

# Kitlesel Akınlarda Geçici Koruma: Türkiye’deki Suriyeliler

Esra Yılmaz Eren<sup>47</sup>

## Giriş

BMMYK kayıtlı verilerine göre 2011 yılı bahar aylarından bu yana yaklaşık 4.7 milyon Suriyeli ülkesini terk ederek komşu ülkelere sığınmak mecburiyetinde bırakılmıştır. Bunlardan yaklaşık 2.6 milyonunun Türkiye’ye geldiği resmi kaynaklarca ifade edilse de kayıtlı olmayanlarla birlikte bu rakamların çok daha yüksek olduğu tahmin edilmektedir.

Türkiye, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda geçici korumayı “ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak Türkiye sınırlarına gelen veya sınırları geçen yabancılara sağlanabilecek koruma” (mad. 91) olarak tanımlamış ve ülkesinde barındırdığı Suriyeliler için geçici koruma statüsünü sağlamıştır.

## “Geçici Koruma” Kavramının Anlamı ve Kapsamı

Geçici korumaya (temporary protection) ilişkin düzenlemeler, uluslararası belgelerden çok Avrupa Birliği uygulamasına özellikle de 2001 tarihli AB Geçici Koruma Yönergesine<sup>48</sup> (Temporary Protection Directive) dayanmaktadır.

Geçici koruma statüsü ile 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna ilişkin Cenevre Sözleşmesi bağlamında mültecilik şartlarını taşımayan, silahlı çatışma, yaygın şiddet ya da sistematik veya yaygın insan hakları ihlalleri nedeniyle kitlesel olarak ülkelerinden kaçan kişilere, istisnai nitelikte olağanüstü hal koşullarında ve sınırlı bir süre için çözüm bulunmuş olmaktadır<sup>49</sup>. (Goodwin-Gill & McAdam, 2007, s. 340.)

Geçici korumanın amacı bu kişilerin acilen güvenli bir ortama yerleştirilmelerini sağlamak ve başta geri gönderilmeme ilkesi olmak üzere temel insan haklarını güvence altına almaktır.

Avrupa Birliği Uygulamasında Geçici Koruma

1990’lı yıllarda Eski Yugoslavya’da yaşanan iç savaş sonucunda Avrupa Birliği’nin sınırlarına yapılan toplu nüfus hareketlerine cevap verebilmek ihtiyacı, AB ülkelerini sığınma politikalarında yeni bir yaklaşım oluşturmaya sevk etmiştir. Birlik içerisinde ülkeler arasındaki uygulama farklılıklarını ortadan kaldırmak ve nüfusun belli ülkelere yoğunlaşması nedeniyle oluşan adaletsizliği yük paylaşımı ile

<sup>47</sup> Araş. Gör., Türk- Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Genel Kamu Hukuku ABD, Şahinkaya Cad. No: 86 34820 Beykoz İstanbul, Türkiye. E-posta: eren@tau.edu.tr

<sup>48</sup> Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member states in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L212,07.08.2001. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>.

<sup>49</sup> Guy S. GOODWIN-GILL/Jane MCADAM, *The Refugee in International Law*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford University Press 2007, s. 340.

dengelemek amacıyla 20 Temmuz 2001 tarihinde “Geçici Koruma Yönergesi” kabul edilmiştir. Böylece AB Hukukunda geçici korumaya ilişkin yasal bir dayanak oluşturulmuş ve AB kurumlarınca harekete geçirilen istisnai bir mekanizma ile sığınma konusunda adil yük paylaşımını hedefleyen bağlayıcı bir geçici sığınma sistemi kurulmuştur. (Arenas, 2005, s. 437) Yönerge, “geçici koruma sağlamak için gerekli minimum standartları belirlemeyi” ve “yerinden edilmiş kişileri kabul eden üye devletlerin gösterecekleri çabaları dengelemeyi” amaçlamaktadır. Yönergenin uygulama kapsamı ise, üçüncü ülkelerden kitlesel olarak gelen ve menşe ülkelerine geri dönemeyen yerinden edilmiş kişilerle sınırlandırılmıştır. Yönerge çerçevesinde geçici korumanın işlerlik kazanabilmesi için Birlik kurumlarının kitlesel bir yerinden edilmenin varlığını kabul etmeleri gerekmektedir. Başka bir deyişle bu düzenleme bireyler tarafından doğrudan talep edilebilecek yeni bir sığınma hakkı tanımamaktadır.

### “Kitlesel Akın” Kavramı Ve Geçici Koruma

Kitlesel akın (mass influx), kavramı; iltica hukuku alanında temel metinler olarak sayılabilecek 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde ve 1967 Protokolü’nde yer almamaktadır. Öte yandan BMMYK İcra Komitesi kararları kitlesel akının niteliğine ilişkin belli kriterler öngörmektedir. Buna göre kitlesel sığınma kavramının, hem devletlerin ciddi sayıda mülteci ile karşılaştığı aşamayı, hem de çok sayıda mülteci nüfusuna ev sahipliği yaptığı süreci ifade eden bir kavram olarak kullanılması gerektiği; kitlesel sığınma olgusunun varlığı belirlenirken sadece sayısal verilerin dikkate alınmaması, kitlesel sığınmanın varlığını iddia eden devletin kaynaklarına göre bir değerlendirme yapılması gerektiği BMMYK tarafından ifade edilmektedir<sup>50</sup>. Başka bir deyişle, eğer sığınmaya ev sahipliği yapacak olan devlet, kaynakları itibarıyla normal usullerle bireysel başvuruları değerlendirecek bireysel statü belirleyebiliyorsa bu durumda kitlesel sığınma durumundan bahsedilemeyecektir. Dolayısıyla, i) Uluslararası bir sınıra ulaşan önemli sayıda insan varsa, ii) Bu varış hızlı bir sürede gerçekleşmişse, iii) Özellikle olağanüstü halin devam ettiği süre boyunca ev sahibi ülkenin bu sayıda kişiyi barındırma kapasitesi yetersiz ise ve iv) Bireysel sığınma usulleri bu sayıdaki sığınmacı ile ilgilenmekte yetersiz kalmış ise kitlesel bir sığınmanın varlığından söz edilebilecektir<sup>51</sup>. Doktrinde ise Kerber, kitlesel sığınma hareketinden bahsedilebilmesi için, belirli bir ülke ya da bölgeden gelme, gelen insan sayısının çok olması ve sığınma olayının ani olması şeklinde üç unsurun bulunması gerektiğini belirtmektedir. (Kerber, 1999, s. 196-97). Bu bilgiler ışığında aniden, hızlı bir biçimde gelişen ve çok sayıda insandan oluşan bir akın mevcutsa ve bu nedenle bireysel mülteci statüsü belirleme usullerinin uygulanması mümkün değilse ve ev sahibi ülkenin kurum ve kaynakları üzerinde ciddi yük bulunmakta ise kitlesel bir sığınmadan söz edilebilecektir ve yalnız bu hallerde bireysel statü belirlemesi yapılmaksızın grup bazında geçici koruma sağlanması mümkün olabilecektir. (Goodwin-Gill & McAdam, 2007, s. 335)

Kitlesel bir akının varlığı tespit edildikten sonra geçici koruma statüsünün tanınması usulünün nasıl olacağı sorusu gündeme gelmektedir. Geçici koruma

<sup>50</sup> “Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework”, UNHCR (2001), UN Document EC/GC/01/4, para. 14.

<sup>51</sup> “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).

kararının AB kurumları bağlamında nasıl bir yol izlenerek alınacağı hususu da AB Geçici Koruma Yönergesinde düzenlenmiştir. Buna göre kitlesel bir sığınma sonucunda geçici koruma kararı verilebilmesi için Avrupa Komisyonun resen ya da bir üye devletin talebi üzerine hazırlayacağı teklifin Konsey tarafından nitelikli çoğunlukla uygun görülmesi gerekmektedir. (md. 5(1)). Komisyonun yapacağı öneride; geçici korumanın uygulanacağı somut insan grubunun tanımı, geçici korumanın yürürlüğe gireceği tarih, yerinden edilmiş kişilerin hareket ölçeğinin tahmini, ağırlama kapasiteleri hakkında üye devletlerden alınan bilgiler ve Komisyon, BMMYK ve ilgili diğer uluslararası örgütlerden alınan bilgiler gibi hususların yer alması gerekmektedir. Bu bilgilerin sağlanmasıyla birlikte silahlı çatışmadan veya yaygın şiddetten kaçan yahut sistematik ve genel insan hakları ihlalleri mağduru olan veya ciddi risk altında bulunan kişilere geçici koruma sağlanabilecektir.

Geçici koruma kararının alınmasıyla birlikte, üye devletler üzerinde geçici korumadan yararlananlar lehine yükümlülükler doğmaktadır. (Arenas, 2005, s. 447). Yönerge’de üye devletlerin uluslararası alanda geçici korumadan yararlanan kişilere belirli minimum muameleleri yapmaktan sorumlu olduğu, ancak bunun bireyler açısından talep edilebilecek sübjektif haklar doğurmayacağını ifade edecek şekilde “hak” değil “yükümlülük” terimi tercih edilmiştir. (Kerber, 2002, s. 201). Bu yükümlülükler arasında; ikamet izinleri, vize, bilgi ve geri kabul, kayıt ve veri koruma, konaklama ve konut, sosyal yardım ve sağlık yardımı, öğretim ve aile birleşimi ile refakatsiz çocuklarla ilgili hükümler bulunmaktadır.

AB Konseyi tarafından hazırlanan bu Yönerge, geçici koruma süresini, Yönerge’de belirtilen sebeplerle sona erdirilmedikçe 1 yıl olarak belirlemiştir. Ayrıca ihtiyaç duyulması halinde, bu sürenin 6 aylık sürelerle en az 1 yıl daha uzatılabileceği de hükme bağlanmıştır. Geçici koruma statüsü sona eren kişilerin gönüllü geri dönüşlerinin (voluntary return) sağlanması esastır. Ancak kişinin gönüllü olarak geri dönmek istemediği hallerde üye devletin, onu ülkesine geri göndermek için gerekli tedbirleri alabileceği de Yönerge’de belirtilmiştir. AB çapında geçici koruma rejiminin sona ermesi halinde, üye devletler kendi hukuklarının öngördüğü geçici koruma rejimini devam ettirebileceklerdir.

Bu bağlamda geçici koruma, kitlesel akın durumlarında bireysel statü belirleme usullerine başvurulmaksızın, pragmatik ve tamamlayıcı bir araç olarak, varışta (prima facie) ya da grup temelinde statü verilmesi suretiyle sığınmacıların acil koruma ihtiyacını karşılamaktadır. Ayrıca geçici koruma kavramı, ülkeye kabul, temel insan hakları ve geri gönderilmeme ilkesine uyma gibi temel koruma unsurlarını da barındırmaktadır. Kapsamlı bir uluslararası koruma ihtiyacının parçası olan geçici koruma önlemleri aynı zamanda yük paylaşımını ve uluslararası dayanışmayı da gerektirmektedir.

### **Türkiye Uygulamasında Suriyeliler ve Geçici Koruma**

Türkiye, coğrafi konumu nedeniyle tarihi boyunca göçe maruz kalmış bir ülkedir. Yakın tarihte de özellikle Bulgaristanlı soydaşların 1950-51 yıllarındaki ve 1989 yılındaki kitlesel sığınmaları, Iraklıların 1988 ve 1991’deki kitlesel sığınmaları ve 1992 yılından sonra eski Yugoslavya’dan tahminen 20 bin civarında Bosnalı Müslümanın Türkiye’den sığınmaları ile Türkiye kitlesel sığınmalarla karşı karşıya kalmıştır. (Kirişçi, 1996, s. 6)

İç hukuk bakımından kitlesel sığınma kavramına ve geçici korumayla ilgili hükümlere 1994 tarihli İltica ve Sığınma Yönetmeliği'nde<sup>52</sup> rastlanmaktadır. Yönetmelikte kabul edilen esasın kitlesel nüfus hareketinin sınırda durdurulması ve sığınmacıların sınırı geçmelerinin önlenmesi olduğu görülmektedir. (md. 8) Ayrıca, topluca sığınanların da kriz veya silahlı çatışma bittikten sonra uyuğunda buldukları devlete dönmeleri öngörülmüştür. (md. 26) Yönetmeliğin tamamına bakıldığında, kitlesel sığınmanın içinde yer alan kişilere sadece “geçici koruma” sağlama amacını taşıdığı söylenebilir. Geçici oturma izni almış olanların makul bir süre içinde kendilerine üçüncü ülke bulamadıkları takdirde, oturma izinlerinin uzatılmayabileceği ve ülkeyi terk etmelerinin istenebileceği ifadesi de bu yaklaşımı teyit etmektedir. (md. 28)

Suriyeliler bakımından hukuki statünün ne olduğu hususuna gelince, uzun yıllardır tartışılan iltica hukukuna ilişkin kanuni mevzuat eksikliğinin kitlesel akının neden olduğu ivedi sorunlara çözüm bulma ihtiyacının da etkisiyle çıkarılan YUKK'nun yürürlüğe girmesiyle sona erdiği görülmektedir. Bu kanunla birlikte Türkiye “açık kapı politikası” sonucunda kabul ettiği Suriyelilere geçici koruma statüsü tanımıştır. Kanununun 91. Maddesi uyarınca “ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabileceği” hüküm altına alınmıştır. Böylelikle yasal altyapıya kavuşan Suriyelilerin statüsünün kişilere sağladığı hak ve yükümlülüklerin daha detaylı düzenlenmesi amacıyla 22 Ekim 2014 tarihinde “Geçici Koruma Yönetmeliği” de hazırlanmıştır. Pek çok noktada AB Geçici Koruma Yönergesi'ni örnek alan ve paralel düzenlemeler öngören bu Yönetmelikte dikkati çeken farklılık AB Yönergesi bağlamında geçici koruma süresini en fazla 3 yıl olarak öngörülmüş iken, Geçici Koruma Yönetmeliği'nde geçici korumanın süresine ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiş olmasıdır.

### **Geçici Koruma Statüsü'nün Sağladığı Haklar**

Geçici koruma statüsünün kişilere hangi hakları sağladığı veya nasıl yükümlülükler getirdiği hususunda ise en yol gösterici metin AB Geçici Koruma Yönergesi olacaktır. Metin incelendiğinde devletlere yönelik yükümlülükleri, 3. maddenin 2. fıkrasında geçici koruma sağlarken “devletlerin, temel hak ve özgürlüklere ve geri göndermeme konusundaki yükümlülüklerine saygı içinde hareket edecekleri” şeklinde belirtilmiştir. Bu madde uyarınca Yönerge'nin devletlere yönelik asgari taleplerinin bu iki husus olduğu sonucuna varılabilir. Ancak aynı maddenin 5. fıkrasında da “Yönergenin üye devletlerin geçici koruma kapsamında bulunan kişiler için daha elverişli koşulların kabul edilmesi ya da muhafaza edilmesine yönelik yetkilerini etkilemeyeceği” ifade edilmektedir. Böylece Yönerge'de asgari şartların düzenlendiği ancak devletlerin Yönerge'de belirtilmeyen hakları da tanıyabileceği anlaşılmaktadır. Yönerge'nin geçici korumadan yararlanan kişilere karşı üye devletlerin yükümlülüklerinin ne olduğunu belirleyen III. bölümü bu konuda yol göstermektedir. Bu bölümde yer alan maddelerden 8. madde geçici korunanlara

<sup>52</sup> Türkiye'ye İltica Eden Veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara Ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul Ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG. 30/11/1994 – 22127.

oturma izni tahsis edilmesini düzenlemekte iken 9. madde kişilere geçici koruma altında olduklarını ifade eden ve bu statünün şartlarını belirleyen bir belgenin bu kişiler tarafından anlaşılacak bir dilde hazırlanıp verilmesini düzenlemektedir. 12. madde ise bu kişilere çalışma hakkı verilmesini ve ayrıca yetişkinler için eğitim olanakları ve mesleki staj imkanları sağlanması gerektiği de ifade etmektedir. Geçici korunanlara uygun bir barınma imkanı sağlanması gerektiği hususu, 13. maddede düzenlenmiştir. Ayrıca sosyal imkan ve geçim için yeterli desteğin sağlanması da hüküm altına alınmıştır. Eğer yeterli imkanlara sahip değillerse, geçici korunanlara en azından acil durumlarda ve tedavisi gerekli hastalıklar bakımından sağlık desteği de sağlanmalıdır. Ayrıca özel ihtiyaç sahibi olan geçici korunanlar bakımından (küçükler, işkence, tecavüz ya da herhangi bir fiziksel yahut cinsel şiddete maruz kalmış kişiler) her türlü sağlık desteği de verilmelidir. Eğitim hakkını düzenleyen 14. madde, ikili bir ayırım yaparak 18 yaş altı geçici korunanlara eğitim imkanı sağlamayı zorunlu tutarken, 18 yaş üstü için ilgili ülkenin eğitim imkanlarına erişim sağlamayı devletin takdirine bırakmıştır. Genel anlamıyla aile birleşmelerini düzenleyen 15. madde, farklı üye devletlerde bulunan aile bireylerinin hangi usulle bir araya getirileceği hususunu hüküm altına almıştır. 16. madde ise yanında velisi bulunmayan küçüklerle ilişkin devletlere düşen sorumlulukları düzenlemektedir.

AB Geçici Koruma Yönergesi'nde yer alan bu düzenlemeler ışığında, Türkiye'de bulunan Suriyeli geçici korunanlara ilişkin haklar ise "Geçici Koruma Yönetmeliği"nde düzenlenmiş bulunmaktadır. Geçici Koruma Yönetmeliği öncelikle 6. maddesinde iltica hukukunun en temel ilkelerinden biri olan geri gönderme yasağını (non-refoulement) düzenlemektedir. Yönetmelik'in 6. bölümünde ise "Geçici Korunanlara Sağlanacak Hizmetler" başlığı altında Suriyelilere Türkiye devletinin sağlayacağı imkanlar hüküm altına alınmıştır. Bölümdeki ilk madde olan 26. madde metnine bakıldığında "Bu Yönetmelik kapsamındaki yabancılara; sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık ve benzeri hizmetler sağlanabilir" ifadeleri göze çarpmaktadır. 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 Yönergeyle uyumlu hem de maksada daha uygun olmuştur.

Geçici Koruma Yönetmeliği, geçici korunanlara sağlanacak hizmetlerin başında sağlık hizmetlerini hüküm altına almıştır. Sağlık hizmetleri hem geçici barınma merkezlerinin içinde hem de dışında Sağlık Bakanlığının kontrolünde sağlanacaktır. (mad. 27) Ayrıca (b) bendine göre temel ve acil sağlık hizmetleri ile bu kapsamdaki tedavi ve ilaçlardan hasta katılım payı alınmayacağı hükme bağlanmıştır. Başbakanlık AFAD Yönetimi Başkanlığı tarafından 12.10.2015 tarihinde çıkarılan "Geçici Koruma Altındaki Yabancılara İlişkin Sağlık Hizmetlerinin Yürütülmesi" başlıklı genelgede<sup>53</sup> sağlık hizmetlerinin yürütülmesi usulüne ilişkin detaylar da düzenlenmiştir. Bu noktada geçici korunanların kayıt altına alınmalarının sağlanması amacıyla teşvik edici bir hüküm getirilmiş ve GKY mad. 21 uyarınca kayıt işlemlerini tamamlamayan geçici korunanların bulaşıcı ve salgın hastalıklardan korunma ve acil sağlık hizmetleri dışındaki hizmetlerden faydalanamayacakları belirtilmiştir. Öte yandan geçici korunanların hareketliliğini kontrol etmek için bir hüküm daha

<sup>53</sup> 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>

getirilmiş ve Geçici korunanların mad. 24' te düzenlendiği şekliyle kalmalarına izin verilen illerde sağlık hizmetleri alabilecekleri hükme bağlanmıştır. (Genelge mad. 2) Ayrıca geçici barınma merkezlerinde de geçici sağlık hizmet birimleri kurulması kararlaştırılmıştır.

Geçici korunanlara sağlanması öngörülen bir başka hizmet de eğitim hizmetidir. Yönetmelik madde 28 uyarınca Yönetmelik kapsamındaki yabancıların eğitim faaliyetleri hem barınma 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. 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. Kamplar içinde durum nispeten iyi olsa da, genelde okullaşma çok düşük düzeyde kalmıştır. Bu kapsamda ilk olarak İl Millî Eğitim Müdürlüklerince 2011 yılında sınır illerde bulunan Suriyelilerin eğitim ihtiyaçlarını karşılamak üzere bölgesel çalışmalar yapılmış; yetişkinlere yönelik olarak Halk Eğitimi marifetiyle çadırlarda, konteynerlerde ve okullarda ve geçici barınma merkezlerinin tamamında başta Türkçe dil kursları olmak üzere birçok alanda kurslar açılmıştır.

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 Türkçeyi 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.

Geçici korunanlara sağlanan bir başka imkan da çalışma hayatına katılımıdır. Yönetmelik'in 29/2. Maddesinde geçici koruma kimlik belgesine sahip olanların Bakanlar Kurulunca belirlenecek iş kollarında ve coğrafi alanlarda çalışma izni almak için, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvurabilecekleri düzenlenmiştir. 15.01.2016 tarihinde yayımlanan "Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik"<sup>54</sup> ile geçici koruma sağlanan yabancıların çalışmalarına ilişkin usul ve esasların detayları belirlenmiştir. Yönetmeliğe göre geçici koruma sağlanan yabancılar çalışma izinleri olmaksızın Türkiye'de çalışamaz veya çalıştırılmazlar. (md. 4/1) Yönetmelik uyarınca geçici korunanlar geçici koruma kayıt tarihinden itibaren 6 sonra Çalışma izni almak için Bakanlığa başvurabileceklerdir. (md. 5/1) Yönetmelik geçici korunanların çalışacakları işler bakımından ikili bir ayırım yapmıştır: Sürekli işler bakımından çalışma izni zorunluluğu getirilmiş ve çalışma izni başvurusunun, işverenler tarafından Bakanlığa yapılması düzenlenmiş, (md. 5/2) öte yandan mevsimlik işler bakımından; mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak geçici korunanlar çalışma izninden muaf tutulmuşlardır. (md. 5/4) Yönetmelik ayrıca çalışma izni verilmesini il bazında

<sup>54</sup> 11.01.2016 tarih ve 2016/8375 sayılı Bakanlar Kurulu kararına dayanılarak çıkarılan Yönetmelik, RG No: 29594.

sınırlamış ve (md. 7/1) çalışma izninin Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 24. Maddesi uyarınca yabancıların kalmasına izin verilen iller bazında verilmesi hüküm altına alınmıştır. Yönetmelik ayrıca yabancıların istihdamına yönelik bir de istihdam kotası uygulamaktadır. Bu düzenleme uyarınca, çalışma iznine başvuru alan işyeri bakımından yabancı sayısı çalışan Türk vatandaşı sayısının yüzde onunu geçemeyecek ancak çalışan sayısı on kişiden az olan işyerlerinde en fazla bir geçici korunanın çalışmasına izin verilebilecektir. Bu noktada geçici koruma sağlananlar ve bunların işverenlerinin yükümlüklerini belirlemek amacıyla yayınlanan “Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine dair Uygulama Rehberi<sup>55</sup>” de detayları düzenlemektedir. 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, md. 6) Geçici koruma altındakilere çalışma izni verilmesi, onların buldukları topluma külfet oluşturmadan 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. (Kaya / Eren, 2015, s. 60.)

### **Geçici Koruma Statüsü'nün Sona Ermesi**

Geçici korumanın sona ermesi ise, tıpkı geçici koruma kararının alınması usulünde olduğu gibi İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleşecektir. (mad. 11/1 ) Bu kararla birlikte Bakanlar Kurulu; Geçici korumanın tamamen durdurularak geçici korunanların ülkelerine dönmelerine, Geçici korunanlara koşullarını taşıdıkları statünün toplu olarak verilmesine veya uluslararası koruma başvurusunda bulunanların başvurularının bireysel olarak değerlendirilmesine ve Geçici korunanların kanun kapsamında belirlenecek koşullarda Türkiye’de kalmalarına izin verilmesine karar verebilecektir. Bu usul koruma kapsamındaki herkesin statüsünü sonlandıran kolektif 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 ve üçüncü bir ülkeye insani nedenler ya da yeniden yerleştirme kapsamında kabul edilirse ya da üçüncü bir ülkeye gitmek üzere çıkış yaparsa veya ölürse geçici koruma statüsü ilgili kişi bakımından bireysel olarak sona erecektir. (GKY mad. 12)

Esasen sınırlı bir süre için mevcut ve ivedi bir soruna geçici bir sığınma sağlamak suretiyle çözüm oluşturmayı amaçlayan geçici koruma statüsünün sona ermesinden itibaren nasıl bir kalıcı çözüme kavuşturulacağı doktrinde tartışılan bir konudur. <sup>56</sup>. AB ülkelerinin çoğunda bu geçici korumanın nihai hedefinin menşe ülkedeki karmaşa sona erdikten sonra kişilerin ülkelerine dönmeleri olduğu kabul edilmektedir. Ancak menşe ülkedeki karışıklık sona ermedikçe bu kişilerin gönüllü geri dönüşleri yahut gönderilmeleri mümkün olmayacaktır. BMMYK İcra Komitesi kararlarında, geri dönüşün sadece güvenli ve onurlu bir biçimde menşe ülkeye dönüşün mümkün olduğu hallerde çözüm olarak kabul edilebileceği, aksi halde kişilerin dönüş zorlanmaması

<sup>55</sup> <http://www.calismaizni.gov.tr/media/1035/gkkuygulama.pdf>

<sup>56</sup> European Council on Refugees and Exiles (ECRE) Temporary Protection in the Context of the need for a Supplementary Refugee Definition, Position Paper, Londra, 1997, Kalin, W. Towards a Concept of Temporary Protection, Geneva, UNHCR, 1996. Luca, D. Questioning Temporary Protection, International Journal of Refugee Law, 6 (4): 535-561.

ve olağan sığınma sistemine dahil olma imkanı sağlanması gerektiği ifade edilmektedir.

Bu noktada geçici koruma statüsünün sona ermesinden sonra sığınmacılar bakımından dört alternatif bulunduğu BMMYK tarafından ifade edilmektedir<sup>57</sup>. Bunlar; kendi ülkesine gönüllü dönüş (voluntary return), üçüncü bir ülkeye yerleşme (resettlement), mülteci statüsü veya başka bir uluslararası koruma statüsüne geçiş ve ikamet ya da çalışma gibi bir yabancılık statüsüne geçiş olarak düzenlenmektedir. Bu sayılan kalıcı çözümlere kişilere kabul ülkesinin vatandaşlığının verilmesi (naturalization) de eklenebilir.

Arafta olarak tasvir edilebilecek bu süreçte kabul ülkesinin kişilere ilişkin yaklaşımı bu noktada önem arz etmektedir. Kişilerin iş hayatına, eğitime dahil edilmesinin buldukları ülke ile entegre olmalarının kişilerin ülkesine geri dönme isteğini azaltacağı şeklindeki görüş ABD gibi bazı devletlerce savunulmaktadır. Öte yandan geçici korunanların kalış süreleri boyunca toplumdaki izole edilmiş biçimde tutulmasının geri dönüşü hızlandırmayacağı aksine bulunduğu ülkede verimli zaman geçiren bir sığınmacının ekonomik, sosyal ve zihinsel olarak kendi ülkesine dönüş ve orayı yeniden kalkındırma amacına daha iyi hazırlanacağı için, sığınmacıların toplumla kaynaşmasının ülkelerine dönüş için en önemli hazırlık olacağı; ayrıca kısa veya uzun vadede kaynaşmanın sağlanmasının- en azından sığınmacıların çalışma hayatına erişiminin sağlanmasının- da ülkenin yükünü azaltacağına ilişkin bir başka görüş de özellikle AB üyesi devletler tarafından dile getirilmiştir. Türkiye'nin bu yaklaşımlardan birini tercih etmesi Suriyelilere yönelik politikaların net olarak belirlenmesini de sağlayacaktır.

Bir başka önemli husus da adı üzerinde “geçici” olan bu korumanın süresinin ne kadar olması gerektiğine ilişkindir. AB Ülkelerinin Eski Yugoslavya özelinde sağladığı geçici koruma süresi 2 ila 5 yıl arasında değişmekte iken, ABD en fazla 7 yıl süre ile geçici koruma tanımakta, bu sürenin bitiminde ise kalıcı çözümler sağlamaktadır. Kalıcı çözümlerden kastedilen her ne kadar ilk etapta kişilerin menşe ülkelerine gönüllü geri dönüşleri olsa da geri dönüşün menşe ülkede yer değiştirmeye neden olan durum ortadan kalkmadığı ihtimalde gerçekleşmesi mümkün olmayacaktır.

Suriyeliler özelinde konuya bakılacak olursa, 2011 yılından itibaren Türkiye’de bulunan ve 2013 tarihi itibarıyla geçici koruma statüsünü kazanan Suriyelilerin daha ne kadar bu statüde kalacakları belirsiz durumdadır. Yakın tarihte Suriye’deki siyasi ve fiziksel durumda geri dönüşü mümkün olacak bir iyileştirme olmayacağı ihtimali göz önüne alınarak artık kalıcı çözümler üzerinde çalışılması gerekmektedir. Bu bağlamda AB ülkelerinin Kosova örneğinin aksine Suriye krizi bakımından “geçici koruma” kararı almaması kanımızca durumun geçici olmaktan uzak olduğunun görülmesinden kaynaklanmaktadır. AB ülkeleri sınırları belirsiz bir süre boyunca sayıları gittikçe artan bir topluluğa koruma sağlayıp daha sonra kalıcı çözümler aramak yerine baştan kalıcı olarak devlete kabul edilebilecek kişileri belirlemek gibi politika gütmektedirler. Her geçen gün yeni gelişmelerin yaşandığı böyle bir konuda öngörülerde bulunmak – hele de hukuki öngörülerde bulunmak- oldukça zor olsa da Üye devlet yetkililerinin neredeyse tüm beyanlarında “yasadışı göçmen” tabirini kullanımlarının temelinde de bu bakış açısının bulunduğu kanaatindeyiz.

---

<sup>57</sup> BMMYK, Guidelines on Temporary Protection, 2014, para. 21.



## Sonuç ve Öneriler

Mülteci sorunu, sadece sınır ülkelerini değil, bütün uluslararası kamuoyunu ilgilendiren bir husustur. Her türlü soruna rağmen mültecileri kabul eden devletlerin, mültecilerin korunmasına olan bağlılıklarını sürdürmeleri bir gereklilik ise, daha da önemli bir gereklilik mülteci göçlerine neden olan devletlerin büyük kitlesel göçlere neden olan eylemlerden kaçınması ve tüm dünya devletlerinin bu anlamda caydırıcı bir rol üstlenmesidir. Büyük kitlesel göçlerin baş nedeninin insan hakları ihlalleri olduğu göz önüne alındığında, Birleşmiş Milletler insan hakları organları tarafından sürekli olarak izleme yapılması, ihlallerin uluslararası toplum tarafından kınanması ve özel durumları etüd etmek ve tavsiyelerde bulunmak için özel raportörlerin atanması şeklinde çözümler üzerinde durulmalıdır. Ayrıca önleyici diplomasi, çatışma önleyici arabuluculuk girişimlerinin desteklenmesi ve insancıl hukukun ilkelerine saygı gösterilmesi yoluyla da çözümler elde edilebilir. Doktrinde “kapsamlı eylem” (comprehensive action) olarak ifade edilen bu yaklaşımla kitlesel akınların önüne geçilebilmesi- ya da kötü sonuçların asgari düzeyde tutulması mümkün olabilecektir. Haiti örneğinde ABD’nin doğrudan askeri müdahalede bulunması, Kosova örneğinde ise AB Bakanlar Komitesi kararıyla<sup>58</sup>; sivil nüfusun korunması için güvenli bölgeler oluşturulması, insani yardımların ulaştırılması amacıyla güvenlik koridorları açılması gibi önlemler Suriye örneğinde de gündeme getirilmelidir. Başka bir deyişle öncelikle uluslararası camia tarafından sorunun kaynağını ortadan kaldırmaya yönelik adımlar atılmalıdır.

Türkiye özelinde de daha önce geçici koruma tecrübesini yaşamış ve menşe ülkeye dönemeyen sığınmacılar bakımından daimi çözümler üretmek zorunda kalmış AB ülkelerinin tecrübeleri baz alınarak ve Suriyelilerin önemli bir kısmının kalıcı olacağı gerçeği göz önüne alınarak özellikle eğitim alanında doğru bir strateji belirlenmesi gerekmektedir. Kalıcı olacak Suriyelilerin dil engellerinin aşılması, eğitimlerine devam edilmesi ve iş piyasasına azami erişimlerinin sağlanması hususları en ivedi ihtiyaçlar olarak önümüzde durmaktadır. Mali külfetlerin ve yük paylaşımının farklı usullerle telafisi mümkün olabilmektedir ancak kayıp bir nesil sadece Suriye halkı için değil, Türkiye vatandaşları için de telafisi zor sonuçlara neden olabilecektir.

## Kaynakça

Acer, Yücel, Kaya İbrahim & Gümüş Mahir. (2010). Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye’nin İltica Stratejisi, USAK Yayınları.

Arenas, Nuria. (2005) “The Concept of “Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System”, European Journal of Migration and Law, C. 7, 435-450.

Çiçekli, Bülent. (2016). Yabancılar ve Mülteci Hukuku, Güncellenmiş 6. Baskı, Seçkin Yayıncılık.

Egglı, Ann Vibeke. (2002). Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law, Martinus Nijhoff Publishers.

Eksi, Nuray. (2012) Türkiye’de Bulunan Suriyelilerin Hukuki Statüsü”, Legal Hukuk Dergisi, C. 10, S. 119, 3-22.

<sup>58</sup> AB Bakanlar Komitesi, Conclusion on People Displaced by the Conflict in the Former Yugoslavia, 10518/92, Londra, 30.11.1992-01.12.1992, s. 1.

Ekşi, Nuray. (2014) “Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi”, İstanbul Barosu Dergisi, C. 88, S. 6, 65-89.

Ekşi, Nuray. (2015) *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, 3. Baskı, Beta Yayınları.

Fitzpatrick, Joan. (2000) “Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime”, *American Journal of International Law*, C: 94.

Goodwin-Gill, Guy S. /McAdam, Jane (2007) *The Refugee in International Law*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford University Press.

Kaya, İbrahim / Yılmaz Eren, Esra (2015) *Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Durumu: Arada Kalanların Hakları ve Yükümlülükleri*, Seta Vakfı Yayınları.

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

Kerber, Karoline. (2002) “The Temporary Protection Directive”, *Eur. J. Migration & L. C.* 4, 2002, 193-214.