

**MÜLTECİ HUKUKU'NUN  
GELİŞİMİ VE TÜRKİYE'DE  
MÜLTECİLERİN SOSYAL HAKLARI**

**Mürvet Ece BÜYÜKÇALIK**

**(Yüksek Lisans Tezi)**

**Eskişehir, 2014**

**MÜLTECİ HUKUKU'NUN  
GELİŞİMİ VE TÜRKİYE'DE  
MÜLTECİLERİN SOSYAL HAKLARI**

**Mürvet Ece BÜYÜKÇALIK**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Kamu Hukuku Anabilim Dalı**

**Danışman: Yar. Doç. Dr. Kasım AKBAŞ**

**Eskişehir**

**Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Ağustos, 2014**

## JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Mürvet Ece BÜYÜKÇALIK'ın, "Mülteci Hukuku'nun Gelişimi ve Türkiye'de Mültecilerin Sosyal Hakları" başlıklı tezi 29 Ağustos 2014 tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, **Kamu Hukuku** Anabilim Dalında, **yüksek lisans tezi** olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

İmza

Üye (Tez Danışmanı) : Yrd.Doç.Dr.Kasım AKBAŞ

Üye : Prof.Dr.Yasemin ÖZDEK

Üye : Doç.Dr.Elif UZUN

Prof.Dr.Kemal YILDIRIM  
Anadolu Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

## **Yüksek Lisans Tez Özü**

# **MÜLTECİ HUKUKU'NUN GELİŞİMİ VE TÜRKİYE'DE MÜLTECİLERİN SOSYAL HAKLARI**

**Mürvet Ece BÜYÜKÇALIK**

**Kamu Hukuku Anabilim Dalı**

**Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ağustos 2014**

**Danışman: Yar. Doç. Dr. Kasım AKBAŞ**

Mülteci hukukunun gelişim süreci Milletler Cemiyeti döneminde *ad hoc* çözümlerin hukuki metinlere yansması ile başlamış; konunun genel ve objektif standartlara kavuşması ise Birleşmiş Milletler döneminde gerçekleşebilmiştir. Uluslararası toplumun bir aktörü olarak Türkiye'nin de dâhil olduğu bu süreç ve Türk mülteci hukukunun gelişim sürecinin irdelenmesiyle başlayacak bu çalışmada, hangi etkenlerin bir insan hakkı olan sığınma hakkının korunmasını sağlayacak hukuki metinleri oluşturduğunu ortaya koymak amaçlanmıştır. İnsan haklarının uluslararası düzeyde korunmasının dünya barışını sağlayacak en önemli etken olduğunun anlaşılmasıyla imzalanan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin Türkiye tarafından sadece Avrupa'dan gelen kişilere koruma sağlayacak şekilde coğrafi sınırlama ile imzalanmasıyla Türk mülteci hukukunun da temeli atılmıştır. Zira bu Sözleşme güvenlik meselesi ile bağdaştırılan yönetmelik ve genelgelerden oluşan Türk mülteci hukukunda, 2013 yılında çıkarılan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na kadar temel belge olma özelliğini korumuştur. Kuruluşundan beri asıl olarak Avrupa dışından gelen kişilerin kendisine sığınması ile karşılaşan Türkiye'nin, bu kişilere ilişkin kendine has mülteci hukuku uygulamalarının son örneği de son yıllarda Suriye'den gelenlere sağlanan geçici koruma prosedürü ile yaşanmıştır.

Çalışmada mülteci hukukunun gelişimi yanı sıra, Türkiye'nin iltica politikasını sosyal haklar açısından inceleyerek, Türkiye'nin kendisine sığınan kişilere ilişkin bakış açısını somut şekilde göstermek hedeflenmiştir. Nitekim insan haklarının uluslararası düzeyde korunması fikrine paralel olarak insan hakları arasında sayılmaya başlayan, uluslararası belgelerde de herkes ifadesiyle yer alan sosyal haklardan en yaşamsal görülen barınma, sağlık, çalışma ve eğitim haklarının mültecilere hangi düzeyde sağlandığı da bir devletin uluslararası korumaya bahşettiği önem düzeyini göstermeye de muktedir bir anahtardır.

**Anahtar Kelimeler:** İltica, sığınma, mülteci, uluslararası koruma, uluslararası mülteci hukuku, Türk mülteci hukuku, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, sosyal haklar.

## **Abstract**

# **DEVELOPMENT OF REFUGEE LAW AND THE SOCIAL RIGHTS OF REFUGEES IN TURKEY**

**Mürvet Ece BÜYÜKÇALIK**

**Public Law**

**Anadolu University Institute of Social Sciences, August 2014**

**Adviser: Asst. Prof. Dr. Kasım AKBAŞ**

The development process of Refugee Law has begun to reflect on ad hoc solutions for legal regulations during the period of the League of Nations. The matter reached general and objective standards during the United Nations period. The objective of this study is to analyze this process - in which the Turkish Republic takes its place as one of the international actors - the development of Turkish refugee law and finally, to evaluate which conditions specify the legal regulations that aim to protect a person's right to seek asylum. The basis for Turkish refugee law was established by the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, which was signed by Turkey to grant refuge to people from Europe. This convention has been the main regulation regarding refugees until the introduction of the new Law on Foreigners and International Protection in 2013. In the last few years, Turkey has been displaying another example of refugee law practices by granting Syrian refugees temporary protection status.

Provision of social rights such as access to housing, health care, work and educational rights for refugees as well as domestic citizens is indicative of the importance a government puts on international

protection. Therefore, the study aims to present a clear view regarding Turkey's current and contemporary perspective of people seeking refuge within its borders, alongside an analysis of the general development of refugee law.

**Keywords:** Refuge, asylum, refugee, international protection, international refugee law, Turkish refugee law, Law on Foreigners and International Protection, social rights.

## **Etik İlke ve Kurallara Uygunluk Beyannamesi**

Bu tez/proje çalışmasının bana ait, özgün bir çalışma olduğunu; çalışmamın hazırlık, veri toplama, analiz ve bilgilerin sunumunda bilimsel etik ilke ve kurallara uygun davrandığımı; bu çalışma kapsamında elde edilmeyen tüm veri ve bilgiler için kaynak gösterdiğimi ve bu kaynaklara kaynakçada yer verdiğimi; bu çalışmanın Anadolu Üniversitesi tarafından kullanılan bilimsel intihal tespit programıyla tarandığını ve hiçbir şekilde intihal içermediğini beyan ederim.

Her hangi bir zamanda, çalışmamla ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara razı olduğumu bildiririm.

**Mürvet Ece Büyükçalık**

**İmza**



## **Özgeçmiş**

**Mürvet Ece BÜYÜKÇALIK**

**Kamu Hukuku Anabilim Dalı**

**Yüksek Lisans**

### **Eğitim**

**Lisans 2010**                      **Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi**

**Lise 2005**                        **Ayvalık Anadolu Lisesi**

### **Kişisel Bilgiler**

**Doğum Yeri/Yılı: Kâhta/23.05.1987**

**Cinsiyet: Kadın**

**Yabancı Dil: İngilizce**

## İçindekiler

	<u>Sayfa</u>
Jüri ve Enstitü Onayı .....	ii
Yüksek Lisans Tez Özü .....	iii
Abstract .....	v
Etik İlke ve Kurallara Uygunluk Beyannamesi.....	vii
Özgeçmiş.....	viii
İçindekiler.....	ix
Kısaltmalar Listesi.....	xii
Giriş.....	1

### Birinci Bölüm

#### Mülteci Hukukunun Uluslararası Alanda Tarihsel Gelişimi

1. Evrensel Gelişmeler .....	7
1.1. Milletler Cemiyeti Dönemi: İltica Konusunda İlk Örgütlenmeler ve <i>Ad Hoc</i> Çözümler.....	9
1.2. İltica Konusunda İlk Uluslararası Andlaşma: Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin 1933 Sözleşmesi .....	15
1.3. Almanya'dan Gelen Mülteciler için Öngörülen <i>Ad Hoc</i> Çözümler.....	17
1.4. Milletler Cemiyeti Döneminin Son Yıllarından Birleşmiş Milletler Dönemine: <i>Ad hoc</i> Çözümleri Bir Araya Getirme Çabaları.....	20
1.5. Birleşmiş Milletler Döneminde Sığınma Konusundaki İlk Gelişmeler: Uluslararası Mülteci Örgütü'nün Kuruluşu ve Sığınma Hakkının Tanınması..	23
1.6. Örgütlenme ve Altyapı Oluşturma Yönünde Çabalar: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve Uluslararası Göç Örgütü .....	29
1.7. Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi ve Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1967 New York Protokolü .....	36
1.8. Sığınma Konusunun Uluslararası Diğer Belgelere Yansımaları .....	45
2. Bölgesel Gelişmeler .....	48
2.1. Afrika .....	48
2.2. Latin Amerika .....	50
2.3. Avrupa.....	52

2.4. Arap Ülkeleri .....	55
--------------------------	----

## İkinci Bölüm

### Türk Mülteci Hukukunun Tarihsel Gelişimi

1. Osmanlı İmparatorluğu'nun İltica Konusunda İlk Deneyimleri ve 1912 – 1923 Döneminde Türkiye’de İlticaya Genel Bakış .....	57
2. Türkiye Cumhuriyeti’nin İlk Yıllarında İltica Sorunu ve Yerel Kaygıların Yön verdiği Çözümler .....	61
3. Yerel Kaygıların Yön Verdiği Çözümlerden İlticaya Özgü Bir Kanuna Doğru Türk Mülteci Hukuku’nun Oluşma Süreci .....	68
3.1. Türkiye’nin Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 New York Protokolü’nü Kabulü ve Sonuçları .....	69
3.1.1. Sözleşme mültecileri: .....	72
3.1.2. Sözleşme dışı mülteciler: .....	75
3.2. 1994 Yönetmeliği .....	82
3.3. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde “Sığınma ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı”nın Kabulü .....	91
3.4. 1994 Yönetmeliğini Değiştiren 2006 Yönetmeliği.....	97
3.5. İçişleri Bakanlığı’nın 57 Sayılı Genelgesi.....	100
3.6. İlticaya Özgü Bir Kanun Oluşturulmasını Hızlandıran Gelişmeler: AB Müktesebatı ile Uyumlaştırma Çabaları .....	102
3.7. İlticaya Dair İç Hukuk Düzenlemelerine Yön Veren AİHM Kararları Örnekleri.....	104
3.8. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu .....	109
3.8.1. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamındaki uluslararası koruma statüleri: Mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü .....	112
3.8.2. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’na göre uluslararası koruma statüsü başvuru usulü .....	115
3.8.3. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Getirilen Geçici Koruma Prosedürünün Gelişimi .....	128
3.8.4. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Getirilen Geçici Koruma Prosedürü Örneği: Suriyeli “Misafirlerin” Türkiye’ye Kabulleri ve Kayıt Altına alınmaları .....	132

## Üçüncü Bölüm

### Mültecilerin Sosyal Hakları

1.	Sosyal Hak Kavramı ve Tarihsel Gelişimi.....	138
2.	Mültecilerin ve Sığınmacıların Sosyal Hakları .....	145
2.1.	Barınma Hakkı .....	147
2.2.	Sağlık Hakkı .....	150
2.3.	Çalışma Hakkı .....	154
2.4.	Eğitim Hakkı: .....	163
3.	Türkiye’de Mültecilerin Sosyal Haklarına İlişkin Mevzuat ve Uygulama	165
3.1.	Barınma Hakkı.....	168
3.2.	Sağlık Hakkı .....	180
3.3.	Çalışma Hakkı.....	188
3.4.	Eğitim Hakkı .....	195
4.	Suriyeli “Misafirlerin” Sosyal Hakları .....	201
4.1.	Barınma Hakkı.....	203
4.1.1.	Kamplarda barınma .....	204
4.1.2.	Kamp dışında barınma.....	209
4.2.	Sağlık Hakkı .....	211
4.3.	Çalışma Hakkı.....	217
4.4.	Eğitim Hakkı .....	220
	Sonuç.....	224
	Kaynakça .....	234

## Kısaltmalar Listesi

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AFAD</b>	: Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı
<b>AİHM</b>	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
<b>AİHS</b>	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
<b>ASŞ</b>	:Avrupa Sosyal Şartı
<b>ASŞ</b>	: Avrupa Sosyal Şartı
<b>BM</b>	: Birleşmiş Milletler
<b>BMMYK</b>	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
<b>EC</b>	: European Council
<b>ESHİD</b>	:Eşit Haklar için İzleme Derneği
<b>ESKHS</b>	: Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi
<b>GGASS</b>	:Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı
<b>GÖÇ-DER</b>	:Göç Edenler Sosyal Yardımlaşma ve Kültür Derneği
<b>HYD</b>	:Helsinki Yurttaşlar Derneği
<b>ILO</b>	: International Labour Organization
<b>İHAD</b>	:İnsan Hakları Araştırmaları Derneği

<b>İHEB</b>	: İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi
<b>SGDD</b>	: Sığınmacı ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği
<b>SİGSİP</b>	: Suriye'den İstanbul'a Gelen Sığınmacıları İzleme Platformu
<b>STK</b>	: Sivil Toplum Kuruluşu
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>UAÖ</b>	: Uluslararası Af Örgütü
<b>UGO</b>	: Uluslararası Göç Organizasyonu
<b>UMÖ</b>	: Uluslararası Mülteci Örgütü
<b>USAK</b>	: Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu
<b>YÇİHK</b>	: Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun
<b>YİSHK</b>	: Yabancıların İkamet ve Seyahati Hakkında Kanun
<b>YUKK</b>	: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

## Giriş

Ulus devletlerin gelişim süreciyle ortaya çıkan sınır kavramı, devletlerin “ülke”lerini yaratırken; bu devlet ülkesinde yaşayan bireyleri vatandaş sıfatında sabitlemiştir. Böylece devletlerin yetkilerinin maddi sınırları ülke toprakları; manevi sınırları ise vatandaşlar olarak somutlaşmıştır. Vatandaş sıfatını haiz kişiler, bu sıfat sayesinde devletten koruma talep edebilirken, ülke toprakları sınırı içinde olup olmamaları bir fark yaratmamaktadır. Zira devlet ile kişi arasındaki vatandaşlık bağı, devlete vatandaşlarına koruma sağlamak, vatandaşlarını hakları ve özgürlükleri bakımından gözetmek sorumluluğunu yükler. Devletin kendi kuralları ile kendisine vatandaşlık bağı ile bağlı olan kişilere sunduğu bu koruma, “ulusal koruma” olarak adlandırılmaktadır. Vatandaşlık da genel anlamda devletlerin koydukları kurallar, yani hukuki düzenlemeler ile belirlendiği için vatandaşlık bağına da hukuki ya da siyasi bağ denilmektedir.

Kişi baştan beri bir devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayacağı gibi, bu vatandaşlık bağını sonradan da kaybetmiş olabilir ya da kişi sahip olduğu vatandaşlık bağından yararlanmıyor ya da yararlanmak istemiyor olabilir. Devletten hakları adına edim, özgürlükleri adına ise karışmama beklentisini olumlu kılan vatandaşlık bağı yokluğunda ise kişi, devletin sağladığı ulusal korumadan yoksun kalacaktır. Bu durum kişinin devletten hakları adına edim, özgürlükleri adına karışmama beklentisini de olumlu yönden olumsuz yöne taşıyacaktır. Kişinin en doğal ve temel hakkı olan yaşama hakkını deneyimlerken vatandaşlık korumasından yoksun kalmasının en belirgin şekli ise, yaşadığı ülkedeki olumsuz koşullardan kurtulmak ve daha olumlu koşullara kavuşabilmek adına bir başka ülkeye zorunlu olarak göç ederek orada sığınma aramak arayan kişilerin durumunda gözlemlenebilir.

Yaşadığı ülkede yaşamını sürdürmesi çeşitli nedenlerle katlanılamaz hale gelen, bu sebeple yaşadığı ülkeyi terk etmek zorunda kalmakla iltica adı verilen olguya dâhil olan kişi grubu olan mültecilerin, katlanılamaz koşulları arkada bırakarak başka bir ülkeye sığınmaları, göç olgusu içinde farklı bir yeri teşkil etmektedir. Bu anlamda da mültecilerin durumları, diğer göç eden kişilerden ayrı bir yerde konumlanmaktadır. Mülteciler için yaşadıkları yerleri terk etmek hakları ve özgürlükleri adına zorunlu hale

gelmiştir; içinde buldukları koşullar mültecilere bir karar verme şansı dahi vermemektedir. Dolayısıyla mülteciler, daha iyi ekonomik koşullara sahip olmak amacıyla yaşadıkları ülkeden başka bir ülkeye göç eden göçmenlerden de, siyasal ya da sosyal anlamda yaşadıkları olumsuzlukları gidermek amacıyla yaşadıkları ülkeleri terk ederek başka bir ülkeye daha iyi koşullara sahip olmak ümidiyle kendi kararları ile göç edenlerden de farklıdır. Ekonomik, siyasal ya da sosyal olumsuzluklar mültecilerin göçlerine de sebep olabileceklerse de, bu sebeplerle bir sığınma arayışının gündeme gelmesi yani bir iltica olgusunun gelişebilmesi için zaruret unsurunun da göç olgusuna eklenmiş olması gereklidir.

Mülteciliğin genel olarak vatandaşlık bağı ile bağlı olunan devletin korumasından yararlanmak ya da yararlanmak istememek kaynaklı olarak, ulusal korumadan yoksunluk sebebiyle geliştiğini söylemek mümkündür. Vatandaşlık bağından yoksunlukla bir devletin tabiiyetinden çıkan, hak ve özgürlüklerinin korunması olanağından böylece yoksun kalan kişi, başka bir ülkeye korunma amacıyla sığındığında da, o ülke devletinin kişiye koruma sağlamak konusundaki anlayışına tabi olacaktır. Devletlerin kendi topraklarına sığınarak burada hak ve özgürlüklerini deneyimlemek isteyen kişilere gösterecekleri tavırlar, şüphesiz ki devletten devlete değişecektir. Devletler için kendi ülkelerine sığınan kişilerin içinde buldukları durum; kişilerin kişisel özellikleri ile ülkelerini zorunlu olarak terk etme sebepleri, bu kişilere gösterilecek tavır etkileyecek ve şekillendirecektir. Dolayısıyla ulusal korumaya ikame koruma sağlama biçimi, bireysel ve somut duruma çare sunan nitelikte gelişebileceği gibi, devletin sahip olduğu profile de ters düşmeyecek biçimde belirlenecektir.

İnsanların doğal yaşam alanı olan yeryüzünün, bütününde hak ve özgürlüklerinin korunması imkânına sahip oldukları fikri ise, ulus devletlerin doğuş süreçlerindeki savaş ve çatışmalar ile örülü 20. yüzyılda ortaya çıkmıştır. Devlet sınırlarının belirginleştiği ulus devlet kurgusundaki devletler, bu ortamda ülke sınırlarına koruma sağlamak umuduyla sığınan kişilere, koruma sağlamanın sorumluluklarında olduğu bilincine varmışlardır. I. Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan Milletler Cemiyeti de bu bilinç ile savaş ve çatışmalardan zarar gören grupların uluslararası korumadan yararlanması için çalışmalar yapmış, böylece uluslararası koruma fikrinin uluslararası hukuka yansımaya aracı olmuştur.



20. yüzyılın başında Milletler Cemiyeti aracılığıyla sığınma konusunun uluslararası hukuka yansması, başlarda somut olaylara anlık çözümler bulmak şeklinde gelişmiş; çalışmalar belirgin şekilde korunmaya muhtaç olan gruplara yoğunlaşmıştır. Bu kapsamda oluşturulan düzenlemeler, sadece belli gruplara yönelik olarak tasarlansa da zamanla düzenlemelerin hitap ettiği kesim genişletilmiştir. II. Dünya Savaşı'nın yol açtığı durumlar ise, daha da çeşitlenen ve büyüyen mülteci gruplarını yaratmış, konunun evrensel düzeye taşınmasını hızlandırmıştır. Savaşlardan ekonomik de olmak üzere birçok yara alan devletler, devletler arasında barışı sağlamanın gerekli olduğu düşüncesiyle, insan haklarının korunması yoluna giderlerken, sığınma hakkını da insan hakları içine dâhil etmişlerdir. Mültecilere özgü bir sözleşme imzalanması suretiyle de mültecilik hali temel bir tanıma kavuşturulmuştur. Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre mülteci, "ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri" nedeniyle duyduğu haklı zulüm korkusuyla vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanamayan veya korkudan dolayı yararlanmak istemeyen ya da vatandaşlık bağı ile bağlı olduğu bir devlet yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönemeyen veya korkusundan dolayı geri dönmek istemeyen kişi olarak tanımlanmıştır.

Mülteci tanımının kodifikasyonu geçmiş deneyimlerden yola çıkarak sınırlı nedenlerin mülteci olmaya sebep olabileceği şeklinde gerçekleşir ve devletlere kimlerin mülteci olabileceğini anlatırken; devletler de ülke sınırları dâhilindeki yetkileri sebebiyle mülteci tanımından hareketle iç hukuklarına özgü mülteci statülerini belirlemişlerdir. Devletlerin bu işlemi esasen kurucu nitelikte değil; mülteci tanımını karşılamakla zaten fiilen mülteci olan kişilerin durumunu devletin yorumlaması anlamında bildirici nitelikte bir işlem olarak kabul edilmektedir. Devletlerin yorumlarıyla getirdikleri statüler için öngörülen başvuru prosedürleri sonucu devletin kararı ile edinilebilecek olan uluslararası koruma statülerini, kişilere hak ve özgürlüklere erişim imkânını veren bir anahtara benzetmek mümkündür. Bu noktada, ülke sınırlarında egemenlik sahibi olan devletin, sınır kavramının bu sefer de mültecilik statüsünü bu statü altına gizlediği hak ve özgürlüklerle birlikte sınırlarken koyduğu kurallar aracılığıyla gündeme getirdiğini görürüz.

Çalışmada ulusal korumanın yokluğunda netleşen sığınma kavramı ve sığınma olgusu içindeki mültecilerin devletlerce nerede konumlandırıldığı incelenerek mülteci hukukunun nasıl geliştiğine bakılacak, sonrasında bir insan hakkı grubu olarak sosyal hakların mültecilere Türkiye özelinde ne koşullarda sağlandığı ele alınarak, mültecilerin bir devlet özelindeki yeri ortaya konulmaya çalışılacaktır. Yaşananların hukuk kuralları oluşum sürecine etki ettiği anlayışıyla, mülteci hukuku ve ilgili kavramlar kronolojik olarak ele alınan gelişmelerin takibiyle anlamlandırılacaktır. Bu anlamda, mülteci hukukunun nasıl geliştiği ile ilişkilendirdiğimiz tarihsel gelişmeler ilk olarak uluslararası toplumun algısı içinden, sonrasında Türkiye özelinden ele alınacaktır. Bu tarihsel gelişim incelemesini, Türkiye'nin tanıdığı mültecilik statülerinin ve bu kişilerin ülkede kaldıkları süre boyunca sahip oldukları sosyal haklarının irdelenmesi suretiyle de devletin iltica sorununa dair algısının ortaya konulmaya çalışıldığı kısımlar izleyecektir.

Çalışmanın ilk bölümünde “Mülteci hukukunun uluslararası alanda tarihsel gelişimi” başlığı altında, mülteci hukukunun uluslararası gelişimini incelemekle, kavramın hangi dinamiklerle şekillendiğini ortaya koymak amaçlanmıştır. Türkiye'nin de dâhil olduğu uluslararası arenada iltica kavramını nerede görüldüğüne ilişkin bir yorum edinmek için ele alınan bu tarihsel inceleme ilk olarak mülteci kavramının evrensel anlamdaki uluslararası düzenlemelere yansımalarıyla ilgili olacaktır. Bu anlamda inceleme, kavramın belgelere yansımaya başladığı 20. yüzyıl ile başlamaktadır. 20. yüzyılın ilk yıllarında belli mülteci grupları penceresinden ele alınarak oluşturulan düzenlemeler her ne kadar bölgesel bir uygulama gibi görünse de, dönem bazında mülteci algısının uluslararası görülebilirliğinin sınırlılığında esasen birçok ilke imza atmış olmalarıyla evrensel gelişim sürecinde yer alan gelişmelerdendirler. Bu anlayışla mülteci kavramının izi evrensel bağlamda ilk düzenlemeler ve kurumsallaşmaları takip ederek sürülecek ve kavramın evrimi böylelikle ortaya konulacaktır. Mülteci hukukunun uluslararası gelişiminin bir parçası olarak, mültecilere özgü bölgesel bir takım hukuki düzenlemeler de mülteci hukukunun evrensel gelişim sürecini takiben ele alınacaktır. Bununla uluslararası arenadaki gelişmelere bölgesel ihtiyaçlara cevap verir şekilde hangi eklerin yapıldığını gösterilerek, bölgesel ihtiyaçların mülteci kavramının içini nasıl doldurduğunu aktarmak amaçlanmıştır.

“Türk mülteci hukukunun tarihsel gelişimi” başlıklı ikinci bölümde ise uluslararası gelişmeler ile ortaya çıkan mülteci kavramının bir devlet anlayışındaki sonucu olan mültecilik statülerinin içinin, hangi amaçlarla nasıl doldurulduğuna eğilmek ile bunların yorumlanması amaçlanmıştır. Türkiye özelinden gidilecek bu tarihsel inceleme de Osmanlı İmparatorluğu’nun ilticaya bakış açısından belirgin örneklerle açılacak, Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinde sığınma olayları karşısındaki tavrın irdelenmesi suretiyle Türk iltica politikası geleneğinin temelindeki fikre erişmeye çalışılacaktır. Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluş yıllarından itibaren karşılaştığı sığınma olaylarına ilişkin uygulamalarının takip edeceği bu incelemede esas olarak mülteci hukukuna özgü bir kanun düzeyinde hukuki düzenlemesi olmayan Türkiye’nin ilticaya bakış açısını etkileyen faktörler ortaya konulacaktır. Bu bağlamda alınan kararlar, genelgeler, yönetmelikler Türk iç hukuku içinden ele alınacak ayrıca Türk iç hukukuna etki eden Avrupa Birliği uyum çalışmalarının iltica konusundaki etkilerine de bakılacaktır. İç hukuktaki bu düzenlemelerin, ulusal yargı organları ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin iltica konulu kararları ile zenginleştirmek suretiyle, iltica konulu bir kanunun oluşum sürecinde yaşananlar irdelenecektir. Bölüm kapsamında son olarak bu gelişmeler ile hazırlanan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun belirlediği uluslararası koruma statüleri ile bunlara başvuru prosedürleri ile Türk mülteci hukukuna son dönemde damgasını vuran Suriyeliden gelen kişiler özelindeki geçici koruma uygulaması anlatılacaktır.

Çalışmanın “Mültecilerin sosyal hakları” başlıklı üçüncü ve son bölümü de bir insan hakkı grubu olarak gördüğümüz sosyal hakların neden mülteci konumundaki kişiler için önemli olduğunun kavranabilmesi adına yapılacak kavramsal ve tarihsel bir sosyal hak incelemesi ile başlayacaktır. Sonrasında mültecilerin sosyal hakları için hukuki belgelerin neler öngördüğüne geçilecektir. Bu kapsamda incelemeye konu olacak sosyal haklar barınma, sağlık, çalışma ve eğitim hakları sınırında belirlenmiştir. Mültecilerin sosyal hakları incelemesinin bu sınırdan ele alınmasının ilk nedeni, söz konusu hakların tarafımızca mültecilerin sığındıkları ülkede buldukları sırada ülke toplumuna ve yaşamına uyum sağlamaları adına başlıca sosyal haklar olarak görülmesidir. Temel olarak hukuki belgeler sınırında yapacağımız incelemenin de sosyal haklar arasından bu hakların belirgin bir şekilde ortaya konulmasına cevap vermesi de, mültecilerin sosyal

haklarının barınma, sağlık, çalışma ve eğitim hakları ile sınırlı ele alınmasının zorunlu nedenini oluşturmaktadır.

Mültecilerin barınma, sağlık, çalışma ve eğitim hakları sınırında ilk olarak uluslararası hukukun neleri öngördüğü uluslararası andlaşmalar düzeyinde incelenecektir. Türkiye'nin de taraf olduğu mültecilerin sosyal haklarını ele alan andlaşmaların incelenmesini takiben de, Türk i hukukunda mültecilerin sosyal hakları ile ilgili düzenlemeler ele alınacaktır. Türkiye'de son düzenlemeye göre var olan uluslararası koruma statüsü sahiplerinin sosyal hakları konusunda yapılacak bu inceleme de başta Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu olmak üzere mevcut uygulamada çeşitli konulara düzenlemeler getiren genelgelerin irdelenmesi ile ilgili olacaktır. Uygulamada henüz Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu hükümleri tam olarak somutlaşmamış ve bazı hükümlerin detaylandırılması için öngörülen yönetmelikler henüz oluşturulmamıştır. Bu nedenle daha çok uygulamada ne olup bittiğine yönelen sosyal haklar konusunda yapılacak inceleme, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu hükümlerinin öngördüğü ilkeler ve uluslararası koruma statüleri üzerinden olacaksa da, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu öncesinde yönetmelik ve genelgeler bazındaki uygulama, incelemede zorunlu olarak daha çok yer kaplayacaktır. Son olarak da Türkiye'de son yıllarda mülteci denilince akla gelen Suriye'den gelen kişilerin sosyal haklarına ilişkin bir inceleme ortaya konulacak, böylece bu kişilere özel geliştirilen geçici koruma uygulamasının ayrıntıları da gösterilmeye çalışılacaktır.

## Birinci Bölüm

### Mülteci Hukukunun Uluslararası Alanda Tarihsel Gelişimi

#### 1. Evrensel Gelişmeler

Yaşadıkları ya da buldukları yerleri, çeşitli nedenlerle hissettikleri baskı, zulüm ya da şiddet dolayısıyla terk etmek durumunda kalan bireylerin, yaşadıkları veya buldukları yerler haricindeki mekânlara yönelerek buralarda güvenli yaşam olanakları aradıklarına dair örneklere tarih yazınında rastlamak mümkündür. Bir Hitit kralının, başka bir devlet ile o devletin ülkesinden baskı ve zulüm dolayısıyla Hitit topraklarına sığınan bir kişinin geri gönderilemeyeceği üzerine yaptığı anlaşma; Aztek uygarlığına ait olduğu bilinen “*Eğer bir esir kendi sahibinden kaçarsa ve korunmak için size gelirse, onu geri göndermeyin, o sizin yerlerinizden birinde yaşayabilir ve siz ona kaba ve kötü davranmayın.*” şeklindeki ilke; Roma’da sığıntı (*clientes*) olarak adlandırılan özgür ama vatandaşlık haklarından yoksun olan güçsüz ve yoksul kişilerin, toplumda hatırı sayılır bir kişinin himayesinde güvenli yaşam sürdürme olanaklarının oluşu sığınma ve uluslararası korumanın mantığını yansıtan erken dönem örneklerinden birkaçını oluşturmaktadır.<sup>1</sup>

Kısaca katlanılamaz olan koşullardan ya da kişisel durumlarından kaçıp kurtulmak isteyen kişilerin başka bir ülkeye göç ederek güvenlik ihtiyacı ile sığınma arayışı şeklinde bir göç dinamiği olarak tarif edilebilen “iltica” (Goodwin ve Gill, 2007: 15), ulus devletlerin gelişme süreciyle gündeme gelen vatandaşlık ve ülke sınırları ile somutlaşmıştır. Ulus devletin siyasi bütünlüğünün uçları, sınırlar aracılığıyla coğrafi, vatandaşlık kavramı aracılığıyla da manevi olarak belirlenirken; devletin bu bütünlük çerçevesindeki sorumluluklarının kapsamı da ortaya çıkmıştır (Donnan ve Wilson, 2000: 18-19). Bu bağlamda devlet ile kişi arasındaki vatandaşlık bağı, devlete vatandaşı olan bireylere koruma sağlama yükümlülüğünü verirken; bireylere de vatandaşı olduğu devletten koruma talep etme hakkını verir (Çiçekli, 2009: 19). Devletlerin, vatandaşlarına sağladığı bu koruma şekli bugün hukuki metinlerde “ulusal koruma” olarak adlandırılmaktadır. Bir devletin, kendisine vatandaşlık bağı ile bağlı olan vatandaşına belli nedenlerle ulusal koruma sağlayamaması ya da sağlamak istememesi

---

<sup>1</sup>İlticanın bilinen erken örnekleri için bkz. Odman, 1995: 6-11.

durumunda ise, kişi ihtiyacı olan korumayı başka mecralarda arayacak ve yaşamını güvenli bir şekilde sürdürmek üzere başka mekânlara yönelecektir. Güvenliklerini sağlamak üzere yaşadıkları yerleri terk etmek zorunda kalmaları özellikleriyle, parçası oldukları göç olgusunun farklı bir yerinde konumlanan bu kişiler, bu anlamda vatansız, devletsiz ve hatta devredilemez addedilen insan haklarından da yoksun olmakla artık adeta *yeryüzünün posası*<sup>2</sup> haline gelmişlerdir.

Uluslararası insan hakları rejiminin gelişiminin gözlemlendiği üç alandan birinin, bireylerin haklarıyla somut bir şekilde sınırlandırılmış toplulukların üyeleri olmaları açısından değil; sırf insan oluşları açısından ilgilenen uluslararası göç alanı oluşu bağlamında, belli nedenlerle ulusal korumadan yoksun kalmış kişilerin başka ülkelere sığınması olgusu da ele alınmıştır.<sup>3</sup> Bu kişilerin uluslararası alanda korunması anlamına gelecek şekilde, vatandaşı olduğu devletten koruma alamayan bu kişilerin, uluslararası alanda korunması anlamındaki “uluslararası koruma” uygulaması, uluslararası arenada kişinin korunmasına ilişkin geliştirilen bir uygulama olarak ortaya çıkmıştır (Uzun, 2012a: 50). Esas olarak vatandaşlık korumasına ikame bir koruma biçimi olarak tasarlanan uluslararası koruma, vatandaşlık korumasından yoksun olan kişilerin güvenlik altına alınmalarını sağlayan faaliyetler toplamından oluşmaktadır. Uluslararası koruma bu anlamda geçici olarak tasarlanmıştır; amacı da vatandaşlık koruması denilen ulusal korumanın yeniden tesisidir (Çiçekli, 2009: 15).

Ulus devlet kurgusunda, sınır geçişleri ile sınırlar dâhilindeki kalış koşulları üzerindeki tek *kontrol gücü* devletin (İçduygu, 2010: 22), kendi sınırları içindeki tüm nesnelere ve özneler üzerindeki nihai otoritesi ve kontrolünün uluslararası korumayı belirleyen uluslararası hukuk sayesinde meşruiyetini kaybettiğini söylemek mümkündür (Benhabib, 2006: 21). Nitekim insan haklarıyla yakından ilgili bir konumda bulunan,

---

<sup>2</sup>“Yeryüzünün posası” adlandırması Hannah Arendt tarafından, I. Dünya Savaşı’nın Avrupa uluslar topluluğunu parçalamasının etkisiyle yaşanan göçlerin ortaya çıkardığı, hiçbir yere kabul edilmedikleri gibi, hiçbir yerde de asimile olup buldukları topluma aidiyetliklerini sağlayamayan kişi gruplarını nitelemek üzere kullanılmıştır (Arendt, 2011: 256).

<sup>3</sup>Uluslararası insan hakları rejiminin gelişiminin birbiriyle bağlantılı olarak gözlemlenebildiği üç alandan uluslararası göç dışındaki iki konu; insanlık suçları, soykırım ve savaş suçları ile insani müdahale konularıdır. İnsani müdahaleler ulus devletlerin vatandaşlarına ve mukimlerine karşı tutumlarıyla ilgilenirken; insanlık suçları, soykırım ve savaş suçları, düşmanlar arasında ve hem ulusal sınırlar içindeki hem de bölgesel sınırlar dışındaki muhalifler arasında var olan ilişkileri ele almaktadır (Benhabib, 2006: 17-20).

güvenliklerinin tehlikede olduğu bölgelerden kaçan ve daha güvenli bir sığınak arayışında olan ve bu amaçla ülkeye gelen kişilere ilişkin hukuki düzenlemelerde devletin yegâne yetkili olmasının sağlıklı çözümler üretmesini beklemek güçtür. Bu anlamda uluslararası arenada devletler yanı sıra sivil toplum kuruluşlarının da, devletlerin uygulamalarına etki eden gelişmeleri oldukça önemlidir.

Milletler Cemiyeti ve sonrasında yerine kurulan Birleşmiş Milletler gibi, genellikle devletler arasındaki uyum ve barışı sağlamak adına oluşturulmuş örgütler aracılığıyla ve önderliğinde yapılan düzenlemelerden biri de mültecilik üzerine olmuş, yapılanlarla mülteci hukukunun temeli atılmıştır. Bu örgütlerin organlarınca oluşturulan ilkesel ya da bağlayıcı nitelikli belgeler kadar, belli konularda yaptıkları yorumlar da devletlere yol gösterici olmuştur.

### **1.1. Milletler Cemiyeti Dönemi: İltica Konusunda İlk Örgütlenmeler ve *Ad Hoc* Çözümler**

Ülkelerini terk etmek zorunda kalarak, başka topraklarda sığınma arayan kişilerin korunması meselesine ilişkin antik çağlardaki algıdan, ulus devlet düzeninde ilticaya ilişkin uluslararası algıya geçiş Milletler Cemiyeti'nin kuruluşu ile başlatılmaktadır (Jaeger, 2001: 727). Çünkü 1920'ler ve 1930'lar boyunca zorunlu göçler sonucu yaşanan insan hareketliliği ile ilgilenen ve bu kapsamda çalışmalar yapılmasını sağlayan ilk uluslararası oluşum, I. Dünya Savaşı sonrasında kurulan Milletler Cemiyeti'dir (Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği [BMMYK], 2006: 5).

Balkan Savaşları (1912-1913), I. Dünya Savaşı (1914-1918), 1917 Rus İhtilali ve Kafkaslar'da 1918 ve 1921 yılları arasında yaşanan savaşlar ile 1919 ve 1922 yılları arasındaki Türk-Yunan Savaşı dolayısıyla, Avrupa ve Asya kıtaları ile Orta Doğu topraklarında milyonlarca kişinin dâhil olduğu büyük göçler yaşanmıştır. Savaşan devletlerde, özellikle de Rus İmparatorluğu'nda ortaya çıkan birçok ciddi çalkantı döneme damgasını vurmuş; sonradan Sovyetler adını alacak Rus bölgesinden Avrupa, Anadolu ya da Orta ve Doğu Asya topraklarına doğru sayıları bir ila iki milyon arasında değişen çok sayıda kişi göç etmek durumunda kalmıştır (Jaeger, 2001: 727). I. Dünya

Savaşı Doğu Avrupa'da hâkim olan dört hanedan İmparatorluğun da çöküşünü hazırlamıştır: Rus İmparatorluğu (Romanov Hanedanı), Osmanlı İmparatorluğu, Habsburg Hanedanı, Hohenzollern Hanedanı. İmparatorluk düzenlerinin bu ve benzer şekilde geçirdikleri dönüşüm, birçok bölgede, ulusal, dilsel, etnik ve dinsel temelli yeni devlet düzeni oluşumları meydana getirmiş, bu da bireyler nezdinde sancılı bir süreç yaşanmasına sebebiyet vermiş ve dolayısıyla kitlelerin hareketliliğini de beraberinde getirmiştir (Fitzmaurice, 2014). I. Dünya Savaşı'nın bitimini izleyen 1919 ve 1939 yılları arasında, sadece Avrupa Kıtası'nda beş milyonun üzerinde kişinin yaşadıkları yerlerden göç etmek zorunda kaldığı bilinmektedir (Çiçekli, 2009: 20).

Yaşananların, kişilerin güvenli bir yaşam olanağına erişimlerinin ancak yurtlarının, evlerinin dışındaki yabancı topraklarda mümkün olduğu gerçeğini ortaya çıkarmasıyla, devletlerin görmezden gelemeyeceği bir hal aşikâr hale gelmiş; uluslararası bir hareketin gerekliliği zorunlu boyutlara ulaşmıştır. Milletler Cemiyeti de, savaş sonrasında uluslararası işbirliğini gerçekleştirmek, barış ve güvenliği sağlamak amacıyla 28 Nisan 1919'da Paris Barış Konferansı'nda kabul edilen ve 10 Ocak 1920'de yürürlüğe giren Milletler Cemiyeti Misakı ile kurulmuştur. Milletler Cemiyeti'nin kuruluşundan sonra mültecilerin sorunları ile ilgilenen insancıl kuruluşlar faaliyetlerini tümüyle bu kuruluş nezdinde yürütmeye başlamışlardır. Bu kuruluşların girişimleri, sonradan Milletler Cemiyeti'ne bağlı ve sadece mülteci sorunlarına çözüm getirme amaçlı çalışmaya özgülenmiş bir teşkilatın kuruluşuna da ön ayak olmuştur (Odman, 1995: 15-16).

Genel olarak savaşların ve ihtilallerin bireyler nezdinde yol açtığı olumsuzluklarla ilgilenen bu insancıl kuruluşlar iltica konusunda da, yaşamları için bu yolu tercih eden kişilerin acil yardım desteklerini sağlamak için çabalamıştır. Yardım ve desteklerini maddi olarak genişletme imkânından yoksun, başlıca sorunları kaynaklarının tükenmesi olan bu kuruluşların ortak merkezî bir düzenleyici organa ihtiyaç duyduklarının farkına varan Uluslararası Kızılhaç Komitesi (ICRC) ve Uluslararası Kızılhaç Ligi (IFRC)<sup>4</sup> iltica konusuyla ilgili çalışan başlıca kuruluşlara 16 Şubat 1921 tarihinde bir konferans

---

<sup>4</sup>Uluslararası Kızılhaç Ligi'nin bugünkü adı, Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu'dur. Uluslararası Kızılhaç ve Kızılay Dernekleri Federasyonu resmi internet sitesi için bakınız: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, <http://www.ifrc.org/> (Erişim tarihi: 10. 01. 2014)



çağrısında bulunmuştur. İltica ile ilgili hukuksal gelişme sürecine başlangıç noktası sayılabilecek Kızılhaç Ortak Komitesi'nin bu girişimi ile sayıları bir milyondan fazla olan Rus mülteciye yardım edilmesi için Milletler Cemiyeti'ne başvurulmuştur. Milletler Cemiyeti kendisine yapılan bu başvuru üzerine, 1 Eylül 1921 tarihinde, Rus mültecilere yardım ve destek sağlanmasıyla ilgilenecek bir Yüksek Komiser'in görevlendirilmesine karar vermiştir (Simpson, 1939'dan aktaran Jaeger, 2001, s.728). Böylece Milletler Cemiyeti kararı ile oluşturulan mültecilerin korunmasına ilişkin ilk uluslararası resmi örgütlenme Rus Mülteciler için Yüksek Komiserlik (High Commissioner for Russian Refugees) olarak tarihte yerini almıştır. Bu karar üzerine Görev konusu Rus mülteciler ile sınırlı olarak belirlenen yüksek komiser olarak da, Norveçli Fridjof Nansen Rus Mülteciler için Yüksek Komiserlik görevine atanmıştır (BMMYK, 2006: 5).

Kızılhaç'ın yaptığı çağrıya bağlı bir diğer gelişme de, 5 Temmuz 1922'de Cenevre'de toplanan Milletler Cemiyeti'nin, 1922 Düzenlemesi adıyla bilinen Rus Mültecilerin Kimlik Belgelerine İlişkin Düzenleme'yi oluşturmasıdır.<sup>5</sup> 1922 Düzenlemesi sadece Rus mültecilerle ilgili olup açık bir mülteci tanımına yer vermemektedir. Düzenleme uyarınca hazırlanan kimlik belgeleri kişilere vatandaşlık haklarını bahsetmemekteyse de, ülkeler arası seyahat edebilme imkânını tanımaktadır. Ancak düzenleme, bir andlaşma olmaması sebebiyle bağlayıcı nitelikte olmaması dolayısıyla, Rus mülteciler için kimlik belgesi düzenlenmek imzacı devletlerin inisiyatifine bırakılmıştır (Fitzmaurice, 2013).

Rus Mülteciler için Yüksek Komiserlik sayıca fazla olan Rus mültecilerin hukuki statülerinin belirlenmesi, buldukları ülkelerde istihdam edilmeleri veya menşei ülkelerine geri dönmeleri hakkında önemli çalışmalar yapmıştır (Acer vd., 2010: 29). 1921 yılında göreve gelen Nansen'in yetkisi ilk başlarda sadece Rus mültecilerle sınırlı olarak belirlenmişse de, I. Dünya Savaşı, Balkan Savaşı, Kafkaslar'daki savaşlar ve Türk-Yunan Savaş'ı gibi, o dönemde yaşanan savaşların arkasında bıraktığı trajik

---

<sup>5</sup>Milletler Cemiyeti'nin Rus Mültecilerin Kimlik Belgelerine İlişkin Düzenlemesi için bakınız: League of Nations, *Arrangement with respect to the issue of certificates of identity to Russian Refugees*, 5 July 1922, League of Nations, Treaty Series Vol. XIII No. 355, <http://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html> (Erişim tarihi: 10. 01. 2014) Bu düzenlemeye binaen hazırlanan bir yıl geçerliliği olan kimlik belgesi, kişinin bir vatandaşlık kazanması halinde geçersiz hale gelmektedir. Bu kimlik belgesi daha sonra "Nansen Pasaportu" adıyla anılacaktır (Fitzmaurice, 2013).

durumlar, Yüksek Komiserlik'in yetkisinin genişletilmesini zorunlu kılmıştır. Yüksek Komiserlik'in yetkisi, 1924 yılında Ermeniler, 1928 yılında Süryaniler, Keldani Süryanileri ve Türk mültecilerle ilgilenmek üzere genişletilmiştir (Feller, 2001: 130). Böylece Yüksek Komiserlik yardım ve destekte bulunduğu çok sayıdaki Rus mülteci yanında, Anadolu'da yaşayan ve Yunanistan'a gitmek isteyen yarım milyondan fazla Rum ile yarım milyondan fazla Türk'ün çeşitli yerlere yerleştirilmesine yardımcı olunmuş; Trakya'dan gelenlerin Suriye'ye yerleştirilmesi ile kırk bin Ermeni'ye de yardım ve destek sağlanmıştır. Ayrıca Rus Mülteciler için Yüksek Komiserlik bünyesinde çalışan personelin bir kısmı da, 1925 yılında Rus ve Ermenilerin iş bulmalarına yardımcı olmak için de Uluslararası Çalışma Örgütü'nde görevlendirilmiştir. (Odman, 1995: 16). Bu gelişme, Rus Mülteciler için Yüksek Komiserlik'in çalışmasının ilgilendiği kişilerin sadece güvenli bir yere yerleştirilmesiyle sınırlı olmadığını, kişilerin müstakbel yerleşim yerlerinde yaşamlarını idame ettirecek olanaklarının da gözetildiğini göstermektedir.

1922 Düzenlemeleri dâhil olmak üzere Nansen'in öncülüğünde yapılan çalışmalarının bir bölümü de iltica eden kişilerin kimlik ve seyahat belgeleri ile ilgili olmuştur (BMMYK, 2006: 5) bu kapsamda bazı ülke ve gönüllü kuruluşların desteği ile savaşlardan sonra yurtlarını terk etmekle vatandaşlık korumasından yoksun kalan bu kişilerin seyahat edebilmeleri, belki de menşei ülkelerine geri dönüşlerini mümkün kılmak için uygulama ve literatürde "*Nansen Pasaportu*" olarak adlandırılan özel bir kimlik kartı hazırlanmıştır. 1925 yılında elli iki ülke tarafından kabul tanınan bu belgeye sahip olan kişiler, kimlik belgesi düzenlemesini kabul eden bu elli iki ülkeye seyahat etme serbestini kazanmışlardır (Odman, 1995, 16). I. Dünya Savaşı sırasında hiçbir ülkeden esas kimlik kaydı talep etme hakkına mevcut koşullarda sahip olmayan bu kişiler için, bu pasaportun tasarlanması, uluslararası manadaki bir mülteci makamınca verilen belge olmasıyla da oldukça değerli bir gelişmedir.<sup>6</sup> Nansen Pasaportu zamanla açıkça kişinin mülteci statüsünü gösteren bir belge haline gelmiştir; bu nedenle Nansen

---

<sup>6</sup>Nansen Pasaportu'na 15 Temmuz 1950 tarihli ve 5682 Sayılı Pasaport Kanunu'nun 26. maddesinde yer verilmiştir. İlgili düzenlemede tabiiyetsizler (haymatloslar), Nansen pasaportu hamilleri ve seyahat belgeleri (Afidavit, Lesepase ve saire) ve benzeri vesika hamillerine Türkiye için giriş vizesi verilmesinin İçişleri Bakanlığı'nın müsaadesine bağlı olduğu; Türkiye'den sonra gidecekleri veya geldikleri memleketlerin giriş vizesine sahip olmaları durumunda İçişleri Bakanlığı'nın müsaadesi olmaksızın transit vize verilebileceği söylenmiştir.

Pasaportu'nun kabulünü uluslararası mülteci hukukunun başlangıcı sayanlar da vardır (Fitzmaurice, 2013).

Hem 1922 Düzenlemeleri, hem de Nansen'in çabalarıyla geliştirilen kimlik ve seyahat belgeleri düzenlemeleri oldukça sınırlı bir kitleye hitap etmekteydi. 1922 düzenlemeleri ile bu imkânlardan ilk yararlanan grup Rus mülteciler olmuş, 1924 yılında yetkinin Ermenileri de kapsayacak şekilde genişlemesiyle de Ermeni mülteciler de bu imkândan yararlanabilmişlerdir. İlgili düzenlemeler bir mülteci tanımı getirmediği için, bu kimlik ve seyahat belgesini edinebilmek, belirtilen gruplara dâhil olmaktan başka ek herhangi bir tanımlayıcı özellik gerektirmemekte olduğu söylenebilir.

12 Mayıs 1926 tarihinde Nansen'in daha önceden Milletler Cemiyeti'ne sunduğu önerinin kabulü ile 1926 Düzenlemeleri olarak bilinen Rus ve Ermeni Mültecilerin Hukuki Durumuyla İlgili Düzenleme ile grup temelli de olsa iltica olgusunu niteleyen ifadeler yapılmıştır. Buna göre, "Sovyet Sosyalist Cumhuriyetleri Birliği'nin korumasından yararlanamayan ve herhangi bir vatandaşlık bağına da sahip olmayan Rus kökenli kişi." ifadesi Rus mültecileri; "Önceden Osmanlı İmparatorluğu tebaasından olup Türkiye'nin korumasından yararlanamayan ve herhangi bir vatandaşlık bağına da sahip olmayan Ermeni kökenli kişi." ifadesi de Ermeni mültecileri tanımlamaktadır.<sup>7</sup> Bu düzenleme belli bir gruba mensup olmaya dair ifadeler "geleneğini" sürdürse de, tanımsal ifadeler içermesiyle ilktir.

Önceki düzenlemeleri tamamlamak anlamında dönüştürmek amacıyla 1928 yılında toplanan Hükümetlerarası Konferans'ta, iltica eden kişilere kimlik ve seyahat belgeleri ile koruma sağlanması meselesinin bir adım ötesine geçilerek, mültecilerin haklarıyla ilgili de görüşmeler yapılabilmektedir. Konferans sonunda 30 Haziran 1928'de kabul edilen Rus ve Ermeni Mültecilerin Hukuki Durumuyla İlgili 1928 Düzenlemesi de diğerleri gibi bağlayıcı nitelik taşımamaktadır. Ancak, mülteci kişilerin kişilik durumlarına ilişkin standartlar listesi sunmasıyla ve kimlik belgesi düzenlemesine ilişkin devletlerin sorumlulukları ile çalışma hakkı, eğitim hakkı, mahkemeye erişim hakkı ile sınır dışı edilmeye karşı korunma, vergilendirmede eşitlik gibi birçok farklı

---

<sup>7</sup>Düzenlemenin orijinal adı "Arrangement relating to the Issue of Identity Certificates to Russian and Armenian Refugees"dir (Fitzmaurice, 2013).

konuya değinmesiyle, Milletler Cemiyeti'nin bu dönemde mültecilerin haklarıyla ilgili olarak geliştirdiği ilk düzenlemedir.<sup>8</sup>

Milletler Cemiyeti bünyesindeki bu ilk çalışmalarda, mülteciler hakkında grup temelli tanımlamalar yapılmış, bu yapılırken de kişilerin geldikleri ülke değerlendirmenin odak noktasında yer almıştır (Feller, 2001: 130). Aynı mantıkla grup temelli yaklaşımla oluşturulan 1922, 1926 ve 1928 Düzenlemeleri mültecilerle ilgili ilk hukuki düzenlemeler olarak tarihte yer almakta ise de bağlayıcı nitelik taşımamaları dolayısıyla; bu düzenlemelerin kabulü devletlere Milletler Cemiyeti ile işbirliği içinde çalışmaktan başka bir sorumluluk yüklememiştir. Ancak bu ilk girişimleri sırf grup temelli ve geçici oldukları bahsiyle küçümsemek doğru olmayacaktır. Ulus devletlerin gelişim sürecinde yeni yeni algılanan sorunlara çözüm olmakla uluslararası mülteci hukukunda önemli bir adım bir teşkil eden bu çabaları, çok az kaynakla çok şey başarmanın bir örneği olarak da yorumlayan ve bu dönemi mükemmel bir yaratıcılığın ve yenilikçiliğin görülebildiği bir dönem olarak nitelendirenler de vardır (Skran, 1995'ten aktaran Fitzmaurice, 2013).

Milletler Cemiyeti, Rus Mülteciler için Kurulan Yüksek Komiserlik ile kazanılan deneyimlerin daha sağlam temellere oturtulması için 1929 yılında çalışmalara başlamıştır. 1930 yılında Nansen'in ölümü üzerine Yüksek Komiserlik bir yıl Milletler Cemiyeti'ne bağlanmış; 1931 yılında ise Mülteciler Uluslararası Nansen Ofisi adında otonom bir kuruluş oluşturulmuştur (Odman, 1995: 17). 1931 yılında kurulan Mülteciler Uluslararası Nansen Ofisi 1931 yılından, görevinin sona ereceği belirtilen 1938 yılında faaliyeti durdurulup, sorumlulukları ve yetkileri Londra'da kurulan Mülteciler Yüksek Komiserliği'ne devredilene kadar çalışmıştır (BMMYK, 2006: 5).

---

<sup>8</sup>Milletler Cemiyeti'nin Rus ve Ermeni Mültecilerin Hukuki Durumuyla İlgili 1928 Düzenlemesi için bakınız: League of Nations, *Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees*, 30 June 1928, League of Nations Treaty Series, Vol. LXXXIX, No. 2005, <http://www.refworld.org/docid/3dd8cde56.html> (Erişim tarihi: 10.01 2014)

## 1.2. İltica Konusunda İlk Uluslararası Andlaşma: Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin 1933 Sözleşmesi

Olaylar bazında çözüm bulunmaya çalışılan ancak giderek artan sayıda zorunlu göç hareketiyle çoğalan mülteci sorununa çözüm bulmak adına görevinin 1938 yılında sonlanacağı bilinciyle harekete geçen Uluslararası Nansen Ofisi, 1931 yılının Ağustos ayında kendi bünyesindeki Uzmanlar Komitesi aracılığıyla Milletler Cemiyeti'ne, mültecilerin durumunu istikrara kavuşturacak resmi andlaşma yapılması teklifini içeren bir tasarı metni sunmuştur. İlgili tasarı metninde, andlaşmaya duyulan ihtiyaç ile bu andlaşmanın oluşturulması için gereken usulün basit olması gerekliliği üzerine açıklamalara yer verilmiştir. Ayrıca metinde, bu teklifin, diğer düzenlemelerden farklı olarak taraf devletler için bağlayıcı olmak üzere tasarlanacak bir belgeye temel olması arzusu da yer almıştır. Tasarı üzerine görüşmek ve daha güvenli zemine sahip bir mülteci hukuku düzenlemesi oluşturmak için, on beş devletten gelen temsilciler ile Milletler Cemiyeti Konseyi toplanmış, üç gün süren toplantı sonrasında 28 Ekim 1933 tarihinde Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme kabul edilmiştir (Fitzmaurice, 2013). Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin 1933 Sözleşmesi<sup>9</sup>, bazı maddelere çekince konularak ya da sadece kabul edilen maddelerin belirtilmesi suretiyle Birleşik Krallık ve Fransa'nın da dâhil olduğu sekiz devlet tarafından imzalanmıştır. Örneğin Birleşik Krallık tüm Sözleşme'yi imzalamak yerine sadece Sözleşme'nin üçüncü maddesinin ikinci paragrafını kabul etmiştir (Jaeger, 2001: 730).

1933 Mülteci Sözleşmesi, mültecilere kapsamlı bir hukuki çerçeve sunmak için atılan ilk adım olarak değerlendirilebilir. Mültecilere uluslararası koruma sağlayan ve onların temel medeni ve ekonomik haklarını garantileyen ilk çok taraflı uluslararası andlaşma olan 1933 Mülteci Sözleşmesi, insan haklarının korumak yolunda gönüllü bir sistem kurmak konusunda ise 1926 Kölelik Sözleşmesi'nden sonra ikinci sırada yer almaktadır (Fitzmaurice, 2013).

---

<sup>9</sup>Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde 1933 Mülteci Sözleşmesi olarak anılacak olan Milletler Cemiyeti bünyesinde oluşturulan Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin 1933 Sözleşmesi için bakınız: League of Nations, *Convention Relating to the International Status of Refugees*, 28 October 1933, League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663, <http://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html> (Erişim tarihi: 10.01. 2014)

Yapılan ilk mülteci düzenlemelerinden farklı olarak imzacı devletler açısından bağlayıcılık taşıyan 1933 Sözleşmesi, koruduğu kişilerin kapsamı yönünden ise bahsi geçen düzenlemelerden pek de farklı değildir. Ancak kapsadığı hakların 1928 Düzenlemesi ve daha önceki düzenlemelerden daha geniş bir şekilde ele alındığını söylemek ve bazı maddelerde uluslararası mülteci hukukunun temellerini atacak hükümlerin bulunduğunu söylemek mümkündür. 1933 Sözleşmesi, medeni ve sosyal hakları önceki düzenlemelerden daha geniş ayrıntılı olarak düzenlemiş, hakların sayısını arttırmış ve bunların yanında hakların uygulanmasına dair bir takım ilkesel düzenlemeler de yapılmıştır. Kapsamı genişleten hükümlerden en önemlisi Sözleşme'nin üçüncü maddesinde yer almaktadır. Maddeye göre, taraf devletlerden her biri, güvenlik önlemleri gereğince topraklarında sürekli ikamet etme hakkına sahip bir kişiyi sınır dışı etme ya da sınırdan geri çevirme gibi ülkesinin topraklarından çıkarma ya da ülkesine girişini engelleme eylemlerini, ilgili önlemler ulusal güvenlik ya da kamu düzeni ile ilgili olmadıkça gerçekleştiremeyeceğini taahhüt etmişlerdir. Ayrıca kişilerin menşei ülkeleri sınırlarına giriş isteklerinin engellenmesinin mümkün olmadığı da belirtilmiştir. Bu yasağın istisnai hali iç hukuk güvenlik yolu olarak kullanımı için tasarlanmış ve düzenlemenin devamında yer almıştır. Üçüncü maddede düzenlenen bu istisnai duruma göre, ulusal güvenlik ya da kamu düzeni gerekçesiyle sınır dışı edilmiş, bu nedenle ne kendi talepleriyle ne de ilgisi dâhilinde oldukları bir örgüt aracılığıyla başka bir ülkeye geçişlerini sağlayacak yetki ve vize sahibi olamayacak mültecilerin giriş hakkının engellenmesi mümkündür. Bu şekilde, uluslararası mülteci hukukunun en önemli ilkelerinden biri olan geri gönderme yasağı ilk defa resmi bir belgede yer almış ve bağlayıcı nitelik kazanmıştır.<sup>10</sup>

Sözleşme'nin “Karşılıklıktan muafiyet” başlıklı 14. maddesinde de mültecilerin haklarının korunmasına yardımcı olabilecek bir hükme yer verilmiştir.<sup>11</sup> Bu hüküm,

---

<sup>10</sup>Yapılan geri gönderme yasağı düzenlemesinin kendisinden sonra gelen düzenlemelere göre eksik yönleri olduğu gibi, daha ileri olarak yorumlanabilecek yönleri de vardır. Geri göndermenin sadece sürekli ikamet hakkına sahip mülteciler için yasaklanmış olması düzenlemenin kendisinden sonraki düzenlemelere göre eksik yanını oluşturmaktadır. Geri gönderme yasağı kapsamına sınırdan geri göndermenin de dâhil edilmiş olması ise düzenlemenin kendisinden sonra yapılan düzenlemelerden ileri ve daha kapsamlı oluşuna işaret etmektedir (Jaeger, 2001: 730-731).

<sup>11</sup>Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin 1933 Sözleşmesi'nin ilgili orijinal başlığı “Exemption from reciprocity” olan 14. maddesi için bakınız: League of Nations, *Convention Relating to the International Status of Refugees*, 28 October 1933, League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663, Art. 14, <http://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html> (Erişim tarihi: 10.01. 2014)

Sözleşme’de yer alan hakların ve bunlarla sağlanan yararların devletlerce karşılıklılık ilkesine bağlı kılınmasını engellemektedir. Böylece ilgili devletin kişiye bir hak ya da olanak sağlarken, kişinin menşei ülkesinde ilgili devlet vatandaşına sağlanan hak ve olanakların araştırılmasına gerek kalmayacaktır. Ayrıca bununla kişinin karşılık sağlayacak bir devletin olamaması durumunda bu hak ve yararlarından mahrum kalmasının da önüne geçilmiştir.

Hakların önceki düzenlemelere göre daha etraflıca düzenlendiği 1933 Sözleşmesi’nin çoğu çekinceyle olmak üzere sadece sekiz devlet tarafından kabul edilmiş olması uygulamada mülteci haklarına ilişkin önemli bir gelişme yaratmamıştır. Yine de devletlerin, özellikle mültecilere sağlanacak sosyal hizmetler konusunda, iç hukuklarını Sözleşme ile uyumlu hale getirerek daha önce iç hukuklarında bulunmayan bir takım yükümlülükleri bu sayede edindikleri de görülmüştür. Koruması altında olan kişilerin belirtildiği ilk maddesinde Milletler Cemiyeti’nce yapılan önceki düzenlemelerde belirtilen kişi gruplarına yer veren 1933 Sözleşmesi’nin de, ilgili düzenlemelerin izlediği yoldan giderek kişi grupları temelinden hareketle koruma getirdiği söylenebilir. Kişinin mülteci statüsü kazanması için menşei ülkesinin dışında bulunması ve bu ülke devleti tarafından kendisine koruma sağlanmıyor olması dışında aranan sadece bir nitelik vardır: Sözleşme’de belirlenen gruplardan birisinin mensubu olmak. Vatandaşlık korumasından yoksun olan kişiye ilişkin tasarlanan bu koruma şekliyle kişinin uluslararası arenadaki belirsiz ve anlamsız durumu ortadan kaldırılması amaçlanmıştır. Başka bir deyişle modern uluslararası hukuk terimleriyle “vatansız” tabiriyle nitelendirilen kişiler mülteci olarak kabul edilmiştir; ancak grup temelli yaklaşım ile ek olarak bir de “hangi” vatansız kişilerin bu statüyü elde edebileceği belirtilmesi, bu Sözleşme’yi eleştiriye açık hale getirmektedir (Fitzmaurice, 2013).

### **1.3. Almanya’dan Gelen Mülteciler için Öngörülen *Ad Hoc* Çözümler**

Hitler Almanyası’ndaki Nasyonal Sosyalizm uygulamalarının, Yahudilerin ve rejim karşıtlarının Almanya topraklarında barınma imkânını ortadan kaldırmasıyla, başka

ülkelere zorunlu olarak göç etmek durumunda kalan ve bu anlamda yardım ve desteğe muhtaç birçok kişinin varlığı ortaya çıkmıştır. 29 Eylül 1933 tarihli 73. Milletler Cemiyeti oturumunda Alman Dışişleri Bakanı, de Graaf Milletler Cemiyeti'ne, Yahudi ve diğer Alman mülteciler için yardım ve destek sağlayacak bir organizasyon oluşturulması talebinde bulunmuştur. Bu talep ile harekete geçen Milletler Cemiyeti'nce, 11 Ekim 1933 tarihinde, karargâhı Londra'da bulunan, Milletler Cemiyeti'nden bağımsız fakat onunla işbirliği içinde çalışacak *ad hoc* bir yüksek komiserlik kurulmuştur.<sup>12</sup>

1933 Sözleşmesi'nin getirdiği hükümler Almanya'dan gelen mültecileri kapsamadığı için, iki dünya savaşı arasındaki dönemde sayıları oldukça fazla olan Almanya'dan gelen Yahudi ve diğer mültecileri korumak üzere Milletler Cemiyeti tarafından iki belge düzenlenmiştir. Bunlardan ilki Milletler Cemiyeti'nin Almanya kaynaklı toplu göç hareketlerine yönelik olarak 4 Temmuz 1936'da Cenevre'de kabulünün sağladığı "Almanya'dan Gelen Mültecilerin Durumuna İlişkin Geçici Düzenleme"dir. Belçika, Birleşik Krallık, Danimarka, Fransa, Norveç, İspanya ve İsviçre'den oluşan yedi devlet tarafından imzalanan düzenlemenin mülteci tanımının yer aldığı ilk maddesinde, sadece ilgi alanına giren "Almanya'dan Gelen Mülteciler" tanımlanmıştır. Buna göre, kişinin Almanya'dan geliyor ve hiçbir devletin korumasından yararlanamıyor olması, mülteci tanımına uymasına yeterlidir. Aynı maddede, tanıma uyan bu kişilere imzacı devletlerce Nansen Pasaportu'ndan farklı, bu düzenleme ile oluşturulmuş bir kimlik belgesi verileceği belirtilmiştir. Almanya'dan Gelen Mültecilerin Durumuna İlişkin Geçici

---

<sup>12</sup>Görevi Almanya'dan gelen kişileri, Avrupa'ya veya başka bir yere yerleştirmek ve onları korumak şeklinde belirlenen Almanya'dan Gelen Mülteciler için Kurulan Yüksek Komiserlik'e yüksek komiser olarak da ABD'den James C. McDonald atanmıştır (Odman, 1995: 17). Tüm dünya çapında uygulanan göç kısıtlamalarına rağmen McDonald bu mültecilere kalıcı yaşam alanları bulmak için çalışmış; 1933 ve 1935 yılları arasında 80.000'in üzerinde mültecinin başta Filistin olmak üzere yeniden güvenli bir yaşam alanına kavuşmalarını sağlayacak bölgelere yerleştirilmesini sağlamıştır. Yahudilerin vatandaşlık haklarıyla beraber diğer temel haklarını da kaybetmelerine yol açarak onlara yapılan zulümün artmasına neden olacak Nüremberg Yasası'nın kabulüne ilişkin net bir olumsuz tavır takınmayan Milletler Cemiyeti'ni protesto eden McDonald 1935'de görevinden istifa etmiştir (BMMYK, 2006: 5-6). McDonald istifası ile ortaya koyduğu tavırla, mülteci hareketlerini ortaya çıkaran asıl nedene siyasi girişimler yoluyla gidilmesi gerekliliğine dikkat çeken ilk kişi olmuştur. Aralık 1935'te McDonald'ın istifası üzerine, komiserlik görevine Sir Neil Malcolm atanmış ve onun da görevi 1938'e kadar sürmüştür. Bu tarihte mülteci sayısı 600.000 kadar olduğundan ve sorunlar da giderek büyüdüğünden Milletler Cemiyeti tarafından Uluslararası Nansen Ofisi ile birlikte Alman Mülteciler için Kurulan Yüksek Komiserliğin de faaliyetlerinin Ocak 1938'den itibaren sonlandırılarak; her ikisinin görevini devralmak amacıyla oluşturulan Mülteciler Yüksek Komiserliği'ne geçirilmesine karar verilmiştir (Odman, 1995: 17 – 18).



Düzenleme'nin ilgi alanına giren kişileri tanımlayış şeklinde görülen benzerlikte olduğu gibi, diğer maddelerde yer verilen hakların da önceki düzenlemelerden çok fazla bir farkı yoktur. İçerdiği haklar açısından hali hazırdaki iltica konulu belgelerden daha zayıf bir yaklaşımda da olsa, bu Geçici Düzenleme önceki düzenlemelerde yer alan hükümlerden yararlanamayan Almanya'dan gelen mültecilerin de bir takım haklara kavuşmasını amaçlamıştır. Almanya'dan Gelen Mültecilerin Durumuna İlişkin Geçici Düzenleme'nin içeriği incelendiğinde, 1933 Sözleşmesi'ni kendine örnek aldığı görülmektedir. Ancak özellikle 1933 Sözleşmesi'nden farklı olarak, imzacı devletlerin koruma sağlamaktan vazgeçebilme durumlarına ilişkin bir hükme bu Geçici Düzenleme kapsamında yer verilmiştir. Kişilerin sınırdan geri gönderilebilecekleri saklı durumları mevcut tutan Almanya'dan Gelen Mültecilerin Durumuna İlişkin Geçici Düzenleme'nin, bu anlamda 1933 Sözleşmesi'ndeki şekliyle geri gönderme yasağını benimsemediği söylenebilir.<sup>13</sup>

Milletler Cemiyeti Konseyi tarafından Alman mültecilere ilişkin yapılan çalışmalar neticesinde hazırlanan ikinci belge, 10 Şubat 1938'de Cenevre'de kabul edilen "Almanya'dan Gelen Mültecilerin Durumuna İlişkin Sözleşme"dir. Belçika, Birleşik Krallık, Danimarka, Fransa, Norveç, İspanya, Hollanda'dan oluşan yedi devlet tarafından imzalanan bu Sözleşme ile Almanya'dan Gelen Mültecilerin Durumuna İlişkin Geçici Düzenleme'ye sağlam bir temel kazandırmak amaçlanmıştır. Sözleşme'nin getirdiği koruma da yine sadece Almanya'dan gelen ve hiçbir devlet korumasında ya da hiçbir sözleşme veya düzenlemenin kapsamında olmayan kişilere ilişkindir. Buna uyarak mülteci statüsü kazanabilmek ve Sözleşme'de düzenlenen kimlik belgesine sahip olabilmek için yeterli olan iki şart da yine tanımın içinde yer almaktadır. Almanya'dan Gelen Mültecilerin Durumuna İlişkin Geçici Düzenleme gibi 1933 Sözleşmesi'ni kendine örnek alan Sözleşme, içerdiği haklar açısından 1933 Sözleşmesi'ne göre eksiktir. Ayrıca bu Sözleşme içeriğinde geri gönderme yasağına ilişkin bir hüküm de bulunmamaktadır.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>Milletler Cemiyeti'nin "Almanya'dan Gelen Mültecilerin Durumuna İlişkin Geçici Düzenleme"si için bakınız: League of Nations, *Provisional Arrangement concerning the Status of Refugees Coming from Germany*, 4 July 1936, League of Nations Treaty Series, Vol. CLXXI, No. 3952, <http://www.refworld.org/docid/3dd8d0ae4.html> (Erişim tarihi: 12.01.2014)

<sup>14</sup>Milletler Cemiyeti'nin "Almanya'dan Gelen Mültecilerin Durumuna İlişkin Sözleşme" metni için bakınız: League of Nations, *Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany*, 10

Bu Düzenleme ve Sözleşme'ye ek olarak 14 Eylül 1939'da imzalanan Ek Protokol ile Düzenleme ve Sözleşmenin kapsamından Avusturyalı ya da eskiden Avusturya olarak bilinen bölgeden gelen mültecilerin de yararlanacağı belirtilmiştir. Ek Protokol'e göre mülteci sayılabilmek için herhangi bir devletin ya da herhangi bir sözleşme veya düzenlemenin sağladığı korumadan yararlanamıyor olmak gerekmektedir.<sup>15</sup>

#### **1.4. Milletler Cemiyeti Döneminin Son Yıllarından Birleşmiş Milletler Dönemine: *Ad hoc* C z mleri Bir Araya Getirme C baları**

Kuruluş belgelerinde 31 Aralık 1938'de görevlerinin sona ereceğinin belirtildiği Uluslararası Nansen Ofisi ile Almanya'dan Gelen Mülteciler için Kurulan Yüksek Komiserlik'in görev süresi bu tarihte tamamlandığında, mülteci konulu sorunlar devam etmesi nedeniyle, Milletler Cemiyeti Konseyi tarafından, bu iki kurumun görev ve sorumluluklarını üstlenmek üzere Mülteciler Yüksek Komiserliği oluşturulmuştur. Görevi oldukça sınırlı olan Mülteciler Yüksek Komiserliği 1946 yılına kadar görevini s rd rmuŐt r (Odman, 1995: 17-18)

Alman işgali altındaki topraklardan ayrılmak durumunda kalarak sığınacak ülke arayışına giren kişilerin sayısının giderek artması da, uluslararası bir sorun olarak c z lmeyi bekleyen mülteci sorununu somutlaŐtırmakta ve bu konuda devletlerin aracılığıyla alınacak kararlara hareket edilmesini elzem kılmaktaydı. Bu anlayışla ABD Başkanı Franklin Roosevelt'in giriŐimiyle otuz iki devlet bir konferansta toplanmak üzere davet edilmiştir. Roosevelt'in resmi prosedürler dışında yaptığı bu çağrıda ilk amaç, Almanya'dan ve de Avusturya'dan kaynaklı zorunlu g  lere yardım olanağı sağlamaktır. Böylece 14 Temmuz 1938 tarihinde otuz bir devlet temsilcisinin katılımıyla gerçekleşen Evian Konferansı sonucunda, Hükümetlerarası Mülteciler Komitesi'nin kurulmasına karar verilerek, bu Komite'nin iŐlevlerine ilişkin kararlara

---

February 1938, League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461, page 59, <http://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html> (Erişim tarihi: 12.01.2014)

<sup>15</sup>Milletler Cemiyeti'nin "Almanya'dan Gelen Mültecilerin Durumuna İlişkin Geçici Düzenleme ve Almanya'dan Gelen Mültecilerin Durumuna İlişkin Sözleşmeye Ek Protokol" metni için bakınız: League of Nations, *Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany*, 14 September 1939, League of Nations Treaty Series Vol. CXCVIII No. 4634, p. 141, <http://www.refworld.org/docid/3dd8d1fb4.html> (Erişim tarihi: 12.01.2014)

alınmış; Komite'nin genel merkezi ise Londra olarak belirlenmiştir. Aynı tarihlerde görev süreleri sona eren Uluslararası Nansen Ofisi ile Almanya'dan Gelen Mülteciler için Kurulan Yüksek Komiserlik'in sorumluluklarını üstüne alan Mülteciler Yüksek Komiserliği'ne atanan yüksek komiser, Hükümetlerarası Mülteciler Komitesi'ne de yönetici tayin edilmiş; böylece her iki oluşumun da yönetimi bir kişiye teslim edilmiştir.<sup>16</sup>

Hükümetlerarası Mülteciler Komitesi'nin önceki düzenlemeler ve 1933 Sözleşmesi ile korunan, "Nansen mültecileri" olarak nitelendirilen kişiler yanında koruması kapsamında olan kişiler şöyle belirlenmiştir:

- Avusturya'yı da kapsamak üzere Almanya topraklarını, yani menşei ülkesini, henüz terk etmemiş ama siyasi düşüncesi, dini inancı ya da ırkı gereğince göç etmek zorunluluğu içinde olan kişiler,
- Avusturya'yı da kapsamak üzere Almanya topraklarını, yani menşei ülkesini, siyasi düşüncesi, dini inancı ya da ırkı gereğince zorunlu olarak terk etmiş ve halen kendisine başka bir yerde yerleşme olanağı bulamamış kişiler (Jaeger, 2001: 731).

Bu düzenleme ile ilk defa kişinin ülkeden ayrılmadan da mülteci sayılarak koruma kapsamında olabileceği bir hal ortaya konulmuştur: Eğer bir ülke kişinin zorunlu olarak göç etmesine sebebiyet verecek potansiyeli taşıyorsa, kişi ülkesinden ayrılmamışsa da koruma kapsamında sayılacaktır (Jaeger, 2001: 732).

II. Dünya Savaşı'nın Avrupa kapsamında mülteci hareketlerine yol açmasına da kayıtsız kalınmamış; 1943'te toplanan Bermuda Konferansı'nda alınan karar ile başlangıçta Almanya ve Avusturya kaynaklı mülteci hareketleri ile ilgilenen Hükümetlerarası Mülteciler Komitesi'nin görevi, II. Dünya Savaşı sırasında Avrupa'da yaşanan tüm mülteci hareketlerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir (BMMYK, 2006: 6).

---

<sup>16</sup>Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin görevinin planlandığı gibi 31 Aralık 1946'da sona ermesinden altı ay sonra, 30 Haziran 1947'de de Hükümetlerarası Mülteciler Komitesi'nin çalışmaları sona ermiştir. Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin ve Hükümetlerarası Mülteciler Komitesi'nin sorumlulukları da netice olarak 1947'de kurulan Uluslararası Mülteci Örgütü'ne devredilmiştir (Odman, 1995: 18).

II. Dünya Savaşı'nın sebep olduğu bu yeni mülteci hareketleriyle birlikte yeni bir mülteci krizinin yaşanacağı bir sürece adım atılmıştır denilebilir. Milletler Cemiyeti döneminde ele alınmaya başlanan mülteci sorununun yıllar geçtikçe büyümesine rağmen; devletlerin evrensel bir mülteci tanımı üzerinde anlaşmaktansa belli etnik grupları mülteci olarak kabul etmeyi tercih etmek yönündeki tavırları sürmekteyken patlak veren bu savaş, Milletler Cemiyeti'nin akıbetini de etkilemiştir.<sup>17</sup> Almanya, Japonya ve İtalya'nın Milletler Cemiyeti bünyesinden ayrılmasıyla da barışı sağlamak üzere kurulmuş olan Milletler Cemiyeti'nin uluslararası meşruiyeti ve etkisi önemli ölçüde azalmış (Martin, 2010: 45-46); II. Dünya Savaşı'nın başlamasının önüne geçmekteki başarısızlığı gerekçesiyle de feshedilmiştir.

Mülteci haline gelen kötü durumdaki milyonlarca insanın yardım ve destek görmesi için bir kurum ihtiyacının mevcut olduğu bu dönemde, henüz daha savaş devam ederken, müttefik devletler tarafından, Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon Kuruluşu kurulmuştur.<sup>18</sup> 1944 yılında kurulan bu Kuruluş ile ülkelerinden göç etmek durumunda kalan kişilerin acil durum yardımlarına erişebilmesi amaçlanmıştır. Savaş sona erdiğinde, Kuruluş'un bu işlevi milyonlarca mültecinin anavatanlarına dönmelerine yardımcı olma faaliyetine dönüşmüştür. Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon Kuruluşu'nun, milyonlarca insanın menşei ülkelere ya da yaşadıkları yerlere geri dönüşü için oluşturduğu düzenlemeler, bu kişilerin çoğunun yeni bir siyasi ideolojinin hüküm sürdüğü söz konusu bölgelere dönmek için isteksiz olmaları nedeniyle sorunları çözememiştir (BMMYK, 2006: 6). Hatta savaş sonrası yıllarda egemen olacak büyük bir mülteci sorununun ortaya çıkmasının nedenlerinden birini yaratmıştır. İlgisindeki tek grubun mülteciler olmayışı, savaştan zarar gören diğer kişilere de destekte bulunması sebebiyle mali yükü oldukça fazla olan Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon Kuruluşu'na yapılan mali yardımların, özellikle de ABD tarafından yapılan yardımların, kesilmesi ile 1947 yılında çalışmasına son vermesi kaçınılmaz olmuştur. Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon Kuruluşu'nun üç yıllık görevi son bulduğunda

---

<sup>17</sup>Network Migration in Europe, *Timeline: Migration and the Protection of Migrants and Refugees in Europe*, s.5

[http://migrationeducation.de/fileadmin/uploads/Timeline\\_Migration\\_and\\_Protection\\_of\\_Migrants\\_and\\_Refugees.pdf](http://migrationeducation.de/fileadmin/uploads/Timeline_Migration_and_Protection_of_Migrants_and_Refugees.pdf) (Erişim tarihi: 14.02.2014)

<sup>18</sup>Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon Kuruluşu Andlaşması için bakınız: Agreement for United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), November 9, 1943 <http://www.ibiblio.org/pha/policy/1943/431109a.html> (Erişim tarihi: 14.02.2014)

sorunlarına çözüm bulunamamış daha 650 bin kişinin olduğu bilinmektedir (Acer vd., 2010: 30).

### **1.5. Birleşmiş Milletler Döneminde Sığınma Konusundaki İlk Gelişmeler: Uluslararası Mülteci Örgütü'nün Kuruluşu ve Sığınma Hakkının Tanınması**

İnsan hakları ve özgürlüklerine vurguyla birlikte, dünyada etkili bir ortak güvenlik sisteminin oluşturulması amacıyla hazırlanan Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın<sup>19</sup>, San Francisco Konferansı'nda 26 Haziran 1945 tarihinde oybirliği ile kabul edilmesini takiben, gerekli sayıda onay belgesinin teatisi ile 24 Ekim 1945'de yürürlüğe girmesi sonucu Birleşmiş Milletler (BM) kurulmuştur (Odman, 1995: 26).

İnsan hak ve özgürlüklerine temas etmekle birçok egemen devletin fikir ve önerilerinin bulunduğu bir arenada atılabilecek anlamlı bir adım olan BM'nin kurucu andlaşması Birleşmiş Milletler Andlaşması, insan hak ve özgürlüklerinin neler olduğu ve ne anlama geldiklerine dair bir açıklayıcı hüküm barındırmamaktadır. Bu bağlamda ilticaya ilişkin de somut bir çözüm önerisi içermeyen Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın imzalanmış olması ile mülteci durumundaki kişilerin insan haklarını garanti edecek uluslararası nitelikte kurumsal bir yapı ile düzenleme ihtiyaçlarının karşılanamadığı söylenebilir.

Kurucu belgesinde ilticaya ilişkin bir hükme yer verilmese de, savaşlar sebebiyle ülkelerini terk eden ve başka ülkelerde sığınma arayan mülteciler, ülkesi sınırları içinde yerinden edilenler, vatansızlar ve ülkelerine geri dönüş yapmak isteyen insanların sorunlarına çözüm bulmak BM'nin ilk olarak ilgilendiği konulardan birisi olmuştur. Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın "Amaçlar ve İlkeler" başlıklı Birinci Bölümü'nde yer alan ilk maddenin üçüncü fıkrasında, BM'nin "*Ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl nitelikteki uluslararası sorunları çözüme ve ırk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygının geliştirilip güçlendirilmesinde uluslararası işbirliğini sağlamak...*" amacı yer almaktadır. Ayrıca

---

<sup>19</sup>BM Andlaşması (Charter of the United Nations) metni için bakınız: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf> (Erişim tarihi: 14.02.2014)

BM Andlaşması'nın 68. maddesinde de BM bünyesindeki Ekonomik ve Sosyal Konsey'in insan haklarının geliştirilmesi görevinin olduğu belirtilmiştir.<sup>20</sup> Bu hükümler sebebiyle BM Genel Kurulu, San Francisco Konferansı'nda alınan mülteciler için yeni bir uluslararası örgütün kurulması kararının yerine getirilmesi adına harekete geçmiş ve 1946 yılının Şubat ayında Ekonomik ve Sosyal Konsey'i bu konuda görevlendirmiştir (Odman, 1995: 26-27).

Çalışmalar sonunda, BM Genel Kurulu'nun 15 Aralık 1946'da aldığı karar<sup>21</sup> ile Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon Kuruluşu'nun sorumluluklarını devralmak üzere kurulacak Uluslararası Mülteci Örgütü'nün (UMÖ) hazırlıkları için Uluslararası Mülteci Örgütü için Hazırlık Komisyonu oluşturulmuştur. Bu Komisyon'a, mültecileri kayıt altına almak, korumak, yeniden yerleştirmek ve onların geri dönüşleri ile ilgilenmek üzere geçici yetki verilmiştir.<sup>22</sup> 14 Temmuz 1947 ve 20 Ağustos 1948 tarihleri arasındaki dönemde görevini Uluslararası Mülteci Örgütü için Hazırlık Komisyonu olarak yürüten oluşum, 1948 yılı Ağustos ayı itibarıyla tam olarak kurulmuştur. O tarihte UMÖ'nün faaliyetlerini 30 Haziran 1950'de tamamlaması öngörülmüştür. Ancak belirginleşen gerçekler bunun olanaksızlığını açığa çıkarmış; belirli aralıklarla alınan görev uzatma kararlarıyla UMÖ'nün 28 Şubat 1952'de görevi sonlandırılana kadar çalışabilmesi sağlanmıştır (Jaeger, 2001: 732).

UMÖ'nün görevleri mültecilerin kayıtları, statülerinin belirlenmesi, menşei ülkelerine geri dönmeleri ya da yeni bir ülkeye yerleştirilmeleri gibi, mültecilerin hayatlarının her alanıyla ilgili faaliyetler üzerinedir.<sup>23</sup> Dolayısıyla UMÖ'yü faaliyetleri mültecilere özgülenmiş ilk geniş kapsamlı göreve sahip uluslararası örgüt olarak nitelendirmemiz mümkündür (BMMYK, 2006: 6).

---

<sup>20</sup>BM Andlaşması'nın ilgili maddelerinin Türkçe çevirisi için bakınız: <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/35501-Birlesmis-Milletler-Antlasmasi.pdf> (Erişim tarihi: 10.01.2014)

<sup>21</sup>BM Genel Kurulu'nun 15.12.1946 tarih ve 62 (I) sayılı Kararı için bakınız: Constitution of the International Refugee Organization, and Agreement on Interim Measures to be taken in Respect of Refugees and Displaced Persons, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/033/13/IMG/NR003313.pdf?OpenElement> (Erişim tarihi: 14.02.2014)

<sup>22</sup>UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet, No. 20, s.2, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf> (Erişim Tarihi: 14.02.2014)

<sup>23</sup>BM, *Uluslararası Mülteci Örgütü Statüsü*, 15 Aralık 1946, "Görev ve Yetkileri" - m. 2, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b37810.html> (Erişim tarihi: 14.02.2014)

UMÖ'nün kurucu belgesi olan UMÖ Statüsü'nde, UMÖ'nün geniş kapsamlı görevleri yanında mülteci tanımına da yer verilmiştir. Mülteci kavramını ilk defa kodifiye eden UMÖ Statüsü'nün düzenlemesine göre mülteci, ırk, tabiiyet, politik düşünce ve dini inanışları nedeniyle zulüm gören ya da tabiiyetinde bulunduğu devlet tarafından koruma imkânı bulunmayan kişi olarak açıklanmıştır (Özcan, 2005: 8). UMÖ Statüsü'nün "Tanımlar" başlıklı EK-1 düzenlemesinin A bölümündeki tanımda yer verilen bu nedenler, hem menşei ülkesinde bulunan hem de menşei ülkesi ya da yaşadığı yerden uzakta olup buraya dönmesi halinde bu durumda karşılaşılabilecek olan kişiler için geçerlidir. Kişinin bu sebepler dolayısıyla vatandaşlığını kaybetmiş olup olmamasının da mülteci olarak görülmesine bir etkisi yoktur. Ayrıca, UMÖ'nün kişiler mülteci statüsü elde etmiş olsalar da olmasalar da ilgisini onlara yöneltmek durumunda olduğu da tanım bölümünde ifade edilmiştir. Böylece, İkinci Dünya Savaşı'ndan önce ırkı, dini, vatandaşlığı ya da siyasi görüşü nedeniyle karşılaştığı muamele dolayısıyla mülteci sayılan kişilere de tanım dâhilinde yer vererek, onların da UMÖ'den yardım ve destek görecektiklerinden görülmesi düzenlemesi UMÖ'nün ilgisinin kapsamına dair geniş perspektifi ortaya koymaktadır. Tanımda, Nazi ya da BM'nin amaçlarına aykırı olan diğer Faşist rejimlerin kurbanlarının, İspanyol Cumhuriyetçilerin ya da diğer Falanjist Rejim kurbanlarının adları anılarak mülteci kavramına dâhil edilmeleri sağlanmıştır.<sup>24</sup> BM'nin UMÖ düzenlemesi ile bahsi geçen grupları anması, önceki düzenlemelerin aksine belli bir gruba mensup olmayı mülteci tanımlamasına esas niteliklerden biri olarak görme yaklaşımı ile ilgili değil, sadece kapsama dâhil etme amaçlıdır. Bu genel nitelikli tanım ile grup temelli yaklaşımın terk edilme sürecinin başladığı da söylenebilir. Mülteci kavramını doğuran sebeplere tanımda yer verilmesiyle, bir anlamda sorun haline gelen olgunun nereden kaynaklandığı da gözler önüne serilmiştir. Dolayısıyla sorunun kaynağına işaret eden tanımlama ile sadece belli grupların "görülebildiği" düzenden ziyade daha çok mağdur kişiye ulaşabilmenin önü açılmıştır. Bu çıkarım, Statü'nün genel ifadeli dilinden de anlaşılmaktadır.

UMÖ'nün mülteci hukukuna getirdiği yenilik sadece mülteci kavramının tanımı ile sınırlı değildir, UMÖ Statüsü'nde ayrıca mültecilere sağlanacak koruma ile ilgili hükümler de yer almıştır. Buna göre, daha önceden sadece menşei ülkelerine geri

---

<sup>24</sup>Uluslararası Mülteci Örgütü Statüsü'ne EK- I: Tanımlar, Bölüm A: "Mülteci Tanımı", <http://global.oup.com/booksites/content/9780199207633/resources/annexe1> (Erişim tarihi: 14.02.2014)

gönderilmeleri olarak tek bir çözüm öngörülmesi yerine, kişilerin güvenli bir üçüncü ülkeye yerleştirilme imkânları da gündeme getirilmiştir.<sup>25</sup> UMÖ'nün, Statüsü'ndeki anlayışı takiben ortaya koyduğu başlıca çalışması Orta Avrupa olmak üzere, ABD, Avustralya, Batı Avrupa, İsrail, Kanada ve Latin Amerika'dan gelen 1.049 mültecinin ve yerinden edilmiş kişinin güvenli bir üçüncü ülkeye, yeniden yerleştirilmesi olmuştur. Bu sebeple yeniden yerleştirmeye aracı örgüt olarak bilinmeye başlamış olan UMÖ aslında Statüsü'nün, ilgisi dâhilindeki kişilerin hukuki ve siyasi olarak korunması ile görevlendirildiğini belirten hükmü gereği hareket etmiştir. Bir geri gönderme tarzı olarak yorumlanamayacak UMÖ'nün bu başlıca çalışmasının kaynağını bir yanıyla da UMÖ'nün konuyla ilgili olarak birçok devletle yaptığı anlaşmalarda, UMÖ'nün koruma sağlamak konusundaki görevini onaylayan ve sıkça UMÖ mülteci statüsünün belirli özelliklerini ortaya koyan düzenlemeleri oluşturmaktadır. Bu yanıyla UMÖ'ye önceki örgütsel çalışmalardan farkını ortaya koymak üzere “ulus üstü” nitelik atfedener de bulunmaktadır (Jaeger, 2001: 732).

Göreve başladığı yıllarda daha çok Avrupa kıtasında yaşanan olaylarla ilgilenen ve kendisini Batı ve Doğu arasındaki yüksek tansiyonun tam merkezinde bulan UMÖ'nün, Avrupa kıtasındaki mevcut politik koşullar nedeniyle, menşei ülkelerine geri dönmek yanlısı olmaktan ziyade başka bir yere yerleştirilmek isteyen kişileri, yeniden yeni bir ülkeye yerleştirilmesi hususunda aldığı kararları çoğu devlet tarafından siyasi olarak nitelendirilmişti. Hatta bu dönemde, yeniden yerleştirmelerin Batı'da ihtiyaç duyulan iş gücünü temin etmek üzere yapıldığı iddia edilmiş; güvenliğe kavuşmaları amacıyla başka bir ülkeye yerleştirmelerine karar verilen bu kişiler bölücü ve yıkıcı kişiler olarak addedilmiştir. Savaş sonrasında uluslararası arenada yaşanan politik gerilimlerin sonucu olarak UMÖ'nün çalışmalarının tartışmalı hale gelmesi yanında, Örgüt devletlerce ekonomik olarak da yeterince desteklenmemiştir. Mültecilere ilişkin sorumluluğun, yine BM'nin himayesinde kalması düşüncesi genel destek görmekte olduğu gibi, konunun daha fazla uluslararası çaba ve desteğe ihtiyacı olduğunun

---

<sup>25</sup>Özcan, 2005: 8; *Uluslararası Mülteci Örgütü Statüsü*, “Görev ve Yetkiler”-m. 2/1 b. bendi <http://www.refworld.org/docid/3ae6b37810.html> (Erişim tarihi: 14.02.2014)



anlaşılmasıyla birlikte; UMÖ'nün yerine yeni bir örgütün oluşturulması yönünde tartışmalar, UMÖ'nün görev süresi sonlanmadan başlamıştır.<sup>26</sup>

BM'nin insan haklarının geliştirilmesi görevinin verildiği Ekonomik ve Sosyal Konsey aracılığıyla, insan hak ve özgürlüklerine saygıyı geliştirmek adına yaptığı bir başka çalışma da içeriğinde "Sığınma Hakkı"na da yer verilen İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'ni hazırlamak olmuştur.<sup>27</sup> İnsan Hakları Evrensel Bildirisi (İHEB) bir bildiri olması dolayısıyla bağlayıcı olmasa da; dünya devletlerinin büyük çoğunluğunun insan haklarına ve temel hürriyetlere olan inançlarını ifade ettikleri bu Bildiri etik olarak oldukça değerlidir (Kapani, 1976: 62). İlanı ile uluslararası insan hakları normlarının ortaya çıkışı hızlandıran İHEB kapsamında çoğu devletçe onaylanmakla ideal hak listesine giren haklardan biri de sığınma hakkıdır.<sup>28</sup> Bununla insanların, özellikle mültecilerle sığınmacıların, sınır ötesi hareketlerinin uluslararası arenada hak niteliğinde görülmesi sağlanmıştır (Benhabib, 2006: 17).

İHEB'in sığınma hakkının yer aldığı 14. maddesine göre, herkes zulüm karşısında başka memleketlere iltica etme ile bu memleketler tarafından mülteci muamelesi görme hakkına sahiptir. Maddenin ikinci fıkrasında, bu hakkın, adi bir suçun cezasından veya BM prensipleri ve amaçlarına aykırı faaliyetlerden kaynaklı bir kovuşturmadan kurtulmak saikine binaen kullanılması durumu halinde ileri sürülemeyeceği belirtilmiştir. Bildiri, 14. madde ya da diğer maddeleri kapsamında mülteci ya da sığınmacı tanımına yer vermemekle birlikte sığınma hakkına yer vermiş; ikinci

---

<sup>26</sup>BMMYK, 2006: 6; UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet, No. 20, s.3, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf> (Erişim tarihi: 14.02.2014)

<sup>27</sup>Ekonomik ve Sosyal Konsey BM Andlaşması'nın 68. maddesinde kendisine verdiği alt komisyonlar kurma yetkisine dayanarak; insan haklarına ilişkin olarak 23 Ocak ve 18 Şubat 1946 tarihleri arasında Londra'da gerçekleşen toplantının ilk oturumunda, bir uluslararası insan hakları bildirisi hazırlayıp bunu formüleştirmek üzere BM İnsan Hakları Komisyonu adlı alt birimi oluşturmuştur. BM İnsan Hakları Komisyonu'nun, on sekiz ay gibi kısa süreli bir çalışma döneminde hazırlayıp BM Genel Kurulu'na sunduğu tasarı; 10 Aralık 1948 tarihinde Genel Kurul'da, 217 A (III) sayılı kararla İnsan Hakları Evrensel Bildirisi olarak 8 çekimser oya karşılık, 48 olumlu oyla kabul edilmiştir. O dönemde üye sayısı 56 olan BM'de bu Genel Kurul kararına karşı oy veren çıkmamıştır (Aybay, 2006: 8).

<sup>28</sup> Sığınma hakkı uluslararası arenada ilk olarak İHEB ile tanımlanmışsa da, hak olarak ortaya çıkışı yeni değildir. Sığınma hakkını belli bir perspektif özelinde ele aldığı ve özgü bir düzenleme olduğu için uluslararası gelişim sürecine dâhil edilemese de, 1936 tarihli Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Anayasası sığınma hakkının ilk ortaya çıktığı anayasal düzenlemedir. Bu Anayasanın 129. maddesi hükmünde, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin, emekçi halkın çıkarlarını savundukları, bilimsel faaliyetleri veya ulusal kurtuluş mücadeleleri nedeniyle kovuşturmayla uğrayan yabancı yurttaşlara sığınma hakkı tanıyacağı söylenmiştir (Tanilli, 1976: 602-606).

fıkrasıyla da sığınma hakkının güvence altına alınması için gerekli koşulları belirten bir hüküm getirerek, sığınma hakkının çerçevesini çizmiştir diyebiliriz. Dolayısıyla sığınmacı ya da mülteci tanımına yer vermeyen Bildiri, bir sığınma hakkı tanımı ortaya çıkarmıştır.

Mülteci hukukunun uluslararası gelişimini yorumlarken, oldukça önemli bir belge olan İHEB'i sadece sığınma hakkının yer aldığı 14. maddeden ibaret olarak incelemek elbette yeterli olmayacaktır. Konu içinde kalarak Bildiri'nin geneline bakıldığında devletlerin İHEB'i imzaladıkları sırada ilticaya ilişkin konularda nasıl bir tutum içinde oldukları da görülebilir. Bildiri'nin 1. maddesinde herkesin bir tabiiyeti olduğu; 15. maddenin ikinci fıkrasında da hiç kimsenin keyfi olarak yurttaşlıktan çıkarılamayacağı veya kişilerin yurttaşlıklarını değiştirme haklarının engellenemeyeceği belirtilmektedir. Vatandaşlık bağının önemi ve koruyuculuğuna dair inanç bu ifadelerin alt metinlerinden okunabilir. Bildiri metninde bu ifadelere yer vermekle, vatandaşlık bağının koruyuculuğu konusunda hemfikir olan devletlerin, vatandaşlığa dair sınırlara atfettikleri önem ile ilgilerini asıl olarak bu sınırların içinde yer alan kişilere yöneltme saiki taşıdıkları da söylenebilir. Vatandaşlık bağının korumasından yararlanmayan kişiler için öngörülen sığınma hakkı ise, her ne kadar herkes için olduğu ifade edilmişse de aynen vatandaşlık gibi belli sınırlar dâhilinde, kişilerin tasarrufunda olabilecek bir haktır. Yukarıda belirttiğimiz gibi sığınma hakkının yer aldığı 14. maddenin ikinci fıkrasında bu hakkın sınırlarına yer verilerek sığınma hakkı tanımını netleştirilme yoluna gidilmiştir. Buna göre, bir suç ya da BM ilkelerine aykırı bir eylem kişiyi ilticaya yöneltmişse, kişinin sığınma hakkından bahsedilemeyecektir. Hakların kullanımına dair getirilen sınırlara coğrafi sınırlara dair nitelendirmeler de eklenmiştir. Devletin ülkesini belirleyen sınırlar arasındaki harekete ilişkin düzenleme getiren "Seyahat Özgürlüğü"nü düzenleyen 13. maddesiyle sınırlar arası hareket tanınmıştır ama sınırdan içeri girişe dair düzenleme getirilmemiştir. Bu konuda sessiz kalan Bildiri egemenliğin uç noktalarından ötesine hareket ve bunun koşullarıyla ilgili bir hükme de yer vermemiştir. Başka bir ifade ile Bildiri'nin, *dışarıya göç etme hakkını –bir ülkeyi terk etme- kabul edip, dışarıdan içeriye göçü–bir ülkeye girme hakkını-* tanınamakta

olduğu yorumu, devletlerin egemenlik hakkının Bildiri'nin bu hükümlerinin önünde konumlandığını da açık hale getirmektedir.<sup>29</sup>

## **1.6. Örgütlenme ve Altyapı Oluşturma Yönünde Çabalar: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve Uluslararası Göç Örgütü**

II. Dünya Savaşı sonrasında iltica sorunu Avrupa dışına da taşmıştır. Soğuk Savaş dönemiyle dünyada oluşan ideolojik kamplaşmalar ile Hindistan'ın bölünmesi, Filistin ve Kore bölgesinde yaşanan çatışmalar gibi bölgesel nitelikli çatışmalar bunda etkili olmuştur.<sup>30</sup> Dünyanın çeşitli bölgelerinde gündemde olan iltica sorunu ile baş etmek için formüllerin geliştirilmesi gerekliliği böylece uluslararası arenada görülür hale gelmiştir. Mevcut oluşumların kapsamı dışında kalan kişi ve olayların hala yardım ve desteğe muhtaç olduğu gerçeği, somut olaylar için geliştirilen bu yapıların yeterli olmadığını ortaya koymakta ve geniş kapsamlı ve kalıcı bir örgütlenme ihtiyacının devam ettiğini hatırlatmaktaydı (Acer vd., 2010: 30-31).

UMÖ'nün çalışmalarına ilişkin takınılan olumsuz tavır ile Örgüt'ün mali açıdan zayıflaması da BM bünyesinde oluşturulacak yeni bir kurum aracılığıyla mülteci sorununa eğilmenin elzem olduğu görüşünün yaygın olduğunu ortaya çıkarmıştır. Sorunlara genel bir çözüm bulma ihtiyacın farkındalığı ile BM Genel Kurulu, 3 Aralık 1949 tarihli ve 319 A (IV) sayılı kararı ile UMÖ'nün yerine geçmek üzere, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Ofisi'nin kurulmasına karar vermiştir. Bu karar üzerine alınan 14 Aralık 1950 tarihli ve 428 (VI) sayılı BM Genel Kurulu kararı ve ona ek Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Statüsü ile Birleşmiş

---

<sup>29</sup>IHEB, bahsi geçen düzenlemelerinde olduğu gibi diğer düzenlemelerinde de herkes vurgusuyla nitelendirdiği bireylere bazı hakları tanımıştır; ancak bu hakların tasarrufuna dair sorumluluklara yani hakkın karşısındaki yükümlülüklerle değinmediği gibi, yükümlülük sahibinin kim olduğunu da belirtmemiştir. Bu anlamda Bildiri bireylere tanınan haklar ve karşısında yer alan yükümlülükleri güvence altına alır bir görünümde değildir (Benhabib, 2006: 20-21).

<sup>30</sup>BM Genel Kurulu'nun 8 Aralık 1949 tarihli, 302 (VI) sayılı kararıyla oluşturulan BM Ortadoğu'daki Filistinli Mültecilere Yardım ve Çalışmalar Ajansı (United Nations Relief and Works Agency) ile 1 Aralık 1950 tarihli, 401 A ve B (V) sayılı kararıyla oluşturulan BM Kore Yeniden Yapılanma Ajansı (Korean Reconstruction Agency) belli mekânlarda, belli gruplar için bulunan çözüm formüllerine örnek gösterilebilir.

Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK), 1 Ocak 1951'den itibaren faaliyetlerine başlamak üzere kurulmuştur.<sup>31</sup>

BMMYK'nın görevi, mülteciler için uluslararası koruma sağlamak ve mültecilerin sorunlarına kalıcı çözümler getirmek amacıyla uluslararası faaliyetleri koordine etmek ve yürütmek olarak özetlenebilir.<sup>32</sup> BM'nin mültecilerden sorumlu temel organı olarak nitelenen BMMYK'nın kurulduğu tarihte, üç yıl içinde iltica sorununa çözüm bularak çalışmalarına son vermesi planlanmıştır; ancak bu mümkün olamamıştır (Acer vd., 2010: 31). BM Genel Kurulu'nun 2003 yılında aldığı kararla, BMMYK'nın görev süresinin “mülteci problemi çözülene kadar” uzatıldığı belirtilmiştir.<sup>33</sup>

BMMYK, Birleşmiş Milletler Andlaşması'nın 22. maddesine göre Genel Kurul'a belirlenen görevleri çerçevesinde yardımcı organ olarak faaliyet gösteren ve bu manada da uluslararası tüzel kişiliğe sahip olan bir oluşumdur.<sup>34</sup> BMMYK'nın kuruluş belgesi olup BMMYK'nın niteliğini ve görevlerini belirten BMMYK Statüsü'nün “Genel Esaslar” başlıklı Birinci Bölümü'nde Komiserlik'in, BM'nin nezareti ve Genel Kurul'un yetkisi altında hareket eden, Genel Kurul veya Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından verilen politika talimatlarını uygulayan bir kuruluş olduğu belirtilmiştir (Acer vd., 2010: 32). Yine Genel Esaslar'ın yer aldığı Bölüm'de BMMYK'nın görevi esnasında uyacağı temel ilkelere de değinilmiştir. Bu Bölüm'ün ikinci maddesinde

---

<sup>31</sup>UMÖ'nün feshedilmesine doğru son yıllarda ihtiyaç duyduğu mali kaynak hızla artarken, 54 üye devletten sadece 18'i Örgüt'ün bütçesine katkıda bulunmaktaydı. UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet, No. 20, p.3, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf> (Erişim tarihi: 14.02.2014)

<sup>32</sup>Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Statüsü, Bölüm I, “Genel Esaslar” <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html> (Erişim tarihi: 14.02.2014)

<sup>33</sup>BMMYK'nın yapısı ve yönetimi, <http://www.unhcr.org.tr/?page=56> (Erişim tarihi: 14.02.2014)

<sup>34</sup>BMMYK'nın yapısı ve yönetimi, <http://www.unhcr.org.tr/?page=56> (Erişim tarihi: 14.02.2014); BMMYK, BM Genel Kurulu ve Ekonomik ve Sosyal Konsey altında çalışmaktadır. BM Genel Kurulu tarafından atanan ve örgütün başı olarak kontrol ile yönetimden sorumlu olan Yüksek Komiser, BMMYK'nın çalışmalarını Yüksek Komiser Vekili ve Koruma ve Operasyonlar Yüksek Komiserleri Asistanı'nın yardımlarıyla yürütmektedir. Yüksek Komiser, görevi gereği, BMMYK'nın çalışmalarını Genel Kurul'a ve Ekonomik ve Sosyal Konsey'e yıllık olarak rapor etmektedir. BMMYK'nın operasyonlarının çoğu, saha görevlerini kapsamakla dünya geneline yayılmış durumdadır. BMMYK'nın sahadaki temel çalışmaları, saha, alt, şube ve bölge ofisleri tarafından idare edilmektedir. Cenevre merkezli belli başlı departmanlar, insan kaynakları, finans, dış ilişkiler, koruma ve operasyonlar gibi kilit bölümleri denetlemekte ve birçok bölgesel ofis, Cenevre ve deniz aşırı ofisler arasındaki bağlantıyı sağlamaktadır. BMMYK Ofisi, İsviçre'nin Cenevre kentindedir ve 100'den fazla farklı ülkede de temsilciliği mevcuttur. UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet, No. 20, p.3, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf> (Erişim tarihi: 14.02.2014)

Komiserlik'in faaliyetlerini, politikanın dışında insancıl ve sosyal bir temele dayalı olarak sürdürmesi gereğinin belirtilmiş olması, ilgili olabilecek tüm etkilerden sıyrılarak sadece insan hakları ve bu hakların kullanılabilmesi perspektifiyle hareket edebilecek bir organ oluşumunun amaçlandığını göstermektedir.

BMMYK Statüsü'nün 6. maddesinde mülteci olarak tanımlanabilmeleri ile BMMYK'nın yetkisine dâhil olan kişiler sayılmıştır. Maddeye göre BMMYK'nın yetkisi şu kişileri kapsamaktadır:

- 12 Mayıs 1926, 30 Haziran 1928 Düzenlemeleri, 28 Ekim 1933 ve 10 Şubat 1938 Sözleşmeleri, 14 Eylül 1939 Protokolü veya Uluslararası Mülteci Örgütü Statüsü kapsamında mülteci sayılan kişiler ve 1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar nedeniyle, ırkı, dini, tabiiyeti veya siyasi düşüncesi nedeniyle haklı zulüm korkusu taşıyan, vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve ülkesinin ulusal korumasından yararlanamayan ya da benzer haklı nedenlere dayalı zulüm korkusu ya da kişisel yarara aykırı sair nedenler dolayısıyla ülkesinin ulusal korumasından yararlanmak istemeyen kişiler; ya da herhangi bir ülke vatandaşı olmayıp önceden mutaden ikamet ettiği ülke dışında bulunan ve bu devletin ulusal korumasından yararlanamayan ya da benzer haklı nedenlere dayalı zulüm korkusu ya da kişisel yarara aykırı sair nedenler dolayısıyla ülkesinin ulusal korumasından yararlanmak istemeyen kişiler. (A)
- Irkı, dini, tabiiyeti veya siyasi düşüncesi nedeniyle taşıdığı haklı zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu ülke toprakları dışında bulunan ya da vatansız olup da mutaden ikamet ettiği ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin ulusal korumasından yararlanamayan ya da yararlanmak istemeyen veya vatansız olup da benzer haklı nedenlere dayalı zulüm korkusu dolayısıyla mutaden ikamet ettiği ülkeye de geri dönemeyen kişiler. (B) <sup>35</sup>

---

<sup>35</sup>BMMYK Statüsü, Bölüm I, "Yüksek Komiserliğin Görevleri"- m. 6, <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html> (Erişim tarihi: 14.02.2014)

BMYK'dan yardım görebilecek bu kişilerin grup temelli olarak tanımlanmamaları, BMYK'nın yetkisinin geniş çaplı bir korumayı kapsadığına işaret eder. BMYK, bu yetkisini herhangi bir zaman ya da coğrafi sınırla bağlı olmaksızın yerine getirecektir. Bu durum BMYK'nın, kendisinden önceki belgelerdeki düzenlemelerden daha geniş bir düzenleme getirdiğini net bir şekilde ortaya koymaktadır (Odman, 1995: 32). BMYK Statüsü'nde BMYK'nın yetkisinin kapsamına ilişkin açık ifadelerde, özellikle B fıkrası açısından, herhangi bir zaman veya coğrafi sınırlamaya yer verilmemiş olması BMYK ile gelen hükümlerin evrensel nitelikli olduğunu açıkça ortaya koymaktadır (Çiçekli, 2010: 41).

Bu bağlamda, sayılan nedenlere bağlı olarak ülkesinin dışında bulunan herhangi bir kişi ya da tabiiyetsiz kişilerin mültecilik statülerinin belirlenmesi için yetkili kurum olduğu söylenebilecek olan BMYK'nın (Odman, 1995: 32), grupların ve kişilerin mültecilik durumlarını değerlendirmesi sonucu vardığı sonuç devletler için bağlayıcı değildir. Yine de BM Genel Kurulu'nun ve BMYK Statüsü'nün kendisine verdiği yetkiyle BMYK tarafından kendilerine mülteci statüsü tanınmış olan kişilerin, ilgili devletlerden ulusal ya da uluslararası koruma sağlayamamış olmaları BMYK'nın destek ve yardımlarından yararlanabilmelerini engellememektedir.

BMYK Statüsü'nün BMYK'nın görevlerinin yer aldığı İkinci Bölümü'nün 8. maddesine göre Yüksek Komiserlik yetki alanına giren mültecileri koruma görevini:

- *Mültecilerin korunmasına dair uluslararası anlaşmalar yapılmasını teşvik etmek ve bu anlaşmaların uygulanması esnasında gözlemci olmak ve gerekli değişiklikleri önermek,*
- *Mültecilerin korunmasına dair devletler ile özel anlaşmalar yapmak yoluyla mültecilerin durumunu iyileştirecek önlemlerin uygulanması yanında, devletlerin kişilere mülteci statüsü tanımak için aradıkları gerekli koşulları azaltmalarını sağlamak,*
- *Mültecilerin gönüllü geri dönüşlerini ya da yerleştirildikleri yeni ülkelerin toplumlarına uyum sağlamaları için hükümetlere ya da bu hususa ilişkin çalışanlara destek ve yardımda bulunmak,*
- *En yardıma muhtaç olanları da kapsam dışında bırakmayarak, mültecilerin yeni ülke topraklarına kabulünü teşvik etmek,*

- *Özellikle de yeniden yerleştirilmeleri esnasında ihtiyaç duyacakları malvarlıklarının da yanlarında getirilmeleri için gerekli izinleri sağlamaya çabalamak,*
- *Hükümetlerden ülkelerinde bulunan mültecilerin sayısı, durumları ve onlarla ilgili kanun ve düzenlemeler hakkında bilgi almak,*
- *Hükümetler ve ilgili hükümetler-arası kuruluşlarla yakın bir ilişki içinde olmak,*
- *Mülteci sorunlarıyla ilgilenen özel örgütlerle iyi bir ilişki içinde olmak,*
- *Mültecilerin refahı ile ilgili olarak özel örgütlerin çalışmalarının koordinasyonunu kolaylaştırmak yollarıyla gerçekleştirecektir.<sup>36</sup>*

BMMYK, uluslararası korumaya muhtaç kişilere (mülteciler yanında vatansız kişileri de kapsayarak) bu yollarla yardım ve destekte bulunmaktadır. Bu anlamda BMMYK'nın bu kişilere üç kalıcı çözüm önermektedir: Gönüllü geri dönüş, üçüncü bir ülkeye yerleştirme ve tarihsel anlamda yeni bir çözüm yolu olan yerel entegrasyon. BMMYK bu kişilerin insan haklarını da gözeterek en önemlisi sığınma hakkını da insan haklarının bir bileşeni olarak görüp, karşılığında da devletlere yükümlülük vererek, bu kalıcı çözümlerden birini hayata geçirmeyi nihai hedef saymaktadır. Ancak milyonlarca mülteci ve vatansız kişi için kararları bağlayıcı olmayan BMMYK'nın bu kalıcı çözümleri uygulaması kolay değildir. Devletlerin desteği ve yardımı da bu hususta oldukça önemlidir.<sup>37</sup>

BMMYK kuruluşunun kurucu belgesi olan BMMYK Statüsü de, devletler için bağlayıcılık taşıyan bir andlaşma değildir; ancak Statü'de yer alan BMMYK'nın devletlerle işbirliği içinde çalışmalarını yürüteceği hükmünün BMMYK'nın yetkisini anlamlandırıp, Statü hükümlerine işlerlik kazandırdığı söylenebilir. Gerçekte Komiserlik yetkilerini doğrultusunda görevlerini yerine getirirken koruma ve kabul konusunda asıl görev devletlere düşmektedir (Acer vd., 2010: 32). BMMYK'nın görevleri çerçevesine devletlerle çok taraflı ya da ikili andlaşmalar akdetmek, devlet

<sup>36</sup>BMMYK Statüsü, Bölüm I, "Yüksek Komiserliğin Görevleri"- m. 8, <http://www.unhcr.org/3b66c39e1.html> (Erişim tarihi: 14.02.2014)

<sup>37</sup>BMMYK, Kalıcı Çözümler: Nihai Hedef, <http://www.unhcr.org.tr/?page=58> (Erişim tarihi: 14.02.2014)

ülkeleri sınırlarında konu ile ilgili kamusal ve özel tüm çabaları desteklemek, bu hususlarda iletişimi canlı tutmakla hem devlet içi gelişmelerden haberdar olmak hem de devleti genel gelişmelerden haberdar kılmak gibi yollarla devletler nezdinde farkındalık yaratma faaliyetleri dâhil edilmiştir. Böylece BMMYK'nın iltica ile ilgili uluslararası koordinasyonu bir nebze olsun sağlayabileceği söylenebilir; ancak kuşkusuz ki konuyla ilgili bir bağlayıcı ve uluslararası arenada çoğu devleti kapsayıcı bir andlaşmanın yokluğu hissedilmeye devam etmektedir.

BMMYK dışında bu alana katkı sağlayan bir başka kuruluş da Uluslararası Göç Organizasyonu'dur. Bu kuruluşun uluslararası göçün düzenli bir şekilde gerçekleşmesine ve kişilerin yerleştirilmeleri ile yeni yerlere entegrasyonuna yardımcı olmaya duyulan gereksinim sonucunda oluşturulmasına karar verilmiştir (Acer vd., 2010: 33). Brüksel'de gerçekleştirilen Göç Konferansı'nda 5 Aralık 1951 tarihinde alınan kararla kurulmasına karar verilmiş olan Organizasyon, 1952 yılında Avrupa Hükümetlerarası Göç Komitesi olarak çalışmalarına başlamıştır. 19 Ekim 1953 tarihinde kabul edilen Statüsü, 30 Kasım 1950 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Statüsü'nde 1989 yılında yapılan diğer değişikliklerle birlikte, oluşumun adı tekrar Uluslararası Göç Organizasyonu (UGO) olarak değiştirilmiştir. İsim değişikliklerinden de anlaşılacağı üzere, kuruluş İlk yıllarında Avrupa'daki göç konularına yoğunlaşmış ancak zamanla çalışma alanı tüm dünyaya yayılmıştır.<sup>38</sup>

Kuruluşun ilgisi dâhilinde olan kişiler sadece mültecilerden ibaret olmayıp, yerlerinden edilmiş kişiler ve vatansızlarla da ilgili çalışmalar yapmaktadır. Böylece yetkisinin, uluslararası göç konusunda yardıma muhtaç çoğunluğu kapsadığı söylenebilir. Statüsü'nün Önsöz'ünde, görevleri uluslararası alanda göç koşulları ve kişilerin yeni ülkelere kabulleriyle yeniden yerleştirilmeleri, devletlerin ekonomik ve sosyal koşullarıyla ilişkilendirilmiştir. Yetkisi dâhilindeki kişilerin yaşam hakları başta olmak üzere tüm hakları ile kişilerin ve ailelerinin insan onuruna yakışır bir hayat düzenine sahip olmaları konusundaki çalışmalarında, gelişmekte olan devletler ile uluslararası ve ulusal örgütler arasındaki koordinasyonu sağlamak; bu konularda finansal destek yardımı da dâhil olmak üzere çözüm önerileri geliştirmek de UGO'nun başlıca görevlerindedir. Dolayısıyla, uluslararası göç sebebiyle gelişmekte olan ülkelerdeki

<sup>38</sup>Uluslararası Göç Organizasyonu'nun tarihi için bakınız: *History*, <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-iom-1/history.html> (Erişim Tarihi: 15.02.2014)



yeni ekonomik, sosyal ve kültürel koşullara uygun çalışmalar geliştirmek konusunda, devletler ve konu alanında çalışan uluslararası ve ulusal örgütlerle işbirliği içinde olunacaktır. Bu husustaki ihtiyaçlara cevap verir çözüm arayışları esnasında sadece göç prosedürüyle ilgili kalınmayarak, mülteciler (ya da yerinden edilmiş veya vatansız kişiler) insan oluşlarıyla değerlendirilecektir.<sup>39</sup>

Statüsü'nde "Amaç ve İşlevleri"nin yer aldığı Birinci Bölüm'ün ilk maddesine göre, UGO mültecilerle ilgili olarak onları kabul eden devletlerle düzenlemeler yapabilecektir. İstek üzerine ya da bu devletlerle yapılan andlaşmalar gereğince kabul süreci, eleme prosedürleri, dil eğitimi, oryantasyon faaliyetleri, tıbbi yardım, yerleştirme, yeni yerleşim yerine entegrasyon ve uyum için gerekli faaliyetler, diğer danışmanlık ve yardım konularında UGO'nun amaçları doğrultusunda devletlere destek sağlanabilecektir. Bu destekler gönüllü geri dönüşler için de söz konusu olabilecektir. UGO'nun, devletlerin, uluslararası ve ulusal örgütlerin konuyla ilgili görüşlerinin ve çözüm önerilerinin paylaşımı için gerekli zeminleri hazırlayacağı da işlevleri arasında sayıldıktan sonra, bu işlevleri yerine getirirken konunun, özellikle de ülkeye kabul koşulları ve kişi sayısının devletlerin iç işleriyle ilgili olduğunun bilinmesi gerekliliği son olarak bölüm dâhilinde yer almıştır.<sup>40</sup> Böylece UGO'nun işlevlerini yerine getirirken devletlerin iç hukuk ve politikalarıyla uyumlu olarak hareket edeceği vurgulanmıştır. Bu sayede bu Belge de, insan haklarını önemseyen ve uluslararası arenada özel bir grup insanın bu haklardan istifade etmesine gözlemcilik etmek üzere tasarlanan bir organizasyonun bile devletlerin egemenliğini birincil olarak gözetmesi hakkındaki "olağan" düzen ile uyumunu bir kez daha ortaya koymuştur.

Devletler ve konu ile ilgili çalışan ulusal ve uluslararası örgütler ile koordine bir şekilde göçün insani ve düzenli bir şekle bürünmesi için çaba harcayan, UGO çoğu ülkedeki ofisleri aracılığıyla günümüzde de faaliyetlerini sürdürmektedir.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup>Uluslararası Göç Organizasyonu Statüsü, Önsöz için bakınız: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-iom-1/constitution/preamble.html> (Erişim tarihi: 15.02.2014)

<sup>40</sup>Uluslararası Göç Organizasyonu Statüsü, Bölüm 1: Amaç ve İşlevler için bakınız: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-iom-1/constitution/chapter-i-purposes-and-functions.html> (Erişim tarihi: 15.02.2014)

<sup>41</sup>Uluslararası Göç Organizasyonu'nun görevleri için bakınız: *Mission*, <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-iom-1/mission.html> (Erişim tarihi: 15.02.2014); UGO

## 1.7. Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi ve Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1967 New York Protokolü

BMMYK'nın değerlendirmelerinin devletler için bağlayıcılık taşımaması ve BMMYK'nın yetkisini genişletmeye yetkin olan BM Genel Kurulu'nun da devletlere yükümlülükler getirmesinin hukuken olanaksız olması, iltica kaynaklı sorunlara kalıcı ve anlamlı çözümler getirmek yönünde bir potansiyel ortaya koymaktan uzaktı. İltica sorununun daha da büyümemesi adına, devletlerin tutumlarına yön verecek bir mekanizmaya, başka bir deyişle bağlayıcı nitelikli bir sözleşme ile konuya dair standartlara duyulan ihtiyaç sürüyordu. Konuyla ilgili Sözleşme formundaki düzenleme için hazırlık çalışmaları, esasen BMMYK'nın kuruluşundan bir yıl önce BM Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından hazırlık çalışmaları ve vatansızlık gibi benzer sorunlarla ilgilenmek ve incelemeler yapmak üzere bir *Ad Hoc* Komite kurulması ile başlamıştır. Bu *Ad Hoc* Komite'den mültecilerin ve vatansız kişilerin durumlarıyla ilgili ciddi ve sağlam bir uluslararası sözleşmeyi hazırlamanın faydasının bilincini taşıyarak bu yolda başarılı olabilecek ilgili Sözleşme'nin taslak metnini oluşturması beklenmiştir. *Ad Hoc* Komite de beklendiği üzere çalışmalarını mülteci tanımı ve konuya özel Sözleşme'nin taslak metninin oluşturulması üzerine yoğunlaştırmıştır (Goodwin-Gill, 2008: 2).

*Ad Hoc* Komite'nin Ocak-Şubat 1950 tarihlerinde gerçekleştirdiği toplantılarda en çok üzerinde durulan konu mülteci tanımı ile ilgili olmuştur. Tanımlar genel olarak haklı bir nedene dayanan baskı ve zulüm kavramı temelinde şekillenmiştir (Odman, 1995: 35). Zorunlu göçün nedeni olarak belirlenen bu durum yanında, hangi grup ya da kategoriye dâhil kişilerin bu tanıma gireceği de tanımın başka bir boyutu olarak tartışmalara konu olmuştur. Belirtilen nedenle zorunlu göç durumunda kalan her kişinin tanıma alınıp alınamayacağından, hangi zaman diliminde ve hangi coğrafyada yaşanan olayların kaynak nedeni oluşturacağına uzanan birçok tartışma gerçekleşmiş, sonunda tanımın Fransa, İngiltere ve ABD'den katılan temsilcilerden oluşan bir çalışma grubunca oluşturulmasına karar verilmiştir. 23 Ocak 1950 tarihinde çalışma grubunca oluşturulan

---

Türkiye'de ilk ofisini 1991'de açmış, 1995'te de Türkiye UGO'nun yasal statüsünü tanımıştır (Acer vd., 2010: 33).

tanım, spesifik gruplara ilişkin hükümler de getirmekle birlikte, ana hatlarıyla belirlenmiştir.<sup>42</sup>

BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi, Ağustos 1950’de *Ad Hoc* Komite tarafından oluşturulan taslak metni BM Genel Kurulu’na gitmeden önce incelemeye almış, Önsöz’e ve yapılan mülteci tanımına son şeklini vermiştir. Taslak üzerinde yapılan inceleme çalışmaları sonunda, Genel Kurul, mülteci tanımını da eklediği, 14 Aralık 1950 tarihli 429 (V) sayılı kararı<sup>43</sup> ile ilgili sözleşmenin hazırlanması ve kabulünü gerçekleştirmek üzere Tam Yetkililer Konferansı’nın (Conference of Plenipotentiaries) toplanmasına karar vermiştir. Konferans 2 ve 25 Temmuz 1951 tarihleri arasında Cenevre’de toplanmıştır. Yapılan iki oturum sonrasında, üzerinde çalışılan metin Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi<sup>44</sup> olarak 28 Temmuz 1951 tarihinde, çekimser ve olumsuz oy kullanılmaksızın yirmi dört devlet tarafından kabul edilmiştir. Kabul tarihi ile imzaya açılan Sözleşme, 28 Temmuz – 31 Ağustos 1951 tarihleri arasında imzaya açık kalmış ve 22 Nisan 1954’de yürürlüğe girmiştir.<sup>45</sup> İmzalanan nihai sözleşme metni yanında, seyahat belgeleri, aile birliği, sivil toplum kuruluşları, sığınma ve sözleşme formunda uygulanmasına ilişkin beş tavsiye üzerinde de yine oy birliğiyle anlaşma sağlanmıştır (Goodwin-Gill, 2008: 2).

Kimin mülteci olabileceğini tanımlayan (3. Bölüm) ve bu tanımları karşılayanlara ilişkin uygulamaların standartlarının belirlendiği (5. ve 6. Bölüm) 1951 Mülteci Sözleşmesi, bu tarihten itibaren, uluslararası mülteci hukukunun kaynağı olagelmıştır. Ayrıca zorla yerinden edilmeye ilişkin evrensel bir hakkın da uluslararası arenada yer edinmesini

---

<sup>42</sup>Çalışma Grubu tarafından hazırlanan tanım için bakınız: United Nations doc. E/AC.32/L.6, 23 January 1950: Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, Provisional Draft of Parts of the Definition Article of the Preliminary Draft Convention Relating to the Status of Refugees, Prepared by the Working Group on This Article <http://www.unhcr.org/3ae68c1814.html> (Erişim tarihi: 15.02.2014); Tüm bu çalışmaların sonucunda Ad Hoc Komite, çalışma grubunun hazırladığı tanımın yetersiz olduğunu, hazırlıkları süren Sözleşme ile getirilen korumanın önceki düzenlemelerden daha kapsamlı olması gerekliliğini vurguladığı bir rapor hazırlayarak gelinen noktada mevcut çalışmaların zayıf kaldığını ifade etmiştir (Odman, 1995, 36).

<sup>43</sup>Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nun 14 Aralık 1950 tarihli ve 429 (V) sayılı kararı için bakınız: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/429\(V\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/429(V)&Lang=E&Area=RESOLUTION) (Erişim tarihi:15.02.2014).

<sup>44</sup>Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi, çalışmanın devamında 1951 Mülteci Sözleşmesi olarak anılacaktır.

<sup>45</sup>Odman, 1995: 37; Türkiye, 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme’yi, 29 Ağustos 1961 tarih ve 359 sayılı Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme’nin Onaylanması Hakkındaki Kanun ile onaylamıştır. Sözleşme 5.9.1961 tarih ve 10898 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

sağlamıştır (BMMYK, 2006: 9). Bu anlamda geriye bakıldığında, 1951 Mülteci Sözleşmesi mültecilere uygulanacak usullerin standartlarını oluşturmada bir dönüm noktası olarak kabul edilir.<sup>46</sup>

Uluslararası hukukta mülteci kavramına ilişkin temel bir tanım olduğu kabul edilen Sözleşme'nin 1. maddesinde yer alan düzenlemede, genel olarak şu unsurlar yer almaktadır:

- Bir bireyin mülteci olarak tanınmasını mümkün kılan kriterleri içeren, dolayısıyla bir kişinin mülteci statüsü edinebilmesini tespit eden pozitif nitelikteki *mülteci statüsü tanınmasına ilişkin hükümler*;
- Mülteci statüsü tanınmasına ilişkin hükümlerde yer alan kriterleri karşılayan bireyin uluslararası korumaya muhtaç olmadığını ve uluslararası korumayı hak etmediğini ortaya koyan *mülteci statüsü haricinde bırakmaya ilişkin hükümler*;
- Mülteci statüsünün artık gerekli ya da hak edilmediği gerekçesiyle sona ermesini gerektiren koşulları belirten *mülteci statüsünün sona erdirilmesine ilişkin hükümler* (BMMYK, 2006: 55).

1951 Mülteci Sözleşmesi'nde yer alacak mülteci tanımı üzerinde yapılan çalışmalar sırasında Soğuk Savaş Dönemi'ndeki gelişmelerden etkilenilmiş olmakla beraber sadece bununla sınırlı kalınmamış ve mülteci kavramının uluslararası hukuka taşınmasına aracılık eden 30 yıllık deneyimlerin etkisi de tanıma yansıtılmıştır (Holzer, 2012: 10). Geçmişte yapılan mülteci konusundaki düzenlemelerde yer alan tanımlar, bu deneyimlerin bir parçası olarak Sözleşme'nin ilgili maddesinin ilk fıkrasına dâhil edilmiştir.<sup>47</sup>

Geçmişte yapılan bu somut düzenlemelerin ardındaki deneyimler asıl olarak mültecilerin değil; geniş ve bilinen tüm kategori ve gruptaki mültecilere uygulanabilir nitelikteki bir mülteci tanımının ne anlama geldiğinin bilincinde olan egemen devletlerin deneyimleridir. Görüşmeler sırasında kapsayıcı ve geniş bir tanım ABD

---

<sup>46</sup>UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet, No. 20, p.4, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf> (Erişim tarihi: 15.02.2014)

<sup>47</sup>1951 Mülteci Sözleşmesi m. 1/A/1 hükmüne göre, 12 Mayıs 1926 ve 30 Haziran 1928 Andlaşmaları veya 28 Ekim 1933 ve 10 Şubat 1938 Sözleşmeleri ve 14 Eylül 1939 Protokolü ile Uluslararası Mülteci Örgütü Statüsü'ne göre mülteci sayılan şahıslar da kapsam dâhilindedir.

temsilcisi tarafından müphem ve muğlâk olarak değerlendirilerek; borç muteber olduğunda ödemeye ilişkin sorumluluğun gerçekleştirilip gerçekleştirilmeyeceği belirsiz olan açık bir çeke benzetilmiştir. Nüfusu öngörülemeyen bir mülteci kitlesine dair koruma yükümlülüğü altına girmekle kendilerini akıbeti belirsiz bir konuma sokmak istemeyen görüşmeci devletlerin benzer tutumları, maddenin geri kalanının içeriğini de şekillendirmiştir (Holzer, 2012: 10). Sonuç olarak özellikle de Batılı devletlerin geniş kapsamlı bir tanıma karşı çıkması, Sözleşme’de kabul edilen mülteci tanımının içeriğinde sınırlayıcı unsurlara yer vererek oluşmasıyla sonuçlanmıştır (Acer vd., 2010: 30).

Mülteci tanımının yer aldığı Sözleşme’nin 1. maddesindeki iki sınırlamadan ilki zamanla ilgilidir. Sözleşme’nin m.1/A/(2) hükmüne göre Sözleşme’nin koruma kapsamı, 1 Ocak 1951 tarihinden önce gerçekleşen olaylardan kaynaklı olarak yaşadıkları yerleri terk etmek zorunda olan kişilere ilişkin olarak belirlenmiştir. Bu hüküm gereğince, koruma kapsamında yer alabilmek için, kişinin ülkesini terk etmesine neden olan olayın, sonuçları daha ilerideki bir tarihte ortaya çıkması fark etmeksizin, belirtilen tarihten önce gerçekleşmiş olması gerekmektedir (Odman, 1995: 39). Sözleşme’ye taraf olan devletlere koruma uygulamalarını sadece Avrupa ile sınırlı tutma seçeneğinin tanınması da ikinci sınırlamayı oluşturmaktadır. Sözleşme’nin m.1/B hükmüne göre taraf devletler, Sözleşme’yi kabul ettiği sırada bu coğrafi alan sınırlamasına dair seçeneğe ilişkin beyanda bulunarak sorumluluk sahalarını belirleyebileceklerdir. Belirtilen kısıtlamalarla nitelenen olaylara ilişkin bir açıklamaya metinde yer verilmemiştir. Bunların I. ve II. Dünya Savaşı sebebiyle meydana gelen ve kişilerin temel hak ve özgürlüklerini ihlal eden önemli değişikliklere yol açan olaylar olarak yorumlanması mümkündür (Odman, 1995: 38).

Mülteci sayılabilme durumunun sadece 1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylardan kaynaklı olarak ve sadece Avrupa’da meydana gelen olaylar ile sınırlanabilme imkânı ile birlikte ifade edilen tanımdaki bu zaman ve coğrafi alan sınırlamalarına ek olarak, kişilere ilişkin yapılan nitelemeler de maddenin A kısmında mülteci statüsü tanınmasına ilişkin hükümler olarak yer almıştır. Buna göre hüküm kapsamında olan kişiler şöyledir:

- Irkı, dini, tabiiyeti, belli bir gruba mensubiyeti veya siyasi kanaatleri yüzünden takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu devletin toprakları dışında bulunan ve bu devletin ulusal korumasından yararlanamayan veya bahsedilen haklı korku nedeniyle yararlanmak istemeyen vatandaşlık sahibi kişiler,
- Irkı, dini, tabiiyeti, belli bir gruba mensubiyeti veya siyasi kanaatleri yüzünden takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için önceden mutaden ikamet ettiği ülke toprakları dışında bulunmak zorunda kalıp oraya dönemeyen veya bu korkuya dayalı olarak dönmek istemeyen vatansız kişiler (1951 Mülteci Sözleşmesi, m.1/A/(2)).

Bu düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere, tanımda silahlı çatışmalar gibi genel tehlike doğuran olaylardan kaçan herkesi kapsamına alan genel bir ifade kullanılmamış; haklı nedenli korkunun tarifi yoluyla kişiye atıf yapılması yolu izlenmiştir. Konuya ilişkin olarak İsrail'den katılan Temsilci'nin, savaş durumundan kaçan her kişinin Sözleşme'nin koruması altında olmadığı çünkü böyle bir ifadenin birinci maddeden çıkarılmadığına ilişkin beyanı bu yorumu somutlaştırır niteliktedir (Holzer, 2012: 10). Dolayısıyla Sözleşme'nin amacı Sözleşme'deki koşulları haiz kişiyi korumaktır. Ayrıca, görüşmeler sırasında Kızıllaç Komitesi'nin *“şiddet olayları sonucu ülkesi ya da yaşadığı yer dışında sığınma arayan her kişinin sığınma hakkı kabul edilebilirdir.”* şeklindeki önerisinin reddedilmesi de bu bahsi geçenleri onaylamaktadır (Holzer, 2012: 11.)

Sözleşme'nin koruması yangın, sel, deprem ve volkanik patlamalar gibi doğal afetlerden kaynaklı zorunlu göç olayları ile insan kaynaklı eylemlerden kaynaklı her zorunlu göç doğuran olayı da kapsamamaktadır. Çünkü bu durumların her koşulda kişi açısından ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir gruba mensubiyeti veya siyasi görüşü dolaylı haklı zulüm korkusu yaratacağı kesin olamadığı gibi, zaten örnek verilen durumlar da Sözleşme'deki koşulların test edilmesine müsait de değildir (Holzer, 2012: 10).

Taraf devletler için bağlayıcı olan 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde, mültecilerin sahip oldukları temel haklar belirtilerek, mültecilere uygulanacak usullerin asgari standartları

ortaya konulmuştur.<sup>48</sup> Haklara ilişkin asgari standartlar genel olarak kişi mülteci olarak değil de yabancı olarak ilgili devletin topraklarında bulunsaydı nasıl muamele görecekti o düzeyin altında olmamak koşulunu sağlayarak geliştirilmiştir. 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin “Mütekabiliyet (Karşılıklılık) Şartından Muafiyet” başlıklı 7. maddesinin birinci fıkrası hükmüne göre taraf devletler mültecilere, genel anlamda yabancılara gösterdikleri muamele ile eş bir muamele göstereceklerdir. Bazı haklar bakımından mültecilerin devlet vatandaşları ile eşit muamele görmesi yönünde düzenlemeler getirilmiştir.<sup>49</sup>

Sözleşme, 2. Bölümü'nde yer alan “Hukuki Durum” başlığı altında mültecilerin bazı kişisel ve siyasi haklarına; 3. Bölüm'de yer alan “Kazançlı İşler” ve 4. Bölüm'de yer alan “Sosyal Durum” başlıkları altında da bazı sosyal ve siyasi haklara yer verilmiştir. 5. Bölüm'de yer verilen “İdari Tedbirler” başlığı altında da idari uygulamalara ilişkin hükümler ile birlikte mülteci statüsü elde etmiş kişiler için düzenlenecek kimlik ve seyahat belgeleri hakkındaki esaslar da yer almıştır. Bu belgelere ilişkin örneklere de Sözleşme sonunda yer verilmiştir.

“İdari Tedbirler” bölümündeki “Sınırdışı Etme” başlıklı 32. madde düzenlemesiyle taraf devletlerin, bir mülteciyi ancak ulusal güvenlik ya da kamu düzeni sebepleri ile sınır dışı edebilmelerinin mümkün olduğu belirtilmiştir. İstisnai olarak öngörülen bu duruma ilişkin dayanak oluşturabilecek sebepler içerik olarak muğlak bir görüntü vermekteyse de, bu hükmü izleyen 33. maddedeki “Sınırdışı Etme veya İade Yasağı”nın düzenlemesiyle, ilticaya dair belki de en hassas duruma ilişkin bir ilke getirilmiştir. “Sınırdışı Etme veya İade Yasağı” düzenlemesi, taraf devletlerin bir mülteciyi, ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğünün tehdit edileceği ülkelere iade etmesini ve sınır dışı etmesini yasaklayarak uluslararası korumaya ilişkin köşe taşlarından biri olan “Geri Gönderme Yasağı”nı hükme bağlamıştır. Geri gönderme yasağına ilişkin öngörülen istisna, mültecinin bulunduğu ülke devletin güvenliği için tehlikeli sayılması hususunda ciddi sebepler olması ve özellikle önemli bir suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümle mahkûm

---

<sup>48</sup>UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet, No. 20, p.4, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf> (Erişim tarihi: 15.02.2014)

<sup>49</sup>Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi metni için bakınız: Ekşi, 2010a, 3-22; Mültecilerin hakları ile ilgili ayrıntılı değerlendirme için bakınız: Acer vd., 2010, 52-56.

olması durumlarına ilişkindir. Maddenin ikinci fıkrasında sayılan bu kişiler geri gönderme yasağından yararlanmayı talep edemeyecek olan kişiler olarak belirlenmişlerdir.

Geri gönderme yasağının söz konusu olması için kişinin mülteci statüsünü kazanmış olması aranmaz, çünkü bu yasak dolayısıyla gelişen geri göndermeme ilkesinin uygulaması asıl olarak 1998 tarihli BMMYK yorumu ile açıklanan mültecilik hali<sup>50</sup> ile ilgilidir (Uzun, 2012b: 27-28). Bu yorum, kişiye devlet tarafından verilen statü ile ilgili olmaksızın, kişinin hassas durumunu korumayı hedefleyen geri gönderme yasağı uygulamasının, mülteci tanımını karşılayan, dolayısıyla fiilen mülteci olan herkes için söz konusu olacağı açık olduğunu tasdiklemiştir.

1951 Mülteci Sözleşmesi'nin 33. madde düzenlemesiyle getirilen “geri gönderme yasağı”, daha sonra Sözleşme’ye taraf devletlerin de ötesinde uluslararası örf adet hukukunda yerini alarak evrensel bir hukuk prensibi haline gelmiştir (Hazan, 2012: 187; Goodwin-Gill, 2007: 345-354). Bu hukuki prensip gereğince Sözleşme’ye taraf olmak gerekmektedir, tüm siyasi iktidar sahipleri geri gönderme yasağı ile öngörülenlere riayet etmek durumundadırlar.

“Vatandaşlığı Alınma” başlıklı 34. maddede de, mültecilerin toplumda kabulünün sağlanmasını ve onların vatandaşlığa alınmalarını her türlü imkân ölçüsünde kolaylaştırmayı içermektedir. Bununla da kişileri ülkeye kabul etme tasarrufu sonrasında da devletlere düşen görevlerin sürdüğü ortaya konulmuştur. Kişiler, sığındıkları ülkede mülteci olarak kabul edilmekle vatandaşlar gibi devletin sorumluluk sahasında olan gruba dâhil olmuşlardır ve bir başka deyişle haklarından yararlanmalarının anahtarını edinmişlerdir.

İçeriği böylece ortaya konulmaya çalışılan 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin kabulünden sonra geçen yıllar mültecilerin sorunlarının sadece II. Dünya Savaşı ve sonrasına dair olaylardan kaynaklı olmadığını, sorunların sadece bu nedenle de 1951'den önce

---

<sup>50</sup>Mültecilik hali, BMMYK tarafından, kişilerin devletlerin kararlarına bağlı olmaksızın mülteci tanımındaki kriterleri taşımaları anından itibaren mülteci sayıldıklarını açıklamak üzere 1998 tarihli “Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında El Kitabı”nda ifade edilmiştir. BMMYK (1998) “

*Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında El Kitabı* (Yeniden Gözden Geçirilmiş Baskı), Paragraf 28.



meydana gelen olaylardan kaynaklı ve sadece Avrupa kıtası ile sınırlı olarak düşünülemediğini ortaya çıkarmıştır.<sup>51</sup>

BMMYK, Statüsü'nde yer alan ve 1951 Mülteci Sözleşmesi düzenlemelerine kıyasla daha sınırsız olan yetkileri ve görevleri, özellikle mültecilere yapılan muamelenin gözlemcisi olma görevi dolayısıyla, 1956'da Macar Devrimi'ni takiben Macar mültecilerin Batı Avrupa'ya sığınmalarıyla ilgilenmiştir. Bu kişilerin ABD, Kanada ve Avustralya gibi ülkelere yeniden yerleştirilmeleri için yetkilerini kullanmıştır (Martin, 2010: 48). Bundan bir yıl sonra da Hong Kong'taki Çin mülteciler için yardım ve destekte bulunan BMMYK, Cezayir'in bağımsızlık mücadelesini takiben Fas ve Tunus'tan gelen Cezayirli'lere de yardım etmiştir. BMMYK'nın bu krizlere ilişkin yetki kullanımları, Sözleşme hükümlerinin uygulanması suretiyle kapsamı geniş bir koruma ve destek sağlanmasının ilk adımları olarak nitelendirilebilir. 1950'lerin sonu ile 1960'larda Asya ve özellikle de Afrika'da meydana gelen bağımsızlık savaşları mülteci artışına sebep olmuştur. BMMYK bu kişilere de yardım ve destekte bulunmuştur. BMMYK'nın kuruluşundan ve Sözleşme'nin kabulünden sonra geçen on yıllık sürede, BMMYK'nın bütçesinin üçte ikisinin Afrika için harcanmış olması da konunun zaman ve mekân sınırlamasıyla ele alınamayacağını ortaya koymuştur (BMMYK, 2006: 9). BMMYK Statüsü'nün BMMYK'ya tanıdığı evrensel ve sınırsız yetki ile 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin kapsadığı koruma alanı arasındaki tutarsızlık da böylece somut şekilde görülebilmektedir (Goodwin-Gill, 2008: 7).

1951 Mülteci Sözleşmesi'nin mevcut şekliyle devamına göz yummanın mümkün olmadığını bu gelişmeler ile uluslararası toplum nezdinde anlaşılmasıyla, konu hakkında görüşmek üzere 21 ve 28 Nisan 1965 tarihleri arasında on üç hukuk uzmanı bir Kolokyum'da bir araya gelmiştir. Bu Kolokyum'un toplanma amacı 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin revizyonundan çok taraf devletlerin düzenlemeyi kabul etmeleri halinde sonuç doğuracak bir protokol ile Sözleşme'nin bazı hükümlerine yapılacak yeniden düzenlemeler ile uygulama şeklini güncelleştirmektir. Başka bir deyişle kolokyumun

---

<sup>51</sup>UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet, No. 20, p.4, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf> (Erişim tarihi: 15.02.2014)

amacı bir protokol ile 1951 Mülteci Sözleşmesi'ne, Sözleşme'nin 45. maddesindeki<sup>52</sup> anlamda bir tadil uygulanmasını sağlamak değildir. Bu anlayış BM İcra Komitesi tarafından da kabul edilmiş ve taslak protokol Genel Kurul'a iletilmek üzere Ekonomik ve Sosyal Konsey'e gönderilmiştir. BM dışında oluşturulan bir düzenleme olduğu için Genel Kurul taslak protokolü kabul etme ya da onaylama hakkında bir karar yerine, taraf devletlerin kabulünü sağlamak amacıyla Protokol'ün devletlere gönderilmesi için Genel Sekreterlik'e iletilmesi hakkında karar almıştır. Yürürlüğe girmesi için sadece altı onay belgesi gereken Protokol de, Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1967 Protokolü olarak 4 Temmuz 1967 tarihinde yürürlüğe girmiştir.<sup>53</sup>

1967 Protokolü, mülteci tanımında yer alan zaman sınırlamasını kaldırmıştır. Dolayısıyla 1967 Protokolü'nü kabul eden devletler Sözleşme'deki mülteci tanımını 1951 tarih sınırı olmaksızın uygulayacaklardır (BMMYK, 2006: 9). 1967 Protokolü zaman sınırlamasını kaldırması yanında, korumayı sadece Avrupa kıtası ile sınırlayan coğrafi sınırlamanın da kaldırılması yönünde bir hüküm içermektedir. Ancak bu hüküm de 1951 Mülteci Sözleşmesi'ndeki hükme benzemektedir. Şöyle ki 1951 Mülteci Sözleşmesi'ni, Sözleşme'nin m.1/B(1)(a) hükmüne göre Avrupa kıtası ile sınırlı olarak uygulayan bir devlet, uygulamasını Sözleşme'nin m. 1/B(2) gereğince genişletmediği sürece sınırlı koruma uygulaması 1967 Protokolü kabul edilse de devam edecektir. 1967 Protokolü'nün 3. maddesinin birinci fıkrasına göre, sadece 1967 Protokolü'nün onaylanmış olması kendiliğinden coğrafi sınırlamayı kaldıracak bir etki yaratmamaktadır.

1967 Protokolü devletlerin 1951 Mülteci Sözleşmesi'ni kabul etmeden de taraf olabilecekleri bağımsız bir belgedir. Ancak yine de 1951 Mülteci Sözleşmesi'ni kabul etmeden, 1967 Protokolü'nü kabul etmek rastlanılır bir durum değildir (BMMYK, 2006: 27). Protokol ile getirilen hükümler Sözleşme rejimine ek bir yükümlülük sunmamaktadır (Goodwin-Gill, 2008: 8). Devletlerin, Sözleşme'ye taraf olurken

---

<sup>52</sup>1951 Mülteci Sözleşmesi - m. 45: "1. Her akid devlet, BM Genel Sekreterine göndereceği tebliğ yoluyla bu Sözleşme'nin tadilini her zaman talep edebilir. 2. BM Genel Kurulu icabı halinde, bu talep hakkında alınacak tedbirleri tavsiye eder."

<sup>53</sup>Goodwin-Gill, 2008: 7; Çalışmanın devamında 1967 Protokolü olarak anılacak Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1967 Protokolü için bakınız: Protocol relating to the Status of Refugees, UN General Assembly Resolution 2198 (XXI) of 16 December 1966, <http://www.unhcr.org/3ae69ef220.html> (Erişim tarihi: 16.02.2014)

uygulamayacağını düşündükleri maddeler için çekince koymaları mümkün olduğu gibi, Protokol'e taraf olurken de açıkça Sözleşme'yi değişikliklerle birlikte uygulamayacağını ya da hangi değişiklik ile birlikte uygulayacağını belirtmeleri de mümkündür. Fakat çekince konulamayacak anahtar hükümler de söz konusudur. Bunlar, mülteci tanımının yer aldığı 1. madde; menşei ülke, ırk ya da din kaynaklı ayrımcılık yasağını düzenleyen 3. madde; geri gönderme yasağını düzenleyen 33. madde, Sözleşme ve Protokol'ü kabul eden devletlerce mutlaka kabul edilmesi gereken maddelerdir. 1967 Protokolü'nün kabulü ile 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin güncel mülteci hareketlerine de uygulanabilmesinin önü açılmıştır. Ayrıca Sözleşme'nin bu sayede daha evrensel bir karakter kazandığını da söylemek mümkündür.

### **1.8. Sığınma Konusunun Uluslararası Diğer Belgelere Yansımaları**

Özel olarak mültecilerle ilgili olmasa da belli koşullar altında mülteci meselesi ile ilişkilendirilebilecek evrensel düzeyde birkaç belge bulunmaktadır. En belirginleri olarak tespit edilen bu uluslararası belgelere de mülteci hukukunun tarihsel seyri kapsamında yer vermek gerekli görülmektedir.

Bu uluslararası belgelerden, “Savaş Zamanında Sivil Kimselerin Korunmasına İlişkin 12 Ağustos 1949 Tarihli Cenevre Sözleşmesi”, savaş sırasında, savaşın yol açtığı felaketlere maruz kalan kişilerin şeref ve haysiyetleri ile haklarının korunmasını sağlayan; bu minvalde savaşan tarafların ve insani yardım örgütlerinin uymaları gereken standartları belirlemek amacı ile Cenevre Diplomatik Konferansı tarafından kabul edilen dört sözleşmeden sonuncusudur.<sup>54</sup> Sözleşme'nin 44. maddesinde mülteci ve yerinden edilmiş kişilerin Sözleşme kapsamında olduğunu belirtilmiştir. Maddede mülteci kişileri gözaltında tutan güçlerin, Sözleşme'de bahsi geçen denetim önlemlerini uyguladıkları sırada, herhangi bir hükümetin korunmasından yararlanmayan bu kişilere, sadece o devletin vatandaşı olmamaları dolayısıyla düşmanca davranmaları yasaklanmıştır.

---

<sup>54</sup>İlk üç Sözleşme şunlardır: Kara Silahlı Kuvvetlerine Mensup Yaralı ve Hastaların Durumlarının İslahına İlişkin Sözleşme, Deniz Silahlı Kuvvetlerine Mensup Yaralı ve Hastaların Durumlarının İslahına İlişkin Sözleşme, Savaş Esirlerine Yapılacak Muameleye İlişkin Sözleşme (Alsın, 1950).

“12 Ağustos 1949 Tarihli Cenevre Sözleşmelerine Ek ve Uluslararası Olmayan Silahlı Çatışma Kurbanlarının Korunmasına İlişkin Protokol”ün<sup>55</sup> 73. maddesinde de, vatansız kişiler ile mültecilerin Sözleşme kapsamında olduğunu yineleyen ve açıklayan bir düzenlemeye yer verilmiştir. Buna göre söz konusu çatışmaların başlamasından önce, ilgili tarafların kabul etmiş olduğu uluslararası belgeler ile sığınan devletin ya da ikamet edilen ülke devletinin ulusal yasaları çerçevesinde vatansız kişi ya da mülteci sayılmış olan kimseler, her koşulda ve hiçbir olumsuz ayırım olmaksızın, 1949 tarihli Sözleşme çerçevesinde koruma altındaki kişilerden sayılmaktadırlar.

“1954 tarihli Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme” bir vatandaşlığa sahip olmayan kişilerin durumuna dair düzenlemeler içermektedir. “1961 tarihli Vatansızlığın Azaltılmasına İlişkin Sözleşme” de temel olarak eğer kendisine vatandaşlık sağlanmazsa vatansız şekilde hayatını sürdüreceği olan kendi ülkesinde doğmuş kişilere devletler tarafından vatandaşlık verilmesini sağlayarak doğumdan itibaren vatansızlığı önlemekle ilgilenmekte; ayrıca eğer kişi vatansız hale gelecekse onu vatandaşlıktan çıkarma durumlarını belli koşullar haricinde de engelleyen düzenlemeler getirmektedir. Bunun yanında bu Sözleşme, bir kişinin ırkı ya da dini dolayısıyla veya siyasi gerekçelerle vatandaşlıktan çıkarılamayacağını da düzenlemektedir. Bu iki sözleşme de, genellikle mülteciler için getirilen standartlarla benzer bir şekilde vatansız kişilere ilişkin uygulamaların standartlarını belirlemektedir.<sup>56</sup> Vatansız kişilerin de mülteci durumuna düşebilmeleri, yani yaşadıkları yerleri mülteci statüsü temeline konulan nedenler dolayısıyla terk etmek zorunda kalmaları mümkündür. Bu iki sözleşmeden daha eski tarihli mültecilere ilişkin düzenlemelerde vatansız kişileri kapsamlarına dâhil eden hükümlere yer verilmesi de bunu kanıtlar niteliktedir. Bu sebeple vatansız kişilere özgü bahsi geçen düzenlemelerden mülteci sıfatını haiz vatandaşlık bağından yoksun kişilerin de yararlanacakları açıktır.

21 Kasım 1959 tarihinde BM’nin 842. Genel Kurul toplantısında sığınma hakkına ilişkin ilke ve kuralların bir standardı olması gerekliliğinin kabul edilmesi üzerine BM

---

<sup>55</sup>12 Ağustos 1949 Tarihli Cenevre Sözleşmelerine Ek ve Uluslararası Olmayan Silahlı Çatışma Kurbanlarının Korunmasına İlişkin 8 Haziran 1977 tarihli (1) No.lu Protokol, [http://www.msb.gov.tr/asad/AskeriMevzuat/Uluslararası\\_Antlasmalar/Silahlı\\_Catisma\\_Hukuku/SCH6.html](http://www.msb.gov.tr/asad/AskeriMevzuat/Uluslararası_Antlasmalar/Silahlı_Catisma_Hukuku/SCH6.html) (Erişim tarihi: 08.02.2014)

<sup>56</sup>UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet, No. 20, p.5, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf> (Erişim tarihi: 16.02.2014)

Uluslararası Hukuk Komisyonu'nun bu amaçla bir bildiri hazırlaması kararını takiben yapılan hazırlık çalışmalarıyla oluşan taslak, 14 Aralık 1967'de yapılan toplantı sonucu BM Genel Kurulu tarafından 2312 (XXII) sayılı kararı ile oy birliği ile bildiri metni olarak kabul edilmiştir. Böylece sığınma hakkına ilişkin standartların belirtildiği BM Devlete Sığınmaya İlişkin Bildiri, önsöz ve dört maddeden oluşan içeriğiyle oluşturulmuştur.<sup>57</sup> BM Devlete Sığınmaya İlişkin Bildiri, İHEB'in 13. ve 14. madde düzenlemelerini anarak ve bu hükümlerin BM ilkelerinin bir parçası olduğunu hatırlatmaktadır. Bildiri, bir devletin sığınma sağlamanın insancıl ve barışçı nitelikte olduğunu kabul etmektedir. Dolayısıyla bir devletin sığınma sağlamanın, başka bir devletçe düşmanca tavırlar dâhilinde anlaşılmasının mümkün olmadığını da belirtmiştir.

Sığınma hakkına ilişkin temellendirmenin, ilgili devlet tarafından yapılacağı belirtilmesini, BM'nin amacının devletlerin iç politikalarına karışmak olmadığı şeklinde yorumlamak mümkündür. Bildiri olması gereğince bir bağlayıcılığı bulunmayan bu belgenin hükümleri, ilkeler ortaya koymaktadır. Bu anlamda Bildiri'nin birden çok maddesinde ulusal ya da uluslararası hükümler gereğince cezalandırmayı gerektirecek hallerin mevcut olması halinde, sığınma hakkının kabul edilemeyeceğine yer verilmesi de bir ilkedir. Bildiri'nin ortaya koyduğu bu ilke aracılığıyla, sınırları dâhilinde egemen devletlerin güvenliğinin, evrensel anlamda önem verilen bir hadise oluşu yorumunu yapmak mümkündür. Bildiri'nin 2. maddesinin ilk fıkrası da bunu kanıtlamaktadır. Bunun yanında, aynı maddenin ikinci fıkrası ile devletlerin işbirliği içinde hareket etmesinin önemine de değinilmiştir. Bu uluslararası arenada elbette ki konunun mağduru konumundaki kişiler için işe yarar bir ilke olup, tüm devletlerin konuya ilişkin sorumluluğunu ilkesel boyutta da tekrarlamaktadır.

Bildiri'nin 3. maddesinde geri gönderme yasağına ilişkin ilkeye 1951 Mülteci Sözleşmesi'ndeki halinden bir adım öteye gidilerek, sınırdan geri çevirmeyi de kapsayacak şekilde yer verilmiştir. Ancak ilgili düzenlemede istisnai durumlar da yer almaktadır. Bunlar olağanüstü nedenler olarak nitelendirilen "ulusal güvenlik" ve "kitlesel nüfus akışı" durumlarıdır ve devletin güvenlik obsesyonu burada da tekrardan görülmektedir.

---

<sup>57</sup>Devlete Sığınmaya İlişkin Bildiri için bakınız: [http://www.unicankara.org.tr/doc\\_pdf/metin\\_ant4.pdf](http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin_ant4.pdf) (Erişim tarihi: 08.02.2014)

Uluslararası mülteci hukukuna ilkesel düzeyde hükümler bahşeden bu Bildiri, bağlayıcı olmamakla birlikte BM'nin çeşitli Genel Kurul toplantılarında anılmış ve devlet uygulamalarının belli bir standarda çekilmesi için uyarıcı nitelikte bir metin olmuştur. Bu manasıyla Bildiri içeriğindeki egemen penceresinden oluşturulmuş görünümdeki hükümlerine rağmen, getirdiği standartlar ile mülteci kişilerin yararını hatırlatmaya yardımcı bir araç olagelmiştir.

## **2. Bölgesel Gelişmeler**

Sadece iltica konusuna özgü düzenlemeleri içeren ve genel konulu olup da iltica konusuyla ilişkilendirilebilecek düzenlemeler barındıran belgeler yanında, iltica konusunun insanlık tarihinde kazandığı hukuki yerin oluşmasına doğrudan katkısı olmasa da evrensel bağlamda sağlamlaşmaya dolaylı olarak katkıda bulunan bölgesel ölçekli mülteci hukuku düzenlemeleri ve oluşumları da bulunmaktadır. Devletlerin iltica konulu düzenlemelere ek olarak geliştirdiklerini söyleyebileceğimiz bu belgeler de elbette ki mülteci hukukunun temellerini kuran taşlar kadar değerlidir.

### **2.1. Afrika**

1964 yılında Kahire'de ilk toplantısını düzenleyen Afrika Birliği Örgütü gerçekleştirdiği 6. Olağan oturumunda kıtada yaşanan mülteci sorununu ele almıştır. 6-10 Eylül 1969 tarihleri arasında toplanan devlet ve hükümet başkanları da, Afrika'da sayıları sürekli artmakta olan mültecilerin yaşadıkları sorunlara Afrika kıtası bağlamında çözüm bulmak konusunda hem fikir olduklarını dile getirmişlerdir. Burada, İHEB'in ve BM Devlete Sığınmaya İlişkin Beyanname'nin ilkesel olarak benimsenen hükümleri gereğince, insancıl bir yaklaşımı hak ettiği bilinen mülteci sorununun, devletlerarasında sürtüşmelere yol açabilecek olumsuz bir zeminde durduğunun farkındalığı ile bir girişimin elzem olduğu kabul edilmiştir. Bu girişim ile kendileri için de mültecilerin statüsüne ilişkin temel belgeler niteliğinde olan 1951 Mülteci Sözleşmesi ve 1967

Protokolü'nde tavsiye edilen önlemleri de takip ederek, Afrika'daki mültecilerin sorunlarını aza indirmek adına bir çözüm anlayışını benimsemek amaçlanmıştır. Devletlerin üzerinde anlaşarak, 10 Eylül 1969 tarihinde kabul ettikleri “Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi”nin Önsöz'ündeki ifadelerde bu amaç görülmektedir.<sup>58</sup>

Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi, birinci maddesinde yaptığı mülteci tanımıyla, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde sayılan bulunduğu yeri terk ederek mülteci durumuna düşme sebeplerine ek olarak bazı sebepler sayılması ile 1951 Mülteci Sözleşmesi'ndekinden daha geniş bir kapsam getirmiştir. Birinci maddenin ikinci fıkrasına göre, menşei ülkesinin ya da vatandaşı olduğu ülkenin bir bölümünde ya da tümünde, dışsal saldırganlık, işgal, yabancı hâkimiyeti veya kamu düzenini ciddi şekilde bozan olaylar söz konusu ise, bu sebepler sonucunda ülkeyi terk etmek zorunda kalmak durumunda kalan kişi de mülteci statüsünden yararlanabilecektir. Tanımda yer alan kamu düzenini ciddi biçimde bozan olaylar ifadesi geniş yorumların geliştirilmesine olanak sağlayan bir ifadedir. Şöyle ki kuraklık, açlık, sel baskınları gibi doğal nedenlerle de kamu düzeni bozulabilir ve insanlar buldukları yerleri terk etmek durumunda kalabilirler. Böylece ilgili ifadenin mülteci ve diğer göç etmek zorunda kalan kişiler arasındaki statü farkını sildiği söylenebilir (Acer vd., 2010: 46). Ancak Sözleşme'nin önsözünden de anlaşılacağı üzere, bu düzenleme ile Afrika Birliği Örgütü üyeleri Afrika kıtasındaki mevcut ya da muhtemel mülteci sorunlarına ilişkin çözümlere dair bir uygulama standardı getirme amacını gütmektedirler. Dolayısıyla mülteciler ile diğer göç etmek durumunda kalan kişiler arasındaki farkın silinmesi fikri, kıtaya özgü nedenler dolayısıyla mülteci sayılabilmek ve mülteci haklarından yararlanabilmeyi sağlaması yanında oldukça önemsiz bir tartışma olarak görülmektedir.

Devletlerin sığınma sağlamak için yoğun çaba içinde olmalarına dair sahip oldukları pozitif yükümlülüklerle Sözleşme'nin “Sığınma” başlıklı 2. maddenin ikinci fıkrasında yer verilmiştir. Düzenlemede, ilk olarak İHEB'de yer alan sığınma hakkı ifadesi kullanılmış ve mültecilere sığınma hakkı tanınmasının barışçıl ve insani bir eylem olduğu, herhangi bir Üye Devlet tarafından düşmanca bir eylem olarak

<sup>58</sup> Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi – Önsöz, [http://www.unhcr.org/tr/uploads/root/2.1\\_m%C3%BClteciler.pdf](http://www.unhcr.org/tr/uploads/root/2.1_m%C3%BClteciler.pdf) (Erişim tarihi: 09.02.2014)

adedilemeyeceği belirtilmiştir. 1951 Mülteci Sözleşmesi ve 1967 Sözleşmesi'nde bulunmayan sığınma hakkının her ne kadar tanımı yapılmamışsa da bu düzenleme kapsamında yer alması olumludur.

Sözleşme'nin geri kalan içeriğinde, mültecilerin yıkıcı faaliyetlerini önlenmesine dair hükümler (m.3), Sözleşme'nin ırk, din, milliyet, belirli bir toplumsal gruba mensubiyet ya da siyasi inançlar nedeniyle ayrımcılık yapılmaksızın uygulanacağına ilişkin hüküm (m.4), gönüllü geri dönüş düzenlemesi (m.5), seyahat belgesi düzenlenmesine ilişkin uygulama (m.6), ulusal yetkililerin Sözleşme'nin uygulanmasıyla ilgili olarak Afrika Birliği Örgütü ile işbirliği içinde olacağına dair düzenleme ile devletlerin bu konudaki yükümlülükleri (m.7) bulunmaktadır. BMMYK ile işbirliğini düzenleyen 8. maddeye göre de, Sözleşme'nin, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin tamamlayıcısı niteliğinde olduğu ifade edilmiştir.

## **2.2. Latin Amerika**

Siyasi nedenlerden kaynaklı sığınma Latin Amerika'da çok eski bir tarihe sahiptir. Konuyla ilgili ilk belgelere 19. yüzyılda rastlamak mümkündür. Mültecilerle ilgili hüküm getiren ilk bölgesel düzenleme sayılan 1889 yılında imzalanan Uluslararası Ceza Hukuku ile ilgili Montevideo Andlaşması siyasi sığınmacılar için dokunulmaz bir sığınma hakkının sağlanacağı hükmünü içermektedir. Bu Andlaşma'yı diplomatik mekânlarda söz konusu olacak siyasi sığınma hakkına yer veren birçok uluslararası belge izlemiştir. Başka bir ülkede inancı, görüşü, siyasi aidiyeti ya da siyasi suç kabul edilen eylemleri nedeniyle zulme uğrayanların sığınmacı olarak kabul edilecekleri de yine bu bölgede düzenlenen 1954 tarihli Caracas Andlaşması'nda hükme bağlanmıştır. 1980'li yıllarda da Orta Amerika'da yaşanan iç kargaşalar bir milyon kişinin kitlesel göçüne neden olmuş; yaşadıkları yerleri terk etmek durumunda kalan bu kişilerin kitlesel olarak göç ettikleri ülkelerde bu sebeple ciddi sosyal ve ekonomik problemler ortaya çıkmıştır. Bu gelişmeler üzerine doğan iltica krizine çözüm bulmak adına bir uluslararası belge girişimi ile yeniden yerleştirmenin prensipleri, mültecilerin entegrasyonunun önemi ve mülteci sorununun nedenlerini ortadan kaldıracak resmi



girişimleri belirlemek amacıyla, uzman ve hükümet temsilcilerinden oluşan bir *ad hoc* grup kurulmuştur.<sup>59</sup> Bu grubun Kolombiya’da 19-22 Kasım 1984 tarihleri arasında, Orta Amerika, Panama ve Meksika’daki Mültecilerin Uluslararası Korumasıyla ilgili Kolokyum’da toplanması sonucunda Cartagena Bildirgesi kabul edilmiştir.<sup>60</sup>

Cartagena Bildirgesi’nde mülteci tanımı, Afrika Birliği Örgütü'nün oluşturduğu belgeyle benzer şekilde; hatta daha da geniş bir kapsamla oluşturulmuştur. Cartagena Bildirgesi’nin üçüncü maddesinin üçüncü fıkrasındaki tanım, menşei ülkesinin veya tabiiyetinde bulunduğu ülkenin bir kısmında veya tamamında dış şiddet, işgal, yabancıların istilası veya kamu düzenini ciddi biçimde etkileyen olayların bulunması sebebiyle hayatları, güvenlikleri ve özgürlükleri tehlikeye düştüğü için ülkelerini terk etmek durumunda kalan kişileri kapsamaktadır. Kamu düzenini ciddi biçimde etkileyen olaylar ifadesi yorumlar ile genişletilebilmeye elverişli olduğu için tıpkı Afrika Birliği Örgütü’nün düzenlemesinde olduğu gibi tanımı da geniş kılmaktadır. Cartagena Bildirgesi’ndeki tanımı, Afrika Birliği Örgütü’nün getirdiği tanımdan daha geniş kılan ise belirtilen nedenlerle yaşam ve güvenliğin tehlikede oluşuna, özgürlüğün de tehlikede olması durumunun tanıma eklenmiş olmasıdır. Dolayısıyla zulüm olgusu olmaksızın özgürlüğün tehlikede olduğu durumlarda da kişi yaşadığı yeri terk ettiğinde mülteci statüsü içinde değerlendirilebilecektir (Acer vd., 2010:47).

Uluslararası andlaşma statüsünde olmadığı için bağlayıcı nitelik taşımayan, bu nedenle de devletler için yaptırım gücü olmayan Bildirge’nin hükümleri, bazı Latin Amerika devletlerinin uygulamalarında kullanılmış, hatta bu devletlerin ulusal yasal düzenlemeleri arasında da yer almıştır.<sup>61</sup> Ayrıca Cartagena Bildirgesi, ilgili devletlerle birlikte Amerikan Devletler Örgütü’nün de desteğini kazanmıştır. Bu söylenenlere binaen Bildirge’nin ve sunduğu ilkelerin uygulanmasına itiraz etmeyen bölge devletleri açısından içerdiği ilkelerin bir bölgesel teamül hukuku haline geldiğini söylemek mümkündür (Acer vd., 2010: 47).

---

<sup>59</sup>UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet, No. 20, p.6, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf> (Erişim tarihi: 09.02.2014); Acer vd, 2010: 46- 47.

<sup>60</sup>Cartagena Bildirgesi için bakınız: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html> (Erişim tarihi: 09.02.2014)

<sup>61</sup>UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet, No. 20, p.6, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf> (Erişim tarihi: 09.02.2014)

### 2.3. Avrupa

Avrupa kıtasında da devletler 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin korumasının ötesinde mülteci sorununa çözüm olabilecek uygulamalar geliştirmişlerdir (Acer vd., 2010: 47-48). Burada Avrupa devletlerin tek tek gerçekleştirdiklerinden ziyade bölgesel anlamda Avrupa kıtasında hangi bölgesel anlamdaki düzenlemelerin getirildiğine dair kısa bir bakış açısı oluşturmak amaçlanmaktadır. Dolayısıyla çalışmamızın bu kısmı Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği oluşumlarını temel alınmasıyla öne çıkan belli belgeleri ortaya koymakla sınırlı olacaktır.

Avrupa Konseyi'nin bu konuyla ilgili düzenlemelerine baktığımızda şu belgeler ön planda yer almaktadır:

- Mülteciler İçin Vizelerin Kaldırılması Hakkında Avrupa Anlaşması (1959)
- Zulüm Görme Tehlikesi olan Kişilerle ilgili Sığınma'ya ilişkin Karar 14 (1967)
- Mültecilere İlişkin Sorumlulukların Aktarımı Hakkında Avrupa Andlaşması (1980)
- Sığınmayla ilgili Ulusal Prosedürlerin Ortaklaştırılmasına ilişkin Tavsiye (1981)
- 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde düzenlenen kriterlere uyan ancak resmi olarak mülteci olmayan Kişilerin Korunması konusunda Tavsiye (1984)

Suçluların İadesi ve Sosyal Güvenlik ile ilgili Avrupa Sözleşmeleri kapsamında da mültecilerle ilgili hükümlere rastlamak mümkündür.<sup>62</sup>

Avrupa kıtasında, Avrupa Birliği'nin kuruluşu öncesinde sığınma konusunun yasal düzeyde ele alınışı incelenirken göç ile ilgili diğer alanlardaki düzenlemelere de göz atmak gerekmektedir. Zira yasal düzenlemeler çerçevesinde yaptığımız incelemede Avrupa Topluluğu'nu kuran 1957 tarihli Roma Andlaşması ile 1986 tarihli Avrupa Tek Senedi içeriğinde iltica konusunda özel bir hükme yer vermemektedir. Ancak bu

<sup>62</sup>UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet, No. 20, p.6, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf> (Erişim tarihi: 09.02.2014)

belgelerin içeriğinde yer alan serbest dolaşım konuları ile ülkede bulunan göçmenlerin haklarına ilişkin düzenlemelerden, sığınmacı ve mülteciler de yabancı kişi konumunda olduklarından evleviyetle yararlanabilecekleri açıktır.<sup>63</sup>

Avrupa bölgesinde, iltica konusu hakkında özel düzenlemelerin yapılması AB'nin yasal olarak oluşturulmasından sonraya, yani 1992 yılında Maastricht Andlaşması ve sonrasına rastlamaktadır (Özgür ve Özer, 2010: 10). Ancak bu tarihten önce de bazı düzenlemelerde de Avrupa dışından gelen kişilere ilişkin bir takım uygulamaları uyumlaştırma çabaları gösterilmiştir. Bunlardan ilki Benelüks Devletleri (Belçika, Hollanda ve Lüksemburg) ile Almanya ve Fransa arasında 1985 yılında imzalanan ve devletler arasındaki iç sınırların kaldırılarak dış sınırların güçlendirilmesini amaçlayan; bu anlamda ülkelerin oluşturduğu sınırlardan girecek yabancılar için ortak bir prosedür oluşturan 1990 tarihinde uygulamaya konulacak Schengen Andlaşması'dır.<sup>64</sup> Bu düzenleme ile "kale"nin ilk tuğlalarının konulmaya başladığını söylemek mümkündür. Bunu, Avrupa ülkeleri dışından gelerek Avrupa'da sığınma arayanlara karşı oluşmaya başlatılan bir uyumlulaştırma olarak yorumlayabiliriz.

1990 tarihinde imzalanan Dublin Andlaşması da konu hakkında incelenebilecek bir diğer belgedir. İkinci maddesinde, taraf devletlerin, 1951 Mülteci Sözleşmesi'ni 1967 Protokolü'nün coğrafi sınırlamayı kaldırdığı şekliyle üstlenmeyi ve BMMYK ile işbirliği içinde olmayı kabul edeceklerinin belirtildiği Andlaşma'da iltica konusuna ilişkin spesifik düzenlemelere de yer verilmiştir. Bu düzenlemeler, Avrupa Birliği dâhilinde yapılan bir sığınma başvurusunun değerlendirilmesi konusunda hangi devletin sorumlu olacağına ilişkindir ve oldukça ayrıntılı yapılan bir sınırlama ile sorumlu devletlere işaret edilmiştir.<sup>65</sup> Andlaşma'nın getirdiği düzenlemelerde genel olarak AB

---

<sup>63</sup>1957 Roma Andlaşması için bakınız:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf) (Erişim tarihi: 09.02.2014) ; 1986 tarihli Avrupa Tek Senedi için bakınız:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documents/treaties/singleuropeanact.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleuropeanact.pdf) (Erişim tarihi: 09.02.2014)

<sup>64</sup>Schengen Andlaşması oluşturulduğu sırada onaylayan devletler arasında ortak bir sınır sistemi getirirken, 1999 yılında imzalanan Amsterdam Andlaşması ile yasal olarak AB müktesabata haline gelmiş, söz konusu uygulama Schengen düzenlemeleri dışında kalacağını beyan ederek bu Andlaşma'yı onaylayan İngiltere ve İrlanda haricinde tüm AB devletlerini kapsar hale gelmiştir (Özgür ve Özer, 2010: 16).

<sup>65</sup>Dublin Andlaşması için bakınız:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:254:0001:0012:EN:PDF> (Erişim tarihi: 16.02.2014)

üyeyi olmayan güvenli bir ülkenin sorumlu olmadığı hallerde, bir sığınma başvurusunun sadece bir üye devlet tarafından değerlendirilmesi ve bu yolla kişilerin birkaç üye devlete başvuru yaparak sığınmaya ilişkin pazarlık yapma girişimleri önlemek amaçlanmıştır. AB üye devletlerinin sığınma politikalarını ve uygulamalarını uyumlulaştırma girişimlerinin başlangıçta bağlayıcı olmayan siyasi girişimler olarak nitelendirilmesi mümkün iken; Maastricht sonrası ve özellikle 1999 tarihinden itibaren durumun niteliğinin değiştiği söylenebilir. Bu tarihten sonra devletler bütün kapsamıyla 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin uygulamasını temel almış Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin kurulmasına çabalamışlardır (BMMYK, 2006: 28).

İltica konusuyla ilgili uygulamalardaki minimum standartları belirten Sığınmacıların Kabul Koşulları ile İlgili Konsey Yönergesi<sup>66</sup> ve üye devletin sığınma talepleri karşısındaki sorumluluklarını belirten 1990 Dublin Sözleşmesi'ni değiştiren Dublin II Tüzüğü<sup>67</sup> yanında mülteci statüsü elde etmek için gerekli nitelikler, geçici koruma, mülteci kişilere verilecek kimlik ve seyahat belgelerine ilişkin yapılan düzenlemelerin kabulü ile Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin temel yapısı oluşmaya başlamıştır. Bu usuli düzenlemelerin yanında güvenliğe ilişkin hükümler içeren belgeler de Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin bir parçasıdır. Sığınmacıların parmak izlerinin tanımlanmasını sağlayan EURODAC sistemine ilişkin düzenleme<sup>68</sup> ve FRONTEX gibi sınır güvenliğine dair yapılan birçok düzenleme konuyla ilgili örnek teşkil etmektedir.<sup>69</sup>

Usule ve güvenliğe ilişkin minimum standartlar kuran bu anahtar hükümlerin kabulü, Avrupa Ortak Sığınma Sistemi'nin kuruluşunun ilk aşamasını oluşturmaktadır. Sürecin ikinci aşaması ise, bu düzenlemelerin gösterdiği ilkelerin ulusal mevzuatlara dâhil edilmesi ve üye devletler arasındaki uygulamaların böylece uyumlulaştırılması ile ilgilidir (BMMYK, 2006: 28). İltica sorununu doğuran etmenler hala dünya düzeyinde

---

<sup>66</sup>Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31, 6.2.2003.

<sup>67</sup>Council Regulation No.343/2003 of February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member States responsible for determining the Member States by a third-country national, OJ L 50, 25.2.2003.

<sup>68</sup>Council Regulation No.2725/2000 of December 2000 concerning the establishment of EURODAC for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, OJ L 316, 15.12.2000.

<sup>69</sup>1992 tarihli Maastricht Andlaşması ve sonrasında ilticaya dair ortak politika oluşturma çabalarıyla ilgili ayrıntılı inceleme için bakınız: Özgür ve Özer, 2010: 32-96.

yaşanmakta ve kişilerin Avrupa kalesinde güvenlik ve refah arayışları devam etmektedir. Bu nedenle günümüzde de hala Avrupa bölgesi ile ilgili toplantılar gerçekleştirilmekte ve çeşitli kararlar alınıp, çeşitli belgelerin kabulü sağlanarak konunun geçirdiği dönüşümün gerekleri karşılanmaya çalışılmaktadır.

## 2.4. Arap Ülkeleri

Arap Ülkeleri Birliği'ne üye devletler de, bölgelerindeki mülteci sorununa kendi bakış açılarından çözüm üretmişlerdir. “Arap Ülkelerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Arap Sözleşmesi”nin Arap Ülkeleri Birliği Konseyi'nce 27 Mart 1994 tarihinde kabul edilmesi ile bölgenin algısına has bir metin oluşturulmuştur. Arap Ülkelerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Arap Sözleşmesi'nin Giriş Bölümü'nde, Üye Devletler'in hükümetlerinin, “...*dini inançlarından, Arap ve İslam tarihinin köklerine dek uzanan ve insana yüce değerler ve yüksek hedefler ile hak ve özgürlükler atfeden ahlaki kurallardan esinlenerek...*” ilgili Sözleşme'de hemfikir oldukları belirtilmiştir. Giriş Bölümü'nde ayrıca ilgili Sözleşme'nin Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi, Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1967 Protokolü ve 1992 tarihli Arap Dünyasında Mültecilerin ve Göçmenlerin Korunmasına İlişkin Kahire Bildirgesi ve diğer uluslararası kişisel, siyasal; ekonomik, kültürel ve sosyal haklar sözleşmelerini de teyit ederek imzalandığı ifadesine yer verilmiştir. Giriş Bölümü'nde son olarak Sözleşme'ye imza atan devletlerin karşılıklı kardeşlik bağı içinde olmaları dileği dile getirilerek bölge içindeki bir temenni dile getirilmiştir.<sup>70</sup>

1994 tarihli Arap Ülkelerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Arap Sözleşmesi'nde Cartagena Bildirgesi'nde ve Afrika Birliği Örgütü'nün oluşturduğu düzenlemede olduğu gibi 1951 Mülteci Sözleşmesi'ndeki tanıma oranla daha geniş bir mülteci tanımına yer verilmiştir. Arap Ülkelerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Arap Sözleşmesi'ne göre mülteci şöyle tanımlanmıştır:

---

<sup>70</sup>Arap Ülkelerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Arap Sözleşmesi, Giriş Bölümü için bakınız: [http://www.madde14.org/index.php?title=Arap\\_%C3%9Clkelerinde\\_M%C3%BCltecilerin\\_Durumunu\\_D%C3%BCzenleyen\\_S%C3%B6zle%C5%9Fme](http://www.madde14.org/index.php?title=Arap_%C3%9Clkelerinde_M%C3%BCltecilerin_Durumunu_D%C3%BCzenleyen_S%C3%B6zle%C5%9Fme) (Erişim tarihi: 15.07.2014)

1. Vatandaşı olduğu ülke veya bir vatandaşlığa sahip değilse sürekli ikamet ettiği ülkenin dışında bulunan, ırkı, dini, etnik kökeni, milliyeti ya da belirli bir toplumsal gruba aidiyeti, ya da siyasi fikirleri nedeniyle zulüm görmekten haklı nedenlere dayalı bir korku duyan ve ülkesinde korunma arayamayan ya da ülkesine geri dönemeyen, ya da korkusu nedeniyle koruma aramak veya dönmek istemeyen herhangi bir kimse.

2. Ülkesine yönelik savaş, işgal ya da yabancı denetimi ya da ülkenin bütününde ya da bir bölümünde kamu düzeninin ciddi biçimde bozulmasıyla sonuçlanan doğal afet ya da yıkıcı olayların meydana gelmesi nedenleriyle, menşee ülke, yer veya daimi ikameti dışında bir ülkede sığınma aramak zorunda kalan herhangi bir kimse.<sup>71</sup>

İlgili mülteci tanımı düzenlemesinin ilk fıkrasında *etnik köken* kaynaklı zulüm unsuruna; ikinci fıkrasında ise kamu düzenini ciddi biçimde bozan olaylara bir nitelik atfedilerek yer verilmesi nedeniyle Arap Ülkelerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Arap Sözleşmesi'nin, 1951 Mülteci Sözleşmesi'ne nazaran daha geniş bir mülteci tanımı benimsediğini söylemek mümkündür.

---

<sup>71</sup>Arap Ülkelerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Arap Sözleşmesi, Madde – 1 düzenlemesi için bakınız:  
[http://www.madde14.org/index.php?title=Arap\\_%C3%9Clkelerinde\\_M%C3%BCltecilerin\\_Durumunu\\_D%C3%BCzenleyen\\_S%C3%B6zle%C5%9Fme](http://www.madde14.org/index.php?title=Arap_%C3%9Clkelerinde_M%C3%BCltecilerin_Durumunu_D%C3%BCzenleyen_S%C3%B6zle%C5%9Fme) (Erişim tarihi: 15.07.2014)

## İkinci Bölüm

### Türk Mülteci Hukukunun Tarihsel Gelişimi

#### 1. Osmanlı İmparatorluğu'nun İltica Konusunda İlk Deneyimleri ve 1912 – 1923 Döneminde Türkiye'de İlticaya Genel Bakış

Göç konusu farklı dönemlerde Osmanlı İmparatorluğu'nun gündemini meşgul eden bir konu olmuşken; genişlemesine paralel olarak sığınma amaçlı göçler İmparatorluk'un gündemine gelmeye başlamıştır (Acer vd., 2010: 63). Osmanlı İmparatorluğu ülkesine yapılan sığınma amaçlı göçler ile İmparatorluk'un bu gelişmelere ilişkin tavrı, kendisinden sonra kurulacak olan ve kuruluşu ile ulus devlet kurgusunu oluşturmaya çalışan Türkiye'nin ilticaya ilişkin tarihi mirası olarak incelenmeye değerdir.

Osmanlı İmparatorluğu'na sığınma amaçlı ilk göç eden kitlenin Yahudiler olduğu bilinmektedir (Özgür ve Özer, 2010: 109). Yahudi göçlerinin tarihini 14. yüzyılda Güney Almanya ve Fransa'dan gelip Osmanlı İmparatorluğu'na sığınan grupla başlatmak mümkün olsa da; bu insan hareketliliği içinde en belirgin ve önemlisi 1492 yılında İspanya'dan dinsel nedenlerle ayrılmak zorunda kalarak Yahudi topluluğunun, Osmanlı İmparatorluğu'na sığınmasıdır.<sup>72</sup> Aynı dönemde Almanya, Fransa, Macaristan ve İtalya'dan kaçıp gelen Aşkenazi Yahudileri de Osmanlı İmparatorluğu'na benzer nedenlerle sığınmışlardır (Özgür ve Özer, 2010: 110).

Dinsel baskılardan kaynaklı Yahudi göçlerinden farklı olarak, siyasi ve ırki nedenler dolayısıyla da yaşadıkları yerleri terk etmek zorunda kalarak Osmanlı İmparatorluğu'na sığınanlar mevcuttur.<sup>73</sup> Yine 1800'lü yılların ortalarında, Avusturya İmparatorluğu ve Rusya'nın baskıları dolayısıyla Osmanlı İmparatorluğu'na sığınan Macar ve Leh mültecilerin, İstanbul'da sonradan Polonezköy olarak bilinen yere yerleştirildikleri ve bu kişilerin toprak, tarım yardımı ile vergi ve askeri hizmet muafiyetinden

---

<sup>72</sup>250.000 kişiden ibaret olduğu tahmin edilen bu topluluk Osmanlı İmparatorluğu topraklarına deniz yoluyla ulaşmış; İspanya'dan ayrılış noktası olan Kadiz limanından Osmanlı İmparatorluğu ülkesine kadar bu topluluğu taşıyan gemiye Osmanlı donanmasına ait gemiler eşlik etmiştir (Kirişçi, 2000a: 3-4).

<sup>73</sup>Osmanlı İmparatorluğu'na sığınıp 1720-1735 yılları arasında Tekirdağ'a yerleşen Macar Rakoczi ve 1849-1851 yılları arasında Kütahya'da yaşamış olan Kossuth, Habsburg iktidarından siyasi nedenlerle kaçarak Osmanlı İmparatorluğu'na sığındıkları bilinen kişilerdir (Kirişçi, 2000a: 3-4).

yararlanmalarının sağlandığı bilinmektedir (Andrews, 1989'dan aktaran Özgür ve Özer, 2010: 110).

19. yüzyıl sonları ve 20. yüzyıl başlarında yaşanan 93 Harbi, Balkan Savaşları ve I. Dünya Savaşı dolayısıyla Osmanlı İmparatorluğu'nun özellikle Balkanlar ve Anadolu topraklarında yoğun bir insan hareketliliği yaşanmıştır. Elde edilen verilere göre, bu üç savaş sırasında yüz binlerce kişi sığınma amaçlı göç etmek zorunda kalmıştır (İçduygu ve Sirkeci, 1999: 259). Bu savaşların sebep olduğu iltica hareketini, savaşlar sonucu kaybedilen eski ülke topraklarından, özellikle Balkanlardan, Anadolu'ya doğru daralan yeni Osmanlı İmparatorluğu sınırları yönünde olduğunu söyleyerek genelleştirmek mümkündür. Eskiden Osmanlı ülkesi toprakları olan bölgelerde yüzyıllardır yerli olan kişiler, bu bölgelerdeki yeni yönetimlerin, özellikle etnik ve dinsel, baskıları ile karşı karşıya kalarak Osmanlı İmparatorluğu'nun daralan sınırlarına dâhil topraklarına sığınmışlardır. Türk ve Müslüman halka yapılan etnik ve dinsel temelli baskılar, Osmanlı İmparatorluğu döneminde yerleşik olan eski Osmanlı toprak düzenini ortadan kaldırmayı amaçlayan iskân ve tarım reformlarının hayata geçirilmek istenmesi ile bölgede yerleşik olan Müslüman köylülerin evlerinin, topraklarının ellerinden zorla alınması ve olası bir ayaklanmaya karşı silahların toplatılması ile zorla askere alınma uygulamalarında somutlaşmış; kişilerin hareketine “alışık oldukları düzene” doğru yön vermiştir.<sup>74</sup>

Osmanlı İmparatorluğu'na bu dönemde sığınanların genellikle Türk kökenli ve Müslüman kişilerden olduğu söylenebilirse de, bu kişiler arasında Türk asıllı Müslümanlar yanında önemli sayıda Arnavut, Boşnak, Pomak asıllı Müslümanlar da bulunmaktadır. Benzer dinsel kökenli baskı nitelikli politikalar sebebiyle, Kafkaslardan da Müslüman kökenli Gürcü, Abaza gibi topluluklar Osmanlı topraklarına sığınmıştır (Kirişçi, 2000a: 3). Osmanlı topraklarına sığınan diğer Müslüman topluluklar da Kırım Tatarı ve Çerkezlerdir. Karpat'ın 1859-1922 yılları arasındaki döneme dair ilettiği verilere göre yaklaşık 4.000.000 Kırım Tatarı ve Çerkez etnik kökenli Müslüman kişi Rusya'nın uygulamalarından kaçarak Osmanlı'nın elinde kalan son toprak parçası olan Anadolu topraklarına sığınmıştır (Karpat, 1985'ten aktaran İçduygu ve Sirkeci, 1999, s. 259).

---

<sup>74</sup>93 Harbi, Balkan Savaşları ve I. Dünya Savaşı'nın yol açtığı mülteci hareketliliğinin ayrıntılı incelemesi için bakınız: Özgür ve Özer, 2010: 110-111.



Türk asıllı ve/veya Müslüman topluluklardan farklı olarak, 1917 yılında yaşanan Rus Devrimi etkisiyle, Rusya'dan on binlerce Beyaz Rus Osmanlı topraklarına sığınmıştır. Rus Devrimi'nden kaçarak İstanbul'da geçici olarak ikamet edip daha sonra çoğunun başka ülkelere göç ettiği; bu topluluktan geri kalan az sayıda bir kesimin İstanbul'da ve Erzurum gibi bazı Doğu Anadolu kentlerinde yaşamayı seçtiği de bilinmektedir (Kirişçi, 2000a: 3).

Osmanlı İmparatorluğu Devleti'nin sığınma politikası başlardaki deneyimlerinde, İmparatorluk'un çok kültürlü ve birden çok etnik unsuru içeren yapısına uyumlu görünümünde izlenmiştir. Yahudi topluluklar ve Rus kökenliler yanında Macar, Polonyalı Müslüman olmayan topluluklara da Osmanlı tarafından sığınma sağlanmıştır. Bu "misafirperverliğe" ek olarak bu kişilerin İmparatorluk içinde bir unsur olarak yer almaları ile ülke topluma uyum sağlamalarını kolaylaştıracak bir takım uygulamalar dahi söz konusu olmuştur. Mülteci hareketlerine ilişkin Osmanlı İmparatorluğu'nda gözlemlenen bu egemen algının, Osmanlı'nın çöküşünden Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulduğu tarihlere doğru milliyetçiliğe yanaştığına şahit olunmaktadır.<sup>75</sup>

Eski Osmanlı İmparatorluğu ülkesinin savaşlar sebebiyle daralan yeni sınırlarına doğru olan ve 1923 yılına kadar devam eden, ülkenin mevcut toprakları dışında kalmış Müslüman ve genellikle Türk asıllı kişilerin "anayurt"larına dönüşü görünümü taşıyan bu hareketleri, "ulusal inşa"nın başlangıcı olarak yorumlamak mümkündür (İçduygu ve Sirkeci, 1999: 259). Osmanlı İmparatorluğu'nun karşılaştığı en büyük sığınma hareketi olan bu gelişmeler ile gelenlerin sığınma taleplerini reddedilmemesi ile bu başlangıca yardımcı olunmuştur. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan önceki dönem olan I.Dünya Savaşı öncesi, savaş sırası ve sonrasındaki gelişmeler ile Türkiye coğrafyasını oluşturan topraklarının sınırları belirlenirken, bir yandan da bu sınırlar dâhilindeki nüfus göç hareketleri ile hızla Türkleşip ve Müslümanlaşmıştır (İçduygu ve Sirkeci, 1999: 249).

---

<sup>75</sup>Kirişçi, 2000b: 3; Müslüman ve/veya Türk mülteciler K. Kirişçi'nin 1990'larda yazdığı çalışmalarda "Milli mülteciler" olarak adlandırılmıştır. Osmanlı'nın son dönemlerinde genelde Müslüman mültecilere hitaben kullanılan muhacirler (hicret edenler) ifadesi de genelde 1930'lu yıllara kadar Türkiye'ye zor ve baskı sonucunda göç eden Müslüman göçmenler için kullanılmış ve 1950-60'lı yıllara kadar da kullanılmaya devam etmiştir (Özgür ve Özer, 2010: 110).

İttihat ve Terakki'nin göç politikaları ve savaşın sonucu olarak yaşanan diğer etnik ve özellikle dinsel temelli baskılar, Müslüman ya da Türk asıllı olmayan kişilerin, oluşan sınırlar dışına göçünü de sağlayarak, “ulus”un inşasını kolaylaştırmıştır. 1915 yılında Ermenilerin tehciri ve 1923 Lozan Andlaşması kapsamında Yunanistan ve Türkiye arasında yapılan nüfus mübadelesi din temeli baz alınarak devlet eliyle ulus devlet oluşumu sürecini belirginleştiren iki temel gelişme olarak belirtilebilir (İçduygu, 2010: 25). Kurtuluş Savaşı ile Mudanya Andlaşması sonrasında toplanan Lozan Barış Konferansı'nda alınan karara dayanarak 30 Ocak 1923 tarihinde imzalanan “Yunan ve Türk Halklarının Mübadelesi'ne İlişkin Sözleşme ve Protokol” ile kişiler, devletlerin bağlayıcı bir metne yansıttıkları kararları dolayısıyla yaşadıkları yerleri terk etmek durumunda kalmışlardır. Kişilerin 1 Mayıs 1923 tarihinden itibaren zorunlu olarak mübadele edeceği ve Türk Hükümeti ya da Yunan hükümeti izin vermedikçe eskiden yaşadıkları Türk ya da Yunan topraklarına geri dönmelerinin mümkün olmadığını Sözleşme'nin birinci maddesinde belirtilmiştir.<sup>76</sup>

Osmanlı'nın son yıllarında Balkan Savaşı ile Balkanlar'dan Türk ve Müslüman nüfusun Türkiye'ye kaçış göçüyle başlayan süreç, Cumhuriyet döneminde de Yunan – Türk nüfusun mübadelesinde olduğu gibi siyasi iradenin planlaması ile Balkanlardaki Türk ve Müslüman nüfusun Türkiye'ye göç hareketleri ile süregelmiştir. İki dünya savaşı arasındaki dönemde binlerce Türk asıllı ve Müslüman kişinin bu göç hareketleri içinde Bulgaristan, Yunanistan, Romanya ve Yugoslavya olmak üzere Balkan ülkelerinden Türkiye'ye gelmelerine izin verilmesi, yeni kurulan ulus devletinin nüfusunun homojenleşmesine hizmet etmiştir (İçduygu, 2010: 26).

---

<sup>76</sup>Yunan ve Türk Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme, Madde - 1 (Soysal, 2000: 185); Maddenin bu zorlayıcı ifadesinin ardında mübadelenin kısa sürede tamamlanarak iki ülkenin de sağlamak istediği homojen ulusun bir an önce kurulması olgusu yatmaktadır. Sözleşme'nin birinci maddesinde mübadelenin Türk topraklarında yerleşmiş Rum Ortodoks dininden Türk uyrukları ile Yunan topraklarında yerleşmiş Müslüman dininden Yunan uyrukları arasında gerçekleşeceği ifade edilmiştir. Bundan da anlaşılacağı üzere Türkiye ve Yunanistan'ın uluslarını kurmada temel olarak kullandığı ilk araç “din”dir ve her iki devlet de toplumlarını dini olarak homojen hale getirme peşindedir. Mübadele ulus devlet kurmak konusunda din temelli olduğu kadar ekonomik temel de taşımaktadır. Bilhassa Yunanistan'ın nüfusu için önemli bir sayı olan göç edenlerin Müslümanların boşalttığı yerlere yerleştirilerek kısa sürede üretici duruma geçmeleri önemli olmuştur (Goularas, 2012: 130-131). Sonuç olarak, Yunanistan'a 1.200.000'e yakın Rum Ortodoks göç ederken (Belli, 2006'dan aktaran Goularas, 2012, s. 131); Türkiye'ye de Devlet İstatistik Enstitüsü'nün verilerine göre 1923-1927 yılları arasında 456.720 Müslüman göç etmiştir (Goularas, 2012: 131).

1912 ile 1923 yılları arasında sığınan kişilerden, kucak açılan kesim açısından “din”in belirleyici bir unsur olduğunu, modern Türkiye sınırları dışında kalmış ve önceden Osmanlı toprakları olan ülkelerdeki Türk ve Müslüman nüfusun Türkiye’ye göçünün sağlanması yanında Müslüman olmayan nüfusun yurtdışına göçünün sağlanması gelişmeleri desteklemektedir. Bu ifadeyi rakamlarla somutlaştırmak da mümkündür. I. Dünya Savaşı’nın başladığı 1914 yılında, bugünkü Türkiye topraklarındaki nüfusun yaklaşık 16 milyon kişiden oluşan nüfusun, yaklaşık 13 milyonunun Müslümanlardan, geri kalanının ise Gayrimüslimlerden oluştuğu tahmin edilmektedir (Courbage ve Fargues, 1998’den aktaran İçduygu, 2010, s. 25); yani 1914 yılında nüfusun %19’u yani her beş kişiden biri Türk ve Müslüman olmayan Osmanlı tebaasındandır. 1927 tarihinde Cumhuriyetin kuruluşundan dört yıl sonrasındaki duruma bakıldığında ise nüfusu 13 milyonun biraz üstünde olan Türkiye nüfusu içinde, Müslüman olmayanların nüfusun %3’ün altında bir oranı teşkil ettiği görülmektedir (İçduygu, 2010: 25).

## **2. Türkiye Cumhuriyeti’nin İlk Yıllarında İltica Sorunu ve Yerel Kaygıların Yön verdiği Çözümler**

Türkiye Cumhuriyeti’nin 1923 yılında kurulmasını takiben kabul edilen Anayasası olan 1924 Anayasası’nın 88. maddesinde, din ve ırk ayırt edilmeksizin, Türkiye’de vatandaşlık bakımından herkese Türk denileceği ifadesi yer almaktadır. (Killi ve Gözübüyük, 2000: 138). Bu hüküm kurtuluş mücadelesi yıllarında yapılmayan “kimlik mühendisliği”nin, homojen bir millet inşa etme sürecinin gereği olan tek bir milli kimlik oluşturma çabasının örneği olarak saptanabilir. (Bora, 1999: 18). Dinsel ve ırksal farklılıklar önemli olmaksızın sahip olunacak bu “Türklük” sıfatı, coğrafi anlamda Türkiye ahalisini kapsarken; siyasi anlamda da vatandaşlık bağı bahşetmektedir (Tanör, 1992: 309-310). Buna göre, Türkiye coğrafyası ahalisi, “Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı” adı altında eşitlenecektir. Türkiye’nin bu yeni ulusal kimlik tarifini oluşturan bakış açısının ülke topraklarında yaşayan kişileri din ve ırk bakımından ayırt etmemek, vatandaşlığı toprak esasına dayandırmak yönü ilk bakışta, kişilerin haklardan herhangi bir ayrıma maruz kalmadan yararlanabilecekleri izlenimi vermekte ve insan hakları ile

bağdaşabilir görünmektedir. Acaba bu bakış açısının yansıması Türkiye'nin sığınma politikasında da yer almakta mıdır? Yoksa din ve ırk bakımından insanları ayırt etmeme aracılığıyla topluma kabul, bir adım sonrasında ideal "Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı"nın sahip olması gereken özelliklerin benimsetilmesi yoluyla homojenize bir toplum idealine ulaşmak üzere mi tasarlanmıştır? Türkiye'nin sonraki Anayasalarında da yansımalarını bulan 1924 Anayasasındaki ifadelerin, Türkiye'nin ilticaya dair politikalarındaki ulus devlet anlayışı yansımaları ile birlikte irdelenmesi anlatılmak isteneni somut bir şekilde ortaya koyabilecektir.<sup>77</sup>

Cumhuriyetin ilk yıllarında yukarıda anlatıldığı şekliyle göçlere dair kararlar alan ve andlaşmalar yapan siyasi irade, uygulamalarını sağlamlaştırmak ve ulus içindeki homojenliği sabit kılmak adına bazı yasal düzenlemeler de ortaya koymuştur. (Çağaptay, 2000'den aktaran İçduygu, 2010, s. 26). Bu anlamda, sadece göçle ilgili olmamakla birlikte 14 Haziran 1934 tarih ve 2510 sayılı İskân Kanunu konu özelinde belirgin ipuçları ortaya koyması açısından önemli bir yasal düzenlemedir. Türkiye Cumhuriyeti tarihindeki ilk mülteci tanımı da bu Kanun ile yapılmıştır.

1934 tarihli İskân Kanunu'nun 3. maddesine göre, *"Türkiye'ye yerleşmek amacıyla olmayıp bir zorunluluk sonucu geçici olarak oturmak üzere sığınanlara mülteci denir."* Bu kişilerin ülkeye yerleşmek istediklerini yazı ile bildirmeleri halinde haklarında "muhacir" işlemi yapılarak daimi oturma izni edinebilecektir. 1934 tarihli İskân Kanunu'na göre kendilerine "muhacir" denilen bu kişilere daimi oturma izni imkânı yanında vatandaşlığa alınmada da kimi kolaylıklar sağlanmaktaydı. Örneğin 1934 tarihli İskan Kanunu'nun 6. maddesine göre muhacir kabul edilenler İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu) kararıyla hemen vatandaşlığa alınırlardı (Acer vd., 2010: 70). Kanun çerçevesinde bu kişilerin vatandaşlık hakkı kazanması ve bunun yanında toprak ve ziraat yardımlarından da yararlandırılmaları ise sadece kendilerine gösterilen yere yerleşmeleri koşuluyla söz konusu olmaktadır.<sup>78</sup> Yapılan ilk mülteci tanımının

---

<sup>77</sup>Kemal Kirişçi'nin, Disaggregating Turkish Citizenship and Immigration Practices (2000) makalesinin, 1 ile 4. sayfalarından edinilen bilgiler, özellikle vatandaşlık tanımının ortaya atılması fikri, bu yorumları yapmaya yardımcı olmuştur.

<sup>78</sup>2510 Sayılı ve 14.06.1934 tarihli İskân Kanunu metni için bakınız: [http://mirekoc.ku.edu.tr/sites/mirekoc.ku.edu.tr/files/tr\\_leg11.pdf](http://mirekoc.ku.edu.tr/sites/mirekoc.ku.edu.tr/files/tr_leg11.pdf) (Erişim tarihi: 07.03.2014); Bu dönemde, muhacirlerin yani kanunun ili ile "İskânlı muhacirler" in Orta Anadolu illerine %10 oranında yerleştirilmesi geleneği bulunmaktadır. İskânlı göç uygulamasının 1970' yılında sona erdirilmiştir; ancak

kapsamına kimlerin dâhil edildiğine dair Kanun'un sonraki maddeleri incelendiği zaman, "Ulus devlet" in kurulması sırasında, 1924 Anayasası düzenlemesi ile benimsenen din ve ırk farkı gözetmeksizin toprak esasına dayalı milliyetçilik esasını kabul eden anlayışın bu Kanun'da yansıma bulmadığı görülür. Şöyle ki 1924 Anayasası'ndaki toprak esaslı yaklaşımın aksine, 1934 İskân Kanunu çerçevesinde Türkiye ülkesine göç etmesi ve burada yerleşebilmesi mümkün olan kişiler için temel kıstaslar "*Türk soyundan olma*" ve "*Türk kültürüne bağlı olma*" şartlarından oluşmaktadır. Kanun'un 4. maddesinde de ülkeye mülteci olarak kabul edilemeyecek olanlar sayılmıştır. Maddeye göre Türk kültürüne bağlı olmayanlar yanında, anarşistler, casuslar, göçebe Çingeneler, memleket dışına çıkarılmış olan kişilerin ülkeye mülteci olarak kabul edilmesi, ülkeye sığınması mümkün değildir.<sup>79</sup> Türk soyundan olan ve Türk kültürüne bağlı olan kişilerin ülkeye gelmelerinin önünü açıp kolaylaştırmayı amaçlayan 1934 tarihli İskân Kanunu düzenlemeleri, bir yandan da "*Türk soyundan olma*" ve "*Türk kültürüne bağlı olma*" kıstaslarını karşılayamayanların ülkeye mülteci olarak gelmelerini önleme amacına da hizmet etmiştir.<sup>80</sup> 1934 tarihli İskân Kanunu'nda yer alan bu hükümler Kirişçi tarafından, hükümetin ulusal kimliğin homojen yapısını modernizm ve sekülerizmin ana kuralları temelinde kurmak için kullandığı bir araç olarak yorumlanmış; ifadelerin "Yeni Türk"ü tanımladığı belirtilmiştir.<sup>81</sup>

Hangi kişilerin Türk ırkından olduğu ya da Türk kültürüne bağlı olduğu hakkındaki ayırım ise Kanun'un 3. maddesine göre İcra Vekilleri Heyeti'nin (Bakanlar Kurulu) takdir yetkisine bırakılmıştır (m.3). Bu takdir yetkisinin nasıl kullanıldığına dair bilgiler bulanıktır. Ancak Türk soylu olmayan Müslüman Arnavutlar, Boşnaklar ve Pomakların mülteci olarak kabul edilmesi karşısında, Ortodoks dininden olan Gagavuz Türkleri ile

---

bugün, güvenlik ve maddi kaygılarla sığınmacıların "uydu illere" yerleştirilmesi bu geleneği akla getirmektedir (Özgür ve Özer, 2010: 113).

<sup>79</sup>İskân Kanunu'nu AB uyum sürecinde 2006 yılında yenilenen halinde de "Türk soyundan olan ve Türk kültürüne bağlı olanların" Türkiye'ye göçü ile yerleştirilmelerini kolaylaştıran anlayışın değişmediği görülmektedir (İçduygu, 2010, 26-27). 19.09.2006 tarih ve 5543 sayılı İskân Kanunu metni için bakınız: [http://www.nvi.gov.tr/Files/File/Mevzuat/Nufus\\_Mevzuati/Kanun/pdf/IskanKanunu.pdf](http://www.nvi.gov.tr/Files/File/Mevzuat/Nufus_Mevzuati/Kanun/pdf/IskanKanunu.pdf) (Erişim tarihi: 07.03.2014)

<sup>80</sup>Kanun kapsamında, Türkiye topraklarında yaşayan Türk soyundan olmayan ve Türk kültürüne bağlı olmayanların, Türkiye'de belirli bölgelere yerleştirilerek asimile edilmelerini sağlamanın nasıl yapılacağına ilişkin düzenlemeler de bulunmaktadır (İçduygu, 2010: 26-27).

<sup>81</sup>"Yeni Türk" ifadesi, Kemal Kirişçi'nin (2000b:4), E. Brisbee (1951) "The New Turks: Pioners of the Republic, 1920-1950" (Philadelphia: University of Pennsylvania Press) eserinden aktardığı bir ifadedir.

İslam Dini'nin [Sünni mezhebinden olmayan] Şii Azerilerinin mülteci olarak kabul edilememeleri, önceki uygulamalardakine benzer şekilde “Müslüman [ve Sünni mezhebinden]” olmanın, “Türk” kültürüne bağlılığın güçlü bir göstergesi sayıldığını göstermektedir (Kirişçi, 2000b: 6).

1934 tarihli İskân Kanunu'ndan yararlanmak suretiyle Türkiye'de sığınma elde edebilen bu kişileri “milli mülteciler” olarak da adlandırmak mümkündür. Kanun'un oluşturulduğu ilk yıllarda ülkedeki homojenleşmeye de izin veren bu düzenlemeden genellikle otoriter rejimlerden kaçanlar yararlanmıştır. Daha sonraki yıllarda siyasi kargaşanın neden olduğu sebeplerden ziyade ekonomik koşullardaki yetersizlikten dolayı da Türkiye'ye kaçıp sığınmak isteyen hatta Türk vatandaşlığı edinmek amacını taşıyan Türk kökenli veya Müslüman kişilerin ise sığınma talepleri Türkiye'deki işsizlik ve yoğun nüfus nedeniyle sıcak karşılanmamıştır (Latif, 2002: 23).

1934 tarihli İskân Kanunu düzenlemesinin yapıldığı tarihlerle hemen hemen aynı tarihlerde “Kars Vilayetiyle Bayazıt, Erzurum ve Çoruh Vilayetlerinin Bazı Parçalarında Muhacir ve Sığıntıların Yerleştirilmesi ve Yerli Çiftçilerin Topraklandırılması Hakkında Kanun” düzenlemesi de yapılmıştır. Bu düzenleme ile Kars, Bayazıt Vilayetine bağlı Iğdır ve Tuzluca kazaları, Erzurum Vilayetine bağlı Oltu kazası, Çoruh Vilayetine bağlı Artvin, Şavşat ve Borçka kazaları ile Kemalpaşa nahiyesinde eskiden Rus tebaasına ait olup sonra Devlete intikal etmiş olan toprak ve yapılar hakkında düzenleme yapılmış ve buralara muhacirlerden ve mültecilerden henüz yerleştirilmemiş olanların yerleştirilmesi ile bu yerlerin ticari ve zirai kullanımı hakkında hükümler kurulmuştur.<sup>82</sup> Bu Kanun, sığınma konusuna dair tanımlar içermeyen, hali hazırda Türkiye ülkesi coğrafyasında bulunan muhacir ve mülteci kişilerin yerleşim ile geçim olanaklarına yönelik yapılmış bir düzenlemedir. Bu anlamda sığınma konulu bir hukuki düzenleme olarak nitelendirilemeyen bu Kanun'un, ülkeye sığınan kişilerin ülkeye entegresi ile ilgilenecek ulus devlet kurgusunun vatandaş unsurunu kurgusal değil olgusal olarak sabitlemeye çalıştığı söylenebilir. Bu kişilerin yerleşik kişiler olarak vatandaş kadrosuna eklemlenmelerinin, ulus devletin ekonomik yapısına olumlu etkisi tartışılmazdır.

---

<sup>82</sup>2502 sayılı ve 9.6.1934 tarihli Kars Vilayetiyle Bayazıt, Erzurum ve Çoruh Vilayetlerinin Bazı Parçalarında Muhacir ve Sığıntıların Yerleştirilmesi ve Yerli Çiftçilerin Topraklandırılması Hakkında Kanun için bakınız: Ekşi, 2010a: 41-43.

İki Dünya Savaşı arasında, özellikle Balkanlar'daki çalkantılardan kaynaklı olarak Türk asıllı ya da Müslüman kişilerin sığındığı Türkiye'de, 1930'lu yılların sonuna yaklaşılrken II. Dünya Savaşı'nın ayak sesleri sığınma olgusu çerçevesinde duyulmaya başlamıştır. Yükselen milliyetçilik hareketlerinin etkisi ile ortaya çıkan faşist rejimlerin uyguladığı politikalar Türk asıllı veya Müslüman nüfus da dâhil olmak üzere çoğu kişi için sancılı bir süreç başlatmıştır. Yaşadıkları yerleri terk etme durumu ile karşı karşıya kalan rejim mağdurlarından bir kısmı da Türkiye topraklarına yönelmiştir. II. Dünya Savaşı'nın başlamasına neden olan olaylar Türkiye'ye sığınan kişilerin profilini değiştirmiş; Balkanlar ağırlıklı Türk ve Müslüman göçüne, Avrupa kaynaklı Gayrimüslim göçü de eklenmiştir. Nazi rejiminden kaçarak Türkiye'ye sığınan kişiler böylece II. Dünya Savaşı öncesinden itibaren 1930'larla birlikte gündeme gelmeye başlamıştır (Latif, 2002: 6).

Almanya'da iktidarı ele geçirmiş olan ve ülkede bulunan Yahudilere yönelik ırk ayrımı yasaları çıkarması ve Almanya topraklarını onlar için yaşanmaz hale getiren Nazi yönetiminin, 1939 yılında Polonya'nın işgali ile başlayan II. Dünya Savaşı ile işgal ettikleri ülkelerdeki Yahudileri de soykırıma varan muamelelere tabi tutmuşlardır. Bu gelişmelerle sadece Almanya'dan değil; Yunanistan, Bulgaristan, İtalya gibi ülkelerden de Türkiye'ye sığınanlar olmuştur. Bu kişilerin sayısının II. Dünya Savaşı sonuna kadar 67.000 civarında olduğu tahmin edilmektedir (Kirişçi, 2000a: 4). Doğu Avrupa'daki Nazi uygulamaları mağduru 100.000 civarında Yahudi'nin de, kendilerine güvenli bir ortam sağlama ümidiyle Filistin ve İsrail'e geçmeye çalışırken Türkiye'yi transit ülke olarak kullandığı bilinmektedir (Benbassa ve Rodrigue, 2001'den aktaran Özgür ve Özer, 2010, s. 114).

Bu kişilerin ülkeye giriş yapıp yerleşmelerinden önce ülkeye girişlerine temel olacak herhangi bir hukuki düzenleme bulunmadığı için II. Dünya Savaşı dönemi ve hemen öncesi Türkiye'nin sığınma siyaseti açısından çelişkilerle dolu bir dönem olmuştur. Nitekim Alman hayranlığının hâkim olduğu ilişkilerde sonralarda yaşanan anlaşmazlıklar sonucu yaşanan iniş ve çıkışlar ile Türkiye'nin II. Dünya Savaşı'nın dışında kalma çabaları Türkiye'nin Nazi politikalarından kaçan mültecilere yönelik

tutum ve uygulamalarını şekillenmiştir.<sup>83</sup> Bu tutum ve uygulamaların değişkenliğini yeni kurulmaya çalışılan ulus devletteki güvenlik kaygısıyla ilişkilendirmek mümkündür.<sup>84</sup>

1936 yılında Orta Asya'dan atalarına ait topraklar olan Gürcistan'a geçmek isteyen Ahıska Türkleri de Türkiye'de sığınma arayan kişileri barındıran bir başka topluluktur. Daha sonra 1944 yılında Stalin'in Türk asıllıların Karadeniz kıyısından temizlenmesi politikası dolaylı zulmü ile karşılaşacak olan bu topluluktaki kişilere Türkiye, sığınma sağlama konusunda isteksiz davranmıştır. Bu kişilerden sadece, çoğunlukla eski Sovyet pasaportu taşıyan 15.000 kadar Ahıska Türkü, akrabalarının yanına yerleştirilmek suretiyle ülkeye kabul edilmiştir (Kirişçi, 2003: 84; Özgür ve Özer, 2010: 120). Savaşın etkilerini ülkesinde en az şekilde hissetmek isteyen Türkiye'nin zaten ülkede yerleşik olan akrabalarının yanına, ülkeye pasaportlu yani bir nevi yasal olarak girenlerin yerleştirilmesine izin vermesi şeklindeki formülü, hem iç hem de dış güvenlik kaygılarını bertaraf etme amacını ortaya koymaktadır.

Kuruluş aşamasının ilk yıllarını yaşayan bir ulus devletin sığınma politikasına güvenlik kaygısının yön verdiğini ortaya koyan bir başka gelişme ise Avrupa'dan iltica eden yabancı ordu mensupları karşısında gösterilen tavırdır. Kazım Karabekir tarafından muhtemel savaş hazırlığında Türk ordusu için tehlikeli olarak nitelendirilen bu Gayrimüslim erkekler, Alman ordularının Doğu Avrupa'ya yöneldiği dönemde, 1 Mayıs 1941 tarihinde ihtiyat olarak askere alındıkları gerekçesiyle gözaltına alınmaya

---

<sup>83</sup>Özgür ve Özer, 2010: 113; Nazi politikalarından kaçarak ülkeye sığınan kişileri Türkiye'de nasıl bir yaşam olanakları çerçevesi ile karşılaştığını kestirmek güçtür. Bu kişilere sığındıkları ülkede nasıl bir muamele ile karşılaşacaklarına ilişkin bir hukuki düzenleme olmadığından önceden bilinebilirlik taşımamaktadır. Kesin bir resmi bilgi olmasa da döneme dair yazından elde edilen bilgilere göre, 1933-1945 yılları arasında, Nazi rejiminden kaçarak Türkiye'ye sığınmış, aralarında çok sayıda üniversite profesörü, bilim adamı, yazar ve sanatçının bulunduğu yaklaşık 800 Alman mültecinin Türkiye'ye yerleşerek, görev yaptıkları üniversiteler ve kurumlarda bilime önemli katkılarda buldukları bilinmektedir (Kirişçi, 2000b: 10).

<sup>84</sup>II. Dünya Savaşı sırasında Almanya'nın Türkiye sınırlarına yaklaştığı bir dönemde de bu savı doğrulayan bir olay vuku bulmuştur. 761 Yahudi'yi Filistin'e götürmek amacıyla 15 Aralık 1941'de Nazi işgaline uğrayan Romanya'dan yola çıkan Struma gemisine Türkiye Hükümeti tarafından Boğazlar'dan geçiş izni verilmemiş; Başbakan Refik Saydam bu iznin verilmemesinin gerekçesini, "Türkiye başkaları tarafından arzu edilmeyen insanlara mekân olamaz." şeklinde açıklamıştır. Sonuçta, gemi, bir yıl bekleme sonrasında Romanya'ya geri gönderilmesi esnasında Karadeniz'de batırılmış ve kendilerine ne geçiş izni ne de karadan Filistin'e sığınma imkânı tanınmayan birçok kişi bu sebeple boğularak hayatını kaybetmiştir (Yetkin, 2002'den aktaran Özgür ve Özer, 2010: 115).



başlamıştır (Özgür ve Özer, 2010: 114-115). Gelişmelerin üzerine Türkiye'ye iltica eden yabancı ordu mensupları hakkında 1941 yılında uluslararası andlaşmalar ile Türkiye'nin yürüttüğü politikaya uygun düşecek bir düzenleme yapılması yoluna gidilmiştir. Muhtemel bir savaş durumunda tehlikeli olabilecekleri düşüncesi ile 11 Ağustos 1941 tarih ve 4104 sayılı "Muharip Yabancı Ordu Mensuplarından Türkiye'ye İltica Edenler Hakkında Kanun" ile Türkiye'ye sığınan savaştan yabancı ordu mensuplarının Türkiye topraklarına girdikleri tarihten, iade olunacakları tarihe kadar geçen sürede yapılacak işlemler, tabi olacakları kanunlar sıralanmıştır. Konu hakkında yetkili üst organ olarak da Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti belirlenmiştir (Ekşi, 2010: 43-44; Yaman, 144).

II. Dünya Savaşı sonunda Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri ile Balkanların önemli bir bölümünde komünist yönetimlerin benimsenmesi de kişilerin yaşadıkları yerleri terk etmelerine sebep olacak baskıcı rejim uygulamalarını ortaya çıkarmış, bu nedenle yaşadıkları yerleri terk edenlerden bazıları da Türkiye'ye sığınmışlardır (Acer vd, 2010: 64). Stalinist dönemde Doğu Blok'unda özel mülkiyetin ve üretim araçlarının devletleştirilmesi, silahların toplatılması yoluyla güvenliğin devletleştirilmesi uygulamaları ile kıyafetlerin modernleştirilmesi, kadının iş hayatına girmesi gibi bölgeye yabancı uygulamalar şeklinde ortaya atılan reformlar, özellikle Yugoslavya ve Bulgaristan'da yerleşik olan Müslüman azınlıklar arasında huzursuzluk ve endişelere neden olmuştur. Kosova, Makedonya ve Güney Bulgaristan gibi azınlıkların yoğun olduğu kısımlarda da bu uygulamalara yerleşik kişilerce tepki gösterilmiş, tüm bu gerilimler şiddet yoluyla bastırılmaya çalışılmıştır. Bu şiddetin boyutu 1950-1951 yıllarında Müslüman azınlığın yaşanan toplu göçlerle ülkeyi terke zorlanmasına neden olmuştur (Özgür ve Özer, 2010: 117). Bu yıllarda Doğu Blok'u ülkelerinden Türkiye'ye yaşanan zorunlu göçleri komünist rejimi ve reformları benimsemekte güçlük çeken etnik ve dinsel unsurların ilticası olarak yorumlayabilir; Osmanlı İmparatorluğu'nun son yıllarındaki göç hareketleri ile benzer nitelikte olduğunu söyleyebiliriz.

### **3. Yerel Kaygıların Yön Verdiği Çözümlerden İlticaya Özgü Bir Kanuna Doğru Türk Mülteci Hukuku'nun Oluşma Süreci**

II. Dünya Savaşı öncesinde olduğu gibi, savaş yılları ile onu takip eden yıllarda da Türkiye'ye sığınmacı göçü devam ederken, Türk mevzuatında ilticaya ilişkin düzenlemeleri içeren bir kanun bulunmamaktadır. Yeni kurulan ulus devletin kurgusallığını vurgularcasına alan içindeki tek düzenleme 1950'li yıllara kadar, Türk soyundan gelen ve Türk kültürüne bağlı kişilere yönelik hükümler içeren 1934 tarihli İskân Kanunu olmuştur. Bunun yanında aynı tarihte Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren ülkeye sığınan kişilerin yabancı kişiler olması bahsiyle onlarla ilişkilendirilebilecek hükümler barındıran 5683 sayılı Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun ile ülkeye giriş yapma koşullarını barındırması sebebiyle ülkeye sığınan kişileri de ilgilendiren hükümler içeren Pasaport Kanunu da ilgili mevzuat olarak belirtilebilir. Ancak İskân Kanunu'nun spesifik bir gruba ilişkin düzenlemeler içermesi, diğer iki kanunun da mutlaka ülkeye sığınan kişilere uygulanması yükümlülüğünü getirmemesi dönem içinde ülkeye sığınan kişilerin giriş ve çıkışlarına dair olduğu kadar haklarına dair de bir düzenlemenin yokluğunu ortaya koymaktadır. Dolayısıyla Türk sığınma politikasının uzunca bir süre İskân Kanunu, Pasaport Kanunu, Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun ile Vatandaşlık Kanunu'nun ortaya koyduğu bakış açısı temelinde şekillendiğini söylemek mümkündür (Kirişçi,1996: 297).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan BM'nin getirdiği, Türkiye'nin de dahil olduğu, devletler arasında dayanışmayı gerektiren yeniliklerle devletlere kimi sorumlulukların yüklendiği düzende, insan hakları ile ilgili olan sorumluluklar arasında sığınma konusuna ilişkin meseleler de bulunmaktadır (Latif, 2002: 20). Bu nedenle II. Dünya Savaşı'ndan sonra gündeme gelen insan haklarının uluslararası arenada devletlerce korunma fikri, Türkiye'nin sığınma politikasına da yön vermiştir. Türkiye'nin sığınma ile ilgili yasal düzenlemelerinde bu aşamadan sonra hep uluslararası aktörlerin etkisinin hissedilecek oluşu da bunu kanıtlamaktadır.

### **3.1. Türkiye'nin Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 New York Protokolü'nü Kabulü ve Sonuçları**

Devletlerin ülke topraklarındaki egemenlik hakları gereğince, yabancıların ne şartlarda ülke sınırlarından içeriye kabul edeceklerini saptama hakkı bulunmaktaysa da ilticaya ilişkin bir takım uluslararası yükümlülükler devletlerin bu konudaki egemenliğini kısıtlayan bir etkidir. Bu yükümlülüklerin bir kısmı geri gönderme yasağı gibi uluslararası toplumda genel kabul gören teamül hukuku kaynaklı iken; bir kısmı da uluslararası andlaşmaların bağlayıcı hükümlerinden kaynaklıdır. Türkiye için sığınmaya dair andlaşma kaynaklı bağlayıcı uluslararası yükümlülükler, Birleşmiş Milletlerce hazırlanan Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi ile gündeme gelmiştir (Acer vd., 2010: 71).

Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin hem hazırlayıcıları hem de ilk imzacılarından olan Türkiye, Sözleşme'deki mülteci tanımı oluşturulmasında da aktif rol oynayan devletlerdendir (Kirişçi, 2003: 83). Türkiye'nin 1951 yılında Sözleşme'yi imzalamasından sonra bunun yürürlüğe girmesi iç hukuku gereği bir onaylamayı uygun bulma hakkında kanunun düzenlenmesini gerektirmiş; bu da 5.9.1961 tarihinde Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme'nin Onaylanması Hakkında Kanun'un Resmi Gazete'de yayımlanması ile gerçekleşmiştir. Bu kanunun 2. maddesinde Türkiye, Sözleşme'nin hiçbir hükmünün, bir mülteciye Türkiye'de Türk vatandaşlarının haklarından fazlasını sağlayacak şekilde yorumlanamayacağını belirtmiştir.<sup>85</sup>

Sözleşme Türkiye tarafından 1951'den önceki olaylardan kaynaklı sığınma hareketlerine uygulanmak üzere, madde 1 B (1)(a)'da yer alan coğrafi sınırlama ile kabul edilmiştir. Buna göre, Türkiye'nin Sözleşme kapsamında sorumluluğu 1951'den önce Avrupa'da yaşanan olaylar dolayısıyla ülkeye gelenlerle sınırlıdır. Türkiye, 1967 yılında devletlere zaman ve yer kısıtlamasını kaldırma olanağı veren 1967 Protokolü'nü imzalamakla, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin 1951'den önceki olaylar çerçevesinde

---

<sup>85</sup>Türkiye, 1968 yılında 1967 New York Protokolü'nü onaylarken de hiçbir mültecinin Türk vatandaşlarından fazla hak sahibi olamayacağı anlayışını devam ettirmiştir (Acer vd., 2010: 72).

uygulanacağını ifade eden tarihsel sınırlamasını kaldırmış; ancak neredeyse tüm imzacı devletler mülteci tanımında yer alan coğrafi sınırlamayı kaldırırken; Türkiye coğrafi sınırlamayı korumuştur (Latif, 2002: 20). Bu da, herhangi bir tarih sınırlamasına bağlı olmaksızın Türkiye'ye sığınanlardan sadece Avrupa'dan gelenlerin mülteci statüsü almalarının mümkün olduğu; Avrupa dışından gelenlerin ise Türkiye'den mülteci statüsü almalarının mümkün olmadığı bir tablo ortaya çıkarmıştır.<sup>86</sup> Dolayısıyla Türkiye 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin hükümleri açısından sadece Avrupa'dan gelenler ile ilgili olarak bağlı olup, Avrupa dışından gelenler için ise uluslararası hukukun insan hakları başta olmak üzere, diğer hükümlerinin bağlayıcılığı altındadır (Acer vd., 2010: 72).

Türkiye'nin 1951 Mülteci Sözleşmesi ile 1967 Protokolü'nü Avrupa dışından gelen kişileri sorumluluğu kapsamı dışında bırakmasını sağlayacak coğrafi sınırlama ile kabul etmesinde, Türkiye'nin yeni politik sorunlar ile karşı karşıya kalmak kadar, yeni ekonomik ve sosyal sorunlar edinmekten de çekinmesi etkili olmuştur. Türkiye için o dönemde Avrupa dışını da kaynak ülke olarak kabul etmek, mülteci hareketlerinin yoğunlaştığı Orta Doğu ve Asya'ya da kapılarını açmak ve belirtilen sorunları ülkeye davet etmek anlamına geliyordu. Hem politik hem de ekonomik anlamda istikrar sağlayamamış bu bölgelerden gelenlerin Türkiye'nin güvenliğine zarar getireceği inancı büyüktü. Bu nedenle Türkiye bu kişilere 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin tanıdığı hakları ve güvenceleri sağlayacak ekonomik kaynağa da sahip olmadığını öne sürmekteydi (Latif, 2002: 21).

Türkiye'nin Batılı hükümetler ve insan hakları savunucuları tarafından her zaman eleştirilmesine sebep olacak uygulamaları doğuracak olan ilgili coğrafi sınırlama konusu (Kirişçi, 2010: 83), uluslararası hukuktaki bazı adlandırmaların, Türk hukukunda farklı bir hal almasına da neden olmuştur. Uluslararası hukukta, baskı ve zulüm tehdidiyle yaşadığı yeri terk ederek, koruma sağlanması için başka ülkeye sığınan ve burada belli haklara sahip olmak için uluslararası koruma başvurusu yapmış ve başvurusu hakkında değerlendirmenin devam ettiği kişi "sığınmacı (asylum seeker)" adı ile anılırken; "mülteci (refugee)" değerlendirme sonunda sığınma başvurusu kabul

---

<sup>86</sup>Uluslararası Af Örgütü'nden Volkan Görendağ, İnanç Özekmekçi ile yaptığı söyleşide, İçişleri Bakanlığı verilerine göre Türkiye'ye Avrupa ülkelerinden gelen 81 kişi olduğunu ve bunlardan 36'sının halen başvuru değerlendirmesi devam ederken, geri kalan 45 kişiye mülteci statüsü tanındığını aktarmıştır. "Türkiye'de Mültecilerin Durumu Üzerine", *Hayat Sağlık*, [http://www.amnesty.org.tr/uploads/Docs/1537-hayat\\_saglik\\_soylesi.pdf](http://www.amnesty.org.tr/uploads/Docs/1537-hayat_saglik_soylesi.pdf) (Erişimi tarihi: 15.03.2014)

edilmiş kişiyi nitelemektedir. Her iki grubun da yararlanacağı haklar mevcuttur. Sığınmacılar kendisi hakkındaki karar alınıncaya kadar geri gönderilemez, bu hakkı sabittir; mülteci kişinin ise hakları sığınmacılara göre daha geniştir. Türkiye’de ise gerçekte mülteci statüsü edinebilecek kişiler daha baştan bellidir: Avrupa’dan gelenler. Bunun haricindekiler sözleşme dışı mültecilerdir ve mülteci statüsü edinemeyecek grubu ifade ederler. Başvuru aşamasındaki kişiyi nitelendirmek üzere ise, Türk hukukunda “başvuru sahibi” gibi, uluslararası hukukta olmayan bir terim kullanılmıştır.

Sözleşme ve Protokol’ün coğrafi sınırlama ile kabulü 1951’den önce Türkiye’nin mülteci politikası çerçevesinde genel olarak hak tanıdığı “milli mülteciler” şeklinde adlandırılan grup yanına iki mülteci grubu daha eklemiştir. Buna göre, ilk grubu “sözleşme mülteci” olarak adlandırılan Avrupa ülkelerinden Türkiye’ye iltica amaçlı gelen ve mültecilik statüsüyle ilgili koşulları sağlayan kişileri kapsamaktadır. Bu kişiler Türkiye’nin tam mülteci haklarından yararlandırmayı taahhüt ettiği kişi grubunu oluşturmaktadır. İkinci grup ise Avrupa dışından iltica amaçlı gelen kişileri ifade eden “sözleşme dışı mülteciler” dir (Latif, 2002: 21).

1983 tarihinde “Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği” adıyla çıkarılan düzenleme ise Türkiye’ye sığınan kişileri milli mülteciler ya da sözleşme mültecileri ve sözleşme-dışı mülteciler şeklinde bir ayrıma tabi tutmamaktadır. Mülteci kavramının, Yönetmelik’te “iltica eden kişi” olarak tanımlanmış olması nedeniyle ülkeye sığınan herkese uygulanacağı açıktır, bu düzenlemenin iltica kavramına getirdiği tanım da Yönetmelik uygulaması kapsamında coğrafi sınırlamanın söz konusu olmadığını desteklemektedir.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup>Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği’nin 3.maddesindeki iltica tanımı, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi kanaatleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve kendi devletinin himayesinden yararlanmak istemeyen kişilerin ülkeye sığınmaları olarak yapılmıştır. Yönetmelik’in 1. maddesinde yer verilen amacı, değişik ülkelerden kaçak veya pasaportla Türkiye’ye gelerek yabancı ülkelerden birine gönderilmek veya Türkiye’de kalmak isteği ile iltica hakkı talebinde bulunan yabancı kişilerin haklarında yapılan işlem sonuçlanıncaya kadar geçecek süre içerisinde geçici olarak barındırılma, işe, ibate ve diğer masrafların karşılanmasına ilişkin usulleri belirlemektir. (m.1) Yönetmelik, Türkiye’ye sığınan kişilerin durumları ile görevleri gereği ilgilenmek durumunda olan İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlükleri ile Yabancılar – Pasaport – Hudut – İltica – Göç, Vatandaşlık Daire Başkanlığı’nın bu kişilerin “mülteci misafirhaneleri” denilen yerlerde geçici olarak barınmalarıyla ilgili yükümlülüklerini ortaya koymaktadır. İhtiyaç duyulan illerde Emniyet Genel Müdürlüğü’nün teklifi üzerine, İçişleri Bakanı’nın onayı ile kurulan (m.7) bu misafirhanelerde kişilere barınma, beslenme gibi olanakları uluslararası kuruluşların desteği ile sağlamakla (m.22) Türkiye, bu kişilere daimi sığınma ya da ikamet hakkı tanıdığı olmamaktadır. Sığınmacı ve mülteci ayrımı yapmadan ülkeye sığınan kişilerin bütününe sağlanan bu imkânlar, geçici niteliktedir ve ülkeye giren kişilerin bir nevi kontrolü amacını taşımaktadır.

### 3.1.1. Sözleşme mültecileri:

Sözleşme'nin kabulünü izleyen ilk yıllarda, 1950'lerde başlayan Soğuk Savaş döneminde, Türkiye, coğrafi olarak Avrupa ile sınırlı sorumluluğu çerçevesinde genellikle Sovyetler Birliği ve Doğu Avrupa'dan gelen kişilere ilişkin olarak yeni sığınma prosedürünü başlatmış ve bu kişilere sığınma sağlayarak onlara *de jure* mülteci statüsü tanınmasını mümkün kılmıştır (Kirişçi, 1996: 295). Dolayısıyla Soğuk Savaş dönemindeki uygulamada sözleşme mülteci denildiğinde, Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'ndeki Komünist baskıdan kaçarak gelen kişiler anlaşılmaktadır (Latif, 2002: 21).

Sözleşme'nin hükümlerine binaen geliştirilen uygulamayla ülkeye kabul edilen bu kişilere mülteci statüsü sağlayan kurum Türkiye'nin de konu hakkında yakın ilişkide olduğu BMMYK olmuştur (Kirişçi, 1996: 299). Ancak, Türkiye bu kişilerin sadece küçük bir kısmına Türkiye'de ikamet izni tanımış, geri kalanlar için uluslararası koruma prosedürü üçüncü bir ülkeye yerleştirmeleri adına devam etmiştir. Kendilerine Türkiye'de daimi ikamet izni verilen bu mültecilerden çoğunluğunun da bir Türk vatandaşı ile evlenerek kendilerine bu izni sağladığı bilinmektedir (Kirişçi, 2003: 83).

Türkiye'nin bu kişilerin, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nden doğan yükümlülükleri dolayısıyla ülkeye girişlerine ve kendilerine mülteci statüsü tanınmasına izin vermesindeki rızasını bu kişilerin beraberlerinde Türkiye'ye herhangi bir ekonomik, politik yük veya sosyal entegrasyonları ile ilgili bir sorumluluk getirmemesi ile açıklanabilir. Bu mülteci kişilerin Türkiye'de kaldıkları sürede barınmaları ve yerleştirmeleri ile ilgili masrafların Uluslararası Katolik Göç Komisyonu ve BMMYK gibi uluslararası insan hakları örgütlerince karşılanması 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin korumasının işleme için kolaylaştırıcı etki yaratmıştır. Diğer yandan bu yardımlar, uluslararası örgütlerin de Türkiye'nin bu kişilere sığınma sağlamasını devam ettirmesi adına tercih ettikleri bir yaklaşımın ürünüdür (Kirişçi, 2000b: 11). Bu Türkiye'nin Sözleşme'yi kabulüyle sağladığı bir uluslararası avantaj olarak yorumlanabilirse de, kişilerin ülkede uzun vadeli kalışları, uluslararası arenada Türkiye'nin tarafsızlığına zarar verecek eleştirileri doğurma potansiyelini taşımaktaydı. Bu sebeple de devletin güvenliği endişesiyle Türkiye 1951 Mülteci Sözleşmesi'ni geçici ikamet izni

kapsamında sürdürmeyi tercih ederek, kişilere mülteci statüsü tanıma yanlısı bir tavır sergilememiştir.

Türkiye'nin devlet güvenliği kaygısı ile Sözleşme hükümlerini uygulamaktan çekindiği farklı topluluklar olmuştur. Komünizmin çöküşü ile Doğu Avrupa'dan gelen sığınmacı akımı sona erse de, eski Sovyetler Birliği bölgesinde ve Balkanlarda şiddet ile etnik kargaşaların patlak vermesi sonucu yerlerinden edilen Türk ve Müslüman grupların arasından Türkiye'ye yönelen birkaç sığınma talebi olmuştur. Bahsi geçen yerler Avrupa bölgesinden olmakla 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin Türkiye için öngördüğü sorumluluk sahası dâhilindeyse de, Türk yetkililer bu kişilerden Azerilere, Ahıska Türklerine, Çeçenlere ve Özbeklere mülteci statüsü tanımaya yanaşmamıştır. Bunun yerine bu kişilere, yasal temellendirmesi olmaksızın, ülkede kalışları ile Türk ırkından gelenlerin yararlandığı kanunlardan yararlanma izni vermiş; bu yolla yerleşme, çalışma ve sonuç olarak Türk vatandaşlığı edinme haklarını zorlamalarına işaret etmiştir. Hem Türk ve Müslüman kökenli olup, hem de Avrupa'dan gelmeleri sebebiyle işletilecek mevcut düzenlemeler olmasına rağmen, bu kişilerin sığınmalarında değişik bir formül üretilmesinin ardında, Azerbaycan, Rusya ve Özbekistan hükümetlerince suçlanarak politik saygınlığı ile devletinin güvenliğine zarar gelmesinden çekinen bir Türk hükümeti bulunmaktadır (Kirişçi, 1996: 296).

II. Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan Komünist rejim dolayısıyla 1950'li yıllarda Türkiye'ye Bulgaristan hükümeti tarafından sürülen grup Türkiye tarafından İskânlı göçmen olarak kabul edilerek ülkenin çeşitli bölgelerine yerleştirilmişken; aynı topraklarda 1970'ler ve 1980'ler süresince devam eden Bulgarlaştırma olarak adlandırılan "Birleşik Sosyalist Bulgar Ulusu" ideolojisinin yarattığı uygulamalar dolayısıyla da on binlerce kişi Türkiye'ye sığınmıştır.<sup>88</sup> Benzer şekilde Yugoslavya'nın, Türkiye'nin Batı'nın yanında Sovyet Bloğuna izlediği yakın politika sebebiyle topraklarındaki Türk azınlığa yönelik baskıcı politikaları sonucunda da yine on binlerce

---

<sup>88</sup>1950 yılında Bulgar Hükümeti'nin Türkiye'nin kabulünü isteyerek gönderdiği 250.000 Bulgaristan Türkü; Ocak 1950 ile Kasım 1951 tarihleri arasında 154.000 Bulgaristan Türkü ile kendi istekleri ile Türkiye'ye sığınan sayıları 1970-1972 yılları arasında 30.000 ve 1977 ile 1978'de 73.000 civarında seyreden Bulgaristan Türkü'nün gelişi, 1980'lerin sonunda bölgedeki baskıcı uygulamaların ağırlaşmasıyla devam etmiştir (İçduygu ve Sirkeci, 1999: 264).

Türkün, Türkiye'ye sığınması söz konusu olmuştur.<sup>89</sup> Türkiye, bu gruplara da Avrupa'dan geliyor olmalarına rağmen, 1951 Mülteci Sözleşmesi ile 1967 Protokolü'nü uygulamak yerine geçmişte "milli mülteciler" için nasıl bir politika uygulandıysa aynısını uygulamayı tercih etmiştir. Belirtilen gruplar yanında II. Dünya Savaşı sonrasında Yunanistan'dan gelen Türklere de uygulanan bu politika, 1992'den sonra Eski Yugoslavya'dan gelen sayıları 20.000 civarında olan Bosnalı Müslüman için de geçerli olmuştur. Ancak geçmişteki politikanın, ilgili dönem bazındaki uygulaması, kişilerin ülkede uzun süreli kalışlarının ekonomik ve siyasi problem yaratacağı gerekçesiyle, kişilere bir üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar "geçici ikamet" sağlanması ile sınırlı olarak tezahür etmiş, ayrıca kişilerin geri dönüşleri de sağlanmaya çalışılmıştır.<sup>90</sup> Böylece 1951 Mülteci Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'nün bahsettiği haklardan da yararlanamayan bu kişiler, ülkede kaldıkları dönem boyunca kendilerini iltica etmeye zorlayan koşulların bir benzerini, yaşadıkları sosyal ve ekonomik olumsuzluklar nedeniyle yaşamak durumunda kalmışlardır.

Türkiye Sözleşme'yi Avrupa'dan gelen sığınmacılara, mülteci statüsü sağlamak adına imzalamış olsa da, bu kişilere Türkiye'de ikamet izni tanıma yanlısı olmaması, uygulamalarını 1934 tarihli İskân Kanunu anlayışı ile sürdürmeye devam ettirdiğini göstermektedir. Türkiye, ülkeye sığınanlardan yerleşmelerine izin vereceği kişileri 1934 tarihli İskân Kanunu çerçevesinde belirlemesi, bu kanunun hala sığınan kişilerin Türkiye'de yerleştirilmelerini sağlayan tek uygulamayı barındırdığını ortaya koymaktadır ki buradan devletin ilticaya bakış açısının okunması oldukça kolaydır.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup>1950'lerin başında iki ülke hükümetinin anlaşmasıyla gelenler yanında yoğunluk 1955 ile 1960 arasında olmak üzere 1952 ve 1980 yılları arasında 185.000 civarında kişi Yugoslavya'dan kaçarak Türkiye'ye sığınmıştır (Kirişçi, "Refugees of Turkish Origin: Coerced Immigrants to Turkey since 1945", 1996'dan aktaran İçduygu ve Sirkeci, 1999, s. 264).

<sup>90</sup>1996 yılının Nisan ayında Kırklareli yakınındaki bir kampta 1.900 kişinin yanı sıra, belirlenmiş diğer 20 bölge çevresindeki 3 ila 4 bin arası sayıdaki kişinin geri dönüşü için Türkiye, BMMYK'nın yardımıyla gönüllü geri dönüş planını desteklemiştir (Kirişçi, 1996: 297).

<sup>91</sup>Konuya ilişkin daha ayrıntılı bilgi için Kemal Kirişçi'nin "The Legal Status of Asylum Seekers in Turkey: Problems and Prospects", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 3, No. 3 (1991) ve "Is Turkey lifting the geographical limitation?: The November 1994 Regulation on Asylum in Turkey", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 8, No. 3 (1996) çalışmalarına bakınız.



### 3.1.2. Sözleşme dışı mülteciler:

1951 Mülteci Sözleşmesi, her ne kadar gereğince uygulanmasa da, Avrupa bölgesinden gelen kişiler için Türkiye’de uluslararası koruma edinmeleri olanağını sağlar ve bu kişilere üçüncü ülkelere geçiş olanağını yasal çerçevede sunarken; Avrupa bölgesi dışından gelen kişiler için uluslararası korumanın temel olacağı bir metnin yokluğu devam ediyordu. Bu kişilerin ülkeye giriş, ülkede kalış ve ülkeden çıkışlarına uygulanacak belirgin bir hüküm de olmadığından, genellikle devlet politikasıyla uyumlu hükümler İskân Kanunu, Vatandaşlık Kanunu, Pasaport Kanunu ve Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun düzenlemelerinden bulunup; bunlar çerçevesinde bir uygulanma yürütülmeye çalışılıyordu.

Avrupa ülkelerinden gelenlerin BMMYK’nın da yardımıyla üçüncü bir ülkeye kısa sürede yerleştirilmeleri ile bu kişilerin Türkiye’yi ek ekonomik ve sosyal yükümlülük ile de karşı karşıya bırakmamaları dolayısıyla Türkiye 1951 Mülteci Sözleşmesi’nin getirdiği sorumlulukları konuya ilişkin politikası çevresinden ayrılmaksızın yürütebilmiştir. Avrupa’dan gelenlerin kısa sürede üçüncü ülkeye yerleştirebiliyor olması Türk makamlarında 1951 Mülteci Sözleşmesi’nin sorunsuz bir sistem oluşturduğu, Türkiye’nin iç hukukundan kaynaklı sorumluluklarını da bu sistem ile uyumlu olarak getirdiği algısını yaratmıştır. Bu algı ancak 1980’li yılların ortalarında, Türkiye’nin değişen mülteci profili karşısında, mevcut düzenlemeler ile iltica sürecini yönetemediğini fark etmesine kadar sürebilmiştir (Kirişçi, 1996: 297).

Çoğunlukla Balkanlar’dan ve Orta Asya’dan milli mültecilerin göçlerini karşılamaya alışık olan Türkiye, Körfez Savaşı ile birlikte ülkenin Güneydoğu sınırından çok sayıda Güney Asyalı ve Orta Doğulu mültecinin gelişine tanık olmuştur (Özgür ve Özer, 2010: 122-123). Türkiye’ye Avrupa bölgesinden gelmeyen, dolayısıyla 1951 Mülteci Sözleşmesi’nden yararlanma olanağı olmayan bu kişileri “sözleşme dışı mülteci” olarak adlandırmak mümkündür. Çoğunluğu Orta Doğu’dan olmak üzere, bazı uzak Asya ve Afrika ülkelerinden topluca gelen bu kişiler, Türkiye’de sığınma ararken, Türkiye’nin devletin güvenliği kaygısıyla şekillendirdiği politikası ile karşılaşmıştır. Hukuki bir temelin yokluğunda, gelen her iltica dalgasının Türkiye için ifade ettiği farklı anlamlar temelinden yükselen uygulamalar doğal olarak stabil ve tutarlı bir tavır da

gösterememiştir. Türkiye'nin farklı ülkelerden gelen sözleşme dışı mültecilerle ilgili olarak benimsediği farklı politikaların tek ortak yanı, ülkenin güvenliği ile ekonomik durumuna zarar vermeyecek en doğru çözümü bulmaya yönelmiş olmalarıdır.

1978 yılında Afganistan'daki iç savaş sonucunda Türkiye'ye sığınmak isteyen Kırgız, Özbek ve Türkmen kökenli kişinin durumuna ilişkin ortaya konulan uygulama, kaynak ülkeye atfedilen önemin politikayı nasıl şekillendirebildiğini örneklemektedir. Türkiye'ye gelişlerine başlarda sıcak bakılmayan bu kişiler öncelikle Pakistan'a iltica etmek zorunda kalmıştır. 1982'de dönemin Cumhurbaşkanı Kenan Evren'in Pakistan'a ziyareti sonrasında devletler arasında varılan karar ile yaklaşık 7.000 Afgan'ın Türkiye'ye gelişine izin verilebilmiş ve bu kişilerin Doğu Anadolu'daki köylere yerleştirilmeleri sağlanmıştır (İçduygu ve Sirkeci, 1999, 264).

Türkiye'nin esnek ve bilhassa pragmatik kaygılara dayanan sığınma politikası 1980'ler ile birlikte, artan sayıda İranlının Humeyni rejiminden kaçarak ülkeye sığınmasının başlamasıyla evrilmiştir. Hatta bu politikanın sistematik bir uygulama yarattığını da söylenebilir. 1979 İslam Devrimi'ni takiben geçerli pasaportları olan ya da olmayan birçok İranlı'nın Türkiye'ye geldiği bilinmektedir. Hukuki düzenlemenin yokluğunda, ülkede daimi olarak kalmak hakkına sahip olmayan bu kişiler için, Türk yetkililerce geliştirilen uygulamanın, sonucunda fark yaratmasa da prosedür anlamında ülkeye giriş şekli ve ekonomik durum temelinden oluştuğu söylenebilir. Şöyle ki, ülkeye sığınma amacıyla göç eden İranlılardan geçerli bir pasaport ile ülkeye giriş yapan ve ekonomik yeterliliğe sahip olan kişilerin ülkeye girişleri ile ülkede geçici bir süre kalışları sorun yaratmamakta iken; geçerli bir pasaportu olmaksızın ülkeye giriş yapanlar, doğrudan mahkemeye sevk edilmekte, sembolik bir para cezası verilmesi ardından diğerlerinin arasına karışmalarına izin verilmekteydi (Kirişçi, 1996: 297-298).

Ülkeye yasal ya da yasadışı yollarla gelen bu kişilere, Türkiye'de sadece geçici bir süre kalma imkânına tanınmaktaydı. Çünkü ne Türkiye'nin politikasında bu kişilere sığınma sağlamak gibi bir tutum, ne de bu yükümlülüğü Türkiye'ye veren bir hukuki düzenleme bulunmaktaydı. Kişiler içlerinde buldukları "mültecilik hali" nedeniyle temel olarak güvenli bir yere sığınmak amacıyla olsalar da, yaşamlarını idame ettirebilmelerini sağlayacak sosyal haklarını da önemsemeleri dolayısıyla, hukuki temelde bunları sağlayacak düzenlemelerden yoksun olan Türkiye'ye gelişlerini takiben, ülkede

yaşamlarını idame ettirme olanaklarını bulamamaları onlara tek çare olarak Türkiye'den, Batılı devletlere geçişi sunmaktaydı. Nitekim Türkiye de bunu umduğu için bu kişilerin ülkeye girişlerine izin vermişti (İçduygu ve Sirkeci, 1999: 265). Bu uygulama ile çok sayıda rejim karşıtı ile birlikte, İranlı Kürtler, Bahaîler ve Yahudiler İran'dan ayrılarak Türkiye üzerinden Batıya geçiş yapabilmişlerdir (Kirişçi, 1996: 297).

Türkiye, üçüncü ülkeye geçişlerini kendi imkânları ile sağlayacak olan bu kişileri sadece girişte kayıt etmek dışında ve kalışlarını uygun bulması durumunda 1983 tarihli "Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği" ile bir misafirhaneye geçici olarak yerleştirmek dışında hiçbir edim yüklenmemiştir. Durumlarının belirli hiçbir yönü bulunmayan bu kişiler Türkiye'de onlar için mülteci statüsü sağlayabilecek tek makam olan BMMYK'ya da başvurmamakla hiçbir devlet ya da devlet dışı örgütün gözetiminde olmaksızın kaçak bir şekilde Türkiye'de kalabiliyorlardı. Kaçak bir şekilde kalmak, belirsizlik ortamı içinde güvenlik arayan ama aradığı güvenliği sağlayıp sağlayamayacağı konusu belirsiz olan bu kişiler için Türkiye ülkesinde adeta zorunlu konumdaydı. Esasen Türkiye'de mevzuat açısından Avrupa dışından gelen kişilerin mülteci statüsü hakkında karar verebilecek ve onların üçüncü bir ülkeye daimi olarak yerleştirilebilmesini sağlayacak makam BMMYK'dır ve BM'ye taraf olmakla, BMMYK'nın da yetkisini kabul eden Türkiye'de, BMMYK'nın bu kişilere statü tanınması ile üçüncü ülkelere yerleştirilmelerine ilişkin vereceği kararlara uymak durumundadır. Ancak Türkiye'nin ilk olarak İran'dan gelen kişiler üzerinden geliştirdiği birkaç satır önce bahsettiğimiz uygulaması, bu kişilerin BMMYK'ya başvurarak mülteci statüsü elde etmesi ve üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar BMMYK'nın kararı ile ülkede kalışlarına izin verilmesinin engellenmesi amacıyla geliştirilmiştir. Bu sayede Türkiye, İran hükümetinin kendisini suçlaması ihtimalini bertaraf edebileceğini düşünmektedir. Ancak Türkiye'nin bu uygulamasından yararlanmak yerine, BMMYK'ya başvurma olanağını kullanmak konusunda ısrar eden kişiler de olmuş; mülteci statüsü elde etmek isteyen ve BMMYK eliyle üçüncü bir ülkeye yerleştirilmek isteyen bu bireyler Ankara'daki BMMYK ofisine başvurma yoluna gitmişlerdir (Kirişçi, 1996: 298).

Türkiye'nin BMMYK'nın yetkisine bırakılmış olan mülteci statüsü belirleme işlemi için inceleme yapılırken bu kişileri geçici sığınma olanağından yararlandırmak zorunluluğu

varsa da, bu kişilere daimi ikamet izni verme yükümlülüğü bulunmamaktaydı. Bu sebeple, statülerinin belirlenmesi aşamasından itibaren de bu kişilerin ihtiyacı olan beslenme, barınma, eğitim, sağlık gibi hizmetler ile her türlü yardım ve rehberlik de BMMYK tarafından yerine getirilmeye çalışılıyordu.<sup>92</sup> Sözleşme dışı mülteci kişi grubunda yer alan bu kişilerin durumu BMMYK tarafından mültecilik statüsü verilmesine uygun görüldüğünde, onlar için kalıcı çözüm olabilecek tek uygulama da BMMYK tarafından üçüncü bir ülkeye yerleştirilmelerinden geçmekteydi.<sup>93</sup> BMMYK Ankara Ofisi'nin o yıllardaki çalışmaları genellikle Türkiye'deki sığınmacıların %96'sını oluşturan İran ve Irak'tan gelenler üzerine yoğunlaşmış ve bu kapsamda yürüttüğü uygulamalar, Türkiye'nin mülteci politikasının şekillenmesini de etkilemiştir (Latif, 2002: 27).

Ülkeye geçerli bir pasaportu olmaksızın yasal olmayan şekilde giriş yapmış ve Türk emniyet makamlarının haberi olmaksızın BMMYK'ya başvuran bir kişiye dahi, BMMYK tarafından mülteci statüsü tanınmasında problem yoktur. Ancak bu suretle mülteci statüsü edinmiş kişilerin Türkiye'den ayrılacakları sırada, Türk yetkililerin giriş izni içeren geçerli bir pasaport taşımadıkları gibi Türk makamlarının haberi olmaksızın ülkeye girdikleri gerekçeleriyle, ülke dışına çıkmalarını engellemeleri söz konusu olmaktadır. BMMYK'nın mevcut yetkisine rağmen, güvenliğine tehdit olarak algıladığı bu kitlesel göçler hakkında Türkiye daha etkili bir konumda olmak istemesi sebebiyle ortaya koyduğu benzer eylemler, BMMYK ile Türkiye arasında ülkeye sığınan kişilerin durumlarının değerlendirilişlerine ilişkin birçok fikir ayrılığı yaşanmasına neden olmuştur (Kirişçi, 1996: 298).

İran- Irak Savaşı etkisiyle 1988 yılının Ağustos ayında Kuzey Irak bölgesinden gelerek, 18 farklı noktadan Türkiye'ye 120.000 Kürt kökenli kişi giriş yapmıştır. Bu kişilerin nasıl tanımlanarak, haklarında hangi uygulamanın yürütüleceği konusunda kararsızlık yaşayan dönemin hükümeti kişileri, vurguyu kişilerin ülkede kalışlarının geçici oluşuna da çekmek üzere “geçici sığınmacı”, “peşmerge” ve “geçici misafirler” olarak

---

<sup>92</sup>BMMYK sınırlı bütçesi ile bu yardımları sağlamaya çalışırken, Uluslararası Katolik Göç Komisyonu (ICMC), CARITAS, ASAM (Association of Solidarity with Asylum Seekers and Migrants), ADP (Anatolian Development Foundation), Türk Kızılhaç Derneği ve Uluslararası Kızılhaç'ın da yaptığı mali yardımlar bu kişiler üçüncü ülkeye yerleştirilmeyi beklediği sırada yetersiz kalmıştır (Latif, 2002: 26-27).

<sup>93</sup>BMMYK'nın incelemesi sonunda durumu mülteci statüsü elde etmeye uygun bulunmadığı gerekçesiyle başvurusu reddedilenlerin ise, ülkeden derhal ayrılmaları gerekmektedir (Latif, 2002: 22).

adlandırmış; bu nitelemeyle BMMYK'nın yetkisini bertaraf etmeye çalışmıştır. Böylece BMMYK tarafından yapılacak yardım ve gösterilecek destek ile söz konusu kişilerin ülkede uzun süre kalışlarını önlemek isteyen Türkiye, 1951 Mülteci Sözleşmesi'ni nasıl katı bir şekilde algıladığını da ortaya koymuştur. Türkiye'nin kişilerin Türkiye'de uzun süre kalmalarını gerçekleştirme amaçlı bulduğu BMMYK'nın sağladığı destek ve yardım, o dönemde ülkenin Güneydoğusu'nda yaşanan siyasi ve askeri karmaşa ortamında ayrıca güvenliğine yönelik sıkı bir tehdit olarak da anlaşılmış; yardımlar yerel olarak sağlanmaya çalışılmıştır. Kızılay yardımıyla Diyarbakır, Mardin, Silopi ve Hakkari'de kurulan dört kamp ile çeşitli yerlerde kurulan çadır kamplarına yerleştirilen bu Iraklı mültecilerin beslenme ve sağlık masrafları da yerel yönetimler yardımıyla gerçekleştirilebilmiştir (Özgür ve Özer, 2010: 123).

Ülkenin Batı'ya geçiş yolunda "tampon bölge" olmasından çekinen ve ülkeye giriş yapan kişiler hakkında kontrolü elde tutmak isteyen Türk otoriteleri ile BMMYK arasında olması gereken işbirliği ilişkisini bozan bu gerginlikler 1990-1991 yılları arasında yaşanan Körfez Krizi esnasında daha da yoğunlaşmıştır. 1991 yılının Nisan ayında Türkiye – Irak sınırındaki dağlık bölgeden ülkeye giriş yapmaya çalışan 450.000 kişinin girişi Türk yetkililer tarafından engellenmiş, bu kişilere buldukları bölgede yardım ulaştırılmaya çalışılmıştır. Türkiye bu kişiler arasından Türkiye'de akrabaları bulunan ve milli mülteci grubundan sayılan Türkmen ve Süryani kişiler haricindeki kişilere daha sonra da ülkeye giriş izni vermekten kaçınmış; hatta bu kişilerin ülkeye giriş yapmaları halinde sınır ötesi harekâtın söz konusu olabileceğini de belirtmiştir (Özgür ve Özer, 2010: 124).

Türkiye, bu kişilere de, 1988 yılında İran – Irak Savaşı'nı takiben Türkiye'nin geliştirdiği uygulamadan yararlanarak ülkeye giriş yapan 50.000 civarındaki Kürt kökenli Irak vatandaşının, Kuzey Irak'ta kurulan güvenlik bölgesine kendi istekleriyle geri dönmesini örnek göstererek, onlara da benzer şekilde buraya yerleşmelerini önermiştir (İçduygu ve Sirkeci, 1999: 266). Bu deneyim ile Türkiye 1951 Mülteci Sözleşmesi'ni coğrafi sınırlama ile imzalayarak sorumluluğu kapsamı dışında tuttuğu

bölgeden gelecek kişilere dair yoğun kontrol ve denetimi ile bu kişileri olabildiğince ülke sınırı dışında tutabilmeyi sağlayacak uygulamaları da geliştirmeye başlamıştır.<sup>94</sup>

Irak'tan kaçarak sığınma arayan bu kişilerin durumuna çözüm bulmak adına alınan BM Güvenlik Konseyi kararında sorun uluslararası barış ve güvenliğin devamını tehdit eden birinci derecede siyasi ve askeri bir sorun olarak nitelendirilmiş ve Türkiye'nin öne sürdüğü güvenlik temelli kaygılar da eleştirilmiştir (Özgür ve Özer, 2010: 124). Türk yetkililerin Kuzey Irak'taki bu bölgeden gelecek sığınmacılar için BMMYK ile ortak uygulamayı izlemekten kaçınması süreci de asıl olarak bu karmaşaya ek olarak başlamıştır. Kuzey Irak'taki bu bölge, Irak Hükümetinin baskılarının etkili olmadığı bir bölge olarak kabul edilmiş; bu bölgeden gelen kişiler, zulüm ve baskıdan kaçan sığınmacılar olarak değerlendirilmekten ziyade, daha iyi ekonomik koşullar edinmek amacıyla gelen kişiler olarak değerlendirilmiş ve bu kişilerin sığınma amaçlı geliş durumlarına dair meseleler irdelenmek istenmemiştir (Uluslararası Af Örgütü, 1994'den aktaran Kirişçi, 1996: 298). Körfez bölgesindeki kriz esnasında Irak ve Kuveyt'te bulunan tarafsız konumlarıyla bilinen üçüncü dünya ülkeleri vatandaşı olan sayıları 60.000'den fazla olan yabancı işçi ile yakınlarının, Türkiye - Irak sınırındaki bir kampa yerleştirilmelerine izin verilmiş, burada ilgili pasaport işlemlerinin, kendi hükümetleri ve uluslararası kuruluşlar tarafından tamamlanmasıyla menşei ülkelerine geri dönebilmişlerdir. Bu kişilere dair işlemlerden kampta (misafirhanelerde) kalışlarına izin vermek hariç hiçbirine Türkiye'nin bir katkısı olmamış, geri dönüş masrafları da Uluslararası Göç Örgütü tarafından karşılanmıştır (İçduygu ve Sirkeci, 1999: 266).

Irak ve İran ülkeleri kaynaklı bahsi geçen bu toplu göçler yanında, Asya ve Afrika'dan da Türkiye'ye sığınma amaçlı göçler yaşanmıştır. Bu sığınma hareketleri kapsamı hakkında eldeki bilgiler, doğruluğu tam kanıtlanmış bilgiler olsa da, boyutlarının, Orta

---

<sup>94</sup>1994 Yönetmeliği'nin toplu ilticayı düzenleyen 3. ve 4. bölümlerinde de iltica kaynaklı sorunları ülke sınırlarından uzak tutma algısının sürdüğü görülecektir. 1980'li yılların sonu ve 1990'ların başında Türkiye, sözleşme-dışı mültecilerin olduğu gibi, milli mültecilerin de ülkeye kabullerine sıcak bakmamaya başlamış; uluslararası insan hakları hukukundan kaynaklı yükümlülüklerini "sınır ötesi insani müdahaleler" ile ifa etme yoluna gitmiştir. Karabağ Savaşı ile 1990'lı yıllarda başlayan Çeçenistan Savaşı kaynaklı iltica hareketlerinde, mültecilere çevre ülkelerde korunma sağlama tercihinde olduğunu açıklayan Türkiye; ülkeye sığınmak isteyen milli mültecilere ise yaşadıkları ülkelerde kalarak haklarını demokratik yollarla aramalarını önermiştir (Özgür ve Özer, 2010: 124-125).

Doğu kaynaklı sığınma hareketlerine göre daha küçük olduğu tahmin edilmektedir.<sup>95</sup> Dönem içinde, yine Avrupa dışı olan uzak ülkelerden gelenler Türk yetkililer tarafından, ülkeyi bir köprü gibi kullanarak üçüncü ülkelere gitmek üzere Türkiye'ye gelenler olarak değerlendirilmiş; bu kişiler hakkında da Türkiye'nin herhangi bir sorumluluğunun olmadığı tartışması başlamıştır. Bunun yanında kimin ülkede geçici de olsa sığınma hakkına sahip olup kimin olmadığı hakkında BMYYK ile Türk yetkililer arasında gelişen tartışmanın yoğunlaşması zamanla bu kırılgan işbirliğinin iyice bozulmasına neden olmuştur. 1994 yılının Temmuz ayında Türk yetkililer bu kişiler hakkında BMMYK'ya bırakılan statü belirleme yetkisine kendisinin de sahip olduğunu ilan etmiştir. Türkiye'ye ilk gelen İranlılar, Türk Kanunlarına karşı gelmedikleri ve de ülkede uzun süre kalmadıkları sürece sorun yaratmazken; sayılarının çok fazlaşması ile Türkiye bu sayının daha da artacağı endişesine kapılmıştır. Bu kapsamda bahsettiğimiz İranlıların göçü ile 1988 ve 1991 yıllarında Iraklı Kürtlerin, 1989'da Bulgaristanlı Türklerin ve 1992 – 1993 yıllarında Bosnalı Müslümanların ülkeye kitlesel göçleri hem ulusal hem de uluslararası anlamda durumu ciddileştiren gelişmelere sebep vermiştir (Kirişçi, 1996: 299).

Türk makamlarına göre gittikçe ciddileşen bu durum kaynak ülkelerdeki karışıklığın devam etmesi sebebiyle, daha da fazla sorun yaratma potansiyelini taşımaktadır. Genellikle ülkenin güvenliği ile ilgili olan kaygıları dolayısıyla uyguladığı politikalar nedeniyle eleştirilen Türkiye, ülkeye iltica edenlerin girişinden, bu kişiler ülkeyi terk ettiği vakit haberdar olması dolayısıyla bu kişiler üçüncü bir ülke olarak Batıya iltica ettiklerinde de sağlayamadığı kontrol sebebiyle eleştirilmiştir. Türk iç hukukunun sürekli olarak ihlal edilmesi sonucunu yaratan giriş ve çıkışı kontrol edemeyen, kişilerin ülkede kaldıkları esnadaki eylemlerine ilişkin önlem alamayan Türkiye'nin, bu kişileri ülke sınırları dışında tutma yönünde geliştirdiği pratik de sadece siyasi nitelikte olduğundan, tüm bu uygulamalara dair yapılan eleştiriler, esasen haksız da değildir. Bu nedenle Türkiye'nin bu eleştirilere cevap olacak hem de uygulamalarına temel olacak bir hukuki düzenleme ihtiyacı, kuruluşundan bu yana en çok hissedilir duruma gelmiştir (Kirişçi, 1996: 300).

---

<sup>95</sup> Kayıtlar, 1983 ile 1991 yılları arasında Etiyopya, Gana, Nijerya, Somali ve Sudan'dan 380 Afrikalı; Afganistan, Çin, Sri Lanka gibi ülkelerden de 940 Asyalı sığınmacının geldiği bilgisini içermektedir (İçduygu ve Sirkeci, 1999: 267).

### 3.2. 1994 Yönetmeliği

Türkiye, ilk imzacılarından olduğu 1951 Mülteci Sözleşmesi'ni coğrafi sınırlama ile imzalayarak her ne kadar sadece Avrupa'dan gelenlere mülteci statüsü vermeyi taahhüt etmişse de, bu, sözleşme dışı mülteciler olarak nitelenen Avrupa dışından gelenlere ilişkin de bu Sözleşme'den kaynaklı sorumlulukların bulunmadığı anlamına gelmez. Mevcut durumda, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin ülkeye sığınanlar ya da iltica edenlerle ilgili sorumlulukların ne olduğunu ortaya koyan tek belge olması nedeniyle, Türkiye'nin de her taraf devletin Sözleşme'nin uygulanmasını sağlamak için iç hukukunda düzenlemeler yapması gerektiğini bildiren Sözleşme'nin 36. maddesi ile bağlı olmadığını söylemek yanlış olur.

Kanuni düzenlemenin yokluğunda, Sözleşme dışı mültecilerin statülerinin belirlenmesinde BMMYK sorumlu iken; Türkiye bu kişiler ülkede buldukları sırada ilgili Sözleşme'den kaynaklı sorumluluklarını, Sözleşme'nin 36. maddesi hükmünce konuya ilişkin yapılması gereken yasal düzenlemeler ile değil, anlık çözümler yardımıyla yerine getirmeyi tercih etmiştir. Bu koşullarda, idarenin önüne bir mesele geldiğinde nasıl hareket edileceğini belirleyen bir düzenleme olmadığı gibi, idarenin 1951 Mülteci Sözleşmesi hükümlerini ne şekilde uygulayacağı bilgisi de önceden bilinebilirlikten yoksundur. İltica konusunun genellikle Avrupa dışından gelen kişiler ile ilgili olduğu 80'li ve 90'lı yıllar boyunca artan ulusal ve uluslararası gelişmeler ve tartışmalar ile birlikte, Türkiye konu hakkında bir kanuni düzenleme yapmasının hem ülke çapındaki egemenliği hem de uluslararası sorumluluğu açısından gerekliliğinin farkına varmıştır (Odman, 1995: 180-181).

BMMYK temsilcileri, İçişleri Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı yetkililerinin üçlü görüşmeleriyle yapılan Yönetmelik düzenlemesi çalışmalarına, Türkiye'nin önceki yıllardaki deneyimlerinde edindiği ilticaya ilişkin *ön kabulleri* de yansımıştır (Özgür ve Özer, 2010: 128). Çalışmalar sonunda "*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 Hakkındaki Yönetmelik*” olarak ortaya çıkarılan düzenleme, açıklığının ve belirginliğinin sağlanması için 30 Kasım 1994’te 22127 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 1951 Mülteci Sözleşmesi’nin işaret ettiği üzere kanun ya da tüzük formunda olmayıp yönetmelik formunda oluşturulan düzenlemenin Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olmasıyla, Sözleşme’nin kanun veya tüzükle düzenleme yaparak usullere açıklık ve kanunilik sağlama fikrinin gereğini de yerine gelmiş sayılır (Odman, 1995: 181).

Kısaca 1994 Yönetmeliği şeklinde anılacak olan bu düzenleme, Türkiye’ye Avrupa dışından sığınma amaçlı gelenlerin durumlarını düzenleyen ilk iç hukuk düzenlemesi olmuştur. 1994 Yönetmeliği ile sığınma prosedürünün her iki tarafındakilerin de sorumlulukları belirlenmiş, sığınan kişilerin hakları da düzenlemeye yansıtılmıştır. Böylece Avrupa dışından ülkeye sığınma amaçlı gelenlerin karşılaşılabileceği sistem belirgin ve şeffaf bir hale kavuşmuş; “kanunilik” sağlanmıştır (Kirişçi, 1996: 303). 1994 Yönetmeliği’nin 31. maddesine göre, 1951 Mülteci Sözleşmesi ve 1967 Protokol’ü uyarınca hazırlanan 1994 Yönetmeliği, Türkiye’nin AB’ye tam üyelik müzakere sürecine başladığı 2005 yılına kadar ilticaya dair uygulamaların esaslarını belirleyen tek düzenleme olmuştur (Özgür ve Özer, 2010: 128).

1994 Yönetmeliği, genel hükümlerin düzenlendiği birinci bölümünde yer alan amaç ve kapsamla ilgili birinci ve ikinci maddelerine göre, 1951 Mülteci Sözleşmesi ile 1967 Protokolü uyarınca Türkiye’ye münferiden iltica eden veya başka ülkelere iltica etmek üzere Türkiye’den ikamet izni talep eden yabancılar ile topluca sığınma amacıyla Türkiye sınırlarına gelen ile olabilecek nüfus hareketlerine ilişkin uygulamaya dair hem usul hem de esasa ilişkin ayrıntıları belirlemektedir.

Yönetmelik, 1951 Mülteci Sözleşmesi ile paralel olarak Avrupa kaynaklı olması bir fark yaratmaksızın, ülkeye sığınma amaçlı girenlere yasadışı girişleri dolayısıyla ceza verilmeyeceğini belirtmiş ve sığınma başvurusunda bulunmaları önünde bir engel olmadığını ortaya koymuştur (Acer vd., 2010: 72). Ülkeye girişte ve sığınma başvurusu yapmada Avrupa dışından gelenler ve Avrupa’dan gelenler arasında bahsedilen şekilde fark olmaması, Türkiye’nin coğrafi sınırlamadan vazgeçtiği anlamına gelmemektedir. Türkiye, hala coğrafi sınırlamayı korumaktadır ve bunu sadece Avrupa’dan gelen kişilere mülteci statüsü tanıyabilecek olduğunu belirttiği 1994 Yönetmeliği’nin

“Tanımlar” başlıklı 3. maddesindeki mülteci kavramına getirdiği tanımla belirginleştirmiştir. Düzenlemeye 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 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.

Mülteci tanımındaki “Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle” ifadesinin çıkartılması suretiyle, aynı maddenin üçüncü fıkrasında oluşturulan tanımla da, Türkiye’nin iç hukukuna özgü “sığınmacı” tanımı oluşturulmuştur. Uluslararası hukuka göre, sığınma başvurusunda bulunmuş ve kendisi hakkında statü belirlenmesini bekleyen kişi olarak tanımlanan sığınmacı, Türk iç hukukunda Avrupa dışından Türkiye’ye gelerek burada sığınma talep eden kişiyi ifade etmektedir. Yönetmelik öncesinde sözleşme dışı mülteci olarak adlandırılan kişiler, bundan sonra Yönetmeliğe uygun olarak sığınmacı olarak adlandırılacaklardır. Sığınmacı kavramı, mülteci kavramından ayrı olarak tanımlanmakla, kimlerin Türkiye’de mülteci statüsü edinmeyeceği ayrımı da somut bir şekilde 1994 Yönetmeliği aracılığıyla yapılmış olmaktadır. Türkiye’nin 1994 Yönetmeliği öncesinde, sadece Avrupa’daki ülkelere kaçan ve mülteci özelliği taşıyan kişileri mülteci olarak tanımlayan ve Avrupa dışından gelenler için ise geçici bir süre Türkiye’de kalma izni veren mevcut uygulamasına böylece, 1994 Yönetmeliği ile hukuki bir temel kazandırılmıştır.<sup>96</sup> Yönetmelik ile Avrupa dışından gelen bu kişilere, üçüncü bir ülkeye yerleştirilmelerine kadar Türkiye’de geçici ikamet izni verilmesi uygulaması getirilmiştir (Kantarcıoğlu, 2004: 73).

Tanımlar yardımıyla kesin çizgilerle yapılan bu ayırım devletin tanıdığı statülerle ilgilidir. Kişi devletin kendisine tanıdığı statüye göre hakları açısından farklı bir konumda olacaksa da, mülteci ya da sığınmacı statüsü edinilinceye kadar olan aşamada karşılaşılabilecek muameleler ve sahip olacağı haklar açısından sığınmacı ve mültecilerin

---

<sup>96</sup>1994 Yönetmeliği’nin 31. maddesi uyarınca sadece mültecilerle ilgili konuları düzenleyen 1951 Mülteci sözleşmesi ile 1967 Protokolü’nü kendine dayanak alan 1994 Yönetmeliği’nin, yasal dayanağının kapsamı dışında sığınmacılar ve olabilecek nüfus hareketlerine dair usul ve esasları tespit ediyor oluşu kanun yapma tekniği ve hukuk mantığı açısından çelişkili bir durum yaratmaktadır (Odman, 1995: 181).

arasında bir ayrımın söz konusu olmayacağı açıktır. Özellikle iltica konusunun mantığından doğan bazı insani ihtiyaçlar, mülteci ve sığınmacı ayrımı yardımıyla, bir kesim için Devletin sorumluluğu yok edecek nitelikte düzenleme yapılması mümkün olmayan mevzular yaratmaktadır ki bunlar statülerden bağımsız kişinin *de facto* mülteci oluşu ile ilgilidir. 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin 33. maddesinde yer alan sınırdışı veya iade etme yasağı düzenlemesiyle hükme bağlanan geri gönderme yasağı da böyle bir mevzudur. İlgili madde düzenlemesine göre, hiç bir devlet mülteciyi ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal gruba dâhil olması ya da siyasal düşünceleri nedeniyle yaşam ve özgürlüğünün risk altına gireceği bir ülkeye geri gönderemeyecek, o ülkeye sınırdışı edemeyecektir. Uluslararası hukuka uyumlu şekilde mülteci tabirini kullanmak suretiyle yazılan bu maddenin Türkiye'de uygulanması yine coğrafi sınırlamanın varlığında sadece mültecileri ilgilendiren bir durum yaratmakta; Avrupa dışından gelenler yani sığınmacılar için uygulama zorunluluğu olmadığı görüntüsünü veren mevcut düzenleme, Batılı devletler ve STK'larca Türkiye uygulamasına eleştiriler yönelmesine neden olmaktadır. Avrupa dışından geldikleri için 1951 Mülteci Sözleşmesi kapsamında oldukları ileri sürülerek sınırdışı ya da iade edilmeleri durumunda karşılaşılabilecekleri muamele irdelenmeksizin sınırdışı ya da iade edilen kişilerle ilgili olarak, Türk yetkililere sıkça Türkiye'nin "işkence yasağı"nın yer aldığı AİHS'i imzalamış olduğu ve 1951 Mülteci Sözleşmesi kapsamında olmasalar da kişilerin hayatlarının tehlikede olacağı ülkelere gönderilme yasağının bulunduğu hatırlatılmaktaydı (Kirişçi, 1996: 303). Konuyla ilgili olarak getirilen 1994 Yönetmeliği'ndeki düzenleme ile geri gönderme yasağı konusunda Avrupa'dan gelmek ya da gelmemek arasında bir farkın olmadığı, hem mülteci hem de sığınmacı kavramının kullanılması suretiyle yazılan 1994 Yönetmeliği'nin "Sınırdışı" başlıklı 29. maddesinde açıkça ortaya konulmuştur. Düzenlemede, Türkiye'de yasal olarak bulunan bir mültecinin ya da sığınmacının sadece ulusal güvenlik ya da kamu düzeni sebebi ile 1951 Mülteci Sözleşmesi hükümleri çerçevesinde İçişleri Bakanlığı'nca sınır dışı edilmesinin mümkün olduğu söylenerek, geri gönderme yasağını karşılayan düzenlemeden yararlanmak açısından Avrupa'dan gelmek ve Avrupa dışından gelmek temelinde yapılması muhtemel ayrımlar engellenmiştir.

Mülteci ve sığınmacıların ülkeye girişlerini takiben izlemeleri gereken adımlar 1994 Yönetmeliği'nin İkinci Bölümü'nde yer almıştır. İkinci Bölüm'deki 4. madde

düzenlemesine göre Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ülkeye iltica etmek amacıyla Türkiye'den ikamet izni talep eden yabancıların yasal ya da yasadışı yollardan gelmeleri açısından başvuru makamları ayrı olarak belirlenmiştir. Buna göre, Türkiye'ye yasal yollardan giriş yapan yabancılar buldukları yer valiliklerine, yasadışı yollardan gelenler ise giriş yaptıkları yerdeki valiliklere en geç beş gün içerisinde müracaat edeceklerdir. Müracaatı takip eden mülakat kapsamında ise başvurucuların geldikleri ülkedeki durumları, Türkiye'ye geliş sebepleri, Türkiye'de veya yurtdışında akraba bağları, adresleri değerlendirmeye temel alınacak şekilde sorgulanırken, kişilerin geldikleri ülkeyi terk etmelerine sebep olan nedenlere dair soruların sorulmasına Yönetmelik düzenlemesinde yer verilmemiştir. Birçok ülke gibi Türkiye de sığınma mülakatlarında kişilerin yaşadıkları yerleri terk etme nedenlerini sorgulamaktan çok varış ülkesine gelişlerine dair sorgulama yapmayı tercih etmiştir (Özgür ve Özer, 2010: 129). 1994 Yönetmeliği'nin 12. maddesine göre, mülakat ile terörist, huzur ve güven bozucu, tertipçi, casus ve sabotör olarak nitelenen kişilerin elenmesinin sağlanacağı ve geri kalan kişiler hakkında bir mülakat raporu düzenleneceği söylenmiştir. Bu esnada Türkiye'de ancak geçici ikamet elde edebilecek olan, mülteci statüsü edinmesi mümkün olmayan Avrupa ülkeleri dışından gelen başvuru sahipleri BMMYK'a kaydolmaları yönünde bilgilendirilecektir. (Acer vd., 2010: 74-75). Valiliğin de görüşü eklendiği mülakat raporu, karar mercii olarak 1994 Yönetmeliği'nde belirlenmiş makam olan İçişleri Bakanlığı'na gönderilir.<sup>97</sup> Varılan karar valilikler aracılığıyla yabancıya iletilir. Başvurusu kabul edilenler için 1994 Yönetmeliği'nde belirlenen adımlar takip edilirken; başvurusu reddedilen kişi ise 6. maddeye göre sınır dışı prosedürüne alınarak yine İçişleri Bakanlığı'nın talimatıyla sınır dışı edilecektir.

Başvurusu Türk makamlarınca kabul edilen ve bu sayede geçici bir süre ülkede kalma imkânı edinen sığınmacıların üçüncü ülkeye yerleştirilmeleri konusunda yetkili makam BMMYK olacaktır (Latif, 2002: 25).

---

<sup>97</sup>Mülteciler ve sığınmacılar hakkındaki meselelerin güvenlikle yakın ilişkili görülmesi, karar merciiinin 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 1. maddesine göre memleketin umumi emniyet ve asayiş işlerinin sorumluluğuna sahip olan İçişleri Bakanlığı olarak belirlenmesinde de yansımaları bulunmaktadır. Karar mercii olması yanı sıra, ülkede bulunan yabancılarla ilgili işlem ve tedbirler konusunda da yetkili olan bu bakanlık yetkisinde, uygulamada alınacak kararın niteliğini belirleyen birimler iç düzenlemede Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Hudut İltica Dairesi; İltica, Göç, Vatandaşlık Şubesi ve Yasadışı Göç Bürosu'dur (Özgür ve Özer, 2010: 129-130).

Özellikle sözleşme dışı mültecilere yani sığınmacılara ilişkin uygulamadaki düzenleme boşluğunu dolduran bu hükümler ile Türkiye'nin bu kişilerin ülkeye kabulü ve statülerinin belirlenmesindeki yetkisi resmi olarak belirlenmiştir. Konu hakkındaki ilk düzenleme olan 1994 Yönetmeliği'nin hükümlerinin uygulanması sırasında bir takım sorunlar ile karşılaşmıştır. Bu sorunların yol açtığı hak kayıpları dolayısıyla, ulusal ve uluslararası anlamda yargı makamlarının önüne getirilen meseleler, ulusal ve uluslararası STK'ların da gözünden kaçmamış ve dolayısıyla bazı düzenlemelere ilişkin düzeltmeler bu sayede yapılabilmektedir.

1994 Yönetmeliği'nin uygulanması sırasında açığa çıkan en dikkat çekici sorun, ülkeye sığınma amacıyla gelen kişilerin valiliklere başvurusunu beş gün içinde yapma şartına bağlayan düzenlemeden doğmuştur. 1994 Yönetmeliği'nin yürürlüğe girdiği ilk yıllarda, Türkiye'ye giriş anından itibaren başlatılan bu beş günlük süre yetkililerce hak düşürücü süre olarak algılanmış ve beş günlük süreyi başvuru yapmadan geçiren kişi, Pasaport Kanunu ve Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun hükümleri uyarınca sınırdışı etme işlemine tabi tutulmuşlardır (Acer vd., 2010: 73). Ülkeye zulüm ve baskıdan kaçarak sığınan kişilerin, devletin izlediği prosedürden haberdar olmalarını bekleyerek, beş gün içinde valiliklere başvurma koşulunu sıkı sıkıya uygulamanın hak kayıplarına yol açacağı açıktır. Nitekim beş günlük süre ayrıtısından habersiz oldukları gibi başvuru makamının da artık BMMYK olmadığından habersiz olan sığınmacıların çoğunluğu, eski usuldeki gibi başvuru için Ankara'daki BMMYK Ofisi'ne gitmeye devam etmiştir. BMMYK Türkiye Bürosu'nun sınırlarda yaptıkları çalışmalar yanında, "Avrupalı olmayan ve Türkiye'de sığınma talebinde bulunanlar için bilgiler" adıyla oluşturduğu resmi yayın niteliğinde olmayan broşür gibi bilgilendirme çabalarına rağmen Avrupa dışından gelen kişilerden bazıları, BMMYK Ofisi'ne başvurmaya devam etmiştir. BMMYK kendisine yapılan bu müracaatları kabul ederek, kişileri valiliklere de müracaat yapılması konusunda bilgilendirmiştir. Çünkü uygulamada yabancıların müracaatı BMMYK tarafından kabul edilse ve hatta yabancıya BMMYK tarafından mülteci statüsü verilse bile, 1994 Yönetmeliği uyarınca Türk makamlarına başvuru yapılmadığı takdirde sınırdışı edilmeleri söz konusu olmaktadır (Acer vd., 2010: 73). Uygulamayı bilmemesi sonucu, BMMYK Ankara Ofisi'ne ulaşarak, başvurusunu buraya yapan bir kişinin süreyi

kaçırması olasılığı ise oldukça fazlaydı ve bu durumu tamir edecek bir mekanizma bulunmamaktaydı.

AİHM'nin *Jabari v. Türkiye kararı*, konuyu somutlaştırmak adına iltica konusunda Türkiye uygulamasına dair önemli bir örnek teşkil etmektedir. İran vatandaşı başvuru Bayan Jabari, cezası taşlanma veya kırbaçlanma olan zina suçunu işlediği için ülkesinden kaçıp yasa dışı yollarla Türkiye'ye giriş yapmış; İstanbul'dan sahte pasaport ile Fransa'ya geçiş yaparak buradan Kanada'ya gitmek isterken Fransız polisi tarafından yakalanarak Türkiye'ye geri gönderilmiş ve Türkiye'de havaalanında gözaltına alınmıştır. Savcılık önüne çıkarılan başvuru, sahte pasaport ile ülkeye giriş nedeniyle 1950 tarihli Pasaport Kanunu'na muhalefetten dolayı sınırışı edilmesine karar verilmiştir. Bunun üzerine sığınma talebinde bulunmak isteyen Jabari, 1994 Yönetmeliği'ne göre sığınma talebinde bulunmak için gerekli beş günlük süreyi aştığı gerekçesiyle red ile karşılaşmış, kendini anlatmak için etkili herhangi bir iç hukuk yolu da bulamamıştır. AİHM'ye göre *"Bir kimsenin gönderileceği ülkede insanlık dışı muamele ile karşılaşma riski bulunduğu takdirde Sözleşme Devleti göndermeme yükümlüğü vardır."* Ancak, söz konusu davada, 1994 Yönetmeliği'nde yer alan beş günlük sürenin geçirilmiş olması nedenine bağlı olarak başvuru gerekçe göstermesine dahi izin verilmemesi, sorun hakkında esastan incelemeyi önlemiş; Türkiye'nin sadece beş günlük sürenin kaçırılmış olmasına binaen yaptığı yorumunda da, başvuru gerekçelerinin anlamlı olup olmadığı konusunda herhangi bir değerlendirmeye yer verilmemiştir. Başvuru beş günlük sürenin kaçırılmasıyla ortaya çıkan durum nedeniyle, geri gönderilmesi halinde içinde bulunması muhtemel riski anlatamadığı gibi, AİHM'ye göre bunun için iç hukuk sisteminde etkili anlamda bir yol da bulunmamaktadır. Mahkemeye göre, bu kısa sürenin olayın özelliği dikkate alınmaksızın katı bir şekilde uygulanarak kişinin sınırışı edilmesi durumunu ortaya çıkarması, Sözleşme'de işkence yasağını düzenleyen üçüncü maddenin ihlaline yol açacak niteliktedir.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup>Jabari v. Türkiye, 11.07.2000, Başvuru No: 40035/98, Çeviren: Osman Doğru. <https://ihami.anadolu.edu.tr/aihmgoster.asp?id=1383> (Erişim Tarihi: 25.05.2012)

Ulusal yargı organlarında da, beş günlük sürenin katı bir şekilde uygulanmasını eleştiren kararlar alınmıştır. Bunlardan birisi de Türkiye'ye sığınan ve burada Finlandiya hükümeti tarafından mülteci olarak kabul edilen bir İran vatandaşının, Türkiye'den çıkışı sırasında Türkiye'ye yasadışı yollarla geldiği ve süresi içinde ilgili makamlara başvurmadığı gerekçesiyle yurtdışına çıkışına izin verilmemesi için kişi hakkında alınan sınırdışı kararının iptali istemini ile ilgilidir. İdare mahkemesinin kararının temyizen incelenip bozulması istemiyle İçişleri Bakanlığı'nın Danıştay'a başvurması sonrasında, Danıştay'ın konuya getirdiği yorum dikkate değerdir. Bir yanıyla beş günlük sürenin hak düşürücü olarak uygulanmasını eleştiren Danıştay, bir yanıyla da mülteci statüsü edinen kişinin hala sığınmacı prosedürüne bağlı olarak değerlendirilmesini de doğru bulmamıştır. İçişleri Bakanlığı, davacının mülteci statüsünde olmayıp sadece sığınmacı statüsünde olabileceğini ve bunun için de yapması gerekenin 1994 Yönetmeliği hükümlerini takip etmek olduğunu, bu düzenlemelere riayet etmeyerek beş günlük süre içinde ilgili makamlara başvurmadığı için de kişinin sınırdışı edilmesi gerektiğini ileri sürmüştür. Danıştay, iç hukukta mülteci statüsü kazanmanın sadece Avrupa'dan gelenler için mümkün olmasından başka, sığınmacı ve mültecilerin hakları açısından bir fark olmadığını belirtmiştir. 1994 Yönetmeliği'nin hukuki dayanağını oluşturan 1951 Mülteci Sözleşmesi ve 1967 Protokolü hükümlerinden yararlanmada bu sebeple bir fark bulunmadığını da ekleyen Danıştay'a göre, 1994 Yönetmeliği'nde öngörülen beş gün içinde yetkili makamlara başvurma koşulu, 1951 Mülteci Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'nün ilgili maddeleriyle birlikte yorumlanmalıdır. 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin 31. maddesinin 1. fıkrasında Sözleşme'ye taraf devletlerin izinsizce kendi topraklarına giren veya bu topraklarda bulunan mültecilere, gecikmeden yetkili makamlara başvurmaları ve bulunuşlarının geçerli nedenlerini göstermeleri koşuluyla yasa dışı yollardan girişleri veya bulunuşlarından dolayı ceza verilemeyeceği öngörülmüştür. Bu hükme rağmen, mülteci statüsüne hak kazanmış bir kişi hakkında cezalandırıcı bir uygulamaya yol açacak sınırdışı işleminin uygulanması Danıştay tarafından uygun bulunmayarak, İdare Mahkemesi tarafından alınan karar oyçokluğu ile onanmıştır. Danıştay'ın İçişleri Bakanlığı'nın temyiz isteminin reddetmesi, uygulayıcılar dışında konuyu yorumlayanların gerçekçi bakışı niteliğindedir. Bu karar ile 1994 Yönetmeliği'nin 4. maddesinde yer alan beş günlük hak düşürücü sürenin mülteci ve sığınmacı statüsünün

bir koşulu olarak algılanmayarak, 1951 Mülteci Sözleşmesi hükümleri doğrultusunda yorumlanmaya gidilmesi gerekliliği ortaya konmuştur. Danıştay benzer kararlarında beş günlük sürenin mülteci ve sığınmacı statüsü edinmede diğer koşulların önüne geçen ve esas koşulları anlamsız kılan bir uygulamaya yol açtığı görüşünü devam ettirmiştir.<sup>99</sup>

Uluslararası Af Örgütü de ilgili beş günlük süreyi acımasız bulduğunu ve bunun kaldırılması gerektiğini, konu hakkında 1997 yılında düzenlediği raporunda dile getirmiştir. Bu sürenin hak düşürücü algılanmasıyla geri gönderme yasağını, özellikle sığınmacılar için, ihlal eden sonuçlar doğduğunu ifade etmiştir. İlgili zaman sınırının sıkı bir şekilde uygulanmasının, bu koşula aykırı bir durum halinde başvurunun temelsiz olarak nitelenmesine ve bu suretle hak kayıplarının yaşanmasına yol açtığı söylenmiştir. Raporda, bir devletin konu hakkındaki prosedüründe bir zaman sınırı öngöreceyse de, bu zaman sınırının uluslararası mülteci koruma standartlarına uygun olması gerektiği de belirtilmiş ve bu standartlardan geri gönderme yasağına aykırılık gelişmemesine özel önem gösterme gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Devletin, bu zaman sınırını sıkı bir şekilde uygulaması sebebiyle, zaman sınırının kaçırıldığı hallerde başvurunun temelsiz kalması sonucundan da kaçınılması gerekliliği Rapor'da öne çıkarılan bir başka noktadır (Uluslararası Af Örgütü [UAÖ], 1997).

Bu sürenin kısa olmasının sığınmaya erişimi zorlaştırarak sığınma hakkını ihlal ettiğini ve sınırdışı işlemlerine yol açtığını ileri süren insan hakları örgütlerinin ve STK'ların, ulusal ve uluslararası yargı makamlarının içtihatlarından destek aldığı çabalarıyla beş günlük süre 1999 yılında 10 güne uzatılabilmektedir (Özgür ve Özer, 2010: 128).

Esasen sığınmacı kişiler için uygulamadaki düzenleme boşluğunu doldurmak üzere oluşturulan 1994 Yönetmeliği, Türkiye'nin önceki yıllarda edindiği deneyimlerinin izlerini taşımaktadır. Yönetmelik oluşturulurken getirilen sıkı koşullar Türkiye'nin güvenlik perspektifinden ayrılmadığı bakış açısının ürünüdür. Ayrıca, 1994 Yönetmeliği'nin oluşumu sırasında Türkiye ne başka devletlerle ne de konuyla ilgili devlet dışı örgütlerle temas etmeye yanaşmaması da Türkiye'nin, sınırları dâhilindeki

---

<sup>99</sup>Danıştay'ın bu kararı, Danıştay 10. Dairesi'nin 25.05.2000 tarih ve 1999/154 Esas ve 2000/2756 Karar sayılı Kararı ile bu kez oybirliği ile onanarak istikrar bulmuştur.



egemenliğine ne kadar önem verdiğini gözler önüne serer. Nitekim sonuç olarak düzenleme metninde “Türk devleti güvenliği” başlıca sağlanmaya çalışılan husus olarak kendini göstermektedir. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi’nin 14. maddesinde düzenlenen zulüm altındaki herkesin başka memleketlere sığınma ve sığınmacı olarak işlem görmek hakkı karşısında; 1994 Yönetmeliği’nin 8. maddesinde “Sığınma Hareketinin Başlaması ve Yabancıların Sınırlarımıza Gelmesi Halinde Alınacak Tedbirler” başlıklı düzenlemenin ilk cümlesindeki “*sığınmacıların sınırı geçmelerinin önlenmesi esastır*” ifadesi kişilerin insan haklarından çok devletin güvenliğini önemseyen bir tavrı somutlaştırmaktadır. Türkiye’nin bu konuda İHEB’deki maddeye dayalı uygulamalar ortaya koyması *siyasi ve moral yükümlülüğü* gereği beklenmektedir (Odman, 1995: 184).

### **3.3. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde “Sığınma ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı”nın Kabulü**

Avrupa Birliği’ne (AB) uyum sürecinin başlamasıyla gündeme gelen, Türk iç hukukunun AB mevzuatıyla uyumlu hale getirilmesi çalışmalarında yer verilen konulardan biri de iltica meselesidir. İltica konusunda, AB ülkeleri 2001 yılından beri bu alandaki AB müktesebatını oluşturan bazı belgeler oluşturarak, AB’ye üye ve aday ülkeleri iltica konusunda ortak paydada toplamayı hedeflemekteydiler (Güner, 2007: 87). Türkiye’nin ulusal katılım belgelerinde işaret edilen öncelikler doğrultusunda oluşturduğu ulusal eylem planları ile ulusal programlarla yürütülen AB’ye uyum sürecindeki ana unsur, AB’nin aday ülke Türkiye’den beklentileri olsa da; ulusal eylem planları ile ulusal programlarda işaret edilen mevzular AB’ye uyumdan ayrı olarak iltica hakkındaki iç mevzuatın gelişmesinde de itici bir güç yaratmıştır.

Türkiye AB’ye katılım sürecinin başlamasıyla oluşturduğu 2001 tarihli ilk Katılım Ortaklığı Belgesi’nde, orta vadeli hedefler arasında “*iltica alanında 1951 Cenevre Sözleşmesi ile getirilen coğrafi sınırlamanın kaldırılması ve mülteciler için ikamet ve*

*sosyal birimlerinin geliştirilmesi*”ne yer vermiştir.<sup>100</sup> Katılım süreci kapsamında oluşturulan 2001 tarihli ilk Ulusal Eylem Planı’nın “Adalet ve İçişleri” başlığı altında da, 2001 yılında üzerinde çalışılmaya başlanarak orta vadede gerçekleştirilmesi öngörülen başlıca hedefler arasında da, mülteciler için mevcut konaklama tesisleri ve sosyal destek mekanizmaları geliştirilmesi ile 1951 Mülteci Sözleşmesi'ne konulan coğrafi sınırlamanın kaldırılmasına yer verilmiştir. Plana göre, coğrafi sınırlamanın kaldırılması konusu, Türkiye'ye doğudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde, gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesi ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerine bağlı olarak değerlendirilecek olan bir konu olarak saptanmıştır.<sup>101</sup>

2001 Katılım Ortaklığı Belgesi'nin revize edilmesi ile oluşturulan 2003 Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de yine “Adalet ve İçişleri” başlığı altında düzenlenen iltica konusunda, bu sefer öncekilere ek olarak iltica alanında AB müktesabı ile uyumlaştırma çalışmalarının başlaması ile iltica başvurularının incelemeye alınması ve değerlendirilmesi sisteminin güçlendirilmesi, orta vadeli hedefler arasında yerini almıştır.<sup>102</sup> Buna uyumlu olarak 2003 yılında oluşturulan Ulusal Program'da da, 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde öncelik olarak belirlenen, iltica alanında AB mevzuatına uyumla ilgili çalışmalar kapsamına, mülteciler için konaklama ve sosyal destek mekanizmalarının geliştirilmesi yanına bu alandaki idari ve teknik kapasitenin geliştirilmesi eklenmiştir. Ayrıca Türk yetkililerin, AB organlarıyla iletişim halinde kalmak suretiyle bir iltica kanununu yapması gerekliliği de saptanmıştır. İltica konulu kanun oluşturulduktan sonra da ilgili alanda idari düzenlemelerin çıkarılacağı ve AB uyum çalışmalarının devam edeceği de belirtilmiştir.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup>AB tarafından aday ülkeler için bir rehber olarak nitelendirilen (Özgür ve Özer, 2010: 132) katılım ortaklığı belgelerinden 2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi için bakınız: [http://ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye\\_Kat\\_Ort\\_Belg\\_2001.pdf](http://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf). (Erişim tarihi: 15.02.2014)

<sup>101</sup>2001 yılı Ulusal Programı, Cilt 2, Bölüm 24 – Adalet ve İçişleri, 24.1. İltica, s. 277, <http://ab.gov.tr/index.php?p=195&l=1> (Erişim tarihi: 15.02.2014)

<sup>102</sup>2003 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi için bakınız: [http://ab.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye\\_Kat\\_Ort\\_Belg\\_2003.pdf](http://ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf) (Erişim tarihi: 15.02.2014)

<sup>103</sup>2003 yılı Ulusal Programı, Bölüm 24 – Adalet ve İçişleri, Öncelik 24.1. İltica Alanında AB Mevzuatına Uyumun Başlatılması ve İltica Alanında Kapasitenin Geliştirilmesi, s. 655, <http://ab.gov.tr/index.php?p=196&l=1> (Erişim tarihi: 15.02.2014)

Bunun yanında, AB 2002 Mali İşbirliği Programlaması çerçevesinde Danimarka – İngiltere Konsorsiyumu ile hedefi Türkiye'nin iltica ve göç stratejisini AB mevzuatı ile uyumlu hale getirmek olan TR 02-JH-03 İltica-Göç-Twinning Projesi de 8 Mart 2004'te uygulanmaya başlamıştır. Türkiye'nin mevcut iltica, göç ve yabancılara ilişkin yasal düzenlemeleri ile bu konuyla ilgili çalışan kurum kuruluşlar bu proje kapsamında yürütülen çalışmalarda değerlendirilmeye alınarak, bunların eksiklikleri tespit edilmiştir. Bu tespitlerde elde edilen veriler yapıcı bir yaklaşımla tavsiye niteliğinde alınmış ve bu tavsiyelerin hedef yönünde değerlendirilmesini sağlamak için bir eylem planına dönüştürülmesine karar verilmiştir. Bu amaçla 2 Kasım 2004 tarihinden itibaren iltica ve göç konusundaki mevzuat ve uyumlaştırma konularında çalışmaya başlamak üzere ilgili Bakanlıklar, kurum ve kuruluşların yetkililerinin görev alacağı “İltica-Göç Eylem Planı Görev Gücü” oluşturulmuştur (Acer vd., 2010: 85). 2004 yılının Aralık ayının sonlarında oluşturulan ulusal eylem planı tasarısı, İçişleri Bakanlığı'na tamamlanıp, Bakanlar Kurulu'nda kabul edilerek 25 Mart 2005 tarihinde “Sığınma ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı” adıyla yürürlüğe konulmuştur (Güner, 2007: 86- 87). 2005 yılında başlayan Türkiye'nin AB'ye tam üyelik sürecinde yürürlüğe konan belgelerden biri olan “Sığınma ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı”, AB'ye tam üyelik için yapılan “iyileştirme” çabaları sırasında öne çıkan önerileriyle somut olarak muhtemel iltica kanunlarını etkileyebilecek düzeydedir.<sup>104</sup>

2005 Ulusal Eylem Planı'nın giriş niteliğindeki ilk bölümünde amaç ve kapsamı açıklanmıştır. Buna göre Ulusal Eylem Planı'nın amacı “*Türk iltica, göçmen ve yabancılar mevzuatının ve sisteminin AB müktesebatı ve sistemleri ile uyumlu hale getirilmesi*” olarak belirtilmiştir. Bu amaç doğrultusunda 2005 Ulusal Eylem Planı'nın kapsamının ise yürürlüğe konulması gereken yasal düzenlemeler, idari yapılanma, kurumların fiziki alt yapısının tamamlanması için gereken yatırımlar ile bu süreçte alınması gereken tedbirlerden ibaret olduğu belirtilmiştir. Belgenin İkinci Bölümü'nde, amaç doğrultusunda uyumlaştırılacak AB müktesebat ile mevcut Türk iltica mevzuatına yer verilmiş; Üçüncü Bölüm'de de Türkiye'nin mevcut iltica, göç ve yabancılara ilişkin yasal düzenlemeleri ile bu konuda kat edilen gelişmelere değinilmiştir. Sığınmacı ve

---

<sup>104</sup>Sığınma ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, çalışmanın devamında 2005 Ulusal Eylem Planı olarak anılacaktır.

mülteci kişilere uygulanan düzenlemeler ile mevcut ve gelecekteki iltica ile ilgili AB müktesebatında yer alan düzenlemelerin sıralanmasıyla, Türk iç hukuk sitemindeki mevcut durumun irdelenmesi ve eksikliklerinin tespit edilmesi sağlanmıştır. AB müktesebatı ile uyumlu olmayan hususlar ile hiç değinilmemiş olan hususları böylece katalog halinde sayabilmek mümkün olmuştur. Edinilen bulgular ışığında, iltica ve göç ulusal eylem planı önceliklerinin nelerden oluştuğu tespit edilmiş ve dördüncü bölümde de bunlara yer verilmiştir.<sup>105</sup>

Ulusal Eylem Planı, mülteci ve sığınmacıların sığınma talebiyle başvuracağı makam olan valiliklere ek olarak, Yabancılar Şube Müdürlükleri ve Bölge Merkezlerine de başvurabilmelerini sağlayan bir hüküm getirmiştir. Pratikte valiliklere başvuru sırasındaki işlemlerin Emniyet Müdürlükleri nezdindeki Yabancılar Şube Müdürlükleri tarafından yapılıyor olması, Ulusal Eylem Planı ile getirilen bu yenilik açısından uygulamada fark yaratmamıştır. Ancak adı geçen ikinci yetkili makam olan Bölge Merkezleri henüz mevcut olmayan bir makam adının ilk defa anılması olarak, proje niteliğinde bir uygulamanın gündeme geleceğine işaret etmektedir (Güner, 2007: 91). Ulusal Eylem Planı, bundan başka mülteci ve sığınmacıların karşılaşacağı prosedürle ilgili usul ve esaslar hakkında 1994 Yönetmeliği'nden çok da farklı bir usul ve esas önerisi getirilmese de, mevcut uygulamalardaki eksiklikleri tespit etmesiyle, ilgili düzenlemelerde gerekli değişikliklerin yapılmasını sağlamıştır.<sup>106</sup>

Aksaklık yaratan hükümler böylece gerçekle daha bağdaşır hale getirilirken asıl amaç konuya has bir düzenlemeyi içeren kanun formunda düzenlemenin oluşturulması olarak zamanını beklemektedir. Bu kanunun oluşturulması da 2005 Ulusal Eylem Planı'nda bir hedef olarak yerini bulmuştur. İlticaya ilişkin yasal gelişmelerin ele alındığı kısımda, taslak iltica kanunu hakkında çalışmalar devam ederken, mevcut düzenleme yani 1994 Yönetmeliği ile İltica Kanunu taslağı arasında bağ kurmak maksadıyla İşçileri

---

<sup>105</sup>Güner (2007)'in "Sığınma ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı" şeklinde kullandığı 2005 Ulusal Eylem Planı, Ekşi (2010a) tarafından "İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı" olarak kullanılmaktadır. İltica ve sığınma birbirine yakın ve birbiri yerine kullanılan terimler olduğu için bu hususta bir sıkıntı yoktur. İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı metni için bakınız Ekşi, 2010a: 91-173.

<sup>106</sup>Uygulama alanında iltica hakkının kullanılmasına erişimi engelleyerek sorun yaratan usullerin 2006 yılında çıkarılan 1994 Yönetmeliğin değişikliği ve 57 sayılı genelge/uygulama talimatıyla ile değiştirilmesi, Ulusal Eylem Planı'yla ortaya konulan hedeflerin somut başarısı niteliğindedir (Özgür ve Özer, 2010: 136). Bu konulara aşağıda 3.4. ve 3.5. bölümlerinde değinilecektir.

Bakanlığı'nca bir genelge hazırlanarak, sığınma talebinde bulunacak her yabancıya hiçbir kısıtlamayla karşılaşmaksızın başvurusunun kabul edileceği bildirilmiştir. Ayrıca Genelge'de devletin iltica uygulamasının suistimal edilmemesi ve uluslararası korumayı hak etmeyen kişilerin elenmesi amacını taşıyan, kişilerin başvurularının hızlıca değerlendirmeye alınmasını sağlayan hızlandırılmış usule de yer verilmiştir. Hızlandırılmış usule göre, işlemler valiliklerce sonuçlandırılacaktır (Ekşi, 2010a: 119-120).

AB müktesebatına uyum kapsamında oluşturulan diğer belgelerde olduğu gibi coğrafi sınırlamanın kaldırılması beklentisi Ulusal Eylem Planı'nda da görülmektedir. Coğrafi sınırlama konusu değerlendirmeye alındığı Ulusal Eylem Planı'nın son bölümünde, Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarına zarar vermeyecek şekilde çözüm bulunması gereken bir konu olarak betimlenmiştir. Türkiye'nin her zaman yoğun iltica hareketlerinin yöneldiği bir ülke olduğu örnekler ve rakamlarla da desteklenerek coğrafi sınırlamanın kalkması halinde, Türkiye'nin kendi kaynakları ile altından kalkamayacağı bir yük altına gireceği öne sürülmüştür. Bu sınırlamanın kaldırılmasının ancak devletlerle temelinde külfet paylaşımı ilkesinin olduğu kapsamlı bir anlaşmaya varılması halinde söz konusu olabileceği belirtilmiştir. Ayrıca coğrafi sınırlamanın kaldırılması durumunda, sadece devletlerin değil AB ve BMMYK gibi uluslararası kuruluşların da desteğinin elzem olduğu vurgulanmıştır. Ulusal Eylem Planı'nda, coğrafi sınırlamanın kaldırılmasından sonra da BMMYK'nın, Türkiye tarafından mülteci statüsü verilen kişileri üçüncü bir ülkeye yerleştirme pratiğinin bir süre daha devam etmesi önerilmiştir. Külfet paylaşımı ilkesi çerçevesinde devam edecek bu uygulama ile ülkelerin milli gelir ve nüfus yoğunluğuna göre mali yükün paylaşımı gerçekleştirilebilir. Bunun yanında, Türkiye'de kalacak olan kişilerin ülkeye entegrasyonları ile ilgili çalışmalarda da BMMYK'dan destek beklenmektedir. Türkiye'nin AB'ye katılım müzakerelerinin tamamlanmasına paralel olarak, ortaya konulan bu koşulların tamamlanmasının ardından coğrafi sınırlamanın kaldırılmasına yönelik bir önerinin 2012 yılı itibariyle Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) sevk edilmesinin mümkün olduğuna dair bir öngöründe bulunulmuştur (Ekşi, 2010a: 166-170).

Ulusal Eylem Planı iltica konusunda sadece yasal ve kurumsal bir çerçeve sunmakla sınırlı kalmamış; sosyal hak boyutlu düzenlemelere de yer vermek suretiyle daha önce pek değinilmeyen sosyal hak konusunu da ilgili çerçeve yapılacaklar listesi içine dâhil etmiştir. (Özgür ve Özer, 2010: 133). Dördüncü Bölümü’nde yer verdiği öncelikler arasında sosyal haklarla ilgili çeşitli konular spesifik şekilde farklı başlıklar altında ele alınmıştır. Bu bölümdeki “Entegrasyon sisteminin kurulması” başlığı altında ele alınan ve doğrudan devletin harekete geçmesini amaçlayan hedeflerin çoğu da sosyal haklarla ilgili olarak saptanmıştır. Ülkeye iltica başvuruları kabul edilen veya üçüncü bir ülkeye iltica öncesi geçici ikamet izni verilen kimselerin Türkiye’de kaldıkları süre boyunca, uyum süreçlerini kolay atlatmalarının yolunun, bu kişilerin sosyal haklarından faydalanmalarının tam olarak sağlanmasından geçtiği; dolayısıyla mevcut mevzuatta bir takım değişikliklerin yapılması gerektiği söylenmiştir. Bu bağlamda eğitim, çalışma, barınma, sağlık haklarıyla ilgili yapılması gerekenler yanında sosyal yardım konularında devletin ulaşması gereken hedefler belirtilmiş, bu konuda Türkiye’ye bir yol haritası çizilmiştir.

Belirtilen hedefler doğrultusunda konuya ilişkin program oluşturmak suretiyle entegrasyon faaliyetlerini yürütecek olan, resmi kurumun yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları ile de yakın iletişimde olması gerektiği belirtilmiştir. Bahsi geçen resmi kurumu devlet eli olarak resmettiğimizde, yerel düzeyde konuyu yürütmek isteyen bu elin ülkenin her tarafına erişmek istediğini söyleyebiliriz; ancak merkezden uzaklaştıkça keyfiyetin geliştiği, Türkiye’nin mevcut uygulamalarında görülmektedir. Devletin kontrolünün zayıf olduğu yerel düzeyde farklı sığınmacı ve mülteci gruplarının bulunduğu yerlerde farklı uygulamaların geliştirilmesi mümkündür. Dolayısıyla bu bakış açısının, konu hakkında tek sorumlu olmaktan kaçınan bir devlet görüntüsünü verdiğini söyleyebiliriz. Yerel yönetimler yanında, sivil toplum kuruluşlarının da konuyla alakadar olmasının beklendiğinin ifade edilmesi de bu yorumları güçlendirir niteliktedir. Devlet, mali durumu ile de yakından ilgili olan sosyal hak sağlama işlevini dağıtıp yaymak istemektedir. Yine, hedeflerle ortaya konulanların gerçekleştirilebilmesi için mali katkının öneminin vurgulanması ve bu manada ihtiyaç duyulan bütçenin sadece devlet bütçesinden değil, BM, AB, BMMYK ve UGÖ gibi uluslararası resmi kuruluşların ve sivil toplum kuruluşlarının bütçelerinden sağlanması da konuyla ilgili yorumları aydınlatan bir başka nokta olarak Ulusal Eylem Planı’nda belirtilmiştir.

Sosyal hakların devlet eliyle doğrudan sağlamama yönünde tercih, entegrasyon faaliyetini yürütecek veya katkıda bulunacak kuruluşlara sağlanacak vergi indirimini hakkındaki görüşte de ifadesini bulmuştur. Ayrıca ilgili hedeflerin gerçekleştirilmesi için Türkiye belli şartların gerçekleşmesi koşulunu öne sürmektedir, dolayısıyla mali yardım desteği sağlanması konusu da AB ile karşılıklı bir külfet paylaşımı durumunu gündeme getirmiştir. Bu kapsamda Türkiye entegrasyon faaliyetlerini finanse etmek amacıyla AB Mali Yardım Programlarından yararlanmayı da planlamaktadır (Ekşi, 2010a: 158-160).

### **3.4. 1994 Yönetmeliğini Değiştiren 2006 Yönetmeliği**

İltica ve sığınma konusunda mevcut iç hukuktaki tek düzenleme olan 1994 Yönetmeliği'ndeki bazıları yargı makamlarına da yansıtılmış olan eksikliklerin ve aksaklıkların Ulusal Eylem Planı'nda tespit edilmesiyle, 1994 Yönetmeliği'ndeki bazı hükümler hakkında değişikliğe gidilmesi beklenmekteydi. Beklendiği üzere, 1994 Yönetmeliği'ne değişiklikler getirecek ilk yönetmelik değişikliği, İçişleri Bakanlığı'nın 15/11/2005 tarihli ve 3127 sayılı yazısı üzerine Bakanlar Kurulu'nun 2006/9938 karar sayısı ile 16.01.2006 tarihinde kabul edilmiş, 27.01.2006 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. "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 Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik" adıyla yürürlüğe konulan düzenlemenin yedi maddeden oluşan kapsamı dar bir görüntü veremekteyse de, Türk mülteci hukukunda önemli bir adımı temsil etmektedir.<sup>107</sup> Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi'nce de bu Yönetmelik uygulayıcılara, uygulamada ciddi yeniliklere yol açabilecek fırsatlar sunmaktadır (UAÖ, 2007: 4).

1994 Yönetmeliğini Değiştiren 2006 Yönetmeliği'nin 1. maddesi ile daha önce Danıştay ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kararlarına da yansıyan mülteci

---

<sup>107</sup>İlgili Yönetmelik, çalışmanın devamında, 1994 Yönetmeliğini Değiştiren 2006 Yönetmeliği olarak anılacaktır.

ve sığınmacıların başvuruları için öngörülen süre kısıtlamasıyla ilgili olan 1994 Yönetmeliği'nin 4. maddesinde değişikliğe gidilmiştir. Danıştay'ın ilgili kararlarında ve AİHM'nin Jabari v. Türkiye kararında başvuru süresinin hak düşürücü süre uygulamasının olumsuz bulunmasından sonraki yıllardaki uygulamada başvuru süresinin çok katı uygulanmadığı bilinmektedir; ancak hukuk güvenliği açısından bu uygulamanın yasal dayanağının bulunmasının hak kayıplarını önlemedeki etkisi oldukça önemlidir (UAÖ, 2007: 5). 1999 yılında yapılan değişiklikle beş günden on güne çıkarılan, başvuru süresi bu Yönetmelik değişikliği ile kaldırılmış, “gecikmeden” ve “makul süre” ifadeleriyle süre konusu nitelendirilmiştir. Maddenin yeni haline göre, Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden yabancılardan, Türkiye'ye yasal yollardan gelenler buldukları yer valiliklerine, yasal olmayan yollardan gelenler ise giriş yaptıkları yer valiliklerine gecikmeden müracaat edeceklerdir. Bu kişilerden, makul olan en kısa süre içerisinde müracaat etmeyenlerin, yetkili makamlara gecikme nedenlerini açıklamak ve konuyla ilgili olarak yetkili makamlarla işbirliği yapmak zorunda olacağı da maddenin ikinci fıkrasında belirtilmesi suretiyle de elde olmayan durumların açıklanabilmesinin de önü açılmıştır.

1994 Yönetmeliğini Değiştiren 2006 Yönetmeliği'nin 2. maddesi, 1994 Yönetmeliği'nin “Müracaat Makamı” başlıklı 5. maddesine getirilen değişiklik ile İçişleri Bakanlığı'na kendisinin tekeline bırakılan mülakat yapma ve mülakattan sonra yabancının statüsü hakkında inceleme yapılıp yapılmamasına dair karar verme yetkisini, Valiliklere devredebilme imkanı tanınmıştır.<sup>108</sup> Başvurunun ilk aşamasıyla ilgili olan 5. maddedeki yetki devri ilk başlarda sadece Ankara ve İstanbul Valilikleri için öngörülmüş olsa da, düzenlemenin, konuya hukukilik kazandırarak sonraki uygulamalara da izin verdiği açıktır. Uluslararası Af Örgütü bu yeni düzenlemenin, merkezîyetçilik, bürokrasi ve zaman açısından usul ekonomisini olumlu yönde etkileyecek bir düzenleme olduğu düşüncesindedir. Kendisiyle mülakat gerçekleştirilen yabancının dosyası İçişleri Bakanlığına sevk edilirken, yabancının görüşünün de bu evraka eklenecek olması ve yabancının statüsü hakkında karar alınmasını beklediği

---

<sup>108</sup>1994 Yönetmeliğini Değiştiren 2006 Yönetmeliği'nin m.5(b) hükmünce, yetki devrinin yapılacağı valiliklerde çalışacak personelin bu valilikler bünyesinde istihdam edilecek olması, uygulayıcıların eğitim eksikliği yönünde yapılan eleştirilerin de bertaraf edilebilmesi imkânını doğurmuştur.



sırada bir merkez veya misafirhanede barındırılmasının sağlanmasına veya İçişleri Bakanlığınca gösterilecek bir yerde serbest ikametten yararlandırılmasına ilişkin düzenlemelerin maddeye eklenmesi de devletin konuya bakış açısının olumlu yönde geliştiğine işaret etmektedir (UAÖ, 2007, 5).

1994 Yönetmeliğini Değiştiren 2006 Yönetmeliği'nin 3. maddesiyle de 1994 Yönetmeliği'nin "Karar Makamı" başlıklı 6. madde düzenlemesi ele alınmıştır. Bu değişiklikle İçişleri Bakanlığı'nın yabancıların sığınmaları hakkında karar aldığı sırada başta Dışişleri Bakanlığı olmak üzere ilgili Bakanlıklardan görüş alma yükümlülüğü kaldırılmıştır. Bir önceki maddede başvurunun ilk aşamasıyla ilgili yapılan değişikliğe benzer şekilde bu madde değişikliğinde de, İçişleri Bakanlığı'nın statüye ilişkin karar verme yetkisini uygun göreceği hallerde Valiliklere devredebilmesi olanağı getirilmiştir.

Statüye ilişkin karara öngörülen on beş günlük itiraz süresinin, kararın daha hızlı verilebilmesi için İçişleri Bakanlığı'nın gerekli gördüğü durumlarda daha kısa tutulması imkânı şeklindeki bir başka süreci kısaltıcı düzenlemeye de 1994 Yönetmeliğini Değiştiren 2006 Yönetmeliği'nde yer verilmiştir. Bu değişiklikle getirilen olanak bürokrasiyi azaltan yönüyle olumlu olsa da, insan hakları örgütlerince olumlu bulunmayan "hızlandırılmış prosedür"ün uygulanmasını sağlayacak oluşu ile de şüphe uyandırmaktadır. Yabancılar hakkında verilecek olan sığınma kararlarının ayrıntılı incelenmeksizin alınması sonucunu yaratması yönüyle hak kaybı yaratan bir uygulama olarak eleştirilmekte olan hızlandırılmış prosedürün, Türkiye'nin iç hukuk mevzuatında ne anlama geldiği, hangi yabancılarla, hangi nedenlerle uygulanacağına ilişkin hiçbir arka plan olmadan, yönetmelik değişikliğiyle uygulanabilirliğinin doğması yönü, uygulamaya şüpheyle bakılmasını açıklamaktadır (UAÖ, 2007: 5)

1994 Yönetmeliği'nin "İşbirliği yapılacak kuruluşlar" başlıklı 7. maddesine, 1994 Yönetmeliğini Değiştiren 2006 Yönetmeliği'nin 4. maddesi ile yapılan değişiklikle de, İçişleri Bakanlığı'nın, başvuru aşamasındaki işlemler ile sığınmacı ve mültecilerin barınma, iaşe, nakil, üçüncü ülkelere kabul, gönüllü geri dönüş, pasaport ve vize teminleri gibi konularda işbirliği içinde olacağı BMMYK ve Uluslararası Göç Örgütü gibi uluslararası kuruluşlar yanına, sivil toplum örgütleri ile de işbirliğinde yapılması imkânı eklenmiştir (Ekşi, 2010a: 54).

1994 Yönetmeliği'nin "Görevlendirme" başlıklı 30. maddesine 1994 Yönetmeliğini Değiştiren 2006 Yönetmeliği ile getirilen düzenleme ise değişiklik değil yenilik niteliğindedir ve bununla sahada iltica ve göç alanında eğitim almış personelin görevlendirileceği ifade edilmiştir (Özgür ve Özer, 2010: 137).

### 3.5. İçişleri Bakanlığı'nın 57 Sayılı Genelgesi

Kanun koyucu dışında hukuki düzenlemeler getirme yetkisi Anayasa ile idareye de tanınmıştır. Anayasadaki ilgili maddeye göre, İdare'nin yapacağı düzenleyici işlemler kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik olarak sınırlı sayıda sayılmıştır. Ancak uygulamada idarenin bunlar haricinde de genel, soyut ve objektif niteliğini haiz olarak çıkardığı adsız düzenleyici işlemler bulunmaktadır (Gözler, 2007: 423). İçişleri Bakanlığı'nın 22 Haziran 2006 tarihinde sahadaki uygulayıcılara rehber olması için çıkardığı Uygulama Talimatı'nı içeren 57 Sayılı Genelgesi de idarenin çıkardığı adsız düzenleyici işlemleri işlem niteliğinde bir belgedir.

İçişleri Bakanlığı'nın 57 Sayılı Genelgesi, iltica konusundaki uluslararası sözleşmeler, protokoller, Anayasa hükümleri ve yönetmelikler ile Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde ortaya koyduğu müktesebatın uyumlaştırılması çabalarının yer aldığı belgeleri irdelemek suretiyle uygulayıcılar için aydınlatıcı bir rehber oluşturmuştur. Genelge'nin giriş niteliğindeki ilk kısmında, iltica konusunun iç hukuk mevzuatı bakımından sahip olduğu durum ile Türkiye'nin AB süreci ve AB'nin konuya ilişkin müktesebatı değerlendirme altına alınmıştır.<sup>109</sup> Bu bağlamda Türkiye'nin iltica konusunda benimsediği terminolojiye dair açıklamalar ile benimsenen temel ilkeler gösterilmiş, sonrasında da tüm iltica sürecinde yer alan adımlara dair detaylandırmalara geçilmiştir. Sığınmacı ve mülteci kişilerin uygulamada karşılaşacakları usul kapsamında nasıl hareket edileceği ayrıntılı biçimde ortaya konulmuş, kimi zaman bazı eklemeler de yapılmıştır.

---

<sup>109</sup>İçişleri Bakanlığı'nın 22 Haziran 2006 tarihli ve 57 Sayılı Genelgesi, 2006 Uygulama Talimatı adıyla da anılmaktadır. İlgili 57 Sayılı Genelge metni için bakınız: Ekşi, 2010a: 174-222.

Genelge mevcut durumun tespiti ile prosedür ve uygulamaların detaylandırılmasından ibaret olmayıp, belli bir takdir ve bakış açısını da yansıtan bir belgedir. Özellikle “güvenlik” kaygısının ön planda olduğunun görüldüğü Genelge’nin tavrı birçok açıdan 1994 Yönetmeliği ve 1994 Yönetmeliğini Değiştiren 2006 Yönetmeliği ile Ulusal Eylem Planı’ndaki durum tespiti ve niyet açıklamalarından daha olumsuz bulunmuştur. Olumsuz yönler taşıyan hususlar daha çok yabancının sığınma talebinin kabul edilmediği durumlarda söz konusu olan hak arama yollarında görülmüştür. Örneğin, başvuru sahibinin başvurusu reddedilmesi üzerine yaptığı itirazın reddi üzerine tekrar red kararı verilmesi üzerine hakkını idari yargı yoluna başvurarak araması esnasında, idare mahkemesi kesin kararını verinceye kadar yabancının sınır dışı edilemeyeceği Ulusal Eylem Planı’nda belirtilmişken, 57 Sayılı Genelge’de yabancının sadece idari yargıya başvurması durumunun sınırdışı işlemini kendiliğinden engelleyemeyeceği, sınırdışı işleminin idarenin takdirinde olduğu ifade edilmiştir (Helsinki Yurttaşlar Derneği [HYD], 2007c). Düzenlemeye göre yabancının idari yargıya başvurmuş olması durumundan İçişleri Bakanlığı haberdar edilecek ve İçişleri Bakanlığı’ndan gelen talimata göre sınırdışı işlemi yapılacak ya da yapılamayacaktır (Ekşi, 2010a: 208). Bu da açıkça Ulusal Eylem Planı’ndaki tavrı geri götüren bir uygulamadır. Bunun yanında başvuru sahibi ve müdafisinin dosyaya erişimi ve dosyadan kopya alma yetkilerine ağır sınırlamalar getirilmesi de hak arama özgürlüğünü zedeleyici bir tavır ortaya koymakta ve devletin güvenliğini kişinin haklarından önde tutmaktadır (Ekşi, 2010a: 208).

Ülkeye giriş yapmış ancak sığınma başvurusunda bulunmamış kişilerin, sığınma prosedürüne erişimleri ve bu prosedürden yararlanmalarının sağlanmasıyla ilgili bazı sorunlar önceki düzenlemelerde olduğu gibi 57 Sayılı Genelge kapsamında da görülmektedir. Bu kişilerin neden sığınma prosedürüne başvurmadığının irdelenmesi bir yana, ülkelerinden ayrılmalarına sebep olan unsurların dahi sorgulanmasına temel oluşturacak bir düzenlemeye 57 Sayılı Genelge’de de yer verilmemesi, devletin kişileri potansiyel tehlikeli olarak gören bir tavrını bir kez daha göstermektedir (HYD, 2007c).

### 3.6. İlticaya Özgü Bir Kanun Oluşturulmasını Hızlandıran Gelişmeler: AB Müktesebatı ile Uyumlaştırma Çabaları

İltica konusundaki bir kanun yapılması gerekliliği hem iç hukuk mevzuatının AB müktesebatı ile uyumlaştırılma çalışmaları hem de Türkiye'nin sürmekte olan iltica deneyimleriyle ertelenmesi mümkün olmayan bir konu olarak devletin programında bulunmaktaydı. AB ilerleme raporlarında kaydedilen sonuçlar da Türkiye'deki bu boşluğu açıkça göz önüne sermekteydi.

TBMM Genel Kurulu'nda yapılan görüşmeler sonucu oluşturulan 1 Temmuz 2006 tarihinde 26215 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 2007 – 2013 yılları arasındaki dönemi kapsayan 9. Kalkınma Planı'nda da bu dönem içinde iltica hareketleri hakkında yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılacağı; ayrıca çalışmaları sadece iltica ve göç alanına özgülenmiş olan bir ihtisas kurumunun da kurularak, konuya ilişkin çalışmalara yön vereceğine değinilmiştir.<sup>110</sup> Bu amaçla 15 Ekim 2008 tarihinde İçişleri Bakanlığı'nca “İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu” oluşturulmuştur. AB'nin Türkiye hakkında kaleme aldığı 2009 AB İlerleme Raporu'nda, iltica ve göç alanındaki boşluktan dolayı yaşanan sınırdışılar ve dolaylı olarak gündeme gelen insan hakkı ihlalleri sebebiyle kuruluşunu gecikmeli olarak nitelendirdiği bu Büro'nun görevi, Ulusal Eylem Planı, 57 Sayılı Genelge ve ulusal programlarda belirtilen mevzuatın gerçekleştirilmesi ile alandaki çalışmaların koordinasyonunu sağlamak ve alan araştırmaları yapmak suretiyle somut durum hakkında veriler elde etmek, bunların ışığında projeler geliştirmektir.<sup>111</sup>

AB'ye uyum çalışmaları sürecine dâhil olarak çıkarılan 31 Aralık 2008'de yayımlanan, 2008 tarihli Ulusal Program'da da, 2005 Ulusal Eylem Planı'nın işaret ettiği noktalar konusunda hangi çalışmaların nasıl yürütüleceği hakkında bir program oluşturulması, İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir iltica biriminin kurulması belirtilmiştir. İltica hakkındaki

---

<sup>110</sup>9. Kalkınma Planı için bakınız: <http://pbk.tbmm.gov.tr/dokumanlar/kalkinma-plani-9-genel-kurul.pdf> (Erişim tarihi: 18.05.2014)

<sup>111</sup>European Commission: Turkey: Progress Report, “4.24: Justice, Freedom and Security”, s. 73-4, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/tr\\_rapport\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/tr_rapport_2009_en.pdf) (Erişim tarihi: 18.05.2014)

mevzuatın AB müktesebatı ile uyumlaştırılması çalışmalarının da coğrafi sınırlamanın korunması suretiyle devam etmesi gereğinden bu Ulusal Program'da da bahsedilmiştir.<sup>112</sup>

İçişleri Bakanlığı'nca kurulan İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu kapsamında 2009 yılında üç alt çalışma grubu kurularak, 2011 yılında yürürlüğe girmesi beklenen İltica Kanunu, yeni Yabancılar Kanunu ve İltica ve Göç Birimi Kanunu üzerinde çalışmaları beklenmiştir. Aynı yıl içinde bu üç çalışma grubuna Yasadışı Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu da eklenmiştir (Özgür ve Özer, 2010: 138).

İçişleri Bakanlığı'nın 2010 yılının Mart ayında yayınladığı genelgeler, bu süreçte edinilen deneyimlerin, konu hakkında çalışmak üzere kurulan kurumların değerlendirmelerinin ürünü olması dolayısıyla yeni oluşacak iltica kanununa dair ipuçlarını içeren belgeler sayılabilir. Bu kapsamdaki 23.03.2010 tarihli "Mülteciler ve Sığınmacılar ile İlgili Genelge" ile mevzuatta hak kayıplarına yol açan bazı hükümlerin yeniden düzenlenmesi yapılmış; iltica kanunu çıkarılana değin mevcut mevzuat dolayısıyla yaşanan hak kayıplarının tekrarlanmasının önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Başvuru sürecinde kişiyi dinlemeden doğrudan yasadışı göçmen statüsüne düşüren; bu sebeple kişinin sınırdışı edilmesi sonucunu doğuran uygulamaları bertaraf etmek adına, bu kişilerin yakalandıkları andan sınırdışı edilmelerine kadar geçen süre boyunca sığınma başvurusu yapmak istemeleri halinde başvuru hakkından yararlandırılmaları imkânı bu Genelge ile sağlanmıştır. Bunun yanında, sığınmacı ve mülteci kişilerin ikamet harcı, çalışma ve barınma haklarına ilişkin sorunları ile ilgili de bir takım idari düzenlemeler, yine bu Genelge ile getirilmiştir.<sup>113</sup>

İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu bünyesinde çalışan Yasadışı Göçle Mücadele Koordinasyon kurulunun çalışmalarıyla çıkarılan yine 23.03.2010 tarihli "Yasadışı Göçle Mücadele Genelge" de İçişleri Bakanlığı'nın 2010 yılının Mart ayında çıkarttığı genelgelerden biridir. Yasadışı göçle

---

<sup>112</sup>2008 yılı Ulusal Programı, "24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik, Öncelik 24.2", s.258 <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=42260&l=1> (Erişim tarihi: 18.05.2014)

<sup>113</sup>"Mülteci ve Sığınmacılar" ile ilgili 23.03.2010 tarihli İçişleri Bakanlığı Genelgesi, [http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri\\_2.aspx?id=4537](http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=4537) (Erişim tarihi: 18.05.2014)

ilgili temel düzenleme olarak nitelenen bu Genelge kapsamında, her ildeki yasadışı göçmen trafiğinin değerlendirilmiş; bulgulara uygun kapasite ve koşullara sahip geri gönderme merkezlerinin kurulması planlanmıştır.<sup>114</sup>

### **3.7. İlticaya Dair İç Hukuk Düzenlemelerine Yön Veren AİHM Kararları Örnekleri**

İnsan hakları düzenlemelerinin çoğunda AİHM kararlarında varılan sonuçlar takip edilmekte ve hatta bu kararlar düzenlemelerin yapılmasında tetikleyici unsur olmaktadır (Özdek, 2004: 350). İltica konusunda AB ile uyumlaştırmayla birlikte mevzuat oluşturma çalışmalarının sürdürüldüğü bu sürecin insan haklarıyla boyutunda AİHM kararlarının etkisi dikkate değerdir.

Özellikle sığınmacı konumundaki yabancıların sınırdışı edilmeleriyle uğradıkları hak kaybı iddialarını AİHM'ye taşımasıyla, AİHM'nin verdiği kararlar düzenlemelerde yansımaları bulmuştur. Mevcut mülteci hukukuna göre hakkında sınırdışı kararı verilen bir kişi bu karara itiraz ettiğinde, itiraz kendiliğinden sınırdışı işlemini durdurmuyor; bu noktada herhangi bir tedbir mekanizması da sunmuyor olması dolayısıyla, kişiler sınırdışı edilebiliyor ve dolayısıyla hak kaybına uğruyorlardı. AİHM sığınma ile ilgili iç hukuktaki düzenlemelerini soyut olarak incelemek yetkisine sahip değildir; esasen AİHS'e Taraf Devletler uluslararası hukuka ve AİHS'e göre yabancıların ülkeye girişlerini, ikametlerini ve sınırdışı edilmelerini düzenleme yetkisine sahiptirler. Ancak ülkeye sığınma amaçlı gelen birinin işkence yasağına aykırı bir muamele ile karşılaşma riski bulunan bir yere geri gönderilmesi halinde, sınırdışı etme Taraf Devletlerin üstlendikleri yükümlülükleriyle ilgili bir düzenleme olarak AİHS'nin işkence yasağını düzenleyen üçüncü maddesi ile ilgili hale gelebilecektir. Kişilerin geri gönderildikleri yerlerde işkence yasağına aykırı bir muamele ile karşılaşacaklarına dair savunulabilir bir iddiası olması halinde, Taraf Devlet geri gönderme ile iç hukuku bu maddedeki

---

<sup>114</sup>“Yasadışı Göçle Mücadele” ile ilgili 23.03.2010 tarihli İçişleri Bakanlığı Genelgesi, [http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri\\_2.aspx?id=4536](http://www.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=4536) (Erişim tarihi: 18.05.2014); Özgür ve Özer, 2010: 139-140.

hakkın özünü güvence altına alacak bir hukuk yolunun mevcudiyetini sağlamak zorundadır. Sözleşme'nin “Etkili Bir İç Hukuk Yoluna Başvurma”yı düzenleyen 13. maddesinden kaynaklanan bu yükümlülük ulusal makamların Sözleşme'den doğan şikayetin hem özünü ele alabilmesine ve hem de uygun bir hal çaresi sağlanmasına yol açabilecek nitelikte hükümler bulunmasını gerektirir.<sup>115</sup>

*Jabari v. Türkiye*<sup>116</sup>, *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye*,<sup>117</sup> *Keshmiri v. Türkiye*<sup>118</sup>, *Tehrani v. Türkiye davası*, *M.B. ve diğerleri v. Türkiye davası*, *Dbouba v. Türkiye davalarında*, AİHM Türk Hükümetinin işkence yasağı konusunda AİHS'in “Etkili bir hukuki yola başvurma hakkı” başlıklı 13. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varılmıştır. Başvuranların, haklarında verilen sınırdışı kararlarına itiraz etseler dahi bunun sınırdışı etme işlemi kendiliğinden durdurucu etkisi bulunmadığı; nihai karar verilinceye kadar yürütmenin durdurulması imkânının idare mahkemesinin takdirine bağlı olduğu belirtilmiş ve dolayısıyla Türkiye'deki sınırdışı etme davalarındaki yargı denetiminin etkili bir hukuk yolu olarak görülemeyeceği kanısına varılmıştır. Türkiye'nin hukuk

<sup>115</sup>G.H.H. ve diğerleri v. Türkiye, 11.07.2000, Başvuru No: 43258/98, <https://ihami.anadolu.edu.tr/aihmgooster.asp?id=1382> (Erişim Tarihi: 25.05.2014)

<sup>116</sup>*Jabari v. Türkiye* davasında AİHM'ye göre sığınma talebi, zamanaşımı süresine tabi olması nedeniyle reddedilen başvurucunun, sığınma talebinin reddine karşı itiraz imkânı bulunmamaktadır. Oysa AİHS'nin m.3 hükmüne aykırı bir muameleden korkulması halinde, somut olay dolayısıyla gelişen talebin bağımsız ve dikkatli bir biçimde incelenmesi gerekir. Bu bakış açısıyla AİHS'nin 13. maddesi bağlamındaki etkili iç hukuk yolunun var olup olmadığı incelenmesine giden AİHM, olayların gelişimi ile konu İdare Mahkemesi önüne geldiğinde, İdare Mahkemesi'nin geri gönderme kararı konusunda yürütmeyi durdurma kararı vermediğini, Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca sınırdışı etme kararının iptali için idare mahkemelerine yapılacak başvurunun da doğrudan askıya alma etkisi bulunmadığını gözlemlemiştir. İdare mahkemesinin ayrıca bir yürütmeyi durdurma kararı vermesi gereken bu durumda, AİHM, İdare Mahkemesi bu güvenceyi sağlayamadığından denetiminin etkili bir hukuk yolu sayılamayacağını ifade etmiş ve etkili hukuk yoluna başvurma hakkının ihlalinin gerçekleştiği sonucuna varmıştır. *Jabari v. Türkiye*, 11.07.2000, Başvuru No: 40035/98, <https://ihami.anadolu.edu.tr/aihmgooster.asp?id=1383>(Erişim Tarihi: 25.05.2014)

<sup>117</sup>*Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye davasında* AİHM, AİHS'nin 13. maddesinin, iç hukuk sisteminde ne şekilde güvence altına alınmış olursa olsun, AİHS'de tanımlı hak ve özgürlüklerin özünün uygulanması için, ulusal düzeyde etkili bir hukuk yolu bulunmasını teminat altına alındığını yineler. Bu nedenle, Sözleşmeciler Devletlere bu madde bağlamındaki yükümlülüklerini yerine getirme konusunda belli bir takdir yetkisi tanınmış olmasına rağmen, 13. madde hükmünün, yetkili ulusal makâmın hem ilgili Sözleşme şikâyetinin özünü ele almasını, hem de uygun bir çözüm sunmasını sağlayacak bir iç hukuk yolunun sağlanmasını zorunlu olduğunu vurgular. *Abdolkhani v. Türkiye*, 22.02.2009, Başvuru No: 30471/08. [http://multecihaklari.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=149:abdolkhani-ve-karimnia-tuerkiye&catid=25:ahm-kararlar](http://multecihaklari.org/index.php?option=com_content&view=article&id=149:abdolkhani-ve-karimnia-tuerkiye&catid=25:ahm-kararlar) (Erişim Tarihi: 25.05.2014).

<sup>118</sup>*Keshmiri v. Türkiye davasında* da, İran Halkın Mücahitleri Örgütü üyesi başvuran, sınırdışı edilme tehdidi altında gözetim altında tutulmuş, kendisine sınırdışı etme kararı tebliğ edilmemiştir. AİHM bu davada da sınırdışı etme kararı başvurana tebliğ edilip de, kararın iptali için idare mahkemesinde dava açılmış olsa bile, sırf bu işlemin yürütmeyi kendiliğinden durdurmayacağını ifade etmiş ve bu nedenle de Sözleşme'nin 13. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varmıştır (Ekşi, 2010b: 23).

sisteminin “etkin çare” sağlamadığı, dolayısıyla yabancıların iç hukuk yollarını tüketmeden doğrudan AİHM’e başvurabilecekleri karara bağlanmıştır.

AİHM’nin bu içtihadı sonucunda, uygulamada, hakkında sınır dışı kararı verilen sığınmacılar Türk iç hukukunda başka bir mekanizma bulunmadığından, AİHM’ye doğrudan başvuruda bulunarak ve Mahkeme’den yürütmeyi durdurma kararı alarak, idare mahkemeleri kendisi hakkındaki nihai kararı verinceye kadar geri gönderilmelerini engelleyebilmişlerdir.<sup>119</sup> Türkiye’deki insan hakları kuruluşları da, bu AİHM içtihatlarını öne sürerek sınırdışı kararına yapılan itiraz hakkında nihai karar verinceye kadar yürütmenin durdurulması tedbirinin konulmasını sağlama yolunu teşvik etmişlerdir (Özgür ve Özer, 2010: 143). Bu kararın sonucu olarak, AİHM’nin bu kararlarının da daha önce 5 günlük sürenin 10 güne çıkarılmasını sağlayan *Jabari v. Türkiye* Davasında olduğu gibi yapılan düzenlemelerdeki hükümlere yön verdiği söylenebilir. Bu bağlamda, 1994 Yönetmeliği’ne değişiklik getiren 2006 Yönetmeliği ile 2010 Mart ayı Genelgelerinde bu AİHM kararları arasından kendilerinden önceki tarihlerde verilenlerde işaret edilen noktalara dair izler bulmak mümkündür.

2010 yılında Türkiye tarafından, kendisi aleyhine AİHM’ye yapılan başvuruların azaltılması amacıyla mevcut hak arama yollarına dâhil edilen Anayasa Mahkemesi’ne Bireysel Başvuru usulündeki ilk tedbir kararı da, Arap Baharı’nın etkisiyle Cezayir’den kaçarak önce Suriye’ye, oradan da pasaportsuz olarak Türkiye’ye geçen mülteci tanımındaki özellikleri haiz bir kişi hakkında alınan sınırdışı kararının durdurulması üzerine verilmiştir. Cezayir vatandaşı olan başvuru, kendisine sığınmacı statüsü verilerek üçüncü bir ülkeye yerleştirilmesini sağlamak üzere BMMYK’ya yaptığı başvurunun sonucu beklenmeksizin pasaportu bulunmadığı gerekçesiyle sınırdışı edilmesi ile geri gönderileceği ülkesinde yaşam hakkının ihlal edilmesi ve işkence ve kötü muameleyle tabi tutulma riski bulunduğu iddiasıyla anayasal haklarının ihlal edildiğini ileri sürerek Anayasa Mahkemesi’ne başvurarak tedbir talep etmiştir. Anayasa Mahkemesi 30.12.2013 tarihinde verdiği kararla, başvuru mültecinin yaşamına ya da maddi veya manevi bütünlüğüne yönelik bir tehlike bulunduğu iddiasını ciddi bularak, tedbir talebini kabul etmiştir. Bu karara varırken Anayasa Mahkemesi de AİHM’nin perspektifi ile başvurulacak kanun yollarının etkisiz olduğu veya söz konusu

---

<sup>119</sup>AİHM belirtilen kararları yanında, *Mamatkulow&Abdurrasuloviç v. Türkiye ve D. ve Diğerleri vs. Türkiye* kararları da sınırdışı kararlarının durdurulmasının olanaklı olduğunu ortaya koymuştur.



yolların tüketilmesinin beklenmesi halinde başvurunun haklarına yönelik ciddi ve geri dönülmesi imkânsız tehlikeler ortaya çıkacaksa anayasal saygı ilkesi gereğince, esasen kendisine başvurulurken tüketilmesi gerekli olan olağan kanun yollarının tüketilmesinin gerekli olmadığını hatırlatmış; olayla ilgili olarak da ilgili kanun yollarının tüketilmesini zorunlu tutmayarak incelemesine geçerek anlatılan sonuca varmıştır.<sup>120</sup>

AİHM'nin kararlarının etkili olduğu bir başka konuda mültecilerin yasal dayanaktan yoksun olarak gözaltında tutulmaları ile ilgili olmuştur. AİHS'in beşinci maddesinin birinci fıkrasında sayılan haller dışında ve hukukun öngördüğü bir usule uyulmadıkça kimsenin özgürlüğünden yoksun bırakılamayacağı söylenmiş; ancak AİHS m.5/1'in (f) bendi konuyla ilgili olarak "Ülkeye izinsiz girmek isteyen bir kimsenin girişinin önlenmesi veya hakkında sınırdışı etme veya iade kararı alınan kişinin sınırdışı edilmesi veya iadesi için hukuka uygun olarak gözaltına alınması veya tutulması." halinin özgürlükten yoksun bırakma sayılmayacağı düzenlemesini getirmiştir.

Uygulamada sınırdışı edilmesine karar verilen kişilerin, buna dair hiçbir hukuki düzenleme olmamasına rağmen idari gözetim altında tutulması da AİHM kararlarına konu olmuştur. Buna dair yapılan *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye* davasında, idari gözetim kararları dayanaktan yoksun bulunmuş ve AİHM tarafından idarece verilen bir karar ile cezai sonuç doğuran bir gözaltı işlemi olarak değerlendirilmiştir. Yasal bir temeli olmadığı için AİHS m. 5/1 (f) bendine uygun olmayan bu durumun, maddeyle korunan kişinin özgürlüğü ve güvenliği hakkını ihlal ettiği sonucuna varılmıştır. AİHM'nin *Charahili v. Türkiye*<sup>121</sup>, *Z.N.S. v. Türkiye*<sup>122</sup>, *Ranjbar ve diğerleri v.*

<sup>120</sup>Anayasa Mahkemesi'nin 2013/9673 numaralı bireysel başvuru üzerine 30.12.2013 tarihinde verdiği tedbire ilişkin ara kararın kendisine yönlendiren linki barındıran "Anayasa Mahkemesi İlk Geçici Tedbir Kararını Verdi" başlıklı haber için bakınız: [http://www.multeci.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=301%3Aanayasa-mahkemesi-ilk-gecici-tedbir-kararn-verdi&catid=31%3Agenel&Itemid=1&lang=tr](http://www.multeci.net/index.php?option=com_content&view=article&id=301%3Aanayasa-mahkemesi-ilk-gecici-tedbir-kararn-verdi&catid=31%3Agenel&Itemid=1&lang=tr) (Erişim Tarihi: 20.06.2014)

<sup>121</sup>AİHM *Charahili v. Türkiye* davasında, başvuranın, Fatih Karakolu'nda yaklaşık 20 ay kötü şartlarla tutulması ve gözetim altındayken kendisine kötü davranılması iddialarıyla, AİHS m. 3'e istinaden şikayette bulunması üzerine, Türk Hükümeti tarafından sunulan bilgilere dayanarak başvuranın, yeterli ölçüde tıbbi yardıma ulaştığı sonucuna varmıştır; fakat gözetim altında tutma şartları açısından yukarıda bahsedilen davalardan ayrı olarak Sözleşme'nin 5. maddesi 1. fıkrası (f) bendinin sınırdışı etme amacıyla gözaltına alınmayı kapsayacak ve gözetim altında tutulma süresini öngörececek açık hükümlerin yokluğu sebebiyle ihlali yanında gözaltı koşulları sebebiyle Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlal edildiği hükmetmiştir. AİHM'ye göre, Fatih Karakolu hakkında, başvurancanın iddia edilen olumsuz şartların aksi her ne kadar Hükümet tarafından belgelerle kanıtlanamamış olsa da, en azından başvuranın bir polis merkezinin bodrum katında tutulduğu kesinlik düzeyindedir. Mahkeme, İşkenceyi Önleme Avrupa Komitesi'nin (European Committee for Prevention of Torture-CPT), göçmen tutukluların alelade polis gözetim merkezinde bir müddet kalabileceklerine; bu tür yerlerin, uzun süreli tutmalar için yetersiz

*Türkiye*<sup>123</sup>, *Tehrani v. Türkiye* davalarında da verdiği aynı yöndeki kararlarda idari karar ile cezai nitelikli sonuçlar yaratılması eleştirilmiş; ayrıca da bu uygulamaların yasal dayanaktan yoksun olduğuna dikkat çekilmiştir. Bu kararlarda işaret edilen hususların, kişilerin ülkeye girdikleri anda nerede barındırılacağı ve gözetiminin istisnai bir uygulama olması konularında ilerideki düzenlemelerde yansımaları bulacağı görülecektir.

AİHM'nin verdiği bu kararlarla geliştirdiği içtihatlar, Türk mülteci mevzuatına ilişkin bir durum tespiti gibi, iltica konusunda genelge ya da yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerle değil de, kanun niteliğinde bir düzenlemenin yapılması zorunluluğunu da açıkça ortaya koymaktadır. Adalet Bakanlığı'nın Kasım 2011'de düzenlediği "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin Türkiye Kararları, Sorunlar ve Çözüm Önerileri Yüksek Düzeyli Konferans ve Çalıştayı" sonunda açıklanan bildiri de, göç ve iltica alanında ciddi yasal boşlukların bulunmasının AİHM'nin Türkiye aleyhine ihlal kararları vermesine neden olduğu belirtilmiştir. Bu durumun Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısının yasallaşmasıyla ortadan kalkacağı vurgulanmıştır.<sup>124</sup>

---

şartlara sahip olduğu gerçeğini dikkate alarak göçmen tutukluların bu tür yerlerde geçireceği sürenin mutlaka en az olmasına ilişkin değerlendirmesini göz önünde tutmaktadır. Bu nedenle, başvuranın, olağandışı uzun süre Fatih Karakolu'nun bodrum katında olumsuz gözetim koşullarına maruz bırakılarak tutulmasını, AİHS m.3'e aykırı onur kırıcı muamele teşkil ettiğine karar vermiştir. (Ekşi, 2010b : 19)

<sup>122</sup>Z. N. S. v. *Türkiye* davasında da, AİHM, *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye* davasında yapılan açıklamalara da atıf yaparak, başvuranın Kırklareli Yabancılar Kabul ve İkamet Merkezi'ne yerleştirilmesinin özgürlükten yoksun bırakma teşkil edeceğini ifade eder. AİHM'ye göre, gözetim usulü, gözetim kararı, sınırdışı etme düşüncesi ile gözetim kararının uzatılmasına ilişkin açık yasal düzenlemelerin yokluğunda başvuranın maruz bırakıldığı özgürlükten bırakma AİHS m.5/1'in (f) bendine aykırı bulunmuştur (Ekşi, 2010c: 18 ve 41).

<sup>123</sup>*Ranjbar ve Diğerleri v. Türkiye* davasında da özgürlükten yoksun bırakmayla ilgili olarak "hukuken uygun" ve "keyfi olmama" şartlarının gerçekleşip gerçekleşmediğinin incelenmesi üzerine, muamelelerin yasal dayanaktan yoksun olduğu ortaya konulmuştur (Ekşi, 2010b).

<sup>124</sup>AİHM tarafından verilen ihlal kararlarına konu alanlarda ihlale neden olan sorunların ortadan kaldırılması amacıyla, ilgili Çalıştay sonrasında elde edilen sonuçları dikkate alarak Adalet Bakanlığı bünyesindeki İnsan Hakları Daire Başkanlığı'nca "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi İhlallerinin Önlenmesine İlişkin Eylem Planı" oluşturulmuştur. <http://www.inhak.adalet.gov.tr/duyuru/EYLEM%20PLANI.pdf>; 24 Şubat 2014 tarihinde Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilen "Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi İhlallerinin Önlenmesine İlişkin Eylem Planı", 1 Mart 2014 tarihli ve 28928 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. <http://www.inhak.adalet.gov.tr/duyuru/ep.pdf>

### 3.8. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

İHEB’de temel bir insan hakkı olarak düzenlenen sığınma hakkı, Türkiye uygulamasında sadece 1951 Mülteci Sözleşmesi hükümleri, 1994 Yönetmeliği ve konu özelinde çıkarılan genelgelerdeki düzenlemeler aracılığıyla uygulayıcıların inisiyatifine bırakılmıştır. İltica konusunda sistemin sadece bu düzenlemeler ile yürütülemeyeceği yukarıda incelediğimiz AB uyum süreci çalışmalarındaki hedeflerde de belirtilmiş; uluslararası ve ulusal insan hakkı örgütlerinin raporlarına yansıyan eksiklikler ile AİHM kararlarında ifadesini bulan ihlaller de bunu desteklemiştir. Yabancı statüsünde olan mülteci ve sığınmacı kişiler, kanun düzeyinde bir düzenlemenin eksikliğinde belirsiz bir duruma mahkûm edilmiştir; kişilerin hangi durumda hangi uygulama ile karşı karşıya kalacağı meçhule yakın olduğu gibi, haklarından istifade edemediklerinde haklarını nasıl arayacakları da kesin çizgilerle düzenlenmiş değildir. Bu durum içinde kişilerin sığınma hakkı başta olmak üzere haklarından, hakların gerektirdiği ölçüde yararlanabildiklerinin garantisini vermek güçtür. Nitekim Türkiye Cumhuriyeti’nin egemen ideolojisini ortaya koyan 1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 16. maddesinde, yabancıların temel hak ve hürriyetlerinin ancak kanunla sınırlanabileceği ifade edilmiştir. Üst norm olarak kabul edilen Anayasa’nın ilgili 16. madde hükmü ile Anayasa’daki hukuk devleti olma ifadesi aracılığıyla da mültecilerin ve sığınmacıların hakları ile ilgili mevzuattaki boşluk görülebilmektedir.

Kanun düzeyinde bir düzenlemenin yokluğunda, 2000’li yıllara gelindiğinde somut düzlemde Türkiye’ye Avrupa dışından gelen mülteci akınının oldukça büyük rakamlara ulaştığı görülmektedir. Türkiye 2000’li yıllardan önce kaynak ya da transit ülke olarak değerlendirilirken, ekonomik koşullarının iyileşmesi akabinde, 2000 yılından sonra mülteciler için daha çok “hedef” ülke olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Buna coğrafi konumu itibariyle sürekli göçler veren istikrarsız ülkelere yakın oluşu da katkı sunmuş ve 2000’li yıllarda da Türkiye’ye gelen özellikle sığınmacı akını artarak devam etmiştir (Güçer vd., 2013: 25).

Avrupa dışındaki ülkelere gelenler için, sığınma başvurularının hem Türk makamlarına, hem de kişilerin üçüncü ülkeye yerleştirilmelerini sağlayacak BMMYK’ya yapılması gerekliliğini içeren uygulama ve ülkedeki sığınmacı kişilerin

verilen rakamlarda bahsedildiği üzere artması hem Türk makamlarının hem de BMMYK'nın iş yükünü oldukça arttırmıştır. Ayrıca sığınma başvurusu yapan kişiler de bu yoğunluk nedeniyle, uzun süre mülakat sırasının kendilerine gelmesini beklemek durumunda kalmışlardır. Şüphesiz ki bunda prosedüre ilişkin 1994 Yönetmeliği ile mevcut uygulamalardaki eksiklikleri gidermek üzere çıkarılan genelgelerdeki sorunların da rolü vardır. Sisteme işlerlik kazandırmak düşüncesiyle “1994/6169 Sayılı Yönetmeliğin Yetki Devri” konulu İçişleri Bakanlığı Talimatı, 2011 yılında uygulanmaya başlanarak, illerdeki Valiliklere statü belirleme yetkisi tanınmış ve bununla hem BMMYK'nın ağır iş yükü azaltılmak istenmiş, hem de bu yolla uzun süren mülakat bekleyişlerinden kurtularak sığınmacıların başvurularının kısa sürede sonuçlanması amaçlanmıştır.<sup>125</sup>

2012 yılına gelindiğinde de Suriye'den gelen akın sürmüştü; Suriyeliler haricinde ülkeye sığınma amaçlı gelenler ise Türkiye'deki son yılların mülteci profilini değişikliğe uğratmamış ve İran, Irak ve Afganistan vatandaşlarının gelişleri 2012 yılında da sürmüştür. BMMYK verilerine göre kayıtlı mülteci ve sığınmacı sayısı 2012 için 32.672 olarak açıklanırken;<sup>126</sup> sığınma sistemine giremeyip ülke içinde düzensiz hareketliliği süren veya yakalanarak sınır dışı edilen kişilerin de bulunması dolayısıyla ülkeye sığınma amaçlı gelenlerin tam sayısına ulaşmak mümkün değildir. Ancak açık olan sığınmacı sayısının giderek artmakta oluşudur (İnsan Hakları Araştırmaları Derneği [İHAD], 2012).

AB Komisyonu'nun 2012 yılı için açıkladığı, 2012 Türkiye İlerleme Raporu'nda göç ve ilticaya dair olan ve “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” başlığı altında düzenlenen Bölüm'de, mülteci hukukuyla ilgili yaşanan gelişmeler irdelenmiştir. Rapor'un ilgili bölümünde, adli yardıma erişimin sınırlı olması ile geri gönderme merkezlerindeki

---

<sup>125</sup>Bu Genelge, dönem için prosedürü hızlandırması hasebiyle olumlu olsa da, ayrıntılı ve uzman bakış açısıyla değerlendirilmesi gereken bir mevzu ile ilgili karar alma mekanizmasının idari yapısında yetkinlik bazında bir dönüşümle ilgilenilmeksizin, prosedürün sadece hızlandırılması yönüyle ilgilenmek sığınma hakkının zedelendiği durumları da yaratabilecek potansiyeli bünyesinde barındırmaktadır. Dolayısıyla uygulanırlığı sığınma hakkını da gözetecek düzenlemeler yanında, konu hakkında uzmanlaşmış kişilerin uygulamada rol aldığı bir idari yapı da Kanun düzeyine taşınması gereken bir diğer mevzu olarak belirlenebilir. Böylece amaçlanan hızlı ve iltica hakkına erişimi kolaylaştıran uygulama bir anlam ifade edebilecektir.

<sup>126</sup>Aralık 2012 itibarıyla BMMYK istatistikleri için bakınız: [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/snmstatistical\\_tables\\_new\\_format\\_tr\(1\).pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/snmstatistical_tables_new_format_tr(1).pdf) (Erişim tarihi: 11.04.2014)

yaşam standartları eleştirilmiş ve önceki ilerleme raporlarında olduğu gibi bir iltica kanununun kısa zamanda yürürlüğe girmesi gerektiği vurgulanmıştır.<sup>127</sup>

2000’li yılların başlarında bu gelişmeler yaşanırken, bir yandan iltica konusuna özgü kanun düzeyindeki çalışmalar yavaş da olsa devam ettirilmektedir. İlgili kanun tasarısının çalışmalarıyla ilgilenen, 15 Ekim 2008’de İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu’nun, iltica alanında çalışan sivil toplum kuruluşları, akademisyenler ve ilgili kamu kuruluşları ile yaptığı görüşmelerin de dâhil olduğu bir çalışma ardından “Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı Taslağı” hazırlanmıştır.<sup>128</sup> Gereğesiyle birlikte bu Tasarı, üzerinde görüşülüp kanunlaştırılması için 3 Mayıs 2012 tarihinde TBMM’ye sevk edilmiştir.<sup>129</sup> İnsan Hakları İnceleme Komisyonu ve bu Komisyon’un 8 Aralık 2011’de Türkiye’de bulunan mülteciler, sığınmacılar ve yasadışı göçmenlerin sorunlarına ilişkin inceleme yapmak üzere kurulan Alt Komisyon’un yine sivil toplum kuruluşları, akademisyenler ve ilgili kamu kuruluşlarını da dâhil ettiği çalışmalar sonrasında Tasarı, TBMM Genel Kurulu’nda Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu adıyla 04 Nisan 2013 tarihinde kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı’nın onayı ardından 11.04.2013 tarihinde 28615 Sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun, yürürlük hükmünde, sadece teşkilata ilişkin hükümleri düzenleyen 5. Kısım’ının yayım tarihinde yürürlüğe gireceği; diğer kısımlardaki hükümlerin ise yayım tarihinden itibaren bir yıl sonra yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK), beş kısımdan oluşmaktadır. Birinci Kısım’da, amaç, kapsam, tanımlar ve geri gönderme yasağı yer almaktadır. Kanunun “Amaç” başlıklı ilk maddesinde belirtildiği üzere YUKK ile yabancıların ülkeye girişleri, ülkede kalışları ve çıkışları ile uluslararası korumaya dair kapsam ve uygulamaya dair usul ve esaslar birlikte düzenlenmiştir. YUKK’un İkinci Kısım’ında, yabancılar; Üçüncü Kısım’ında, uluslararası koruma; Dördüncü Kısım’ında, yabancılar

<sup>127</sup> AB Komisyonu, 2012 Türkiye İlerleme Raporu için bakınız: <http://made14.org/images/b/bf/2012turip.pdf> (Erişim tarihi: 11.04.2014) Şenay Özden, “Suriyeli Sığınmacılar ve Ayrımcılık”, *Birgün-Pazar*, Yıl: 11 Sayı: 374, 11 Mayıs 2014.

<sup>128</sup> Taner Kılıç, “Türkiye’nin İlk İltica Yasası Meclis’te”, *Zaman*, 14 Mart 2013.

<sup>129</sup> Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı ve Gereğesi Taslağı için bakınız: [http://www.amnesty.org.tr/ai/system/files/108275\\_0.pdf](http://www.amnesty.org.tr/ai/system/files/108275_0.pdf) (Erişim tarihi: 11.04.2014)

ve uluslararası korumaya ilişkin ortak hükümlere yer verilmiştir. Son olarak, önceden sıkça kurulması gerekliliğine işaret edilen iltica ve göç konusuyla ilgilenmeye özgülenmiş bir teşkilat olan İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş, görev ve yetki, sorumluluklarına da bu Kanun'un Beşinci Kısımında yer verilerek, göç ve iltica konusunu bütünlüklü olarak düzenleyen bir metin oluşturulmuştur.

YUKK ile önceden işaret edilen çoğu konu hukuki temel kazanabilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan itibaren, özellikle son yıllarda AB'ye üyelik müzakereleri sürecinin etkisiyle yaşanan gelişmeler ile AIHM kararlarında işaret edilenlerin çoğunun Kanun kapsamında yansımaları bulunduğunu söylenebilir.

### **3.8.1. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamındaki uluslararası koruma statüleri: Mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü**

1951 Mülteci Sözleşmesi ile 1967 Protokolü'nde benimsenen coğrafi sınırlama YUKK'da da korunmuştur ve dolayısıyla YUKK kapsamında Türk iç hukukuna özgü çeşitli uluslararası koruma statüleri yer almıştır. Bunlar, mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüleri olarak belirlenmiştir.

Sığınmacı ve mülteci terimlerinin, uluslararası alandaki karşılıklarının farklı anlamlar taşıması meselesine çözüm olması sebebiyle, önceki düzenlemelerden farklı olarak mülteci ve şartlı mülteci terimleri kullanılmıştır. YUKK'un 61. maddesine göre mülteci, *“Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri sebebiyle zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiler”* olarak belirlenmiştir. YUKK'un 62. maddesinde de, eski Türk iç hukuku düzenlemelerinde yer alan sığınmacı statüsünü karşılayacak şekilde *“Avrupa*

*ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle mülteci statüsünde yer alan koşullar dolayısıyla Türkiye'ye sığınan kişiler...*” olarak şartlı mülteci statüsüne yer verilmiştir. Şartlı mülteci statüsü sayesinde kişinin ülkede üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar kalabileceği de madde düzenlemesi kapsamında vurgulanarak, Türkiye'nin Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar sebebiyle ülkesine sığınanlar haricindekiler için Türkiye'de ikamet sağlama yükümlülüğünde olmadığı bir kez daha ifade edilmiştir.

Bu düzenlemeler ile 1951 Mülteci Sözleşmesi'ndeki tanımlar tekrar edilmiş, bunlara ek herhangi bir koşulun mülteci ya da şartlı mülteci statüsü alınmasını sağlaması yoluna gidilmemiştir. Dolayısıyla mültecilik ya da şartlı mültecilik durumları sadece sahip olunan ırk, din, tabiiyet, belli bir toplumsal gruba mensubiyet veya siyasi düşünce temelli baskı ve zulümden haklı sebeplerle korkma koşulunu taşımaya bağlıdır. Toplumsal mensubiyet ifadesinin tanımı genişleteceği düşüncelerine literatürde rastlanmaktadır. Bu bağlamda LGBTİ (Lezbiyen, gay, biseksüel, transseksüel, interseksüel) bireylerin gördüğü baskı ve zulüm dolayısı ile kaçarak ülkeye sığınma durumları bu ifade kapsamında değerlendirilebilecektir. Ancak sosyal hak temelli ayrımcılıkların ya da uygulamaların yol açtığı baskı ve zulümler dolayısı ile kaçıp bir başka ülkeye sığınmanın uluslararası koruma kapsamında görülmesi trendinin hem literatür, hem de devletin bakış açısı ele alındığında Türkiye uygulamasına oldukça uzak olduğu görülmektedir.

YUKK ile getirilen ve önceki düzenlemelerdeki uluslararası koruma statülerinden farklı olmayan mülteci ve şartlı mülteci statülerindeki ifadelere benzer şekilde, uluslararası koruma statülerindeki ifadelere birebir bağlı kılınarak yapılan değerlendirmelerin çoğu kişiyi korumasız bırakmakta olduğunu somut gerçeklikler göstermekteydi. Bu sebeple uluslararası arenada, uluslararası korumanın sadece 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde tanımlandığı şekliyle mülteci statüsünün gerektirdiği koşulların varlığı durumuna özgü olmaması fikri uzun süreden beri tartışılan bir konu olmuş; mülteci statüsünün değil ancak uluslararası korumanın kapsamının daha geniş anlaşılması düşüncesini yaygınlaştırmıştı. Bu anlamda, savaşlar, şiddet olayları, karışıklıklar, büyük çapta insan hakkı ihlallerinden kaynaklı olarak menşei ülkesine ya da ikamet ülkesine geri dönemeyip başka bir ülkeye sığınan kişiye uluslararası koruma sağlanması için; kişinin sadece belirlenen haklı zulüm korkusunu taşıması değil de, söz konusu durumun

yarattığı potansiyel risk dolayısıyla menşei ya da ikamet ülkesine dönememek konusunda haklı korkuya sahip olmasının da kişinin uluslararası korumadan yararlanmasını gerektireceği anlayışının, geniş anlamda uluslararası korumayı betimlediği söylenmekteydi (Goodwin – Gill, 1995: 7). Bu anlayışla sadece 1951 Mülteci Sözleşmesi’ndeki tanıma uymadıkları bahsiyle kendilerine mülteci statüsü verilemeyen kişiler, geçmişte, *de facto* mülteci, savaş mülteci gibi adlarla anılmıştır. Bu kişilere mülteci statüsünün sağladığı tüm hakları kapsamasa da uluslararası koruma sağlanmıştır; ancak bu uygulamanın hukuki temelini olmaması, ülkeden ülkeye kişiden kişiye değişiklik gösteren bir uygulamayı doğurmuştur. Dolayısıyla birçok kişi yine korumadan yoksun kalmıştır. 1970’li yıllardan beri var olan bu anlayışı kanuni temele oturtmak fikri, 2004 yılında 2004/83/EC sayılı Avrupa Konseyi Direktifi ile resmileştirilmiştir (Goodwin-Gill ve McAdam, 2007: 325). 2004/83/EC sayılı Avrupa Konseyi Direktifi ile uluslararası korumanın hem mülteci statüsü hem de ikincil (tamamlayıcı) koruma statüsünü kapsadığı ifade edilerek, devletlerin kendilerine has uygulamalarına hem bir isim konulmuş, hem de bu uygulamanın resmi olarak uluslararası korumaya dâhil olduğu bildirilmiştir.<sup>130</sup>

YUKK’da belirlenen mülteci ve şartlı mülteci statülerinin yanına yine bireysel uluslararası koruma taleplerini karşılamak üzere ikincil koruma statüsünün de getirilmesi bu gelişmeler sayesinde olmuştur. YUKK’ta 2004/83/EC sayılı Avrupa Konseyi Direktifi’ndeki tanımın aynen alınması suretiyle yer verilen ikincil koruma statüsü düzenlemesi ile mülteci ya da şartlı mülteci olarak değerlendirilemeyen ama vatandaşı olduğu menşei ülkesine ya da vatansız olup da ikamet ettiği ülkeye geri dönmesi durumunda, mülteci ya da şartlı mültecilerin geldikleri ülkelere geri dönmeleri durumunda karşılaşılabilecek benzer zararlar ile karşılaşılabilecek olan kişinin de uluslararası koruma kapsamında olduğunu bildirilmektedir.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup>Council Directive, 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, “Definitions”, Art. 2/a [http://www.en.refugeelawreader.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=74&Itemid=198](http://www.en.refugeelawreader.org/index.php?option=com_content&view=article&id=74&Itemid=198) (Erişim tarihi: 11.04.2014)

<sup>131</sup>2004/83/EC sayılı Avrupa Konsey Direktifi’nin 15. maddesiyle kişinin karşı karşıya olduğu hangi durumların ikincil korumadan yararlanmasını sağlayacağını belirlemiştir. “Ciddi Zarar” başlıklı bu düzenlemeye göre, menşei ya da ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde kişi ancak, ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek; işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak; uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım



İkincil korumanın YUKK kapsamında yer alması elbette ki olumlu bir gelişmedir. Bu statüye yeni düzenlemede yer verilerek, küçük farkların yol açtığı geri gönderme ile sonuçlanan hak kayıplarına sebep olabilecek ve AİHS ile korunan İşkence ve Kötü Muamele Yasağını ihlal edebilecek durumların önüne geçilmiştir. Ancak bu statüden yararlanmanın, mülteci ve şartlı mülteci statüsünden çok da farklı olmayan belli sebeplerle tüketici olarak sayılması, ülkesinde farklı nedenlerle zulüm ve baskı göreceğinden korktuğu için kişilerin Türkiye'ye sığınmalarının önüne geçmiştir. Örneğin, bir sosyal hakkının zedelendiği bahsiyle gördüğü baskı ve zulümden kaçan bir kişinin Türkiye'ye sığınması durumunda kişi hakkında bu statü değerlendirmesinin yapılmasının da hiçbir yolu yoktur.

### **3.8.2. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na göre uluslararası koruma statüsü başvuru usulü**

YUKK'dan önce başvuruların nereye ve hangi süre içinde yapılacağına dair genel kuralı koyan 1994 Yönetmeliği'nin 4. maddesi, başvuru makamı ve başvuru süresi konusunda aksaklıklar yaşanması nedeniyle genelge ve talimatlara konu olmuş; madde birkaç kez revize edilmiştir. YUKK'da "Başvuru" başlığıyla düzenlenen 65. madde, 1994 Yönetmeliği'nin aynı hususu düzenleyen 4. maddesinin aldığı son hali göstermektedir.

YUKK'un 65. maddesinin ilk iki fıkrasına göre, uluslararası koruma başvurularının yapılacağı makam valiliklerdir, başvuruların ülke içinde ya da sınır kapılarında eskiden olduğu gibi kolluk birimlerine yapılması halinde ise başvuruların derhal valiliğe iletilmesi gerekmektedir.<sup>132</sup>

---

gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak ise ikincil korumadan yararlanabilecektir. Bu düzenleme de aynı şekliyle YUKK'a taşınarak ikincil korumanın kapsamı da belli bir zemine oturtulmuştur.

<sup>132</sup>Maddenin üçüncü fıkrasına göre her yabancı ya da vatansız kişi, uluslararası koruma başvurusunu bizzat kendi adına yapacaktır. Başvuru sahibinin yanında kendisiyle birlikte gelen ve yapacakları başvuruları kendisiyle aynı gerekçeye dayanan aile üyeleri bulunmaktaysa, başvuru sahibinin onlar adına da başvuru yapması mümkün kılınmıştır. Bu durumda, aile üyelerinden ergin olanlardan kendileri adına yapılan başvurular hakkında muvafakatleri alınır. Aynı maddenin son fıkrasına göre, hürriyeti kısıtlanmış kişiler de uluslararası koruma başvurusunda bulunabileceklerdir. Bu kişilerin uluslararası koruma başvuruları da derhal valiliğe bildirilecektir. Beşinci fıkrada da, hürriyetin kısıtlanması sonucunu doğuran

Uluslararası koruma başvurularının yapılması, önceki deneyimlerden çıkarılan sonuçların katkısıyla, herhangi bir süreye bağlı tutulmamış; sadece başvurunun makul bir süre içinde yapılması gerektiği belirtilmiştir. Maddeye göre, makul bir süre içinde valiliklere kendiliklerinden uluslararası koruma başvurusunda bulunan kimseler hakkında yasal giriş şartlarını ihlal etmeleri ya da Türkiye’de yasal şekilde bulunmamları sebebiyle cezai işlem yapılmayacaktır; ancak bunun söz konusu olabilmesi için, kişilerden ülkeye yasa dışı girişlerinin veya ülkede yasadışı kalışlarının nedenini açıklamaları beklenmektedir (m.65/4). Uluslararası koruma talebiyle ülkeye genel olarak pasaportsuz ve vizesiz, yasadışı giriş yapan ve ülkede yasadışı olarak kalmakta olan bu kişilerden durumlarını haklı gösterecek geçerli nedenleri açıklamaları, yani yetkili makamları ikna etmeleri beklenmektedir. Bu koşulla, makul bir süre zarfında uluslararası koruma statüsü elde etmek adına başvuru yaptıkları takdirde, Türkiye’ye yasal giriş şartlarını ihlal etmek veya Türkiye’de yasadışı şekilde kalmaktan dolayı cezai işlem uygulanmayacağı hükmü ancak kişiye kendini rahatça ifade edeceği koşullar ile güvenlik sağlanması koşuluyla kabul edilebilir.

Bazı grupların, sahip oldukları nitelikler dolayısıyla hassas oldukları varsayımıyla uluslararası başvurularının koşulları ayrı olarak düzenlenmiştir. Başvuru sahibinin kendisiyle birlikte gelen aile üyelerinin de gerekçelerinin aynı olması durumunda onlar adına da başvuruda bulunabileceğini, ergin olanların bu işleme dair muvafakatinin alınması gerektiğinin belirtildiği m.65/3 hükmünden, başvuru sahibinin yanında gelen çocuklarının adına da başvuruda bulunabileceği sonucuna varılmaktadır. Ancak, refakatsiz çocukların da uluslararası koruma başvurusunda bulunmak zorunda kaldığı durumlar yaşanmaktadır. Bu durumlara özgü olarak düzenlenen “Refakatsiz Çocuklar” başlıklı 66. maddede, refakatsiz çocuklarla ilgili tüm işlemlerde çocuğun yüksek yararının gözetilmesinin esas olduğu ve başvuru alındığı andan başlamak üzere yapılacak her işlemde 3.7.2005 tarih ve 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir.

---

adli işlemler ya da idari işlemler nasıl ki uluslararası koruma başvurusunda bulunmayı etkilemiyorsa ve engellemiyorsa; bu başvuruların alınması ve değerlendirilmesinin de, diğer adli ve idari işlemleri ya da tedbir ve yaptırımların uygulanmasını engellemeyeceği belirtilmiştir.

Refakatsiz çocuklara özgü düzenlemeden sonra 67. maddede, YUKK'un uluslararası korumaya dair hükümlerinin yer aldığı Üçüncü Kısım'ndaki hak ve işlemler açısından özel ihtiyaç sahiplerine öncelik tanınacağı belirtilmiştir. Başlığı da "Özel İhtiyaç Sahipleri" olan bu maddenin getirdiği hükmün kimlere yönelik olduğu, yani kimlerin özel ihtiyaç sahibi olduğu açık değildir. Maddenin ikinci fıkrasında, işkence, cinsel saldırı ya da diğer psikolojik, bedensel ya da cinsel şiddete maruz kalan kişiler için, bu fiillerin yol açtığı hasarları giderecek yeterli tedavi imkânının sağlanması gerekliliğinin belirtilmiş olması, özel ihtiyaç ifadesini acil bir yardım ve desteğe ihtiyaç olarak açmaya olanak tanımaktadır. Bu nedenle, acil bir yardım ve destek ihtiyacında olan kişilerin başvurusuna öncelik tanınır ve bu kişilerin ihtiyaçlarının giderilmesi için gerekenler yerine getirilir. İlgili kişilerin, sağlık ya da barınma hakkına erişimlerinin olabildiğince erken sağlanabilmesi ancak bu haklara erişimin anahtarı olan uluslararası koruma statüsünün alınmasına bağlı olması örneği durumu aydınlatacaktır. Maddenin ikinci fıkrasında yer alan tedavi imkânı ise statü elde edilinceye kadarki süreçte, acil ve insani yardım ihtiyacını karşılamaya müsait bir formül ortaya koymaktadır.

Uluslararası koruma başvurusunda bulunan ve bu sebeple başvuru sahibi olarak adlandırılan kişilerin, sadece bu sebeple idari gözetim altına alınmayacakları YUKK'un 68. madde hükmünde belirtilmiştir. Maddeye göre, başvuru sahibine idari gözetim işleminin uygulanabilmesinin mümkün olduğu haller tüketici olarak sayılmış ve böylece valiliklerce uygulanması mümkün olan bu işlemin istisnai bir işlem olduğu belirtilmiştir.

YUKK'un 69. maddesinin ilk fıkrasına göre yapılan uluslararası koruma başvuruları, valilikler tarafından kaydedilecektir. Uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancı ya da vatansız kişi bu kayıt esnasında kimlik bilgilerini doğru olarak bildirmek yükümlülüğündedir. Ayrıca yanında kimliğini ispatlayacak nitelikte olan belge ve seyahat dökümanlarının bulunması halinde, bunları da yetkili makamlara teslim etmek durumundadır. Uluslararası koruma başvurusunda bulunan kişi için yükümlülük olarak tasarlanan bu eylemlerin yerine getirilmesi amacıyla, aynı maddenin ikinci fıkrasında yetkili kişilerin, başvuru sahibi ve eşyaları üzerinde kontrol yapabilme imkânına maddede yer verilmiştir. Üçüncü fıkrada da kişinin yanında kimliğine temel oluşturacak belge olmaması halinde, kimlik tespiti için kişisel verilerin karşılaştırılması ve yapılan

araştırmalardan elde edilen bilgilerin kullanılması yoluna gidileceği, bu kimlik tespit araştırmalarından sonuç alınamaması halinde, uluslararası koruma başvurusunda bulunan kişinin beyanının esas alınacağı ve bu suretle edinilen bilgilerin kimlik bilgileri olarak kayda geçirileceği belirtilmiştir.

Uluslararası koruma başvurularının kaydedilmesi sırasında, valilik -ya da yetkili makamlar-, başvuru sahibinden kimlik bilgileri haricinde de bazı bilgiler talep etmektedir. YUKK'un 69. maddesinin dördüncü fıkrasındaki düzenlemeye göre vatandaş olduğu ya da ikamet ettiği ülkeyi terk etme nedenleri, burayı terk ettikten sonra yaşadığı olaylar ile uluslararası koruma başvurusunda bulunmasına neden olan olaylar, Türkiye'ye giriş şekli, kullanılan yol güzergahı ve vasıta bilgileri başvuru sahibinden sorulur. Ayrıca, başvuru sahibinden daha önce başka bir ülkede uluslararası korumaya başvurup başvurmadığı, başka bir ülkenin uluslararası korumasından yararlanıp yararlanmadığı da sorularak, ilgili başvuru ya da korumaya dair bilgi ve belgeler talep edilir.

Uluslararası koruma başvurusu sırasında başvuru sahibinin kamu sağlığını tehlikeye düşürecek bir hal içinde olduğunun düşünülmesi durumunda, başvuru sahibinin sağlık kontrolünden geçirilmesi sağlanacağına da 69. maddenin altıncı fıkrasında yer verilmiştir. Böylece kamu sağlığı açısından tehlikeli olma durumu, sadece başvuruyu alan yetkililerin kanaati ile değil, uzman görüşü ile de değerlendirmeye tabi tutulabilecektir. Kamu sağlığı, kamu düzeni ve kamu güvenliği gibi muğlâk ve belirsiz bir kavram olduğu için, içinin bilinçsizce doldurulması durumunda hak kaybı yaşanması potansiyelini taşımakta olan bir kavramdır; bu nedenle hakkında bilinçli bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Kayıt sonrasında, başvuru sahibine mülakat zamanı ile mülakatın yapılacağı yer bildirilirken, başvuru sahibinin kimlik bilgilerinin yer aldığı uluslararası koruma başvurusunda bulunulduğunu belirten bir kayıt belgesi de verilir. İlgili 69. maddenin beşinci fıkrâ düzenlemesine göre, hiçbir harç karşılığına tabi tutulmaksızın verilen bu kayıt belgesinin geçerlilik süresi otuz gün olup, gerekli görülmesi halinde geçerliliğinin otuz günlük sürelerle uzatılması mümkündür. Bu kayıt belgesinin başvuru sahibinin Türkiye'de kalmasına imkân sağlamayacağı, başka bir deyişle durumunu resmileştireceği, 69. maddenin yedinci fıkrasında zikredilmiştir. Vatansız ya da yabancı

başvuru sahibinin durumunun böylece resmi olarak belirlenmesi, devlet nezdinde de görünürlüğü sağlamaktadır. Devlet, başvuruları kayıt altına alınan bu kişilerin içinde buldukları durumla ilişkilendiren hakları sağlamak durumundadır. Başvuru sahipleri ise bir yandan bu durumun kendilerine sağladığı hak ve özgürlüklere kavuşurken, bir yandan da kendileri için öngörülen yükümlülükleri yerine getirmek zorunluluğunu edinirler.

YUKK'a göre valilik uluslararası koruma başvurularının kabul edilemez olduğu sonucuna da varabilecek ve başvuru sahibinin talebi hakkında değerlendirmesini bu noktada sona erdirebilecektir. Bu haller YUKK'un 72. maddesinde sayılmıştır.

- Başvuru sahibi uluslararası koruma başvurusunu farklı bir gerekçe var olmadığı halde yeniden valilik önüne getirip değerlendirmeye sunmuşsa;
- Uluslararası başvuru talepleri aynı gerekçeye dayandığı için, kendileri adına başvuru sahibi tarafından başvuru yapılmış ve bu hususta kendilerinden muvafakat alınmış başvuru sahibiyle birlikte gelen ergin aile üyeleri, başvurunun herhangi bir aşamasında haklı bir neden göstermeksizin ve farklı bir neden olmaksızın yine aynı gerekçeye dayanarak yeniden başvuruda bulunmuşlarsa;
- Başvuru sahibi daha önceden mülteci olarak tanınmış ve halen uluslararası koruma imkanından yararlanabilme imkanının olduğu bir ülkeden geliyorsa veya geri göndermeme ilkesini de kapsayan yeterli ve etkili bir korumanın mevcut olduğu ve bu koruma imkanlarından yararlanabilmenin de mümkün olduğu bir ülkeden geliyorsa;<sup>133</sup>
- Başvuru sahibinin, 1951 Mülteci Sözleşmesi'ne uygun olarak sonuçlanabilecek bir uluslararası koruma başvurusunda bulunduğu ya da

---

<sup>133</sup>YUKK'da "İlk İltica Ülkesinden Gelenler" başlığı altında ayrıntılarının düzenlendiği 73. maddeye göre, bu durumdaki başvuru sahibinin, ilk iltica ülkesine geri gönderilmesi için işlemler başlatılacaktır. Bu işlemler tamamlanıncaya kadar ilgili kişinin ülkede kalışına izin verilir ve durumuyla ilgili bilgiler de kendisine tebliğ edilir. İşlemler sonunda, ilk iltica ülkesinin ilgili kişiyi kabul etmemesi halinde, kabul edilemez bulunan başvuruya ilişkin işlemlere devam edilir.

bu nitelikte bir uluslararası koruma başvurusu yapma imkânının olduğu güvenli üçüncü ülkeden geldiğinin anlaşılması durumunda.<sup>134</sup>

Valiliklerce “kabul edilemez” olarak değerlendirilmeyen uluslararası koruma başvurusu hakkında Kanun’un diline göre *etkin ve adil karar verebilmek için*, başvuru sahibiyle kayıt tarihinden itibaren otuz gün içinde bireysel mülakat gerçekleştirilir.<sup>135</sup> Başvuru sahipleri, de 75. maddenin ikinci fıkrasına göre, mülakatı gerçekleştiren yetkililer ile iş birliği yaparak uluslararası koruma başvurularını destekleyecek tüm bilgi ve belgeleri sunmakla yükümlüdürler. Yetkililer tarafından da, YUKK’un 75. maddesinin birinci fıkrası düzenlemesine göre de, *mülakatın mahremiyeti dikkate alınarak kişiye kendisini en iyi şekilde ifade etme imkânı tanınır*. Bu anlamda, başvuru sahibinin mülakat aşamasındaki kişisel görüşmelerde, YUKK’un 70. maddesinin 2. fıkrasında düzenlenmiş olan tercümanlık hizmetlerinden talepleri halinde yararlanabilme imkânının da yetkililerce hatırlatılması gerekmektedir. Ayrıca, 75. maddenin ilk fıkrasında yer alan başvuru sahibinin talebi üzerine avukatının mülakata gözlemci sıfatıyla katılabilmesi

---

<sup>134</sup>YUKK’un “Güvenli üçüncü ülkeden gelenler” başlıklı düzenlemesine göre, güvenli üçüncü ülke kavramı öncelikle uluslararası koruma başvurusunda bulunmayı gerektirecek sebeplerin bulunmadığı; yani kişilerin yaşamlarının veya özgürlüklerinin, ırk, din, tabiiyet, belli bir toplumsal gruba mensubiyet veya siyasi düşünce nedeniyle tehdit altında olmadığı (m.74/2 (a)) veya kişinin ciddi zarar görme tehlikesinin bulunmadığı (m.74/2 (ç)) ülkedir. Eğer bu tehdit veya tehlikenin var olduğu bir ülkeden gelip de bulunduğu ülkeden işkence, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabii tutulacağı ülkeye geri gönderilme riski altında değilse; yani geri gönderilme ilkesinin etkin olduğu bir sisteme sahip ülkede bulunuyorsa da bu ülke güvenli üçüncü ülke olarak değerlendirilir (m.74/2 (b)). Bunların yanında eğer ki kişi mülteci statüsü talep edebileceği ve mülteci olarak nitelendirilmesi durumunda 1951 Sözleşmesi’ne uygun bir koruma elde edebilmesi mümkün olan bir ülkede ise bu ülke de güvenli üçüncü ülke olarak değerlendirilir (m.74/2 (c)). Tüm bu unsurlar başvuru sahibi kişi özelinde, kişi ve ülke arasındaki bağlantılar da kontrol edilmek üzere değerlendirilerek güvenli üçüncü ülke hakkında sonuca varılacaktır (m.74/3). Nitelenen güvenli üçüncü ülkeden gelip de Türkiye’de uluslararası koruma başvurusunda bulunan kişiye, başvurusu hakkındaki kabul edilemezlik durumu tebliğ edilecektir. Güvenli üçüncü ülkeye gönderilmesi için başlatılan işlemler tamamlanıncaya kadar ülkede kalmasına izin verilecek olan kişinin, güvenli üçüncü ülke tarafından kabul edilmemesi halinde, kabul edilemez bulunan başvuruya ilişkin işlemlere devam edilecektir (m.74/1).

<sup>135</sup>YUKK’un “Mülakat” başlıklı düzenlemesine göre, mülakata başvuru sahibinin aile üyelerinin de katılması yetkililer tarafından gerekli görülebilir; bu durumda mülakatın aile üyeleriyle birlikte yapılabilmesi başvuru sahibinin muvafakatine bağlıdır (m.75/1). Mülakatın herhangi bir sebeple gerçekleştirilememesi halinde, yeni mülakat tarihi belirlenerek başvuru sahibine tebliğ edilir. YUKK mülakat tarihleri arasında en az on gün bulunmasını hükme bağlamıştır (m.75/4). Yetkililerin gerekli görmesi halinde başvuru sahipleri ile ek mülakatlar yapılabilmesi mümkündür (m.75/5). Mülakatların sesli ya da görsel olarak kayıt altına alınması da başvuru sahibinin/kendisiyle mülakat yapılan kişinin bilgilendirilmesi şartıyla mümkündür (m.75/6). Bu başvuru sahibinin tekrar tekrar dinlenmesine ihtiyacı olmayacağı için olumlu bir düzenlemedir.

imkânından da başvuru sahibinin bilgilendirilmesi gerekmekte ve böylece bu hakkından istifade etmesi mümkün kılınmalıdır.

Özel ihtiyaç sahipleri ile yapılacak mülakatlarda kişilerin özel durumlarının dikkate alınarak hareket edilmesi gerekliliği madde metninde vurgulanmıştır. Dolayısıyla bu kişilerin mülakat sırasında kendilerini rahatça ifade edebilecekleri ortamın oluşturulması ve bunun desteklenmesi için uygun önlemler yetkililerce alınmalıdır. Aynı gereklilik çocuklar ile yapılacak mülakatlarda da vurgulanmıştır ve düzenleme metninde buna hizmet edecek koşulları yaratacak unsurlar da ayrıca belirtilmiştir. YUKK'un 75. maddesinin üçüncü fıkrası düzenlemesinde çocuğun mülakatında psikolog, çocuk gelişimci veya sosyal çalışmacının bulunması imkânına işaret edilmiştir. Bu kişiler yanında çocuğun ebeveyni veya yasal temsilcisinin de adı zikredilmiştir. Metindeki bağlaç kullanımı kafa karıştırıcı nitelikte olup, bu sayılan kişilerden hepsinin ya da birkaçının mülakat sırasında hazır bulunma imkânının olup olmadığı anlaşılammaktadır.

Mülakatların bitiminde bir tutanak düzenleneceği ve bir örneğinin de kendisiyle mülakat yapılan başvuru sahibine verileceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca, mülakatı gerçekleştirilen başvuru sahibi ile varsa birlikte geldiği aile üyelerine, yani onlar adına başvuru yaptığı aile bireylerine (ergin olanların muvafakati alınmış, küçüklerin de başvuru sahibinin beyanına binaen) Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Kimlik Belgesi verilir.<sup>136</sup> Kişiyeye özel düzenlenen bu belge kişinin uluslararası koruma talebinde bulunduğunu tescil etmektedir. YUKK'un 76. maddesinde düzenlenen bu Belge'de kişi için belirlenen yabancı kimlik numarası yer almaktadır. Ayrıca kişilerden hiçbir harç alınmaksızın verilen bu Belge, aynı zamanda ikamet izni yerine de geçmektedir. İlgili madde düzenlemesinde, Belge'nin altı ay süresince geçerli olacağı belirtilmiştir.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup>Başvurusu kabul edilemez bulunan kişiler (m.72) ile başvurusu hızlandırılmış değerlendirme usulüne yürütülen kişilere (m.79) verilmeyecek olan Uluslararası Başvuru Kimlik Belgesi'nin şekli ve içeriği Genel Müdürlükçe belirlenir (m.76/3).

<sup>137</sup>Bu hüküm, kanun koyucunun, uygulayıcılardan uluslararası koruma talebi ile ilgili karara varılmasının altı ay içinde gerçekleştirilmesini beklediğini akla getirmektedir. Başvurunun altı ay süresince sonuçlandırılmadığı durumlar halinde bu kimlik belgelerinin altı ay sürelerle uzatılabileceği de hükme bağlanmıştır (m.76/1). Uluslararası koruma talebinin doğası düşünüldüğünde, başvuru sahiplerinin kendileri ile ilgili durumların bir an önce netleşmesini istemeleri açıktır. Başvurunun neticelendirilmesi için gereken bu altı aylık sürenin uzunluğu ya da kısalığını eleştirmeyi bir yana bırakırsak; bu altı aylık süreyi ucu açık defalarca uzatabilme imkânı kişiyi belirsizlik içine kilitleyen adeta devletin insafına terk eden bir yaklaşımdan ibaret olduğu söylenebilir.

Nitekim YUKK'un 78. maddesinin ilk fıkrasına göre de uluslararası koruma başvurusunun da, başvuru sahibinin talebinin valilikçe kayda geçmesinden itibaren 6 ay içinde Genel Müdürlük tarafından sonuçlandırılması gerekmektedir.

Her başvuru sahibi için ayrı ayrı yapılan değerlendirmeler sonunda, uluslararası koruma talepleri hakkında kararların verileceğine YUKK'un 78. maddesinin ikinci fıkrasında yer verilmiştir. İlgili düzenlemeye göre, aile adına yapılan başvurular da bütün olarak değerlendirilir ve karar bütün olarak aileyi kapsar. Bu incelemede, ailesi adına başvuru yapan kişinin uluslararası korumadan hariç tutulmasını gerektirecek bir durumun mevcut olduğu durumlarda, aile bireyleri için de aynı durumun söz konusu olup olmadığına bakılır. Eğer aile bireyleri için uluslararası korumadan hariç tutulmayı gerektirecek bir durum mevcut değilse; ailesi adına başvuru yapan kişinin mevcut durumu aile bireylerini etkilemeyecek, bireyler için uluslararası koruma kararı verilebilecektir.

Başvurunun değerlendirilmesi sırasında kişinin durumunun mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsüne uygun olup olmadığı incelenir. YUKK'un ilgili 78. maddesi üçüncü fıkrasına göre kişinin durumu, başvuru sahibinin vatandaşı olduğu ülke ya da son olarak ikamet ettiği ülkenin içinde bulunduğu durum ile birlikte irdelenir. Maddenin devamına göre, başvuru sahibinin vatandaşı olduğu ülke ya da daha önce ikamet ettiği ülkenin belirli bir bölgesinde tanıklarda yer alan zulüm veya ciddi zarar görme tehdidinden uzak bir yaşam olanağı sorgulanır; başvuru sahibinin söz konusu ülkenin o bölgesine güvenli olarak ulaşip yerleşebilme ihtimali incelenir. Ülkelerin durumu hakkında bilinenler başvurunun incelenmesini peşinen durdurmaz ya da devam ettirmez; başvurunun tamamı ülkeler ile kişilerin durumuyla birlikte titizlikle incelenmelidir. Değerlendirmeler sonunda başvuru sahibinin vatandaşı olduğu ülkede ya da ikamet ettiği ülkede de uluslararası koruma ile elde edeceği güvenliğe kavuşacağı kanısına varılması halinde belirlenen uluslararası koruma statülerinden yararlanamayacağına karar verilir.

Değerlendirmeler sonrasında alınan karar YUKK'un 78. maddesinin altıncı fıkrası hükmüne göre, başvuru sahibine veya yasal temsilcisine ya da avukatına tebliğ edilecektir. Uluslararası koruma başvurusunun olumsuz sonuçlanması halinde karar



ilgili kiři ya da kişilere tebliğ edilirken, kararın olumsuzluğuna temel oluşturacak maddi gerekçeler ve kararın hukuki dayanakları da karar içeriğinde yer almalıdır. Bařvuru sahibinin avukat ile temsil edilmediği durumlarda; hukuki bilgilendirme ihtiyacına ikame olacak şekilde kişinin ya da yasal temsilcisinin kararın sonucu, karara itiraz usulleri ve sűreleri hakkında bilgilendirilmesi olumlu olarak YUKK'ta hűkme bağlanmıştır.

1994 Yönetmelięi'nin iç hukuktaki tek düzenleme olduęu yıllarda uygulamada büyük önem taşıyan BMMYK ile iřbirlięi meselesi, YUKK'da da yansımasını bulan 1951 Műlteci Sözleşmesi kaynaklı coęrafi sınırlama sebebiyle hala önem taşımakta; bu anlamda ayrı bir uygulamaya tabi olan YUKK'daki adıyla řartlı műlteci statűsü alabilecek Avrupa dıřındaki űlkelerden gelerek Türkiye'de sığınma arayan kiřiler için 1994 Yönetmelięi ile devreye girmiř olan iki ařamalı statű belirleme usulű de devam etmektedir. Bu sebeple, 1994 Yönetmelięi zamanında olduęu gibi, Avrupa dıřından gelen kiřilerin hem Türk makamlarına, hem de BMMYK Türkiye temsilciliklerine bařvurmaları gerekmektedir. BMMYK da kendisine yapılan bařvuruları deęerlendirmek űzere kiřilere műlakat tarihi verilir. Bařvurusunun kabul edilmesi halinde Türk makamlarınca sadece řartlı műlteci kabul edinebilecek ve Türkiye'de sadece řartlı műltecilere tanınan haklardan yararlanabilecek konumda olan kiři, BMMYK nezdinde yapılan műlakat neticesinde uygun bulunması halinde uluslararası terimlerle uyumlu bir řekilde műlteci statűsü edinebilir. Bu durum kiřinin Türkiye'de sahip olduęu haklar bakımından bir farklılık yaratmamaktadır, hatta bu baęlamda Türkiye'nin bu kiřileri űçűncű bir űlkeye yerleřtirme yükűmlűlűęü dahi yoktur. Türkiye'de řartlı műlteci statűsü alabilecek durumda olan kiřilerin BMMYK'ya da eř zamanlı olarak bařvuru yaparak bir takım haklarını korumasını saęlayan bu prosedűr ile BMMYK nezdinde műlteci statűsü alan kiřilerin, BMMYK eliyle űçűncű bir űlkeye yerleřtirilerek kalıcı çözüme kavuřmaları imkanı doęmaktadır.<sup>138</sup> BMMYK'nın bu yetkisi sebebiyle Avrupa dıřından gelerek Türkiye'de sığınma arayan kiřilerin, Türkiye'de řartlı műlteci statűsü alamasalar dahi BMMYK tarafından műlteci statűsü edinmelerine karar verilmiře, űçűncű bir űlkeye yerleřtirilinceye kadar Türkiye'de geçici olarak kalmalarına da Türk makamlarınca izin verilmektedir.

---

<sup>138</sup>Bu kısımda, Çiçekli, 2009a: 161-162'deki bilgiler YUKK düzenlemesine uyarlanmıştır.

Başvuru sahibinin başvurusu, YUKK ile belirlenen bazı durumlarda hızlandırılmış değerlendirme prosedürü çerçevesinde sonuçlandırılır. Hızlandırılmış başvuruyu düzenleyen YUKK'un 79. maddesine göre, hızlandırılmış başvuru koşullarını taşıyan başvurularda, başvuru sahibi ile başvuru tarihinden itibaren normal şartlarda 30 gün içinde yapılması gereken mülakat, en geç üç gün içinde yapılır. Yapılan başvuru hakkında mülakattan tarihinden itibaren normal şartlarda 60 gün içinde varılacak karara ise beş gün içinde varılır. Başvuru sahibinin,

- Başvurusunda uluslararası korumayla ilgili bir gerekçeye yer vermemesi;
- Başvurusunu desteklerken sahte belge ya da yanıltıcı bilgi veya belge kullanması ya da başvuru talebinin kabul edilmemesi sonucunu doğurabilecek nitelikteki bilgi veya belgeleri sunmamak suretiyle yetkilileri yanıltması;
- Kimlik ya da uyrukluk bilgilerinin tespitini engelleyecek şekilde bunları gösteren kimlik ya da seyahat belgelerinin kasıtlı olarak imha etmesi ya da elden çıkarması;
- Hakkında Türkiye'den gönderilmesine yol açacak bir karar olup da bu kararı ertelemek ya da engellemek üzere başvuruda bulunması;
- Başvuru sahibinin, sınır dışı edilmek üzere idari gözetim altında tutulmakta olması;
- Kamu düzeni veya kamu güvenliği için tehlike oluşturduğu kanısının mevcudiyeti veya bu nedenlerle daha önce Türkiye'den sınır dışı edilmiş olması;
- Başvuru sahibinin, başvurusunun geri çekilmiş sayılmasından sonra yeniden başvuruda bulunması

hallerinde hızlandırılmış değerlendirme söz konusu olacaktır.

YUKK'un "Uluslararası Koruma"yı düzenleyen Üçüncü Kısım'ında yer alan hükümlere binaen alınan kararlara karşı gidilen idari itiraz ve yargı yollarında uygulanacak hükümler, 80. maddede düzenlenmiştir. Farklı kararlar için farklı mekanizmaların

öngörüldüğü bu aşamada, itiraz veya yargılama süreci devam ederken, kişinin ülkede kalışına da izin verileceği belirtilmiştir.

Alınan idari karar veya işlemlere karşı idari itirazlar, kanunda itiraz mercii olarak belirlenmiş olan “Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu”na yapılacaktır. Ancak, Kanun düzenlemesine göre idari gözetim (m.68), kabul edilemez başvuru (m.72) ve hızlandırılmış değerlendirme (m.79) düzenlemeleri çerçevesinde alınan idari karar ve işlemlere karşı idari itiraz yolunu işletmek mümkün değildir; bu kapsamda alınan karar ve işlemler hakkında sadece yargı yoluna başvurmak mümkündür.<sup>139</sup>

YUKK’un 68. maddesindeki başvuru sahiplerinin idari gözetimi düzenlemesi kapsamında, idari gözetim kararına karşı itiraz yolu bu yola özgü olarak düzenlenmiş ve ayrıntılarına da maddenin yedinci fıkrasında yer verilmiştir, bunun haricinde YUKK’un üçüncü kısmında alınan tüm idari karar ve işlemlere ilişkin yargı yolu idare mahkemesine başvuru şeklinde olacaktır. Kabul edilemez başvuru (m.72) ve hızlandırılmış değerlendirme (m.79) prosedürü çerçevesindeki durumlara ilişkin alınan kararlara karşı başvurulabilecek tek yol idari yargı yolu olarak düzenlenmiştir.<sup>140</sup>

Alınan diğer idari karar ve işlemlere karşı kararın tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde başvuru sahibi veya yasal temsilcisi ya da avukatı yetkili idare mahkemesine başvurup idari yargı yolunu işletebilecektir. YUKK'un ilgili 80. maddesinin ç bendindeki düzenlemede buradan çıkan kararın kesin olduğuna dair bir ifade yoktur; bu

---

<sup>139</sup>İdari gözetim, kabul edilemez başvuru ve hızlandırılmış değerlendirme düzenlemeleri çerçevesinde alınan idari karar ve işlemler haricindeki karar ve işlemler için öngörülmüş olan, idari itiraz yoluna gidebilmek için getirilen süre, bunların başvuru sahibine veya yasal temsilcisine ya da avukatına tebliğinden itibaren on gün olarak belirlenmiştir(m.80 (a)). İdari itiraz yapıldıktan sonra alınan karar da, başvuru sahibine veya yasal temsilcisine ya da avukatına tebliğ edilecektir. İdari itiraz üzerine Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu'nun verdiği kararın olumsuz olması halinde, kişinin bunun doğurduğu sonuçlardan haberdar olması da önemli görülmüştür ki başvuru sahibinin veya onun yasal temsilcisinin avukat ile temsil edilmediği hallerde kararın doğurduğu sonuç itiraz usulleri ve süreleri hakkında bilgilendirileceğine maddede yer verilmiştir (m.80 (b)). İçişleri Bakanlığı'nın verilen kararlara karşı yapılan idari itiraz usullerini düzenleyebileceği de belirtilmiştir (m.80 (c)).

<sup>140</sup>Kabul edilemez başvuru ve hızlandırılmış değerlendirme düzenlemeleri çerçevesinde alınan kararlara karşı, kararların tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde idari yargı yolunu işletip yetkili idare mahkemesine başvuruda bulunularak itiraz iletilebilir (m.80 (ç)). Bu kapsamda yapılan başvurular yetkili idare mahkemesi tarafından on beş gün içinde sonuçlandırılır. Kanun koyucu bu kapsama dâhil işlem ve kararlarda bu şekilde hızlı kararlar vermesi de tartışmaya açıktır.

nedenle ilgili kapsamda tüm idari yargı kararları gibi temyiz ve diğer yolları devam ettirerek hak arama faaliyetini sürdürmek mümkün olacaktır.

Uluslararası koruma statüsü, belli nedenlerle, vatandaşı olduğu ülkenin korumasından veya vatansız olup da ikamet ettiği ülkenin korumasından yararlanamayan kişiler için getirilmiş bir korumadır. Bu nedenle uluslararası koruma arayışına sebep olan nedenler ortadan kalkıp da, kişi vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaya başlarsa ya da vatansız kişi ikamet ülkesinin korumasından yararlanmaya başlarsa uluslararası koruma ihtiyacı da sona erecektir YUKK'un 85. maddesindeki “Uluslararası koruma statüsünün sona ermesi” düzenlemesinde de bu çıkış noktasından hareket edilmiştir. Uluslararası koruma statüsü verilen kişinin, bu statünün verilmesini sağlayan koşullar ortadan kalktığı için ya da önemli ve kalıcı bir değişikliğe uğradığı için, vatandaşı olduğu ülkenin korunmasından yararlanabilecek duruma gelmesi (m.85/1 (d)) ile uluslararası koruma statüsü verilen vatansız kişinin bu statüyü almasına neden olan koşulların ortadan kalkması sonucu önceden ikamet ettiği ülkeye dönmesinin mümkün hale gelmesi (m.85/1 (e)) durumlarında, uluslararası koruma statüsü de haliyle sona erecektir. Aynı koşullar ile uluslararası koruma statüsünün sona ermesi durumu, ikincil koruma statüsü sahipleri için maddenin üçüncü fıkrasında belirtilmiştir.

YUKK'daki düzenlemeye göre, uluslararası koruma statüsü sahibi kişi vatandaşı olduğu ülke korumasından kendi isteğiyle tekrar yararlanmaya başlarsa (m.85/1 (a)) ya da vatansız olan uluslararası koruma statüsü sahibi olan kişi, kaybettiği vatandaşlığını kendi isteğiyle yeniden kazanırsa (m.85/1 (b)) ya da kendisine vatandaşlık koruması sağlayabilecek yeni bir devletin vatandaşlığını kazanmışsa ve o devletin vatandaşlık korumasından yararlanabiliyorsa (m.85/1 (c)), uluslararası korumadan yararlanması için bir neden kalmayacaktır. Uluslararası koruma sahibi kişinin terk ettiği ya da zulüm korkusuyla kaçmak zorunda kaldığı ülkeye kendi isteğiyle geri dönmesi (m.85/1 (ç))<sup>141</sup> halinde de artık o ülkede başka bir ülkeye kaçıp da orada uluslararası koruma arayışına girmeye yol açacak sıkıntıların bulunmadığı varsayımından hareketle yine kazanılan uluslararası koruma statüsü sona erecektir.

---

<sup>141</sup>Vatandaşı olduğu ülkeye, vatandaşlığını kazandığı ülkeye ya da ikamet ülkesine geri dönmek isteyen uluslararası koruma statüsü sahibi kişiye, aynı ve nakdi destek sağlanması da YUKK'un 87. maddesinin ç bendinde düzenlenmiştir.

Maddenin ilk fıkrasındaki ilk dört bentte sayılan hallerde kazanılan uluslararası koruma statüsünün sona ermesi, değişen koşullara binaen kişinin kendi iradesiyle yaptığı seçimler ile gerçekleşmiştir. İlgili fıkranın son iki bendinde düzenlenen, uluslararası koruma statüsü sahibi kişinin, kendisine statü verilmesini sağlayan koşullar ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanabilecek duruma gelişi ya da vatansız olup da kendisine statü verilmesine yol açan koşullar ortadan kalktığı için önceden yaşadığı ikamet ülkesine dönebilecek halde oluşu sebepleriyle uluslararası koruma statüsünün sona ermesi durumları ise, kişinin vatandaşı olduğu ülkenin ya da ikamet ettiği ülkenin korumasından yararlanma iradesini ortaya koymasından farklı niteliktedir. Bunlar varsayımsal olup, maddede de belirtildiği üzere ayrıca incelenmesi gereken durumları ifade etmektedir. 85. maddenin ikinci fıkrasında bu bentlerin incelenmesinde, uluslararası koruma statüsü verilmesine neden olan koşulların ortadan kalkmış oluşunun ya da bu koşulların önemli ve kalıcı şekilde değişip değişmediğinin dikkate alınması gerekliliğine işaret edilmiştir. Bu durumların ortaya çıkışı halinde kişilere sağlanan uluslararası koruma statüsü yeniden değerlendirilir. Bu değerlendirmeden, uluslararası koruma statüsü değerlendirilen kişinin de haberdar edilmesi gerekli olup, 84. madde dördüncü fıkraya düzenlenmesine göre, kişiye statüsünün yeniden değerlendirildiği, bu değerlendirmeye yol açan nedenlerle birlikte yazılı olarak bildirilir ve kişiye böylece kendisi hakkında uygulanan işleme karşı cevap hakkı verilmiş olur. Uluslararası koruma sahibi kişinin, kazanmış olduğu statüsünün devamına ilişkin nedenleri sözlü ya da yazılı olarak sunabilmesini sağlayan düzenleme uluslararası koruma statüsünün devam etmesi gerekliliğinin kişiden öğrenilebilmesini sağlamaktadır ki zaten karara varılmasında başvurulacak en doğru kaynak da budur.

Değerlendirme sonunda uluslararası koruma statüsünün sona ermesi yönünde bir karara varılması halinde bu karar maddi gerekçe ve hukuki dayanakları da içerecek şekilde, uluslararası koruma statüsüyle ilgili karara varılan ilgiliye veya yasal temsilcisine ya da avukatına tebliğ edilir. Maddi gerekçe ve hukuki dayanakların ilgili kararda bulunması, kararın neden ve neye dayanılarak verildiği hakkında fikir verip bundan sonrası için yapılacak değerlendirmelere kaynak olması bakımından önemlidir. Bu da kişinin hak arama özgürlüğünün önemli bir parçasıdır. Ayrıca statüsü hakkında sona erme kararı verilen kişinin sığınma hakkına ilişkin mücadelesinde yer almak üzere ilgili kararın ne anlama geldiğini de anlaması, buna ilişkin itiraz usulleri ve itiraz süreleri hakkında bilgi

sahibi olması da hak arama noktasındaki özgürlüğün temini için elzem olduğu açıktır. Bu nedenle zaten ülkede “yabancı” olan kişiye bu imkânların sağlanması adına eğer kişi avukatla temsil edilmiyorsa kararın sonucu, itiraz usul ve süreleri hakkında bilgilendirmenin yapılması gerekmektedir ki bu hususa da 84. maddenin son fıkrasında yer verilmiştir. Uluslararası koruma statüsünün sona ermesinin ilişkin olarak yapılan itirazları değerlendirecek olan makam, ise Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu olarak belirlenmiştir.

Kendilerine uluslararası koruma statüsü verilen kişilerden, başvurusunda sahte belge kullandığı ya da hile, aldatma yoluyla statüyü kazandıkları veya beyan etmeyerek sakladığı gerçeklere rağmen statü kazandıkları ve statü verildikten sonra YUKK'un 64. maddesi gereğince uluslararası koruma haricinde tutulması gereken kişilerden olduğu anlaşılanların statüsünün iptal edileceği, 86. maddenin ilk fıkrasında belirtilmiştir. İlgili iptal kararı maddi gerekçeleri ve hukuki dayanaklarını da içerecek şekilde, ilgiliye veya yasal temsilcisine ya da avukatına tebliğ edileceği ve statüsü iptal edilen kişinin karara karşı hakkını araması açısından eğer ki avukatla temsil edilmiyorsa kararın sonucu, karara itiraz usulü ve süreleri hakkında kendisinin ya da yasal temsilcisinin bilgilendirilmesi de 86. maddenin devamında düzenlenmiştir.

### **3.8.3. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Getirilen Geçici Koruma Prosedürünün Gelişimi**

İltica olaylarına tarihsel çerçevede bakıldığında, kitlesel sığınma ya da kitlesel akın kavramlarının sıkça kullanıldığına şahit olunur. Terim olarak kitlesel sığınma, ülkeye sığınan mülteci topluluğunun büyüklüğü ve aniliği nedeniyle bireysel mülteci statüsü belirleme usullerinin uygulanmasının imkânsız hale geldiği ve bu durumun da sığınılan ülke devleti açısından sıkıntılar yarattığı durumlarda kullanılmaktadır (Goodwin – Gill ve McAdam, 2007: 335). Geçici koruma ise, ülkelerine dönemeyen üçüncü ülke kişilerinden kaynaklanan kitlesel bir akının meydana gelmesi ya da derhal meydana gelebilecek olması durumunda, özellikle söz konusu kişilerin ya da koruma gerektiren

diğer kişilerin yararına olarak, bu kişilere acil ve geçici koruma sağlanmak üzere geliştirilen, istisnai özellikteki prosedür olarak tanımlanmaktadır (Çiçekli, 2009b: 20).

Oluşumlarına büyük çaplı, yani kitlesel nitelikli, iltica olaylarının neden olduğu söylenebilirse de, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde ve 1967 Protokolü kapsamında kitlesel sığınmaya ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Devletler kitlesel sığınma olayları karşısında herhangi bir hukuki temelden yoksun uluslararası ve ülke içinden gelen baskıların yön verdiği uygulamalar ortaya koymuşlardır. Hatta kitlesel sığınmalar ile karşılaştıklarında, Sözleşme ve Protokol kapsamındaki hükümlerin kitlesel sığınmalara cevap veremediğini öne sürerek, bu nitelikteki sığınma talepleriyle gelen kişileri geri gönderme yolunu seçmişlerdir (Fitzpatrick, 2000: 281- 282). Ancak özellikle uluslararası mülteci hukukunda temel metin olan 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin 33. maddesi incelendiğinde, kitlesel sığınma durumlarında geri göndermenin mümkün olacağına dair bir düzenlemeye yer verilmediği; ayrıca maddenin geri gönderme yasağının istisnalarını tüketici biçimde saydığı ikinci fıkrasında da kitlesel sığınmanın geri gönderme yasağının bir istisnası olarak bulunmadığı görülecektir.

Devletlerin sığınma taleplerini bireysel olarak inceleyip, her olayı kendi koşulları içinde değerlendirme şeklindeki daha çok “prosedür yaratma” eğilimlerine karşın BMMYK'nın tavrı gerçekten uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilerin bu ihtiyaçlarını karşılama yönünde gelişmiştir.<sup>142</sup> BMMYK'nın kitlesel sığınma anlayışı ile 1951 Mülteci Sözleşmesi'ndeki geri gönderme yasağı uzlaştıran anlayış, AB Konseyi tarafından kabul edilen 2001/55/EC sayılı Geçici Koruma Direktifi<sup>143</sup> ile standartlarına kavuşarak; BMMYK'nın ülkelerdeki sorumluluklarına ek olarak, devletlerin de uygulamalarına yön verebilecek bir düzeni yaratmıştır. 1992-1993 yıllarından Eski Yugoslavya iç savaşı ve 1999 yılındaki Kosova'da yaşanan olaylar sebebiyle yaşanan kitlesel sığınma hareketlerine ilişkin Avrupa deneyimleriyle şekillenen (Goodwin – Gill

---

<sup>142</sup> BMMYK'nın sorumluluğunun kapsamı da bu anlayışı ile uygun şekilde, ikamet ettiği ya da vatandaşı olduğu ülkeyi Sözleşme'deki koşullar sebebiyle terk etmek zorunda kalarak bir başka ülkede uluslararası koruma arayan bireyler ile benzer sebeplerle yaşadıkları ya da vatandaşları oldukları devletin ülkesini terk ederek başka bir ülkede uluslararası koruma arayan büyük sayıdaki grup ya da kategori içindeki kişiler olarak belirlemiştir.

<sup>143</sup>20 Temmuz 2001 tarihinde kabul edilen 2001/55/EC sayılı AB Konseyi Direktifi için bkz: EU Council Direktive 2001/55/EC 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 there of: Official Journal of European Communities, 7.8.2001, L 212/12. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055> (Erişim tarihi: 15.04.2014)

ve McAdam, 2007: 340; Ekşi, 2013: 6) 2001/55/EC sayılı Geçici Koruma Direktifi'nde kitlesel sığınma ilk defa tanımlanmıştır. 2001/55/EC Geçici Koruma Direktifi'nin ikinci maddesinin (d) bendine göre, kitlesel sığınma, belli bir ülke ya da coğrafi bölgeden hazırlıksız olarak acilen ya da belli bir tahliye programı çerçevesinde yerinden edilmiş çok sayıda kişiden oluşan bir grubun Avrupa sınırına gelmesi demektir.

Kitlesel sığınma durumları karşısında uygulanmak geliştirilen “geçici koruma” adlı uygulama da, 2001/55/EC sayılı Geçici Koruma Direktifi'nin 2. maddesinin (a) bendinde, toplu halde sığınılan ülkenin sığınma sisteminin kitlesel sığınma akını karşısında yetersiz kalması durumunda, bu topluluğa sağlanacak acil ve geçici bir koruma olarak tanımlanmıştır. Toplu olarak sığınma arayan kişilerin belli haklardan yararlanmaları aracılığıyla korunmalarını esas alarak kurgulanan geçici koruma sistemi, ulusal düzeydeki uluslararası koruma şekillerinin yerine geçmemekte, sığınmacıların yararlanabileceği mevcut ve etkili mekanizmaları ortadan kaldırmamaktadır; bu sistem AB üyesi devletlere, ortak sorumluluk anlayışı ile uygulayacakları ek bir rejim sunmaktadır. İstisnai karakterde olan bu statü 1951 Mülteci Sözleşmesi'ne ek olarak getirilen yeni bir uluslararası koruma şekli olmayıp, sadece geri gönderme yasağını aydınlatarak bu yasağa işlerlik kazandıran pragmatik bir çözüm olarak öngörülmüştür (Goodwin-Gill ve McAdam, 2007: 340-341).

2001/55/EC sayılı Geçici Koruma Direktifi'nin Önsöz'ünde devletlerin geçici koruma sağladıkları sırada başta 1951 Mülteci Sözleşmesi olmak üzere konuya ilişkin uluslararası ve ulusal yükümlülüklerinin devam ettiği (10. Paragraf) ve geçici korumadan yararlanan kişilerin bireysel sığınma prosedürüne erişimlerinin de geçici korumadan yararlanıyor olmaları bahsiyle engellenemeyeceği (18. Paragraf) belirtilmiştir. BMMYK'nın Kitlesel Akın Durumlarında, İşbirliği, Yükümlülük ve Sorumluluğun Paylaşılması ile ilgili İcra Komitesi Kararı'nda da belirttiği üzere, devletlerin kişiler hakkında olağan sığınma prosedürünü işletip, kişilerin bu olağan sistem içinde değerlendirilmeleri imkânı varsa, kitlesel sığınmaya ilişkin geliştirilen bu geçici koruma sistemi söz konusu olmayacaktır. Kitlesel sığınmadan ve karşılığında öngörülen çözüm olan geçici koruma sisteminden bahsedebilmek için, ülke sınırına gelen gruba dâhil bireylerin önemli sayıda olması; bu kişilerin sınıra ani (beklenmedik) bir şekilde varmaları; varış ülkesinin ilgili kişileri ülkesine kabul etme koşulları ve



kapasitesinin yetersiz olması ve bireysel sığınma prosedürlerinin bu önemli sayıdaki kişinin statüsünü teker teker değerlendirmeye yetersiz olması koşulları da İcra Komitesi Kararı'nda sayılarak konunun kapsamı netleştirilmiştir.<sup>144</sup>

Türkiye de geçmişte ani, öngörülemez, bu sebeple de bireysel sığınma prosedürlerini anlamsız kılan birçok kitlesel sığınma olayları ile karşılaşmış; Türk hukukunda belirgin bir düzenleme bulunmamasına rağmen, geçici koruma benzeri uygulamaları, BMMYK ile bu işbirliği içinde, kişilerin ülkede geçici olarak bulunacakları kanaatiyle hayata geçirmiştir.<sup>145</sup> Türkiye, 2011 yılının Mart ayı itibarıyla Suriye'de başlayan iç çatışmalar sonrasında karşılaştığı kitlesel sığınmalar karşısında, AB Konseyi'nin 2001/55/EC sayılı Geçici Koruma Direktifi'ni uluslararası hukukun bir parçası kabul ederek uygulamaya koymuş ve Suriye'den gelenlere geçici koruma sağlamıştır (Türkiye Büyük Millet Meclisi [TBMM], 2012:4). İç hukukta hukuki bir temeli olmaksızın<sup>146</sup> uygulanan geçici koruma prosedürü uygulamasına, ilgili hükümleri 2014 yılının Nisan ayında yürürlüğe giren YUKK'daki geçici koruma düzenlemesi ile hukuki bir temel kazandırılmıştır. "Geçici Koruma" başlıklı 91. maddenin ilk fıkrasında: *"Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir."* denilmiştir. Düzenlemenin diline göre, bu koşullardaki kişilere sağlanacak geçici korumanın takdiri olduğu anlaşılmaktadır. Maddenin ikinci fıkrasında ise, ülkeye gelen bu kişilerin, ülkeye kabulü, ülkede kalışları, hak ve yükümlülükleri,

---

<sup>144</sup>Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees (1-109), No. 100 (LV) – Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations (2004) , ss. 165-169, Paragraf (a) <http://www.refworld.org/docid/4b28bf1f2.html> (Erişim tarihi: 15.04.2014)

<sup>145</sup>Türkiye'ye yönelik kitlesel sığınma olaylarının ayrıntılı incelemesi için bakınız: Kemal Kirişçi (2014), Misafirlüğün Ötesine Geçerken Türkiye'nin Suriyeli Mülteciler Sınavı, Ankara: USAK, s. 13-16.

<sup>146</sup>İltica ve sığınma konusunda mevcut tek düzenleme olan 1994 Yönetmeliği hükümleri bu uygulamaya cevap verir nitelikte görünse de, "Sığınmak amacıyla topluca sınırlarımıza gelen yabancılara ve olabilecek nüfus hareketlerine karşı alınacak tedbirler" başlıklı 8. maddede, uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerin saklı tutularak, aksine bir siyasi karar alınmaması durumunda, nüfus hareketinin arzi avantajları da dikkate alınarak sınırda durdurulması ve sığınmacıların sınırı geçmelerinin önlenmesinin esas olduğunun belirtilmesi, sığınma arayan kişileri ülkeye kabul etme yanlısı olmayan bir tavır ortaya koymaktadır. Yönetmeliğin 26. maddesinde de toplu sığınanlar ile topluca iltica edenlerin; savaşın, silahlı çatışmanın veya krizin sona ermesi durumunda vatandaşı olduğu devlete iade edilmeleri düzenlenmiş, bununla da kişilere koruma sağlanacaksa da bunun geçici nitelikte olması yönündeki tercih okunur hale gelmiştir. Dolayısıyla, bu düzenlemelerin geçici korumaya ilişkin olduğunu ve geçici koruma benzeri bir uygulama yürütülürken bu düzenlemelerin uygulamaya kaynak olduğunu söylemek güçtür.

ülkeden çıkışları halinde yapılacak işlemlerin Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelik ile düzenlenerek belirlenmesine işaret edilmiştir.

2014 yılının ikinci yarısı itibariyle geçici korumanın ayrıntılarını düzenleyen bir yönetmelik bulunmamaktadır. Türkiye'nin kendilerini geçici koruma kapsamında değerlendirdiği Suriyelilerin sayısı bir yandan artarken, Suriye'deki çatışma ortamı da istikrarlı bir barışa doğru gitmemekte, dolayısıyla Suriyelilerin durumu belirsizliğini korumaktadır. Kanundaki düzenlemenin ayrıntılı olmayışı sebebiyle, "orijinal" geçici koruma uygulamasının aksine, bu kişiler olağan sığınma başvurusu dışında kalmaktadırlar.<sup>147</sup> Getirilecek yönetmelik ile bu kapsamda korunmaya alınan kişilerin bireysel uluslararası koruma statüsü edinebilme imkânlarının, dolayısıyla temel hak ve hürriyetlerinin gözetilmesi yanında bu koruma biçimi içinde de kişilerin sosyal haklarından yararlandırılmalarının sağlanması önemlidir. Zaten geçici koruma usulünün mantığını da ancak bunlar sağlamaktadır. Bu öneriler karşısında mali kaynakların yetersizliğini savunmak ise olası gözükmemektedir. Çünkü geçici koruma sadece kitlesel sığınmanın yapıldığı devleti değil, uluslararası toplumu ilgilendiren bir olgudur; bu nedenle külfet paylaşımı ilkesi hatırlanarak işbirliği içinde çözüm arayışlarına gidilmelidir. Nitekim YUKK 92. madde düzenlemesinde de uluslararası kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşlarıyla yapılacak işbirliğine işaret edilmiştir. Ancak burada bu işbirliği ilişkisi çerçevesindeki koordinasyon yükümlülüğünün sığınılan devlette olduğu meselesi atlanmamalıdır.

### **3.8.4. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Getirilen Geçici Koruma Prosedürü Örneği: Suriyeli "Misafirlerin" Türkiye'ye Kabulleri ve Kayıt Altına alınmaları**

2011 yılının Mart ayında Suriye'de başlayan iç çatışmalar birçok Suriye vatandaşının ülkelerini terk etmesine ve başka ülkelere sığınmasına sebep olmuştur. Suriye ile 911 kilometrelik ortak sınırı olan Türkiye'ye Suriye'den ilk sığınma hareketi, 29 Nisan 2011

---

<sup>147</sup>Mülteci-Der'den Pırıl Erçoban ile YUKK hakkında yapılan "Türkiye Mülteci Korumasını Dar Yorumluyor" başlıklı röportajda için bakınız, *Bianet*, 5 Nisan 2013 <http://www.bianet.org/bianet/goc/145648-turkiye-multeci-korumasini-dar-yorumluyor> (Erişim tarihi: 15.06.2014)

tarihinde 250 kişilik bir grubun Hatay'ın Yayladağı ilçesi Güveççi Köyü bölgesinden Türkiye'ye giriş yapması ile gerçekleşmiştir (TBMM, 2012: 2).

Türkiye, bu tarihten sonra da ülkelerindeki savaş ve çatışma ortamından kaçan ve ülkesinin sınırlarından giriş yapan Suriyeliler için, uluslararası hukukun geri göndermeme prensibine uygun olarak, açık kapı politikası şeklinde bir uygulama benimseyerek onları ülkeye kabul etmeyi seçmiştir. Suriye'den gelen bu kişilerin sayılarının artması üzerine, sınıra yakın yerlerde kamplar kurulmaya başlanmıştır (Dinçer vd.; 2013). Suriye'den gelen bu kişiler, Avrupa dışından gelen kişilerin tabi olduğu sığınma prosedürü içinde değerlendirilmemiştir. Ülkeye kabul edilen Suriyeliler Türkiye tarafından, her türlü ihtiyaçları “ev sahibi” Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nce karşılanmak üzere “misafir” tabiriyle nitelendirilmişlerdir.<sup>148</sup>

Bu kişilerin sayısının her geçen gün daha da artmasıyla ortaya çıkan yoğun kitlesel göç hareketine çözüm olması adına 2011 yılının Ekim ayında, Suriye'den kaçıp gelen bu kişilerin dayanağı 2001/55/EC sayılı AB Konseyi Geçici Koruma Direktifi olan “geçici koruma” rejimine tabi oldukları açıklanmıştır (TBMM, 2012: 4; Kirişçi, 2014: 21). 2012 yılının Nisan ayında da, Suriye'den gelenlere “geçici koruma” statüsü tanınması ve kampların yönetimi hususlarını içerdiği bilinen bir Yönerge çıkarılmıştır (Göç Edenler Sosyal Yardımlaşma ve Kültür Derneği [GÖÇ-DER]ve Eşit Haklar için İzleme Derneği [ESHİD], 2013: 11). Tam adı “*Türkiye'ye Toplu Sığınma Amacı ile Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne Dair Yönerge*”olan 09.04.2012 tarih ve 62 sayılı bu İçişleri Bakanlığı Yönergesi kamuoyu ile paylaşılmamıştır.<sup>149</sup>

İlgili kişilerin sınırdan giriş ve çıkışlarına izin veren, bu kişilerin her türlü ihtiyaçlarının karşılanmasını ve güvenlikleri sağlayan “geçici koruma” rejiminin kapsamı ve sınırları

---

<sup>148</sup>TBMM'nin Raporu'nda da Suriye'den Türkiye'ye sığınan kişilerin “...Suriye'deki durum normale dönene kadar, Türkiye'de bir anlamda misafir konumunda...” barındırılacakları ifade edilmiş, misafir adlı bir statünün verilmesinin nedeninin sığınan kişilerin sayısının çokluğu olduğu söylenmiştir (TBMM, 2012: 4). Mülteci-Der'den Pırl Erçoban'ın Agos Gazetesi'ne verdiği “Türkiye'ye sığınan Suriyeliler misafir değil, mülteci” başlıklı röportaj için bakınız: Agos, 11 Ocak 2014, <http://www.agos.com.tr/haber.php?seo=turkiyeye-siginan-suriyeliler-misafir-degil-multeci&haberid=6419> (Erişim tarihi: 20.06.2014)

<sup>149</sup>Yönerge'nin kamuoyu ile paylaşılması sebebiyle, Yönerge'nin adı da dâhil olmak üzere ilgili bilgiler, erişilebilen çeşitli soru önergeleri aracılığıyla edinilmeye çalışılmıştır. Yönerge'nin tam adı, Van Milletvekili Nazmi Gür'ün Soru Önergesi'nden çıkarılmıştır. <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-10930sgc.pdf> (Erişim tarihi: 07.06.2014)

hakkında net bir bilgi olmasa da, bu koruma rejiminin, kimlik ya da pasaportları olmayanlar dâhil ülkeye sığınan tüm Suriye vatandaşlarını ve Suriye’de ikamet eden vatansızları kapsadığını söylemek mümkündür.<sup>150</sup> Türkiye’nin uyguladığı geçici koruma prosedürünün, açık kapı politikası, geri gönderme yasağı ve Türk yetkililerce kayda alınma ve kamp sınırları dâhilinde destek sağlama bileşenlerinden oluşmakta olduğunu da geçici koruma rejiminin doğası gereği söylemekle, uygulamayı yetersiz de olsa açıklamak mümkündür (Özden, 2013: 5).

Suriyelilerin, Türkiye sınırlarından girişleri, yasal ya da yasadışı oluşları fark etmeksizin olağan şekilde Türk makamlarınca kontrol edilmektedir. Ülkeye sınır kapılarından girişlerde, pasaport sahibi olan Suriyeliler, Suriye ve Türkiye arasındaki mevcut vize anlaşması gereğince, pasaportlarını göstermek suretiyle geçerli vizeleri olmadan da ülkeye giriş konusunda bir kısıtlama ile karşılaşmazlarken, pasaportu olmayan Suriyelilerin ülkeye kabulleri ise Türk Pasaport Kontrol Polisi kontrolü ile gerçekleşir. Jandarma ve Kara Kuvvetleri Komutanlığı’nın kontrolündeki sınır noktalarında ise girişler genellikle yaralı kişilerin kabulü ile sınırlı tutulmuştur. Pasaportu olmayan Suriyelilerin sınırda bir takım sıkıntılarla karşılaşma ihtimallerinin oluşu kişileri yasadışı yollardan Türkiye’ye girişe yöneltmekte, hatta kaçakçılardan yardım almalarını gündeme getirmektedir. Geçici korumanın bileşenlerinden biri olan geri gönderme yasağı bu bağlamda önemli olup, zaten zor durumda olan kişilerin pasaport taşımalarını bekleyerek onları sığınma hakkından mahrum bırakma ihtimalini önlemektedir. Nitekim yasadışı yollardan pasaportsuz olarak giriş yapanlar için de daha sonra Türkiye’nin güneydoğusunda bulunan Afet ve Acil Durum Yönetim Başkanlığı (AFAD) Koordinasyon Merkezi’ne başvuruda bulunarak kayıt yaptırmak, böylece kalışlarını yasal temele oturtmak imkânı geliştirilmiştir.<sup>151</sup> Bu noktada, uygulamanın da Suriyelilerin ülkeye erişimlerini engelleyici niteliğe bürünmemesi için, Türk yetkililerinin sığınmanın insan hakkı olduğu perspektifi ile hareket etmesi ve bu kişileri

---

<sup>150</sup>BMMYK, Sıkça sorulan sorular: Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq\\_-\\_turkish\\_+90.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq_-_turkish_+90.pdf) (Erişim tarihi: 04.05.2014)

<sup>151</sup>09.04.2012 tarih ve 62 sayılı Türkiye’ye Toplu Sığınma Amacı ile Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne Dair İçişleri Bakanlığı Yönergesi’ne erişim mümkün olmadığından, Suriyelilerin ülkeye kabul ve kayıt altına alınmalarıyla ilgili bilgiler BMMYK’nın “Sıkça Sorulan Sorular” başlıklı bilgilendirme sayfasındaki *Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler* kısmına dayanmaktadır. [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq\\_-\\_turkish.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq_-_turkish.pdf) (Erişim tarihi: 04.05.2014)

sınırdan geri çevirerek geri gönderme yasağına aykırı davranmaması konusundaki sorumlulukları oldukça önemlidir.<sup>152</sup>

Devlet ülkeye giriş yapan Suriyelilerin kaydını almak suretiyle, kamplarda barındırılmaları sağlamak gibi diğer başka yardımları da sistematik olarak sağlamak istemektedir (Güçer vd., 2013: 24). Bunu gerçekleştirmek üzere, ülkeye kabul edilen Suriyelilerin kayıtlarının alınması için sorumlu birimler AFAD ve Yabancılar Şube Müdürlükleri olarak belirlenmiştir. Suriyelilerin yasal yollardan geçerli bir pasaportla giriş yapması veya yasal ya da yasadışı yollardan pasaportsuz olarak giriş yapması ihtimallerine göre kayıt ile görevli birim değişiklik göstermektedir.

Ülkeye yasal yollardan geçerli pasaportları ile girmiş olan Suriyelilerin kayıtları, Hatay ve Şırnak illeri haricindeki Yabancılar Şube Müdürlükleri tarafından alınmaktadır. Bu şekilde kayda geçen pasaport sahibi Suriyeliler, Türkiye ve Suriye arasındaki vize muafiyeti dolayısıyla ülkede doksan gün yasal olarak kalma hakkına sahiptirler. İlgili kayıt sadece kişilerin kayda geçmesi için öngörülmüş olup, ikamet izni sağlamamaktadır. Dolayısıyla bu doksan günün sonrası için, Suriyelilerin ülkede kalışlarını yasal kılmalarının yolu ikamet izni almalarından geçmektedir. İçişleri Bakanlığı'nın 14.05.2012 tarihli ve 27 Sayılı Genelgesi'nde ülkeye yasal yollardan giren Suriyelilerin Yabancılar Şube Müdürlüklerine başvurarak ikamet izni talebinde bulunmaları halinde, geçimini sağlayabileceği anlaşılanlara ikamet izni verilebileceği belirtilmiştir.<sup>153</sup> İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir birim olan Yabancılar Şube Müdürlüklerince verilen ikamet izni karşılığında, belge bedeli haricinde bir ücret talep edilmemektedir.<sup>154</sup> Daha sonra İçişleri Bakanlığı'nın 12 Kasım 2012 tarihli Genelgesi

---

<sup>152</sup>Suriyeli "misafirler" konusunda tüm sorumluluk Türk makamlarındadır; bu kişiler geçici koruma rejiminden yararlandıkları için, BMMYK'nın Suriyelilerin kayıt veya statülerinin belirlenmesi konusunda bir yetkisi bulunmamaktadır. BMMYK sadece genel görevi olan gözlemci konumunda, uygulamaları takip etmektedir.

<sup>153</sup>İlgili konuda bir Genelge'nin varlığı ile sınırlı olan bilgimiz Van HDP Milletvekili Nazmi Gür'ün İçişleri Bakanlığı'na sunduğu 7/10930 esas numaralı soru önergesine dayanmaktadır. <http://www2.tbmm.gov.tr/d24/7/7-10930sgc.pdf> (Erişim tarihi: 04.05.2014)

<sup>154</sup>Suriyeliler bu ikamet iznini alırken ikamet harcından muaf tutulmuşlardır, kendilerinden sadece ikamet belgesi için ücret talep edilir. BMMYK'nın "Sıkça Sorulan Sorular" başlıklı bilgilendirme sayfasındaki *Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler* kısmı, [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq\\_turkish.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq_turkish.pdf) (Erişim tarihi: 04.05.2014); Yasal olarak giriş yapanlara ikamet izni verilirken, kendilerinden talep edilen ikamet tezkere ücreti, Mazlum-Der'in 2013 tarihli raporuna göre 200 TL'dir. Raporunda, bazı kişilerin her bir yetişkin için ödenmesi beklenen 200 TL belge bedelini temin edemedikleri için ikamet izni için müracaat etmemiş oldukları belirtilmiştir. Bazı ailelerde ise erkek bireyin ikamet aldığı, eşi için ise belge bedelini ödeyemediğinden ikamet izni alamadığı görülmüştür (MAZLUMDER, 2013:10); 2012 yılında Suriye'den

ile sadece pasaportlarıyla ülkeye giriş yapmış olan Suriyeliler için öngörülen bu ikamet izni süresinin bir yıl olduğu ifade edilmiştir.<sup>155</sup>

Ülkeye sınır kapılarından, yasal şekilde, pasaportsuz olarak giriş yapan Suriyelilerden Türkiye'nin takdirine<sup>156</sup> göre kamplardan birine yerleştirilmelerine karar verilen Suriyelilerin kaydı, kampa yerleştirilmelerinden hemen önce, bu kamplardan sorumlu olan AFAD tarafından her kampta bulunan kayıt tesislerinde alınır. Kaydın gerçekleştirilmesini takiben kişiye bir kaydının alındığını gösteren ve kişinin sağlık hizmeti de dâhil olmak üzere birçok hizmete erişimi sağlayan bir belge niteliğinde olan bir kimlik kartı verilir.

Ülkeye sınır kapıları haricinde, yasadışı yollardan pasaportsuz olarak giriş yapan Suriyelilerin ülkede kalışlarını yasal temele oturtmaları ve kayıt altına alınmaları için de 25 Ocak 2013 tarihinden itibaren yeni bir uygulama Gaziantep'te bir koordinasyon merkezi açılması ile hayata geçirilmiştir. (Güçer vd., 2013: 23) Ülkeye yasal yollardan pasaportsuz olarak giren ancak kamplar dışında yaşayan kişilerin de kayıt altına alınmalarını sağlayacak bu uygulama daha sonra diğer şehirlerde de hayata geçirilmiştir.<sup>157</sup> AFAD ile ilgili İlin Valiliğince ortaklaşa yürütülen bu uygulama ile

---

gelmiş olduğunu beyan eden bir Suriyeli ile yapılan kişisel görüşmeden edinilen bilgiye göre, Türkiye, ilgili ikamet tezkeresi için kişi başı olmak üzere bedeli yaklaşık 800 Türk Lirası olan sağlık sigortası yaptırılmış olmasını ve banka hesabında 12.000 Türk Lirası gösterilmesini talep etmektedir. Sadece Türkiye'ye pasaport ile, yani yasal olarak, giriş yapmış olan Suriyeliler için söz konusu olabilecek bu ikamet tezkeresinin süresi ise bir yıldır (Bir Suriye vatandaşı ile yapılan kişisel görüşme, 17 Eylül 2014).

<sup>155</sup>İçişleri Bakanlığı'nın 14.05.2012 tarihli ve 27 sayılı Genelgesi ile verilen ikamet izninin 5 aylık süreden ibaret olduğu, İçişleri Bakanlığı'nın 12.11.2012 tarihli Genelgesi ile bu iznin bir yıla çıkarıldığı bilgisine gazete haberleri aracılığıyla ulaşılmıştır. "60 bin Suriyeli sığınmacı değil işçi", *Akşam*, 5 Mart 2013, <http://www.aksam.com.tr/yazarlar/60-bin-suriyeli-siginmaci-degil-isci/haber-174245> (15.04.2014); "Suriyelilere 1 yıllık ikamet izni veriliyor.", 30 Kasım 2012, <http://www.e-yabanci.com/Haber/SURIYELI-LERE-1-YILLIK-IKAMET-IZNI-VERILYOR> (Erişim tarihi:15.06.2014)

<sup>156</sup>Girişleri Türk Pasaport polisi kontrolünde gerçekleşen, bu kişilerin kamplara yerleştirilmelerinde durumlarının aciliyeti (tıbbi bir rahatsızlık vs.) ve kampların yer durumu etkili olmaktadır. BMMYK'nın "Sıkça Sorulan Sorular" başlıklı bilgilendirme sayfasındaki *Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler* kısmı, [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq\\_-\\_turkish.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq_-_turkish.pdf) (Erişim tarihi: 04.05.2014)

<sup>157</sup>Gaziantep'in Nizip İlçesi, Şanlıurfa'daki koordinasyon merkezi ile bu merkezin Şanlıurfa'nın Akçakale, Birecik, Bozova, Siverek, Suriç ve Viranşehir ilçelerinde bulunan şubeleri kayıt işleminin gerçekleştirilmesinin sağlandığı diğer yerlerdir. BMMYK'nın "Sıkça Sorulan Sorular" başlıklı bilgilendirme sayfasındaki *Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler* kısmı, [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq\\_-\\_turkish.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq_-_turkish.pdf) (Erişim tarihi: 04.05.2014)

koordinasyon merkezlerinde kayıt yaptıran Suriyelilere bu işlem sonunda da bir kimlik kartı verilmektedir.<sup>158</sup>

Geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin belli haklardan yararlanmalarını sağlayan bu kimlik kartlarına sahip olabilmeleri için kayıtlara geçmesi Türkiye'nin belli yardımları yapabilmesi için gerekmektedir ve böylece kişileri mahrumiyetleriyle baş başa bırakmanın önüne geçmekte oldukça önem taşımaktadır. Bir diğer boyutuyla Türkiye, ilgili kayıt işleminin gerçekleştirilmesi ile ülkedeki Suriyeli varlığından haberdar olmayı da hedeflemiştir. Kamp dışında yaşayan kişilere kamp dışında da kayıtlarını sağlamaları ve ilgili kartları edinmeleri için imkânlar geliştirilmiş olması da bu hedefi doğrular niteliktedir.

Suriyelilerin kayıt altına alınmasında bir eşitsizlik bulunmamaktayken, ikamet izni edinme imkânının sadece ülkeye pasaportla yasal yollardan giriş yapmış Suriyeliler için öngörülmüş oluşu ülkede bulunan Suriyeliler arasında ayrımcılık yaratmaktadır (Dinçer vd., 2013: 31). Suriyelilerin ikamet iznine sahip olma temelinde ayrı muamelelerle karşılaşması, ikamet izninin, Türk hukukunda yabancıların sağlık, çalışma ve eğitim haklarına erişimlerini kolaylaştıran bir kavram olmasından kaynaklanmaktadır. İç hukuktan kaynaklanan bu ayrımcılığı aşmanın yolu ise tüm geçici koruma rejimi kapsamındaki tüm Suriyelilere eşit hakların tanındığı bir rejimden geçmektedir.

---

<sup>158</sup>İçişleri Bakanlığı 17 Eylül 2013 tarihinde kampların bulunduğu illerin yanı sıra İstanbul, Ankara, Konya, Mersin, İzmir, Bursa, Balıkesir, Eskişehir, Kayseri ve Antalya illerini kapsayacak şekilde 20 ildeki İl Emniyet Müdürlüklerine şehirlerde kalan mültecilerin kayıt altına alınması hakkında yeni bir genelge göndererek, bu 20 ilde ilave koordinasyon merkezlerinin açılacağını ve şehirlerde kamplar dışında kalan Suriyelilerin kayıt ve parmak izi alma işlemlerinin gerçekleştirilmesi için Yabancılar Polisine personel takviyesi yapılacağını bildirmiştir. BMMYK'nın "Sıkça Sorulan Sorular" başlıklı bilgilendirme sayfasındaki *Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler* kısmı, [http://www.unhcr.org/tr/uploads/root/faq\\_-\\_turkish.pdf](http://www.unhcr.org/tr/uploads/root/faq_-_turkish.pdf) (Erişim tarihi: 04.05.2014)

## Üçüncü Bölüm

### Mültecilerin Sosyal Hakları

#### 1. Sosyal Hak Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Kapitalizmin ilk yılları olan 16. yüzyılın başında bireyleri kendi geçim araçlarından yoksun bırakarak geçimlerini ancak düşük ücretlerle sömürüye dayalı çalışmak ile sağlayabilecekleri yola iten gelişmeler, toplumda büyük bir yoksulluk tablosu ortaya çıkarmıştır. Devletler bu tablo karşısında çalışabilecek yeterliliğe sahip olanlar için zorla çalışmayı da içeren baskıcı ve cezai nitelikli politikalar izlerken; “muhtaç” durumda bulunan yoksullara yardım işini ise kendi tekeline almayı tercih etmiştir.<sup>159</sup> 17., 18. ve 19. yüzyıllarda da devletlerin yoksulluk sorununa müdahale biçimi değişmemiş, halk tabanından devlete yönelen yoksulluk sorununa çözüm bulunması odaklı hak taleplerinden ise tam anlamıyla sonuç alınamamıştır.<sup>160</sup> Avrupa’da yükselişe geçen işçi hareketleri ve sosyal hak taleplerini karşılayacak çeşitli düzenlemeler, çeşitli amaçlarla gündeme gelse de, sosyal hakların anayasal düzeyde tanınarak uygulamaya konulması, I. Dünya Savaşı sonlarını bulmuştur.

20. yüzyılda, I. Dünya Savaşı’nın bitimini izleyen yıllar 1917 Sovyet Devrimi’nin de etkisiyle, Avrupa’da işçilerin sosyal hak mücadelesinin yükselişe geçtiği bir dönemdir (Tanör, 1978: 160). Avrupa kapitalist devletleri de 1917 Devrimi’nin bu etkisinin farkındalığının yarattığı *öz savunma güdüsü* ile tercihlerini sosyal devlete giden yolda ilerlemek yönünde kullanmışlardır. (Özdek, 2011: 23). Başka bir deyişle, devletler sosyal hakları yasa ve anayasalarında tanımaya başlamışlardır. Bu anlamda, 1917 Meksika, 1919 Weimar, 1920 Estonya, 1921 Yugoslavya, 1921 Polonya, 1923 Romanya ve 1931 İspanyol ve 1936 Sovyetler Birliği Anayasaları, sosyal haklar içeren anayasaların ilk örneklerini oluşturmaktadır (Göze, 1976: 139; Kapani, 1976: 57;

---

<sup>159</sup>1531 tarihli bir İngiliz Yasası, çalışabilecek olanların dilencilik yapmasını yasaklamakta, bu kişilerin dilencilik yapması karşısında, ilk yakalanışta kamçılanmayı, ikinci yakalanışta kişinin bir kulağın yarısının kesilmesini, üçüncü yakalanışta ise idamı öngörmektedir. 1547 tarihli bir başka İngiliz Yasası da, çalışmayı reddeden yoksul bir kişinin, kendisini ihbar eden kişiye kölelik yapmasını emretmektedir (Marx, 1978’den aktaran Özdek, 2011: 6). 1536 tarihli kiliselerde gönüllülük esasıyla toplanan yardımların yoksullar, özürlüler, hastalar ve yaşlılara sağlanacak yardımlarda kullanılması ve bu amaçla yerel kamu görevlilerinin yükümlü kılınmasını içeren Yasa, yoksullara yardım işinin devlet eliyle örgütlenmesi gayesindeki ilk girişimlerdir (Trattner, 1979’dan aktaran Kara, 2011, s. 41-42).

<sup>160</sup>Devletlerin, 20. yüzyıl öncesinde yoksulluk karşısında aldıkları tavrın ve uyguladıkları politikaların ayrıntılı incelemesi için bakınız: Özdek, 2011: 4-23.



Özdek, 2011: 34). Bunlardan 1919 Weimar Anayasası sosyal güvenlik teşkilatının kurulması, halk sağlığının korunması, çocuk ve gençlerin maddi ve manevi bakımdan iyi yetişmeleri, güçsüz vatandaşlara yardım edilmesi konularında doğrudan devlete sorumluluk yüklemesi ile diğerlerinden farklı konumda bulunmaktadır.<sup>161</sup>

II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkardığı acı tablo ise, yeni bir savaşın ve yeni acıların yaşanmaması için yoksulluğun ortadan kaldırılması, işsizliğin olumsuz sonuçlarının asgari düzeye indirilmesi ve toplumda yaşayan insanların gelecek güvencesine sahip olmalarının gerektiği bilincini getirmiş ve devletin görev ve yükümlülüklerinde bir genişleme olmasının elzem olduğunu düşündürmüştür. Bu perspektifle II. Dünya Savaşı sonrası dönemi, sosyal hakların asıl geliştiği dönem olarak yorumlamak mümkündür (Güzel, 2012: 284). II. Dünya Savaşı'nın sonlanmasını takiben yapılan 1946 Fransa, 1948 İtalya, 1961 Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ile 1949 Federal Almanya Temel Yasası da bu etki ile sosyal hakların anayasallaşması hareketi içinde yer almıştır (Grellois, 2012: 291).

Sosyal hakların uluslararası hukuk belgelerine yansiyarak, “insan hakları” arasına kabulü de yine II. Dünya Savaşı sonrasında, insan haklarının uluslararası düzeye taşınması ile eş zamanlı olarak gerçekleşmiştir. İnsan haklarının uluslararası düzeyde tanınması fikrinin dünya çapındaki ilk önemli açıklaması niteliğinde olan ABD Başkanı Franklin D. Roosevelt'in devletlerin sınırları içinde güvenli ve özgür biçimde yaşamalarında bireylerin haklarının önemini vurgulayan ünlü dört özgürlük demecindeki “dört özgürlük”ten biri “yoksulluktan kurtulma özgürlüğü”dür.<sup>162</sup> Bu da, insan haklarının uluslararası anlamda tanınması fikrinde sosyal hakların dışlanmadığını gösterir. 24 Ekim 1945'te kurulan Birleşmiş Milletler'in kendisini, “adalet ve güvenliği, ekonomik kalkınma ve sosyal eşitliği uluslar arasında tüm ülkelere sağlamayı amaç

---

<sup>161</sup>Weimar Anayasası ile çalışma ve konut hakkı da hükme bağlanmıştır. Ayrıca sendikalar ile işverenler arasında yapılan anlaşmaların gözetilmesi için de bir ulusal konsey öngörülmüştür (Hending, 1998'den aktaran Kara, 2013, s. 47).

<sup>162</sup>ABD Başkanı Franklin D. Roosevelt'in ünlü “dört özgürlük demeci” söz ve anlatım özgürlüğü, vicdan özgürlüğü, yoksulluktan kurtulma özgürlüğünü içermektedir (Kapani: 1991, 21). ABD Başkanı, Kongre'ye sunulan 6 Mart 1941 tarihli demeciyle, bahsi geçen özgürlüklerin bütün dünyada insanlık için gerçekleşeceği ve bu özgürlükler üzerine kurulu bir dünya düzeninin doğacağı günün özlemle beklendiğini ifade etmiştir. Fikret İlkiz'in “Dört Özgürlük Üzerine” adlı yazısı için bakınız: *Bianet*, 28 Eylül 2009, <http://bianet.org/bianet/dunya/117283-dort-ozgurluk-uzerine> (Erişim tarihi: 20.06.2014)

edinmiş küresel bir kuruluş” olarak tanımlarken, “sosyal eşitlik”i anması da sosyal hakların önemsendiğini ortaya koymaktadır (Kapani, 1991: 22).

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi’nin 1948 yılında ilanı ile sosyal hakların uluslararası düzeyde tanınması ve insan hakları arasında kabulü hakkında ilk büyük gelişme yaşanmıştır.<sup>163</sup> Bildiri sayesinde, esasen işçi sınıfının sosyal eşitlik mücadelesinin ürünü olan haklar insan hakları arasında sayılmaya başlamıştır (Özdek, 2011: 33). Sosyal eşitsizliklerin, sosyal ihtiyaçlar bakımından muhtaç konumda bulunan bireylerin olduğu bir toplumda klasik ve siyasal hakların işlevlerinin anlamsızlaşacağı, bu nedenle sosyal hakların da diğer hakların yanında, insan haklarının bölünmez bir parçası olduğu düşüncesi İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nde “*insan haklarının bölünmezliği ve karşılıklı bağımlılığı*” şeklinde ifade edilmiştir.<sup>164</sup>

İnsan hakları kavramının ardında “kişinin güvenliğine ilişkin istemleri” olduğu gerekçesiyle, insanın insan olmakla sahip olduğu olanakları korumaya yönelik sağlık, eğitim, çalışma, barınma, sosyal güvenlik gibi istemlerin oluşturduğu sosyal hakların da yer aldığı fikri bulunmaktadır (Kuçuradi, 2007:4). Devletler ise işçi sınıfının mücadelesiyle halk tabanı ile kazanılmış haklar olan bu sosyal hakları, öncelikle “vatandaşlara” tanınması gereken haklar olarak görür ve vatandaşları sosyal olarak eşitlemeyi kabul ederler. İHEB ile sosyal hakların insan hakları içinde değerlendirilmesinin ve bu sosyal haklara “herkes” vurgusu ile yer verilmesinin önemi tam da burada açığa çıkar. İHEB’in kabulü sırasında katı ırk ayrımına dayanan bir sosyal yapıya sahip Güney Afrika’nın, sosyal hakların Bildiri’de yer almaması görüşünde olduğu için çekimser oy kullanması da, Bildiri’nin “insanlar arasında” sosyal eşitliği kabul eden niteliğini kanıtlamaktadır (Kapani, 1991: 24-25).

---

<sup>163</sup>Sosyal hakları da kapsamına almasıyla İHEB, genel kabule göre sosyal hakların en önemli dayanaklarından biri olarak görülmektedir (Bulut, 2009: 77). İHEB’de yer alan sosyal haklar şunlardır: Sosyal güvenlik (m.22); çalışma hakkı, işsizliğe karşı korunma hakkı, eşit işe eşit ücret hakkı, adil ücret hakkı, sendika kurma ve sendikaya üye olma hakkı (m.23), dinlenme ve ücretli izin hakkı (m.24); beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı, ana ve çocukların özel bakım ve yardım görme hakkı (m.25); eğitim hakkı (m.26) (Aybay, 2006).

<sup>164</sup>Gülmez: 2009a, 9; Marshall’ın tezine göre yurttaşlığın unsuru olarak görülen sosyal haklar, 18. yüzyılda ortaya çıkan medeni haklar ve 19. yüzyılda ortaya çıkan siyasal haklardan sonra gelişerek bu hakların etkin kullanımını sağlamıştır. T. Marshall (2009). *Citizenship and Social Class: Inequality and Society*.(Ed. J. Marza ve M. Sauder), s. 153-154. <http://delong.typepad.com/marshall-citizenship-and-social-class.pdf> (Erişim tarihi: 21.06.2014)

İHEB'in kabulü ile birlikte sosyal hakların tabiiyet önemli olmaksızın "insan" olmakla sahip olunacak bir hak dizisi olduğu fikrinin teslim edilmesiyle, sosyal hakların *öznesi* de insan olarak belirlenmiştir. Diğer insan hakları gibi bireylerin doğuştan sahip oldukları haklar oldukları için uygulamada vatandaş ve yabancı ayrımı dâhil hiçbir ayrımcılığa konu olamayacak sosyal haklar insan haklarının evrenselliği gereğince de *özü ve öznesi gereği coğrafi sınır tanımayan, sınırlar ötesi* bir anlama bürünmüştür (Gülmez, 2009: 43-44). Devletlerin de sorumluluk alanlarındaki her bireye "insan" oldukları için sağlamakla yükümlü olduğu sosyal haklar konusunda, ülke sınırlarında sorumlu olunan tek kişi grubunun vatandaşlar olmadığı argümanı ortaya çıkmıştır. Her ne kadar I. ve II. Dünya Savaşları devlet idaresinin insan yaşamı adına sorumluluklarını sadece yurttaşları ile kısıtladığı bir anlayışa bağlı olmasının mümkün olmayacağını göstermişse de; devletlerin yurttaşlar ve yabancılar arasında haklar konusunda ayırım yapma anlayışı tamamen bertaraf edilmiş değildir (Doğan, 2010: 19). Bu anlayış ancak kendilerine özgülenen görevler nedeniyle ülkesi için çalışan (vergi ödeyen) ve savaşan (ve hatta uğrunda ölen) yurttaşların kendi ödevlerini yerine getirmekle bir nevi devletten de yükümlülüklerini yerine getirmesini isteme hakkını elde edeceğini ifade eden düşünce yapısı içinde yerini bulabilir. Bu düşünce yapısını oluşturduğu düzende, insan haklarının, egemenin algısı ile sınırlı olacağı ve evrensellikten uzaklaşacağı açıktır. Böyle bir düzenin evrensel nitelikli oldukları apaçık olan İHEB gibi belgeleri kabul eden bir devlet için söz konusu olması kabul edilemez niteliktedir.

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin ilanını takip eden yıllarda Bildiri'deki sosyal hakların daha geniş bir listesine uluslararası insan hakları sözleşmelerinde de yer vermeye başlanmıştır (Özdek, 2011: 33- 34). Bu da İHEB'de herkes için öngörülen sosyal hakların, fikri temelden bağlayıcı temele taşınması açısından oldukça önemlidir.

Avrupa Konseyi'nin, 1950 yılında kabul ettiği, temel olarak klasik hakları içeren Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin sosyal haklar alanındaki karşılığı olarak Avrupa Sosyal Şartı (ASS), 1961 yılında imzalanmış; 1965 yılında yürürlüğe girmiştir.<sup>165</sup> ASS, İHEB'deki sosyal hakları genişleterek, uluslararası anlamda bağlayıcı düzleme taşıyan uluslararası insan hakları sözleşmelerindedir.<sup>166</sup> ASS, ek protokoller ile zaman zaman

<sup>165</sup>1961 tarihli Avrupa Sosyal Şartı Türkiye'de 14 Ekim 1989 tarihinde onaylanmış ve 24 Aralık 1989 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Çiçekli: 2002, 19).

<sup>166</sup>Gülmez'e (2007:31) göre de şart, "AİHS'nin ikizi"dir.

güncellenmiş; 1996 yılında ise Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı (GGASS) ile ASS düzeni son halini almıştır.<sup>167</sup> ASS düzeni ayrıca Avrupa Sosyal Haklar Komitesi aracılığıyla, ülkelerin sundukları raporlar ile denetleme yapan ve toplu şikâyet usulünü tanımakla sosyal hakların devletlerce uygulamasını gözleme imkânı sunmaktadır.<sup>168</sup>

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'ndeki ekonomik ve sosyal hakları açıklamak ve bağlayıcı düzeye taşımak adına yapılan bir başka uluslararası insan hakları ile ilgili sözleşme de, 1976 yılında Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilen Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Sözleşmesi (EKSHS)'dir.<sup>169</sup> EKSHS'nin, sosyal hakların

---

<sup>167</sup>1996 tarihli Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, Türkiye tarafından 6 Ekim 2004 tarihinde bazı maddelere çekince konularak kabul edilmiş, Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın iç hukukta hüküm ifade edebilmesi ise zaman almıştır. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı, 27 Haziran 2007 tarihinde onaylanmış ve 1 Ağustos 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir. *Turkey ratifies the European Social Charter* (revised). [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/esc/6\\_news\\_archive/Signatures2007\\_en.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/esc/6_news_archive/Signatures2007_en.asp#TopOfPage) (Erişim tarihi: 20.06.2014); Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı şu sosyal hakları kapsamaktadır: Çalışma hakkı (m. 1), adil çalışma koşullarına sahip olma hakkı (m. 2), güvenli ve sağlıklı çalışma koşulları hakkı (m. 3), adil ücret hakkı (m. 4), örgütlenme hakkı (m. 5), toplu pazarlık ve grev hakkı (m. 6), çocuk ve gençlerin korunma hakkı (m. 7), çalışan kadınların analığının korunması hakkı (m. 8), mesleğe yöneltilme hakkı (m. 9), mesleki eğitim hakkı (m. 10), sağlığın korunması hakkı (m. 11), sosyal güvenlik hakkı (m. 12), sosyal ve tıbbi yardım hakkı (m. 13), sosyal refah hizmetlerinden yararlanma hakkı (m. 14), özürülülerin toplumsal yaşamda bağımsız olma, sosyal bütünleşme ve katılma hakkı (m. 15), ailenin sosyal, yasal ve ekonomik koruma hakkı (m. 16), çocukların ve gençlerin sosyal, yasal ve ekonomik korunma hakkı (m. 17), diğer taraf ülkelerde gelir getirici iş edinme hakkı (m. 18), çalışan göçmenlerin ve ailelerinin korunma ve yardım hakkı (m. 19), istihdam ve meslek konularında cinsiyete dayalı ayırım yapılmaksızın fırsat eşitliği ve eşit muamele görme hakkı (m. 20), çalışanların bilgilendirilmesi ve danışılma hakkı (m. 21), çalışanların, çalışma koşullarının ve çalışma ortamının düzenlenmesi ve iyileştirilmesine katılma hakkı (m. 22), yaşlıların sosyal korunma hakkı (m. 23), iş akdinin sona erdiği durumlarda korunma hakkı (m. 24), işverenlerinin iflası halinde çalışanların haklarının korunması hakkı (m. 25), onurlu çalışma hakkı (m. 26), ailevi sorumlulukları olan çalışanların fırsat eşitliği ve eşit muamele görme hakkı (m. 27), çalışanların temsilcilerinin işletmede korunma ve kolaylıklardan yararlanma hakkı (m. 28), çalışanların toplu işten çıkarma sürecinde bilgilendirilme ve danışılma hakkı (m. 29), toplumsal dışlanma ve yoksulluğa karşı korunma hakkı (m. 30), konut hakkı (m. 31). Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın metni için bakınız: [http://www.ttb.org.tr/mevzuat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=559:gden-germ-avrupa-sosyal-rti&catid=6:uluslararasıylge&Itemid=36](http://www.ttb.org.tr/mevzuat/index.php?option=com_content&view=article&id=559:gden-germ-avrupa-sosyal-rti&catid=6:uluslararasıylge&Itemid=36) (Erişim tarihi: 20.06.2014)

<sup>168</sup>1988 tarihli Avrupa Sosyal Şartına Ek Protokol ile dört yeni hak korumaya alınmış, 1991 tarihli Avrupa Sosyal Şartını Değiştiren Protokol ile denetim sistemi gözden geçirilmiş ve 1995 tarihli Avrupa Sosyal Şartına Ek Kolektif Yakınmalar Sistemi Getiren Protokol ile de denetim mekanizması olarak toplu şikâyet usulü tanınmıştır (Güzel, 2012: 287).

<sup>169</sup>Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Sözleşmesi kapsamında ele alınan sosyal haklar şunlardır: Çalışma hakkı, herkesin kendi seçtiği işte çalışarak geçimini sağlama hakkı (m. 6); adil ve uygun işte çalışma, asgari gelir, eşit işe eşit ücret, dinlenme, ücretli izin hakları (m. 7); sendika kurma, sendikaya katılma ve grev hakkı (m. 8); sosyal güvenlik hakkı (m. 9); ailenin, anne, çocuk ve gençlerin korunma hakkı (m. 10); beslenme, giyinme, barınma, yaşama koşullarının sürekli geliştirilmesi haklarının dâhil olduğu yeterli yaşama standardı hakkı; (m. 11); en yüksek seviyede fiziksel ve ruhsal sağlık standartlarına sahip olma hakkı (m. 12); eğitim hakkı kapsamında zorunlu ve ücretsiz ilköğretim hakkı, orta ve yüksek öğretime girişlerin kolaylaştırılması hakkı ile öğretmenlerin maddi koşullarının iyileştirilmesi hakkı (m. 13); taraf devletlerin zorunlu ilköğretim sağlama yükümlülüğü (m. 14). Bakanlar Kurulu'nun 11.08.2003 tarih ve 25196 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 10.07.2003 tarih ve 2003/5923 sayılı kararnamesi ile

uluslararası düzeydeki *en genel ifadesi* olduğu ve bu konuda uluslararası sözleşmelere ve belgelere *öz* oluşturduğu kabul edilmektedir (Omay, 2011: 13). EKSHS'nin 16. maddesi ile taraf devletlere Sözleşme'deki hakların uygulanmasına ilişkin rapor sunma yükümlülüğü getirerek uygulamayı, Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Komitesi aracılığıyla denetleyebilmesi ve 2009 yılında EKSHS'ye Ek İhtiyari Protokol ile Ekonomik ve Sosyal Komite'ye şikâyet mekanizmasının getirilmesi, bu Sözleşme'nin uygulanırlığını güçlendiren gelişmelerdir.<sup>170</sup>

Sosyal haklar konusunda belirtilen bu genel nitelikli uluslararası sözleşmeler yanında, çocuk, kadın, engelli, [mülteci] gibi özel kişi gruplarına yönelik uluslararası sözleşmeler de, bu kişilerin sosyal hakları ile ilgili düzenlemeler içermektedir (Özdek, 2011: 34). Birleşmiş Milletlerin, Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme (1951), Çocuk Haklarına Dair Sözleşme (1989), Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme (1990) ve Engellilerin Haklarına İlişkin Sözleşme (2007) adı altındaki düzenlemeleri bunun örneklerindedir. Ayrıca, Avrupa Sosyal ve Tıbbi Yardım Sözleşmesi ve çeşitli ILO Sözleşmeleri gibi sadece belirli bir sosyal hakka ilişkin de yapılmış uluslararası sözleşmeler bulunmaktadır. Bunlar yanında çeşitli ayrımcılıkları yasaklayan uluslararası sözleşmeler de, kişilerin sosyal haklara erişiminde söz konusu olabilecek ayrımcı uygulamaları önlemeleri bakımından önemlidir. Devletlerin anayasa ve yasalarındaki sosyal hakları ayrımcı tavır almaksızın uygulamalarını sağlayacak sözleşmelere, BM Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme (1965) ve BM Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi (1979) örnek olarak gösterilebilir.

Tarihsel seyrini takip ederek kavram olarak anlamaya çalıştığımız sosyal hakların yasal tanınma süreçlerinin, çoğu ülkede sol eğilimli ya da sosyal taleplere açık iktidarlarca ve emekçi sınıfların mücadelesinin yükseldiği dönemlerde gerçekleşmiş oluşu, bu hakların yasal tanınmalarını sağlayan fikrin emekçi sınıftan kaynaklandığını gösterir (Tanör, 1978: 119). Ancak, sosyal hakların ilk ortaya çıkışlarında gösterdikleri sınıfsal niteliğin

---

yürürlüğe giren Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Sözleşmesi için bakınız: [http://www.ttb.org.tr/mevzuat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=700:ekonom-sosyal-ve-ktel-haklara-k-uluslararasi-slee&catid=6:uluslararasyige&Itemid=36](http://www.ttb.org.tr/mevzuat/index.php?option=com_content&view=article&id=700:ekonom-sosyal-ve-ktel-haklara-k-uluslararasi-slee&catid=6:uluslararasyige&Itemid=36), (Erişim tarihi: 21.06.2014).

<sup>170</sup>Türkiye'nin taraf olmadığı, Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Sözleşmesine Ek İhtiyari Protokol (Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) için bakınız: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx> (Erişim tarihi: 21.06.2014)

zamanla genelleşmeleriyle birlikte yittiğini ve sosyal hakların “herkesin” hakkı haline geldiği görülmüştür (Tanör, 1978: 79).

Asıl olarak sosyal eşitsizliklere karşı gösterilmiş bir tepkinin ürünü olan sosyal haklar, sosyal eşitsizlikleri giderme mantığı ile bireylerin sosyal alanda gerçek eşitliğini amaçlamaktadırlar (Tanör, 1978: 40-41). Sosyal dengesizlikleri gidermek adına sosyal eşitsizliklere karşı gerçek eşitlik adına verilen mücadelelerin ardındaki sosyal taleplerin amacına ulaşarak, sosyal haklar olarak devletin hukuk sistemince tanınmasıyla, bireyler de sosyal taleplerinden hak kavramı altında yararlanma iktidarını elde etmişlerdir. Böylece sosyal hak sahibi kılınan bireylerin bu haklarından yararlanması için dış bir onay, rıza, olur [yahut hayırseverlik anlayışı] beklmelerine lüzum kalmamış ve doğrudan bu hakların yerine getirilmesini isteme hakları doğmuştur (Özveri, 2011: 210).

Hak sahiplerinin kendileri adına bir edimde bulunulmasını istedikleri muhatapları ise devlettir ve bu anlamda devletin pozitif edimi de gündeme gelerek sosyal devlet kavramını da şekillendirir (Tanör, 1978: 14-17). Sosyal devlet anlayışının varlığında, devletin, olumlu edimleri ile bireyler arasındaki sosyal eşitsizlikleri gidermek; sosyal hakların gerçekleştiricisi ve güvencesi olmak adına *tabii yasaların normal işleyişinin sunabildiği olanaklardan daha fazlasını* sunmak için aktif bir konuma geçtiği görülür (Burdeau'den aktaran Tanör, 1978: 75). Bu aktif konumda devlet, sosyal anlamda dezavantajların giderilmesi adına sosyal karışmacılık anlayışı ile sosyal politikalar üretir. Devletin bu sosyal politikaları, sosyal amaçlar için kullanılacak kaynağın da dâhil olduğu ekonomi politikalarından hem amaç hem de içerik olarak farklı yerde durmaktaysa da, devletin benimsediği ekonomi politikalarından da etkilenmesi kaçınılmazdır (Tanör: 1978, 87-90). Ancak sosyal devletler, sosyal haklara erişimi sağlamak adına sosyal politikalarını ekonomi politikalarına dayandırdıkları “kaynak yetersizliği” bahanelerinin kurbanı etmeme anlayışında olan devletlerdir.<sup>171</sup> Dolayısıyla da bu devletler, sosyal politikalarını ekonomi politikalarına göre değil; ekonomi politikalarını sosyal politikaları da içerecek şekilde ayarlamayı gözetirler.

---

<sup>171</sup>Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin 1982 tarihli Anayasasının 65. maddesi, Devlet'in, sosyal ve ekonomik alanlarda Anayasa ile belirlenen görevlerini, bu görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözeterek malî kaynaklarının yeterliliği ölçüsünde yerine getireceği hükmünü içermektedir.

Son noktada, sosyal hakları, devletin sorumlu olduğu sahada sosyal eşitliği sağlamak ve dezavantajlı grupları korumak adına bireylere sağlamak durumunda olduğu haklar olarak formüle etmek mümkündür.

## 2. Mültecilerin ve Sığınmacıların Sosyal Hakları

Mültecilerin sosyal haklarının gündeme gelişi, insan haklarının uluslararası düzeyde tanınması ile hemen hemen aynı döneme denk gelmiştir. Mevcut durumda da mültecilerin sosyal haklarını içeren ve koruyan başlıca kaynaklar, uluslararası insan hakları belgelerinin düzenlemelerinden oluşmaktadır. Her ne kadar her devlet tarafından kabul edilmemişlerse de ilgili insan hakları belgeleri, mültecilerin hakları ve bunlara ilişkin koruma usulleri hakkında bir çerçeve ortaya koymakta ve “mültecilerin sosyal hakları” konusunu aydınlatmaktadır. Bu sebeple mültecilerin sosyal haklarını irdelerken asıl olarak bu uluslararası belgelerin sosyal haklar açısından neler öngördüğüne bakmak gerekecektir.

Ülkeye haklı bir zulüm korkusundan kurtulmak amacıyla sığınan kişilerin, ülkede kaldıkları süre boyunca hayatlarını “insanca” devam ettirmeleri için, uluslararası insan hakları belgelerinde “herkes” için öngörülen belirli standartlardan yararlanmalarının önünde bir engel yoktur. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi 25. maddesinde düzenlenmiş olan, her insanın, yiyecek, giyecek, konut, sağlık hizmetleri ve gerekli toplumsal hizmetler de içinde olmak üzere; kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahını sağlayacak uygun bir yaşam düzeyine sahip olma hakkı ile “uygun bir yaşam düzeyi” başlığı altındaki hak demetini “herkes” için örneklemektedir. ESKHS de, İHEB’deki “uygun bir yaşam düzeyi” ifadesini “yeterli yaşam düzeyi” ifadesi ile benzer düzenlemeyi getirdiği 11. maddesi ile karşılar. Sözleşme maddesi olmakla bağlayıcı nitelik taşıyan ilgili 11. madde ilk fıkrasında, beslenme, giyim ve konut dâhil, yeterli bir yaşam düzeyi ve yaşama koşulları ile bunları sürekli olarak geliştirme hakkının Taraf Devletlerce “herkese” tanınması gerektiğini söyleyerek; bu standarttaki yaşama giden yoldaki “hak”ları gündeme getirir. Maddede Sözleşme’ye taraf devletlerin, isteğe dayalı uluslararası işbirliğinin bu alandaki temel önemini tanıyarak yeterli yaşam düzeyi

hakkının gerçekleştirilmesini sağlama yolunda gerekli girişimlerde bulunacağı da vurgulanmıştır. Bu maddedeki yükümlülükleri gereğince devletler, ESKHS'nin 2. maddesinin 1. fıkrasında da ifade edildiği üzere, tek başına ya da uluslararası yardım ve işbirliği içinde tüm önlemleri almak durumundadır.<sup>172</sup> Şüphesiz ki herkes için öngörülen bu haklardan mültecilerin ve sığınmacıların da istifade edecekler ve devletlerden gerekli önlemleri almalarını isteyebileceklerdir.

Sosyal hakların kişiler nezdinde önemi, bu hakların yoksunluğunun kişiyi ülkesinden ayrılmaya iten başlı başına bir neden olma kapasitesinde de görülmektedir. Mültecilik, bir kişinin ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir gruba mensubiyeti ve siyasi görüşü nedeniyle haklı nedenlere dayanan zulüm korkusu duyması olgusunu içeren bir durum olarak hukuki belgelerde yansımaları bulmuşsa da; mültecilik durumunun tanımında yer alan zulüm korkusunun, sosyal haklardan yoksunluğa bağlı "haklı nedenler" dolayısıyla da gelişebileceği düşüncesi, insan hakları fikrinin gelişmesi ve yaygınlaşması ile objektif fikirlerin ürünü olarak literatüre yansımaya başlamıştır.<sup>173</sup> Hayatı ya da fiziksel özgürlüğü tehlike altında olduğu için yaşadığı yeri terk etmek zorunda kalan bir kişinin, aynı zamanda hayatını idame ettirecek geçim kaynağını sağlamak konusunda her türlü olanaktan da yoksun bıraktığı gerçeği, kişiyi mülteci durumuna sokan olayların onu çalışma hakkı gibi sosyal haklarından da yoksun bıraktığını göstermektedir. Bu bağlamda sosyal haklardan yoksunluğun çoğu mültecilik durumuna zaten içkindir (Grahl – Madsen, 1966: 86). Son zamanlarda yetkili makamlar ve mahkemelere yansıyan olaylar sosyal hak yoksunluğunun, mültecilik durumuna içkinlikten ziyade ayrı bir şekilde mültecilik durumuna sebep olabilecek haklı nedenler yarattığını göstermiş; konu ile ilgili ana metin 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin güncel mülteci

---

<sup>172</sup>ESKHS'nin ikinci maddesinin birinci fıkrası şöyledir: "Bu Sözleşme'ye Taraf her Devlet, münferiden ve ekonomik ve teknik plan başta olmak üzere uluslararası yardım ve işbirliği yoluyla, mevcut kaynakların azamisini kullanarak, bilhassa yasal düzenleme suretiyle alınacak tedbirleri de içerecek şekilde her türlü uygun yöntem vasıtasıyla, bu Sözleşme'de tanınan hakların tam olarak kullanılmasını aşamalı olarak sağlamak amacıyla tedbirler almayı taahhüt eder."

<sup>173</sup>Bu durum mültecilik kavramını, göçmenlik kavramına yaklaştırmaktaysa da, ciddi zararın zulümün etkisel bir bileşeni olduğu düşüncesi ile sosyal haklardan yoksunluğun ciddi zararlara yol açıp zulüme varacak sonuçlar ortaya koyabilecek potansiyele sahip olduğu düşünülerek, zulüm kavramı baz almırsa mültecilik kavramı içinden konuyu irdelemek kolaylaşacaktır (Foster, 2009: 89). Zira, göçmenlik durumu kişiye yaşadığı yeri ekonomik nedenler dolayısıyla terk ederken karar imkanı sunmaktaysa da, mültecilik durumları duyulan zulüm korkusu nedeniyle kişiyi yaşadığı yeri terk etmek zorunda bırakır (bknz. Grahl-Madsen, 1966; Hattaway, 1991).



hareketleri gerçeğine uygun olarak yorumlanması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.<sup>174</sup> Bu genişletici yorumda, her sosyal hak yoksunluğunun değil ama kişi nezdinde zulüm ve baskı yaratacak düzeyde sosyal hak yoksunluğu durumlarının, mültecilik durumunu meydana getiren haklı nedenler arasına katılma fikri bulunmaktadır (Foster: 2009, 91).

Mültecilik durumunun en önemli unsuru “zulüm korkusunun” haklı nedenlerinden biri sayılma potansiyeli yükselen sosyal hakların, ülkede mülteci durumunda bulunanlar ile vatandaşlar arasında ayrı bir erişim uygulamasına konu olmaması, en başta uluslararası hukukun insan hakları belgelerinde yer alan sosyal hak konulu düzenlemelerdeki herkes vurgusu gereğidir. Dolayısıyla devletler hem kendi ülkesine sığınan kişiler için başka bir ülkeye sığınma ihtiyacını yeniden üretmemek, hem de bu kişilerin insan olduğu bilinciyle insan haklarından olan haklarını sağlamak adına sosyal haklara erişimlerine engel olacak uygulamalardan kaçınmalıdırlar. Bu kaçınma, sosyal hakların yapısı gereği devleti aktif konuma taşınmasıyla ilgili bir kaçınma olmayıp; devletin vatandaşlar ve mülteciler arasında ayırım yapan yasal düzenlemeler benimsemekten ve uluslararası hukukun mültecilerin sosyal hakları konulu düzenlemelerini uygulamaktan kaçınma anlamındadır.

Toplum içinde sosyal haklarını deneyimlemeye en ihtiyaç duyan dezavantajlı gruplardan birini oluşturacakları açık olan mültecilerin sosyal hakları hakkında aşağıda yapılan inceleme, bahsedilen uluslararası hukuk belgeleri sınırında, ülkeye sığınmalarından itibaren ilk olarak ihtiyacını duyacakları “Barınma Hakkı” ile başlatılarak, sırasıyla “Sağlık Hakkı”, “Çalışma Hakkı” ve “Eğitim Hakkı” ile devam edecektir.<sup>175</sup>

## 2.1. Barınma Hakkı

---

<sup>174</sup>Çalışma, sağlık, eğitim, barınma gibi hak yoksunlukları ve bu haklara erişimde ayrımcı uygulamaların yol açtığı sonuçların mülteci durumu içinde değerlendirilmeye izin verecek nitelikte olduğunu gösteren çeşitli mahkeme kararları için bakınız: Foster, 2009: 94-111.

<sup>175</sup>Bu inceleme sırasında kişilerin ne uluslararası hukuka göre mülteci ya da sığınmacı, ne de Türk iç hukukuna göre mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma ya da geçici koruma statüsü sahibi oluşlarına dikkat edilmeyecek; bu kişilerin sosyal hakları konusunda uluslararası hukukun ne vaad ettiğine bakılırken mülteci hukukunun en temel kriterlerinden biri olan devletlerin ve karar vericilerin değerlendirilmesinden bağımsız olarak, kişilerin kendi ülkelerinde maruz kaldığı zulüm tehlikesinden dolayı içinde bulunduğu durumu tarif eden BMMYK'nın Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında El Kitabı (1998), Paragraf 28'de belirttiği “mültecilik hali” esas alınarak hak öznesinin adı mülteci olarak anılacaktır.

İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nin uygun bir yaşam düzeyi, EKSHS'nin yeterli yaşam düzeyi kapsamında andıkları "konut" ifadesi, barınma hakkına gönderme yapmaktadır. BM Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Komitesi'nin yeterli yaşam düzeyinin yer aldığı EKSHS'nin 11. maddesinin birinci fıkrasını yorumladığı 4 No.lu Genel Yorumu'nda, yeterli barınma hakkının ayrıntılarına yer verilmiştir.<sup>176</sup> Komite'nin 4 No.lu Genel Yorumu'nun ilk paragrafında belirttiği üzere, yeterli barınma hakkı, yeterli bir yaşam düzeyi hakkından gelen bir insan hakkıdır ve tüm ekonomik, sosyal ve kültürel hakların kullanılmasında da temel bir öneme sahiptir.

Komite'ye göre, yeterli barınma hakkı, sadece "*kişiyi başını sokacak bir çatı sağlayan barınakla özdeşleştiren veya barınağı sadece bir mal olarak gören, dar ve sınırlı*" bir anlama sığdırılmaz. Yeterli konut hakkından bahsedebilmek için barınılan yerin "*güvenli, barış içinde ve insanlık onuruna sahip olarak bir yerde yaşama hakkı*"nı sağlayan bir yer olarak nitelenebilmesi gerekir. Sözleşmedeki hakların temeli olduğunun belirtildiği barınma hakkı, "*insanlık ailesinin bütün üyelerinin doğuştan sahip oldukları insanlık onuru*" gereğince de, gelir düzeyi veya ekonomik kaynaklara erişim düzeyine bakılmaksızın herkes için güvence altına alınması gereken ve dikkatle yorumlanması gereken bir haktır (Paragraf, 7). Hak olarak konutun yeterliliği, sosyal, ekonomik, kültürel, iklimsel, ekolojik ve diğer etmenlerin etkisiyle farklılık gösterebilse de, Komite, bu hakka dair devletlerin her durumda gözetmeleri gereken bir takım niteliklerin olduğunu da belirtmektedir. Buna göre, yeterli barınma hakkı, kullanım hakkının yasal güvenliği, hizmet, malzeme, tesis ve altyapının kullanılabilirliği, karşılanabilirliği, oturulabilirliği, erişilebilirliği, iş imkânlarına, sağlık bakım hizmetlerine, okullara, çocuk bakım merkezlerine ve diğer sosyal olanaklara erişime imkân verecek bir yerleşim yerinde olmasını sağlayan iskân yerini, kültürel uyumu da içermelidir (Paragraf, 8).

Komite'nin 4. No. lu Genel Yorumu'nun 6. paragrafında da, yaş, ekonomik statü, bir gruba ya da başka bir şeye üyelik, toplumsal konum ve diğer faktörlere bakılmaksızın herkesin yeterli barınma hakkına sahip olacağı belirtilmiş ve bu hakkın kullanımının EKSHS' nin 2. maddesinin 2. fıkrasına uygun olması ve dolayısıyla hiçbir ayrımcılığa

---

<sup>176</sup>BM Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Komitesi, 4. No.lu Genel Yorum: Yeterli Barınma Hakkı (EKSHS m. 11/1), 13 Aralık 1991, E/1992/23, <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html> (Erişim tarihi: 23.06.2014).

konu olmaması gerektiği de ayrıca vurgulanmıştır.<sup>177</sup> Aynı perspektif ile Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme'nin m. 5 (e) (iii) hükmünde barınma hakkı ile ilişkilendirilebilecek “konut edinme hakkı” na yer verilerek, “konut edinme hakkı” açısından Sözleşme'ye taraf devletlerin kişiler arasında hiçbir ayırım yapmaksızın kanun önünde eşitliği sağlayacağı belirtilmiştir.<sup>178</sup>

1951 Mülteci Sözleşmesi'nde de barınma hakkı ile ilgili olarak “konut edinme hakkı”na yer verilmiştir. Sözleşme'nin ilgili 21. maddesinin ilk fıkrasına göre, Taraf Devletler, konut edinme hakkını yasalar ve yönetmelikle düzenlediği ya da kamu makamlarının kontrolüne tabi olduğu oranda, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilere aynı şartlar altındaki yabancılara uygulanandan daha az olmayacak biçimde ve mümkün olduğu kadar müsait bir muamele çerçevesinde sağlayacaklardır. 1951 Mülteci Sözleşmesi bu hükmüyle, mültecilerin konut edinmesinde, kendileriyle aynı şartlar içinde buldukları yabancılara uygulanan ile denk bir muamelenin uygulanacağı ifade ederek mültecilerin konut edinme hakkını da yabancılarla birlikte imkân ve koşullara bağlı bir tutuma bırakmıştır. Konut edinme hakkına ilişkin bu genel düzenlemeyle, özel durumları olan bu kişilerin barınma haklarını diğer yabancılarla eş bir konumda tutulmuştur. Bu anlamda mültecilere özgü hükümler içeren 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin, mültecilerin barınma hakkı ile ilişkilendirilebilecek bu tek maddesinin de devletlere mültecilerin nerede ve nasıl barındırılacaklarına dair standartlar sunmamakta olduğu görülür.

1951 Mülteci Sözleşmesi'nin barınma hakkını sadece “konut edinme hakkı” bağlamında ele alan yaklaşımı, devletin ülkesinde yaşayan kişilerin barınma hakkına ilişkin pozitif ödevlerini gündeme getirmemekte olduğu gibi, barınmayı sosyal bir hak olmaktan da çıkarmaktadır. Oysaki barınma hakkı, bireylerin toplum içinde güvenli bir şekilde yaşayabilmesi, başka bir deyişle bireylerin güvenli bir şekilde toplumsallaşabilmesi için *olmazsa olmaz* bir haktır (Kaboğlu, 2002: 333). Birey nezdinde barınma hakkının kullanılmasının “konut” ile anlamlandırıldığı bir gerçektir (Güzel ve diğerleri, 2009: 816).

---

<sup>177</sup>EKSHS'nin ikinci maddesinin ikinci fıkrası şöyledir: “Bu Sözleşme'ye Taraf Devletler, bu Sözleşme'de belirtilen hakların ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi ya da başka fikir, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet, doğum ya da başka bir statü bakımından herhangi bir ayırım gözetilmeksizin uygulanmasını taahhüt ederler.”

<sup>178</sup>Türkiye tarafından 2002 yılında kabul edilen Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme için bakınız: <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k4750.html> (Erişim tarihi: 23.06.2014)

Başka bir deyişle, sosyal bir hak olarak barınma, devletlere pozitif ödev yüklediği noktada konut hakkı olarak somutlaşmaktadır. Bu bağlamda, devletlerin barınma hakkı alanında önemli bir yükümlülüğü “konut hakkı” çerçevesinde gündeme gelmektedir.

Barınma hakkının içerisinde konut edinme hakkından farklı bir unsuru temsil eden konut hakkı, bireylere diğer hak ve özgürlüklerini deneyimlemesi için ortam ve koşul sağlamaktadır. Dolayısıyla devlet toplumda, mülteciler gibi, dezavantajlı konumda bulunan kişilerin bu hakka erişimlerini desteklemediği sürece, kişilerin sağlık, eğitim, çalışma gibi diğer sosyal haklarından da yararlanmasının bir anlamı kalmayacaktır. Bu hakların hepsinin insan haysiyetine uygun zemindeki yaşam içinden ele alınması gerekliliği dolayısıyla da konut hakkının tüm bu hakların temelinde yer aldığını söylemek yanlış olmayacaktır (Kaboğlu, 1995-1996: 151).

## **2.2. Sağlık Hakkı**

Mültecilerin içinde buldukları durumları gereğince, tıbbi yardım ve desteğe ihtiyaç duymaları ihtimali yüksektir. Bu bağlamda devletlerin bu alandaki sorumluluğunu harekete geçirecek bağlayıcı nitelikteki uluslararası düzenlemelerin önemi büyüktür. İHEB’de sağlık konusunu da içerecek şekilde düzenlenen uygun yaşam düzeyine, ESKHS’nin 11. maddesinde yeterli yaşam düzeyi olarak yer verilerek, devletlerin bu alandaki sorumluluğu tasdik edilmiştir. ESKHS’nin bu hükmünde sağlık hakkı konusunda, devletlere herkesin düzenlemede belirtilen yeterli hayat standardına sahip olmalarını sağlamaktan başka bir sorumluluk yüklenmemiş; bu sorumluluğun kapsamına dair de bir şey söylenmemiştir. ESKHS’nin “Sağlık Standardı Hakkı” başlığı ile sağlık hakkıyla ilgili standartlar konusunda getirdiği 12. madde düzenlemesinde ise devletlerin sorumluluk düzeyine dair bir yorum yer almaktadır. Buna göre taraf devletler, herkesin mümkün olan en yüksek seviyede fiziksel ve ruhsal sağlık standardına sahip olma hakkını kabul edeceklerdir. Bu hüküm dolayısıyla, sağlık standartları konusunda devlet, kaynak ve olanaklarını zorlayarak, kişilere en yüksek seviyedeki standartlarını sağlamak durumunda olduğu söylenebilir.

Hem İHEB'in, hem de ESKHS'nin ilgili hükümlerini metinlerdeki ayrımcılık yasağı ile birlikte düşünmek ve bu konularda devletin ülkesinde vatandaş – yabancı ayrımını yapmaksızın sorumlu olduğu şeklinde algılamak gerekir. Nitekim Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'nin Ulaşılabilir En Yüksek Sağlık Standardına Sahip Olma Hakkı ile ilgili 14 No.lu Genel Yorumu'nda<sup>179</sup> da “Özel Yükümlülükler” başlığı altında “Taraf Devletler, mahkûmlar, tutuklular, azınlıklar, sığınmacılar ve yasa dışı göçmenler de dâhil olmak üzere herkesin önleyici, iyileştirici ve tedavi edici sağlık hizmetlerine erişimini engellemeyerek ve kısıtlamayarak; ayrımcı devlet politikaları gütmeyerek (...) sağlık hakkına saygı göstermelidir (Paragraf, 34).” denilerek, ayrımcı uygulamaların sağlık hakkına erişimde söz konusu edilemeyeceği tasdik edilmiştir 1965 tarihli Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme'de de, taraf devletlerin, “Sağlık, tedavi, sosyal güvenlik ve sosyal hizmetlerden yararlanma hakkı” açısından, ırk ayrımcılığını her biçimiyle yasaklamak ve kaldırmak ve ırk, renk ya da ulusal ya da etnik köken ayrımı yapmaksızın, herkes için bu hakları güvence altına almak yönünde kanun önünde eşitliği sağlamakla sorumlu olduğuna işaret edilmiştir (m.5 (e)). Ayrıca, Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi<sup>180</sup> de yeterli yaşam koşulları ve sağlık hakkı konusunda her türlü ayrımcılığı yasaklamaktadır (m.12 - 14). Her çocuğun bedensel, zihinsel, ruhsal, ahlaksal ve toplumsal gelişmesini sağlayacak yeterli bir hayat seviyesine hakkı olduğunu kabul eden Çocuk Haklarına Dair Sözleşme, bahsedilen hayat standartlarını hak olarak kurgulayan bu hükmü ile bu haktan yararlanmada her çocuğu eşitlemektedir (m.27/1). Aynı Sözleşme'nin sağlık hakkı ile ilgili düzenlemesiyle de sağlık hakkına erişim konusunda her çocuğun eşit seviyede olduğu söylenmiştir.<sup>181</sup> Bütün bu

---

<sup>179</sup>Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'nin 14 No'lu Genel Yorumu: Ulaşılabilir En Yüksek Sağlık Standardına Sahip Olma Hakkı, Çev. Lema Uyar, [http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/Books/khuku/saglik\\_hakki/saglik\\_hakki\\_eskhk\\_14\\_no\\_lu\\_genel\\_yorumu\\_ulasilabilecek\\_en\\_y.pdf](http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/Books/khuku/saglik_hakki/saglik_hakki_eskhk_14_no_lu_genel_yorumu_ulasilabilecek_en_y.pdf) (Erişim tarihi: 23.06.2014)

<sup>180</sup>Türkiye, 1 Mart 1980 tarihinde imzaya açılan ve 3 Eylül 1981 tarihinde yürürlüğe giren Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi'ni 11.6.1985 tarih ve 3232 Sayılı Kanunla uygun bulmuş; Sözleşme Bakanlar Kurulunca 24.7.1985 tarihinde 85/9722 sayılı kararla onaylanmış ve 14 Ekim 1985 tarih ve 18898 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi'nin metni için bakınız: [http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/Books/khuku/temel\\_belgeler/temel\\_belgeler\\_cedaw\\_maddi\\_hukuk\\_mleri.pdf](http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/Books/khuku/temel_belgeler/temel_belgeler_cedaw_maddi_hukuk_mleri.pdf) (Erişim tarihi: 23.06.2014)

<sup>181</sup>Türkiye 1990 tarihinde yürürlüğe giren Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'yi, 9 Aralık 1994 tarih ve 4058 Sayılı Kanunla uygun bulmuş; Sözleşme, 27 Ocak 1995 tarih ve 22184 Sayılı Resmî Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin metni için bakınız: <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/137-160.pdf> (Erişim tarihi: 23.06.2014)

düzenlemeler de sağlık hakkı konusunda devletin göstereceği davranış biçiminin hiçbir gerekçeyle vatandaşlar ile vatandaşlık bağı dışında kalan kişiler arasında fark yaratan bir durumda olamayacağı hususunu desteklemektedir.

İltica konusuna özgü bir uluslararası belge olan 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin sağlık hakkına yaklaşımı ortaya koymak için öncelikle sosyal yardım konulu düzenlemelerine göz atmak gerekmektedir. Sözleşme'nin "Sosyal Yardım" başlıklı 23. maddesinde, taraf devletlerin, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilere, sosyal yardım ve iâşe konularında vatandaşlara uyguladıkları muamelenin aynısını uygulayacakları yer almaktadır. Belirtilen bu düzenleme gereğince, bu Sözleşme'ye taraf olan devletlerin, sosyal yardım konusunda vatandaş ve ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mülteci kişiler arasında farklı muamele yapmaları yasaklanmıştır. Sözleşmenin düzenlemesi vatandaşlarla sadece belirtilen "yasal olarak ikamet eden mülteciler" arasında sosyal yardım konusunda ayırım yapılmaması ile sınırlı olup, yapılacak olan sosyal yardım ve desteğin içeriğine dair bir tanımlama ya da açıklama barındırmamaktadır. Sosyal yardım ve sosyal destek kavramlarının yorumunun devletlere kalmış olması nedeniyle, yapılacak sosyal yardım ve desteğin seviyesi ile [hangi konularda sağlanacağını] taraf devletlerin tutumuna ve olanaklarına göre değişebileceği söylenebilir (Costa, 2006: 96; Özkan, 2014: 321; Çiçekli, 2009a: 190). 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin hazırlığı sırasında Ad hoc komitedeki tartışmaların da ortaya çıkardığı üzere, taraf devletlerin sağlayacağı sosyal yardım ve iâşenin, yani desteğin, hastalık, yaşlılık, fiziksel ya da ruhsal sağlık bozukluğu, tıbbi yardım gibi nedenler dolayısıyla yapılacak yardımları kapsayacak şekilde anlaşılması gerektiği savunulmaktadır. Dolayısıyla, bu durumlarda olup da ihtiyaçlarını karşılayacak yeterli kaynaktan yoksun olan mültecilerin, vatandaşlarla aynı koşullar altında tıbbi yardım da dâhil olmak üzere sağlık hakkına erişim için sosyal yardım ve destekten yararlanma hakkına sahip oldukları söylenebilir (Özkan, 2014: 321). Sözleşmenin 23. madde düzenlemesinin böylece ülkede yasal olarak ikamet eden mültecilere, vatandaşlarla eşit olanak tanıyan yaklaşımı ile sağlık konusunda yüksek düzeyde bir koruma sağlamakta olduğu yorumunu yapmak da mümkündür (Çiçekli, 2009: 190). Ancak burada bu yüksek düzeydeki koruma olanağından yararlanacak olan kişinin sadece ülkede yasal olarak ikamet eden mülteci olarak belirlenmesi, sadece iç hukuk düzenlemelerine göre ülkede kalışları yasal temele sahip olanların sağlık konusunda yardım ve destek uygulamasından yararlanmaları

sonucunu doğurmaktadır. Çünkü 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin özel olarak vurguladığı, ülkede yasal olarak bulunma durumudur.

Avrupa Konseyi bünyesinde oluşturulan ASS'nin "Sağlığın Korunması Hakkı" başlıklı 11. maddesi ile Avrupa Sosyal ve Tıbbi Yardım Sözleşmesi sağlık hakkı konusunda hükümler barındırmaktadır. Bu Sözleşmeler'in bölgesel amaçlarla yapılmış olması, içerdikleri hükümlerden daha sınırlı sayıda kişinin yararlanma olanağının bulunduğu akla getirmektedir. Nitekim ASS de, bahsedilen bölgeselliğini vurgularcasına, düzenlemelerinin genelinde karşılıklılık esasını benimsemiştir. Bu nedenle mülteci konumundaki bir kişinin ASS'de yer alan bir haktan yararlanmasının ancak ASS'ye taraf bir devletin vatandaşı olması kaydıyla mümkün olacağı söylenebilir. Ancak GGASS Eki'nde, taraf devletlerin ASS'deki haklar açısından, mülteciler için 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde belirtilen şartlardaki muamelenin gösterileceği ifade edilmiştir.<sup>182</sup> Bu düzenleme ile 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde yer alan tüm haklar ile birlikte sağlık hakkı kapsamındaki hükümlerin de ASS'ye taşındığını söyleyebiliriz. Bu durum, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde belirtilen şekil ve kapsamdaki hak ve olanaklar açısından, ASS'deki rapor ve toplu şikâyet denetim mekanizmalarının söz konusu olması açısından özellikle önemlidir (Çiçekli, 2002: 191).

Avrupa Sosyal ve Tıbbi Yardım Sözleşmesi'nde de diğer taraf devlet vatandaşlarının ülkede yasal olarak bulunması ve yeterli kaynaklara sahip olmaması durumunda, ev sahibi ülke vatandaşları ile eşit muamele görme hakkına sahip olacakları belirtilerek karşılıklılık esası korunmuştur. Ancak bu Sözleşme'ye Ek Protokol ile de GGASS Eki'ndeki yaklaşım izlenerek, 1951 Mülteci Sözleşmesi kapsamında mülteci kabul edilen kişilerin hangi ülke vatandaşı olduklarının önemi olmaksızın ev sahibi ülkenin vatandaşlarıyla aynı muameleyi görmeleri sağlanmıştır (Çiçekli, 2002: 191).

---

<sup>182</sup>Değiştirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın Eki, Değiştirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın ilgili kişiler yönünden kapsamı, (2. Paragraf) "*Her Taraf, 28 Temmuz 1951'de Cenevre'de imzalanan Mültecilerin Statüsüne ilişkin Sözleşme ve 31 Ocak 1967 tarihli Protokol'de tanımlanan ve ülkesinde yasal olarak bulunan mültecilere, olabildiğince lehte ve her halde Tarafın yukarıda belirtilen sözleşme ve bu mültecilere uygulanabilecek olan diğer uluslararası belgelerle üstlenmiş olduğu yükümlülüklerden daha az olmamak üzere lehte muamelede bulunacaktır.*" Değiştirilmiş Avrupa Sosyal Şartı ve Eki metni için bakınız: <http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/kefe/docs/sosyalsart.pdf> (Erişim tarihi: 23.06.2014)

### 2.3. Çalışma Hakkı

Mültecilerin de her insan gibi yaşamını idame ettirme zorunluluğu bulunmaktadır. Kaldı ki kişinin yaşadığı ülkeyi terk etmek ve bu ülke devletiyle bağıni kopartma sebebinin siyasi olduğu kadar ekonomik nedenlere de dayanması mümkündür; sonuç olarak kişinin bu durumda da menşei ülkesi ile bağıni kopmuş ve uluslararası korumaya muhtaç hale düşmüştür.<sup>183</sup> Sığındıkları ülkede yaşamlarını idame ettirme konusuna kendi özgür iradeleriyle çare bulmalarının en doğal hakları olduğu kabul edilse de, bu hak ile çareye erişim için devletin de bir takım edimlerde bulunması gerekmektedir. Özgür irade ile ihtiyaçlarını giderecek kaynağı elde etmenin en meşru yolunun bir işte ücret karşılığı çalışma olduğu düşünülduğünde, devletin özgür irade içeren eyleme müdahalesinin anlamı anlaşılacaktır. Zira mülteciler sığındıkları ülkede yabancıdır ve genel olarak yabancıların çalışmaları devletin vereceği izne bağlanmıştır. Bu bağlamda yabancıların çalışma hakları devletin alacağı tavra bağlı bulunmaktadır.

Çalışma hakkı uluslararası arenada temel bir insan hakkı olarak görülmektedir. 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin hazırlık çalışmaları sırasında ABD temsilcisi Louis Henkin'in çalışma hakkı olmadan diğer hakların anlamsız oluşunu belirtmesi de mültecilerin çalışma hakkının insan hakları arasındaki yerini yorumlaması adına dikkat çekicidir.<sup>184</sup>

İlkesel düzeyde oldukça önemli olan İHEB'de çalışma hakkına dair "*Her şahsın çalışmaya, işini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizlikten korunmaya hakkı vardır*" hükmü yer almakta ve devletlere bir anlamda sorumlu oldukları alanla ilgili bilgi verilmektedir.<sup>185</sup> İHEB'deki bu düzenleme ESKHS kapsamında bağlayıcı ifadesini bulmuştur. ESKHS'nde ilk ele alınan hak olan çalışma hakkına dair ilgili 6. madde düzenlemesi şöyledir:

---

<sup>183</sup> Grahl-Madsen'e (1963'den aktaran Özkan, 2014, s. 336) göre, ülkesini ekonomik nedenlerle terk eden göçmenler, ekonomik mülteci olarak adlandırılır. Bu kişilerin diğer göçmenlerden farkı, ülkeleriyle bağlarının kopmuş olmasıdır.

<sup>184</sup> Refugee Work Rights, <http://rtwasylumaccess.wordpress.com> (Erişim tarihi: 23.06.2014)

<sup>185</sup> İHEB'deki ilgili m. 23 hükmü şöyledir: "*Her insanın çalışmaya, mesleğini serbestçe seçmeye, adil ve elverişli çalışma şartlarına ve işsizliğe karşı korunmaya hakkı vardır. Herkesin, hiçbir ayırım yapılmaksızın eşit iş karşılığında eşit ücret hakkı vardır. Çalışan her insanın kendisine ve ailesine insan onuruna yakışır bir yaşam sağlayacak ve gerekirse sosyal güvencelerle de tamamlanacak adil ve yeterli bir ücrete hakkı vardır. Herkesin çıkarlarının korunması amacıyla sendikalar kurmaya ve bunlara katılmaya hakkı vardır.*



1. *Bu Sözleşmeye Taraf Devletler, herkesin özgürce seçtiği ya da benimsediği bir işte çalışarak yaşamını kazanma fırsatına sahip olma hakkını içeren çalışma hakkını tanır ve bu hakkı korumak için uygun girişimlerde bulunur.*
2. *Bu Sözleşmeye Taraf bir Devletin bu hakkın tam olarak gerçekleşmesi amacıyla yapacağı girişimler; bireye temel siyasal ve ekonomik özgürlükleri sağlayacak koşullar altında kararlı ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişmeyi ve tam ve verimli bir çalışmayı gerçekleştirmek üzere, politikalar ve tekniklerle mesleki ve teknik yönlendirme ve yetiştirme programları uygulamasını da içerir.*

ESKHS'deki bu hüküm dolayısıyla taraf devletler kişiler arasında hiçbir ayırım yapmaksızın, kişilerin özgürce seçtiği işlerde çalışma haklarını tanıyacakları ve bununla ilgili gereken tedbirleri alacakları yönünde taahhüt altına girmişlerdir. Ayrıca madde taraf devletlerin mesleğe yöneltme uygulamalarını temel ekonomik ve siyasal özgürlükleri ihlal etmeden sağlamak durumunda olduklarını da belirtmiştir. Bu bağlamda çalışma hakkını, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişme içinde ele alan düzenleme, çalışmanın süre giden hayatın hiçbir aşaması ve düzeyinden ayrı düşünülmemeyeceği vurgusunu da içermektedir (Omay, 2011: 14).

ESKHS'de bu maddeyi izleyen "Adil ve uygun işte çalışma hakkı" başlıklı 7. maddede de, Sözleşme'ye Taraf Devletlerin, herkese adil ve elverişli şartlarda çalışma hakkı tanıyacağı belirtilmiş ve bu bağlamda taraf devletlerin çalışanların bazı haklarını güvence alma yükümlülüğü altında olduğu söylenmiştir. Buna göre taraf devletler çalışanların, çalışmaları karşılığında adil ücret almaları ve sağlıklı ve güvenli çalışma koşulları içinde çalışmalarını gözeteceklerdir.<sup>186</sup>

---

<sup>186</sup>Taraf devletlerin çalışanların güvence altına alacakları haklarının yer aldığı 7. maddenin ilgili kısmı şöyledir:

- a) *Bütün çalışanlara sağlanan asgari bir gelir ile birlikte en azından:*
  - i) *Hiç bir ayrıma tabi tutulmaksızın özellikle kadınların erkeklerin çalışma şartlarından daha alt düzeyde olmayan şartlarda çalışmaları güvence altına alınarak, eşit işe eşit ve adil ücret;*
  - ii) *bu Sözleşmenin hükümlerine uygun olarak, kendisi ve ailesi için nezh bir yaşam;*
- b) *Güvenli ve sağlıklı çalışma şartları;*

ESKHS'nin 6. ve 7. maddelerinin kapsamı Ekonomik ve Sosyal Komitesi'nin 18 No.lu Genel Yorumu'nda açıklanmış ve çalışma hakkının insan onurunun ayrılmaz ve doğal bir parçası olarak nitelendirilen çalışma hakkının diğer insan haklarının hayata geçirilmesi için gerekli olduğu belirtilmiştir.<sup>187</sup> 18 No.lu Genel Yorum'da, devletlerin diğer insan haklarında olduğu gibi çalışma hakkıyla ilgili olarak da üç temel görevinin olduğu söylenmiştir. Buna göre, taraf devletler ilk olarak, çalışma hakkına saygı göstermeli, yani çalışma hakkının kullanılmasını doğrudan ya da dolaylı olarak etkileyecek eylemlerden kaçınmalıdır. Bu bağlamda Sözleşme'ye taraf devletler, mültecilerin çalışma haklarını sınırlayacak ya da çalışma haklarından istifade etmelerine izin vermeyecek manada kanunlar çıkarmamalı, bu anlamda politikalar benimsemekten ve uygulamada da mültecilerin çalışma haklarının yasal boyutlarını görmezden gelerek ihlal sonucu doğuran eylemlerden kaçınmalıdır (Paragraf, 22- 33). İkinci olarak, taraf devletlerin çalışma hakkını koruyacağı belirtilmiştir. Bu açıdan taraf devletlerin, bireylerin çalışma hakkını korumak için işveren örgütleri gibi üçüncü kişilerden sadır olabilecek ihlallerin önüne geçmek adına koruyucu önlemler almaları gerekmektedir (Paragraf, 22 – 35). Taraf devletlerin çalışma hakkı ile ilgili son yükümlülüğü ise nitelikleri belirtilen çalışma hakkına erişimin sağlanması ile ilgilidir. Çalışma hakkının sağlanması yani gerçekten hayata geçirilmesi adına sorumluluk sahibi olan taraf devletlerin, bireylerin çalışmadan istifadeleri için gerekli bütün adımları atması gerektiği, yani hakkın sağlanması, hakka erişimin kolaylaştırılması ve desteklenmesini uygun yasal, idari, mali, adli ve diğer önlemlerle gerçekleştireceği de 18 No. lu Genel Yorum'da belirtilmiştir. (Paragraf, 22 – 36).

Çalışma hakkının yorumlandığı ve bu hakkın herkese sağlanması gerektiğinin ifade edildiği ESKHS'den başka da, çalışma hakkına ve bu kapsamda yapılacak işi serbestçe seçme özgürlüğüne herkesin sahip olduğunu belirten, bu hak açısından ayrımcılık yapılamayacağını vurgulayan hükümlerin yer aldığı uluslararası andlaşmalar da vardır. Kadınlara Karşı Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişin Sözleşme'nin 11.

---

*c) Herkesin işinde daha yüksek mevkilere atanma sırasında, kıdem ve ehliyetten başka bir ölçüye tabi olmaksızın, eşit imkanlar;*  
*d) Dinlenme, çalışma arası, çalışma saatlerinin makul ölçüde sınırlandırılması ile ücretli yıllık izin ve resmi tatillerde ücret verilmesi.*

<sup>187</sup>Refugee Work Rights, <http://rtwasylumaccess.wordpress.com> (Erişim tarihi: 23.06.2014)

ve 14. maddeleri kadınlara çalışmayla ilgili ayrımcılıklar karşısında koruma sağlamakta iken; Her Türlü Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme'nin m.5 (e) (i) düzenlemesi ile de ırksal nedenlerle gelişebilecek ayrımcı uygulamaların çalışma alanında gelişmemesi adına özel koruma olanaklarına yer verilmiştir. Ayrımcılıkların önlenmesi amacıyla oluşturulan bu iki andlaşma çalışma hakkı sağlanması konusunda kişiler arasında ayırım yapılmaması gerekliliğini vurgulamaktadır. Taraf devletlerin iş piyasasına erişimde ve çalışma koşullarında kişiler arasında ayırım yapmalarını yasaklayan bu belgelerin, uluslararası koruma prosedüründeki kişiler için de en yüksek korumayı ortaya koydukları söylenebilir (Costa, 2006: 51).

Herkesin çalışma hakkına sahip olduğunu vurgulamak suretiyle, mültecilerin çalışma hakları ile ilgili uluslararası andlaşmalardan sayılabilecek bir başka belge de ILO (Uluslararası Çalışma Örgütü) Sözleşmeleri'nden Türkiye'nin taraf olduğu 111 Sayılı İş ve Meslek Yönünden Ayrımcılık konulu ILO Sözleşmesi'dir. 111 Sayılı ILO Sözleşmesi de kişiler arasında iş veya meslek edinme ile iş veya meslekte karşılaşacakları muameleler açısından her türlü ayırımı ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Sözleşme hangi fiillerin "ayırım" anlamına geldiğini ve nelerin "ayırım" sayılmadığını da belirtmektedir.<sup>188</sup> Taraf devletler, 2. maddeye göre, bu Sözleşme'yi kabul ile Sözleşme'de ortaya konulan anlamda her türlü ayırımı önlemek adına iş veya meslek edinme ile iş veya meslekte görülecek muamele açısından herkesi eşit kılacak bir milli politikayı ulusal şartlara ve tatbikata uygun metotlarla tasarlamak ve bunu uygulamakla yükümlü hale gelmişlerdir.

<sup>188</sup>Türkiye'de 22.05.1967 tarihli ve 12602 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiş olan bu Sözleşme'nin ilk maddesinde, "ayırım" deyiminin, ırk, renk, cinsiyet, din, siyasal inanç, ulusal veya sosyal menşe bakımından yapılan iş veya meslek edinmede veya edinilen iş veya meslekte tabi olunacak muamelede eşitliği yok edici veya bozucu etkisi olan her türlü ayrılık gözetme, ayrı tutma veya üstün tutmayı ve ilgili üye, memleketin, varsa temsilci, işçi ve işveren teşekkülleri ve diğer ilgili makamlarla istişare etmek suretiyle tesbit edeceği, meslek veya iş edinmede veya edilen iş veya meslekte tabi olunacak muamelede eşitliği yok edici veya bozucu etkisi olan bütün diğer ayrılık gözetme, ayrı tutma veya üstün tutmayı ifade edeceği söylenmiştir. Belirli bir iş için, o işin mahiyeti icabı yapılan, herhangi bir ayrılık gözetme, ayrı tutma veya üstün tutma ise ayırım sayılmamaktadır. Sözleşme'nin 4. maddesine göre, devletin güvenliğine hanel getiren faaliyetlerden ötürü muhik sebeplerle zanlı bulunan veya bu faaliyetlere girişen bir şahıs hakkında alınan tedbirler, ilgili kişinin milli tatbikata uygun olarak kurulmuş olan yetkili bir makama başvurma hakkı saklı kalmak şartıyla, ayırım sayılmamaktadır. Beşinci maddeye göre de Uluslararası Çalışma Konferansı'nca kabul edilmiş olan diğer sözleşme veya tavsiyelerle öngörölmüş bulunan özel koruma ve yardım tedbirleri ayırım sayılmamaktadır. 111 Sayılı İş ve Meslek Yönünden Ayrımcılık konulu ILO Sözleşmesi için bakınız: [http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo\\_111.htm](http://www.ilo.org/public/turkish/region/eurpro/ankara/about/ilo_111.htm) (Erişim tarihi: 23.06.2014)

Çalışma ve ilgili haklara herkesin sahip olduğunu vurgulayan genel düzenlemelerin haricinde kalan bölgesel ya da mültecilere özgü olarak düzenlenmiş uluslararası belgelerin, çalışma haklarına bir takım sınırlamalar getirdikleri görülmektedir. ESKHS'nin, Taraf Devletlere, Sözleşme uyarınca, devlet tarafından sağlanan haklardan yararlanma konusunda, hakların özülle bağdaşır olmak koşuluyla ve demokratik bir toplumda genel refahı yükseltmek üzere yasayla belirlenen sınırlamalar getirebilme imkânını kabul ettiği 4. maddesi ile gelişmekte olan ülkelere, insan haklarına ve ulusal ekonomilerine gereken özeni göstererek ESKHS'de tanınan ekonomik hakları kendi vatandaşlığında olmayanlara ne ölçüde sağlayacağını belirleyebilme yetkisi tanıdığı 2. maddesinin üçüncü fıkrası bu sınırlamaların gerekçesini oluşturabilecektir. Ancak mültecilerin çalışma haklarına getirilebilecek sınırlamaların bu kişilerin kendilerine has durumları da göz önünde bulundurularak getirilmesi önem taşımaktadır. Mültecilerin yaşadıkları yerleri terk etmek zorunda kalarak ülkeye sığındıkları anımsanarak, ülkeye sadece ekonomik sebeplerle gelen göçmenlerden ayırt edilmeleri gerekmektedir. Mülteci ve sığınmacılar ülkeye kendilerini mülteci ve sığınmacı konumuna sokan durumlardan kurtulmak amacıyla geldikleri bahsiyle kalıcı çözüme kavuşma arzusundadırlar ve bu bağlamda çalışma hakkı onlar için özel bir önem taşımaktadır. Sadece bu nedenle de uluslararası belgelerde sağlanan çalışma hakkının mülteci kişiler için, ulusal uygulamalarda yabancıların çalışma hakkına yapılan sınırlamaların söz konusu olmaması önerilmektedir (Costa, 2006: 51).

1951 Mülteci Sözleşmesi'nde çalışma konusunda, "Kazançlı İşler" başlıklı üçüncü bölümünde üç çalışma şekli düzenlemesine yer verilirken; "Sosyal Durum" başlıklı dördüncü bölümdeki 24. madde ile de çalışma konusunda mülteciyi koruyan bir hükme yer verilmiştir. Böylece 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin mültecilerin çalışması konusunda ilk üçü çalışma şekilleri ile ilgili olmak üzere dört standart ortaya koyduğu söylenebilir. Sözleşme kapsamındaki bu standartlar çerçevesindeki hakların ülkede yasal olarak bulunma koşuluna bağlı olarak öngörülmesi dolayısıyla, iç hukuka göre ülkede kalışları yasal olan kişileri kapsamakta olduğunu söylemek mümkündür.<sup>189</sup>

1951 Mülteci Sözleşmesi'nin ortaya koyduğu çalışma şekillerinden ilki "Ücretli Çalışma" ile ilgilidir. Düzenlemeye göre ücretli bir meslekte çalışmak hakkı

---

<sup>189</sup>Refugee Work Rights, <http://rtwasylumaccess.wordpress.com> (Erişim Tarihi: 23.06.2014)

bakımından taraf devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilerin, aynı şartlar içinde ülkede bulunan yabancı bir kişiye uygulanan en müsait muameleden yararlanmalarını sağlayacaklardır.<sup>190</sup> “En çok gözetilen ulus kaydı” standardının, ülkede yasal olarak ikamet eden mültecilerin çalışma hakkı açısından uygulanması ile ülkede yasal olarak ikamet eden mülteciler ve yabancılar eşit duruma getirilmiştir. Böylece mülteciler, ücretli işlerde çalışma hakkı açısından, Sözleşme’ye taraf devletlerde kendileriyle aynı şartlar altındaki yabancılara Sözleşme ya da uygulama açısından sağlanan en iyi muameleden yararlanma hakkına sahip olmuşlardır.<sup>191</sup>

Devletler bazen işgücü piyasalarını korumak için yabancıların çalışmalarına ilişkin bir takım sınırlamalar öngörebilmektedirler. Sözleşme bazı koşulları haiz mültecilerin ücretli işlerle ilgili getirilecek yabancıların çalışmalarını işgücü piyasasını koruma amaçlı sınırlayan hükümlerden muaf olacağını içeren bir düzenleme de içermektedir. Bunu düzenleyen, Sözleşme’nin 17. maddesinin ikinci fıkrasına göre, eğer bir mülteci sığındığı ve ikamet ettiği ülkede üç senedir ikamet etmekteyse; bu ülke vatandaşı bir kimse ile evli ise ya da bu ülke vatandaşı bir veya birkaç çocuğa sahipse, sığınılan ülkenin işgücü piyasasını korumak amacıyla yabancıların çalışma haklarına getirdiği sınırlamalardan etkilenmeyecektir.<sup>192</sup> Bu da sadece işgücü piyasasını koruma amaçlı getirilen sınırlamalarla ilgili olarak yukarıdaki koşulları taşıyan mültecinin yabancılar için getirilen sınırlamalardan muaf tutularak, vatandaşla eşit çalışma hakkına sahip olabileceği anlamına gelmektedir.

Maddede son olarak taraf devletlerin ücretli işlerde çalışmak bakımından bütün mültecilerin, özellikle de ülkeye işçi bulma ya da göçmen getirme programı ile gelmiş

---

<sup>190</sup>Ne anlama geldiğine Sözleşme kapsamında değinilmemiş olan “ücretli çalışma” kavramının 18. maddede düzenlenen kendi işinde çalışma ile 19. maddede düzenlenen uzmanlık mesleği yerine getirmek olarak nitelenemeyen bütün yasal istihdam biçimlerini içerecek genişlikte yorumlanması yerinde olacaktır (Grahl-Madsen, 1963’den aktaran Çiçekli, 2009a, s. 183). Maddede geçen “aynı şartlar altındaki” ifadesinin anlamı ise 1951 Sözleşmesi’nin 6. maddesinden çıkarılabilir. Buna göre, mülteci konumunda olmayan bir yabancının belirli bir haktan yararlanabilmesi için yerine getirmesi gereken ikamet süresi ve koşulları gibi bütün koşulları yerine getirebilen bir mülteci, yabancı ile aynı şartlar altında sayılmaktadır. Ancak mültecinin yabancılardan farklı özellikleri gereği aynı şekilde yerine getiremeyeceği şartlar bu değerlendirmenin dışında tutulmalıdır (Çiçekli, 2009a: 184).

<sup>191</sup>En iyi muamele deyimine, sığınma ülkesi devletinin belirli devlet vatandaşları için tanıdıkları ayrıcalıklı muameleler de girmektedir. Örnek olarak, çalışma alanında AB vatandaşlarına ayrıcalıklar sağlayan AB üyesi devletler bu ayrıcalıklardan mültecilerin de yararlanmasını sağlayacaklardır (Çiçekli, 2009a:184).

<sup>192</sup>Örneğin, çalışmanın devamındaki Türkiye’de Mültecilerin Çalışma Hakkı ile ilgili 3.3. kısımda anlatılacak olan, söz konusu işi öncelikli olarak yapmak isteyen bir vatandaşın bulunmadığının gösterilmesi kuralı bu koşulları taşıyan mülteciye uygulanmayacaktır.

olan mültecilerin haklarını vatandaşlarla eşit koşullara getirmek için çabalayacakları hükmüne yer verilmiştir. Bu bir temenni hükmü olsa ve dolayısıyla da devletlerin takdirine açık bir konumda olsa da vatandaşla eşit muameleye yer vermesi kadar, mülteciliğin siyasi boyutu içine ekonomik boyutu da dâhil etmesi gerçekçiliğini barındırması yönüyle de oldukça değerli bir düzenleme ortaya koymaktadır (m.17/3).

Sözleşme’de ikinci olarak değinilen çalışma şekli “Ücretsiz Çalışma”dır. Bunu düzenleyen 18. maddeye göre taraf devletler, ülkelerinde yasal olarak bulunan mültecilere ücretsiz çalışma, yani kendi işlerinde çalışma konusunda, aynı koşulları taşıyan yabancılara uyguladıkları muameleden daha az müsait olamayan şekilde yararlanma hakkını tanımalıdırlar. Bu hüküm, bu anlamda kendi işinde çalışma hakkı konusunda mülteciler ile yabancılar eşitlenmeye çalışılmaktadır (Çiçekli, 2009a: 184). Maddeye göre, tarım, sanayi, küçük sanatlar ile ticaret sahalarında kendi işyerlerini açmak ve sanayi ve ticari şirketler kurmak hakları ücretsiz çalışma kapsamındaki haklar olarak belirlenmiştir. Bu haklardan ülkede yasal olarak bulunan bir mültecinin yararlanması konusunda devlet, aynı şartlardaki yabancılara bu alanda tanınandan daha az elverişli olmayan şekilde hareket edecektir (Özkan, 2014: 337).

Ücretsiz çalışmayla ilgili bu hüküm devletlere mümkün olduğu kadar müsait bir uygulama çerçevesinde hareket edeceklerini söylemektedir. Bu her ne kadar tavsiye niteliğine yakın olsa da devletlere, mültecilerin kendi işlerinde çalışmalarını desteklemesi ve mevcut engelleri kaldırması yönünden pozitif yükümlülük yüklemektedir (Costa, 2006: 54). 1951 Mülteci Sözleşmesi’nde yer alan bu hüküm, kendisine göre eski olan diğer insan hakları sözleşmelerinde yer almamakta ve bu bağlamda da sıra dışı görülmektedir (Özkan, 2014: 337). Bu “yeni” uygulamanın devletlerin uygulamalarına yansımaları ve olağanlaştırılması, mültecilerin ekonomik faaliyetlerini özgürce yerine getirmeleri için de önem taşımaktadır. Nitekim ESKHS’nin herkesin hayatını kazanmak için serbestçe seçeceği işte çalışma hakkına sahip olduğunu belirten 6. maddesinin birinci fıkrası hükmü de bunu desteklemektedir. Mültecilerin kendi işlerini kurmak suretiyle çalışmaları durumunda, bu kişilerin özellikle taşınmazlarla ilgili olmak üzere mülkiyet hakları ile vergi yükümlülükleri konusunda da sorunların gündeme geleceği açık olup; bu sebeple bunlar ve benzer konularda da düzenlemelerin yapılması gerekmektedir (Özkan, 2014: 337).

“Serbest Çalışma” da, Sözleşme’nin üçüncü bölümünde düzenlenen üçüncü çalışma şeklidir. Konuyu “Serbest Meslekler” adlı başlık altındaki düzenleyen Sözleşmenin 19. maddesinin ilk fıkrasına göre:

*“Her taraf devlet, ülkesinde yasal olarak ikamet eden ve bu devletin yetkili makamlarınca tanınan diplomalara sahip olup bir serbest mesleği icra etmek isteyen mültecilere, mümkün olduğu kadar müsait ve her halde aynı şartlar içindeki tüm yabancılara sağlanandan daha az müsait olmayan şekilde muamele uygulayacaktır.”*

Bu hükümdeki serbest çalışma konusunda ülkede yasal olarak ikamet eden mültecilere aynı koşullardaki yabancılara uygulanan muameleden daha az elverişli olmayan şekilde olarak tanınacak olması, mülteciler ile yabancılar arasında serbest çalışma konusunda eşitlik öngörülmesi anlamına gelmektedir. Ayrıca hüküm genel olarak mültecilerin serbest mesleklerini icra edebilmeleri için mümkün olan elverişlilik ölçüsünde hareket edilmesi gerekliliğini de içermektedir. Dolayısıyla hüküm devletlere, mültecilerin serbest mesleklerini icra etmelerinin sağlaması yönünde de pozitif yükümlülük yüklemektedir (Costa, 2006: 55).

Sözleşme’de serbest meslekten ne anlaşılması gerektiğine dair bir düzenleme yapılmamış olsa da, serbest meslek icrası için diplomanın aranması gerekliliğine ilişkin mevcut ifade kavramı aydınlatır niteliktedir. Dolayısıyla serbest meslek kavramından icraları için bir mesleğin icrası hakkını bahşeden bir belge olarak bir anlamda kazanılmış hakkı ortaya koyan diploma belgesinin gerektiği avukat, doktor, diş hekimi, eczacı, mühendis, veteriner, muhasebeci, tercüman gibi mesleklerinin serbest meslek olarak anlaşılması mümkündür. Ücretsiz çalışma ve serbest çalışma konuları uygulama sırasında birbirine karışmakta, mesleğin hangi düzenlemenin konusuna gireceği ise yetkili makamların takdiri ile belirlenmektedir. 1951 Mülteci Sözleşmesi’nde her iki grup için de aynı uygulama koşullarının belirlenmiş olması ise yetkili makamların takdirinden kaynaklanabilecek olası bir hak kaybının önlemektedir (Costa, 2006: 55).

Çalışma şartları ve mültecinin bu bağlamda sosyal güvenlik hakkını düzenleyen Sözleşme’nin “Sosyal Durum” başlıklı dördüncü bölümdeki 24. maddesi, çalışma şartları ile ilgili meselelerde, mülteciye vatandaşla eş muamelenin gösterilmesi gerektiği

gerekliliğini ortaya koymaktadır. Sözleşme'nin 24. maddesinin ilk fıkrasının a bendine göre, “...aile yardımları da dâhil, işçi istihkakları, çalışma müddeti, munzam çalışma saatleri, ücretli tatil, evde çalışmaya ait tahditler, çalışmaya başlama yaşı, çiraklık ve mesleki yetiştirme, kadınların ve gençlerin çalışması, kollektif iş mukaveleleri ile bahşolunan menfaatler bakımından...” ülkede yasal olarak bulunan mültecilere, vatandaşlarla eşit muamele gösterilecektir.<sup>193</sup>

Bir mültecinin ülkede çalışması sırasında vuku bulan bir iş kazası veya bir meslek hastalığı neticesinde ölmesi halinde, buna ilişkin tazminat hakkı, kişinin ülke dışında ikamet etmesinden etkilenmeyecektir (m.24/2). Sözleşme ülkede çalıştığı sırada gelişen olaylar neticesinde olan ölüme ilişkin tazminatı, kazanılmış hak saymaktadır. Sözleşme'ye göre, sosyal güvenlik açısından kazanılmış olan haklara veya kazanılmakta olan haklara ilişkin taraf devletlerin aralarında yaptıkları andlaşmalardan, mülteciler de andlaşmayı imzalayan devlet vatandaşı ile aynı şartları taşımaları halinde istifade edeceklerdir (m.24/3). Ayrıca, taraf devletler, Sözleşme'ye taraf olmayan devletlerle yaptıkları andlaşmaları da mümkün olduğunca mültecilerin istifadesine de açacaklardır (m.24/4).

GGASS'nın Eki'nde taraf devletlere mülteciler için 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde sağlanan muamele standartlarının aynısını sağlama yükümlülüğünün getirilmesiyle, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde yer alan sosyal hakların ASS'ye entegre edilmesinin sağlanması dolayısıyla, çalışma hakkı konusunda da GGASS'ye taraf devletler, 1951 Mülteci Sözleşmesi'ndeki hükümlerle bağlı olacakları gibi, mülteciler de kendilerine 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde sağlanan çalışma haklarını Şart'ta öngörülen denetim ve şikayet mekanizmaları aracılığıyla da talep edebilecektir (Çiçekli, 2009a: 186).

---

<sup>193</sup>Maddenin ilk fıkrasının b bendinde de çalışma açısından sosyal güvenlik hakkına yer verilmiştir. Buna göre de, çalışma sırasındaki sosyal güvenlik (sigorta) kapsamına giren; yaralanma, meslek hastalığı, hamilelik, hastalık, engellilik, yaşlılık, ölüm aile bakımı ile işsizlik sigortası ve bunların tümüne bağlı diğer güvenceler bakımından da devletin vatandaşlara tanıdığı haklar mülteciler için de söz konusu olacaktır. Ancak mültecilerin çalışmaları ile ilgili sosyal güvenlik konusu bazı sınırlamalara da tabidir (m.24/1 (b)). Düzenlemeye göre, sosyal güvenlik, başka bir ülke ile yapılan andlaşmalar gereğince kazanılmış ve kazanılmakta olan haklar bakımından uygun düzenlemeler yapılmışsa ve iç hukuk bazı avantajları (benefits) veya bir kısmını kamu fonlarından karşılıyorsa ve bu paraların ödendiği kişiler bir katkı payı ödemiyoorsa sağlanacaktır (Özkan, 2014: 338).



## 2.4. Eğitim Hakkı:

Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'nin Eğitim Hakkı ile ilgili 13 No.lu Genel Yorumu'na göre eğitim hakkı, diğer insan haklarının gerçekleşmesi için olmazsa olmaz bir insan hakkıdır. Ayrıca eğitim hakkı, ekonomik ve sosyal açıdan dezavantajlı konumda bulunan yetişkin ve çocukların, onları toplum dışına iten ve toplumun genelinin sahip oldukları olanaklardan mahrum kılan durumlarından kurtulmalarını sağlayan “*güçlendirici bir hak*” tır.<sup>194</sup>

Eğitim hakkının, uluslararası insan hakları belgelerinde ele alınırken, temel eğitimin ya da ilköğretimin ön plana çıkarıldığı görülmektedir. Temel eğitim ilköğretim ile aynı anlama gelmese de ikisi de aynı şeyi amaçlamaktadır. Herkes için Eğitim Dünya Bildirgesi'ne göre, ilköğretim, “...*çocukların aile dışındaki temel eğitimlerini sağlayan sistemdir*”. Temel eğitim ise bireylerin yaşamlarını sürdürebilmeleri ve yeterliliklerini geliştirebilmeleri, onurlu bir şekilde yaşamak ve çalışmak, kalkınmaya katkıda bulunabilmek ve hayat kalitesini artırmak, bilinçli kararlar verebilmek ve öğrenmeye devam edebilmek için gerek duyacağı okuma yazma, sözlü ifade, sayı sayma ve problem çözme gibi öğrenme araçları ile bilgi, yetenekler, değerler ve tavırlar gibi temel öğrenim içeriğini kapsamak üzere tanımlamıştır (Paragraf, 9). Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'nin Eğitim Hakkı ile ilgili 13 No.lu Genel Yorumu'na göre de temel eğitim sadece ilköğretim görmemiş ya da ilköğretimi tamamlamamış olanların sahip olduğu bir hak olmayıp, temel düzeyde eğitim ihtiyaçlarını henüz gideremeyen herkesi kapsamaktadır (Paragraf, 23). Bu bağlamda, ilköğretim seviyesindeki eğitimi temel eğitim olarak nitelendirmek ve bunun herkese açık olduğunu söylemek mümkündür; ancak bu vurgular ile asıl amaçlananın yine de çocukların eğitimi olduğunu belirtmek de gerekir.

Eğitim ve öğretim hakkının herkese sağlanması gerekliliğini ifade eden İHEB maddesi düzenlemesinde, temel eğitimin öne çıkarıldığı görülür. İHEB'in ilgili 26. maddesinin ilk fıkrasında herkesin öğrenim hakkı olduğu söylendikten sonra, öğrenimin hiç olmazsa

---

<sup>194</sup>BM Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Komitesi, 13. No.lu Genel Yorum: Eğitim Hakkı (EKSHS m. 13), 8 Aralık 1999, E/C.12/1999/10, Paragraf 1, <http://www.refworld.org/docid/4538838c22.html> (Erişim tarihi: 23.06.2014)

ilk ve temel safhalarında parasız olacağı belirtilerek, ilköğretimin zorunlu olduğu vurgulanmış; devletlerin eğitim hakkı konusunda, özellikle temel eğitimden sorumlu olduklarına işaret edilmek istenmiştir. İHEB'e göre, teknik ve mesleki eğitimden herkes istifade edebilecektir ve yüksek öğretimin liyakatlerine göre bunların herkese açık olması gerekmektedir; ancak devletin olumlu edimde bulunmakla sorumlu olup erişimi sağlamakla yükümlü olduğu esas olarak temel eğitim düzeyindeki eğitimidir.

ESKHS de 13. maddesiyle, herkesin eğitim görme hakkına sahip olduğunu belirttikten sonra, taraf devletlerin zorunlu ve parasız olarak sağlayacakları eğitim düzeyinin ilköğretim olduğunu eklemiştir. Böylece ESKHS'de İHEB'deki gibi, devletlerin temel eğitim düzeyindeki eğitim hakkından sorumlu olduklarına işaret etmekte, devletlerin ilköğretim yani temel düzeyde eğitimi herkese ücretsiz olarak sağlamak ile bu eğitimi zorunlu kılmak yolunda pozitif yükümlülüğü olduğunu vurgulamaktadır.

BM Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin 28. ve 29. maddeleri de çocukların eğitim haklarını düzenlemiş, taraf devletlerin, çocuğun eğitim hakkını kabul etmek ve eğitim hakkının fırsat eşitliği temeli üzerinde gerçekleştirilmesini sağlamak durumunda olduğunu söylemiştir. Bu durum mülteci çocukların özelinde, mülteci çocukların sığınılan ülke toplumu ile uyumu sağlamaları açısından olumludur. Böylece çocuğun sırf sığınma olgusuna dâhil olduğu gerekçesiyle hayatının önemli bir bileşeninden mahrum kalması da önlenilecektir.

Mültecilerin eğitim hakkı ile ilgili düzenlemenin bulunduğu 1951 Mülteci Sözleşmesi de İHEB ve ESKHS ile aynı anlayışı taşımaktadır. Sözleşme'nin "Sosyal Durum" adlı dördüncü bölüm kapsamında düzenlenmiş olan "Eğitim" başlıklı 22. maddede temel eğitime diğer düzeydeki eğitim olanaklarından farklı ve ayrı bir biçimde ilk olarak değinilmiştir. İlgili düzenlemenin ilk fıkrasında, Taraf Devletlere, temel eğitim konusunda mültecilere vatandaşlarla aynı muameleyi yapacaklarını söylemek suretiyle devlete vatandaşların temel eğitimleri konusunda hangi imkânlar tanınmışsa, mültecilere de aynı imkânları tanımakla ilgili bir yükümlülük yüklemiştir (m.22/1). Temel eğitim konusunda mültecilere vatandaşlar ile aynı muamelenin yapılması ilkesi BMMYK İcra Komitesi'nin 47 No.lu Kararı'nda da benimsenmiş ve tüm mülteci çocukların kültürel kimliklerine uygun, sığınma ülkesini de anlamalarına ve ilgili ülkeye adapte olmalarına yardımcı, tatmin edici düzeyde eğitim hakkından yararlandırılmaları

gerekeceği ifade edilmiştir.<sup>195</sup> Temel eğitim düzenlemesinde mültecinin ikameti hakkında bir ifadenin yer almayışı, ülkede kalışı yasal konumda olmayan mültecilerin de, Sözleşme'deki temel eğitim hakkından yararlanmalarını mümkün kılmaktadır (Çiçekli, 2009a: 187; Özkan, 2014: 331).

1951 Mülteci Sözleşmesi'nin 22. maddesinin ikinci fıkrası temel eğitim düzeyi dışında kalan eğitim hakkı ile ilgilidir. Buna göre Taraf Devletler, mültecilerin yüksek öğrenim veya teknik ve mesleki eğitim olanağından yabancılara yapılan muameleden daha az olmayan tarzda yararlanmalarını sağlayacaklardır. Bu bağlamda mültecilerin temel eğitim dışındaki eğitimleri mümkün olduğu ölçüde lehlerine olarak yabancı okullardan alınan mezuniyet belgeleri ve diplomaları kabul edilmesi suretiyle her türlü harçtan muaf olarak sağlanacak; ayrıca ilgili kişilerin burs imkânlarından da faydalanmaları mümkün kılınacaktır. 1951 Mülteci Sözleşmesi yanında Ekonomik ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin ilgili maddesinde de temel eğitim düzeyi dışındaki eğitim meselesine değinilmiştir. Bu düzenlemede, teknik ve mesleki eğitim ile yüksek öğrenimin, *özellikle başlangıçta verilecek ücretsiz geliştirme eğitimi gibi her türlü uygun vasıtalarla* herkese açık hale getirileceğinden söz edilmiştir (m.13/2 (b) ve (c)). Bu düzenlemeler, teknik ve mesleki eğitim ile yüksek öğrenimi herkes için erişebilir hale getirmeyi öngörmekte ancak devletlere bu eğitim olanaklarını zorunlu hale getirme ya da parasız kılma adına bir sorumluluk yüklememektedir. Dolayısıyla, devletler temel eğitim dışında kalan eğitim olanaklarını, imkânlarına göre gerçekleştirebilirler. Ancak teknik ve mesleki eğitim ile yüksek öğrenim düzeylerinde ayrımcılık yasağının söz konusu olamayacağı ve devletin her durumda bunu gözetmesi gerektiği açıktır (Çiçekli, 2009a: 189).

### **3. Türkiye'de Mültecilerin Sosyal Haklarına İlişkin Mevzuat ve Uygulama**

Ülkeye sığınma amaçlı gelen kişiler, Türkiye'de YUKK hükümleri gereğince başlattıkları uluslararası koruma başvuru süreci sonunda, mülteci ya da şartlı mülteci statüsünü de edinseler, ikincil geçici korumadan yararlanmalarına da karar verilse her

---

<sup>195</sup>UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Refugee Children, 12 October 1987, No. 47 (XXXVIII) - 1987, Paragraf O, <http://www.refworld.org/docid/3ae68c432c.html> (Erişim tarihi: 23.06.2014)

durumda Türk Vatandaşlık Kanunu'nun m.3/1 (d) hükmüne göre Türkiye Cumhuriyeti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişi anlamına gelen yabancı konumundadırlar.<sup>196</sup> Her ne kadar 1934 tarihli İskân Kanunu'nda, "Türkiye'de yerleşmek maksadı ile olmayıp, bir zaruretle muvakkat oturmak için sığınanlar" şeklinde bir mülteci tanımı yapılarak, Kanun'un ilgili diğer maddeleri gereğince Türk soylulara Türkiye'de sığınma imkânı tanınmış, hatta vatandaşlığa alınmaları için de kolaylıklar sağlanmışsa da; 2006'da yürürlüğe giren yeni İskân Kanunu ile bu imkân ortadan kaldırılmıştır. Böylece, artık Türk soylu olma, vatandaşı olduğu ya da vatansız ise ikamet ettiği ülkede gördüğü baskı ve zulüm nedeniyle o ülkenin korumasından yararlanamayarak, Türkiye'ye sığınma ya da iltica amaçlı olarak gelen kişilerin yabancı statüsünde sayılması ve yabancılar hakkındaki iç hukuk düzenlemelerine tabi olmalarında fark yaratan bir özellik olmaktan çıkarılmıştır.

Sahip oldukları koşullar itibariyle özel statülü yabancılar olarak kabul edilen ve uluslararası korumaya tabi olan bu kişiler, iç hukuktaki düzenlemeler yanında, onlara özgü ve onları ilgilendiren hükümler barındıran uluslararası andlaşmaların da koruması altındadırlar (Özkan: 2013: 422). Nitekim 1982 Anayasası'nın 90. maddesine göre, usulüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası andlaşmalar da kanun hükmündedirler. Dolayısıyla ilticaya ilişkin usulüne göre yürürlüğe konulmuş bir uluslararası andlaşmanın bulunması halinde, bu andlaşma Türk iç hukukunda bir kanun gibi hüküm doğuracak ve uygulanabilecektir. Türkiye'de yürürlükte olan 1982 Anayasası'nın 16. maddesi hükmü gereğince, yabancı konumunda olan mülteci ve sığınmacıların temel hak ve özgürlüklerine getirilebilecek sınırlamalarla ilgili düzenlemelerin de kanunla yapılması gerekmektedir. Mültecilerin ve sığınmacıların haklarının temel haklardan sayılması yanında, sosyal hakları temel haklardan sayan perspektif de, bu kişilerin sosyal hakları ile ilgili iç hukuk düzenlemelerinin kanunla temellendirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır.

---

<sup>196</sup>YUKK da yabancıyı, Türk Vatandaşlık Kanunu ile aynı şekilde "*Türkiye Cumhuriyeti Devletiyle vatandaşlık bağı bulunmayan kişi*" olarak yer tanımlamış (m.3/1 (ü)); ayrıca, hiçbir devlet ile arasında vatandaşlık bağı bulunmayan kişinin de yabancı sayılacağını belirtmiştir (m.3/1 (ş)). Milletlerarası Özel Hukuk Kanunu'na göre, vatandaşlıklarından hiçbirinin Türk vatandaşlığı olmadığı birden fazla vatandaşlığa sahip olan kişiler de yabancı statüsünde sayılmaktadır (m.4 (c) ); ancak, bu vatandaşlıklardan birinin Türk vatandaşlığı olması halinde ise kişi Türk vatandaşı sayılır, yabancı statüsünde değerlendirilmez (m.4 (b)).

Türk iç hukuk mevzuatına dâhil çeşitli kanunlarda mülteci ve sığınmacı kişileri ilgilendiren hükümlere rastlanılsa da, 1951 Mülteci Sözleşmesi uzun süre Türk iç hukuk mevzuatında iltica konusuna özgü “kanun” düzeyinde sayılabilecek tek düzenleme olma özelliğini korumuştur.<sup>197</sup> Yukarıda anlatıldığı şekliyle iltica konusuna ilişkin uygulama standartları tek bir Yönetmelik ve AB’ye üyelik sürecinde işaret edilen hususlar ve AİHM kararlarında varılan sonuçlar ile şekillenen genelgeler ile oluşturulmaya çalışılmıştır. İlgili kişilerin sosyal haklarına dair kurallar da aynı şekilde, ancak ağırlıklı olarak uygulamaya dair detayların yer verildiği genelgelerde düzenlenmiştir.

YUKK öncesinde genelgeler bazlı uygulamada, kanun düzeyinde bir iç hukuk düzenlemesinin olmayışının yarattığı boşluğu, kanun düzeyinde olan 1951 Mülteci Sözleşmesi kapatmaya yetmemektedir. Sözleşme uygulamadaki bazı boşlukları doldurmakta yetersiz kalmaktadır. AİHM’nin çoğu kararına, etkili bir şekilde uygulanacak hukuki düzenlemelerin olmayışı olarak yansıyan ve uygulayıcıların da elini ayağını bağlayarak sadece politik düzeyde ve somut olaya özgü çözümler üreten ortamda kanun boşluğu olağan gerçekliğiyle durmaktadır. İltica konusunda kanun düzeyinde ilk düzenleme olan YUKK, 2013 yılında Resmi Gazete’de yayımlanmış, uluslararası korumayla ilgili bölümleri de 2014 Nisan ayı itibariyle yürürlüğe girmiştir. Böylece 1994 Yönetmeliği, AB’ye üyelik sürecinde ve AİHM kararlarında işaret edilen hususlar ile şekillenen genelgeler ile 1951 Mülteci Sözleşmesi ve diğer ilgili uluslararası sözleşmelerden oluşan “Türk Mülteci Mevzuatı”na kanun düzeyinde bir düzenleme de dâhil edilebilmiştir.

Bu bölümde mültecilik halinin soyut bir şekilde ele alınmasından ziyade, YUKK kapsamındaki uluslararası koruma statüleri olan mülteci, şartlı mülteci ya da ikincil koruma başvuru ya da statü sahipleri hak öznese olarak ele alınacaktır. Mülteci, şartlı mülteci başvuru ve sahipleri ile ikincil koruma statüsü sahiplerinin barınma, sağlık, çalışma ve eğitim konulu sosyal hakları ile bunlara dair uygulamayı iç hukuk kuralları çerçevesinde incelemeye başlamadan önce; YUKK’un hak ve yükümlülüklerle ilişkin öngördüğü genel kuralları da belirtmek gerekmektedir.

---

<sup>197</sup>Türkiye 1951 Mülteci Sözleşmesi’ni coğrafi sınırlama ile kabul ederek Sözleşme hükümlerini sadece Avrupa’dan gelen kişiler için uygulamayı taahhüt etmiştir, bu nedenle de Sözleşme hükümleri iç hukukta sadece Avrupa’dan gelen ve mülteci oldukları kabul edilen kişilerin sosyal hakları açısından kanun değerindedir. Ancak 1951 Mülteci Sözleşmesi’nin sığınmacılar için de kullanılabileceği kabul edilmektedir.

YUKK'un "Hak ve yükümlülüklerle ilişkin genel ilkeler" başlıklı 88. maddesinin birinci fıkrasına göre, uluslararası koruma sahipleri hak ve yükümlülüklerinde karşılıklı muamele şartından muaftırlar. Dolayısıyla, başvurusu incelenip de mülteci, şartlı mülteci ya da ikincil koruma statüsüne sahip kılınmasına karar verilen kişinin Türkiye'de bir haktan yararlanabilmesi, bir Türk vatandaşının ilgili uluslararası koruma sahibi kişinin menşei ülkesinde o haktan yararlanıyor olması şartına bağlı kılınmamıştır. Dolayısıyla uluslararası koruma statüsü sahibine tanınacak haklar ve yükümlülükler, kişinin menşei ülkesinde bir Türk vatandaşının karşılaşacağı muamele irdelenmeksizin belirlenecek ve uygulamaya konulacaktır.<sup>198</sup> Hak ve yükümlülüklerle ilişkin genel ilkelerin belirlendiği 88. maddenin ikinci fıkrasında da, uluslararası koruma sistemine bir şekilde değmiş olan, yani başvuru sahibi, başvurusu reddedilen kişi ya da uluslararası koruma sahibine sağlanan hak ve imkânların, Türk vatandaşlarına sağlanan imkânlardan fazla olamayacağına değinilmiştir. Bununla uluslararası koruma ile ilgili kişiler ile vatandaşlara tanınan imkânlar arasında eşitlikten daha fazla bir ilişkiden bahsedilemeyeceği vurgulanarak, devletin ülkesinde yaşayanlara tanıdığı imkânlardan en fazla oranda istifade edecek olanın vatandaşlar olduğu söylenmek istenmiştir.

### **3.1. Barınma Hakkı**

Barınma hakkı Türkiye'nin yürürlükteki 1982 tarihli Anayasası'nda "Sosyal ve Ekonomik Haklar" bölümünde "Konut hakkı" olarak ele alınmıştır. Anayasa'nın "Konut Hakkı" başlıklı 57. maddesi "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözetken bir planlama çerçevesinde, konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler." şeklindedir. Bir sosyal hak olan konut hakkı konusunda genellikle toplum içinde daha az avantajlı kesimlerden kaynaklanan talepler karşısında devletin pozitif yükümlülüğü, 1982 Anayasası'nda konut ihtiyacını karşılayacak yani gerekli tedbirleri almak üzerinden genel bir kural formu üzerinden ele alınmıştır. Bu sebeple devleti doğrudan ihtiyaç sahibi kişilerin konut ihtiyaçlarından sorumlu tutmayan bu yaklaşımın, sosyal haklar ve sosyal devlet anlayışıyla bağdaştığını

---

<sup>198</sup>Karşılıklı muamele ilkesi, en az iki devlet arasında uygulanan ve devletlerin ülkelerinde bulunan kişiler ile kendi vatandaşlarına aynı nitelikteki hakları tanımalarını ifade eden ilkedir (Çelikel ve Gelgel, 2010: 58).

söylemek mümkün değildir.<sup>199</sup> Ancak Türkiye'nin aynı Anayasa'nın ikinci maddesinde kendisini sosyal devlet olarak tanımlamasına dayanarak, bir sosyal devletin yapacağı gibi herkesin konut ihtiyacını karşılama ve barınma hakkına erişimlerini sağlamakla yükümlü olacağı yorumu yapılabilir.

Türkiye'nin ülkesine sığınma ya da iltica amaçlı gelen çoğunlukla ekonomik güçten yoksun olan kişilerin barınma haklarına ilişkin iç hukuk düzenlemeleri de, barınma hakkının sosyal devlet anlayışıyla ele alınmadığını kanıtlamaktadır. İlgili kişiler ülkeye girdikleri andan itibaren giriş şekillerine bağlı olarak farklı prosedürlerle de olsa bir şekilde sığınma başvurusu sürecine girmek durumundadırlar, kişilerin barınma olanaklarını bu aşamadan sonra, durumlarıyla bağıntılı olarak, şekillenmektedir.

Türkiye'de mülteci ve sığınmacıların haklarını düzenleyen ilk iç hukuk belgesi olan 1994 Yönetmeliği'ne göre, Türkiye'ye sığınma amaçlı gelen kişilerin ülkede bulunuşlarını yasallaştırmalarının tek yolu yetkili makamlara başvuruda bulunmalarından geçmektedir. Türkiye'ye sığınma amaçlı olarak yasal yollardan, yani geçerli bir seyahat belgesi ile giriş yapan kişi ülkedeki bulunuşunu yasallaştırmak adına istediği yerdeki emniyet makamına; Türkiye'ye yasal olmayan yollardan giren kişi ise ülkeye ilk giriş yaptığı yerdeki emniyet makamına makul olan en kısa sürede başvurarak sığınma taleplerini aktarmalı ve bu sayede ülkede kalışlarını yasal temele taşımalıdır. İlgili makamlara başvurmak suretiyle ülkede kalışını yasallaştıran kişi için böylece sığınma başvuru süreci de başlayacaktır. Yetkili makamlara başvurudan sonra, 1994 Yönetmeliği'ndeki usuli adımlara göre kimlik tespiti gerçekleştirilen ve kayda alınan kişiye başvurusu hakkında kesin karara varılmasına yardımcı olacak mülakat için bir randevu verilecek ve kendisi hakkındaki işlemler tamamlanıncaya ve mülakat gerçekleştirilinceye kadar da kişinin ülkede kalışına izin verilecektir. Bu noktada kişilerin ülkede ne koşullarda barınma hakkına sahip olduğu somutlaşmaya başlar. Ülkeye yasal yollarla girmiş kişi istediği yerde uluslararası koruma başvurusu yapabildiği gibi, başvurusu hakkında bir karara varılınca kadar, geçerli seyahat belgesinin ülkede kalışına izin verdiği surette ve sürede istediği şehirde ikamet etme imkânına sahiptir. Ülkeye yasal olmayan yollardan giren kişi ise uluslararası koruma başvurusunun alınmasını takiben ve bu süreç devam ederken kendisine gösterilen yerde

---

<sup>199</sup>1961 Anayasası ise, 49. maddesi ile yoksul ve dar gelirlili ailelerin konut ihtiyacını karşılamakla devleti yükümlü kılmıştır (Kaboğlu, 1995-1996: 37).

yaşamak durumundadır. 1994 Yönetmeliği'nin konuya dair m. 5 (d) düzenlemesine göre, ilgili kişi İçişleri Bakanlığı'ndan bir talimat gelinceye kadar, İçişleri Bakanlığı'nca uygun görülecek bir merkez ya da misafirhanede barındırılır veya İçişleri Bakanlığı'nca gösterilecek bir yerde (uydu kent) serbest ikamete tabi tutulur.

1994 Yönetmeliği'nin m. 5 (d) düzenlemesinde geçen merkez ve misafirhane ifadelerinin karşılığı olan kampların kurulması ile ilgili olan 11. maddeye göre bu yerler, *“mülteci ve sığınmacıların barınmalarına yönelik ileri toplama bölgeleri”* olarak tarif edilmiş ve Genelkurmay Başkanlığı ile koordineli şekilde, mümkün olduğu kadar sınıra yakın olarak İçişleri Bakanlığı'nca tespit edilecek yerlerde valiliklerce kurulacağı belirtilmiştir. Mülteci ve sığınmacılarla ilgilenen bakanlık olan İçişleri Bakanlığı'nın, Genelkurmay Başkanlığı ile birlikte çalışmasını tasarlayan bu düzenlemenin, kişilere barınma hakkı sağlamak odağından çok güvenlik perspektifinden ele alınmış bir düzenleme olduğu söylenebilir. Ülkeye sığınan kişilerin ülke için tehlike arz etmeyecekleri ve ülkenin kıyısında konumlandırılacak bir mekanda barındırılmalarının tasarlanması, devletin bu kişilerin yaşamsal olarak ülke toplumuna entegre edilmesi yanlısı olmadığı varsayımını akla getirmektedir.

1994 Yönetmeliği dönemi sırasında, kişinin ya da kişilerin bir merkez ya da misafirhanede barındırılması uygulamasına 1983 tarihli İçişleri Bakanlığı tarafından düzenlenen Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği ile Mülteci Misafirhaneleri İç Hizmet Yönergesi dayanak oluşturmuştur. Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği'nin 7. maddesine göre, Emniyet Müdürü'nün teklifi ve İçişleri Bakanı'nın onayı ile ihtiyaç duyulan illerde misafirhaneler kurulacaktır. Misafirhanelere mülteci kabulü de yine Emniyet Müdürlüğü'nün teklifi ve İçleri Bakanlığı'nın onayı ile gerçekleştirilecektir.<sup>200</sup> Mülteci misafirhanelerinin, Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği'nin 3. maddesinde *“mültecilerin geçici olarak barındırıldıkları yer”* olarak tanımlanması, burada kalış süresinin daimi olmadığını anlatmaktadır. Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği'nin *“Misafirhanelerde Kalma Süresi”*ni düzenleyen 16. maddesi de işlemleri tamamlanarak vizeleri temin edilen mültecilerin gidecekleri ülkeye; Türkiye'de kalmalarına izin

---

<sup>200</sup>İlgili 15. maddenin devamına göre, acele hallerde, İçişleri Bakanlığı'nın talimatı ile onay bilahare alınmak üzere misafirhaneye mülteci alınabilecektir.



verilenlerin ise ikamet edecekleri ile gönderilmelerine kadar misafirhanelerde barındırılmalarının söz konusu olduğunu belirtmiştir.<sup>201</sup>

Türkiye'nin ilgili kişileri merkez ya da misafirhanelerde geçici olarak barındırma uygulaması, bu merkez ya da misafirhanelerin, Türkiye'de halen bulunmayan "kabul merkezi" benzeri bir nitelik ortaya koyduğu söylenebilir. Kabul merkezleri, mülteci ya da sığınmacıların sığınma ülkesine vardıklarında kabul edildikleri, yani ülkede ilk misafir edildikleri merkezlerdir. Kişilerin burada barındırılmasındaki amaç Türkiye'deki uygulamasında öngörüldüğü gibi, işlemlerinin tamamlanması ve bu sırada da acil ihtiyaçlarının karşılanmasını kolaylaştırmak adına kısa süreli barınma imkânı sağlamaktır.<sup>202</sup> Türkiye'de bu merkezler kısıtlı olanaklar sebebiyle kurulamamıştır, var olan merkezler de yine kısıtlı olanaklar sebebiyle kişilerin her türlü ihtiyacının karşılandığı yerler değil de, kişilerin başvuru süreçlerinin sağlıklı yürümesi amacı ile sınırlı olarak geçici nitelikli barınma imkânı sunmaktadır.<sup>203</sup>

---

<sup>201</sup>Bu kişilerin Türkiye'de Yozgat ve Kırklareli illerinde kurulan kamplarda ve misafirhanelerde barındırıldıkları bilinmektedir (Ümit, 2001: 36).

<sup>202</sup>Soru Cevap – Mülteci Hukuku "40. Kabul Merkezi Nedir?"<http://sorular.rightsagenda.org/soru-cevap/?g=2>; (Erişim tarihi: 25.06.2014); Birçok ülkede farklı bir şekilde hayata geçirilen kabul merkezi uygulaması hakkında, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Sığınmacı Kabul Merkezleri Standartları'nda, kabul merkezlerinin ülkeye girişin ardından yalnızca sınırlı bir süre için veya "açıkça dayanaksız" başvurular için hızlandırılmış prosedürlerin uygulanacağı hallerde bir çözüm olarak görüleceği belirtilmiştir. BMMYK'ya göre kabul merkezleri, gerilimin yaşandığı bölgeye yakın, kentsel altyapıdan uzak olmamalı; hukuki kayıt işlemleri, sağlık taraması ve ulaşım imkânları gibi nedenlerle kurulacakları bölgenin merkezinde bulunmalıdır. İlgili ulusal mevzuat, STKları, hukuki yardım sağlayıcıları, dil eğitimi imkanlarını ve, eğer varsa, sığınmacının ulusal ve etnik grubundan olan yerleşik toplulukları dikkate alınmalıdır. Alan veya yer tespitinde, sığınmacı ve etraftaki topluluklar arasında uyumlu ilişkiler kurulması imkânları dikkate alınmalıdır. Tespit edilen yerlerdeki yurtlar, müstakil evler, apartman daireleri veya diğer konut alanları gibi hususi konaklama imkanları, özel ihtiyaçları olan sığınmacılar (cinsel ve toplumsal cinsiyete dayalı şiddet mağdurları, travma mağdurları ve güvenlik ve sağlıkla ilgili endişeleri olanlar) için bir seçenek olarak kenarda tutulmalıdır. [http://www.amnesty.org.tr/yeni/index.php?view=article&catid=79&id=855&option=com\\_content](http://www.amnesty.org.tr/yeni/index.php?view=article&catid=79&id=855&option=com_content) (Erişim tarihi: 25.06.2014)

<sup>203</sup>AB Konseyi'nin kabul koşullarına dair yönergesinde yer alan, devletin sığınmacılara barınacak yer sağlama ve bu kişilerin maddî kabul koşullarını yerine getirmeye ilişkin sorumluluğu meselesi sebebiyle, AB'ye giriş sürecinde Türkiye'nin de, bu bağlamda kendisine bir sığınmacı kabul sistemi oluşturması gerektiği öngörülmüş ve "Sığınmacı kabul sistemi" oluşturulması hususuna Ulusal Eylem Planı'nda yer verilmiştir. Ulusal Eylem Planı'nda yer verilen sığınmacı kabul sistemi çerçevesinde, mültecilere barınacak yer sunulabilmesi hakkında, öncelikle Türkiye'nin doğu bölgelerinde, daha sonra ise iç bölgelerde "sığınmacı kabul barınma merkezleri" ve "mülteci misafirhaneleri" tesis edilerek faaliyete geçirilmesine değinilmiştir (Güner, 2007: 95-96). Ulusal Eylem Planı'nın yayınlanmasının ardından bu merkezler ile ilgili başlayan çalışmalar neticesinde, Avrupa Komisyonuna proje teklifi sunulmuş ve bu tekliflerin kabul edilmesiyle Türkiye'nin yedi farklı bölgesinde toplam yedi "Sığınmacı ve Mülteci Kabul ve Tarama Merkezi" kurulacağı ilan edilmiştir (Soru Cevap – Mülteci Hukuku "41. Türkiye'de Kabul Merkezi Var mıdır?", <http://sorular.rightsagenda.org/soru-cevap/?g=2> (Erişim tarihi: 09.05.2014)

Bahsedilen mülteci misafirhanelerinde barınma konusundaki uygulamanın ayrıntılarına dair bilgi edinilememiştir. Uygulamada misafirhane denildiğinde akla gelen genellikle Türkiye’de yabancıların çeşitli sebepler ya da suç teşkil ettiği varsayılan fiiller nedeniyle haklarındaki savcılık veya mahkeme prosedürlerinin tamamlanmasına kadar tutuldukları “yabancılar misafirhaneleri”dir. Nitekim ülkeye pasaportsuz giriş yapan mültecilerin, buralarda yasadışı giriş ve yasadışı çıkış<sup>204</sup> sebepleriyle ya da kendilerine geçici ikamet için gösterilen şehirden izinsiz ayrılmaları<sup>205</sup> nedenleriyle buralarda gözetim altında tutulmalarına sıkça rastlanmaktadır. Bu nedenle “mülteci misafirhaneleri” kavramı ile “yabancılar misafirhanesi” kavramı” hakkında bilgi edinmek istendiğinde bu iki kavramın iç içe geçtiği görülmüştür. Ancak hem yabancılar misafirhanelerinde bulunmanın kişilerin kendi rızalarına bağlı olmaması, hem de buralara giriş ve çıkışların serbest olmaması nedeniyle burada kalma, barınma ya da konut hakkı çerçevesinde değerlendirilemez (Helsinki Yurttaşlar Derneği [HYD], 2007a: 13-14).

Kişilerin merkez ya da misafirhanelerde barındırılmalarına dair uygulama bu kısıtlı bilgilerden ibaretse de zaten mülteci ve sığınmacıların ülkeye kabullerinden sonra başvurularının ardından sığınma prosedürü süresince ikamet etmesi için bir il gösterilmesi uygulaması, kişilerin bir merkez ya da misafirhanede barındırılmasından daha genel bir uygulama olagelmiştir. Türkiye’nin yükümlülüğünde olan barınma hakkı, “uydu kent uygulaması” ile kişilere devlet tarafından gösterilen yerlerde yaşamalarına izin vermek yani ilgili kişileri ikamet etmeleri için belirli bir yere göndermek ile sınırlı tutulmuştur. Kişilerin ikamet etmeleri için gönderildikleri “uydu kent” olarak adlandırılan bu iller, İçişleri Bakanlığı tarafından güvenlik açısından "sorunsuz" olduğu kabul edilen ve genellikle Orta Anadolu’da bulunan illerdir.<sup>206</sup> Avrupa dışından gelmiş bir kişi uygulamada emniyet makamlarından önce BMMYK’ya başvurması durumunda kişinin yaşaması gereken şehir BMMYK tarafından gösterilir ve burada emniyet makamlarına kayıt yaptırması istenir (HYD, 2007b: 13). Her durumda emniyet makamlarının kişinin yaşadığı yerden haberdar edilmesini gerektiren başvuru sürecinin

---

<sup>204</sup>Pasaport Kanunu, Madde 34.

<sup>205</sup>Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, Madde 25.

<sup>206</sup>Soru Cevap – Mülteci Hukuku “39-Uydu Kent” nedir? <http://sorular.rightsagenda.org/soru-cevap/?g=2> (Erişim Tarihi: 10.05.2014); 1994 Yönetmeliği döneminde de bu düzenlemelere paralel olarak kişiler güvenlik bakımından sıkıntı arz etmeyen ve kontrollerin de kolayca yapılabildiği Orta Anadolu ve Trakya’daki metropol olmayan illerde barındırılmıştır (Ay, 2004: 66).

başındaki bu aşamada, kişinin sahip olduğu seyahat ve kimlik belgelerinden birine emniyet makamlarınca el konulur (HYD, 2007b: 16).

İlgili kişilerin kendilerine gösterilen yerlerde yaşaması bir yükümlülüktür; bu yükümlülüğe ek olarak, kişinin yaşaması için gönderildiği bu ilde sürekli bulunuşunu ispat etmek üzere, düzenli olarak imzaya gitmesi emniyet makamlarınca istenebilir. İmza ziyaretlerinin hangi sıklıkta yapılacağı konusunda bir standart olmayıp, periyodik aralıklar uygulamada ilden ile değişkenlik göstermektedir. Yaşamak için gösterilen bu yerden ayrılma da bir izne bağlı tutulmuş ve yaşanılan yeri terk sebepleri doktor ziyareti, BMMYK görüşmesi, hukuki danışma gibi sebeplerle mümkün görülmüştür.<sup>207</sup>

İkamet etmeleri için gönderildikleri illerde kalışları zorunlu olan, çoğunluğunu sığınma prosedürlerinin tamamlanmasıyla sığınmacı statüsünü alarak BMMYK'nın yardımıyla bir üçüncü ülkeye yerleşmeyi bekleyenlerin oluşturduğu kişilerin, ülkede kaldıkları sırada barınmalarına dair masraflarını kendilerinin karşılaması esastır. Kişilerin nihai olarak kalıcı çözüm yollarından biri olan üçüncü ülkeye yerleşmeyi bekledikleri kimi zaman yedi sekiz yılı da bulabilen bu süreçte, devletin sağladığı herhangi bir sosyal ve ekonomik destek söz konusu değildir.<sup>208</sup> Gönderildikleri bu illerde yaşayacakları konutu kendi imkânlarıyla bulmak zorunda olan bu kişilere, yerel kuruluşlar ve belediyeler tarafından ilden ile değişkenlik gösteren bazı duruma özgü, *ad hoc*, sosyal yardımlar yapılmaktadır; ancak bunlar oldukça sınırlıdır (Hammarberg, 2009: Paragraf 13).

Barınma konusunda, mevcut mevzuat açısından kendi sınırlı ekonomik imkânlarıyla baş başa bırakılan bu kişilerden, Türkiye'de kalışı yasallaştıran ilk adım olan emniyet makamlarına başvuruyu takiben ülkede kalışın meşruluğunu göstermek üzere verilecek

---

<sup>207</sup>Bu sebeplerle ikamet edilen ili, kısa süreli terk etme zorunluluğu doğduğunda, yaşanılan yeri terk edebilmek için polise başvurarak "izin belgesi" alınması gerekir. Kısa süreli terk ihtiyacının niteliğine göre polisin 15 güne kadar izin vermesi mümkün olup, gidilen yerdeki işlemlerin polis tarafından verilen süre dâhilinde tamamlanamaması halinde izin belgesinin süresinin 15 güne kadar uzatılması talebiyle gidilen yerdeki polise başvurmak da mümkündür. Kısa süreli terk için izin dışında, barınmak için gösterilen ilin değişikliği talebinde bulunmak da mümkündür. Sadece başka bir ilde birinci dereceden bir akrabasının yaşıyor olması ya da ikamet edilen ilde tedavi edilmesi mümkün olmayan tıbbi bir rahatsızlığın bulunması durumlarından birinin mevcudiyeti söz konusu ise mümkün olan ikamet etmenin zorunlu tutulduğu ilin değişiklik talebi ise bulunulan ildeki polise yazılı olarak yapılır. Bu talep sırasında akrabalık durumu ya da tıbbi rahatsızlıkla ilgili belge ve raporların da eklenmesi önem taşımaktadır (HYD, 2007b: 16).

<sup>208</sup>Soru Cevap – Mülteci Hukuku "39-Uydu Kent" nedir?, <http://sorular.rightsagenda.org/soru-cevap/?g=2> (Erişim tarihi: 10.05.2014)

olan ikamet tezkeresi karşılığında bazı ücretlerin talep edilmesi de ayrı bir sorun teşkil etmekteydi. 1994 Yönetmeliği'nin 23. maddesinde mülteci ve sığınmacıların vergi, resim, harç ve fonlardan muaf olup olmayacağına ilgili mevzuata tabi olacağını belirtmesi dolayısıyla ikamet tezkeresine ilişkin ücret talebinin dayanağını da 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun ilgili 84. maddesindeki ikamet tezkeresinin harca tabi olarak verileceği hükmü oluşturmaktaydı. Başvuruda bulunan kişilerden, ikamet iznini gösteren bu belge için harç olarak ilki defter bedeli adı altında nispeten daha cüzi miktardaki “belge bedeli”, ikincisi ise her birey için ayrı ayrı ödenmesi gereken ve oldukça yüksek bir bedel olan “ikamet harcı” bedeli ile ilgili iki ayrı bedel talep edilmekteydi (HYD, 2007b: 15). Geçici ikamet imkânı tanınan ve ülkede üçüncü bir ülkeye yerleştirilmeyi bekleyen sığınmacılar ile mültecilerin ülkede kaldıkları sürece kendilerine dair işlemler tamamlanıncaya kadar Maliye Bakanlığınca belirlenen bu bedellerden ikamet harcı, altı ayda bir ve kişi başı ödenmek üzere 2009 yılı için 306.30 Lira; belge bedeli ise 135 Lira olarak belirlenmişti.<sup>209</sup>

Avrupa genelinde Türkiye haricinde sadece Monako'da mevcut olan bu uygulama dolayısıyla istenen ücretin verilememesi kişinin durumunun yasallığını da etkileyen sonuçlar doğurmaktaydı (Hammarberg, 2009: Paragraf 52). Öncelikle bir sığınmacı ikamet harcını vermediğinde, yabancı kimlik numarasına da sahip olamazdı. Yabancı kimlik numarasının, yasal olarak çalışma, muayene ve tedavi, yeni doğan çocuğun kaydedilmesi, zorunlu eğitim çağındaki çocuğun temel eğitim hakkından yararlanması ve Sosyal Yardımlaşma Vakıflarından, belediyelerden veya diğer resmi kurumlardan sosyal bir destek alabilmenin önkoşulu olduğu mevcut koşullarda, yabancı kimlik numarasına sahip olmayan bir kişinin yok hükmünde olduğu söylenebilir. Dolayısıyla, yabancı kimlik numarasını almayı sağlayan ikamet harcı ödenmemek, kişileri insan onuruna yaraşır bir hayat sürme imkânından yoksun bırakmaktaydı. Ayrıca ikamet harcını ödememek, BMMYK tarafından üçüncü bir ülkeye yerleştirilme imkânının doğması durumunda da sığınmacıların ülkeden çıkışları önünde bir engel teşkil

---

<sup>209</sup>Belirlenen bu harç bedeli Türkiye'ye çalışmak için gelen bir yabancı şirket müdüründen istenen ikamet harcı ile aynı miktardaydı. - Mültecilere Destek Programı Ortak Basın Açıklaması – “Sığınmacılardan alınan ikamet harçları: Harç mı Haraç mı?”, <http://www.hyd.org.tr/?pid=769> (Erişim tarihi: 10.05.2014)

etmekteydi. İkamet harçlarını ödemeyen kişilerin ülkeden ayrılmaları ancak faiziyle birlikte ikamet harçlarını ödemeleri koşuluyla mümkün olabilmekteydi.<sup>210</sup>

Esasen defter masrafı da denilen belge bedelinin muhakkak ödenmesi beklenirken; ikamet harcından ise maddi durumun elverişli olmadığını kanıtlamak suretiyle muaf tutulmak imkânı vardı. İkamet harcının yasal dayanağı olan 492 Sayılı Harçlar Kanunu'nun m. 88/d hükmüne göre, “*mali durumlarının bozuk olduğuna, ikamet tezkeresi vermeye yetkili makamlarca kanaat getirilen yoksulların*” harçtan muaf tutulması mümkündür (HYD, 2007b: 15). Ancak kişilere yaşadıkları illerdeki valiliklere maddi durumları, sosyal gereksinimleri ve sağlık ihtiyaçlarıyla ilgili detayları belirten dilekçe ile başvuruda bulunarak ikamet harcından muafiyetlerini sağlama imkânı tanınmışsa da, muafiyet konusunda ilden ile değişiklik gösteren bir uygulama izlenmekte ve muafiyet imkânı sınırlı ve keyfi bir şekilde tanınmaktaydı.<sup>211</sup> Mart Genelgesi olarak bilinen 19.03.2010 tarihli İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan 2010/19 nolu Genelge'nin birinci maddesinde mülteci ve sığınmacıların ödemek zorunda oldukları ikamet harçlarına değinilmektedir. Genelge'de iller arasında uygulama birliğinin olmadığı gerekçesiyle ikamet harcından muafiyet imkânının gereğince hayata geçirilmediği vurgulanmış ve 492 sayılı Harçlar Kanunu'nun 88. maddesinin d bendi hükmü çerçevesinde, sığınma başvurusu yapan kişiler veya mülteci ya da sığınmacılardan, mali durumlarının bozuk olduğunu beyan edenlerden ikamet

---

<sup>210</sup>Mültecilere Destek Programı Ortak Basın Açıklaması – “Sığınmacılardan alınan ikamet harçları: Harç mı Haraç mı?”, <http://www.hyd.org.tr/?pid=769> (Erişim tarihi: 10.05.2014)

<sup>211</sup>Mültecilere Destek Programı'nın ikamet harçlarına dair yaptıkları ortak basın açıklamasında, ikamet harçlarından muaf tutulan kişi sayısının Bilgi Edinme Yasası çerçevesinde ilgili makamlara sorulduğu ancak sağlıklı bir cevap alınmadığı; BMMYK Türkiye Temsilciliği'nin sığınmacı ve mültecilerden alınan ikamet harcının kaldırılması için İçişleri, Dışişleri ve Maliye Bakanlıklarına yaptığı başvuruların da cevapsız kaldığı belirtilmiştir. Mültecilere Destek Programı Ortak Basın Açıklaması – “Sığınmacılardan alınan ikamet harçları: Harç mı Haraç mı?”, <http://www.hyd.org.tr/?pid=769> (Erişim tarihi: 10.05.2014)

harcı alınmayacağı bildirilmiştir.<sup>212</sup> Genelge’de bu vurgunun yapılması olumlu olsa da, bunun ikamet harçları ile ilgili yeni bir düzenlemeden ziyade sadece uyarı niteliğinde oluşu, uygulamadaki sorunları çözmemiştir. STK’ların ve insan hakları örgütlerinin de sıkça dile getirdikleri üzere asıl yapılması gereken, ikamet harçlarının kaldırılması ise YUKK ile gerçekleşmiştir.

YUKK’un 65. madde düzenlemesine göre de, Türkiye’ye sığınma amacıyla gelen kişilerin, ülkeye giriş ve bulunuşlarını yasallaştırmaları için makul bir süre içinde Türk makamlarına uluslararası koruma başvurusunda bulunmaları gerekmektedir.<sup>213</sup> Uluslararası koruma başvurusunda bulunan başvuru sahibine, uluslararası koruma başvurusunda bulunmayı bildiren ve başvuru sahibinin ülkede yasal olarak kalışını belgelendiren bir kayıt belgesi verilir. Başvuru sahibinin kimlik bilgilerini içeren 30 gün geçerliliği olan bu belgenin hiçbir harca tabi olmaksızın verileceği belirtilmiştir.<sup>214</sup> YUKK’un 69. maddesinin yedinci fıkrasında geçen, başvurunun yapılmasını takiben harçsız olarak verilen ve ülkede kalışı resmi zemine oturduğu ifade edilen “Kayıt Belgesi” verilmesi uygulaması ikamet harcının kalktığını da göstermektedir. Başvuruyu takiben yapılan mülakatın tamamlanması sonrasında başvuru sahibine, uluslararası koruma talebinde bulunduğunu belirten “Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Kimlik Belgesi” verilir. Altı ay geçerli olacağı, işlemlerin tamamlanmaması halinde de altı aylık sürelerle uzatılması mümkün olan bu belge de kişinin ülkede kalışının yasallığını

---

<sup>212</sup>İçişleri Bakanlığı’nın 19.03.2010 tarihli “Mülteci ve Sığınmacılar” konulu Genelgesi’ne göre: “İltica veya sığınma başvurusu sahipleri ile mülteci veya sığınmacıların mali durumlarının bu harcı ödemeye yeterli olmadığına ilişkin beyanları doğrultusunda, ikamet ettirildikleri İl Emniyet Müdürlüğü Yabancılar/Pasaport-Yabancılar Şube Müdürlüklerince en geç (15) işgünü içinde gerekli değerlendirmeler yapılarak işlem sonuçlandırılacak ve mali durumlarının bu harcı ödemeye yeterli olmadığı belirlenenler ile hakkında kanaat edinilemeyenlere ikamet tezkeresi harçsız olarak düzenlenecek ve aynı gün Pol-Net Bilgi Sistemine veri girişi yapılacaktır. Ayrıca bu genelgenin yürürlüğe girmesinden önce tahakkuk etmiş ancak tahsil edilememiş ikamet harç ve cezaları tekrar değerlendirilecek, ilgililerin 492 sayılı Kanunun 88. maddesi kapsamında olduğunun tespiti halinde, ikamet harç ve cezası alınmayacak; harçsız ikamet tezkeresi düzenlenmiş sığınma başvurusu sahipleri ile mülteci ve sığınmacılardan, yanlıcı beyanda bulunanların tespit edilmesi halinde, geriye dönük ikamet harç ve cezaları tahakkuk ettirilecektir. [http://www.amnesty.org.tr/icerik/37/313/icerik-bakanligi%20%80%99nin-19\\_03\\_2010-tarihli-%20%80%9Cmülteci-ve-siginmacilar%20%80%9D-konulu-genelgesi](http://www.amnesty.org.tr/icerik/37/313/icerik-bakanligi%20%80%99nin-19_03_2010-tarihli-%20%80%9Cmülteci-ve-siginmacilar%20%80%9D-konulu-genelgesi) (Erişim tarihi: 10.05.2014); Herhangi bir gerekçe göstermeksizin emniyet makamlarına başvuruda gecikmesi durumunda ve maddi durumun elverişli olduğuna dair bildirim de yapılmadığında kişi cezalı duruma düşecek ve hem kendisi hem de aile bireyleri için yüklü miktardaki cezalı ikamet harcı bedelini ödemek durumunda kalacaktır (HYD, 2007b: 15).

<sup>213</sup>YUKK ile de 1951 Sözleşmesi’ndeki coğrafi sınırlama korunmaya devam ettiği için, 1994 Yönetmeliği döneminde söz konusu olan Avrupa dışı ülkelere gelen kişilerin BMMYK’ya da başvuruda bulunma gerekliliği sürece halen dâhildir.

<sup>214</sup>Bu belgenin 30 gün için geçerli olacağı meselesi, YUKK m. 75’de kişiyle 30 gün içinde mülakat yapılmasını belirten hüküm dolayısıyladır.

belgelemektedir. Başvuru sahibine verilen yabancı kimlik numarasını da içeren ilgili belgenin hiçbir harca tabi olmadığı ve ikamet izni yerine geçtiği de 76. maddede açıkça söylenmiştir. Uluslararası koruma başvuru ve inceleme süreci tamamlandığında da durum değişmemektedir. YUKK'un 83. maddesinde belirtildiği üzere, karar göre kendilerine mülteci, şartlı mülteci ya da ikincil koruma statüsü alanlara verilecek olan "Uluslararası Koruma Statüsü Kimlik Belgesi" de hiçbir harca tabi olmaksızın ikamet izni yerine geçecek belge olarak tasarlanmıştır.

YUKK'daki düzenlemelere binaen uluslararası koruma başvuru ya da statüsü sahibi kişilerin barındırılmalarına ilişkin uygulama 1994 Yönetmeliği dönemindeki barınma hakkının öncülü ikamet izni için yapılacak ikamet harcı yükümlülüğünü kaldırmak yanında, gösterilen yerde yaşama yükümlülüğünü de zorunlu bir uygulama olmaktan çıkarmıştır. YUKK'un "İkamet zorunluluğu ve bildirim yükümlülüğü" başlıklı 71. madde hükmüne göre, uluslararası koruma başvuru sahibine, kendisine gösterilen kabul veya barınma merkezinde, belirli bir yerde veya ilde ikamet zorunluluğu getirilmesi sadece imkân dâhilindedir. Maddenin birinci fıkrasının yazılış tarzına göre uygulamaya konulmasının imkân dâhilinde olduğu söylenen bu idari yükümlülük yanında, yine istenilen şekil ve sürelerde bildirimde bulunma gibi yükümlülüklerin de kişi için getirilmesi mümkün görülmüştür. Ancak düzenlemenin ikinci fıkrasında, uluslararası başvuru sahibinin nerede barınırsa barınsın, adres kayıt sistemine kayıt yaptırmak ve ikamet adresini valiliğe bildirmek yükümlülüğü bulunduğundan bahsedilmiştir. Uluslararası koruma başvurusu sonuçlandıktan sonraki aşamada ikamet konusunda YUKK sadece şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için, başvuru aşamasında tüm uluslararası koruma statüleri başvuru sahipleri için mümkün görülmüş yükümlülükle benzer şekilde tasarlanan bir düzenleme getirmiştir. Bu düzenlemenin yer aldığı 82. maddenin birinci fıkrasına göre, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişiye, Genel Müdürlük tarafından, kamu düzeni ve kamu güvenliği nedeniyle belirli bir ilde ikamet etmek ile belirlenen süre ve usullerle bildirimde bulunma yükümlülüğü getirilmesi mümkündür. Şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin ayrıca adres kayıt sistemine kayıt yaptırmak ve ikamet adresini valiliğe bildirme yükümlülüğü bulunmaktadır. Madde 71'de başvuru sahibi, Madde 82'de ise şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibinin ikametini belirli bir yer ya da alanla kısıtlamayı mümkün kılan

ve yükümlülük niteliğinde tasarlanan düzenleme barınma şekli ile ilgili olup; barınma hakkına dair ihtiyacın karşısındaki yardım ve desteğe dair bir şey söylememektedir.

YUKK’da da başvuru sahipleri veya uluslararası koruma statüsü sahiplerinin barınma ihtiyaçlarını kendilerinin karşılaması tavrı korunmuş, hatta “Kabul ve Barınma Merkezleri” başlıklı 95. madde hükmünün ilk fıkrasında buna açıkça yer verilmiştir. Aynı maddenin devamında, Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün, başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişinin barınma, iaşe, sağlık, sosyal ve diğer ihtiyaçlarının karşılanacağı kabul ve barınma merkezleri kurması imkânına yer verildikten sonra, burada özel ihtiyaç sahiplerinin barındırılmasına öncelik verileceği belirtilmiştir.

YUKK’un 95. Maddesinin dördüncü fıkrasında kabul ve barınma merkezlerinin, valilikler tarafından işletileceği belirtildikten sonra, Genel Müdürlük ile kamu kurum ve kuruluşları, Türkiye Kızılay Derneği ve göç alanında uzmanlığı bulunan kamu yararına çalışan dernekler arasına yapılan protokoller çerçevesinde işletirebileceği söylenmiştir. Ayrıca sonraki bir maddede, “Kabul ve barınma merkezlerinde sağlanan hizmetler, satın alma yoluyla da yürütülebilir.” denilerek, devletin yükümlülüğünde olan barınma konusunda yükümlülük hafifletilmeye çalışılmıştır. Burada önemli olan hizmetler her ne kadar devlet dışında bir elden karşılanacaksa da, bu hizmette devletin gözetim ve denetiminin olmasıdır. Nitekim 22 Nisan 2014’te çıkarılan, kabul ve barınma merkezlerinin kurulması, yönetimi ve işletilmesiyle ilgili usul ve esasların düzenlendiği Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik’te de bu hususa “Merkezlerin Denetimi” başlıklı 16. madde düzenlemesiyle yer verilmiştir. Maddeye göre, Merkezler, bağlı oldukları il müdürlüğü tarafından sürekli, Genel Müdürlükçe her yıl, Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığınca üç yılda bir denetlenir; ayrıca valilikler her zaman Bakanlıktan denetim yapılması talebinde bulunabilir, il ve ilçe bazında kurulan insan hakları komisyonlarının raporları da bu kapsamda görülen başka bir denetim aracıdır.

İlgili Yönetmelik kapsamında, önceki uygulamada fiilen var olan ve uygulaması özgür barınma anlayışından geçmeyen merkezlerin ayrı ayrı tanımı yapılmıştır. Yönetmelik’e farklı durumları karşılamak üzere üç çeşit merkezin kurulması öngörülmüştür.



Bunlardan, olağanüstü veya acil durumların ortaya çıkması halinde kabul ve barınma veya geri gönderme merkezi olarak kurulan geçici merkezler ile idari gözetim altına alınan yabancıların barındırılmaları ve kontrol altında tutulmaları amacıyla kurulan geri gönderme merkezlerini barınma sorununa çözüm olması açısından değerlendirmek mümkün değildir.<sup>215</sup> Zira bu merkezler kişinin özgür olup da haklarını deneyimleyeceği bir mekânı tanımlamamaktadırlar. “Başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerinin beslenme, barınma, sağlık, sosyal ve diğer ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla Genel Müdürlük tarafından kurulan, valiliklerce (il müdürlüğü) doğrudan işletilen veya kamu kurum ve kuruluşları, Türkiye Kızılay Derneği veya kamu yararına çalışan derneklerden göç alanında uzmanlığı bulunanlarla protokol yapılarak işletirilen merkezler” olarak tanımlanan kabul ve barınma merkezleri ise barınma hakkının sağlandığı merkezlerdir.<sup>216</sup> Burada sunulacak hizmetlerin ayrıntısına da “Merkezlerde verilecek hizmetler” başlıklı 14. maddede yer verilmiştir. Maddenin ilk fıkrasına göre bu merkezlerde, barınma ve beslenme, iç ve dış güvenlik, yabancı tarafından bedeli karşılanamayan acil ve temel sağlık hizmetleri, psikolojik ve sosyal destek faaliyetleri, özel ihtiyaç sahiplerine uygun alanların tahsis edilmesi; barınanların kıymetli eşyalarının emanete alınması, merkezler arası nakil ve sınır dışı nakil işlemleri ile Genel Müdürlükçe uygun görülen diğer hizmetler verilecektir.

Mültecilerin ve sığınmacıların barınma haklarını anlamlandıracak, konut edinmelerine dair devlet yardımı verilmediği ve devlete ait kabul ya da barınma merkezlerinin olmadığı 1994 Yönetmeliği döneminde şehirlerin izbe yerlerinde, giriş veya bodrum katı ve oldukça rutubetli, sağlıksız koşullar taşıyan dairelerde genellikle aşırı kalabalık ve yeterli ısıtma imkânlarından yoksun vaziyette, üstelik fahiş miktarlarda kira ödeyerek yaşamaları durumunun (Buz, 2004: 143), henüz uygulamaya geçmesi yeni olan YUKK ve ilgili Yönetmelik ile birlikte başlayan yeni dönemde devam etmemesi umulmaktadır. Bu sebeple, hem YUKK hem de Yönetmelik’te belirtilen merkezlerin bir an önce kurulması ve burada özgür barınma imkânının kişilere sunulması beklenmektedir.

---

<sup>215</sup>Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşletirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik, “Tanımlar”-m. 3 (b) ve (ç).

<sup>216</sup>Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşletirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik, “Tanımlar”-m. 3 (ğ).

### 3.2. Sağlık Hakkı

Türkiye'nin yürürlükteki 1982 Anayasası'nın "Kişinin dokunulmazlığı maddi ve manevi varlığı" başlıklı 17. maddesinin ilk fıkrasında, herkesin, yaşama hakkı ile maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında da, bu haklar gereğince, tıbbî zorunluluklar ve kanunda yazılı hallerin gerektirmediği sürece, herkesin, vücut bütünlüğüne dokunulma ve rızasız bilimsel ve tıbbî deneylere tâbi tutulması, işkence ve eziyet ile insan haysiyetiyle bağdaşmayan bir cezaya veya muameleye tâbi tutulması yasaklanmıştır.<sup>217</sup> İlgili Anayasa maddesi hükmünden, devletin, ülkesinde yaşayan herkesin yaşama hakkından sorumlu olduğu, bu bağlamda, kişilerin yaşamını tehdit edecek eylemlerden kaçınması gerektiği anlaşılmaktadır.

Devletin sorumluluğunda olan yaşama hakkı, doğal bir bileşeni olan sağlık hakkı içinde incelemeye gidildiğinde, herkesin sağlıklı yaşama olanaklarından yararlanmasının devletin sorumluluğunda olduğu söylenebilir. Anayasa Mahkemesi, 1996 tarihli bir kararında devletin herkesin sağlık hakkına erişimini sağlamak adına sosyal güvenlik mekanizmalarını harekete geçirmesinin sosyal devlet anlayışı gereği olduğunu "... yaşama hakkının korunması ve sosyal güvenliğin sağlanması sosyal devlet olmanın gereğidir." ifadesi ile belirtmiştir.<sup>218</sup> Bu bağlamda devlet, icrai anlamda, kişilere sağlıklı koşullarda yaşama imkânı sağlayacak olduğu gibi, sağlığı ile ilgili sorun yaşayan kişiye de, sağlıklı bir yaşam sürmesi adına yardım ve destek sağlayacak ve bu konuda hem sağlık hakkına erişimle ilgili uygulamalar geliştirecek; hem de gerekli önlemleri alarak ihmali davranışlardan kaçınacaktır. Bu genel yorumu, sağlık hizmetlerinden yararlanma

---

<sup>217</sup>Türk hukukunda sağlık hakkı 1961 Anayasasına kadar anayasal düzende kendisine yer bulamamıştır. Sağlık hakkına ilk defa 1961 Anayasası'nın 49. Maddesinin ilk fıkrasında "*Devlet herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesini ve tıbbî bakım görmesini sağlamakla ödevlidir.*" şeklinde, devlet açısından pozitif yükümlülük doğuracak şekilde yer verilmiştir.

<sup>218</sup>AYM'nin, 1479 sayılı Bağ-Kur Kanunu'nda yer alan "Yataklı tedavi kurumlarında yapılacak sağlık yardımının tedavi gününden başlayarak altı ayı geçemeyeceği" düzenlemesini iptal ettiği, 16.10.1996 tarih ve 1996/17 Esas ve 1996/38 Karar sayılı kararı.

yani sağlık hizmetlerine erişim hakkı ile sağlıklı bir çevrede yaşama hakkını birlikte içeren Anayasanın ‘‘Sağlık hizmetleri ve çevrenin korunması’’ başlıklı 56. maddesi de desteklemektedir.

Anayasanın ilgili 56. maddesi, sağlıklı bir çevrede yaşama hakkı hususunda, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamanın herkesin hakkı olduğu ifade etmiş, sonrasında da çevreyi geliştirmek, evre sağlığını korumak ve evre kirlenmesini önlemek konularının *devletin ve vatandaşların devi* olduğu söylenmiştir. Sağlık hizmetlerine erişim hakkı konusunda ise, devletin, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamakla yükümlü olduğu söylenmiştir. Devlet, bu yükümlülüğünü, kendi gözetimi altında ve tek elden yaptđđı planlar çerçevesinde çalışacak kamu ve özel kesimlerdeki sağlık ve sosyal kurumlarının aracılığıyla yerine getirecektir. Bu planlar dhiline, sağlık hizmetlerini herkese açık ve erişilebilir kılmak, yaygınlaştırmak amacıyla kanunla genel sağlık sigortası kurulması da eklenebilecek; böylece, sağlık hizmetlerine erişimi kendi olanakları ile gerçekleştirmeyen kişiiler için öngörülen, sosyal güvenlik sistemi kişiilere sağlık sigortası sunarak sağlık hakkına erişimi devlet aracılığıyla sağlanacaktır.

Anayasanın ‘‘Sosyal Güvenlik Hakkı’’ başlıklı 60. maddesinde yer alan, herkesin sosyal güvenlik hakkına sahip olduğu ve devletin bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alıp teşkilatı kuracađđı hükmü, emredici ifadesi sayesinde sağlık hakkı çerçevesinde herkesin sosyal güvenlik mekanizmalarından yararlanması imkânını da belirtmemize yardımcı olmaktadır. Anayasanın ‘‘Sosyal güvenlik bakımından özel olarak korunması gerekenler’’ başlıklı 61. maddesi düzenlemesinin, sadece vatandaşlara özgü olduğunu belirten bir ifadeye yer vermemesi dolayısıyla, maddede belirtilen niteliklere sahip olan uluslararası koruma arayışındaki kişiilerin de bu düzenlemeden yararlanmasının mümkün olduğu söylenebilir.

YUKK öncesinde iç hukukta mevcut olan tek iltica konulu düzenleme olan 1994 Yönetmeliği’nde mülteci ve sđđnmacıların sağlık haklarıyla ilişkilendirilebilecek, ‘‘Sağlık Muayeneleri’’ başlıklı 19. maddede, mülteci ve sđđnmacılar adına sağlık fişi tanzim edileceđđ ve kişiilerin periyodik sağlık muayenelerinin gerekleřtirileceđđ söylenmiştir. Bu sağlık muayenelerinin hangi aralıklarla ve nasıl yapılacađđına ilişkin bir ayrıntıya yer verilmemekle birlikte, maddenin devamında yer verilen sağlık muayeneleri sırasında, bulaşıcı hastalık tespit edildiđđ takdirde ilgili kişiilerin bulunduğu

yer valiliğince derhal tedbir alınacağı ve durumun ilgili makamlara bildirileceği düzenlenmesi ile bu muayenelerin amacına değinilmiştir. Bu hüküm kişilerin sağlık hakkına erişimleri ile ilgili olmaktan çok, ülke bazında kamu sağlığının sağlanmasına yönelik alınacak tedbirleri düzenlemektedir. Aynı düzenlemeye göre, ağır bir hastalığa yakalanan veya durumları özel bir tedaviyi, tıbbi müdahaleyi veya hastaneye yatırılmalarını gerektiren kişilerin muayene, tedavi veya koruyucu aşılarının yapılması devlete ait hastaneler eliyle yerine getirilecektir. Bu hükmün de yine ülke bazında kamu sağlığının sağlanmasına ilişkin tedbir ya da önlem mahiyeti taşıdığı söylenebilir. Belirtilen işlemlerin masraflarının ve ilgili tedavi ücretlerinin de genel hükümler çerçevesinde karşılanacağı söylenmiştir. Mülteci ve sığınmacıların organ nakli, protez, ortez, hemodiyaliz veya uzun süreli tedaviyi gerektiren kronik hastalıklarının tedavisine ait ücret ve bedellerin ise ilgili kişilerin kendilerince karşılanacağını belirtilmiş olması da, mülteci ve sığınmacı kişilerin sağlığının sadece kamu sağlığı için tehdit yaratacak unsurlar oldukları sürece önemsendiği ve amacın da kamu sağlığını korumak olduğu düşüncesini netleştirmektedir.

YUKK öncesinde, 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nun "Genel Sağlık Sigortalısı Sayılanlar" başlıklı 60. maddesinin birinci fıkrasının c bendine göre de sadece "sığınmacı ve vatansızlar" genel sağlık sigortası kapsamında sayılmaktaydı. Aynı kanunun 61. maddesine göre de, İçişleri Bakanlığı'nca ülkeye kabulleri sağlanmış olan sığınmacıların, sığınmacı sayıldıkları tarihten itibaren bir ay içinde durumlarını SGK'ya bildirmelerini takiben SGK'nın sisteminde aktivasyon işleminin gerçekleştirilmesi, devlet hastanelerindeki muayene ve tedavilerini herhangi bir ücretten muaf kılmaktaydı. Maddede, o dönemde Avrupa dışından ülkeye sığınma talebi ile gelip talebi kabul edilerek ülkede geçici ikamet hakkından yararlanan kişi anlamına gelen sığınmacı öznesinin anılması, bu sağlık hakkına erişim yolunun sadece başvuruları sonuçlanıp karara bağlanan kişiler için getirildiği anlamına gelmektedir. Bu anlamda düzenleme, kendilerine statü sağlanmış olan sığınmacı ve mültecileri kapsamaktadır.

BMMYK'nın 2011 yılı sonunda dair verilerine göre, ülkelerini terk edip Türkiye'ye sığınan sığınmacı ve mülteci kişilerin sayısı 25.429 iken<sup>219</sup>, İçişleri Bakanlığı verilerine göre Temmuz 2011 itibariyle başvurusu sonuçlanarak kendisine sığınmacı statüsü verilen 7 kişi bulunmaktadır.<sup>220</sup> Dolayısıyla 2011 yılının verileri, ülkede sığınmacı ve mültecilerden sayıca fazla olan başvuru sahiplerinin sağlık haklarına erişimleri önünde ciddi engeller bulunduğunu ortaya koymaktadır. 5510 Sayılı Kanun kapsamında sayılmayan sığınma başvurusu sahiplerinin, aynı kanunda sadece herhangi bir sosyal güvencesi olmayan ve gelir seviyesi müsait olmadığından genel sağlık sigortası primi de ödeyemeyecek durumda olan Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının başvurmasının mümkün olduğu gelir testine başvurarak muhtaç durumda olduklarını kanıtlama imkânları da bulunmamaktadır. Bu nedenle, sığınma başvurusu sahiplerinin genel sağlık sigortasından yararlanabilmelerinin tek yolu, kişi başına en yüksek prim oranı olan 212,76 TL aylık primi ödemelerinden geçmektedir. Konuyla ilgili yürütülen BMMYK uygulaması da sadece uluslararası hukuka göre mülteci statüsü almış ve mali açıdan çok zor durumda olan sınırlı sayıda mülteciye ayda 100 TL ödenmesinden ibarettir.

Başvuru sahipleri ile statü almış mülteci ve sığınmacıların tüm sağlık giderlerinin kendileri tarafından karşılamalarının esas olduğunu belirten İçişleri Bakanlığı'nın 2006 tarihli ve 57 Sayılı Genelgesi bu duruma çözüm olması adına bir takım hükümler içermektedir. Genelge'de ancak kendi imkânlarıyla veya BMMYK aracılığıyla sağlık giderlerini karşılayamayan ve herhangi bir sosyal güvencesi de olmayanların sağlık

<sup>219</sup>BMMYK Türkiye Ofisi'nde kayıtlı kişilerin (sığınma talep edenler ve mülteciler)cinsiyet ve yaş dağılımını 31.12.2011 itibariyle gösteren tablo için bakınız: [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/2011\\_unhcr\\_t%C3%BCrkiye\\_ofisi%E2%80%99nde\\_kay%C4%B1l%C4%B1\\_ki%C5%9Filerin\\_\(s%C4%B1%C4%9F%C4%B1nma\\_talep\\_edenler\\_ve\\_m%C3%BClteciler\)\\_cinsiyet\\_ve\\_ya%C5%9F\\_da%C4%9F%C4%B1l%C4%B1m%C4%B1.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/2011_unhcr_t%C3%BCrkiye_ofisi%E2%80%99nde_kay%C4%B1l%C4%B1_ki%C5%9Filerin_(s%C4%B1%C4%9F%C4%B1nma_talep_edenler_ve_m%C3%BClteciler)_cinsiyet_ve_ya%C5%9F_da%C4%9F%C4%B1l%C4%B1m%C4%B1.pdf) (Erişim tarihi: 08.05.2014)

<sup>220</sup>İçişleri Bakanlığı'nın ilgili verilerine göre 5510 Sayılı Kanun'un ilgili maddesi gereğince, ülkede genel sağlık sigortalı sayılabilecek 7 sığınmacı yanında, 598 vatansız bulunmaktadır. Bu sayılar, Mültecilerle Dayanışma Derneği'nin Bilgi Edinme Kanunu kapsamında yaptığı başvuruya EGM Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığı'nın 07.07.2011 tarihli cevabından derleyen İltica ve göç alanında çalışmalar yapan 10 sivil toplum kuruluşunun (*Helsinki Yurttaşlar Derneği (hYd)*, *İnsan Hakları Derneği (İHD)*, *İnsan Hakları Araştırmaları Derneği (İHAD)*, *İnsan Hakları Gündemi Derneği (İHGD)*, *İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği (Mazlumder)*, *İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı (İKGV)*, *Mültecilerle Dayanışma Derneği (Mülteci-Der)*, *Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD)*, *Türkiye İnsan Hakları Vakfı (TIHV)*, *Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi (UAÖ)*), Cumhurbaşkanı Abdullah Gül, Başbakan Recep Tayyip Erdoğan, İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı Faruk Çelik ve SGK Genel Müdürlüğü'ne, genel sağlık sigortası kapsamında yapılan düzenlemelerle Türkiye'ye sığınan mülteci ve sığınmacıların sağlık hizmetlerine erişimde yaşanacak zorluklara dikkat çekmek amacıyla kaleme aldıkları mektuptan alınmıştır. <http://www.amnesty.org.tr/ai/node/1872> (Erişim Tarihi: 03.06.2014)

giderlerinin mevzuat ve imkânlar ölçüsünde devletçe karşılanabileceği belirtilmiştir. Bu amaçla, kendi imkânlarıyla sağlık giderlerini karşılamayan yabancılar için öngörülmuş 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanununa göre, Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) tarafından düzenlenen 31.01.2005 tarih ve 1262 sayılı, Sağlık Destek Yardımları Programı Uygulama Esasları, kendi imkânlarıyla ya da BMMYK'nın yardımıyla genel sağlık sigortalısı sayılmak için gereken primi ödeyemeyecek durumda olan başvuru sahipleri, mülteciler ve sığınmacılar için de uygulamaya dâhil edilmiştir. 2006 tarihli ve 57 Sayılı Genelge'ye göre, başvuru sahipleri, acil tedaviyi gerektiren durumlar haricinde tutulmak kaydıyla, tedavi ya da tedavi sonuçlanınca hastane, ilaç, tıbbi malzemeye yönelik yapılan borçların karşılanması da dâhil olmak üzere taleplerini öncelikle Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Birimi'ne bildirmelidir. Bu talebin değerlendirilmesi sonrasında varılan sonuç Valiliğe bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı'na (SYDV) yazıyla bildirilir ve Vakıf tarafından durum hakkında son karar verilir. Bu başvurular, sağlık kuruluşuna gitmeden önce ya da tedavi sonuçlanınca hastane, ilaç, tıbbi malzemeye yönelik yapılan borçların karşılanması için de olabilecektir.<sup>221</sup>

Türkiye'de sosyal güvenlik sistemi içerisinde sunulan sağlık hizmetine dair düzenlemelerin de Anayasanın temel hak ve özgürlüklere ilişkin düzenlemelerin kanunla yapılacağını söyleyen hükmü gereğince kanunla yapılması esastır. Bu farklılıklar yanında, YUKK öncesindeki kanun düzeyindeki düzenlemeler de Türkiye gerçeklerine uygun bir çözüm sunmaktan oldukça uzak olduğu gibi, bu gerçeklere uygun çözümün genelgeler aracılığıyla ve oldukça karışık bir yöntemle bulmaya çalışılması da sağlık hakkına erişimde ciddi ihlallere sebep vermektedir. Çoğunlukla sığınma ya da iltica başvuruları sonuçlanmamış olanlardan oluştuğunu ifade ettiğimiz bu kişilerin, öngörülen primi ödemek zorunda kalmaları oldukça yaygın olup, ilgili kişilerin tedavi veya muayene sonrasında da ilgili kurumlarca bu prim borcundan faizli şekilde sorumlu olduklarına dair bilgilendirilmeleri de yaşananlar arasındadır. Bireysel sığınma prosedürü içinde başvurusunun tamamlanmasını bekleyen ve sırada

---

<sup>221</sup>İçişleri Bakanlığı 22 Haziran 2006 tarihli 57 Sayılı Genelgesi (Uygulama Talimatı), "Başvuru Sahiplerine veya Mülteci ve Sığınmacılara Sağlanacak Olanaklar - Sağlık Yardımı" (Ekşi, 2010a: 216-217).

Gaziantep’te ikamet ettirilen Afganistanlı Golafrooz Tajik’in bu karışık uygulamalar neticesinde hayatını kaybetmesi de yaşananlara bir örnektir:

“Afganistanlı Golafrooz Tajik’e, Haziran 2013’de diyaliz tedavisi alması gerektiğinin bildirilmesi üzerine, hasta ve ailesi Haziran 2013-Eylül 2013 arasında Gaziantep 25 Aralık Devlet Hastanesi, Dr. Ersin Arslan Devlet Hastanesi, Gaziantep Üniversitesi Şahinbey Araştırma ve Uygulama Hastanesi, Gaziantep Valiliği ve İl Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı (SYDV), Şahinbey Kaymakamlığı ve İlçe SYDV, Gaziantep Sağlık Müdürlüğü, Gaziantep İli Kamu Hastaneler Birliği Genel Sekreterliği’ne ve BMMYK Türkiye Temsilciğine başvurarak gerekli tedavisinin yapılabilmesi için kaynak aramışlardır. Hastanın, başvurduğu hastanelerde bir süre senet karşılığında diyaliz tedavisi görmesinden sonra, gerçekleşen tedavilerin parası ödenmeden bir daha hastayı getirmemeleri konusunda ailesi uyarılmıştır. Hastanın haftada iki kez görmesi gerektiğinin dair doktor raporu ile sabit olduğu yaklaşık 200TL tutarında olan bir diyaliz tedavisi için, ailenin çabalarıyla Şahinbey kaymakamlığı SYDV bu dönemde hastaya sadece 400 TL mali yardım vermiştir. Mülteci-Der’in Gaziantep Valiliği, Şahinbey Kaymakamlığı ve Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı yazılı olarak başvurusu sonucunda da SYDV tarafından Glafrooz Tajik’in tedavisi için sadece 200 TL maddi yardım yapılmış, Dernek’in, durumun hayati risk taşıdığı ve verilen yardımın yeterli olmadığı gerekçesi ile Gaziantep İli Kamu Hastaneler Birliği Genel Sekreterliği’ne başvurusu üzerine kendilerinden sözlü olarak yapılacak bir şey olmadığı yanıtı alınmıştır. Durumun aciliyeti ve hayati risk tehlikesi hakkında BMMYK da bilgilendirilmiş ve ailesinin bizzat Ankara’ya gidip başvuru yapması üzerine kendisine tedavi için 400 TL yardım yapılmıştır. Tedavi masraflarının karşılanarak tedavinin gerçekleştirilmesi için yapılan girişimler sırasında hasta en son 10.09.2013 tarihinde BMMYK’nın verdiği 400 TL ile diyaliz tedavisi alabilmiş; Gaziantep 25 Aralık Devlet Hastanesi tarafından önceki borçları ödemededen bir daha gelmemeleri yönünde uyarı alınmıştır. 14.09.2013 tarihinde başvuru yapılan Gaziantep Dr. Ersin Arslan Devlet Hastanesi diyaliz merkezinde yer olmadığı gerekçesiyle geri çevrilen Glafrooz Tajik aynı akşam durumunun ağırlaşması üzerine Hastane’nin acil servisine başvurulmuş; acil servis doktorların ısrarlı çabaları ile yatışı yapılan hasta, 16.09.2013 tarihinde girdiği yoğun

bakımdan çıkamayarak 27.09.2013 tarihinde yaşamını yitirmiştir. Cenaze teslimi için de ailesine 22 bin TL tutarındaki senedi imzalatılmıştır.”<sup>222</sup>

Kişilerin, sığınma başvuruları hakkında karar verilinceye kadar yerleştirildikleri uydu kentlerdeki Valiliklerin öngördüğü farklı uygulamalarla da sağlık hakkına erişimlerinin düzenlendiği görülmektedir. Örneğin, uydu kentlerden biri olan Eskişehir Valiliği’nce, her kişi için ayrı ayrı ödenecek olan ikamet harcını ödemiş ilgili kişilerin sağlık ocaklarında aile hekimlerine ücretsiz muayene olmaları uygulaması yürütülmektedir. Ancak bu uygulama kapsamında da hastanede muayene olmaları durumunda kişilerden ücret talep edilmekte ve ilaç ihtiyaçlarını da kendi ceplerinden karşılamaları beklenmektedir (Kasdemir: 2010, 76). Uydu kentler arasında farklı uygulamaların yürütülmesi, barınacakları uydu kenti seçme özgürlüğüne sahip olmayan ilgili kişiler arasında farklılık oluşturmakta, her bireye aynı olanağın tanınmadığı bir tablo ortaya çıkarmaktadır.

YUKK’un sosyal yardım ve hizmetlere erişim ile ilgili 89. madde düzenlemesinin ikinci fıkrasında ise, başvuru sahipleri ile uluslararası koruma statüsü sahiplerinden ihtiyacı olanların sosyal yardım ve hizmetlere erişimlerinin sağlanabileceğinden bahsedilmiştir. Bu düzenleme ile 1951 Mülteci Sözleşmesi’nin bu hakları tanıdığı kişi kapsamı genişletilmiş; uluslararası koruma statüleri hakkında henüz bir karara varılmamış başvuru sahiplerinin de sosyal yardım hakkından yararlanmaları sağlanmıştır. Bunun için kişinin uluslararası başvuru sahibi kimlik belgesine sahip olması yeterlidir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu’nda da YUKK ile aynı yaklaşım benimsenmiştir.<sup>223</sup> Hem YUKK’un, hem de Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu’nun ilgili düzenlemelerinin sosyal yardım ve hizmetlerden yararlanma açısından vatandaş ve yabancı ayrımının yapılmasına izin vermediği söylenebilir. Bu nedenle uluslararası koruma başvuru sahibi ya da statüsü sahibi olmanın da Sosyal

---

<sup>222</sup>Golafrooz Tajik’in hayatını kaybetmesine neden olan sürece dair 12 Ekim 2013 tarihli Mülteci-Der açıklaması için bakınız: [http://www.bianet.org/system/uploads/1/files/attachments/000/000/981/original/Multeci-Der\\_Tajikin\\_olumu.pdf?1381755437](http://www.bianet.org/system/uploads/1/files/attachments/000/000/981/original/Multeci-Der_Tajikin_olumu.pdf?1381755437) (Erişim tarihi: 04.05.2014)

<sup>223</sup>Amacı, fakru zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan, vatandaşlara ile gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler alarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmek olarak belirlenen bu kanunun kapsamı da sadece vatandaşlarla sınırlı değildir. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu, m.1 ve 2, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3294.pdf> (Erişim tarihi: 04.05.2014)



Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nda yer verilen düzenlemeden bu haktan yararlanmak açısından fark yaratmadığını görmekteyiz.

YUKK'un 89. Maddesinin üçüncü fıkrasındaki sağlık hakkı ile ilgili düzenleme, herhangi bir sağlık güvencesi veya sağlık giderlerini karşılayacak bir ödeme gücü olmayan uluslararası başvuru sahipleri ile uluslararası koruma statüsü sahiplerinin sağlık hakkına erişimlerinin 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümleri aracılığıyla sağlanacağı hükmünü getirmiştir. YUKK'un çeşitli kanunlarda değişiklik yapılarak uyum sağlanması ile ilgili düzenlemesine göre, bu kişilerin genel sağlık sigortalısı sayılmaları için 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu'nda gerekli düzenlemeler yapılmıştır.<sup>224</sup>

Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu'nda, *kişilerin öncelikle sağlıklarının korunmasını, sağlık riskleri ile karşılaşmaları halinde ise oluşan harcamaların finansmanını sağlayan*<sup>225</sup> sigorta olarak tanımlanan genel sağlık sigortasından yararlanabilecek ilgili kişilerin primlerinin ödenmesi için Göç İdaresi Genel Müdürlük bütçesine ödenek konulacaktır. İlgili kişilerin primlerinin bu bütçeden karşılanacak olmakla birlikte, primleri Göç İdaresi Genel Müdürlüğünce karşılanmış olup da sonradan bu primi karşılayabilecekleri anlaşılanlardan, ödeme güçlerine göre primin tamamı ya da belli bir oranı talep edilebilecektir. Sağlık güvencesi veya ödeme gücünün bulunduğu veya uluslararası koruma başvurusunun sadece tıbbi tedavi görmek amacıyla yapıldığının anlaşıldığı durumlarda, bu durumlar hakkında bilgiye erişildikten en az on gün içinde Sosyal Güvenlik Kurumu'na bildirimde bulunulur ve kişinin genel sağlık sigortası kapsamından çıkması sağlanır. İlgili kişiye yapılan tedavi ve ilaç masrafları da 89. maddenin üçüncü fıkrasının a ve b bentleri gereğince ilgililerden geri alınır. Bu hükümlerle Türkiye bir yandan genel hükümler gereğince bu kişilerin sağlık hakkına erişimlerini yürürlükteki 1982 Anayasanın 65. maddesine uyumlu şekilde mali

---

<sup>224</sup>YUKK "Değiştirilen Hükümler", m.123/8 gereğince; 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun; 3. maddesinin birinci fıkrasının (27) numaralı bendini "Uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi ve vatansız kişi: İçişleri Bakanlığı tarafından başvuru sahibi, mülteci, ikincil koruma veya şartlı mülteci statüsü sahibi veya vatansız olarak tanınan kişileri," şeklinde; 60. maddesinin birinci fıkrasının (c) bendinin (2) numaralı alt bendini ise, "Uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi ve vatansız olarak tanınan kişiler," şeklinde ve 61. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendindeki "vatansız ve sığınmacı sayıldıkları" ibaresi "uluslararası koruma başvurusu yaptıkları veya uluslararası koruma statüsü aldıkları veya vatansız kişi sayıldıkları" şeklinde değiştirilmiştir.

<sup>225</sup>5510 sayılı Kanun, Tanımlar – Genel Sağlık Sigortası (m. 3/8)

kaynakları ölçüsünde sağlamakla görevlendirilirken, bir yandan da yapılan yardım ilgili kişilerce karşılanabileceksede bu yapılan yardımın tekrar devletin mali kaynaklarına iadesini düzenlemektedir.

2014 yılının Nisan ayı itibariyle uygulamaya giren bu düzenleme hükümlerinin nasıl ve ne şekilde işleyeceğine dair ayrıntılı bir düzenleme, YUKK uygulanmasına ilişkin Yönetmelik henüz hazırlanmadığından mevcut değildir. Bu nedenle, başvuru sahipleri her ne kadar anlatılan değişikliklerle genel sigortalı sayılanlar kapsamına alınmışlarsa da, alt mevzuatların olmayışı sebebiyle bu kişilerin genel sağlık sigortası aracılığıyla sağlık haklarına erişimleri halen bulunmamaktadır. Bu nedenle bireysel sığınma prosedürüne dâhil birçok kişi, mevzuata göre genel sağlık sigortalısı sayılmasına rağmen, Mülteci Dayanışma Derneği'nin değerlendirmesine göre sağlık giderlerinin karşılanması için hala bazı illerdeki mülki amirlerin veya Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakıfları yardımı ile çözüm bulmaya çalışmakta ve bu nedenle acil çözüme ihtiyaç duymaktadırlar.<sup>226</sup>

### 3.3. Çalışma Hakkı

Sağlık hakkı bölümünde de belirtildiği üzere, Türkiye uygulamasında bu kişilerin sağlık giderleri başta olmak üzere, tüm giderlerini kendilerince karşılanması esas tutulmuştur. BMMYK ve Sosyal Dayanışma Vakfı gibi kurumlardan; bazen belediyelerden ve sivil toplum kuruluşlarından bazı yardımlar sağlanabilmekte ise de bu yardımlara erişim uzun ve sıkıntılı bir süreci gerektirmekte; ayrıca kişiye yaşamını idame ettirecek kaynağı aradığı sırada muhtaçlığını hatırlatmaktadır. Bunun yanında, bu yardımlara erişilse bile, yapılacak yardımın miktarının kısıtlılığı da kişilerin ihtiyaçlarını karşılayabilmesine yetmemekte ve uluslararası koruma arayışında olan bu kişilerin “asgari yaşam standardına” ulaşmaları bu kapsamda oldukça zor olmaktadır.

Türkiye'nin yürürlükteki 1982 Anayasası'nın “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlıklı üçüncü bölümü kapsamındaki 49. maddede, çalışma, herkesin hakkı ve ödevi

<sup>226</sup>Mülteci-Der'in “Mültecilerin Sağlık Hakkını Tanıyın” başlıklı açıklaması için bakınız: *Bianet*, 14 Ekim 2013 tarihli haber, <http://www.bianet.org/bianet/goc/150626-multecilerin-saglik-hakkini-taniyin> (Erişim Tarihi: 08.05.2013)

olarak düzenlemiş ve devletin de bu alanda bir takım sorumlulukları olduğuna değinilmiştir. Maddeye göre, devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları ve işsizleri korumak, çalışmayı desteklemek, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak ve çalışma barışını sağlamak için gerekli tedbirleri almakla yükümlüdür. Ayrıca, devletin çalışma alanında bireyleri korumak adına dikkat edeceği hususlar da bulunmaktadır. Bu anlamda devlet, Anayasa'nın, kişilerin yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmasını yasaklayan 50. maddesi hükmünü dikkate alarak çalışma alanlarında gerekli denetimi uygulamalı ve önlemler almalıdır. Yine küçükler, kadınlar, fiziksel ya da ruhsal açıdan yetersiz olan kişilerin çalışma alanında özel olarak korunmaları kuralına riayet etmeli ve belirtilen kişilerin çalışma alanında karşılaşacağı özel sorunlara karşı önlemler almalıdır. Anayasa maddesinde korunacakları özellikle belirtilen "hassas" grupların anılmasının alt metninde bu kişilerin çalışma hakkına erişimlerinin devlet tarafından gözetilmesine de vurgu bulunmakta, devletin çalışma hakkına erişimde kişiler arasında ayırım gözetmeme yükümlülüğü de bu sayede anımsanabilmektedir. Devletin herkesin çalışma hakkına erişimini sağlaması yanında çalışmanın karşılığı olan ücret konusunda da adaleti sağlaması gerekliliği Anayasa'da da ifadesini bulmuştur. Ücretin emeğin karşılığı olduğunu söyleyen ilgili 55. maddede, devletin çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğüne de yer verilmiştir. Ülkede çalışma karşılığı en az ücreti ifade eden asgari ücretin tespitini yapacak olan devlet, bu tespiti yaparken çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumunu göz önünde bulunduracaktır.

Anayasada hem hak hem de ödev olarak düzenlenen çalışma konusunun devlete yüklediği bu sorumlulukların vatandaşlar arasında ya da vatandaşlar ile yabancılar arasında bir fark olmaksızın ülkede bulunan ve çalışma hakkına erişmek isteyen herkes için söz konusu olduğunu söylemek mümkündür. Bu anlayışa Türkiye'nin taraf olduğu ve Anayasanın 90. maddesi gereğince mevzuatından saydığı uluslararası andlaşmalarda da rastlamak mümkündür. Dolayısıyla Türkiye'nin iç hukukunu aynı minvaldeki anlayışla düzenlemesi gerekliliği yanında, mevcut hukuk düzenlemelerinin de yine aynı minvalde okunması gerekmektedir. Türkiye'nin konu hakkındaki uluslararası andlaşmaları kabulü ile benimsemek durumunda olduğu yükümlülükleri yanı sıra, iç hukukta da mültecilerin çalışma haklarına dair bir takım hükümler ve uygulamalar

benimsenmiş; bunlarla konuya dair alan düzenlenmeye çalışılmıştır. Türkiye'nin 1951 Mülteci Sözleşmesi'ni coğrafi sınırlama ile kabul etmesi dolayısıyla benimsediği ayırım kaynaklı olarak 1951 Mülteci Sözleşmesi'ndeki yükümlülükleri sadece Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerden gelen kişileri, "mülteci"leri kapsadığı için, bu kapsam dışındaki ilgili kişilere için diğer genel uluslararası yükümlülükler söz konusu olmaktadır.

Bu bağlamda uluslararası sözleşmelerle herkesin sahip olduğunu benimsediği çalışma hakkını her yetişkin e sağlamakla yükümlü olan Türkiye'nin, ilgili Sözleşmelerde anlatılan standartlar gereğince çalışma hakkını, ülkede yasal olarak ikamet eden yabancılara ve bu grup içinde yer alan mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma sahiplerine de sağlamalıdır (GÖÇ-DER ve ESHİD, 2013: 15).

Uzun yıllar mültecilerle ilgili tek hukuki düzenleme olan 1994 Yönetmeliği'nin 27. maddesi de mülteci ve sığınmacıların ülkede kalacakları süre ile sınırlı olarak çalışmalarının genel hükümlere tabi olduğunu belirtmiştir. Bu hüküm, mülteci ve sığınmacıların çalışmalarının 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'daki (YÇİHK) hükümlerine tabi olduğunu ve ilgili kişilerin çalışma hakkına erişimlerini YÇİHK'a göre çalışma izni almalarına bağlı tutulduğunu ifade etmektedir.

YÇİHK'nin 2510 sayılı ve 1934 tarihli İskân Kanununa göre "muhacir", "mülteci" ve "göçebe" olarak kabul edilenler için bu kanun kapsamında öngörülen sürelerle bağlı olmaksızın çalışma izni verilebileceğinin belirtildiği "İstisnai Haller" başlıklı 8. maddesindeki hüküm ise uluslararası belgelere ters bir durum ortaya koymaktadır. 2510 sayılı ve 1934 tarihli İskân Kanunu'na göre "muhacir", "mülteci" ve "göçebe" tanımlarını karşılayan tek kıstas olan kişilerin "Türk soylu" olması, bu hükmü ayrımcı bakış açısına sahip kılmakla birlikte diğer belgelerde tanımlanan şekliyle "mülteci" kişilerin istifadesine de kapatmaktadır. Dolayısıyla, bu hükmün de yardımıyla, 2006'da yeni İskân Kanunu'nun yürürlüğe girip de 1934 tarihli İskân Kanunu'nu yürürlükten kaldırmadan önce, Türkiye'ye uluslararası koruma amaçlı sığınanlardan Türk soylu olmayanların, Türkiye'ye sadece çalışma amaçlı gelen ve göçmen konumunda olan

kişilerle aynı tutulduğu ve birebir aynı uygulamaya bağlı tutulmakta olduğu söylenebilir.<sup>227</sup>

Yabancıların, Türkiye’de sadece kanunun kendilerine yasaklamadığı işlerde çalışabileceklerini ifade eden Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun’un 15. maddesi, yabancılar ile aynı koşullarla çalışma izni alabilecek mülteci ve sığınmacılar için de geçerlidir (Çalışkan, 2009: 16). Memurluğa alınmak için Türk vatandaşlığı şartını koyan Devlet Memurları Kanunu gibi, Türk vatandaşlığını göreve gelmede ön koşul olarak arayan kanunlar bulunmaktadır. Bunlara göre doktorluk, dış hekimliği, ebelik, hastabakıcılık, eczacılık, veteriner hekimlik, avukatlık, hâkimlik, öğretmenlik gibi birçok meslek mülteci ve sığınmacı kişiler tarafından da icra edilemeyecek mesleklerdendir.<sup>228</sup>

1994 Yönetmeliği uygulaması sırasında, tüm yabancı uyruklularla birlikte aynı mevzuata tabi olarak çalışma izni alacak olan mülteci ve sığınmacıların, kanuna göre altı aylık ikamet iznine sahip olmaları gerekmektedir (YÇİHK’a ilişkin Yönetmelik, m. 7/1). Altı aylık ikamet iznini çalışma hakkına erişim için adeta bir ön koşul mahiyetine getiren bu düzenlemeye 2010 yılında yapılan bir ekleme ile sığınmacı veya mülteci statüsü almış kişiler için özel bir hüküm öngörülmüştür. Fıkraya yapılan ekleme ile ilgili kişiler için altı aylık ikamet süresi koşulu kaldırılmış, sadece yasal ikamet koşulu sabit bırakılmıştır.<sup>229</sup>

Çalışma izni için almak için başvuran sığınmacı ve mültecilerin ayrıca kendilerini çalıştırmak isteyen bir işveren bulmaları gerekmektedir, çünkü çalışma iznine

---

<sup>227</sup>Senar Ataman’ın “Türkiye’de sığınmacılar çalışabiliyor mu?” adlı köşe yazısı için bakınız:

[http://www.multeci.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=133:tuerkiyede-snmaclar-calabiliyorlar-m&catid=1:senar](http://www.multeci.net/index.php?option=com_content&view=article&id=133:tuerkiyede-snmaclar-calabiliyorlar-m&catid=1:senar) (Erişim tarihi: 15.06.2014)

<sup>228</sup>Türkiye’de yabancıların icra etmelerinin yasaklandığı mesleklerin ayrıntıları için bakınız: Çelikel ve Gelgel, 2010:144-150.

<sup>229</sup>Fıkraya eklenen “İçişleri Bakanlığınca mülteci veya sığınmacı statüsü verilmiş yabancıardan ikamette süre koşulu aranmaz. Bu statüde bulunanların çalışma izin talepleri değerlendirilirken, Yönetmeliğin 13. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen hususlar dikkate alınmaksızın çalışma izin işlemlerinin en kısa sürede neticelendirilmesi için gerekli tedbirler alınır.” hükmünün, 27469 sayılı ve 21/1/2010 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmesiyle, mültecilerin ve sığınmacıların çalışma izinlerinde, yabancıların çalışma izinlerinde aranacak m.13/4’teki hususların aranmayacağı da öngörülmek suretiyle özel bir düzenleme getirilmiştir. Bundan önce, mülteci ve sığınmacılara istisnai çalışma izni vermek suretiyle özel bir düzenleme öngören 2007 yılında YÇİHK’de yapılmak istenen değişiklik, Cumhurbaşkanı tarafından veto edildiği için yürürlüğe girmemiştir (Çalışkan, 2009: 16) .

başvurabilmek için bir iş teklifi almak ve bu iş özel bir yeteneği olduğunu kanıtlanması suretiyle, bu belirlenmiş yerde çalışmak üzere çalışma iznine başvurmak gerekmektedir. Bunun yanında, kişiye çalışma izninin verilmesi için işverenin ilgili kişiyi çalıştıracığı pozisyonun bir Türk vatandaşı tarafından doldurulamayacağını da kanıtlanması gerekmektedir. Yabancı işçi çalıştırmak için bunu kanıtlanması gereken işveren, bir mülteci ya da sığınmacı kişiyi çalıştırabilmesi için ise yabancılar için öngörülenlerden ayrıca bazı ek ücretler ödemek ve mülteci ya da sığınmacının pasaportlarının resmi onaylı tercümesi gibi bazı konuya has idari harcamalar yapmak durumundadır ki bu yükümlülükler işverenlerin resmi olarak bir mülteci ya da sığınmacı çalıştırmaktan kaçınmalarına sebebiyet vermektedir.<sup>230</sup>

Mülteci ve sığınmacıların çalışma haklarını neredeyse engelleyen bu prosedür sonucunda alınan çalışma izninin<sup>231</sup> genel bir çalışma izni değil; sadece o işyeri ya da o meslek dalı için geçerli olacak bir çalışma izni niteliğinde olduğunu da belirtmek gerekir. Dolayısıyla, herhangi bir işyerinde çalışmak üzere alınmış olan çalışma izninin, süresi içinde farklı bir işyerinde ya da meslek dalında çalışmak üzere kullanılması mümkün değildir. Böyle bir durumda mülteci ya da sığınmacının yeniden çalışma izni talebinde bulunması gerekmektedir.<sup>232</sup>

Resmi olarak çalışma olanağına sahip olmak için çalışma iznini almaları bu şekilde zor koşullara bağlanmış olan mülteci ve sığınmacılar, devlet yardımının da sağlanmadığı bu koşullarda gayri resmi olarak düzensiz işlerde, çok düşük maaşla ve sömürüye açık bir şekilde çalışmak zorunda kalmaktadırlar (UAÖ, 2009: 22). Bu durumun da yeni ve modern bir köleliği doğurduğu bir gerçektir. Kendilerine gösterilen yerlerde yaşamak

---

<sup>230</sup>Uluslararası Af Örgütü'nün Sivil toplum örgütü temsilcilerinden edindiği bilgilere göre 2009 yılı itibarıyla yalnızca bir sığınmacı, çalışma izni alabilmiştir. Ayrıca, mülteci ve sığınmacıların en yoğun olarak ikamet ettiği uydu kent olan Van'da, Emniyet Müdürlüğü'nden bir görevliden alınan bilgiye göre, kentte kayıtlı bulunan hiçbir sığınmacının çalışma izni alamamıştır (UAÖ, 2009: 22); Çalışma izni alamadıkları için kaçak şekilde çalışan bu kişilerin durumundan haberdar olan Polis de bireylerin hayatlarını sürdürmeleri için çalışmalarını gerektiğinin farkındalığı ile buna göz yummaktadır. Nevin Sungur, "Türkiye'nin Mültecileri", *National Geographic*, Nisan 2013.

<sup>231</sup>İlgili kişilerin alması gereken çalışma izni YÇİHK'nin 5. maddesinde düzenlenen "Sürelî Çalışma İzni"dir

<sup>232</sup>Bu durumdaki kişilerin diğer yabancılar gibi önceki işyerinden ayrılışlarını Emniyet makamlarına bildirerek bunu İkamet tezkeresine işletmeleri ve tezkerenin en az altı ay süreyle yenilenmiş olarak ibrazı gerekmektedir Ayrıntılı bilgi için bakınız: HYD, 2007c.

durumunda olan mülteci ve sığınmacıların iş bulma ümidiyle buldukları yerlerden ayrılarak izinsiz olarak metropollere gitmesi ve burada yaşamaları da onların kalışını yasadışı hale getirmekte olan bir etken olarak yaşanmaktadır. Hayatlarını idame ettirecek kaynağı sağlamak üzere, gelir getirici işlerde bu şekillerde kaçak olarak çalışan ilgili kişilerin çalışmaları karşılığında kendilerine ücretleri verilmediğinde bunu şikâyet etme olanakları olmadığı gibi, kötü çalışma koşullarını da denetleyecek bir makam bulunmamaktadır. Böylece düşük maliyette ve kimsenin çalışmak istemeyeceği işlerde çalışmak zorunda kalanlardan ülkede yasal olarak bulunanların mevcut uygulamada bir de ikamet tezkeresi edinebilmek için harç parası ödedikleri düşünüldüğünde, söz konusu topluluğun Türkiye için “gelir getirici” olduğunu söylemek de zor değildir.<sup>233</sup>

Türkiye’de bulunan ve BMMYK tarafından üçüncü bir ülkeye mülteci olarak yerleştirilmeyi bekleyen İranlı Hüseyin adlı İranlı sığınmacının sözleri de durumu anlatmaktadır:

“En büyük sıkıntımız, burada çalışmak için izin vermemeleri. İnsan çalışmadan nasıl yaşayabilir? Ben İstanbul’dayım, her yere bakıyorum. İş var ama çalışmamız için izin yok. İş olan yerde para yok. Ev sahibi para istiyor. Emniyet de bize sürekli sorun yaşıyor. Birleşmiş Milletler bize ne zaman yer gösterecek, nasıl olacak hiç belli değil. İş izni olsaydı burada yaşamak isterdim. Burada çalışıyoruz, paramızı vermiyorlar, polise de gidemiyoruz. Çalışma iznimiz olmadan çalıştığımız için polis bizi suçluyor.”<sup>234</sup>

Çalışma hakkına dair iş piyasasına erişimle ilgili olarak yapılan YUKK’daki düzenlemenin ilgili kişileri statülerine göre belirgin bir şekilde ayırmakta olması, 1951 Mülteci Sözleşmesi’nin coğrafi sınırlama ile kabul edilmesinin etkisini açıkça hissettirmektedir. Düzenlemeye göre, mülteci ve ikincil koruma sahibi kişiler statü

---

<sup>233</sup>İçişleri Bakanlığı’nın 19.03.2010 tarihinde yayımladığı 2010/19 sayılı Genelge ile ikamet harcı ödeyemeyecek durumda olanlar için kaldırılan ikamet tezkeresi için alınması zorunlu olan harç 2009 yılı itibarıyla 6 aylık ikamet için kişi başına 325 Liradır. Recep Korkut’un “Türkiye’de Sığın(ama)mak: Sığınmacılık ve Mülteciliğin Türkiye’de Seyri” başlıklı yazısı, *Birikim*, 18 Ağustos 2009, <http://www.birikimdergisi.com/birikim/makale.aspx?mid=568> (Erişim tarihi: 12.05.2014)

<sup>234</sup>Zehra Aras’ın, “Mültecilerin ve Göçmen İşçilerin Türkiye’de Yaşam Savaşı” adlı yazısı, *Marksist Tutum Dergisi*, No: 88, Temmuz 2012, [http://marksist.net/zehra\\_aras/multecilerin\\_ve\\_gocmen\\_iscilerin\\_turkiye\\_de\\_yasam\\_savasi.htm](http://marksist.net/zehra_aras/multecilerin_ve_gocmen_iscilerin_turkiye_de_yasam_savasi.htm) (Erişim tarihi: 12.05.2014)

almalarından itibaren herhangi bir süre koşuluna bağılı olmaksızın, yabancıların çalışamayacakları iş ve mesleklere ilişkin ilgili kanunlarda yer alan hükümler saklı kalmak üzere, bağımlı ya da bağımsız olarak çalışabileceklerdir. Mülteci veya ikincil koruma statüsü almalarına karar verilen bu kişilere verilecek statülerini gösterir kimlik belgesinin, çalışma izni yerine geçmesi ile bu durumun kişinin kimlik belgesinde yer alması YUKK'un 88. Maddesinin dördüncü fıkrasının b bendinde öngörülmüştür. Bu kişilerin iş piyasasına erişimlerinin, iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler ile istihdama ilişkin sektörel ve ekonomik şartların gerekli kıldığı hallerde, belirli bir süre için, tarım, sanayi veya hizmet sektörleri, belirli bir meslek, iş kolu veya mülki ve coğrafi alan itibarıyla sınırlandırılmasının mümkün olabileceğine de YUKK'da yer verilmiştir. Bu sınırlamanın dayanağını 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin yabancıların çalışmalarını işgücü piyasasını koruma amaçlı sınırlandırılmasının mümkün olduğunu belirten 17. maddesinin ikinci fıkrası oluşturmaktadır. YUKK, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin bu hükmünü benimsenmesi yanında, Sözleşme'nin bu sınırlamalardan muaf tutulacak kişi gruplarına dair hükümlerini de benimsemiştir. YUKK'un 88. maddesinin dördüncü fıkrasının c bendine göre, söz konusu sınırlamalar, Türkiye'de üç yıl ikamet eden veya Türk vatandaşı ile evli olan ya da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için uygulanmayacaktır. Böylece çalışma hakkına erişimleri için çalışma iznine başvurularına gerek kalmayan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerinin durumunun 1951 Mülteci Sözleşmesi kapsamında Türkiye'nin sorumlu olduğu alanla uyumlu olarak düzenlendiği söylenebilir.

Başvuru sahiplerinin ya da şartlı mültecilerin ise çalışma hakkına erişimleri için çalışma izni almaları gerekliliği YUKK kapsamında da korunmuştur. 1951 Mülteci Sözleşmesi ile diğer ilgili uluslararası insan hakları belgelerinin herkesin çalışma hakkına sahip olduğunu belirten hükümleri ile uyumlu olarak bu kişilere çalışma hakkına erişim imkânı tanıyan düzenleme, bu imkânı yasal ikamet koşuluna bağlamakta; başka bir deyişle devletin kaydında olan kişilere açık kılmaktadır. YUKK'un 89. maddesinin dördüncü fıkrasına göre, başvuru sahipleri ve şartlı mültecilerin, çalışma iznine uluslararası koruma başvurusu yaptıkları tarihten itibaren altı ay sonra başvuruları mümkündür. Bu kişilerin de alacakları çalışma izni süreli çalışma izni olup, YUKK'un Uygulama Yönetmeliği henüz çıkmadığı için mevcut durumda eskisi gibi genel hükümler çerçevesinde YÇİHK ve Yönetmeliği hükümlerini takiben alınacaktır. Ancak



YUKK'un yürürlüğe girişiyle kalkan ikamet harcı ödemesi aranmayacağı için, ilgili kişilerin çalışma hakkına erişimlerinin eskiye nazaran daha olumlu bir temele oturtulduğu söylenebilir.

YUKK'un 89. Maddesinin dördüncü fıkrasının ç bendinde de, başvuru sahipleri veya mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma statüsü sahibi kişilerin, çalışma esaslarına ilişkin usul ve esasların, İçişleri Bakanlığı'nın da görüşünün alınması suretiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından belirleneceği belirtilmiştir.

### **3.4. Eğitim Hakkı**

Türkiye'nin yürürlükteki 1982 Anayasası'nın "Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi" başlıklı 42. maddesinin ilk fıkrasındaki "Kimse, eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz." düzenlemesi, eğitim ve öğrenim hakkına erişimde vatandaş yabancı ayrımının söz konusu olmadığını ortaya koymaktadır. Anayasa'nın ilgili maddesine göre, eğitim ve öğrenim hakkının kapsamı kanunla tespit edilip, düzenlenmelidir. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre, devletin gözetim ve denetimi altında şartlarının düzenlenip uygulamaya konulacağı belirtilen eğitim ve öğretimin unsur ve içeriğinin, Atatürk ilkeleri ve inkılapları doğrultusunda, çağdaş bilim ve eğitim esaslarına da uygun olması gerekmektedir. Yedinci fıkraya göre de, bu esaslara uygun olmayan eğitim ve öğretim kurumlarının açılması mümkün olmayıp, esaslara uygun olarak açılan eğitim ve öğretim kurumlarında sadece eğitim, öğretim, araştırma ve inceleme ile ilgili faaliyetler yürütülebilecek ve bu faaliyetlerin her ne suretle olursa olsun engellenmeksizin devamı sağlanacaktır. Eğitim ve öğrenim kurumlarında okutulacak yabancı diller ile yabancı dille eğitim ve öğretim yapan okulların tabi olacağı esaslar da kanunla düzenlenecek ve bu hususta uluslararası andlaşma hükümleri saklı tutulacağı da 42. maddenin dokuzuncu fıkrasında belirtilmiştir.

Türkiye tarafından çekinceyle kabul edilen AİHS'e Ek 1. Nolu Protokol'ün eğitim hakkının düzenleyen 2. maddesi de hiç kimsenin eğitim hakkından yoksun bırakılamayacağını ilk cümlesinde belirtmektedir. Ek Protokol'ün ilgili maddesinin devamında, devletin, eğitim ve öğretim alanında yükleneceği görevlerin yerine

getirilmesinde, ana ve babanın bu eğitim ve öğretimin kendi dini ve felsefi inançlarına göre yapılmasını sağlama haklarına saygı göstereceği hükmü yer almaktadır. Anayasası'nda eğitim hakkının herkes için söz konusu olduğunu söyleyen Türkiye'nin 403 sayılı Tevhid-i Tedrisat Kanunu hükümlerini saklı tuttuğunu belirterek maddeye koyduğu çekince de asıl olarak maddenin bu kısmı ile ilgilidir. Anayasanın 42. maddesini, AİHS'e ek bu düzenleme ile birlikte yorumladığımızda devletin yabancı - vatandaş fark etmeksizin erişimin mümkün kıldığı eğitim ve öğrenim üzerinde esas olarak kontrolü sağlamak istediğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla ülkede hem devlet okulları, hem de özel okullar devletin ilgili kanun düzenlemelerinde belirlemiş olduğu esaslar ile birlikte Anayasada belirtilen ilkelere uygun olarak kurulacak ve bireyler eğitim ve öğrenim haklarından bu kurumlar aracılığıyla istifade edebileceklerdir.

Türkiye uygulamasında devletin tekelinde olduğu açık olan eğitim olanaklarından uluslararası koruma öznelerinin de yararlanması kanunla düzenlenmiş ve YUKK'un 89. maddesinde, başvuru sahibi veya uluslararası koruma sahibi kişinin ve onların aile üyelerinin ilköğretim ve ortaöğretim hizmetlerinden faydalanabilecekleri ifade edilmiştir. Uluslararası düzenlemelerdeki, eğitim hakkının temel eğitim düzeyinde sağlanması yaklaşımı Türk iç hukukunda da yerini bulmuştur. BMMYK uygulamasına göre birinci sınıftan sekizinci sınıfa kadar olan sekiz yıllık süreci kapsamakta olan temel eğitimin kapsamı<sup>235</sup>, doğaldır ki ülkeden ülkeye değişmektedir. Türkiye'de ise temel eğitimin kapsamından, yapılan son yasal düzenlemeler<sup>236</sup> ile getirilen 4+4+4 uygulamasının anlaşılması gerekmektedir (Ekşi, 2014, 187). Bu düzenlemeler gereğince ilköğretim<sup>237</sup> ve ortaöğretimi<sup>238</sup> kapsayan 12 yıllık süre zorunlu eğitim kapsamına

---

<sup>235</sup>BMMYK (2003), Eğitim Alan Rehberi (Education Field Guideliness) Cenevre, s.21, paragraf 3.1.1. <http://www.unhcr.org/40586bd34.html> (Erişim tarihi: 18.06.2014)

<sup>236</sup>6287 sayılı ve 30 Mart 2012 tarihli İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun metni için bakınız: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/04/20120411-8.htm> (Erişim tarihi: 18.06.2014)

<sup>237</sup>6287 sayılı Kanun 2. maddesi ile 222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun 7. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir: "Madde 7 – İlköğretim; 1 inci maddede belirtilen amacı gerçekleştirmek için kurulmuş dört yıl süreli ve zorunlu ilkokul ile dört yıl süreli ve zorunlu ortaokuldan oluşan bir Milli Eğitim ve Öğretim Kurumudur."

<sup>238</sup>6287 sayılı Kanun'un 10. maddesi ile 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nun 26. maddesi şu şekilde değiştirilmiştir: "Madde 26 – Ortaöğretim, ilköğretime dayalı, dört yıllık zorunlu, örgün veya

alınmıştır, vatandaşlar için zorunlu olarak tasarlanan bu temel eğitim süreci uluslararası koruma öznelerine de sağlanacak olan temel eğitim süreci anlamına gelmektedir.

Türkiye'nin AIHS'e Ek 1 no.lu Protokol'e koyduğu çekince ve Anayasadaki ilgili düzenlemesi gereğince, uluslararası koruma öznelerine sağlamakla yükümlü olunan, temel eğitimin, bu eğitim süreci kapsamında belirlenen yaş aralığındaki çocuklar için statüleri önemli olmaksızın Türk eğitim ve öğrenim kurumları aracılığıyla sunulacağı söylenebilir.

Türkiye'de bulunan başvuru sahibi kişiler yanlarında bulunan çocuklar ya da uluslararası koruma statüsü sahibi çocuklar, o sırada uluslararası koruma prosedürünün hangi aşamasında olduklarını belirten belge ile birlikte buldukları yerdeki eğitim kurumlarına velileri ya da yasal temsilcileriyle birlikte giderek kayıt olabilirler. Milli Eğitim Bakanlığı tarafından okullarda alınacak her türlü kayıt parası kanunen yasaklanmış olduğundan, ilgilerden kayıt yaptırılacak devlet okulları tarafından bağış, yardım vb. isimler altında da olmak üzere herhangi bir ücret talep edilmeyecektir. İlgililerden böyle bir ücret talep edilmesi ya da ayrımcılık uygulanarak kayıt yapılmasından kaçınılması halinde, ilgililerin, buldukları ildeki, İl Milli Eğitim Müdürlüğü'ne başvurma ve şikâyetçi olma hakları mevcuttur. İlgili kişilerin, Millî Eğitim Bakanlığı'nın 2003 yılında uygulamaya koyduğu zorunlu eğitim basamağı olan ilköğretime özgü olarak, bu düzeyde okuyan öğrencilere ders kitaplarının ücretsiz olarak verilmesini amaçlayan "İlköğretimde Ücretsiz Kitap Dağıtım Projesi"nden de yararlanmaları mümkündür. Ancak ilgili kişilere diğer okul araç ve gereçleri için resmi temele sahip bir yardım olanağı tasarlanmamıştır. Son düzenlemelere göre, sekiz yıllık ilköğretimi takip eden dört yıllık ortaöğretim döneminde de ilgililer ortaöğretim düzeyindeki düz liseler ile mesleki ve teknik eğitim kurumlarına ilköğretim kayıtlarında mevcut olan koşullarla kayıt yaptırabilecekler; kayıt sırasında yine uluslararası koruma prosedürünün hangi aşamasında olduklarını belirten belge yeterli olacak ve kişilerden "öğrenim vizesi" talep edilmeyecektir. İlgili kişilerin menşei ya da önceki ikamet ülkelerindeki eğitim durumlarını gösteren bir belgeye sahip olmaları durumunda, buldukları yerin İl Milli Eğitim Müdürlüğü'ne giderek Talim ve Terbiye Kurulu Yönetmeliği'ne dayanarak Denklik Birimi'ne başvurmaları ve gerekli işlemleri

---

yaygın öğrenim veren genel, mesleki ve teknik öğretim kurumlarının tümünü kapsar. Bu okulları bitirenlere ortaöğretim diploması verilir."

yaptırmaları mümkündür. Ancak, ülkelerinden kaçmak zorunda kalan ilgili kişilerin bu belgeleri yanında bulundurması nadir görülen bir durumdur. Önceden alınmış eğitimin sığınma ülkesinde denkliğinin sağlanarak öğrencinin eğitim hayatına kaldığı yerden devam etmesinin sırf belge olmaması nedeniyle mümkün olmaması ve önceki eğitimin yok sayılması sonucunu önlemek adına, bu gibi hallerde, Orta Öğretim Genel Müdürlüğü çerçevesinde kurulan İl Değerlendirme Kurulu'na başvurarak seviye belirleme amacıyla öğrenciyle mülakat yapılması talep edilebilir. Bu işlemler genellikle bulunulan ilde çözülebilecek işlem iken, İl Milli Eğitim Müdürlüğü'nün gerekli gördüğü durumlarda konu Milli Eğitim Bakanlığı'na havale edilebilir. Öğrencinin menşei ya da önceki ikamet ülkesindeki müfredat Türkiye'de mevcut müfredat ile benzerlik taşıyorsa ya da söz konusu ülke devleti ile Türkiye arasında imzalanmış bir eğitim anlaşması varsa veya menşei ya da önceki ikamet ülkesinde faaliyet gösteren Türk okulu mevcutsa, denklik işlemleri kolaylaşmaktadır.<sup>239</sup>

Temel eğitim dışındaki alanda kalan eğitim hakkının kullanılması konusu ile ilgili olarak iç hukuktaki bazı düzenlemeler de detaylar barındırmaktadır. Bu bağlamda, 2922 sayılı Türkiye'de Öğrenim Gören Yabancı Uyruklu Öğrencilere İlişkin Kanun ve Yönetmelik, Mesleki ve Teknik Eğitim Yönetmeliği ve Yaygın Eğitim Kurumları Yönetmeliği gibi kanun ve yönetmelikler Türkiye'de bulunan başvuru ve uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin eğitim haklarına dair yasal düzenlemeler içermektedir.

Türkiye'de Öğrenim Gören Yabancı Uyruklu Öğrencilere İlişkin Yönetmelik'in yabancı uyruklu öğrencilerin yükümlülüklerini düzenleyen 7. maddesinde, yabancıların lisans ve lisansüstü öğrenim seviyesindeki yükümlülüklerine değinilmiştir. Maddenin tamamından, Türkiye'de oturma iznine sahip olan ve yabancı kimlik numarası olan kişilerin söz konusu öğrenim olanaklarından yararlanmak hakkına sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle, uluslararası koruma başvurusu kabul edilmesi ile mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma statülerinden birini almaları uygun görülerek kendilerine üzerinde yabancı kimlik numaraları bulunan ve ikamet izni yerine de

---

<sup>239</sup>Bu bilgiler HYD (2007c) çalışmasının YUKK ve son düzenlemeler çerçevesinde güncellenmiş halinden oluşmaktadır.

gececek nitelikteki uluslararası koruma statüsü sahibi kimlik belgesine sahip olan herkesin bu olanaktan yararlanabileceğini söylemek mümkündür.

Mesleki ve Teknik Eğitim Yönetmeliği'nin yabancı uyrukluların kayıtlarını düzenleyen 45. maddesinin ilk fıkrasının b bendinde, mülteci durumundaki yabancıların çocuklarından öğrenim vizesi istenmeyeceği, bu kişilerin sahip oldukları ikamet tezkerelerinde "Mülteci" ifadesinin bulunmasının yeterli görülerek kayıtları yapılacağı söylenmiştir. Dolayısıyla YUKK ile getirilen ve ikamet tezkeresi ile aynı anlama sahip olan uluslararası koruma statüsü sahibi kimlik belgesinde mülteci ifadesinin yer aldığı her kişi bu olanaktan yararlanabilecektir. Şartlı mülteci ya da ikincil koruma statüsüne sahip kişilerin mesleki ve teknik eğitim olanaklarından yararlanıp yararlanamayacağı ise belirsizdir. Maddenin ikinci fıkrasında, Yönetmelik'te hüküm bulunmayan hususlarda Türkiye'de Öğrenim Gören Yabancı Uyruklu Öğrencilere İlişkin Yönetmelik hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu hüküm Türkiye'de Öğrenim Gören Yabancı Uyruklu Öğrencilere İlişkin Yönetmelik düzenlemesi kapsamında düşünüldüğünde, şartlı mülteci ya da ikincil koruma statüsüne sahip kişilerin de mesleki ve teknik eğitim olanaklarından yararlanabileceği söylenebilirse de, Teknik ve Mesleki Eğitim Yönetmeliği'nde açıkça mültecilere dair bir düzenlemenin yapılışı kafa karıştırıcı niteliktedir. Yine de hakkaniyet ve eşitlik gereği, şartlı mülteci ya da ikincil koruma statüsüne sahip kişilerin mesleki ve teknik eğitim olanaklarından yararlanabileceklerinin savunulması yerinde olacaktır.

Örgün eğitim sistemine hiç girmemiş ya da herhangi bir kademesinde bulunan veya bu kademelerden çıkmış bireylerin ilgi, istek ve yetenekleri doğrultusunda, ekonomik, toplumsal ve kültürel gelişmelerini sağlayıcı nitelikte, çeşitli süre ve düzeylerde hayat boyu yapılan eğitim-öğretim, üretim, rehberlik ve uygulama etkinliklerinin tümü anlamına gelen yaygın eğitim de yetişkin kişilerin sığındıkları topraklara uyum sağlayarak yaşamlarını sürdürmeleri ve kendilerini geliştirme özgürlüğüne sahip olmalarını mümkün kılmaktadır.<sup>240</sup>Devletlerin eğitim hakkını uluslararası yükümlülükleri gereği temel eğitim hakkı şeklinde sunmalarını sağlayan düzenlemeler ile yüksek öğrenim ve teknik ve mesleki eğitim konularında getirilen düzenlemeler yanında yaygın eğitim ile de ilgili düzenlemeler Türk iç hukukunda bulunmaktadır. Bu

<sup>240</sup>14.02.2006 tarih ve 26080 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Yaygın Eğitim Kurumları Yönetmeliği, Madde 4 - Tanımlar.

anlamda Türkiye’de yetişkin başvuru sahibi ya da uluslararası koruma statüsü sahiplerinin eğitim hakkı çerçevesinde yaygın eğitim olanaklarından yararlanmalarını, Milli Eğitim Bakanlığı tarafından çıkarılmış olan Yaygın Öğretim Kurumları Yönetmeliği sağlamaktadır.<sup>241</sup> Bu Yönetmelik ile ilgili kişilere Milli Eğitim Bakanlığı'nın açtığı yaygın eğitim kurslarına başvurarak mesleki, teknik kurslara katılma ve açılan kurslar çerçevesinde kendilerini geliştirme olanakları yanında, ülke toplumunu anlayabilmeleri ve topluma uyum sağlayabilmeleri için önemli olan Türkçe öğrenme imkânı da sunulmaktadır. Halk eğitim merkezleri aracılığıyla bu hizmetlerin sunulmasını öngören bu Yönetmelik’in 6. maddesinde yer alan ilkelerinde “herkese açıklık” ilkesine de yer verilmiştir. Kursa kayıt ve kabulün düzenlendiği 54. maddede her ne kadar kursa devam edecek kişilerin, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olması şartı aranacağı ilk olarak söylenmişse de mülteci statüsüne sahip yabancıların da kurslara devam edebilme imkânı olduğu maddenin devamında yer almaktadır. Bu hüküm ile uluslararası koruma statülerinden sadece mülteci statüsüne sahip olanlar doğrudan yararlanabileceklerdir. Ancak yine maddenin devamında mülteciler ve diğer sayılan kişiler dışında kalan kişilerin Yönetmelik’in sunduğu imkânlardan yararlanmasının ilgili mülkî amirin izni ile mümkün olabileceği söylenmiştir.

Belediyelerin görevlerini tanımlayan 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun 14. maddesinde de, belediyeler mahalli müşterek olmaları kaydıyla “meslek ve beceri kazandırma hizmetlerini yapmak ya da yaptırmakla” sorumlu oldukları belirtilmiştir. Bu sorumlulukları gereği belediyelerin mesleki kurslar ile dil kursları açmaları mümkündür. Türkiye'de bulunan ilgili kişilerin, yukarıda anlatılan halk eğitim merkezlerinde sunulan kurslar yanında, bu kurslara da katılmalarının herhangi bir hukuki engel öngörülmediği için mümkün olduğu söylenebilir.

---

<sup>241</sup> İkinci maddesinde belirtildiği üzere Milli Eğitim Bakanlığı tarafından çıkarılan Yaygın Eğitim Kurumları Yönetmeliği, halk eğitimi merkezleri ve eğitim odalarının kuruluş, görev, yönetim, eğitim-öğretim, üretim, rehberlik, denetim ve eş güdüm iş ve işlemleri ile halk eğitimi merkezlerinin gözetiminde veya iş birliğinde diğer resmî ve özel kurum ve kuruluşlar, belediyeler, meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve gönüllü kuruluşlarca özel öğretim kurumları mevzuatı dışında açılacak kurslarla ilgili izin, onay, eğitim-öğretim, denetim ve rehberliğe ilişkin usul ve esasları kapsamak üzere çıkarılmıştır. İlgili Yönetmelik’in metni için bakınız: [http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26080\\_0.html](http://mevzuat.meb.gov.tr/html/26080_0.html) (Erişim tarihi: 18.06.2014)

#### 4. Suriyeli ‘Misafirlerin’ Sosyal Hakları

2011 yılının Mart ayı itibariyle, ülkelerindeki iç savaş nedeniyle Türkiye’ye kitlesel olarak iltica eden Suriyelilere uygulanan, geçici koruma uygulamasının zaman sınırlamasına tabi olup olmadığı tam olarak bilinmemekle birlikte, zaman sınırlamasına bağlı olmadığı varsayılmaktadır. Oysa uygulamanın dayanağını oluşturan, 2001/55/EC sayılı AB Geçici Koruma Direktifi’nin dördüncü maddesi, geçici koruma rejiminin geçiciliğini vurgularcasına, geçici korumanın süresini bir yıl olarak öngörmekte ve altı aylık periyodlarla en fazla iki yıla kadar uzatılmasına izin vermektedir.

Dolayısıyla Türkiye’nin 2011 yılının Ekim ayında başlattığı bu uygulamaya başından bari tabi tutulan Suriyelilerin 2001/55/EC sayılı AB Geçici Koruma Direktifi açısından ‘geçiciliklerini’ yitirdikleri söylenebilir.<sup>242</sup> Bu nedenle Suriye’den gelen kişilerin BMMYK’nın öngördüğü kalıcı çözümlerden birine kavuşturulması yoluna gidilmesinin elzem olduğu açıktır. Avrupa dışından gelen diğer kişiler gibi sığınmacı, YUKK’tan sonraki adıyla şartlı mülteci statüsü edemedikleri için, Suriyelilerin BMMYK aracılığıyla üçüncü ülkeye yerleştirilme imkanından istifade etme imkanları bulunmamaktadır. Ayrıca, ülkelerindeki karmaşa devam ettiği için de gönüllü olarak ülkelerine dönemeyen bu kişiler için tek kalıcı çözüm olanağının yerel entegrasyon olduğu anlaşılmaktadır.

Ancak kişilerin ülkeye entegrasyonunu sağlayacak, başka bir deyişle kişilerin haklarını düzenlemekle, Türk vatandaşları ile ülkede uyum içinde yaşamalarını mümkün kılacak hükümler açısından Türk mevzuatına bakıldığında hükümlerin yetersiz olduğu görülmektedir. Kitlesel sığınma hareketleri hakkındaki mevcut tek belge olan 1994 Yönetmeliği toplu nüfus hareketlerine ilişkin olarak hükümler içermekteyse de, TBMM İnsan Hakları Araştırma Komisyonu’nun ‘‘Ülkemize Sığınan Suriye Vatandaşlarının Barındıkları Çadırkentler Hakkında İnceleme Raporu’’ içinde de belirtildiği üzere, Suriyelilere uygulanan geçici koruma rejimi politikası bakımından, toplu nüfus hareketlerine karşı alınacak önlemler ve sorumlu birimler açısından güncellikten uzaktır

<sup>242</sup>Kemal Kirişçi ve Sema Karaca, ‘‘Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler: Uzun Döneme Hazırlanmak’’, 04 Mart 2014, [http://www.usak.org.tr/analiz\\_det.php?id=17&cat=365366672#.U2zUVv1\\_uNY4](http://www.usak.org.tr/analiz_det.php?id=17&cat=365366672#.U2zUVv1_uNY4) (Erişim tarihi: 07.06.2014).

(TBMM, 2012: 12). İçişleri Bakanlığı'nın genelgeler ile Suriyeli sığınmacıların barınma, eğitim, sağlık ve çalışma haklarıyla ilgili bazı düzenlemelerin yapıldığına dair açıklaması, konu hakkında bir takım düzenlemelerin varlığına işaret etmekte ise de bu genelgelere ulaşma imkânının kısıtlı oluşu Türkiye'nin Suriyelilere hangi hakları hangi düzeyde tanıdığı ile ilgili bilgilerin berrak olmamasına sebep olmaktadır.<sup>243</sup> Başbakanlık tarafından Suriyeliler için başlatılan yardım kampanyası hakkındaki “Suriyeli Sığınmacılara Yardım Kampanyası” başlıklı genelge ise 2012/ 24 sayısı ile 27 Aralık 2012 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak ilan edilmiştir. Bu Genelge’de yardım toplama konusunun ayrıntıları ele alınırken toplanan yardımların nasıl dağıtılacağına ilişkin herhangi bir bilgiye yer verilmemiş; yine uygulama karanlıkta bırakılmıştır. Nisan 2014’te yürürlüğe giren YUKK’ta da geçici korumaya yer verilmesine rağmen bu uygulamanın ayrıntıları Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak Yönetmelik’e bırakılmıştır; ancak 2014 yılının ikinci yarısı itibariyle bu yönetmelik hazırlanmamıştır. Dolayısıyla, Türkiye’de Ekim 2011’den beri geçici koruma statüsüne sahip binlerce Suriyeli bulunurken, geçici koruma rejimini ve bu rejime tabi kişilerin haklarını içeren, bu sayede kişilerin yerel entegrasyonuna olumlu katkı sunabilecek bir düzenleme bulunmamaktadır.

Suriye Bölgesel Müdahale Planı 2014 Stratejik Taslağı’na göre 2014 yılı sonu itibariyle ülkede 1,5 milyon Suriyeli olmasını öngören Türk Hükümeti’nin bu kişilerin “misafir” statüsü sürdüğü vakit boyunca “ev sahibi” sorumluluğu da devam etmektedir.<sup>244</sup> Bu nedenle Türkiye kendisine sığınan Suriyelilerin yaşam ve güvenliklerinden sorumludur. Hali hazırda YUKK’da işaret edilen geçici koruma yönetmeliği de henüz çıkarılmadığından, konuyla ilgili tek belge olan 1994 Yönetmeliği’nin toplu nüfus hareketleriyle ilgili hükümlerinin bakılabilir. Bu bağlamda, 1994 Yönetmeliği’nin, sınırı topluca geçen kişilerin “*devletin himaye ve gözetimi*” altında olacaklarının belirtildiği hükmü perspektifi ile Yönetmelik’in ilgili bölümdeki diğer maddelerinin ışığında, kişilerin barınma ihtiyaçlarının karşılanması, periyodik sağlık muayenelerinin

---

<sup>243</sup>İçişleri Bakanı İdris Naim Şahin’in 30 Kasım 2012 tarihinde yaptığı açıklamada, İçişleri Bakanlığı’nın Türkiye’ye sığınma amaçlı gelen Suriyelilere yönelik özel çabaların olduğunu belirtmiştir (GÖÇ-DER ve ESHİD, 2013: 11).

<sup>244</sup>Kemal Kirişçi ve Sema Karaca, “Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler: Uzun Döneme Hazırlanmak”, 4 Mart 2014, [http://www.usak.org.tr/analiz\\_det.php?id=17&cat=365366672#.U2zUVvl\\_uNY4](http://www.usak.org.tr/analiz_det.php?id=17&cat=365366672#.U2zUVvl_uNY4) (Erişim tarihi: 07.06.2014)



yapılması, çalışma ve eğitim konularında hizmetler verilmesi gerektiği söylenebilir.<sup>245</sup> Bu, Yönetmelik hükümlerinin bambaşka bir rejime uygulanması anlamına gelmeyip sadece Türkiye'nin sorumluluklarının hangi konularda mevcut olduğunu göstermesi adına aydınlatıcı nitelikli bir yaklaşımdır.

Türkiye, Suriyelilerin barınma, sağlık, eğitim ve çalışma alanlarını da Yönetmelik'in hükümlerine benzer şekilde ele almış; diğer iltica meselelerinde olduğu gibi alanı genelgeler, kararlar ile düzenlemeye çalışmıştır. Bu bağlamda, Türkiye'nin, hareket alanının normatif sınırlarını da genel mülteci haklarının düzenlendiği belgeler ve özelde de 2001/55/EC sayılı AB Geçici Koruma Direktifi'nin oluşturduğu söylenebilir. AB üyesi olmayan Türkiye'nin alanla ilgili sorumluluğu hakkında, 2001/55/EC sayılı AB Geçici Koruma Direktifi'nin normatif sınırlama ölçütü olarak alınmasının nedeni, geçici koruma standartlarının Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılması beklenen yönetmeliğe ışık tutacak nitelikte olmasından kaynaklanmaktadır.

#### **4.1. Barınma Hakkı**

2001/55/EC sayılı AB Geçici Koruma Direktifi'nin devletlerin geçici koruma sağladığı kişiler hakkındaki ödevleri başlıklı üçüncü bölümünde, devletlerin geçici koruma sağladığı kişilere barınma imkânı sağlamalarına değinilmiş; 8. maddesiyle kişilere geçici koruma kapsamında ülkede kaldıkları süre boyunca ikamet izni ve 13. maddesiyle uygun bir barınma yeri sağlama sorumluluğundan bahsedilmiştir. Geçici koruma ile ilgili standartları ortaya koyan belge olma özelliğini taşıyan bu belgedeki hükümler, AB'ye üye olmaması bahsiyle Türkiye için bağlayıcı değildir. Türk iç hukukunda kitlesel sığınmayla ilgili hükümlerin yer aldığı 1994 Yönetmeliği'nin dördüncü bölümünde ülkeye kitlesel olarak sığınan mülteci veya sığınmacıların barınmalarına yönelik kampların kurulması ile ilgili bir hükme yer verilmiştir.<sup>246</sup> Ancak

---

<sup>245</sup>1994 Yönetmeliği, Dördüncü Bölüm: Sınırlarımıza Topluca Gelen veya Sınırlarımızı Topluca Geçen Mülteci ve Sığınmacıların Ülkemize Kabul Edilmeleri Halinde Yapılacak İşlemler ve Alınacak Tedbirler (m. 9 – m. 25)

<sup>246</sup>1994 Yönetmeliği'nin 11. maddesi ve ilgili diğer maddelerine göre bu kişilerin barındırılmaları amacını taşıyan ileri toplama bölgeleri ile toplama bölgeleri, yerleri mümkün olduğunca sınıra yakın olacak şekilde İçişleri Bakanlığının Genelkurmay Başkanlığı ile ortaklaşa çalışmasıyla tespit edilir ve tespit

Suriyelilerin 1994 Yönetmeliği kapsamında değil de, mevzuat bazında temeli olmayan geçici koruma rejimi kapsamında görülmesi dolayısıyla 1994 Yönetmeliği'nin hükümlerinin de Suriyeliler ile doğrudan ilgili olmadığı söylenebilir. Bu durumda, Suriyelilerin barınma hakları konusunda, uygulamada 2001 AB Geçici Koruma Direktifi ve 1994 Yönetmeliği hükümlerinin örnek alınarak, anlık çözüm şeklinde bir uygulama geliştirilmeye çalışıldığı söylenebilir. Zira “misafir” şeklinde tanımlayıp, “geçici koruma” rejimi içinde kabul ettiği Suriye'den gelen bu kitlesel sığınma için Türkiye'nin önceden ne bir hazırlığı, ne de bir planı bulunmaktadır ve uygulama da yine plansız ve hazırlıksız biçimde anlık çözümlerle sürdürülmeye devam etmiştir.

#### **4.1.1. Kamplarda barınma**

Nisan 2011'de Suriye'den topluca sığınma talebiyle Türkiye sınırına gelen ilk kabile, geri gönderme yasağına uygun olarak ülkeye kabul edilmiş ve sınırdan içeri alınan bu kişilerin konaklama ve gıda ihtiyaçları ilk olarak, geçici bir şekilde Hatay'daki bir spor salonunda sağlanmıştır. Bu kişilerin daha korunaklı bir şekilde barındırılmalarının sağlanması için kurulacak ilk mekân, çadır kent alanı şeklinde Hatay ili Yayladağı merkezdeki eski bir tekel binasının bulunduğu yer olarak belirlenmiş; çadırlar, seyyar mutfak, banyo gibi yapımlar tamamlandıktan sonra buraya ilk nakiller yapılmıştır. Suriye'den Türkiye'ye gelen kişilerin sayısının günbegün artmasıyla 09.06.2011 tarihinde Altınözü ve 12.06.2011 tarihinde Boynuyoğun Çadırkentleri kurulmuş, sonrasında gelen Suriyeli sayısının giderek süren artışıyla da yeni çadır kentlerin kurulumlarına devam edilmiştir (TBMM, 2012: 2). Suriye'den gelen kişilerin, 2011 yılının Mayıs ve Haziran aylarında Hatay ili Yayladağı, Altınözü ve Reyhanlı ilçelerinde kurulan çadır kentlerde barındırılmaları uygulaması 30 Aralık 2013 tarihi

---

edilen bu yerlerde Valilikler tarafından kamplar kurulur. İleri toplama bölgeleri ve toplama bölgelerinde bulunan bu kampların yönetiminden de kampın bulunduğu il valiliği sorumludur (m. 14). Buralarda uygulanacak mevzuat ise, Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği ile Mülteci Misafirhaneleri İç Hizmet Yönergesi'dir (m. 15). Kampların kurulması ve Yönetmelik kapsamında öngörülen hizmetler hakkında Türkiye Kızılay Derneği ile işbirliği içinde olunacağı da Yönetmelik'te belirtilmiştir (m. 25).

itibariyle 15 çadır kent, 1 geçici kabul merkezi ve 6 konteynırkent kurulması ve kişilerin buralarda barındırılması ile devam etmiştir.<sup>247</sup>

Suriye'den Türkiye'ye sığınan kişilerden sorumlu birim olarak belirlenen AFAD, hepsinin topluca kamp olarak adlandırabileceği konteynırkent, çadırkent ve barınma merkezlerinde de birinci derecede sorumlu devlet kurumudur. Konteynırkentler, çadırkentler ve barınma merkezlerinde İçişleri Bakanlığı, kamu kurum ve kuruluşları ile Türk Kızılayı işbirliği ile sağlanan yiyecek, sağlık, güvenlik, sosyal aktivite, eğitim, ibadet, tercümanlık, haberleşme, bankacılık ve diğer hizmetlerin koordinasyonu da sorumlu birim AFAD tarafından sağlanmaktadır.<sup>248</sup> Kampların kontrol ve güvenliğinden de sorumlu olan AFAD yetkilileri yanı sıra, kamplarda birkaç tane de BM görevlisinin gözlemci konumunda olduğu bilinmektedir. Ayrıca valiler, kaymakamlar ve kaymakamlık personeli gibi mülki idare amirleri de, sorumlu oldukları il veya ilçe kapsamında neredeyse bir şehir nüfusu kadar kişi barınan bu “küçük şehirler”de de bizzat görev yapmaktadırlar (Güçer vd., 2013: 17).

AFAD ve işbirliğinde olduğu kurumlar tarafından kamplarda her türlü ihtiyacın karşılanıyor olduğu, TBMM (2012) ve AFAD'ın Suriye ile ilgili Afet Raporu'nda ifade edilmiştir. Bağımsız çalışan özel bir araştırma kuruluşu olan USAK da hem altyapı hem de burada barınan kişilerin sosyal gereksinimlerinin karşılanması açısından kamplar hakkında olumlu görüş bildirmiştir.<sup>249</sup> Ancak Türk Hükümeti'nin kampların idaresi ile ilgili “Suriyeliler Yönergesi”ni kamuoyundan sakladığı gibi, kampları da uluslararası

---

<sup>247</sup> AFAD'ın Suriye ile ilgili Afet Raporu'nun Giriş bölümünden edinilen verilerine göre, 30 Aralık 2013 tarihi itibariyle kurulmuş olan 15 çadırkent, 1 geçici kabul merkezi ve 6 konteynırkent şunlardır: Hatay ili Altınözü ve Yayladağı ilçelerinde ikişer çadırkent, Reyhanlı'da 1 geçici kabul merkezi, Şanlıurfa ili Ceylanpınar, Akçakale ve Viranşehir'de birer, Gaziantep ili İslahiye ve Karkamış ve Nizip'te birer, Kahramanmaraş Merkez'de bir, Osmaniye Cevdediye'de bir, Adıyaman'da bir, Mardin Midyat'ta bir ve Adana Sarıçam'da bir çadırkent ile Kilis'te iki, Hatay Apaydın, Şanlıurfa - Harran, Malatya Beydağı ve Gaziantep Nizip'te birer konteynırkent. AFAD, Afet Raporu: Suriye için bakınız: <https://www.afad.gov.tr/TR/IcerikDetay1.aspx?IcerikID=747&ID=16> (Erişim tarihi: 20.06.2014). Bu barınma mekânlarının hepsini kamp olarak adlandırmak mümkündür.

<sup>248</sup> AFAD, Afet Raporu: Suriye, <https://www.afad.gov.tr/TR/IcerikDetay1.aspx?IcerikID=747&ID=16> (Erişim tarihi: 20.06.2014).

<sup>249</sup> USAK Analist'te yer alan “Göçün İkinci Yılında Suriyeli Savaş Mağdurları” adlı yazıda bu olumlu sonuçta asıl payın, merkezi yapının ve bürokrasinin doğasından kaynaklanan bütün koordinasyonsuzluklara, aksamalara ve siyasi mülahazalara rağmen bu bölgelerde görev yapan kişilerin çabalarından kaynaklanmakta olduğu ifade edilmiştir. Osman Bahadır Dinçer, Sema Karaca ve Hale Yavuz, “Göçün İkinci Yılında Suriyeli Savaş Mağdurları”, *Analist*, Mart 2013 <http://www.usakanalist.com/detail.php?id=540> (Erişim tarihi: 20.06.2014).

yardım kuruluşları, insan hakları örgütleri, kadın ve çocuk örgütleri, ulusal ve uluslararası basın yayın organlarına hatta milletvekillerine dahi kapatmış olması, kampları her türlü sivil ve bağımsız denetimi olanaksız kılmaktadır. Bu sebeple olumlu olarak değerlendirilen kamplardaki her türlü ihtiyacın karşılandığı yaşam şeklinin ayrıntılarıyla ilgili bilgi edinme imkânı da bulunmamaktadır (Mazlumder, 2013: 9). Türkiye'nin bu uygulaması İnsan Hakları Derneği'nin raporunda, kamplarda yaşayan kişiler açısından tecrit ve izolasyona yol açar nitelikte bulunmuştur. Raporda, bu uygulamanın kamplarda kalan kişilerin güvenlikleri açısından olduğu düşünülse dahi hem kampların güvenliğini sağlayacak hem de izolasyona yol açmayacak makul düzenlemelerin yapılmasıyla kamplarla ilgili ayrıntılı bilgi edinmenin mümkün kılınabileceği; böylece kamplarla ilgili olası olumsuz iddiaların araştırılmasının ve gerekli önlemlerin alınmasının sağlanacağı vurgulanmıştır.<sup>250</sup>

Kamplardaki yaşam koşullarıyla ilgili olarak net bir bilgi bulunmasa da, kampta yaşayan kişilerin sonradan kamp dışında şehirlerde yaşamayı tercih ettikleri bir grup Suriyeli ile yapılan görüşmelerden edinilen bilgilerin yer aldığı rapor dolayısıyla bilinmektedir. Bu görüşmeler ile varılan bu sonuçlar kamplardaki yaşamla ilgili olarak da ilk elden bilgi niteliğinde olması nedeniyle oldukça değerlidir. Görüşme yapılan kişiler, kamplarda genel olarak yiyecek, su, giyecek, ilk yardım gibi temel ihtiyaçların karşılandığını söylemişler; ancak kampların fiziki koşullarının değişkenlik gösterdiği, kimi kamplardaki fiziki imkânsızlıklar nedeniyle aynı çadır veya konteynır bölümünde birden fazla ailenin barınmak zorunda kaldığı da ifade edilmiştir. Kamplardan giriş ve çıkışın özel kontrol altında olması ise kamp içi ve kamp dışındaki yaşam ilişkisini kısıtladığı hatta yok ettiğinden bu kampların bir dezavantajı olarak ifade edilmiştir (Suriye'den İstanbul'a Gelen Sığınmacıları İzleme Platformu [SİGSİP] , 2013: 9-10). Mazlumder'in İstanbul'da yaşayan Suriyelilerle yaptıkları görüşmede kişiler, uygulamada ülkeye pasaportsuz giriş yapanların genellikle kamplara gönderildiklerini bildikleri için, sırf "hapishane" olarak nitelendirdikleri kamplara gönderilmek

---

<sup>250</sup>Bugüne kadar kamplara ziyaret gerçekleştirmek isteyen Uluslararası Af Örgütü temsilcileri, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi Göç İltica ve Nüfus Komitesi temsilcileri, Ana Muhalefet Partisi Milletvekilleri ve Türkiye'den çeşitli sivil toplum kuruluşlarının ziyaret talepleri kabul edilmediğinin aktarıldığı raporda, Uluslararası Mülteci Hukuku tarafından güvence altına alınmış olan mülteci ve sığınmacıların güvenliklerinin sağlanmasının temel bir hak olduğu hatırlatılarak, bu temel hakkın sağlandığı esnada, kişilerin diğer haklarından yararlanmalarına engel olunmaması yani kişilere tecrit ve izolasyonun uygulanmaması gerektiği de belirtilmiştir (SİGSİP, 2013: 9).

istemediklerinden kayıt işleminden de kaçmakta olduklarını ifade etmişlerdir. (Mazlumder, 2013: 9).

Kamplarda gösterilen ayrımcı nitelikli bir takım davranışlar da kamplara ilişkin olumsuzlukların bir parçası olarak görülmüştür. Kamplarda sadece Sünni Müslümanlara yönelik dini hizmetlerin sunulduğunu ifade eden görüşmecilerden farklı etnik kökene veya dini inanca sahip olanlar, ayrımcılığa uğrama riski nedeniyle kamplarda kalamadıklarını aktarmışlardır. Ayrıca kadınlar ve kız çocukları açısından cinsel istismar, taciz, tecavüz ve şiddete uğrama risklerine açık bulduklarını ifade ettikleri kamp ortamının, cinsiyete dayalı ayrımcılık ve şiddet konusunu da gündeme getirebilecek koşulda olduğu belirtilerek özellikle yalnız kadınların kamplara gitmekten çekindiği söylenmiştir. Ayrımcılık temelli bu belirtilen endişeler yanında görüşmeciler kampların tarafsızlığına dair de çekinceleri olduğunu söylemiştir. Görüşmecilerden birçok ailenin, çocuklarının kamplardaki politik grupların baskısı ve etkisi altına kalması ve kamp ortamında politik olarak taraf seçmek zorunda bırakılacakları kaygısını taşıdıkları görülmüştür (SİGSİP, 2013: 10).

Kamplarda yaşamak konusunda sıkıntılarını dile getiren Suriyelilerin bir başka endişesi de kampların güvenliği meselesi ile ilgilidir ki bu konu zaten dışarıdan da gözlemlenebilir niteliktedir. ESKHK, 4 No.lu Genel Yorumu'nda belirtildiği üzere, kişinin güvenli bir yerde, barış içinde ve onurlu bir şekilde yasayabilmesi, barınma hakkı ile alakalı olarak yeterli konut hakkına içkindir ve bu nedenle Suriyelilere kamplarda barınma imkânı tanıyan Türkiye, buraların güvenliğini sağlamakta da oldukça titiz davranmalıdır. Suriyelilerin barınmalarının sağlandığı kampların güvenliğine ilişkin ilk olumsuzluk şüphesi, bu kampların sınıra yakın bölgelerde kurulmuş olmasından doğmaktadır. BMMYK'nın temel koruma politikası kurallarına göre, sınıra en az 50 km mesafede olması gereken bu kamplar, kişilerin Türkiye'ye varır varmaz kayıt işlemlerini kolayca yapabilmesine olanak tanısa da, bu yakınlık dolayısıyla sınıra yakın bölgelerdeki çatışmaların etkisinin kamplar içinde hissedilmesi söz konusu olmaktadır. Bunun yanı sıra, kamp dışını, yani tüm ülke güvenliğini etkileyecek olayların cereyan etmesi de Suriyelilere ilişkin genel bakışı negatif bir

duruma sokmaktadır. Bu etkiyle, Suriyelilerin, Türkiye topraklarında bulunuşları ile ülkeyi tehlikeye soktukları şeklinde değerlendirmeler ortaya çıkmaktadır.<sup>251</sup>

Suriye'den bağımsız olarak kamp içi güvenlik konusunda Türkiye sorumludur. Bu bağlamda hem kamp içinde gerçekleşebilecek çatışmaları önlemek hem de kampların fiziki koşullarından kaynaklı tehlikeleri önlemek Türk yetkililerin sorumluluk alanındadır. Çadırkentlerde kişilerin hayatlarını kaybetmelerine neden olan örneklerinin yaşandığı yangın riskinin çok yüksek olması da kamp içi güvenlik sorununu örnekleyen bir durumdur (Güçer vd., 2013: 21-22). Kamptaki her türlü hizmetten ve bu hizmetlerin koordinasyonundan sorumlu olan AFAD'ın kamp içi güvenliği, özel şirketler aracılığıyla sağladığı bilinmektedir. Kampların bu şekilde sağlanan güvenliği, Mayıs 2013 tarihli USAK araştırmasının ortaya koyduğu üzere kamplarda kalan ve bu araştırmaya katılanların %62'since olumlu bulunmuştur (Güçer vd., 2013: 41). AFAD'ın 2013 tarihli Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar Saha Araştırması sonuçları da, kamptaki en çok memnun olunan hizmetin güvenlik olduğunu ve kişilerin kamplarda yaşamalarını tercih etmelerinin ekonomik nedenlerden sonra güvenlik nedeni olduğunu ortaya koymaktadır.<sup>252</sup> Ancak hem yaşananlar, hem de kamplarda kalmayı tercih etmeyenlerle yapılan görüşmeler güvenlik meselesinin ilk elden ele alınması gereken bir konu olduğunu göstermektedir.

Ülkeye sığınan Suriyelilerin sayısını karşılayacak şekilde birçok kamp kurulsa da AFAD tarafından güncel olarak yayınlanan veriler, kurulan bu kampların ihtiyacı karşılamakta eksik kalacağını açıkça gösterir niteliktedir (Güçer, 2013: 16). Özellikle 2012 yılının ikinci yarısında mülteci sayısının Halep ve çevresinde yaşanan çatışmaların yoğunlaşması sonucu hızla artmasının kampların kapasitesini zorlanmaya başlamasıyla Türkiye, ülkesine girişleri sınırlamak amacıyla önlemler almaya başlamıştır. Bunun üzerine ülkeye giriş yapmak için bekleyen Suriyelilerin bu bekleyişlerine çözüm olması için, Suriye sınırlarında yirmiden fazla geçici kamp kurulmuştur (Dinçer vd., 2013: 11).

---

<sup>251</sup> Bazı kamp yöneticileri, kamptan birkaç km uzaklıktaki bir çatışmadan seken kurşunların tehlike yarattığından bahsetmiştir. Ayrıca 11 Şubat 2013 tarihinde Cilvegözü sınır kapısında meydana gelen iki büyük patlama ve 11 Mayıs 2013'te Reyhanlı'da bombalı bir aracın patlaması sonucu 50 kişinin hayatını kaybetmesi olayları tüm ülkeyi güvenlik endişesine sokan olayların örneği olmuştur (Dinçer vd, 2013: 16).

<sup>252</sup> AFAD (2013), Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacılar Saha Araştırması Sonuçları için bakınız: [https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/60-2013123015491-syrian-refugees-in-turkey-2013\\_baski\\_30.12.2013\\_tr.pdf](https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/60-2013123015491-syrian-refugees-in-turkey-2013_baski_30.12.2013_tr.pdf) (Erişim tarihi: 23.06.2014)

Kişi sayısının çokluğu yanında, Türkiye sınırlarında yeni kamp alanları bulmak ve buralarda yeni kamplar kurmanın da finansal olarak gittikçe zorlaştığı düşüncesinde olan Türkiye kamplara kişilerin alımını da takdirine bağlı tutmuştur. Bu konuda AFAD'ın genel politikası ise, hassas durumdaki kişilerin buralarda barındırılmasına öncelik tanınması yönündedir.<sup>253</sup>

#### 4.1.2. Kamp dışında barınma

Kamp dışında yaşayan kitle, ülkeye yasal ya da yasadışı yollardan giriş yapmış olan geçerli pasaport sahibi Suriyeliler; ülkeye sınır kapıları haricinde pasaportsuz olarak giriş yapmış olan Suriyeliler ve kamplarda kayda alınmış ancak kamplarla ilgili olumsuz düşünceleri veya kampların kapasitelerinin dolu olması nedeniyle kamp dışında yaşamakta olan Suriyelilerden oluşmaktadır. Çoğunluğunu ülkeye yasal yollardan giriş yapmış Suriyelilerin oluşturduğu bu kitlenin bir kısmı kayıt altına alınmışken, ülkeye pasaportsuz ya da sınır kapıları dışından giriş yapmış birçoğunun kayıt altına alınmamış olması dolayısıyla kamp dışında yaşayan Suriyelilerin tam sayısına ulaşmak mümkün değildir (Mazlumder, 2013: 9). Haziran 2014 itibariyle, son rakamlara göre kamplarda yaşayan kişilerin sayısı 220 bin iken, kamp dışında Türkiye'de kayıtlı Suriyeli sayısı ise 515 bin civarındadır.<sup>254</sup>

Türkiye'nin Suriyelilere uyguladığı geçici koruma rejimi uygulamasında kamplarda sunulan hizmetler dışında herhangi bir sistematik destek ve yardım öngörülmediği için, kamp dışında yaşayan ve sayıca kamplarda yaşayanlardan çok daha fazla olan Suriyelilere devlet eliyle sunulacak planlanmış bir yardım ya da destek mekanizması bulunmamaktadır (SİGSİP, 2013: 11). Bu nedenle kamp dışında yaşayan Suriyeliler barınma imkânlarını, Türkiye'de diğer mülteci ve sığınmacıların da yaptıkları şekilde

---

<sup>253</sup>AFAD, kamp dışında yaşayan ailelerden kamplara yönlendirilmeleri için muhtaç durumda olanları tespit etmektedir. Ayrıca Türkiye'ye giriş yapmış Suriyelilerden mevcut kamplara yerleşmek isteyenlerin AFAD'ın illerdeki müdürlüklerine ve Valilik Ofislerine başvurarak, bu yerlerde barınmaları hakkında bilgi almaları imkânları bulunmaktadır. BMMYK, Sıkça sorulan sorular: Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq\\_-\\_turkish\\_+90.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq_-_turkish_+90.pdf) (Erişim tarihi: 23.06.2014)

<sup>254</sup> Türkiye ve BMMYK'ya göre ülkede bulunan toplam Suriyeli sayısı 900 bin civarındadır (Kirişçi, 2014: 7).

kendileri karşılamak durumunda kalmaktadırlar (SİGSİP, 2013: 21). Yerel ve uluslararası STK'lar kamp dışında yaşamlarını sürdüren Suriyelilere bazı yardımlar sağlanmaktadır. Ancak bu yardımlar sistematik olarak değerlendirilemeyeceği gibi, bazı yerel STK'lerin yardım etme önceliklerini belli etnik ve dini kimlik sahiplerine tanıdıkları da görülmektedir.<sup>255</sup>

Kamp dışında yaşayanların barınma koşulları hakkında fikir edinmek İstanbul bazında SİGSİP, Mazlumder ve GÖÇ-DER ile ESHİD tarafından yapılmış üç araştırma, USAK bünyesinde çıkarılan üç rapor ve AFAD'ın gerçekleştirdiği araştırmaların sonuçlarının ortaya çıkardığı veriler aracılığıyla mümkün olmuştur. Bu araştırmalardan, AFAD'ın kampların bulunduğu 10 ilde, kamplarda ve kamp dışında yaşayanların anket soruları aracılığıyla katılımıyla gerçekleştirdiği saha araştırması sonuçlarına göre, kamp dışında yaşayan Suriyelilerin, %74,1'i ev veya apartman dairelerinde; %14'ü harabe binalarda; %10,1'i geçici ya da plastik barınaklarda; %0,8'i çadırlarda; %0,6 kamu binalarında; %0,4'ü de sokakta açık alanlarda yaşamlarını sürdürmektedirler.<sup>256</sup> Sınıra yakın bu yerlerde, olanağı olan kişilerin ailelerin bağışladığı evlerde veya bedelini karşılayacak durumda iseler kiralık evlerde yaşadıkları; bu imkânlardan yoksun olanların ise parklarda ve boş metruk binalarda yaşadıkları bilinmektedir. Sınıra yakın bölgelerde nüfusun hızla artmasıyla kiraların giderek artması, kirayı nispeten karşılayabilecek durumda olanları da zora sokmaktadır.<sup>257</sup>

Kamp dışında yaşayanların genellikle iş bulma imkânlarının daha fazla olacağı düşüncesiyle yönelmeyi tercih ettikleri İstanbul'da STK'lar tarafından yapılan araştırmalar da kişilerin barınma koşulları hakkında sorunlar olduğunu ortaya çıkarmaktadır. Barınma koşullarının sağlık ve fiziksel açıdan oldukça kötü olduğu üç raporda da ifade edilmiştir. Barınılan gecekondular ya da otel odalarının nemli, yeterli havalandırma olanaklarından yoksun sağlıksız mekânlar olduğu ve buralarda genellikle aydınlatma ve ısıtma olanaklarının da ya bulunmadığı ya da oldukça yetersiz olduğu ifade edilmiştir (GÖÇ-DER ve ESHİD, 2013: 2; SİGSİP, 2013: 26). Bu olumsuz

---

<sup>255</sup> Şenay Özden, "Suriyeli Sığınmacılar ve Ayrımcılık", *Birgün-Pazar*, Yıl: 11 Sayı: 374, 11 Mayıs 2014.

<sup>256</sup> Söz konusu on il: Adana, Adıyaman, Hatay, Gaziantep, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Mardin, Osmaniye ve Şanlıurfa'dır (AFAD, 2014: 82).

<sup>257</sup> Örneğin Kilis'te ortalama 200-300 civarı olan kiralar, 700-1000'e kadar yükselmiş durumdadır (Dinçer vd., 2013: 23)



koşullara sahip, çoğunlukla tek, nadiren iki odalı olan evlerde çok sayıda kişinin yaşadığı gözlemlenmiştir ki bu da, evlerin fiziksel olarak sağlıklı koşullarına ek olarak salgın hastalıklara davet çıkarabilecek bir durum yaratmaktadır (SİGSİP, 2013: 26).

Aileler tüm bu olumsuzluklara karşın bu evlere yüksek bedelli kiralar ödemek zorunda kalmaktadırlar (GÖÇ-DER ve ESHİD, 2013: 2; SİGSİP, 2013: 26). Mazlumder araştırmasında (2013), İstanbul'un Küçükpazar semtinde, 8-9 m<sup>2</sup> büyüklüğünde, penceresi ve havalandırması olmayan, sadece bir kapı ve dört duvardan oluşan bir bodrum katındaki odaya 350 TL ödendiğini aktarmıştır. Görüşmecilerden alınan bilgiye göre, bu tür barınaklar için ödenen kira bedelleri 300 – 600 TL arasında değişmektedir. Daha çok eski işyeri veya han olarak kullanılmış, ruhsatsız ve oldukça güvensiz bölmelerin de konut olarak kullanıldığı görülmüştür. Oldukça çok sayıda kişinin yaşadığı yaklaşık 10-12 odadan oluşan bu toplu yaşam yerlerinde yangın merdiveninin bulunmaması bir güvenlik sorunu oluştururken; tek bir tuvaletin varlığı ise temizlik ve hijyen sorunlarını akla getirmektedir (Mazlumder, 2013:12).

İstanbul'da da bazı belediyelerin ve vatandaşların barınma imkânları ve ev eşyaları konusunda yardımda buldukları gözlemlenmişse de bunlar yaygın ve sistematik değildir. Dolayısıyla barınma imkânlarına yönelik maddi imkândan ve yardımdan yoksun olan birçok kişinin parklarda geceledikleri görülmektedir (Mazlumder, 2013: 13).

#### **4.2. Sağlık Hakkı**

Kendilerine gösterilen barınma merkezlerinde yani kamplarda ya da çeşitli illerde yaşamlarını sürdüren Suriyelilerin her türlü ihtiyaçlarıyla ilgilenmek üzere görevlendirilen Başbakanlığa bağlı AFAD, sağlık hakkına erişim konusunda da düzenlemeler getiren ve uygulamaları geliştiren kurumdur. Bu kurum aracılığıyla, kamplarda kalan Suriyeliler için sağlanan sistematik yardım bağlamında, sağlık hakkına erişim de ücretsiz olarak sağlanmaktadır. Kamplarda kalan kişiler, kampta bulunan doktora muayene olup, gerektiğinde sevk zinciriyle hastanelere yönlendirilme imkânına sahip kılınmıştır (TBMM, 2012: 5).

Türkiye'ye geçici koruma prosedürü ile topluca kabul edilen ve açık kapı politikası nedeniyle sayıları hala artmakta olan Suriyelilerden kamplar dışında yaşayanlar için tüm yardım ve destek uygulamaları önceden planlanmadan gerçekleştirilirken, sağlık hakkına erişimleri konusunda ise farklı bir uygulama öngörülmüştür. Bu uygulamayı kamp dışında yaşayan kişilerin de sağlık hakkına erişimlerini sağlamak üzere ardarda çıkarılan genelge ve talimat düzeyinde düzenlemeler şekillendirmiştir.<sup>258</sup>

Kamplar dışında yaşayanlar için yapılan düzenlemelerden ilki AFAD'ın 18 Ocak 2013 tarihli ve 2013/1 sayılı genelgesi olup; bununla kamplar dışında yaşayan Suriye vatandaşlarının sağlık merkezlerine veya hastanelere giderek, sağlık hizmetlerinden ücretsiz olarak yararlanmaları imkânı getirilmiştir. Kamp dışında kalan Suriyelilerin bu imkândan yararlanmaları için o dönemde Suriyelilerin barındırıldığı kampların bulunduğu Adana, Adıyaman, Gaziantep, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis, Malatya, Mardin, Osmaniye ve Şanlıurfa şehirlerinden birindeki sağlık merkezlerine ve hastanelere başvurması gerekmektedir. Bu kapsamda, önleyici veya temel sağlık hizmeti niteliğindeki tıbbi tedavi masraflarının AFAD tarafından karşılanacağı öngörülmüş; ilgili kişilerin tedavi giderlerinin AFAD'a faturalanması hususu hakkında ilgili birimler bilgilendirilmiştir. Tıbbi yardım ihtiyacı içinde olan ilgili kişinin henüz AFAD'a kaydolmamış olması da sağlık merkezleri ile hastanelere başvuruda bulunmak hususunda bir ayırım yaratmamakta, başvuru kurumunda tayin edilmiş olan görevlinin kişinin kayıt işlemini gerçekleştirmesi ile imkânı sağlık hizmetinin bu kişilere de verilebilmesini sağlamaktadır.<sup>259</sup>

Kampların bulunduğu illerde, kampların dışında yaşamlarını sürdüren Suriyeliler için öngörülmüş bir uygulama olmasına rağmen; kampların bulunduğu iller dışında yaşayan Suriyelilerin sağlık hakkına erişimlerini düzenleyen bir uygulama bulunmaması hem sağlık kurumları hem de ilgili kişiler açısından karışıklık yaratan bir durum ortaya çıkarmıştır. Bu karışıklıkları giderek ve uygulamanın ilgili Genelge kapsamında tutarlı bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere, 26 Mart 2013 tarihinde yapılan Suriye

---

<sup>258</sup>BMMYK, Sıkça sorulan sorular: Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq\\_-\\_turkish\\_+90.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq_-_turkish_+90.pdf) (Erişim tarihi: 04.05.2014)

<sup>259</sup>18.01.2013 tarih ve 2013/1 sayılı AFAD Genelgesi için bakınız: <http://www.tkhk.gov.tr/Eklenti/1456.18012013suriyeli-misafirlerin-saglik-hizmetleriafad-gen-.pdf?0> (Erişim tarihi: 04.05.2014)

koordinasyon toplantısında, kampların bulunduğu iller dışında yaşayan Suriyelilerin tedavi masraflarının karşılanmaması kararı alınarak ilgili birimlere duyurulmuştur.<sup>260</sup>

Çeşitli nedenlerle kampların bulunduğu iller dışında yaşamlarını idame ettirmeye çalışan Suriyelilerin sağlık hakkına erişimleri ile ilgili olarak, yapılan ilk düzenlemelerle herhangi bir imkân tanınmamış olması nedeniyle onlar için sağlık hakkına erişimin tek yolu masrafların kendi olanaklarıyla karşılanmasından geçmektedir ki bu da sağlık hakkına erişimin olmaması ile aynı anlamı taşımaktadır. Konunun ciddiyetinin çeşitli sivil toplum kuruluşlarının desteği ile de hatırlatılmasıyla, 9 Eylül 2013 tarihinde İçişleri Bakanı'nın imzasıyla yayımlanan 2013/8 sayılı AFAD Genelgesi ile Suriyelilerin ülkedeki 81 ilde sağlık hakkına erişimlerini sağlayacak düzenleme getirilmiştir.<sup>261</sup> Böylece Suriyelilerin sağlık hakkına erişimleriyle ilgili herhangi bir sınırlama kalmamış olup, ilgili kişilerin buldukları illerdeki sağlık kurumlarına başvurarak sağlık hizmetlerinden yararlanmalarının önü açılmıştır. İlgili kişinin kayda alınmamış olması hali de sağlık hakkına erişimi engelleyen bir durum yaratmamaktadır. Bu Genelge ile öngörülen kayıt işleminin Türkiye'nin 81 ilinden birindeki sağlık merkezlerinde ve Yabancılar Şubesi görevlilerince alınması yolu, bir yandan bu kişilerin sağlık hakkına erişimleri garanti altına alırken; bir yandan da devletin ülke genelinde şehirlerde kalan Suriyelilerin sayısından haberdar olmasına hizmet etmektedir.<sup>262</sup> Suriyelilerin bu kapsamda sağlık hakkından istifade etmeleri için ikamet iznine sahip olmaları da aranmamaktadır. Dolayısıyla herhangi bir belgeye sahip olmayanlar gibi pasaportu olup da vize süresi geçmiş, kaçak konumuna düşmüş olanlar da Genelge'nin öngördüğü uygulamadan yararlanmalarının önünde bir engel yoktur. Türkiye'deki 81 ilden birindeki sağlık kurumuna müracaat eden Suriyelinin hastane ve polis tarafından kaydı alınması suretiyle muayenesi veya tedavisi gerçekleştirilecektir ve söz konusu masraflar sağlık kuruluşunun bulunduğu il valiliğine faturalandırılacaktır.

---

<sup>260</sup>Suriyelilerinin tedavisinin başka bir ilde yapılmasının gerektiği durumlarda, sevk zincirine uyulması ve tedaviyi yapan sağlık kurumunun faturalandırmayı kişinin kayıtlı olduğu yer valiliğine yapması halinde masrafların karşılanacağını belirten 2013/1 sayılı AFAD Genelgesi'nin dördüncü maddesi bu koşullarda saklıdır. İlgili yazı için bakınız:

<http://www.tkhk.gov.tr/Eklenti/1607.suriyeli-siginmacilarin-tedavi-giderleri---09042013.pdf?0> (Erişim tarihi: 04.05.2014)

<sup>261</sup>AFAD Başkanlığı tarafından yayınlanan 9 Eylül 2013 tarih ve 2013/8 sayılı Genelge için bakınız: <https://www.afad.gov.tr/TR/IcerikDetay.aspx?ID=44> (Erişim tarihi: 04.05.2014)

<sup>262</sup>BMMYK, Sıkça sorulan sorular: Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq\\_-\\_turkish\\_+90.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq_-_turkish_+90.pdf) (Erişim tarihi: 04.05.2014)

Tedavinin başka bir ilde yapılması gereken durumlarda ise hasta sevk zinciri içinde gönderilecek, bu durumda da tedaviyi yapan sağlık kuruluşu faturalandırmayı Suriyeli kişinin kayıtlı olduğu il valiliğine yapacaktır. Suriyelilerin, 81 ildeki sağlık merkezleri ve hastaneler aracılığıyla erişebildikleri, bu muayene ve tedavi hizmetleri yanında ilaç, protez, diş, gözlük, işitme cihazı gibi malzemelerinin karşılanmasının da Sağlık Uygulama Tebliği usul ve esaslarına göre karşılanacaktır.<sup>263</sup> Genelge'deki bu uygulamanın genelleşmesi ve Suriyelilerin serbest eczanelerden ilaç temini konusunda ise Türk Eczacılar Birliği ve AFAD arasında çalışmalar yürütülmekte, serbest eczanelerle İl Eczacı Odaları aracılığıyla protokoller yapılarak Suriyelilerin ilaç teminlerinin sağlanması için çaba gösterilmektedir. İmzalanan protokolü kabul eden eczanelerden sağlanan ilaçların faturalandırılması AFAD İl Müdürlükleri'ne yapılacaktır.<sup>264</sup>

Ancak hem Genelge'nin, hem de ilaç temini konusunda öngörülen ve çalışmaların devam ettiği uygulamanın gereğince uygulanmadığını gösteren olaylar yaşanmaya devam etmektedir. Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı illerdeki resmi kurumlar, bu kişilerle ilgili sorumluluk almaktan kaçınmakta ve sağlık hakkını bir insan hakkı olarak algılamamaktadırlar. Suriye'den kaçarak Türkiye'ye sığınan C.T. adlı misafirin, ilaçlarını alamaması nedeniyle ölmesi de bu durumu örnekler niteliktedir:

---

<sup>263</sup>Mazlumder Genel Başkan Yardımcısı Abdulhalim Yılmaz'ın "Suriyeli Mültecilerin Sağlık Hizmetlerinden Faydalanması Hakkında Bilgilendirme" konulu basın açıklaması için bakınız: <http://www.mazlumder.org/faaliyetler/detay/basin-aciklamalari/1/suriyeli-multecilerin-saglik-hizmetlerinden-faydalanmasi-hakkinda-bilgilendirme/10263> (Erişim tarihi: 04.05.2014)

<sup>264</sup>Genelge'den önceki uygulamada sadece kampların bulunduğu illerde eczanelerden ilaç temini sağlanabiliyor ve bu ilaçların masrafları AFAD İl Müdürlükleri'ne ait oluyordu; ancak bu uygulamanın yürütülmesi her ilin uygulamasında farklılaşmaktaydı. Standart bir sistemin olmayışı sebebiyle, Türk vatandaşlarının sigorta kapsamına alınmadığı ilaçlar bile ödenebildiği durumlar yanında bazı illerde ilaca ulaşmanın söz konusu olmadığı durumlar da yaşanabiliyordu. Bu bağlamda bu farklı durumların ödemeler açısından eczacıyı, ilaca erişim açısından Suriyelileri mağdur ettiğini anlatan TEB Genel Sekreteri Harun Kızılay, AFAD'a merkezi bir protokol sistemi önerdiklerini belirtmiştir. Önerilen uygulama ile eczanelerin aynı yurtdışı sigortalı hastalara yaptığı gibi sisteme deneme reçetesi girdikten sonra bunun fotokopisini AFAD il müdürlüklerine gönderip tahsilatının gerçekleştirilmesi planlanmaktadır. İlgili haber için: 300 bin Suriyeli Merkezi Sağlık Sitemine Geçiyor, *Zaman*, 25 Mayıs 2013, [http://www.zaman.com.tr/gundem/300-bin-suriyeli-merkezi-saglik-sistemine-geciyor\\_2093557.html](http://www.zaman.com.tr/gundem/300-bin-suriyeli-merkezi-saglik-sistemine-geciyor_2093557.html) (Erişim tarihi: 04.05.2014); Bu uygulamayı barındıran protokollerden ilki Şanlıurfa Eczacı Odası ile AFAD İl Müdürlüğü arasında imzalanmış olup; diğer illere de uygulamanın yayılması için çalışmalar devam etmektedir. Gaziantep Eczacı Odası (<http://www.gaziantepo.org.tr/?p=haber&no=3618>, Erişim tarihi: 04.05.2014) ve Diyarbakır Eczacı Odası (<http://www.diyarbakireo.org.tr/berdetay.asp?HaberId=457>, Erişim tarihi: 04.05.2014) da ilgili hususta AFAD İl Müdürlüğü ile protokol imzalamıştır.

“4-8 Ekim 2013 tarihlerinde Van Bölge Eğitim ve Araştırma Hastanesinde yatılı tedavi gören C.T., kronik obstrüktif akciğer hastalığı dolayısıyla heyet raporuyla günde en az 16 saat oksijen konsantratörü ve 13 ilaç kullanması gerektiği belirtilerek taburcu edilmiştir. Yaklaşık maliyeti 200 TL olan 13 ilacın temini için eczaneye gidildiğinde, eczane valilikten bir yazı getirilmesini talep etmiş, valiliğe ilaçları almak için yapılan başvurudan ise sonuç alınamamıştır. İlaçların ve oksijen konstraktörünün temini için hem AFAD hem valiliğe bağlı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfına yapılan başvuruların da sonuçsuz kalmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfına oksijen makinesinin ve ilaçların temini için yapılan başvuru da yardım yapılmaması “Suriyelilere yardım etme yetkimiz yok” denilerek gerekçelendirilmiş; Van Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmet Müdürlüğüne yapılan başvurudan da sonuç alınamamıştır. Hastaneden taburcu olduktan 12 gün sonra tedavisine Van Bölge Eğitim ve Araştırma Hastanesi Tıbbi Sosyal Hizmet Birimi tarafından sağlanan ilaçların ve oksijen makinesi sayesinde devam edebilen hastanın bu geçen süre boyunca tedavisine devam edilememesinin bir takım geri dönülemez rahatsızlıklar ortaya çıkardığı da bilinenler arasındadır. İlaçları bir seferliğine Van Eczacılar Odası tarafından sağlanan hasta daha sonra tedavisini aksatmayarak ilaçlarını alabilmek için Van Barosu Mülteci Hakları Komisyonuna dilekçeyle başvurarak yardım talebinde de bulunmuştur. Ancak ilgili desteklerle tedavisini eksik de olsa devam ettirebilen C.T.’nin durumu bir süre sonra kötüleşmiş ve 5 Aralık tarihinde kişi vefat etmiştir.”<sup>265</sup>

“Misafir” gibi uluslararası ve ulusal hukukta uluslararası korumaya dair herhangi bir statüyü karşılamayan bir isim ile nitelendirilen geçici koruma kapsamındaki Suriyeli kişilerin durumunu düzenleyen herhangi bir kanun düzeyinde düzenlemenin olmaması, farklı algıların gelişmesine de yol açmaktadır. Örnekteki gibi resmi kurumların bile sorumluluklarını işletmeleri gerektiğini algılayamamalarına yol açan bu durum, vatandaşlar nezdinde de Suriyelilere karşı olumsuz bir intiba yaratmaktadır. Uygulamayı düzenleyen genelgelerin resmi kurumlara yönelik olması ve vatandaşların

---

<sup>265</sup> “Tedavisi aksayan Suriyeli misafir öldü.”, [http://muilteci.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=283:tedavisi-aksayan-suriyeli-misafir-muilteci-oeldue&catid=31:genel&Itemid=1](http://muilteci.net/index.php?option=com_content&view=article&id=283:tedavisi-aksayan-suriyeli-misafir-muilteci-oeldue&catid=31:genel&Itemid=1) (Erişim tarihi: 08.05.2014)

bu genelgelerden sadece medya aracılığıyla haberdar olmaları konu hakkında yanlış düşüncelerin gelişmesine de yol açmaktadır. Her ne kadar Genelge'lerin kendisine erişim internet aracılığıyla mümkün olsa da yine de uygulamaya dair bir takım noktalar karanlık kalmakta ve asılsız düşünceleri ortaya çıkarmaktadır. Uygulamanın nasıl yürütüldüğü, en önemlisi sağlık hakkına erişimi sağlayan masrafların devlet tarafından hangi kalemden nasıl karşılandığı konusu soru önergesine de konu olmuştur.<sup>266</sup>

Vatandaşlar nezdinde özellikle Suriyelilerin sağlık hakkına erişimde kendilerine nazaran oldukça imtiyazlı durumda oldukları algısı oluşmakta ve buna bağlı bazı reaksiyonlar gelişmektedir. İzmir'de vatandaşların sağlık kurumlarına giderek kendilerini Suriyeli olarak tanıtarak, ücretsiz sağlık hizmeti talep etmeleri gibi olaylar toplumda gelişen nefret algısının zararsız yanını teşkil eden bir örnek iken<sup>267</sup>, sağlık hakkı konusunda Suriyelilere has bu uygulama vatandaşların kendilerinden daha imtiyazlı buldukları Suriyelilere yönelik nefret söylemleri ile saldırı eylemleri ortaya koymalarını taşıyacak potansiyeli taşımaktadır ki Suriyelilere yönelik bu nitelikteki eylemler sık sık gündeme gelmektedir.

Yukarıda anlatıldığı üzere, geçici koruma rejimi kapsamındaki Suriyeliler dışında sığınma talebiyle ülkeye gelenlerin sağlık hakkına erişimleri yok denecek düzeydedir. Bu durum da karmaşaya sebep olabilecek ve Suriyelileri hedef gösterecek nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla hem belirgin bir uygulama ortaya koyarak uygulayıcılara, yani resmi kurumlara kılavuzluk edecek, hem de ülkeye sığınanlarla ilgili net ve standart bir uygulama ortaya koyacak sağlık hakkına erişim düzenlemesinin kanuni temele oturtulması önem taşımaktadır.

---

<sup>266</sup> "Mültecilerin Sağlık Masrafları Ne Oldu?", 3 Nisan 2013, <http://www.ailehekimleri.net/index.php/haberler/salk-haberleri/1-son-dakika/7120-mueltecilerin-salk-masraflar-ne-oldu> (Erişim tarihi: 08.05.2014)

<sup>267</sup> "Bedava Tedavi için Suriyeli Oldular", *Ege'nin Sesi*, 24 Aralık 2013, <http://egeninsesi.com/131073-bedava-tedavi-icin-suriyeli-oldular> (Erişim tarihi: 08.05.2014)

### 4.3. Çalışma Hakkı

Kamp dışında yaşayan geçici koruma kapsamındaki Suriyelilere yönelik önceden planlanmış bir yardım ve destek uygulamasının olmaması, olası yardım ve desteklerin de düzensiz bir şekilde STK'lar ve hayırseverler aracılığı ile gerçekleşmesi, bu kişileri ihtiyaçlarını karşılamak üzere kendi mali kaynaklarını yaratma zorunluluğuna sokmaktadır. Suriyeliler de herkes gibi, belli bir işte ücret karşılığında çalışmak yolu ile ihtiyaçlarını karşılayacak mali kaynakları yaratabilirler. Zira çalışma, vatandaş ya da yabancı olması fark etmeksizin, her birey için bir haktır. Devletlerin bir takım sebeplerle çalışma hakkını kontrolünde tutmaları, özellikle ülkelerinde yaşayan yabancıların çalışma hakkını “çalışma izni”ne bağlamıştır. Bu nedenle devletlerin, çalışma hakkı konusunda ilgisini yönelttiği alan, bu hakka erişimi izne bağlamak olmuş ve kişilerin ihtiyaçlarını meşru yoldan karşılayabilmesi imkânı da bir bakıma devletçe verilecek karara bağlı kalmıştır.

Yabancıların çalışma hakkı ile ilgili Türk iç hukuk mevzuatına göre, bir yabancının çalışma hakkına erişiminin öncülü, ülkede yasal ikamet iznine sahip olmaktır. Ancak sadece ikamet iznine sahip olmak, aksi öngörülmedikçe çalışma iznine de sahip olmak anlamına gelmez. Türkiye’de yabancılara verilen ikamet izinlerinde yer alan ‘Bu tezkere çalışma hakkı vermez.’ ibaresi de bu durumu anlatmakta ve kişilerin çalışma iznine sahip olmak için yetkili makamlara başvuruda bulunması gerekliliğini hatırlatmaktadır (Mazlumder, 2013: 11). İlgili 4817 sayılı YÇİHK uyarınca Türkiye’de kendisine altı aylık ikamet tezkeresi düzenlenmiş yabancıların, çalışma izni için başvuruda bulunabilme hakları vardır. Geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin, çalışma hakkına erişimleri meselesi ilgili kanun hükmü üzerinden değerlendirildiğinde, ikamet izni edinmeleri mümkün olan ülkeye yasal yollardan giriş yapmış, geçerli bir pasaporta sahip olan Suriyelilerin çalışma izni için başvuruda bulunma imkânına sahip tek grup oldukları görülür.

Suriyelilerin teorik olarak çalışma iznine başvurabilme imkânları varsa da; somut veriler, ikamet izni sahibi Suriyeliler arasından çalışma izni alabilen kimsenin olmadığını göstermektedir (Dinçer vd., 2013: 31, Mazlumder, 2013: 11). Yetkili makamlara başvurarak çalışma izni almanın uzun ve emek ile para harcanması gereken

külfetli bir süreci gerektirmesi de kişileri bu izne başvurmadan vazgeçiren bir unsur olmuş; neticede kişiler bu bedele katlanmak yerine çalışma izinleri olmaksızın kayıt dışı işler aracılığıyla geçimini sağlamaya yönelmeyi seçmişlerdir (Mazlumder, 2013: 11).

Dolayısıyla pratikte yasal olarak çalışmadıkları gibi düzenli devlet yardımı da alamayan kamp dışında yaşayan Suriyeliler, kayıt dışı iş piyasasında, suistimal ve istismara açık bir şekilde çalışmak durumunda kalmaktadırlar. Çoğu Türkçe bilmeyen bu grubun kayıt dışı iş piyasasında, iş seçme özgürlükleri olmadığı gibi; çalışmaları karşılığında verilecek ücret hakkında da işverenler ile pazarlık yapma olanağından yoksundurlar.<sup>268</sup> Bu kişiler bir bakıma buldukları her işte karşılığında ne verilirse ona razı olarak çalışmaktadırlar. Ayrıca bu kişilerin zaman zaman çalışmalarının karşılığında hak ettikleri ücreti dahi alamadıkları bilinmektedir (Dinçer vd., 2013: 32; SİGSİP, 2013: 23). Gaziantep'teki galvaniz fabrikasında meydana gelen patlamada iki Suriyeli mültecinin hayatını kaybetmesi ve Soma'daki kömür madeninde yaşanan faciada birçok Suriyelinin de hayatını kaybettiği iddiası, bu kişilerin iş “tercih”leri konusunda fikir verir niteliktedir.<sup>269</sup>

Suriyeli mültecilerin güvencesiz bir şekilde çalışmak zorunda kalmaları, meslekleri ve uzmanlıkları ne olursa olsun, onları işverenler için kayıt dışı iş piyasasındaki ucuz iş gücü kaleminde yer alan işçi vasfına sokmuştur. İşverenlerin talebi de ucuz iş gücü kalemindeki bu yeni işçi tipinden yanadır. Ancak çalışma izni olmayan Suriyelileri istihdam eden işverenlere de kaçak işçi çalıştırdıkları gerekçesiyle cezalar verildiği bilinmektedir. Osmaniye, Gaziantep ve Kilis'te sayıları seksenin üzerinde şirkete sırf bu

<sup>268</sup>Mazlumder'in araştırmasında (2013:11), bir tekstil işçisi, çalışma ücretleri konusunda bir pazarlık şansı olmadığını, ne verilirse ona razı geldiğini belirtmiştir.

<sup>269</sup>Ekin Karaca, “Patlamada Kayıtdışı Çalıştırılan İki Suriyeli İşçi de Öldü” başlıklı haberinde, Gaziantep'teki Güneydoğu Galvaniz fabrikasında meydana gelen patlamada ölenler arasında kayıtdışı çalıştırılan Suriye uyruklu Mohamed Ashour ve Hasan Esad adlı iki Suriyelinin bulunduğunu aktarmıştır. *Bianet*, 30 Ocak 2013 <http://bianet.org/bianet/insan-haklari/143988-patlamada-kayitdisi-calistirilan-iki-suriyeli-isci-de-oldu> (Erişim tarihi:15.06.2014); 13.05.2014 tarihinde Manisa ilinin Soma ilçesinde bir kömür madeninde meydana gelen patlamada sayıları 100 civarında Suriyelinin de yaşamını kaybettiği iddiasına hem Türk, hem de Arap basınında yer verilmiştir. Arap haber kaynaklarına göre, çoğu 18 yaşın altında olan Suriyelilerin kaçak durumda çalıştırıldığına açığa çıkmaması için, Türkiyeli yetkililer, Avrupa'dan gelen arama kurtarma ekiplerinin bu çalışmada yer almasına izin vermemiş; Suriyeli kaçak işçilerin madenin derinliklerinde bırakılarak, üstlerinin kapatılmasına göz yummuştur. “Arap Basını: Soma'da Çoğu Çocuk 100 Suriyeli Öldü”, *Özgür Gündem*, 18 Mayıs 2014, [http://www.ozgur-gundem.com/?haberID=107669&haberBaslik=Arap+bas%C4%B1n%C4%B1%3A+Soma%27da+%C3%A7o%C4%9Fu+%C3%A7ocuk+100+Suriyeli+%C3%B6ld%C3%BC!&action=haber\\_detay&module=nuce](http://www.ozgur-gundem.com/?haberID=107669&haberBaslik=Arap+bas%C4%B1n%C4%B1%3A+Soma%27da+%C3%A7o%C4%9Fu+%C3%A7ocuk+100+Suriyeli+%C3%B6ld%C3%BC!&action=haber_detay&module=nuce) (Erişim tarihi: 15.06.2014)



sebeple yasal işlem uygulanmıştır.<sup>270</sup> Türkiyeli işçilerin masa başı ve rahat iş kollarını tercih etmesi sebebiyle, daha zor şartlar içeren işlerde çalıştıracak işçi bulamadıklarını; bu sebeple sektörlerinin çökme tehlikesi içinde olduğunu ifade eden işverenler, hükümetten Suriyelilere çalışma izni sağlanmasını talep etmişlerdir. İşverenler bu taleplerinin sektörlerini kurtarmak kadar, Suriyelilere iş imkânı sağlanmasıyla da ilgili olduğunu belirterek, “Bir taşla iki kuş vurma” anlayışlarını ortaya koymuşlardır.<sup>271</sup> İşverenlerin ucuz iş gücü peşinde, taleplerini Suriyelilerden yana kullanması, yerel çalışanlara verilen maaşların da düşmesine neden olmuştur ki bu durum vatandaşların Suriyelilere karşı olumsuz bir algı geliştirmesine yol açmıştır. Vatandaşlar Suriyelilerin kendi iş imkânlarını da ellerinden aldıklarını düşünmekte olduğu da bilinmektedir (Dinçer vd., 2013: 32).

Suriyelilerin çalışma hakkı ile ilgili genel görüntü anlatılan şekilde iken, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nca, 22 Nisan 2013 tarihinde ikamet izni sahibi olan Suriyelilere, ikamet süreleriyle sınırlı olarak çalışma izni verileceği ile ilgili bir duyuru yayınlamıştır. Suriye uyruklu yabancılara çalışma izni verilmesiyle ilgili duyuru şöyledir:

“Ülkelerindeki iç karışıklık nedeniyle Türkiye’ye gelmiş ve Emniyet makamlarınca ikamet izni verilmiş bulunan Suriye uyruklu yabancılara ikamet izin sürelerini aşmamak üzere, değerlendirme kriterlerine tabi tutulmaksızın çalışma izni verilmesi uygun bulunmuştur. Bu itibarla Emniyet makamlarından alınmış en az 6 ay süreli ikamet tezkeresi bulunan Suriye vatandaşlarını istihdam etmek isteyen işverenlerimizin internet sitemizde belirtilen usul ve esaslara göre başvuru yapmaları halinde talepler Bakanlığımızca değerlendirmeye alınacaktır.”<sup>272</sup>

---

<sup>270</sup>Metin Can’ın “40 bin Suriyeli İşbaşı Yapıyor” başlıklı haberi için bakınız: *Sabah*, 21 Ocak 2013, <http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2013/02/21/40-bin-suriyeli-isbasi-yapiyor> 21.02.2013 (Erişim tarihi: 15.06.2014)

<sup>271</sup>“Suriyeli Mülteciler Patronların İştahını Kabartıyor”, *Evrensel*, 14 Kasım 2013, [http://www.evrensel.net/haber/72050/suriyeli-multeciler-patronlarin-istahini-kabartiyor.html#.U8VLb\\_1uNY](http://www.evrensel.net/haber/72050/suriyeli-multeciler-patronlarin-istahini-kabartiyor.html#.U8VLb_1uNY) (Erişim tarihi: 15.06.2014)

<sup>272</sup><http://www.csgb.gov.tr/csgbPortal/yabancilar.portal?page=duyurular> (Erişim tarihi: 15.06.2014)

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın bu kararı, ikamet izni sahibi olmakla çalışma iznine başvurma hakkına sahip olan Suriyelilerin, çalışma iznine edinmelerini kolaylaştırır niteliktedir. İkamet iznine sahip Suriyelilerin, bu kişileri çalıştırmak isteyen işverenlerin veya işveren temsilcilerinin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na çalışma izni için başvurduklarında, diğer yabancılar için aranan değerlendirme kriterleri aranmayacaktır.<sup>273</sup> Ancak ikamet izni sahibi Suriyelilere, çalışma iznine başvurmaları halinde genel olarak yabancılar uygulanan değerlendirme kriterleri uygulanmaksızın sağlanacak çalışma izinlerinin Suriyelilerin çalışma alanlarında veya çalışma şartlarında belirgin bir değişiklik yaratmasını beklemek zordur. İhtiyaçlarını ve geçimlerini sağlamak üzere düşük ücretler ile çalışmaya razı olan Suriyelilerin yine bu işlerde çalışmak durumunda kalacağı açıktır ki zaten işverenlerin Suriyeli çalıştırmaktaki saikleri de vasıfsız ve ara eleman açığını kapatmak yönündedir. Bu nedenle, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın ikamet iznine sahip Suriyelilerin çalışma izni konusunda getirdiği kolaylık, işverenleri çalışma izni bulunmayan yabancı işçi çalıştırma karşılığında ödeyecekleri bedelden kurtarır niteliktedir.

#### 4.4. Eğitim Hakkı

Eğitim hakkı ile ilgili Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde temel eğitim ile ilgili olarak "herkes" ibaresini kullanıyor olması nedeniyle, Türkiye'de geçici koruma kapsamında değerlendirilen Suriyelilerin de temel eğitim olanaklarından yararlanmalarının mümkün olduğu açıktır. Ayrıca Türk iç hukuk mevzuatına göre 6-14 yaş aralığındaki tüm çocukların eğitim almaları zorunlu tutulmuştur. Dolayısıyla ülkede bulunan tüm çocuklar yabancı ya da vatandaş ayrımı yapılmaksızın temel düzeyde eğitim hakkına sahiptir. Bu bağlamda temel eğitim çağındaki Suriyeli çocukların da bu haktan yararlanması mevzuat açısından mümkündür.

---

<sup>273</sup>Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın kararı ile de uyumlu olarak Suriyelilerin çalışma izni başvurusu, Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği'nin "Yurt İçinden Yapılacak Başvurular" başlıklı 7. maddesine göre, Bakanlığın internet sitesi üzerinden yapılacaktır. Suriyeliler yanında işveren veya işveren temsilcilerinin de çalışma izni için başvuruda bulunabilmesi bilgisinin yer aldığı internet sitesi için bakınız: <http://calismaiznimiz.blogspot.com.tr/2013/12/suriyelilere-oturma-izni-ve-calisma-izni.html> (Erişim tarihi: 15.06.2014)

Kamplarda yaşayan temel eğitim çağındaki Suriyeli çocuklar için, Suriye'deki eğitim müfredatını uygulayan ve Arapça eğitim veren kamp okulları bulunmaktadır. Türkiye'nin güneydoğusunda bulunan bu kamplarda eğitim alan çocuklara her eğitim yılı sonunda, okula devamları ile kampta okul yılını başarı ile tamamladıklarını gösteren bir belge verilmektedir.<sup>274</sup>

Kamplar dışında yaşayan temel eğitim çağındaki Suriyeli çocuklardan ise, sadece ikamet iznine sahip olanların temel eğitime erişimleri mümkündür. Bu çocukların temel eğitimleri için öngörülen uygulama, Türk devlet okullarına kayıt yaptırma ve bu okullarda Türk müfredatına uygun eğitimden yararlanabilmeden oluşmaktadır. Sadece ülkeye yasal bir şekilde giriş yapmış kişiler için mevcut olan bu uygulamada eğitim dilinin Türkçe olması, öğrencilerin Türk eğitim müfredatına uyumu konusunda sorun yaratmaktadır (Dinçer vd., 2013: 25).

Kamp dışında kalan ve ikamet izni olmayanlar ise, Türk okullarına misafir statüsünde resmi kayıtları olmadan devam etme imkânına sahiptirler (Dinçer vd., 2013: 25). Türkiye'nin bazı bölgelerinde yerel makamlar veya STK'ların desteğiyle kurulan ve Suriyeli öğretmenler ile Suriye müfredatına uygun ve Arapça ders veren gayri resmi okullar da bulunmaktadır.<sup>275</sup> Suriyeli çocukların, gönüllü Suriyeli öğretmenlerin çalıştığı bu gayri resmi okullara devam etmeleri mümkündür; ancak bu okulların sayısının temel eğitim çağındaki Suriyeli çocuk sayısına nazaran az olması nedeniyle temel eğitim ihtiyacının tam olarak karşılandığını söylemek güçtür. Bu okullarda verilen eğitimin kalitesi ile ilgili de şüpheler olduğu gibi, iller arasında da farklı uygulamalar ve farklı imkânlar söz konusudur. Mezun olduğunda da kamptaki okullardaki gibi diploma verilmesi söz konusu olsa da, bu diplomaların hem Suriye hem de Türkiye tarafından tanınmadığı bilinmektedir (Dinçer vd., 2013: 25).

Temel eğitim konusunda bu uygulamalar söz konusu iken, temel eğitim düzeyi dışında kalan yüksek öğrenim ve teknik ve mesleki eğitim olanaklarından sadece uluslararası koruma statüsü sahiplerinin yararlanabileceği, geçici koruma statüsünde ülkede bulunan

---

<sup>274</sup>BMMYK, Sıkça sorulan sorular: Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler [http://www.unhcr.org/tr/uploads/root/faq\\_-\\_turkish\\_+90.pdf](http://www.unhcr.org/tr/uploads/root/faq_-_turkish_+90.pdf) (Erişim tarihi: 15.06.2014)

<sup>275</sup>“Suriyeli Öğrencilere Kendi Müfredatlarına Uygun Eğitim”, 4 Kasım 2013, <http://www.egitimtercihi.com/gundem/11840-suriyeli-ogrencilere-kendi-mufredatlarina-uygun-egitim.html> (Erişim tarihi: 15.06.2014); “Suriyeliler Kendi Özel Okullarını Açtı”, *Hatay Press*, 5 Mayıs 2014, <http://www.hataypress.net/suriyeliler-kendi-ozel-okullarini-acti.html> (Erişim tarihi: 15.06.2014)

kişiler ise bu olanaklardan yararlanamayacağı söylenebilir. Nitekim temel eğitim düzeyi dışında kalan yüksek öğrenim ve teknik ve mesleki eğitim olanakları konusunda, ESKHS ve 1951 Mülteci Sözleşmesi başta olmak üzere uluslararası sözleşmelerde devleti zorlayıcı bir hüküm de bulunmamaktadır. Hal böyle olsa da, Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) tarafından 3 Eylül 2013 tarihinde YÖK Genel Kurulu'nda alınan kararla çıkan Genelge ile sadece 2012-2013 eğitim ve öğretim dönemine mahsus olmak şartıyla, Suriye sınırındaki illerde bulunan 7 üniversitenin, geçici koruma kapsamındaki Suriyelileri “özel öğrenci” statüsünde kayıt etmelerine olanak tanınmıştır (GÖÇ-DER ve ESHİD, 2010: 14). Genelgeye göre, Türkiye'ye sığınan Suriye vatandaşları ile Suriye'de yükseköğretim görmekte iken savaş nedeniyle eğitimlerine ara vermek zorunda kalan Türk vatandaşı öğrencilere, hiçbir belge göstermeden, yalnızca “beyanla” üniversitelere “özel öğrenci” statüsü ile kayıt olabilecektir (Güçer vd., 2013: 28).

YÖK Yürütme Kurulu'nun 18.06.2014 ve 09.07.2014 tarihlerinde gerçekleştirdiği toplantılar sonucunda da, 2014-2015 eğitim ve öğretim döneminden itibaren uygulanmak ve 2013-2014 eğitim ve öğretim döneminden önce Suriye ve Mısır'da ön lisans, lisans ve lisansüstü (Tıpta Uzmanlık ve Diş Hekimliğinde uzmanlık programları hariç) hazırlık sınıfı dâhil eğitime başlayan Türk vatandaşları, Suriye ve Mısır vatandaşları ile bu ülkelerdeki yabancı uyruklu öğrencileri kapsamak üzere, Türkiye'deki yükseköğretim kurumlarına yatay geçiş işlemleri hakkında karar alınmıştır. YÖK Yürütme Kurulu bu toplantıları kapsamında;

- 1. Öğrencilerin yatay geçiş için gerekli tüm belgelere sahip olması durumunda birinci sınıf ve son sınıf dâhil yatay geçiş yapabilmelerine,*
- 2. Öğrencilerin başvurduğu bölümün ilgili yılındaki ÖSYS kontenjanının %10 nu geçmemek üzere yatay geçiş başvurularının yükseköğretim kurumları tarafından değerlendirilmesine,*
- 3. Yatay geçiş için istenen belgelere sahip olmayan öğrencilerin yükseköğretim kurumlarından özel öğrenci olarak ders alabilmelerine, belgelerini sağlayanların yatay geçiş yapabilmelerine,*
- 4. Lisansüstü (Tıpta Uzmanlık ve Diş Hekimliğinde Uzmanlık programları hariç) düzeyde eğitime başlayan öğrenciler Lisansüstü Eğitim Öğretim*

*Yönetmeliği hükümleri uyarınca ilgili yükseköğretim kurumlarına başvurularına karar verilmiştir.<sup>276</sup>*

---

<sup>276</sup>YÖK Yürütme Kurulu toplantısında alınan ilgili karar için bakınız: [http://yok.gov.tr/web/guest/ek\\_madde\\_2;jsessionid=3E705E7C082AFECC6F2038BA8D9DC008](http://yok.gov.tr/web/guest/ek_madde_2;jsessionid=3E705E7C082AFECC6F2038BA8D9DC008) (Erişim tarihi: 15.04.2014); 2012 yılında Suriye’den gelmiş olduğunu beyan eden bir Suriyeli ile yapılan kişisel görüşmeden edinilen bilgiye göre, Türkiye’deki üniversitelere yatay geçiş için gerekli olan belgelerin Suriye’de eğitim gördükleri üniversitelerden edinilmesi oldukça meşakkatli ve bir o kadar da masraflı bir süreçtir (Bir Suriye vatandaşı ile yapılan kişisel görüşme, 17 Eylül 2014).

## Sonuç

İltica olgusunun çok eski zamanlardan beri görüldüğü çeşitli tarih yazınlarından anlaşılrsa da, içinde bulunduğu koşullardan kurtulması yaşamsal varlığı için zorunlu olan, bu amaçla yaşadığı toprakları terk ederek başka topraklara yönelen kişinin korunması fikri 20. yüzyılda gelişmiştir. Bu koşullardaki kişi mülteci olarak tanımlanmış ve kişinin bu hareketi de iltica olarak adlandırılmıştır. Her ne kadar iltica kelimesi, sığınma ile aynı anlamda kullanılmışsa da kavramların hukuki belgelerde yer alma süreçlerinin tarihsel olarak incelenmesi suretiyle başlatılan bu çalışmada, sığınmanın daha çok devletlerin sağladığı bir hak görünümü olarak kişiye yansıdığı; ilticanın ise kişilerin var olan hareketini tanımladığı görülmüştür.

Öncelikle uluslararası toplumun, sonra da Türkiye'nin mülteci kavramına bakış açısını ortaya koymayı amaçlayan bu çalışmada, ilk olarak, kavramların çeşitli dinamikler ile hukuki belgelere yansiyarak mülteci hukukunu uluslararası ve Türkiye özelinde nasıl şekillendirdiği anlamlandırılmaya çalışılmıştır.

Mülteci hukukunun uluslararası arenada oluşum sürecinde, mülteci kavramının tanınarak evrensel belgelerde yer alması sürecinin başlangıcının, 20. yüzyılın ilk kısmına rast geldiği görülmüştür. I. Dünya Savaşı sonrasında kurulan Milletler Cemiyeti döneminde konu hakkında ortaya konulan çabalar ile eş anlamlı olan bu başlangıç aşamasında, öne çıkan mülteci grupları ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Milletler Cemiyetince dönem bazında belli iltica olguları içinde, en çok görülür belli kişi gruplarına yönelik bu düzenlemelerdeki mülteci tanımları, sadece ilgili kişi gruplarına dâhil olmak ile sınırlı olmuştur. Yaşananlar ile kapsamı genişletilen düzenlemelerin genel perspektifi bu dönemde grup temelli olmaktan sıyrılamamış; hatta ismen evrensel gibi görünen Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1933 Sözleşmesi ile Uluslararası Mülteci Örgütü'nün dahi koruma kapsamı, hali hazırda grup temelli düzenlemelerle korunmakta olan kişi grupları ile sınırlı tutulmuştur. Grup temelli tanım ve uygulamalardan ibaret olan bu düzenleme ve kurumsal oluşumlar, mülteci niteliğine içkin olan koşulları geri planda tutsalar da, gerçekten evrensel anlam taşıyan ilerideki

tanım ve uygulamalara basamak oluşturmalarıyla mülteci hukukunun evrensel gelişmeler ışığında tarihsel gelişiminde önemli bir yer teşkil etmektedirler.

Sadece mültecilik niteliğini temel alarak, kişilerin belli olaylar ya da belli gruplara dâhil olmasını mülteci koruması için aramayan, kapsayıcı, objektif ve soyut düzenlemelerin oluşum süreci ise II. Dünya Savaşı'ndan sonra kurulan Birleşmiş Milletler dönemi ile gerçekleşmiştir. Esasen Milletler Cemiyeti'nin dünyada barışı sağlayamadığı gerekçesiyle feshi ve yerine Birleşmiş Milletler'in kurulması süreci ile aynı tabana sahip olan mülteci hukukunun bu ikinci gelişim evresinde, devletlerin savaş ve çatışmanın kendi varlıklarına da son vereceği korkusunun var olduğu görülmüştür. İkinci büyük dünya savaşının uluslararası arenada yarattığı yıkım sonucunda, ancak insan haklarının tanınmasının ve korunmasının devletlerin egemenliklerine zarar verecek gelişmelerin önüne geçebileceği egemen konumdaki devletlerce anlaşılmıştır. Dolayısıyla insan haklarının evrenselleşmesi ile uluslararası anlamda korunması fikrinin devletlerin kendi egemenliklerinin bekası için attıkları bir adım olduğu söylenebilir. Bu anlamda oluşturulan İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ile sığınma hakkı da beyan edilmiş; ancak bu kapsamda sığınma hakkının bir tanımına yer verilmemiştir.

Bağlayıcı niteliği de olmayan İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nde tanımına yer verilmesine de sığınma hakkına yer verilmesi, kişilerin sadece yaşadıkları ya da tabiiyet bağı ile bağlı oldukları devlet ülkesinde değil yeryüzünün bütününde insanca yaşama hakkını ortaya koymakla ilgilidir. Böylece bir insan hakkı olarak tanınan sığınma hakkı, her ne kadar bireye devletlerden pozitif edim talep ettirme yetkisini vermese de, sığınma hakkı ile ilişkili düzenlemelerin yapılması gerekliliği konusunda devletlere yol göstermiştir. Bu bağlamda Birleşmiş Milletler bünyesinde mültecilere uluslararası koruma sağlamak ve bu kişilerin sorunlarına kalıcı çözümler bulmak amacıyla kendisinden önceki grup temelli koruma sağlayan kurumsal oluşumlar benzeri bir Yüksek Komiserlik kurulmuştur. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin yetkisine önceki düzenlemelerin kapsadığı kişi grupları da girmekle beraber, herhangi bir olay ya da mekânla sınırlı olmayan kapsayıcı bir yetki alanı tanımıyla evrensel bir koruma hedeflenmiştir. Ancak kişilere uluslararası koruma sağlanıp sağlanmayacağına karar verme yetkisine sahip olan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserlik'in

değerlendirmesinin devletler için bağlayıcı olmayışı, Yüksek Komiserlik'in mülteci sorunlarına evrensel çözüm sunma hedefine ulaşmasını zorlaştırmıştır.

Yaşanan iltica kaynaklı sorunlar, devletler için bağlayıcı bir takım düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılarken, devletlerin egemenlikleriyle yakından ilgili bu konuda bağlayıcı düzenleme yapmanın ne kadar zor olduğu da anlaşılmıştır. Sözleşme formundaki düzenlemenin yapım aşamasında en çok tartışılan konunun mülteci tanımı üzerine oluşu da bu söyleneni kanıtlar niteliktedir. Tanımın genişliği vesilesi ile sorumluluk alanını geniş tutmak istemeyen devletler, tanımı daraltmak yönünde görüş bildirmişlerdir. Sonuçta sorumluluğu Avrupa'dan gelenler ile coğrafi olarak sınırlama opsiyonunun yer aldığı bir tanım, ayrıca bir de zaman sınırlaması içerecek şekilde geliştirilmiştir. Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1 Ocak 1951'den önceki olaylar kaynaklı mülteci hareketlerine dair olarak çıkması ve devletlere sorumluluklarını Avrupa'dan gelen mülteciler ile sınırlama imkânı tanınması da devletlerin sığınma hakkını sınırlı ve devletlerinin egemenliklerine zarar gelmeyecek anlamda tanıma saikini taşıdıklarını göstermektedir. Sığınma hakkının uluslararası anlamda İnsan Hakları Evrensel Bildirisi ile tanınmasından ve ilan edilmesinden önceki grup temelli düzenlemeler ve kurumsal oluşumlarda olduğu gibi, devletlerin sığınma hakkını koruma sağlamak istedikleri gruplar ile sınırlı olarak ele alma algısının bu anlamda hala devam ettiği söylenebilir. Başlarda tanımın 1 Ocak 1951'den önceki olayları kapsamına karar verilmesini, devletlerin ileriye dönük belirsiz olaylara ilişkin hissettikleri tedirginlik ve egemenliklerine gelecek muhtemel zarar korkusu ile açıklamak mümkündür. Ancak yaşananlar mülteci sorununun devam ettiğini, bu yöndeki sorumluluk kapsamının sadece önceki olaylardan ibaret olmasının gerçeklikten uzak olduğunu ortaya çıkarmış, bu anlayışla yapılan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1967 New York Protokolü zaman sınırlamasını daimi olarak kaldırmıştır. Ancak devletlerin Sözleşme'den kaynaklı sorumluluklarının kapsamlarını Avrupa'dan gelenler ile sınırlama imkânının kaldırılması mümkün olmamıştır.

Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin getirdiği mülteci tanımının devamında kişiyi yaşadığı yeri terk etmeye zorlayacak haklı zulüm korkusunun ırk, din, tabiiyet, belli bir toplumsal gruba mensubiyet veya siyasi düşünceler ile sınırlı olarak kaynaklanabileceğinin belirtilmesi de, bu düzenlemeyle



kendisinden önceki çoğu düzenlemedeki grup temelli yaklaşımın terk edildiğini göstermektedir. Ancak, kişinin öznel durumuna binaen geliştirilen bu tanım da, sadece belli nedenlerin haklı zulüm korkusuna temel olabileceğini tüketici olarak saymasıyla bir nevi devletlerin sorumluluklarını sınırlama yöntemi olarak nitelendirilebilir. Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde sınırlı olarak belirtilmiş haklı zulüm korkusu kaynağı sebeplerinin yetersizliği, uluslararası gelişim sürecinin bölgesel ayağında bulunan Afrika, Latin Amerika, Avrupa ve Arap ülkelerinin düzenlemelerinde, bölgesel sorunlar çerçevesinde tanımın genişletilmesi örneklerinde görülmüştür.

Mülteci hukukunun uluslararası alanda tarihsel gelişimine devletlerin egemenliklerine verdikleri önem damga vururken; Türk mülteci hukukunun gelişiminde devletin güvenlik obsesyonunun ön plana çıktığı görülmüştür. İmparatorluk düzenindeki bir devletten miras aldığı özelliklerle, ulus devlet kurgusunda kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti, ülke topraklarında yaşayan herkesi bu kurguya uygun olarak vatandaşı ilan etmiş ve böylece ülke topraklarındaki homojenliği oluşturma yoluna gitmiştir. Türk asıllı ve Müslüman olarak saptanan yeni Türk vatandaşı profili sağlanmaya ve sabitlenmeye çalışılırken, sığınma hakkı da bu çerçevede yorumlanmış; Türk asıllı ve Müslüman kişiler bu kurguyu oluşturmak üzere sınırlardan içeri buyur edilirken, Türk asıllı veya Müslüman olmayan kişiler ise ülke sınırlarından dışarı çıkarılmıştır. Kuruluş yıllarında ilticayı yeni Türk profilini oluşturmaya yardımcı bir araç olarak algılayan Devletin bu sebeple ülkeye kabul edilen kişilere ilişkin grup temelli bir yaklaşımda olduğu söylenebilir. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin “yabancı” unsurları topraklarına sokmayarak ve bu kişilere sığınma sağlamayarak iç güvenliğini sağlama isteğinde olduğu görülmüştür.

Türkiye, Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi ile Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1967 New York Protokolü'nü coğrafi sınırlamayla imzalamakla, sadece Avrupa'dan gelen kişileri mülteci olarak kabul etme; dolayısıyla sadece Avrupa'dan gelen kişilere ülkede sığınma sağlama, Avrupa dışından gelen kişilere ise ülkede sadece geçici bir ikamet hakkı tanıma yükümlülüğüne girmiştir. Alt metninde yine güvenlik kaygısının yer aldığı bu gelişmenin ardında, Türkiye'nin

kendisine yönelen iltica hareketlerinin asıl kaynağı olan Orta Doğu'nun sorumluluğunu bertaraf etmek istemesinin yer aldığını da tarihsel süreç göstermektedir.

Türkiye'nin güvenlik obsesyonu yıllar içinde de değişmemiş, sığınma hakkının insan hakkı oluşundan çok ülke güvenliğine tehdit olan bir unsur, mülteci kişilerin de potansiyel birer tehlike olduğu önyargısı çoğu hazine olayın yaşanmasına sebep olmuştur. Yabancı olmalarına rağmen kendilerine kanun düzeyinde bir düzenlemenin uygulamasını sunmak yerine, konuyu yönetmelik, genelge ve çeşitli kararlar aracılığıyla yürütmeye çalışan Türkiye'nin uygulamaları hep somut olaylara çözüm niteliğinde geliştiği gibi, çoğu kişinin yaşama hakkı dâhil haklarını da zedeleyen ya da zedeleme potansiyeli taşıyan durumları da üretmiştir. Bu durum özellikle geri gönderme yasağının ihlali çerçevesinde yaşanan olaylar ile Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne yansımıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Türkiye'nin geri gönderme yasağını delen uygulamalarını işkence yasağının ihlali olarak yorumlamıştır. Bunun yanı sıra, Türkiye'nin mültecilere gösterdiği keyfi uygulamalarıyla da, kişilerin özgürlük ve güvenlik hakkını da zedelediği sonucuna varmıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin önüne gelen davaların çoğunda verdiği çeşitli maddelerin ihlali kararlarında asıl öne çıkan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin sürekli olarak Türkiye'nin kanun düzeyinde bir düzenlemesinin bulunmamasını eleştirmesi olmuş; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi başka maddeler yanında etkili bir iç hukuk yolu bulunmadığı gerekçesiyle de Türkiye'yi mahkûm etmiştir.

Türkiye'nin kanun düzeyinde bir mülteci hukuku düzenlemesine kavuşması ise esas olarak Avrupa Birliği katılım süreci ile gündeme gelmiş ve Türkiye'nin çoğu kanununda Avrupa Birliği'ne uyum için yaptığı değişikliklere benzer şekilde yönetmelik, genelge ve çeşitli kararlar bazındaki iltica düzenlemelerinde iyileştirmeler de bu surette yapılmıştır. Her biri iltica konusuna özgü bir kanuna giden yolda önemli adımlar teşkil eden bu iyileştirmelerin bütününe 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda yer verilmişse de; 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşme'sine koyduğu coğrafi anlamdaki sınırlamanın hala korunuyor olması nedeniyle mülteci statüsünün verdiği korumayı Avrupa'dan gelen çok az sayıda kişiye veriyor olması güvenlik obsesyonunun sürdüğünü göstermektedir.

Türkiye her ne kadar sorumluluğunu Avrupa ile sınırlama yanlısı olsa da, genellikle Avrupa dışından gelen kişileri ülkeye kabul etmek durumunda kalmıştır. 1994 Yönetmeliği ile sığınmacı, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile şartlı mülteci olarak adlandırdığı Avrupa dışından gelerek Türkiye'ye sığınan bu kişilere Türkiye'de Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği eliyle üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar geçici ikamet hakkı tanınmaktadır. Bu belirsiz ve genellikle güvenlik perspektifi kaynaklı gelişen anlık çözümlerden oluşan uygulama, Türkiye'nin Avrupa dışından gelenlere uyguladığı kendine has bir uygulamadır. Türkiye'nin 2011 yılının Mart ayı itibariyle, ülkelerindeki iç savaştan kaçarak kendisine toplu olarak sığınan Suriyelilere ilişkin başlattığı açık kapı politikası da yine kendine has bir uygulamayı geliştirmiştir. Türkiye, bu kişilerin kısa sürede ülkelerine geri dönmeleri beklentisiyle bu kişileri misafir olarak adlandırmış ve ev sahibi ülke olarak Suriye'den gelenlerin her türlü ihtiyacını karşılamayı üstlenmiştir. Daha sonra Suriyelilerin, AB Geçici Koruma Direktifi'nin temelini oluşturduğu ve o tarihte Türk iç hukuk mevzuatında karşılığı olmayan geçici koruma rejimine dâhil edildikleri açıklanmıştır. Esasen Türkiye'nin kişileri misafir olarak nitelendirmesi ve iç hukukunda olmayan geçici koruma rejimi içinde değerlendirmesi bu kişilerin ülkelerine geri döneceği beklentisine dayanmaktaysa da; bu beklenti gerçekleşmemiş ve uygulanan açık kapı politikası sebebiyle de Suriye'den gelen kişilerin sayısı giderek artmıştır. Geçici koruma rejimine dâhil edilmeleri sebebiyle, uluslararası koruma prosedürüne giremeyen, Avrupa dışından gelmeleri bahsiyle de Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin üçüncü bir ülkeye yerleştirme uygulamasından yararlanamayan kişilerin dâhil oldukları geçici koruma rejimi Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile hukuki temel kazanmışsa da; Kanun'da işaret edildiği üzere halen bir yönetmeliğin çıkmamış olması nedeniyle uygulama açısından bir fark yaratmamıştır.

Avrupa dışından gelerek Türkiye'ye sığınan ve ülkede geçici olarak ikamet eden kişilerin Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği eliyle üçüncü bir ülkeye yerleştirilmeleri nihai çözümüne ulaşmalarının oldukça zaman aldığı, bunun da kişileri adeta belirsiz bir bekleme sürecine ittiği bilinmektedir. Kendilerine her türlü imkânın devlet tarafından karşılanacağı vaadiyle ülkeye kabul edilen Suriyelilerin de misafir şeklinde adlandırılmalarının üstünden neredeyse üç yıl geçmesine rağmen, Türkiye'nin beklentisi yönünde geri dönmelerinin mümkün olmaması, bu kişilerin durumlarının

belirsizliğini de ortaya çıkarmaktadır. Hem Avrupa dışından gelenler, hem de kendilerine has bir uygulamaya tabi tutulan Suriyelilerin içinde buldukları bu belirsizlik durumu, Türkiye’de bu kişilere belirli hakların tanınması suretiyle Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği’nin öngördüğü nihai çözüm yollarından ülke toplumuna entegre edilme tarzı bir uygulamanın söz konusu olmasını zorunlu kılmaktadır.

Ülke toplumuyla uyumlu bir yaşam sağlamak adına özen gösterilecek alanı da bu kişilere bir takım sosyal hakların sağlanması oluşturmaktadır. Nitekim bu haklar insan haklarının uluslararası düzeyde korunması fikrinin ortaya çıktığı zaman diliminde, insan hakları arasına dâhil edilmiş haklar olduğu için devletlerce herkese, sadece insan oluşları nedeniyle sağlanması gereken haklardır. Bir devletin sağladığı uluslararası koruma politikasında, kişileri statülerinden bağımsız sadece insan oluşları ile ele almayı ve bu bağlamda devletlerin iltica politikalarında insan haklarını hangi düzeyde konumlandıklarını görmeyi sosyal hak incelemesinin sağlayacağı düşünülmektedir.

Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmelerde “herkes” vurgusuyla yer alan hükümler ve iç hukuk mevzuatında yer verdiği düzenlemeler ile somut gerçeklikler seyrinde yapılmış olan bu incelemede, özellikle kişilerin barınması, sağlık ihtiyaçları, çalışma ve eğitim olanakları gibi konularda uluslararası hukukta yer verilen yükümlülükler dolayısıyla düzenlemeler yapılması gerekmekte iken, gerçekte bu kişilerin sosyal hakları konusuna önem verilmediği görülmüştür. Raporlar ve haberler aracılığıyla edindiğimiz bilgiler dolayısıyla kişilerin oldukça kötü şartlarda yaşamakta olduğu, devletin barınma, sağlık, çalışma ve eğitim konusunda ayrımcılık yapmaksızın herkese sağlamak zorunda olduğu olanakları bu kişilerin istifadesine sunmadığı yorumunu genel olarak yapmak mümkündür.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu düzenlemesi ile mültecilerin sosyal hakları konusunda da bir takım iyileştirmelere gidildiği söylenebilir. Bunlarda da Avrupa Birliği’ne uyum sürecinin ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının etkili olduğunu söylemek mümkündür. Bu anlamda, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun sosyal haklar ile ilişkilendirilebilecek hükümlerinin önceki yaşananlardan elde edilen deneyimlerle Türkiye’nin vardığı son nokta olarak değerlendirilmesi mümkündür. İltica ile ilgilenecek ayrı bir birimin oluşturulması da Kanun’un getirdiği

önemli yeniliklerden biridir ki bununla iltica konusunun güvenlik perspektifinden çıkarılabileceği, sadece sığınma hakkı çerçevesinde değerlendirmelerin yapılabileceği düşünülmektedir. Kanun kapsamında yapılan iyileştirmelerden, özellikle kişilerin ülkede kalışlarını yasal zemine oturtmaları adına sahip olmaları gereken ikamet izni belgesi karşılığında talep edilen bedelin kaldırılması ve başvuru aşamasından itibaren kişiye verilen belgenin ikamet izni belgesi yerine de geçiyor olması oldukça önemli bir düzenleme olmuştur. Bu gelişmenin ikamet izninin çalışma izninin öncülü olması dolayısıyla çalışma hakkı konusunda da olumlu bir etki yarattığını söylemek mümkündür. Ancak Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu döneminde de korunmakta olan coğrafi sınırlama dolayısıyla bu olumlu gelişmeden esas olarak yararlanan grup Avrupa'dan gelenler olmuştur; çünkü bu kişilerin ikamet izninin direkt olarak çalışma izni yerine geçmesine karar verilmiştir.

Kişilerin barınma hakları konusunda esas olanın kişilerin kendi masraflarını kendilerinin karşılaması olduğu düzende, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun işaret ettiği üzere bir Yönetmelik Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik adı ile çıkarılmıştır. Ancak bu Yönetmelik yeni olduğundan, uygulamasına dair bir yorum yapmak henüz mümkün değildir. Sağlık ve eğitim konularındaki iyileştirmelerin nasıl ve hangi ölçülerde gerçeğe yansıtılacağına dair de henüz kanunun uygulama yönetmeliği çıkmadığı için bir bilgi bulunmasa da, Türkiye'nin bağımsız ve uzman kuruluşların raporlarında yaptıkları tespitleri de dikkate alarak konuya sosyal hakların insan hakları olduğu kabulüyle yaklaşması beklenmektedir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile yapılan iyileştirmelerin yorumunun uygulamanın yönetmeliklerle şekillenmesi ve uygulamanın oturması ile daha sağlıklı olarak yapılacağı söylenebilir. Son yıllarda ise mülteci denildiğinde aslında mülteci tanımındaki kriterleri karşılamayan, dolayısıyla mülteci niteliğini haiz olmayan Suriyelilerin anlaşılması ve devletin de bunu böyle algılaması ülkede bulunan ve çoğunluğunu Avrupa dışından gelenlerin oluşturduğu asıl mülteci niteliğini haiz kişileri unutturmuştur. Gerçekten de Suriye'den gelen kitlesel sığınmayı karşılamak üzere, Suriyelilere gösterilen tavır ülkedeki mülteci kitlesine gösterilen tavır ile oldukça

farklıdır. Türkiye'nin Suriyeliler için uygulamaya koyduğu farklı tavrın ürünlerinin, Suriyeliler nezdinde ifade ettiği anlamla ilgili yorumu sonraya bırakarak, kendilerine sağlanan imkânların, ülkedeki çoğunlukla Avrupa dışından gelen şartlı mültecilerden farklı bir sosyal hak uygulaması şeklinde olduğu söylenebilir.

Türkiye'nin uygulamalarıyla, ülkeye sığınan kişiler ile aralarına keskin bir çizgi çekilen Suriyelilere ülkeye girdikleri andan itibaren kamplarda yaşama olanağı sunulmuş ve bu kamplarda her türlü ihtiyaçlarının karşılanacağı söylenmiştir. Bu kapsamda kamplarda, sağlık ve eğitim olanaklarından da yararlanabilen bu kişiler için kamp dışında da sağlık ve çalışma hakkı konularında da bir takım kolaylıklar getirilmiştir. Bu uygulamaların vatandaşlar arasında tepki çektiği, Suriyeli kişilerin potansiyel tehlike unsuru olarak görülme önyargısını beslediği görülmektedir. Ancak ziyaretçi kabulü yasak olan ve giriş çıkışların kontrollü olduğu kamplardaki şartların Suriyeliler tarafından olumsuz olarak betimlenmesi; sağlık hakları konusunda her ne kadar kolaylık tanınmışsa da kişilerin yine de sağlıksız koşullara maruz kalmaları; sadece temel eğitimden, o da ülkelerinde karşılığı olmayacak şekilde yararlanabiliyor olmaları ve çalışma hakkı konusunda getirilen kolaylıkların ise asıl olarak işverenin ucuz iş gücünü karşılamak üzere getirilmiş olması, Suriyelilerin hem yurttaşlar, hem de ülkeye sığınan diğer kişilerce tepki çeken olumlu şartlarda yaşadıkları algısını boşa çıkarmaktadır. Türkiye'nin Suriye'den gelenler için uygulamaya koyduğu sosyal hak içerikli düzenlemeler, devletin pozitif bir edimde bulunduğu izlenimini vermekle bir takım olanakların sunulduğu algısını yaratsa da, pratikte bu düzenlemelerin mali gücü olan Suriyeliler ile mali güçten yoksun Suriyeliler arasında fark yarattığı da çalışma sırasında anlaşılmıştır. Bu bağlamda, sayıları gün geçtikçe artan Suriyelilere ilişkin Türkiye'nin politikasının bir yandan Suriyelileri tekrar mağdur eden, bir yandan da onları nefret odağı haline getiren nitelikte olduğu söylenebilir.

Kuşkusuzdur ki Türkiye'nin ülkesinde bulunan hem Suriyeliler, hem de diğer sığınan kişiler açısından mali kaynaklarının yetersiz olduğunu ileri sürmesi gerçek dışı değildir. Ancak uluslararası mülteci hukukunda yer alan külfet paylaşımı ilkesi doğrultusunda, uluslararası toplumu uluslararası koruma ihtiyacındaki bu kişilerin sorunlarına çözüm olması adına harekete geçirmek, bu bağlamda uluslararası politikayı insan hakları odağına çevirerek belirlemek mümkündür. Bunun için öncelikle ülkeye sığınan kişilerin

uluslararası koruma ihtiyaçlarının doğurduğu sığınma hakkını bir insan hakkı olarak içselleştirmek, daha sonra da ülkede buldukları süreç boyunca yine sosyal hakları da insan hakkı olarak kabul etme bilincini benimseyerek hareket etmek gerekmektedir. Bir devletin, özellikle de uluslararası toplumun bir üyesi olduğunun iddia eden, yürürlükteki Anayasası'nda da sosyal bir hukuk devleti olduğunu vurgulayan bir devletin bunun dışında bir davranış şekli geliştirmesi küreselleşen dünya düzeninde daha çok acı ve kaybı da beraberinde getireceği açıktır.

## Kaynakça

- Acer, Y.; Kaya, İ. ve Gümüş, M. (2010). *Türkiye'nin iltica stratejisi*. Ankara: USAK Yayınları.
- Alsan, Z. M. (1950). 1949 Cenevre Sözleşmeleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7 (3-4), 37-57.
- Arendt, H. (2011) (1951). *Totalitarizmin kaynakları/2: Emperyalizm*. (3. Baskı) İstanbul: İletişim.
- Ay, K. (2004). Bugünkü yasal düzenlemeler çerçevesinde yürütülen uygulamalar ve karşılaşılan güçlükler. *Türk mülteci hukuku ve uygulamadaki gelişmeler*. İstanbul: İstanbul Barosu Yayını.
- Aybay, R. (2006). *Açıklamalı İnsan Hakları Evrensel Bildirisi*. Ankara: TBB Yayınları.
- Benhabib, S. (2006). *Ötekilerin hakları*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- BMMYK (1998). *Mülteci statüsünün belirlenmesinde uygulanacak ölçütler ve usuller hakkında el kitabı*.
- BMMYK, (2006). *An introduction to international protection: Protecting persons of concern to UNCHR – Self Study Module 1*.
- Bora, T. (1999). İnşa dönemi Türk milli kimliği. *Türk sağının üç hali milliyetçilik – muhafazakarlık- İslamcılık*. İstanbul: Birikim Yayınları, ss. 13-52.
- Bulut, N. (2009). *Sanayi Devrimi'nden küreselleşmeye sosyal haklar*. İstanbul: Oniki Levha Yayınları.
- Buz, S. (2004). *Zorunlu çıkış zorlu kabul – Mültecilik*. Ankara: SGDD Yayınları.
- Çalışkan, Y. (2009). Mülteci ve sığınmacıların Türkiye'de çalışma ve sosyal güvenlik hakları. *İstanbul Kültür Üniversitesi Dergisi*, 8 (2), 9-28.
- Çelikel, A. ve Gelgel, G. (2010). *Yabancılar hukuku*. (16. Baskı). İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Çiçekli, B. (2002). Avrupa Sosyal Şartının yabancılara sağladığı güvenceler ve Türkiye. *MHB*, 22, 21 – 56.
- Çiçekli, B. (2009a). *Uluslararası hukukta mülteciler ve sığınmacılar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Çiçekli, B. (2009b). *Göç terimleri sözlüğü*. İsviçre: Uluslararası Göç Örgütü.



- Da Costa, R. (2006). *Rights of refugees in the context of integration: Legal standards and recommendations* (Legal Protection Policy Research Series) Geneva: UNCHR.
- Dinçer, O. B.; Federici, V.; Ferris, E.; Karaca, S.; Kirişçi, K.; Çarmıklı ve Özmenek, E. (2013). *Suriyeli mülteciler krizi ve Türkiye: Sonu gelmeyen misafirlik*. (Brookings Enstitüsü ve USAK ortak raporu) Ankara: Karınca Yayınları.
- Doğan, V. (2010). *Vatandaşlık hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Donnan, H ve Wilson, T. M. (2000). *Sınırlar: Kimlik, ulus ve devletin uçları*. Ankara: Ütopya Yayınevi.
- Ekşi, N. (2010a). *Mültecilere ve sığınmacılara ilişkin mevzuat*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Ekşi, N. (2010b). *İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin Charahili v. Türkiye, Keshmiri 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: Oniki Levha Yayıncılık.
- Ekşi, N. (2010c). *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Z.N.S. v. Türkiye Davası (Başvuru No: 20896)*. İstanbul: Oniki Levha Yayıncılık.
- Ekşi, N. (2014). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*. İstanbul: Beta Yayıncılık..
- Feller, E. (2001). Evolution of international refugee protection. *Journal of Law & Policy* (5), 129-141
- Fitzpatrick, J. (2000). Temporary protection of refugees: Elements of a formalized regime. *American Journal of International Law*, 94 (2), 279-306.
- Foster, M. (2009). *International refugee law and socio-economic rights: Refuge from deprivation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodwin-Gill, Guy S. (1995). Asylum: The law and politics of change. *International Journal of Refugee Law*, 7 (1) Oxford: Oxford University Press.
- Goodwin-Gill, G.S. ve McAdam J. (2007). *The Refugee in International Law*. (3. Baskı) Oxford: Oxford University Press.
- Goularas Bayındır, G. (2012). 1923 Türk-Yunan mübadelesi ve günümüzde mübadil kimlik ve kültürlerin yaşatılması. *Alternatif Politika*, 4 (2), 129 -146.
- Göç Edenler Sosyal Yardımlaşma ve Kültür Derneği ve Eşit Haklar için İzleme Derneği (2013). *Göz ardı edilenler: İstanbul'da yaşayan Suriyeli sığınmacılar*. İstanbul.
- Göze, A. (1976). *Sosyal devlet sistemi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını.
- Gözler, K.(2007). *İdare hukuku dersleri*. Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları

- Gözübüyük, Ş. ve Killi, S. (2006). *Sened-i İttifaktan günümüze Türk anayasa metinleri*. (3. Baskı). İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları.
- Grahl – Madsen, A. (1966). *The status of refugees in international law*, Leiden: A.W. Stijhoff.
- Grellois, C. (2012). Sosyal devlet ve sosyal haklar (Çev.: Hülya Dinçer ve İrem Yeşilyurt), *Anayasal sosyal haklar* (Ed.: İ. Ö. Kaboğlu). İstanbul: Legal Yayıncılık, ss. 289-302.
- Güçer, M., Karaca, S. ve Dinçer, O. B. (2013). *Sınırlar arasında yaşam savaşı Suriyeli mülteciler alan araştırması*. (USAK Rapor No: 13-04) Ankara: USAK Yayınları.
- Gülmez, M. (2009b). *İnsan hakları ve Avrupa Birliği hukukunda ayrımcılığın kaldırılması ve Türkiye*. (“AB’ye sosyal uyum” dizisi - No: 1) Ankara: Belediye-İş Yayını.
- Güner, C. (2007). İltica konusunda Türkiye’nin yol haritası: Ulusal eylem planı. *AÜHFD*, 56 (4), 81-109.
- Güzel, A.; Okur, A. R. ve Caniklioğlu, N. (2009) *Sosyal güvenlik hukuku*. İstanbul.
- Güzel, A. (2012). Sosyal devlet ve sosyal haklar. *Anayasal sosyal haklar*. (Ed: İ.Ö. Kaboğlu). İstanbul: Legal Yayıncılık, ss. 279-288.
- Hattaway, J. (1991). *The law of refugee status*. Toronto: Butterworths.
- Hazan, J. C. (2012). Geçmişten geleceğe zorunlu göç: Mülteciler ve ülke içinde yerinden edilmiş kişiler. *Küreselleşme çağında göç: Kavramlar, tartışmalar*. (Ed. T. Bora). İstanbul: İletişim, ss. 183-197.
- Holzer, V. (2012). *The 1951 refugee convention and the protection of people fleeing armed conflict and other situations of violence*. (Legal Protection Policy Research Series) Geneva: UNCHR.
- İçduygu, A. ve Sirkeci, İ. (1999). Cumhuriyet Türkiye’inde göç hareketleri. *75 yılda köylerden şehirlere*. (Ed: O. Baydar). İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları, ss. 249-268.
- İçduygu, A. (2010). Türkiye’de uluslararası göçün siyasal arka planı: Küreselleşen dünyada ulus devleti inşa etmek ve korumak. *Türkiye’ye uluslararası göç: Toplumsal koşullar, bireysel yaşamlar* (Ed: B. Pusch). İstanbul: Kitap Yayınevi, ss. 17-40.
- Jaeger, G. (2001). On the history of the international protection of refugees. *International Review of the Red Cross*, 83 (843), 727 -736.
- Kaboğlu İ. Ö. (1995-1996). Yerleşme özgürlüğü ve konut hakkı, *İnsan Hakları Yıllığı*, 17-18. Ankara.
- Kaboğlu İ. Ö. (2002). *Özgürlükler hukuku*. İstanbul: İmge Kitabevi Yayınları.

- Kantarcıoğlu, Z. (2004). Mülteci hukukuyla ilgili yargısal uygulamalarda karşılaşılan sorunlar ve Danıştay'ın 10 günlük süreye genel yaklaşımı. *Türk mülteci hukuku ve uygulamadaki gelişmeler*. İstanbul: İstanbul Barosu Yayınları
- Kapani, M. (1976). *Kamu hürriyetleri*. (5. Baskı). Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları
- Kapani, M. (1991). *İnsan haklarının uluslararası boyutları*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Kara, U. (2013). *Sosyal devletin yükselişi ve çöküşü*. (2. Baskı). Adana: Karahan Kitabevi.
- Kasdemir, B. (2010). *Türkiye'de sığınma hareketi: Eskişehir örneği*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi.
- Kılıç, T. (14 Mart 2013). Türkiye'nin ilk iltica yasası Meclis'te. *Zaman*.
- Kirişçi, K. (1996). Is Turkey lifting the geographical limitation? – The November 1994 regulation on asylum in Turkey. *International Journal of Refugee Law*, 8 (3) Oxford: Oxford University Press.
- Kirişçi, K. (2000a). Introduction. *The collection of Turkish jurisprudence on asylum, refugees and migration*. Ankara: UNCHR.
- Kirişçi, K. (2000b). Dissaggregating Turkish citizenship and immigration practices. *Middle Eastern Studies*, 36 (3), 1-22.
- Kirişçi, K. (2003). The question of asylum and illegal migration in European Union – Turkish relations. *Turkish Studies*, 4 (1), 79-106
- Kuçuradi, I. (2007). *İnsan hakları kavram ve sorunları*. Ankara: TFK Yayınları.
- Latif, D. (2002). Refugee policy of the Turkish Republic. *The Turkish Year Book*, 32.
- Martin, S.F. (2010). Forced migration, The refugee regime and the responsibility. *Global Responsibility to Protect 2*. ss. 38-59.
- Odman, M.T. (1995). *Mülteci hukuku*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Yayınları.
- Omay, Ü. (2011). *Sosyal haklar: Kısa ve eleştirel bir bakış*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Özcan, M. (2005). *Avrupa Birliği sığınma hukuku: Ortak bir sığınma hukukunun ortaya çıkışı*. Ankara: USAK Yayınları.
- Özdek, Y. (2004). *Avrupa insan hakları hukuku ve Türkiye*. Ankara: TODAİE
- Özdek, Y. (2011). *Şirket egemenliği çağı: Sosyal devletten ceza devletine*. İstanbul: NotaBene Yayınları.

- Özden, Ş. (11 Mayıs 2014). Suriyeli sığınmacılar ve ayrımcılık, *Birgün-Pazar*, Yıl: 11 Sayı: 374.
- Özden, Ş. (2013). *Syrian refugees in Turkey*. MPC Research Report 2013/05.
- Özgür, N. ve Özer, Y. (2010). *Türkiye’de sığınma sisteminin Avrupalılaştırılması*. İstanbul: Derin Yayınları.
- Özkan, I. (2013). *Göç, iltica ve sığınma hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özveri, M. (2011). Sosyal haklar. *Hak mücadeleleri, Cilt 2*. İstanbul: NotaBene Yayınları.
- Soysal, İ. (2000). *Türkiye’nin siyasal andlaşmaları*. Ankara: TTK Yayınları
- Suriye’den İstanbul’a Gelen Sığınmacıları İzleme Platformu (2013). *Yok sayılanlar; kamp dışında yaşayan Suriye’den gelen sığınmacılar İstanbul örneği*. İstanbul.
- Tanilli, S. (1976). *Anayasalar ve siyasal belgeler*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Tanör, B. (1978). *Anayasa hukukunda sosyal haklar*. (1. Baskı). İstanbul: May Yayınları.
- Tanör, B. (1992). *Osmanlı Türk anayasal gelişmeleri*. İstanbul: YKY.
- Uluslararası Af Örgütü (2009). *İki arada bir derede: Türkiye’deki mültecilere koruma sağlanmıyor*. Londra: Uluslararası Af Örgütü.
- Uzun, Elif (2012a). Uluslararası mülteci hukuku ve geçici koruma. *Eskişehir Barosu Gençlik Meclisi Dergisi, 1 (2)*, 50-59.
- Uzun, Elif (2012b). Geri göndermeme (Non-refoulement) ilkesinin uluslararası hukuktaki konumu üzerine bir değerlendirme. *Uluslararası Hukuk ve Politika, 8 (30)*, 25-58.
- Yaman, A. E. (2003). II. Dünya Savaşı’nda Türkiye’de askeri mülteciler ve gözaltı kampları (1941-1942). *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih – Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi, 21 (33)*, 143-166.

### İnternet Kaynakları

- 300 bin Suriyeli merkezi sağlık sistemine geçiyor. (25 Mayıs 2013). *Zaman*, [http://www.zaman.com.tr/gundem\\_300-bin-suriyeli-merkezi-saglik-sistemine-geciyor\\_2093557.html](http://www.zaman.com.tr/gundem_300-bin-suriyeli-merkezi-saglik-sistemine-geciyor_2093557.html) (Erişim tarihi: 04.05.2014)

- 60 bin Suriyeli sığınmacı değil işçi. (5 Mart 2013), *Akşam*.  
<http://www.aksam.com.tr/yazarlar/60-bin-suriyeli-siginmaci-degil-isci/haber-174245>  
(Erişim tarihi: 15.04.2014)
- Abdolkhani v. Türkiye, 22.02.2009, Başvuru No: 30471/08.  
[http://multecihaklari.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=149:abdolkhani-ve-karimnia-tuerkiye&catid=25:ahm-kararlar](http://multecihaklari.org/index.php?option=com_content&view=article&id=149:abdolkhani-ve-karimnia-tuerkiye&catid=25:ahm-kararlar) (Erişim Tarihi: 25.05.2014).
- AFAD (2013). *Afet raporu: Suriye*.  
<https://www.afad.gov.tr/TR/IcerikDetay1.aspx?IcerikID=747&ID=16> (Erişim tarihi: 20.06.2014).
- AFAD (2013). *Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar saha araştırması sonuçları*.  
[https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/60-2013123015491-syrian-refugees-in-turkey-2013\\_baski\\_30.12.2013\\_tr.pdf](https://www.afad.gov.tr/Dokuman/TR/60-2013123015491-syrian-refugees-in-turkey-2013_baski_30.12.2013_tr.pdf) (Erişim tarihi: 23.06.2014)
- Anayasa Mahkemesi ilk geçici tedbir kararını verdi.  
[http://www.multeci.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=301%3AAayasa-mahkemesi-ilk-gecici-tedbir-kararn-verdi&catid=31%3Agenel&Itemid=1&lang=tr](http://www.multeci.net/index.php?option=com_content&view=article&id=301%3AAayasa-mahkemesi-ilk-gecici-tedbir-kararn-verdi&catid=31%3Agenel&Itemid=1&lang=tr)  
(Erişim Tarihi: 20.06.2014)
- Arap basını: Soma'da çoğu çocuk 100 Suriyeli öldü. (18 Mayıs 2014). *Özgür Gündem*,  
[http://www.ozgur-gundem.com/?haberID=107669&haberBaslik=Arap+bas%C4%B1n%C4%B1%3A+Soma%27da+%C3%A7o%C4%9Fu+%C3%A7ocuk+100+Suriyeli+%C3%B6ld%C3%BC!&action=haber\\_detay&module=nuce](http://www.ozgur-gundem.com/?haberID=107669&haberBaslik=Arap+bas%C4%B1n%C4%B1%3A+Soma%27da+%C3%A7o%C4%9Fu+%C3%A7ocuk+100+Suriyeli+%C3%B6ld%C3%BC!&action=haber_detay&module=nuce) (Erişim tarihi: 15.04.2014).
- Aras, Z. (2012). Mültecilerin ve göçmen işçilerin Türkiye'de yaşam savaşı. *Marksist Tutum Dergisi*, No: 88, Temmuz 2012,  
[http://marksist.net/zehra\\_aras/multecilerin\\_ve\\_gocmen\\_iscilerin\\_turkiye\\_de\\_yasam\\_savasi.htm](http://marksist.net/zehra_aras/multecilerin_ve_gocmen_iscilerin_turkiye_de_yasam_savasi.htm) (Erişim tarihi: 12.05.2014)
- Ataman, S. Türkiye'de sığınmacılar çalışabiliyor mu?  
[http://www.multeci.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=133:tuerkiye-de-snmaclar-calabiliyorlar-m&catid=1:senar](http://www.multeci.net/index.php?option=com_content&view=article&id=133:tuerkiye-de-snmaclar-calabiliyorlar-m&catid=1:senar) (Erişim tarihi: 15.06.2014)
- Bedava tedavi için Suriyeli oldular. (24 Aralık 2013). *Ege'nin Sesi*,  
[http://egeninsesi.com/131073-bedava\\_tedavi\\_icin\\_suriyeli\\_oldular](http://egeninsesi.com/131073-bedava_tedavi_icin_suriyeli_oldular) (Erişim tarihi: 08.05.2014)

Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi'nin 14 No'lu Genel Yorumu: Ulaşılabilecek En Yüksek Sağlık Standardına Sahip Olma Hakkı. (Çev. Lema Uyar)

[http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/Books/khuku/saglik\\_hakki/saglik\\_hakki\\_eskhk\\_1\\_4\\_no\\_lu\\_genel\\_yorumu\\_ulasilabilecek\\_en\\_y.pdf](http://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/Books/khuku/saglik_hakki/saglik_hakki_eskhk_1_4_no_lu_genel_yorumu_ulasilabilecek_en_y.pdf) (Erişim tarihi: 23.06.2014)

BM Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Komitesi, 13. No.lu Genel Yorum: Eğitim Hakkı (EKSHS m. 13), <http://www.refworld.org/docid/4538838c22.html> (Erişim tarihi: 23.06.2014)

BM Ekonomik, Kültürel ve Sosyal Haklar Komitesi, 4. No.lu Genel Yorum: Yeterli Barınma Hakkı (EKSHS m. 11/1), <http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html> (Erişim tarihi: 23.06.2014).

BMMYK. *Sıkça sorulan sorular: Türkiye'deki Suriyeli mülteciler.* [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq\\_-\\_turkish\\_+90.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/faq_-_turkish_+90.pdf) (Erişim tarihi: 04.05.2014)

Can, M. (21 Ocak 2013). 40 bin Suriyeli işbaşı yapıyor. *Sabah*, [http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2013/02/21/40-bin-suriyeli-isbasi-yapiyor\\_21.02.2013](http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2013/02/21/40-bin-suriyeli-isbasi-yapiyor_21.02.2013) (Erişim tarihi: 15.04.2014).

Conclusions Adopted by the Executive Committee on the International Protection of Refugees (1-109), No. 100 (LV) – Conclusion On International Cooperation And Burden And Responsibility Sharing In Mass Influx Situations (2004), <http://www.refworld.org/docid/4b28bf1f2.html> (Erişim tarihi: 15.04.2014)

Dinçer, O. B.; Karaca, S. ve Yavuz, H. (2013). Göçün İkinci Yılında Suriyeli Savaş Mağdurları, *Analist*, Mart 2013 <http://www.usakanalist.com/detail.php?id=540> (Erişim tarihi: 20.06.2014).

Ekşi, N. (2013). *Türkiye'de bulunan Suriyelilerin hukuki statüsü.* <http://www.amnesty.org.tr/uploads/Docs/nurayeksisuriyelilerin-hukuki-statusu167.pdf> (Erişim tarihi: 13.07.2014)

EU Council Direktive 2001/55/EC on minimum standarts 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 there of: Official Journal of European Communities, 7.8.2001, L 212/12. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055> (Erişim tarihi: 15.04.2014)

- G.H.H. ve diğeri v. Türkiye, 11.07.2000, Başvuru No: 43258/98, <https://ihami.anadolu.edu.tr/aihgoster.asp?id=1382> (Erişim Tarihi: 25.05.2014)
- Goodwin-Gill, G.S. (2008). *Convention relating to the status of refugees, Protocol relating to the status of refugees*. [http://legal.un.org/avl/pdf/ha/prsr/prsr\\_e.pdf](http://legal.un.org/avl/pdf/ha/prsr/prsr_e.pdf) (Erişim Tarihi: 15.02.2014)
- Gülmez, M. (2009a). İnsan hakları olarak sosyal haklar ve sosyal haksızlıklar. *I. Sosyal Haklar Uluslararası Sempozyumu*'nda sunulan bildiri. [www.sosyalhaklar.net/2009/2009index.htm](http://www.sosyalhaklar.net/2009/2009index.htm) (Erişim tarihi: 20.06.2014)
- Gülmez, Mesut (2007). *Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'na uyum sağlayabilecek miyiz?* <http://www.calismatoplum.org/say112/Gulmez2.pdf> (Erişim tarihi: 20.06.2014)
- Hammarberg, Thomas (2009). *Siyasi sığınmacıların ve mültecilerin insan hakları*. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1599629&Site=COE> (Erişim Tarihi: 15. 05. 2014)
- Helsinki Yurttaşlar Derneği (2007a). *İstenmeyen misafirler: Türkiye'de yabancılar misafirhanelerinde tutulan misafirler*. [http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/multeci\\_gozetim\\_raporu\\_tr.pdf](http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/multeci_gozetim_raporu_tr.pdf) (Erişim tarihi: 10.05 2014)
- Helsinki Yurttaşlar Derneği (2007b). *Türkiye'de mültecilik ve sığınma başvurusu bilgi broşürü*. [http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/hca\\_refugee\\_brochure\\_-\\_turkish.pdf](http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/hca_refugee_brochure_-_turkish.pdf) (Erişim Tarihi: 10.05.2014)
- Helsinki Yurttaşlar Derneği (2007c). *Sivil toplum kuruluşları için mülteci destek kitabı*. <http://www.hyd.org.tr/multecielkitabı/> (Erişim Tarihi: 10.05.2014)
- İHAD (2012). *Türkiye iltica hakkı izleme raporu 2012*, <http://www.ihad.org.tr/file/reports/2013/2012iltica.pdf> (Erişim tarihi: 11.04.2014).
- İlkiz, F. (28 Eylül 2009). Dört özgürlük üzerine. *Bianet*, <http://bianet.org/bianet/dunya/117283-dort-ozgurluk-uzerine> (Erişim tarihi: 20.06.2014)
- Jabari v. Türkiye, 11.07.2000, Başvuru No: 40035/98. (Çev. Osman Doğru). <https://ihami.anadolu.edu.tr/aihgoster.asp?id=1383> (Erişim Tarihi: 25.05.2014)
- Karaca, E. (30 Ocak 2013). Patlamada kayıtdışı çalıştırılan iki Suriyeli işçi de öldü. *Bianet*, <http://bianet.org/bianet/insan-haklari/143988-patlamada-kayitdisi-calistirilan-iki-suriyeli-isci-de-oldu> (Erişim tarihi:15.06.2014);
- Kirişçi, K. ve Karaca, S. (04 Mart 2014). *Türkiye'deki Suriyeli mülteciler: Uzun döneme hazırlanmak*.

- [http://www.usak.org.tr/analiz\\_det.php?id=17&cat=365366672#.U2zUVvl\\_uNY4](http://www.usak.org.tr/analiz_det.php?id=17&cat=365366672#.U2zUVvl_uNY4)  
(Erişim tarihi: 07.06.2014).
- Korkut, R. (18 Ağustos 2009). Türkiye’de sığın(ama)mak: Sığınmacılık ve mülteciliğın Türkiye’de seyri. *Birikim*, <http://www.birikimdergisi.com/birikim/makale.aspx?mid=568> (Erişim tarihi: 12.05.2014)
- Mazlumder (2013). *Türkiye’de Suriyeli mülteciler – İstanbul örneğı: Tespitler, ihtiyaçlar ve öneriler*. İstanbul. [http://istanbul.mazlumder.org/webimage/suriyeli\\_multeciler\\_raporu\\_2013.pdf](http://istanbul.mazlumder.org/webimage/suriyeli_multeciler_raporu_2013.pdf) (Erişim tarihi: 10.05 2014)
- Mültecilerin sağık hakkını tanıyın. (14 Ekim 2013). *Bianet*, <http://www.bianet.org/bianet/goc/150626-multecilerin-saglik-hakkini-taniyin> (Erişim Tarihi: 08.05.2013)
- Mültecilerin sağık masrafları ne oldu? (3 Nisan 2013). <http://www.ailehekimleri.net/index.php/haberler/salk-haberleri/1-son-dakika/7120-mueltecilerin-salk-masraflar-ne-oldu> (Erişim tarihi: 08.05.2014)
- Network Migration in Europe, *Timeline: Migration and the protection of migrants and refugees in Europe*, [http://migrationeducation.de/fileadmin/uploads/Timeline\\_Migration\\_and\\_Protection\\_of\\_Migrants\\_and\\_Refugees.pdf](http://migrationeducation.de/fileadmin/uploads/Timeline_Migration_and_Protection_of_Migrants_and_Refugees.pdf) (Erişim tarihi: 14.02.2014)
- P. Fitzmaurice, *Anniversary of the forgotten Convention: The 1933 Convention and the search for protection between the world wars*, [http://www.legalaidboard.ie/lab/publishing.nsf/content/The\\_Researcher\\_April\\_2013\\_Article\\_1](http://www.legalaidboard.ie/lab/publishing.nsf/content/The_Researcher_April_2013_Article_1) (Erişim tarihi: 10.01 2014)
- Refugee Work Rights, <http://rtwasylumaccess.wordpress.com> (Erişim tarihi: 23.06.2014).
- Sungur, N. (Nisan 2013). Türkiye’nin mültecileri, *National Geographic*.
- Suriyeli mülteciler patronların iştahını kabartıyor. (14 Kasım 2013). *Evrensel*, [http://www.evrensel.net/haber/72050/suriyeli-multeciler-patronlarin-istahini-kabartiyor.html#.U8VLb\\_1\\_uNY](http://www.evrensel.net/haber/72050/suriyeli-multeciler-patronlarin-istahini-kabartiyor.html#.U8VLb_1_uNY) (Erişim tarihi: 15.04.2014)



- Suriyeli öğrencilere kendi müfredatlarına uygun eğitim. (4 Kasım 2013) <http://www.egitimtercihi.com/gundem/11840-suriyeli-ogrencilere-kendi-mufredatlarina-uygun-egitim.html> (Erişim tarihi: 15.06.2014)
- Suriyeliler kendi özel okullarını açtı. (5 Mayıs 2014). *Hatay Press*, <http://www.hataypress.net/suriyeliler-kendi-ozel-okullarini-acti.html> (Erişim tarihi: 15.06.2014)
- Suriyelilere 1 yıllık ikamet izni veriliyor. (30 Kasım 2012). <http://www.e-yabanci.com/Haber/SURIYELI-LERE-1-YILLIK-IKAMET-IZNI-VERILYOR> (Erişim tarihi:15.06.2014)
- T. Marshall (2009). Citizenship and social class. *Inequality and society*. (Ed. J. Marza ve M. Sauder). ss. 153-154. <http://delong.typepad.com/marshall-citizenship-and-social-class.pdf> (Erişim tarihi: 21.06.2014)
- Tedavisi aksayan Suriyeli misafir öldü. [http://multeci.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=283:tedavisi-aksayan-suriyeli-misafir-muelteci-oeldue&catid=31:genel&Itemid=1](http://multeci.net/index.php?option=com_content&view=article&id=283:tedavisi-aksayan-suriyeli-misafir-muelteci-oeldue&catid=31:genel&Itemid=1) (Erişim tarihi: 08.05.2014)
- Türkiye Mülteci Korumasını Dar Yorumluyor. (5 Nisan 2013). *Bianet*, <http://www.bianet.org/bianet/goc/145648-turkiye-multeci-korumasini-dar-yorumluyor> (Erişim tarihi: 15.06.2014)
- Türkiye’de Mültecilerin Durumu Üzerine. *Hayat Sağlık*, [http://www.amnesty.org.tr/uploads/Docs/1537-hayat\\_saglik\\_soylesi.pdf](http://www.amnesty.org.tr/uploads/Docs/1537-hayat_saglik_soylesi.pdf) (Erişimi tarihi: 15.03.2014)
- Türkiye’ye sığınan Suriyeliler misafir değil, mülteci. (11 Ocak 2014). *Agos*, <http://www.agos.com.tr/haber.php?seo=turkiyeye-siginan-suriyeliler-misafir-degil-multeci&haberid=6419> (Erişim tarihi: 20.06.2014)
- UAÖ (1997) *Turkey: Refoulement of non-European refugees – a protection crisis*. <http://www.amnesty.org/ar/library/asset/EUR44/031/1997/en/30c9c009-ea7e-11dd-b05d-65164b228191/eur440311997en.pdf> (Erişim Tarihi: 15. 05. 2014)
- UAÖ (2007). [http://www.amnesty.org.tr/ai/system/files/Medya\\_brifing\\_notlari.pdf](http://www.amnesty.org.tr/ai/system/files/Medya_brifing_notlari.pdf) (Erişim Tarihi: 10. 01. 2014)

UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet, No. 20, p.3,  
<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet20en.pdf> (Erişim Tarihi:  
14.02.2014)

Ümit, Ceyda (2001) Mülteci hukukuna genel bakış ve iltica-sığınma konularında Türkiye'deki  
uygulama, *Adalet Dergisi* (8).  
[http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletdergisi/08.sayi/03\\_veyda\\_umit\\_multeci\\_hukukuna  
\\_genel\\_bakis.htm](http://www.yayin.adalet.gov.tr/adaletdergisi/08.sayi/03_veyda_umit_multeci_hukukuna_genel_bakis.htm) (Erişim tarihi: 25.06.2014)