, 10 **International Journal of Refugee Law**, 1998, 444- 461.
- KURTULUŞ, Hatice: “Türkiye’de Düzensiz Göç”, **Marmara Bölge Çalıştayı**, İstanbul Üniversitesi Kongre Kültür Merkezi, 04.12.2015.
- LAMBERT, Héléne: “Protection Against *Refoulement* from Europe: Human Rights Law Comes to the Rescue”, **International and Comparative Law Quarterly**, S. 48, Temmuz 1999, 515-544.
- LAMBERT, Héléne, HUSAIN, Raza: “The British judiciary and the search for reciprocal relations with its continental partners”, **The Limits of Transnational Law: Refugee Law, Policy Harmonization and Judicial Dialogue in the European Union**. Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 125-149.
- LAUTERPACHT, Elihu, BETHLEHEM, Daniel: “The Scope and Content of the Principle of Non- Refoulement: Opinion”, **Refugee Protection in International Law**, Ed. Erika Feller/ Volker Turk/ Frances Nicholson), Cambridge 2003, 119- 121.
- LUCA, Donatella: “Questioning Temporary Protection”, **International Journal of Refugee Law**, Vol. 6, No.4, 1994, 535-561.
- MARX, Reinhard: “Non-refoulement, Access to Procedures, and Responsibility for Determining Refugee Claims”, **International Journal of Refugee Law**, S. 7, No. 3, 1995.
- MARTIN, Susan, SCHOENHOLTZ, Andy, MEYERS, Deborah Waller: “Temporary Protection: Towards a New Regional Domestic Framework”, **Georgetown**

- Immigration Law Journal**, c. 12, 1997-1998, 543- 587.
- McNAMARA, Dennis: “Remarks at the Workshop on Temporary Protection: Comparative Policies and Practices, Institute for the Study of the International Migration (5-6 Mart 1999).
- MENÉNDEZ, Agustin José: “Some Elements of a Theory of European Fundamental Rights”, Ed. Menéndez, Agustin José & Eriksen, Erik Oddvar, **Arguing Fundamental Rights**, Springer, 2006, 155-85.
- MOMARTIN, S., STEEL, Z., COELLO, M. AROCHE, J., SILOVE, D.M. & BROOKS, R: “A Comparison of the Mental Health of Refugees with Temporary Versus Permanent Protection Visas”, **Medical Journal of Australia**, Vol. 185, No. 7, Ekim 2006, 357-361.
- MUBANGA-Chipoya, C.L.C.: “The Right of Everyone to Leave any Country, Including His Own and Return to His Country: Final Report”, UNDoc.E/C.4/Sub.2/1988/35; <http://repository.un.org/handle/11176/368309>, June 1988.
- OKUR, Emrullah: “Geçici Hukuki Koruma Kapsamında Bulunan Suriyeliler”, **Uluslararası Hukuk ve Türk-Alman Hukukunda Suriyeli Sığınmacıların Hukuki Statüsü Uluslararası Sempozyumu**, Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi, 22 Mayıs 2015, İstanbul.
- OPEKIN, Brian, PERRUCHOUD, Richard, REDPATH- CROSS: “Conceptualizing International Migration Law”, in **Foundations of International Migration Law**, Ed. Jillyanne Redpath-Cross, Brian Opekin, Richard Perruchoud ve Jillyanne Redpath-Cross, Cambridge, 2012, 1-16.
- ÖVÜNÇ ÖZTÜRK, Neva: “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında Yer Alan Sığınma Hakkının Tahlili”, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:3 Sayı: 2 Yıl 2012, 187- 228.
- ÖZKAN, Işıl: “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Avrupa Birliği Adalet Divanı Kararları Işığında Avrupa Birliği'nin Göç ve Sığınma Politikası”, **Ankara Barosu Dergisi**, Y. 69, S. 2011/1, 165-188.

- PERLISS, Deborah, HARTMAN, Joan: “Temporary Refugee: Emergence of a Customary Norm”, 26 **Virginia International Law Review**, 1986.
- PERNICE, Ingolf, PICKERING, Paula M.: “The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights”, Ed. Griller, Stefan & Ziller, Jacques, **The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty**, “Back to Bosnia and Herzegovina”, International Organization for Migration Report- 1999, New York, Springer Wien, 2008, 235-54.
- PUGLIESE, Joseph: “The Incommensurability of Law to Justice, Refugees and Australia's Temporary Protection Visa”, 16 **Law&Literature** 285, 2004, 285-312.
- ROBINSON, Courtland: “The Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees 1989- 1997: Sharing the Burden and Passing the Buck”, 17(3) **Journal of Refugee Studies**, 2004, 319- 333.
- SETHI, Meera: “Göç: Herkese Adalet”, International Migration Organization, 4. **Suç ve Ceza Film Festivali**, İstanbul, 7 Kasım 2015.
- SİRMEN, Kazım Sedat: “Mültecilikten Vatandaşlığa”, **Mülteci Hukukunda Güncel Gelişmeler Sempozyumu**, Ankara Üniversitesi, 01.10.2015.
- SOPF, Davor: “Repatriation”, **Bosnia-Herzegovina: Perspectives** 59, Ed. Wilfried Heller & Hansjorg Brey, 357, 1997.
- SOPF, Davor: “Temporary Protection in Europe After 1990: The “Right to Remain” or Genuine Convention Refugees”, 6 **Washington University Journal of Law&Policy**, 2001, 109-156.
- TARHANLI, Turgut: “İnsan Hakları ve Mülteciler”, **Hoşgörü Yılı’nda Mülteciler Sivil Toplum Örgütlerinden Beklenenler Sempozyumu Kitabı**, İstanbul, 1996.
- TARHANLI, Turgut: Türk Mülteci Hukuku ve Uygulamadaki Gelişmeler Sempozyum Kitabı, İstanbul Barosu Yayınları, Şubat 2004.
- TESSENYI, Geza: “Massive Refugee Flows and Europes Temporary Protection”, **EU Immigration and Asylum Law Text and Commentary**, Ed.

- Steve Peers and Nicola Rogers, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 452-486.
- THORBURN, Joanne: “Transcending Boundaries: Temporary Protection and Burden – Sharing in Europe”, 7 **International Journal of Refugee Law**, 1995, 459-480.
- TÜRKEŞ, Mustafa: “Sığınmacılar Sorunsalı ve Türkiye”, **Umuda Doğru Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği Dergisi**, Yıl 2, Sayı 11, 1998, 5-6.
- UZUN, Elif: “Geri Göndermeme (Non-Refoulement) İlkesinin Uluslararası Hukuktaki Konumu Üzerine Bir Değerlendirme”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, C. 8, S: 30, 2012, 25-58.
- WACHS, Jonathan: “The Need to Define the International Legal Status of Cubans Detained at Guantanamo”, 11 **American University Journal of International Law and Policy**, 1996, 79-99.
- WEIS, Paul: “International Protection of Refugees”, **American Journal of International Law**, S. 48, 1954, 193-218.
- WEIS, Paul: “Territorial Asylum”, **Indian Journal of International Law**, S. 6, No. 1, Ocak 1966.
- YAKOOB, Nadia: “Report on the Workshop on Temporary Protection: Comparative Policies and Practices”, 13 **Georgetown Immigration Law Journal**, 1998- 1999, 617-633.
- YILMAZ, Abdulhalim: “Türkiye’deki Suriyeli Mültecilerin Karşılaştıkları Hukuki Sorunlar”, **Uluslararası Hukuk ve Türk-Alman Hukukunda Suriyeli Sığınmacıların Hukuki Statüsü Uluslararası Sempozyumu**, Fatih Sultan Mehmet Vakıf Üniversitesi, 22 Mayıs 2015, İstanbul.
- YÜKSEKER, Deniz: “Dünyada Yerinden Edilme Olgusuna İlişkin Politika ve Uygulamalara Eleştirel Bir Bakış”, **Zorunlu Göç ile Yüzleşmek: Türkiye’de Yerinden Edilme Sonrası Vatandaşlığın İnşası** içinde, Ed. Dilek Kurban, Deniz Yüksek, Ayşe Betül Çelik, Turgay Ünal ve A. Tamer Aker, İstanbul, TESEV Yayınları, 2006, 35-42.
- ZAMBELLI, Pia: “Procedural Aspects of Cessation and Exclusion: The Canadian Experience”, 8

DIĞER KAYNAKLAR

BMMYK BELGELERİ

BMMYK; İcra Komitesi Raporu, 32. Oturum, Karar No. 22, para. IIB (2), U.N. Doc. A/12/Add. 1,1981.

BMMYK, Dünya Mültecilerinin Durumu, 1997- 98, Oxford University Press, 1997.

BMMYK, Sığınma İkilemi, Dünya Mültecilerinin Durumu, BMMYK, 1997.

BMMYK, Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler, BMMYK, 1998.

BMMYK İcra Komitesi, BMMYK Programı 49. Oturum Daimi Komisyon Çalışmalarına İlişkin Rapor, U. N. GAOR, 49th Session Para. 21, U.N. Doc. A/AC.96/911, 1998.

BMMYK, Dünya Mültecilerinin Durumu, İnsani Yardımın Elli Yılı, UNCHR, Oxford Universty Press, 2000.

BMMYK, Yarım Yüzyılım Mültecileri 1950- 2000, Ankara, 2000.

BMMYK, Mültecilerin Korunması: Uluslararası Mülteci Hukuku Rehberi, BMMYK Ofisi, 2001.

BMMYK, İcra Komitesi 10 Numaralı Görüşü, OJ 2001, L 212/12, 7 Ağustos 2001.

BMMYK, İcra Komitesi 18 Numaralı Görüşü, OJ 2001, L 212/13, 7 Ağustos 2001.

BMMYK, Toplumsal Gruba Mensubiyet İlkeleri, 2002.

BMMYK, “Uluslararası Koruma Hakkında İlkeler: Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 1A(2) Maddesi ve/veya 1967 New York Protokolü Bağlamında Toplumsal Cinsiyete Dayalı Zulüm”, 07.05.2002.

BMMYK, Mültecilere, Geri Dönüş Yapan Kişilere ve Ülkesinde Yerinden Edilmiş Kişilere Yönelik Cinsel ve Toplumsal Cinsiyete Dayalı Şiddet Önleme ve Müdahale Kılavuz İlkeleri, Mayıs 2003.

BMMYK, Uluslararası Koruma Konusunda Rehber: Statü Dışında Bırakma Hükümlerinin Uygulanması: Mültecilerin Statüsüne Dair Sözleşmenin 1F maddesi” 04.09.2003.

BMMYK, “Mültecilerin Statüsüne ilişkin 1951 Sözleşmesi 1A(2). Maddesi ve/veya 1967 Protokolü bağlamında Dine Dayalı Mültecilik Talepleri hakkında 6 sayılı Uluslararası Koruma Kılavuz İlkeleri”, Nisan 2004.

BMMYK Türkiye Temsilciliği ve Türk İçişleri Bakanlığı, İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, Başkent Matbaası, Ankara, Şubat 2005.

BMMYK, Türkiye, Mülteci Çocuklar Hukuk El Kitabı; Sığınmacı ve Mülteci Çocukların Hakları ve Türkiye, UNCHR Yayını, Ağustos, 2008.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 6, *Conclusions Adopted by the Executice Committee on Non- Refoulement*, U.N. GAOR, 28th Sess., 1977.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 11, *Conclusions Adopted by the Executice Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 29th Sess., 1978.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 14, *Conclusions Adopted by the Executice Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 30th Sess., 1979.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 15, *Conclusions Adopted by the Executice Committee on Refugees Without an Asylum Country*, U.N. GAOR, 30th Sess., 1979.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 16, *Conclusions Adopted by the Executice Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 31th Sess., 1980.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 18, *Conclusions Adopted by the Executice Committee on Voluntary Repatriation*, U.N. GAOR, 31th Sess., 1980.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 19, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on Temporary Refugee*, U.N. GAOR, 31th Sess., 1980.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 20, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on Protection of Asylum Seekers at Sea*, U.N. GAOR, 31th Sess., 1980.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 21, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 32th Sess., 1981.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 22, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on Protection of Asylum- Seekers in Situations of Large Scale Influx*, U.N. GAOR, 32th Sess., 1981.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 25, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 33th Sess., 1982.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 29, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 34th Sess., 1983.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 30, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on the Problem of Manifestly Unfounded or Abusive Applications for Refugee Status or Asylum*, U.N. GAOR, 34th Sess., 1983.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 33, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 35th Sess., 1984.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 36, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 36th Sess., 1985.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 40, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on Voluntary Repatriation*, U.N. GAOR, 36th Sess., 1985.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 41, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 37th Sess., 1986.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 46, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 38th Sess., 1987.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 50, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 39th Sess., 1988.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 55, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 40th Sess., 1989.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 56, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on Durable Solutions and Refugee Protection*, U.N. GAOR, 40th Sess., 1989.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 61, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 41th Sess., 1990.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 62, *Conclusions Adopted by the Executive Committee Note on International Protection*, U.N. GAOR, 41th Sess., 1990.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 65, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 42th Sess., 1991.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 67, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on Resettlement As an Instrument of Protection*, U.N. GAOR, 42th Sess., 1991.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 68, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 43th Sess., 1992.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 69, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on Cessation of Status*, U.N. GAOR, 47th Sess., 1992.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 71, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 44th Sess., 1993.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 74, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 45th Sess., 1994.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 75, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on Internally Displaced Persons*, U.N. GAOR, 45th Sess., 1994.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 77, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 46th Sess., 1995.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 79, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 47th Sess., 1996.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 81, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 48th Sess., 1997.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 85, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 49th Sess., 1998.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 87, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 50th Sess., 1999.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 89, *General Conclusion Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 51th Sess., 2000.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 90, *General Conclusion Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 52th Sess., 2001.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 92, *General Conclusion Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 53th Sess., 2002.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 96, *Conclusion Adopted by the Executive Committee on the Return of Persons Found not to be In Need of International Protection*, U.N. GAOR, 54th Sess., 2004.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 99, *General Conclusion Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 55th Sess., 2004.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 100, *Conclusion Adopted by the Executive Committee on International Cooperation and Burden Sharing Responsibility in Mass Influx Situations*, U.N. GAOR, 55th Sess., 2004.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 101, *Conclusion Adopted by the Executive Committee on Legal Safety Issues in the Context of Voluntary Repatriation of Refugees*, U.N. GAOR, 55th Sess., 2004.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 102, *General Conclusion Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 55th Sess., 2005.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 103, *Conclusions Adopted by the Executive Committee on the Provision On International Protection Including Through Complementary Forms of Protection*, U.N. GAOR, 56th Sess., 2005.

UNHCR, Executive Committee Conclusion No. 108, *General Conclusion Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees*, U.N. GAOR, 59th Sess., 2008.

UNHCR, "Handbook on Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR'S Mandate", 1992.

Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, at the International Management Symposium, St. Gallen, Switzerland, 25 May 1992, <http://www.unhcr.org/3ae68faec.html>.

UNHCR, A Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in the Former Yugoslavia International Meeting on Humanitarian Aid for Victims, 1992.

Conclusion on People Displaced by the Conflict in the Former Yugoslavia, (Meeting of Ministers Responsible for Immigration, Londra, December 1992, <http://www.unhcr.ch/legal/bibliographic/papers.4htm>.

UNHCR, Informal Meeting on Temporary Protection, Background Note, Cenevre, 21 Ocak 1993.

Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, Statement to the Commission on Human Rights, 03.03.1993.

UNHCR, The State of The World's Refugees, The Challenge of Protection, Penguin Books 1993.

UNHCR und Danish Interior Ministry, Survey of Implementation of Temporary Protection, Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in Former Yugoslavia, 16 July 1993.

UNHCR, Voluntary Repatriation, Cenevre, 1993, Vol. 2.

UNHCR, Note on Temporary Protection in a Broader Context, 1 January 1994.

UNHCR, The State of The World's Refugees, 1995.

UNHCR, A UNHCR Handbook for the military on humanitarian operations, Geneva, 1995/01.

UNHCR Handbook on Voluntary Repatriation: International Protection, Geneva 1996.

UNCHR, The State of the World's Refugees 1997-98: A Humanitarian Agenda 208, 1997.

Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 48. Oturum, EK II, U.N. Doc. A/AC.96/895, 1997.

UNHCR, Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection to All Who Need It, EC/47/SC/CRP.27, 30 May 1997.

UNHCR, Background Note: Informal Meeting of Government Experts on Temporary Protection, Cenevre, 23 Mart 1994. Ramcharan, B. G., International Conference on the Former Yugoslavia: Official Papers: Vol. 2, Kluwer Law International, 1 June 1997.

UNHCR, Resettlement Handbook, Geneva, 1997/07.

UNHCR, Progress Report on Informal Consultations on the Provision of International Protection to All Who Need It, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 8. Meeting, U.N. Doc. EC/47/SC/CRP.27, 1997.

UNHCR, Note on the Cessation Clauses, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 8. Meet. U.N. Doc. EC/47/SC/CRP.30, 1997.

UNHCR Executive Committee, "Annual Theme: International Solidarity and Burden-Sharing in all its Aspects: National, Regional and International Responsibilities for Refugees", UN Doc A/AC.96/904, 7 Eylül 1998.

UNHCR, Updated UNHCR Guidelines for the Humanitarian Evacuation Programme of Kosovar Refugees in Former Yugoslav Republic of Macedonia, Cenevre, Haziran 1999.

UNHCR, Handbook for Emergencies, Geneva, 1999.

UNHCR, Commentary on the Draft European Union Directive on Temporary Protection in the Event of a Mass Influx", 2000.

UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme 51st Session Note on International Protection", UN doc. A/AC.96/930, 7 July 2000.

UNHCR, "Summary Observations of the UNHCR on the Commission Proposal" of 26 September 2000, Council Document No. 11629/00, ASILE 44.

UNHCR, The State of The World's Refugees: Human Displacement in the New Millennium, UNCHR, 2000.

UNHCR, The state of the world's refugees: fifty years of humanitarian action, Oxford University Press, 2000.

UNHCR, “Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework” UN Doc. EC/GC/01/4, 19 February 2001.

UNHCR, Refugee Protection: a Guide to International Refugee Law; Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2001.

UNHCR, Global Report 2001: Strategies and Activities, Geneva, 2002.

UNHCR, 2002 Note, U.N. Doc. EC/GC/02/5, 2002.

UNHCR, Guidelines on International Protection No. 3: Cessation of Refugee Status under Articles 1(c)(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, U.N. GAOR, 58th Sess., 7, U.N. Doc. HCR/GIP/03/03, 2003.

UNHCR, Convention Plus Issues Paper Submitted by UNHCR on Addressing Irregular Secondary Movements of Refugees and Asylum- Seekers” FORUM/CG/SM/03, 11 March 2004.

UNHCR, Helping Refugees- An Introduction to UNHCR, 2005.

UNHCR, Global Report 2007.

UNHCR, “Recommended Standards on Reception Centres”, Ankara, December 2008.

Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Turkey on 28 June – 3 July 2009 Strasbourg, 1 October 2009, CommDH, 31, Original version.

UNHCR, “Resettlement Handbook Division of International Protection”, Geneva, revised edition, Temmuz 2011.

UNHCR, Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities, 28 June 2011.

UNHCR, Roundtable on Temporary Protection, 19-20 July 2012.

UNHCR, Roundtable on Temporary Protection, 15-16 July 2013.

UNHCR, Guidelines on Temporary Protection, February 2014.

UNHCR, Report of the Humanitarian Issues Working Group, 96(2).

UNHCR, Report of the High Level Working Meeting, 96 (1).

AB BELGELERİ

EU Council of Ministers, Conclusion on People Displaced by the Conflict in the Former Yugoslavia, 10518/92, Londra, 30.11.1992- 01.12.1992.

Temporary Protection Summary and Recommendations from the Report of the Inter-Ministerial Working Group, Norway Nisan 1993, **International Journal of Refugee Law**, c. 5 s. 3, 477- 490.

Council Resolution of 25 September 1995 on burden sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis, Official Journal, 262, 07.10.1995.

“Directive 95/46/EC of the European Parliament and the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data”, OJ 1995, L 281/31.

Council Resolution 95/C 262/01 of 25 September 1995 on “Burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis”, Official Journal C 262 of 07.10.1995.

European Council, “Temporary Protection: a Subject for a Common Action?” 1996.

Joint Position of 4 March 1996 defined by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union on the harmonized application of the definition of the term “refugee” in article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of refugees, OJ 1996, L 63/2.

Council Decision 96/198/JAI of 4 March 1996 on “An alert and emergency procedure for burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis”, Official Journal L 63 of 13.03.1996.

European Council on Refugees and Exiles (ECRE) Temporary Protection in the Context of the need for a Supplementary Refugee Definition, Position Paper, Londra, 1997.

Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities, European Communities No 40, 1991. JO n. C 254, 19/08/1997, P.0001-0012.

Position of the European Council on Refugees and Exiles on Temporary Protection in the Context of the Need for a Supplementary Refugee Definition, March 1997, 9 Int'l J. Refugee L. 534 1997, 534- 542.

Yerinden Edilmiş Kişilerin Geçici Korunmasına Yönelik Ortak Eylem Konsey Tasarısı OJ C 106, 94/04/1997.

Joint Action of 22 July 1997 Concerning the financing of specific projects in favour of asylum seekers and refugees [1997] OJ L205/5; Joint Action of 22 July 1997 Concerning the financing of specific projects in favour of displaced persons who have found temporary protection in the Member States and asylum seekers [1997] OJ L205/3.

Amended Proposal for a Joint Action Concerning Temporary Protection of Displaced Persons, COM (1998) 372 final.

Yerinden Edilmiş kişilerin Geçici Korunmasında kabul Ve İkametgahlarının Sağlanmasında Dayanışmaya İlişkin Ortak Eylem kararı, OJ C 268, 27/08/1998.

Joint Action of 27 April 1998 Concerning the financing of specific projects in favour of in favour of asylum seekers and refugees [1998] OJ L138/8; Joint Action of 27 April 1998 Concerning the financing of specific projects in favour of displaced persons who have found temporary protection in the Member States and asylum seekers [1998] OJ L138/6.

Joint Action of 26 April 1999 establishing projects and measures to provide practical support in relation to the reception and voluntary repatriation of refugees, displaced persons and asylum seeker, including emergency assistance to persons who have fled as a result of recent events in Kosovo [1999] OJ L114/2.

Tampere European Council 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htmhttp://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

Commission Proposal for a Directive concerning the right to a family reunion of 1 December 1999 (COM 1999 638 final).

European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Status of Kosovo Albanians in Some European Countries, 1999.

ECRE, Kosovar Refugees: Protection, Reception Conditions and Return Policies in some European Countries, 1999.

Recommendation No. R (2000) 9 to Member States on Temporary Protection, 12 Int'l J. Refugee L. 305, 2000.

Avrupa Mülteci Fonu'nun kurulmasına ilişkin 28 Eylül 2000 tarihli ve 2000/596/EC [2000] OJ L/252/12 sayılı Konsey Kararı.

Commission Proposal for a Council Directive 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 and Bearing the Consequences thereof, OJ C 311 E, 31.10.2000, para. 1.4.

Opinion of the Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Directive 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 C 155, 29/05/2001, s. 11-25, para. 2.2

European Union Council Directive 2001/55/EC on Minimum Standards for Temporary Protection 20 July 2001, International Journal of Refugee Law, c. 13, s. 3, 441-457.

EU Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts between Member States in Receiving Such Persons and Bearing the Consequences thereof, OJ L212, 07.08.2001.

GCIP, 1st Meeting, Mechanisms of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations, (EC/ GC/ 01/ 7), 19 February 2001.

EU Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third- country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have

been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, OJ L 261, 06.08.2004.

2004/83/EC sayılı Üçüncü ülke vatandaşlarının ya da vatansız kişilerin mülteci olarak ya da başka şekilde uluslar arası korumaya muhtaç kişiler olarak nitelendirilmeleri ve statüleri ve sağlanacak korumanın içeriği için asgari standartlara ilişkin Bakanlar Konseyi Yönergesi, Council Directive 2004/ 83/EC, OJ L 304/12, 30.9.2004.

EU Directive 2008/115/EC of the European parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third- country nationals, OJ L 348, 24.12.2008.

EU Directive 2013/33/EU of European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection (recast) 29.06. 2013, [2003] OJ L 180/60.

EU Regulation No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast).

BM BELGELERİ

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

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, Genel Yorum No:4, Elverişli Konut Hakkı, 60. Oturum, UN Doc. E/ 1992/ 23 (13 Aralık 1991) [6].

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

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, Nihai Gözlemler: Ukrayna. 13. Oturum, UN Doc. E/C. 12/1995/15 (28 Aralık 1995) [19].

Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, U.N. General Recommendation XXII, 51th Sess., Supp. No. 18, para. 2 (d), U.N. Doc. A/51/18 (1996).

EKOSOK, Genel Yorum No: 13, Eğitim Hakkı, 21. Oturum, UN Doc. E/C.12/1999/10 (8 Aralık 1999) [57].

EKOSOK, Genel Yorum No: 14, Ulaşılabilir en Yüksek Sağlık Hizmeti Hakkı, 22. Oturum, UN Doc. E/C.12/2000/4 (11 Ağustos 2000) [34].

UN Document, “Mechanisms of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations”, Global Consultations on International Protection, UN Document EC/GC/01/7, 19 February 2001.

DIĞER BELGELER

Geçici Koruma Yönetmeliği, 13.10.2014 tarih ve 2014/6883 sayılı Yönetmelik 22.10.2014 tarih ve 29153 sayılı RG yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

1 11.01.2015 tarihli Yönetmelik 15.01.2016 tarih ve 29594 sayılı RG yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

“Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik”, 29656/ 17.03.2016.

“Geçici Koruma Altındaki Yabancılara ilişkin Hizmetlerin Yürütülmesi” genelgesi 18.12.2014 tarih ve 2014/4 ve 12.10.2015 tarih ve 2015/8 sayılı genelgeler.

T.B.M.M. B: 99, 05.05.1993 tarih ve O: 1 sayılı Soru Önergesi, <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c035/b099/TBMM190350990343.pdf>.

Uluslararası Af Örgütü, “Mülteciler: İnsan Haklarının Sınırı Yoktur”, 1997.

Amnesty International, Bosnia- Herzegovina, “Who’s Living in My House?” Obstacles to the safe Return of Refugees and Displaced People, 1997.

Amnesty International, Bosnia-Herzegovina: All the Way Home: Safe “Minority Returns as a Just Remedy and for a Secure Future, AI Doc. EUR 63/02/98, Şubat 1998. <https://www.amnesty.org/en/documents/eur63/002/1998/en/>

Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi, Mülteci Çalıştayları 2004- 2005, Mart 2008, Ankara.

Mülteci Çalıştayları 2004- 2005, Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi, İstanbul, 2008.

Uluslararası Af Örgütü, “İki Arada Bir Derede: Türkiye’de Mültecilere Koruma Sağlanmıyor”, Nisan 2009.

Amnesty International, Stranded, Refugees in Turkey Denied Protection, April 2009.

Uluslararası Af Örgütü, “Hayatta Kalma Mücadelesi,- Türkiye’deki Suriye’den Gelen Mülteciler”,

<https://www.amnesty.org/download/Documents/208000/eur440172014tr.pdf>, 2014.

International Helsinki Federation for Human Rights, Annual Report 1998, www.ihfhr.org/reports/ar98/ar98swi.htm , <http://catalog.osaarchivum.org/catalog/IL2xRW1v>.

ECRE “Broken Promises- Forgotten Principles”, An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection, Tampere 1999 – Brussels 2004, <http://ecre.org/component/content/article/97.html>.

İnsan Hakları Işığında Türkiye’de Bulunan Mülteciler, Sığınmacılar ve Yasadışı Göçmenlerin Sorunları, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, Yayın No: 22, Temmuz 2010.

Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı (AFAD) “Suriyeli Misafirlerimiz Kardeş Topraklarında”, <https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/98-2014061912629-suriyeli-misafirlerimiz.pdf>.

AFAD, “Türkiye’deki Suriyeli Sığınmacılar 2013 Saha Araştırması Sonuçları”, https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/60-2013123015491-syrian-refugees-in-turkey-2013_baski_30.12.2013_tr.pdf.

General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 7.

Inter Governmental Conference, Paper on Temporary Protection in Europe, North America and Australia, Geneva, 1995.

İstanbul Barosu, “Türk Mülteci Hukuku ve Uygulamadaki Gelişmeler”, İstanbul Barosu Yayınları, İstanbul, 2004.

Göç İdaresi Müdürlüğü uzmanı Erol Kaya ile yapılan mülakat notları, 17.04.2014.

MEB çalışanları ile yapılan mülakatta elde edilen kurum içi yazışmalardaki veriler, 2016.



ÖZGEÇMİŞ

İstanbul Bilgi Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nden 2004 yılında Fakülte ikincisi olarak mezun olmuştur. Marmara Üniversitesi Avrupa Birliği Enstitüsü'nde Prof. Dr. Sibel Özel danışmanlığında "Implementation of United Nations Security Council Resolutions within the European Union and Human Rights Protection" konulu yüksek lisans tezini tamamlamıştır. Halen Türk- Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku Anabilim Dalı'nda araştırma görevlisi olarak görev yapmaktadır. Çalışma alanları; İnsan Hakları Hukuku, Mülteci Hukuku ve Genel Kamu Hukukudur.