

Türkiye'deki Sığınma Mevzuatı ve Politikalarına İlişkin Rapor



Kapak foto: European Parliament
(CC BY-NC-ND 2.0)

Türkiye’deki Sığınma Mevzuatı ve Politikalarına İlişkin Rapor

İÇİNDEKİLER

Özet.....	5
1. Türkiye’deki Sığınma Mevzuatı ve Politikaları: Giriş	6
2. Türkiye’de Uluslararası Koruma ve Mülteci Statüsü Belirleme Süreci	9
3. Geçici Koruma ve Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler	13
4. Türkiye’de Uluslararası Koruma ve Sınır Dışı Kararlarına İtiraz ve Usul Güvenceleri.....	22
5. Türkiye’de İdari Gözetim & Geri Gönderme Merkezleri	25
Analiz & Sonuç.....	29

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AIDA	Sığınma Bilgi Veri Tabanı
AİÖK	Avrupa İşkencenin ve İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamelenin veya Cezanın Önlenmesi Komitesi
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliđi
ECHO	Avrupa Sivil Koruma ve İnsani Yardım Genel Müdürlüğü
ESSN	Acil Sosyal Güvenlik Ağı
GİGM	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
ICCPR	Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
İÖS	İşkence ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Ceza Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi
MSB	Mülteci Statüsü Belirleme
SYDV	Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı
UKDK	Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu
UNICEF	Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu

Özet

Türkiye hâlâ dünyada en fazla mülteci nüfusuna ev sahipliği yapan ülke olma konumunu korumaktadır. Türkiye’de uluslararası koruma arayan yaklaşık 4 milyon kişiden 3,6 milyonu Suriye, 172.000’i Afganistan ve 142.000’i ise Irak uyruklu kişilerden oluşmaktadır (BMMYK 2019). 2011 yılından beri Türkiye’ye sığınan tüm Suriye vatandaşları ile Suriye’den gelen mülteciler ve vatansız kişiler, bir grup olarak, Türkiye’de geçici koruma altında bulunmaktadır. Türkiye’nin sığınma alanındaki ilk kanunu olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ise 2014 yılında yürürlüğe girmiş ve Türkiye’deki sığınmacı ve mültecilerin korunmasına yönelik kapsamlı bir yasal çerçeve ihdas etmiştir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile aynı zamanda Türkiye’nin ilk göç kuruluşu olan ve hâlihazırda Türkiye’deki sığınma ve göç politikalarının uygulanmasına ve koordinasyonuna nezaret eden Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) kurulmuştur. Türkiye hükümeti, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile tesis edilen sığınma mevzuatını tamamlamak ve bu mevzuatın uygulanmasını kolaylaştırmak amacıyla Suriyelilerin hukuki statüleri, uluslararası korumadan yararlanan kişiler ve Suriyelilerin Türkiye’deki işgücü piyasası erişimine ilişkin olarak bir dizi yönetmeliği de hayata geçirmiştir.

Türkiye’de yeni ihdas edilen bu sığınma mevzuatı ile göç kurumunun, Türkiye sınırları dahilinde koruma arayan yaklaşık 4 milyon zorunlu göçmenin korunmalarına etki ettiğinden dikkatli bir şekilde incelenmesi ihtiyacı bulunmaktadır. Bu raporda, tesis edilen bu yeni sistemdeki iyi uygulamalar ve eksikliklerin tespit edilebilmesi amacıyla Türkiye sığınma mevzuatı ve politikalarının bir özeti sunulmaktadır. Rapor beş ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde Türkiye’deki sığınma sistemi hakkında genel bir değerlendirmeye yer verilmekte ve ikinci bölümde Türkiye’deki Suriyelilerin korunması ve Türkiye’nin geçici koruma politikası incelenmektedir. Bu incelemenin ardından üçüncü bölümde ise uluslararası koruma kategorilerine yer verilmekte ve bu kategorilerde yer alan gruplara tanınan haklar özetlenerek, uluslararası koruma değerlendirme prosedürü anlatılmaktadır. Dördüncü bölümde sınır dışı prosedürleri ve uluslararası koruma ve sınır dışı kararlarına karşı nasıl itirazda bulunulabileceği konuları ele alınmakta ve mülteci ve sığınmacılara sağlanan usul güvencelerine uygulamada ne derecede riayet edildiği incelenmektedir. Son bölümde ise Türkiye’de idari gözetim ve geri gönderme merkezleri ile alakalı sığınma mevzuatı ve politikaları değerlendirilmektedir. Bu rapor, anılan bu hususlara odaklanarak Türkiye’deki sığınma mevzuatı ve politikalarının, özellikle de geçici koruma, uluslararası koruma, mülteci statüsü belirleme, sınır dışı ve idari gözetim ile ilgili yönlerinin kapsamlı bir değerlendirmesini sunmaktadır.

1. Türkiye’deki Sığınma Mevzuatı ve Politikaları: Giriş

Türkiye hâlihazırda dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapan ülke konumunda bulunmaktadır. Eylül 2019 tarihi itibarıyla çatışmalardan kaçıp Türkiye’ye sığınan Suriyeli sayısı 3,6 milyona ulaşmıştır.¹ Öte yandan Türkiye, Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşmesine (1951 Sözleşmesi)² koyduğu coğrafi çekinceyi hâlâ korumakta olduğundan Avrupa dışından gelen sığınmacılara mülteci statüsü verme yükümlülüğü bulunmamaktadır. Türkiye’nin 1951 Sözleşmesine koymuş olduğu bu çekince uzun bir süredir ülkedeki sığınma kanunlarını ve politikalarını şekillendirmiş ve halen de şekillendirmeye devam etmektedir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun (YUKK)³ 2014 yılında yürürlüğe girinceye dek Türkiye’de sığınma ile ilgili mevzular çoğunlukla 1994/6169 sayılı Yönetmelik ile düzenlenmekteydi.⁴ Yönetmelik, sığınmacıların uluslararası koruma başvurusu yapma süresini oldukça katı bir biçimde sınırlamakta ve sığınmacı ve mültecilerin temel insan haklarına ilişkin herhangi bir atfı da içermemekteydi.⁵ İlâveten, 1994 Yönetmeliği’nde ne geri göndermeme ilkesine ne de sığınmacı ve mültecileri uzun süreli alıkonulmaya karşı koruyacak güvencelere yer verilmemekteydi.

-
- 1 BMMYK, ‘Syria Regional Refugee Response’, Son Güncellenme Tarihi: 5 Eylül 2019, <<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>>. (Tüm internet bağlantılarına 23/09/2019 tarihinde erişilmiştir.)
 - 2 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme (28 Temmuz 1951 imzalanıp, 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir) 189 UNTS 150.
 - 3 Türkiye, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 4 Nisan 2013, <<https://www.refworld.org/docid/5a1d828f4.html>>.
 - 4 Türkiye, Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında 1994/6169 sayılı Yönetmelik, (son tadil tarihi 2006), 19 Ocak 1994, <<http://www.refworld.org/docid/49746cc62.html>>.
 - 5 Bkz: B Frelick, ‘Barriers to Protection: Turkey’s Asylum Regulations’ (1997) 9 (1) International Journal of Refugee Law 8-34, 12; C Soykan, ‘The new draft law on foreigners and international protection in Turkey’ (2012) 2(2) Oxford Monitor of Forced Migration 38-47.

di.⁶ Anılan bu sınırlayıcı hükümlerin uygulanışı da çok sayıda gözlemci tarafından eleştirilmekteydi.⁷ Dahası, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)⁸, sığınmacı ve mültecilerin sınır dışı edilmeleri, alıkonulmaları ve bu kişilere gösterilen muamele ile ilgili bir dizi davada Türkiye'nin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 3, 5 ve 13'üncü maddelerini ihlal ettiğine karar vermişti.⁹ Bu durum ise nihayet Türkiye'nin sığınma alanındaki ilk yasının kabul edilmesiyle birlikte değişmiştir.

2013 yılında kabul edilen ve 2014 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Türkiye'deki sığınmacı ve göçmenlerin korunmasına yönelik olarak birçok açıdan Avrupa Birliği'nin (AB) sığınma konusundaki müktesebatını akseden kapsamı bir yasal çerçeve ihdas edilmiştir.¹⁰ YUKK, aynı zamanda mültecilerin Türkiye'de sağlık hizmetleri, eğitim ve sosyal hizmetlere erişimlerini güvence altına alarak, sığınmaya ilişkin kararlar ile sınır dışı kararlarına karşı açık nitelikte idari ve yasal hukuk yollarını da hayata geçirmiştir. YUKK ile birlikte, bu hususların yanı sıra, şimdilerde mülteci statüsü belirleme (MSB) işlerinden de so-

6 1994 Yönetmeliği'nin 29'uncu maddesi uyarınca "Türkiye'de muntazam surette bulunan bir mülteci veya sığınmacı ancak milli emniyet veya kamu düzeni sebebi ile 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi hükümleri çerçevesinde İçişleri Bakanlığı'nca sınır dışı edilebilir." Bu hüküm geri göndermeme ilkesini açık bir biçimde teyit eden bir hüküm niteliğinde değildir.

7 Frelick, 8-34; K Kirişçi, 'Turkey's New Draft Law on Asylum: What to make of it?', S Paçacı Elitok ve T Straubhaar (editörler.) *Turkey, migration and the EU: Potentials, challenges and opportunities* (Hamburg University Press 2012) adlı eserin içinde, 63-83, 67.

8 Avrupa Konseyi, 'İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme' (4 Kasım 1950 tarihinde kabul edilmiş olup, 3 Eylül 1953 tarihinde yürürlüğe girmiştir.) 213 UNTS 221.

9 Bkz: Jabari Türkiye, Başvuru No: 40035/98 (AİHM, 11 Kasım 2000); Abdolkhani ve Karimnia Türkiye, Başvuru No: 30471/08 (AİHM, 22 Eylül 2009); ZNS Türkiye, Başvuru No: 21896/08, (AİHM, 19 Ocak 2010).

10 M Ineli-Ciger, 'How Have the European Union and the EU Asylum Acquis Affected Protection of Forced Migrants in Turkey?: An Examination in View of the Turkish Law on Foreigners and International Protection and the EU-Turkey Statement of March 2016' V Stoyanova ve E Karageorgiou (editörler), *The New Asylum and Transit Countries in Europe during and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis* adlı eserin içinde, (Brill Nijhoff 2018) 115-139, 124-128.

rumlu olan¹¹ ve ÷lkedeki tüm sığınma ve göç politikalarının uygulanmasına ve koordinasyonuna nezaret eden yetkili makamı, yani Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nü (GİGM) de ihdas edilmiştir.¹² GİGM, İçişleri Bakanlığı'na bağı bir kuruluş olarak merkezi Ankara'da bulunan ve 81 ilde il müdürlükleri ile taşra teşkilatına sahip olan bir kurumdur.

11 YUKK'un kabulünden önce Türkiye'de mülteci statüsü belirleme *fiilen* BMMYK tarafından gerçekleştiriliyordu. "BMMYK, 10 Eylül 2018 tarihi itibariyle Türkiye'de kayıt alma işlemlerine müdahil olmamaktadır" Bkz: BMMYK, Operational Update 2018 Highlights, 2018, <<https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2019/02/UNHCR-Turkey-Operational-Highlights-2018-Final.pdf>>.

12 YUKK, Madde 103.

2. Türkiye’de Uluslararası Koruma ve Mülteci Statüsü Belirleme Süreci

Türkiye’deki mülteciler, şartlı mülteciler ve ikincil koruma sahiplerinin tamamı uluslararası korumanın kapsamında yer almaktadırlar. Bu nedenden ötürü de anılan koruma kategorilerinden herhangi biriyle ilişkili statü belirleme süreci tek ve aynı olsa da, geçici koruma farklı usul kurallarına tabi durumdadır (ayrıntılar için bkz: 3 Kısım).¹³ GİGM tarafından verilen bilgilere göre Türkiye’de toplam 114.537 kişi uluslararası koruma başvurusunda bulunmuştur.¹⁴

Avrupa’daki bir ülkeden gelen ve GİGM tarafından gerçekleştirilen bir statü belirleme süreci sonrasında 1951 Sözleşmesi’nin 1(A)(2) maddesinde yer verilen mülteci statüsüne uyduğu tespit edilen bir uluslararası koruma başvurusu sahibine mülteci statüsü tanınmaktadır.¹⁵ YUKK’un 3’üncü maddesi uyarınca, “Avrupa” terimi, Avrupa Konseyi üyesi olan ülkeler ile Cumhurbaşkanınca belirlenecek diğer ülkeleri kapsamaktadır.¹⁶ Mültecilerin kimlik ve seyahat belgeleri ile üç yıl süreliğine geçerli olacak ikamet belgeleri alma hakları ile¹⁷ Türkiye’de eğitime, iş gücü piyasasına, sosyal yardımlara ve sağlık hizmetlerine erişim hakları bulunmaktadır.¹⁸ Dolayısıyla da mülteci statüsünü Türkiye’deki en cömert uluslararası koruma statüsü olarak tanımlamak mümkündür.

Avrupa dışından gelen ve 1951 Sözleşmesi temelinde mülteci olarak tanınan bir uluslararası koruma başvuru sahibine ise şartlı mülteci statüsü verilmekte¹⁹ ve bu statü, Avrupa’dan gelen mültecilere nazaran daha az bir koruma sağlamaktadır.

13 Müstakil olarak bir koruma kategorisi teşkil etmemekle birlikte YUKK vasıtasıyla, kişilerin Türkiye’de insani nedenlere dayanarak bir yıl ya da daha uzun sürelerle kalmalarına müsaade eden insani ikamet izinleri de hayata geçirilmiştir. Bkz: YUKK, Madde 46.

14 Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Uluslararası Koruma, (2019) < <https://www.goc.gov.tr/uluslararasi-koruma-istatistikler> > 78

15 YUKK, Madde 61.

16 YUKK, Madde 3(1) (b). 2/7/2018 tarihli 703 sayılı KHK’nin 71 inci maddesiyle, YUKK’da yer alan “Bakanlar Kurulu” ibaresi “Cumhurbaşkanı” şeklinde, “Bakanlar Kurulunca” ibaresi “Cumhurbaşkanınca” şeklinde değiştirilmiştir.

17 Bu ikamet izinleri tekrar yenilenebilmektedir. YUKK, Madde 83 ve Madde 84.

18 YUKK, III. Bölüm.

19 YUKK, Madde 62.

Şartlı mültecilere bir yıllık geçerliliği bulunan ikamet izni düzenlenmektedir ve bu kişiler için tek kalıcı çözüm üçüncü bir ülkeye yeniden yerleştirilmekten ibarettir.²⁰ Şartlı mültecilerin seyahat belgesi almak için başvuruda bulunma imkânları olsa da²¹ kendilerine bu belgelerin verileceğinin bir garantisi yoktur ve bu kişilerin aile birleşimi hakları da bulunmamaktadır.²² Yine bu kişilerin eğitim, sosyal yardım ve sağlık hizmetlerine erişim hakları mevcuttur; ancak öte yandan, uluslararası koruma başvurusunu yaptıkları tarihten itibaren altı ay sonra çalışabilme imkânları vardır.²³

YUKK, bu kategorilere ilaveten, ikincil koruma olarak adlandırılan bir diğer koruma statüsünü de hayata geçirmiştir.²⁴ YUKK'un 63'üncü maddesi uyarınca ikinci koruma statüsü sahibi şu şekilde tanımlanmaktadır:

“mülteci ya da şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen [...] ancak menşe ülkesine ya da [önceki] ikamet ettiği ülkesine geri gönderildiği takdirde; a) Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, b) İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, c) Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe ülkesinin veya [önceki] ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişi”

İkincil koruma sahiplerine bir yıl geçerliliği olan ikamet izni verilmekte²⁵ ve bu kişilerin de seyahat belgesi almak için başvuruda bulunma imkânları olsa da bu belgenin kendilerine verileceğinin bir garantisi bulunmamaktadır.²⁶ Yine bu kişilerin eğitim, sosyal yardım, sağlık hizmetleri ve iş gücü piyasasına²⁷ erişim hakları ile aile birleşimi hakkı mevcuttur.²⁸ Ancak öte yandan ve göze çarpar bir şekilde, yukarıda yer verilen bu üç koruma statüsünden hiçbirisi uzun dönemli ikamet statüsüne geçiş imkânı sağlamamaktadır.²⁹

20 Bu ikamet izinleri tekrar yenilenebilmektedir. YUKK. Bkz: YUKK, Madde 83.

21 YUKK, Madde 84.

22 AIDA 2018, 17.

23 YUKK, III. Bölüm.

24 YUKK, Madde 63.

25 Bu ikamet izinleri tekrar yenilenebilmektedir. Bkz: YUKK, Madde 83.

26 YUKK, Madde 84.

27 YUKK, III. Bölüm.

28 Agy.

29 YUKK, Madde 42.

Uluslararası koruma başvuruları GİGM'e yapılabilir. Bir kişinin aynı zamanda idari gözetim altındayken ya da Türkiye sınırlarında bulunduğu esnada kolluk kuvvetlerine de sığınma başvurusu yapabilmesi mümkündür.³⁰ Olumlu bir unsur olarak, özel ihtiyaç sahiplerine³¹ uluslararası koruma prosedürlerinde öncelik verilmesi öngörülmektedir.³² Uluslararası koruma başvurusu sahibinin başvurusunu yapmasının ardından, GİGM'in başvuruda bulunan bu kişiye sığınma süreci, bu süreçteki hakları ve olumsuz karara karşı itiraz usulleri hakkında bilgilendirme yapması gerekmektedir.³³ Yine başvuru sahibinin kayıt ve mülakat aşamasında bir tercüman yardımından yararlanmayı talep edebilmesi de mümkündür.³⁴ GİGM uzmanlarının, MSB sürecini yürütürken hem kişinin kişisel şartlarını hem de menşee ülkesindeki genel şartları göz önünde bulundurmaları gerekmektedir.³⁵

Türkiye hukukunda biri normal diğeri hızlandırılmış olmak üzere iki farklı sığınma prosedürü öngörülmektedir. Normal prosedürde GİGM'in uluslararası koruma başvuru sahibi ile 30 gün içinde mülakat gerçekleştirmesi ve altı ay içinde kişi hakkında bir karar vermesi gerekse de bu süreç uzayabilmektedir.³⁶ Hızlandırılmış prosedür ise şu durumlarda devreye girebilmektedir: A) Başvurunun dayanaktan yoksun olduğunun ya da tekrarlanan bir başvuru olduğunun açıkça anlaşılmış olması; B) başvuru sahibinin başvurusuna dayanak olarak sahte bilgi ya da belge sunması ya da Türkiye makamlarını yanıltmak amacıyla kimliğini ya da seyahat belgelerini imha etmesi; C) başvuru sahibinin sınır dışı edilmek üzere idari gözetim altında olması ve D) başvuru sahibinin kamu düzeni ya da kamu güvenliği açısından bir tehlike oluşturması veya bu nedenlerle Türkiye'den daha önce sınır dışı edilmiş olması.³⁷ Hızlandırılmış değerlendirme prosedüründe mülakatın üç gün içinde ger-

30 YUKK, Madde 65.

31 YUKK'a göre özel ihtiyaç sahipleri terimi "başvuru sahibi ile uluslararası koruma statüsü" sahibi kişilerden; refakatsiz çocuk, engelli, yaşlı, hamile, beraberinde çocuğu olan yalnız anne ya da baba veya işkence, cinsel saldırı ya da diğ. ciddi psikolojik, bedensel ya da cinsel şiddete maruz kalmış "kişiyi" ifade etmektedir. YUKK, Madde 3 (1).

32 YUKK, Madde 67.

33 YUKK, Madde 70.

34 Agy.

35 YUKK, Madde 78.

36 GİGM tarafından uluslararası koruma başvurusun değerlendirilmesinin 6 ay içinde tamamlanamaması halinde başvuru sahibini bu gecikme konusunda bilgilendirmesi gerekmektedir. Bkz: YUKK, Madde 75 ve Madde 78(1).

37 YUKK, Madde 79.

çekleştirilmesi ve GİGM'in de sekiz gün içinde bir karar vermesi gerekmektedir.³⁸ Öte yandan GİGM'in MSB sürecinin sekiz günden daha uzun süreceğine dair bir kanaatinin olması halinde başvuru, hızlandırılmış değerlendirilmeden çıkarılarak normal prosedüre alınabilmektedir.³⁹

Uygulamada ise MSB süreci ile ilgili olarak birtakım zorluklar yaşanmaktadır. Öncelikle çok sayıda gözlemci tarafından da bildirildiği üzere, GİGM, bazı sığınma kararlarını, başvuru sahiplerine bu kararların gerekçelerini açıklamaksızın Türkçe olarak tebliğ etmektedir. Bu eksiklik tedrici olarak giderilmekte ve artık giderek daha fazla sığınmacıya karar, anlayabilecekleri bir dilde ve yazılı olarak sunulmaktadır.⁴⁰ Olumsuz bir sığınma kararının gerekçesi ve bu karara karşı nasıl itirazda bulunulabileceğine ilişkin bilgilendirme yapılması hakkının, AİHS'in 13'üncü maddesi çerçevesinde güvence altına alınan etkili bir hukuk yoluna erişim hakkında ilk adım teşkil ettiği göz önünde bulundurulduğunda, kanun ve uygulama arasındaki bu boşluk endişe verici bir niteliktedir.⁴¹ İkinci olarak, AIDA tarafından da rapor edildiği üzere, MSB sürecinin 2018 yılında GİGM tarafından BMMYK'dan tümüyle devralınmasının ardından kayıtlarda ve uluslararası koruma başvurularının değerlendirilmesinde ciddi gecikmelerin yaşandığı gözlemlenmiştir.⁴² Örneğin, bazı illerde 2018 yılında başvuruda bulunmuş Afgan uyruklu kişilere, uluslararası koruma başvurusu kayıt randevularının 2021 senesi için verildiği bildirilmektedir.⁴³ Üçüncü olarak, her ne kadar Türkiye mevzuatında sığınmacıların mülakat esnasında tercümana erişimi güvence altına alınmış olsa da yeterli sayıda tercümanın bulunmamasından ötürü bu hak Türkiye'deki tüm sığınmacılar için tam anlamıyla erişilebilir değildir.⁴⁴ Dördüncü olarak ise, her ne kadar Türkiye Barolar Birliği, BMMYK ile birlikte 18 ilde sığınmacıların ücretsiz adli yardımda erişimlerinin iyileştirilmesi amacıyla bir proje yürütüyor olsa da MSB süreci esnasında hukuki yardım alabilmek her zaman mümkün olmamaktadır.⁴⁵

38 YUKK, Madde 79(2).

39 YUKK, Madde 79(3).

40 Ayrıca bkz: O Ulusoy ve H Battjes, 'Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement' (2017) VU Migration Law Series No 15, 1-42; AIDA 2018, 32-35.

41 M Ineli-Ciger, 'Remedies Available against Asylum Decisions and Deportation Orders in Turkey: An Assessment in View of European Law and the European Convention on Human Rights' (2019) 88 Nordic Journal of International Law 216-249.

42 AIDA 2018, 14, 32, 33.

43 Agy., 14.

44 Agy., 34.

45 Agy., 15.

3. Geçici Koruma ve Türkiye’deki Suriyeli Mülteciler

Türkiye’deki geçici korumanın yasal rejimi, YUKK’un 91’inci maddesi ile 22 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği⁴⁶ çerçevesinde düzenlenmekte ve YUKK 91’inci maddede şu ibarelere yer verilmektedir:

“Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.”

Önceleri, geçici koruma rejiminin ne zaman uygulanmaya başlanıp ne zaman sona erdirileceği ve hangi kişilerin geçici korumadan yararlanabileceklerine karar veren makam Bakanlar Kurulu olarak düzenlenmiş olsa da bu yetki artık Cumhurbaşkanındadır. 2011 yılından itibaren, tüm Suriyeliler ile daha önce Suriye’de yaşamış olan Filistinli mülteciler ve vatansız kişiler, bir grup olarak, Türkiye’de geçici korumadan yararlanabilmektedir.⁴⁷ Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakatı çerçevesinde⁴⁸ ise Yunanistan’dan Türkiye’ye geri kabul edilen Suriyelilerin de geçici koruma statüsüne başvurabilmeleri mümkündür; ancak anılan bu kişilerin bu statüyü alacaklarına dair bir güvence bulunmamaktadır. 1951 Sözleşmesi’nin 1/F maddesi kapsamında yer alan kişiler, milli güvenlik, kamu güvenliği ya da kamu düzeni açısından tehlike oluşturduğu değerlendirilenler ve terör eylemlerinde bulunduğu veya planladığı ya da bu eylemlere iştirak ettiği tespit edilenler ise geçici koruma kapsamının haricinde bırakılmaları öngörülmektedir.⁴⁹

Türkiye, 2011 yılından beri Suriyelilere yönelik olarak açık kapı politikası izle-

46 Türkiye, Geçici Koruma Yönetmeliği, 22 Ekim 2014, <<https://www.refworld.org/docid/56572fd74.html>>.

47 Geçici Koruma Yönetmeliği, Geçici Madde 1.

48 Avrupa Komisyonu, ‘EU-Turkey Statement (18 Mart 2016) (AB-Türkiye Mutabakatı) <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>>.

49 Geçici Koruma Yönetmeliği, Madde 8.

diğini açıklamış durumdadır.⁵⁰ Ancak Türkiye'nin Suriye ile olan sınırı, güvenlik endişelerinden ötürü oldukça sıkı bir şekilde denetlenmekte ve yıllar içinde de çok sayıda sınır kapısının geçici olarak kapatıldığı kaydedilmektedir.⁵¹ Örneğin, Mayıs 2019 tarihinde kapatıldığı kaydedilen Türkiye ve Suriye arasındaki sınır kapıları nedeniyle İdlip'ten kaçan Suriyelilerin Türkiye'ye girmeleri mümkün olmamıştır.⁵² Türkiye, ayrıca 2016 senesinde yalnızca Türkiye'ye hava ya da deniz yoluyla gelen Suriyeliler için geçerli olacak şekilde yeni vize düzenlemelerini hayata geçirmiştir ve bu düzenlemeler halen yürürlükte bulunmaktadır.⁵³ Dahası, Türkiye, 2018 yılında düzensiz geçişlerin engellenmesi için Suriye ile olan sınırı boyunca 764 kilometre uzunluğunda bir duvar inşa etmiştir.⁵⁴ AIDA raporuna göre bu duvarın düzensiz geçişleri tamamıyla durdurabilmesi mümkün olmamış ve "duvar, Türkiye-Suriye sınırını geçmede yaşanan zorlukları daha da vahim bir hale getirmiştir"⁵⁵ Mevcut durumu özetleyen BMMYK da Türkiye'nin Suriye ile olan sınırının oldukça sıkı bir biçimde denetlendiğini ve yalnızca tıbbi nedenler, insani nedenler ya da Suriyeli uyruklu kişiler için gerçekleştirilen aile birleşimi sebepleriyle ülkeye kabulün gerçekleştirildiğini kaydetmiştir.⁵⁶ Dolayısıyla da bu raporun kaleme alındığı tarihte Türkiye'nin Suriye ile sınırı tüm Suriyelilere açık değildir.

-
- 50 BMMYK, Turkey 3RP Regional Refugee & Resilience Plan Planı 2017-2018, <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/TURKEY%20country%20chapter%20%28English%29.pdf>> 3; Türkiye'nin açık kapı politikası için, bkz: B Koca, 'Deconstructing Turkey's "Open Door" Policy towards Refugees from Syria' (2015) 12 Migration Letters 209.
- 51 Örneğin, bkz: C Yeginsu ve K Shoumali, 'Turkey Moves to Close All Gates at Border With Syria' NY Times, 29 Mart 2016 <<https://www.nytimes.com/2015/03/30/world/europe/turkey-moves-to-close-all-gates-at-border-with-syria.html>>; M Tokyay, 'Turkey closes Syria border crossing' Arab News, 11 Ağustos 2017 <<http://www.arabnews.com/node/1142911/middle-east>> .
- 52 C Gall ve H Saad, 'Huge Wave of Syrians Flee Intensified Bombing on Last Rebel-Held Province' The Newyork Times, 30 Mayıs 2019 <<https://www.nytimes.com/2019/05/30/world/middleeast/syrian-bombing.html>>.
- 53 Avrupa Komisyonu, Fact Sheet – EU-Turkey Joint Action Plan, Brüksel, 15 Ekim 2015 <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm>.
- 54 T Sahin, 'Turkey installs 764 km security wall on Syria border' Anadolu News Agency, 9 Haziran 2018 <<https://www.aa.com.tr/en/middle-east/turkey-installs-764-km-security-wall-on-syria-border/1170257>>.
- 55 Asylum Information Database (AIDA), 'Country Report: Turkey 2018 Update' (2018) <<https://www.asylumineurope.org/reports/country/turkey>> 117. (AIDA 2018)
- 56 BMMYK Türkiye, Promoting access to and the provision of protection Fact Sheet, Temmuz 2019, <<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71066>>.

YUKK'taki düzenlemelere göre, kişilerin sınırı geçerken Türkiyeli yetkililer tarafından tespit edilmeleri ya da kendilerinin makul bir sürede yine Türkiyeli yetkililere başvurmaları halinde Türkiye'ye yasa dışı giriş ya da Türkiye'de yasa dışı bulunuştan dolayı idari cezası uygulanmamaktadır.⁵⁷ Olumlu bir unsur olarak, bir kişinin ülkeye giriş yapma şekli kendisinin geçici korumadan yararlanan kişi statüsünü veya Türkiye'deki yasal haklarını herhangi bir şekilde etkilenmemektedir.⁵⁸ Suriyelilerin il GİGM müdürlüklerine kayıt yapmaları beklenmekte; ancak öte yandan yüksek sayıdaki başvurular, tercümanların olmayışı ve güvenlik araştırma süreci nedeniyle çok sayıda kentte Suriyelilerin kayıt olmalarında ciddi gecikmeler yaşandığı bildirilmektedir.⁵⁹ Türkiye, ayrıca, İstanbul'da kayıtlı Suriyeli kişilerin sayısının yükselişi gerekçesiyle- ki bu sayı kararın alındığı sıralarda yarım milyondur⁶⁰ - 2018 yılında Suriyelilerin İstanbul'da kaydedilmesi uygulamasını durdurmuştur. Temmuz 2019 tarihi itibarıyla ise Suriyeliler artık yalnızca Adana, Çanakkale, Diyarbakır, Elâzığ, Gaziantep, Hatay, Kayseri, Kocaeli, Mardin, Tekirdağ, Şanlıurfa ve Kilis illerinde kaydolabilmektedir.⁶¹

Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 26'ıncı maddesine göre geçici korumadan yararlanan kişilere yönelik olarak sosyal yardımların sağlanabileceği öngörülmekte; ancak maddede bu yardımın sağlanacağına dair bir yükümlülüğe yer verilmemektedir. Suriyelilerin farklı örgütler ve hükümet kuruluşlarınca sağlanan sosyal ve mali yardımlardan yararlanabilmeleri mümkündür⁶² ve bu kuruluşlar arasında Acil Sosyal Güvenlik Ağı (ESSN), Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlükleri çatısı altında faaliyet gösteren Sosyal Hizmetler Mer-

57 Geçici Koruma Yönetmeliği, Madde 5.

58 M Ineli-Ciger, 'How Have the European Union and the EU Asylum Acquis Affected Protection of Forced Migrants in Turkey?: An Examination in View of the Turkish Law on Foreigners and International Protection and the EU-Turkey Statement of March 2016' V Stoyanova ve E Karageorgiou (editörler). *The New Asylum and Transit Countries in Europe during and in the Aftermath of the 2015/2016 Crisis* adlı eserin içinde (Brill Nijhoff 2018) 115-139, 120.

59 AIDA 2018, 118, 119.

60 İnsan Hakları İzleme Örgütü, 'Turkey Stops Registering Syrian Asylum Seekers,' 16 Temmuz 2018, <<https://www.hrw.org/news/2018/07/16/turkey-stops-registering-syrian-asylum-seekers>>.

61 Sözcü Gazetesi, 'Suriyeliler kayıtlı oldukları illere gidecek... Peki hangi ilde kaç Suriyeli var?' 24 Temmuz 2019 <<https://www.sozcu.com.tr/2019/gundem/suriyeliler-kayitli-olduklari-illere-gidecek-pek-hangi-ilde-kac-suriyeli-var-5246238/>>.

62 Report-FINAL_TR_son.docx BMMYK, Turkey, Social and financial assistance, 2019, <<https://help.unhcr.org/turkey/social-economic-and-civil-matters/social-and-financial-assistance/>>.

kezleri ve belediyeler bulunmaktadır.⁶³ ESN programı çerçevesinde Suriyelilere ve diğer sığınmacılara aylık kişi başına 120 Türk Lirası (yaklaşık 19 Euro) tutarında bir yardım sağlanmakta ve bu meblağın harcanabilmesi için kişiler bir kart verilmektedir. ESN programı Suriyelilere yerel dükkanlar ve işletmelerden mal satın alma imkânı sunmak suretiyle bu nüfusun Türkiye toplumuna sosyal entegrasyonunu kolaylaştırmayı amaçlamaktadır.⁶⁴ AB tarafından mali destek sağlanan ve Dünya Gıda Programı ve Türk Kızılay iş birliğinde uygulanan bu program, Türkiye'deki yaklaşık 1,4 milyon mülteciye ulaşmaktadır.⁶⁵

Türkiye'deki geçici korumadan yararlanan kişi statüsüne sahip Suriyelilerin en başta geri gönderilmeye karşı korunma hakları bulunmaktadır. Hem YUKK hem de Geçici Koruma Yönetmeliği'nde geçici korumadan yararlanan hiç kimsenin işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemeyeceğini açıkça ifade etmektedir.⁶⁶ Suriyelilerin, bu hususlara ilaveten, kimlik belgesi alma ve kamu hastaneleri ile diğer kamu sağlığı kuruluşları tarafından sunulan sağlık hizmetlerine erişim hakları da bulunmaktadır.⁶⁷ 2016 yılının başından itibaren AB tarafından sağlanan mali destekle, Suriyelilere yönelik olarak ücretsiz sağlık hizmetleri sunan Göçmen Sağlığı Merkezleri kurulmuştur.⁶⁸ Şimdilerde Türkiye sınırında toplam 10 Göçmen Sağlığı Merkezi hizmet vermektedir. Suriyelilerin, sağlık hizmetlerinin yanı sıra eğitim ve kısıtlı bir şekilde de olsa çalışma hakları vardır.⁶⁹ Özetle ifade edilecek olursa, Suriyelilerin, geçici korumadan yararlanan kişi sıfatıyla, Türkiye'deki mültecilere kıyasla daha az, ancak şartlı mültecilere nazaran daha fazla hakka erişimleri bulunmaktadır (Bkz: 3. Kısım).

GİGM tarafından verilen bilgilere göre Ağustos 2019 tarihi itibarıyla Geçici Ba-

63 Agy.

64 ESN İnternet Sitesi, Kızılaykart, < <http://kizilaykart-suy.org/TR/index2.html>>.

65 ESN İnternet Sitesi, ESN Card, <<https://www.essncard.com/about-card/>>.

66 Geçici Koruma Yönetmeliği, Madde 6.

67 Geçici Koruma Yönetmeliği, Madde 19 (5), Madde 22, Madde 27 ve Madde 38; Mülteci Hakları Merkezi, 'Health Care Services for Syrian Refugees and other Persons under "Temporary Protection" Questions and Answers' (2017) < http://mhd.org.tr/assets/tp_health_eng.pdf>.

68 T.C. Sağlık Bakanlığı, 'Göçmen Sağlık Merkezi' (2019) <<https://hsgm.saglik.gov.tr/tr/g%C3%B6%C3%A7men-sa%C4%9Fl%C4%B1%C4%9F%C4%B1-merkezleri.html>>.

69 Geçici Koruma Yönetmeliği, Madde 5, Madde 31, Madde 48, Madde 49 ve Madde 53.

rınma Merkezleri olarak da bilinen kamplarda barınan Suriyeli sayısı 63.434'tür.⁷⁰ BMMYK'ya göre de Türkiye'deki mültecilerin %98'inden fazlası kentsel ve kırsal bölgelerde ikamet etmekte ve geri kalan nüfus da Geçici Barınma Merkezlerinde barınmaktadır.⁷¹ Bu merkezler sürecin ilk başlarında kurulmuş ve AFAD (Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı) tarafından yönetilmiştir; ancak şimdilerde ise bu merkezlerin idamesi GİGM tarafından sağlanmaktadır. Geçici Barınma Merkezlerindeki koşullar ile bu merkezlerinde sunulan hizmetler AIDA Raporunda iyi ve yeterli olarak tanımlanmıştır.⁷² Ancak Türkiye hükümeti, 2019 senesinde, ekonomik kaygıları gerekçe göstererek Gaziantep, Adıyaman ve Kilis illerinde bulunan altı kampı kapatmış ve geride hâlihazırda açık bulunan toplam 7 kamp kalmıştır.⁷³ Geçici Barınma Merkezlerinden başka yerlerde ikamet eden Suriyeliler barınmaya ve uygun kabul koşullarına erişimde çok sayıda zorlukla karşılaşmaktadır⁷⁴ ve kampların dışında Suriyelilere yönelik herhangi bir sosyal konut seçeneği de mevcut değildir.⁷⁵ Akar ve Erdoğan'a göre, bazı belediye, örgüt ve STK'lar bu durumu barınma imkânı sağlamak suretiyle ele alma yönünde teşebbüslerde bulunmuş olsalar da yöneltile talep mevcut kaynakların çok ötesine geçmiştir.⁷⁶

BMMYK'nın verdiği bilgilere göre ise Türkiye'deki yaklaşık 1,4 milyon mülteci 15 yaşın altında, 800 bin mülteci ise 15 ve 24 yaş arasındadır.⁷⁷ 2018 yılı sonu itibarıyla devlet okullarına ve Geçici Eğitim Merkezlerine kayıtlı Suriyeli çocuk sayısı 590.114 olup, okul çağında bulunan tahmini 400 bin Suriyeli çocuğun okul dışında olduğu bildirilmiştir.⁷⁸ Suriyelilerin eğitime erişimlerinin iyileştirilmesi amacıyla AB, Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), Avrupa Sivil Koruma ve İnsani Yardım Genel Müdürlüğü (ECHO), Türk Kızılay, Aile, Çe-

70 GİGM, 'Temporary Protection' (2019) <<https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>>.

71 BMMYK, Turkey Fact Sheet July 2019, <<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71061>>.

72 AIDA 2018, 130-133.

73 M Gurcan, 'Why Turkey is closing down Syrian refugee camps?' Al-Monitor, 4 Haziran 2019, <<https://www.al-monitor.com/pulse/tr/originals/2019/06/turkey-syria-why-government-closes-down-refugee-camps.html#ixzz5yTqCEkwF>>; GİGM, 'Temporary Protection' (2019) <<https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>>.

74 Anılan zorluklar için, bkz: AIDA 2018, 130-133.

75 S Akar & M. Erdoğan, 'Syrian Refugees in Turkey and Integration Problem Ahead' (2019) 20(3) Journal of International Migration and Integration 925-940, 930.

76 Agy., 931.

77 Agy.

78 UNICEF, Turkey: 2018 Humanitarian results, December 2018, <UNICEF Turkey 2018 Humanitarian Results> 3.

İşme ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı tarafından mali kaynak sağlanan bir dizi proje uygulanmış ve bu projeler bir nebze Suriyeli çocukların eğitime erişimlerinde ilerleme kaydedilmesini sağlamıştır.⁷⁹ Ancak yine de Suriyeli çocukların eğitim hakkından yararlanmalarının önünde çok sayıda engel mevcuttur.⁸⁰ Bu denli yüksek sayıda Suriyeli çocuğun Türkiye’de okula gidememelerinin ardındaki nedenler şu şekilde açıklanabilmektedir: Öncelikle çok sayıda Suriyeli çocuk, okula gitmekten ailelerine destek olmak için çalışmaktadır.⁸¹ İkincisi, Suriyeli çocukların eğitime erişebilmeleri için Türkiyeli makamlara kayıtlı olmaları gerekmekte; ancak bu çocukların tamamının kaydı bulunmamaktadır. Üçüncü olarak okul ve öğretmen sayısı Suriyeli çocukların ihtiyaçlarına cevap verebilecek düzeyde değildir. Dördüncü olarak Türkiye’deki devlet okullarında eğitim yalnızca Türkçe olarak yapıldığından, Türkçe konuşamayan Suriyeli çocuklar Türkçe müfredatı takip edebilmekte zorlanmaktadır ve son olarak da, Baban ve diğerleri tarafından da kaydedildiği üzere, bazı aileler ya çocuklarını kaydedebilecekleri bir okul bulmakta zorlanmakta ya da Suriyeli çocukların Türkiye’de eğitim hakkı olduğuna dair bir bilgileri bulunmamaktadır.⁸²

Suriyelilere 2016 yılında Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmeliğin kabulüyle birlikte sınırlı bir çalışma hakkı verilmiştir.⁸³ 6 aydan daha uzun bir süredir kendisine geçici koruma statüsü verilen Suriyeliler çalışma izni başvurusunda bulunabilmekte ve bu izne sahip Suriyelilere en az asgari ücret ödenmesi öngörülmektedir.⁸⁴ Öte yandan çalışma izni sahibi Suriyeli sayısı ise oldukça düşüktür. Nitekim geçici koruma statüsüne sahip olup da çalış-

79 Bu projelerin ayrıntılı bir değerlendirilmesi için, bkz: AIDA 2018, 138-142.

80 Anılan zorluklar için, bkz: M Hauber-Ozer, ‘Schooling gaps for Syrian refugees in Turkey’ (2019) 60 *Forced Migration Review* 50-52; F Baban, S Ilcan, ve K Rygiel, ‘Syrian Refugees in Turkey: Pathways to Precarity, Differential Inclusion, and Negotiated Citizenship Rights’ (2017) 43 *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41-57.

81 S Gee, ‘When Refugees Work, Children More Likely to Attend School: HRW’ (News Deeply, 8 Ağustos 2016) <<https://www.newsdeeply.com/refugees/op-eds/2016/08/08/when-refugeeswork-children-more-likely-to-attend-school-hrw>>; M Ineli-Ciger, ‘Protecting Syrians in Turkey: A Legal Analysis’ (2017) 29(4) *International Journal of Refugee Law* 555-579, 560-562.

82 Baban et al. 41, 50.

83 Türkiye, Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik (11 Ocak 2016) <<https://www.refworld.org/docid/582c71464.html>>.

84 Türkiye asgari ücret Eylül 2019 tarihi itibarıyla aylık 2,020.00 TL’dir (yaklaşık 422.3 €).

ma izni bulunan Suriyeli sayısı yalnızca 31.185'tir.⁸⁵ Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO), Türkiye'de yaklaşık bir milyon Suriyelinin çalışmakta olduğunu; ancak bu kişilerden yalnızca çok küçük bir bölümünün çalışma izni olduğunu tahmin etmektedir.⁸⁶ Yine ILO tarafından kaydedildiği üzere "Suriyeli mülteciler çoğunlukla mevsimlik tarım işçiliği, inşaat, imalat ve tekstil gibi düşük vasıflı işlerde enformel olarak istihdam edilmektedir. Bu kişiler, güvensiz koşullarda uzun saatler boyunca çalışmakta ve kendilerine ya asgari ücretin altında bir ücret verilmekte ya da bazen hiçbir ücret ödenmemektedir."⁸⁷ *Yalnızca* işverenin çalışma izninde başvurusunda bulunabilmesi, başvuru sürecinin maliyeti ve uzunluğu ve formel işgücü piyasasındaki fırsatların yetersiz oluşu, bu durumun ardındaki nedenleri teşkil etmekte ve Suriyelilerin çalışma izni alabilmelerini ile yasal bir şekilde çalışabilmelerini güçleştirmektedir.⁸⁸ Dahası, Suriyelilerin işgücü piyasasına erişim hakkı da mutlak bir hak olmayıp, çalışma izinleri belli illerde sınırlanabilmektedir. Yine Suriyeli çalışan sayısının bir işyerindeki toplam çalışan sayısının %10'unu aşamamakta ve 10'dan daha az işçi çalıştıran işyerlerinde ise yalnızca bir Suriyeli istihdam edilebilmektedir.⁸⁹ Son olarak, Türkiye'deki işsizlik oranı hâlihazırda oldukça yüksek olan %13 civarında seyretmekte ve dolayısıyla da Suriyelilerin iş bulmak için Türkiye vatandaşları ile rekabet etmeleri gerekmektedir.⁹⁰ Tüm bu nedenlerden ötürü de Türkiye'deki binlerce Suriyeli asgari ücret ya da sigorta olmaksızın yasal olmayan bir şekilde çalışmaya devam etmektedir.

Yukarıda yer verilen değerlendirmelerin ışığında, her ne kadar Türkiye hukuku çerçevesinde Suriyelilere sağlanan hakların cömert ve uluslararası hukukla uyumlu olduğunu tespit etmek mümkün olsa da kanun ve uygulama arasında ciddi bir boşluk olduğu sonucuna varılabilmek mümkündür. Dolayısıyla da Türkiye mevzu-

85 Anılan rakam Mart 2019 tarihi itibarıyla'dır. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından açıklanan rakamlara Mülteciler Derneği, 'Türkiyedeki Suriyeli Sayısı Eylül 2019' adlı çalışmada yer verilmiştir (2019) <<https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/>>.

86 ILO İnternet Sayfası, 'Syrian Refugees ILO's Refugee Response' <https://www.ilo.org/ankara/projects/WCMS_379375/lang--en/index.htm>.

87 ILO İnternet Sayfası, 'Syrian Refugees ILO's Refugee Response'.

88 Avrupa Parlamentosu İçişleri Genel Müdürlüğü, 'Turkey: Labour Market Integration and Social Inclusion of Refugees' Doc No IP/A/EMPL/2016-13, Aralık 2016, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/595328/IPOL_STU\(2016\)595328_EN](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/595328/IPOL_STU(2016)595328_EN)>.

89 Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik, Madde 7 ve Madde 8.

90 Bu rakam Ekim 2019 tarihi itibarıyla'dır. Trading Economics, 'Unemployment in Turkey' <<https://tr.tradingeconomics.com/turkey/unemployment-rate>>.

atında yer verilen yasal güvencelerin tamamının tüm Suriyelilerin erişimine açık olabilmesi için kurumsal kapasite ve altyapının iyileştirilmesine acil olarak ihtiyaç duyulmaktadır.⁹¹

Suriyelilere yönelik olarak uygulanan geçici koruma rejimi hâlihazırda sekiz yıldan fazla bir süredir uygulanmaktadır ve bu rejim için azami bir süre öngörülmemiştir. Geçici koruma rejimine son verilinceye kadar da geçici korumaya tabi kişilerin sığınma başvuruları GİGM tarafından işleme alınmayacaktır. Mülteciler için üç türlü kalıcı çözüm seçeneği mevcuttur: Gönüllü geri dönüş, yeniden yerleştirme ve yerel entegrasyon. BMMYK 2018 yılında “Suriye’deki mevcut koşullar güvenli ve onurlu bir gönüllü geri dönüş için elverişli olmadığını” vurgulamıştır.⁹² Açıklamada yer verilen tarihten bu yana da koşullarda pek fazla bir değişiklik olmamış ve Suriye’ye geri dönüş, halen çok sayıda Suriyeli mülteci için uygun bir seçenek değildir. Türkiye Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan, Eylül 2019 tarihinde Türkiye’nin Suriye’nin kuzeyinde güvenli bir bölge oluşturma ve Türkiye sınırlarından geçen yaklaşık bir milyon Suriyeliyi geri gönderme niyetinde olduğu yönünde bir beyanda bulunmuştur.⁹³ Böylesi bir planın yürürlüğe konulması halinde uluslararası hukuka ve özellikle de geri göndermeme ilkesine uygunluğu tartışmalıdır ve büyük ölçüde de ne şekilde uygulandığına göre değişecektir.

BMMYK, yeniden yerleştirme ile ilgili olarak, Suriyeli mültecilerin yeniden yerleştirme ihtiyaçlarının hâlâ bu imkânı sağlayan ülkeler tarafından verilen kotaların çok daha ötesinde olmaya devam ettiğini ve 2019 yılında meydana gelen olayların da bu seyrin devam edeceğine işaret ettiğini açık bir şekilde ifade etmiştir.⁹⁴ Yaşanan bu düşüşün ardındaki temel nedenlerinden biri de küresel çaptaki mevcut yeniden yerleştirme kotalarındaki azalma ve yeniden yerleştirme seçeneğinin öncelik verilen diğer durumlara tahsis edilmesidir. Bu durum, Türkiye’de koruma

91 Ineli-Ciger ‘Protecting Syrians in Turkey’, 561, 562.

92 BMMYK, ‘Comprehensive protection and solutions strategy: protection thresholds and parameters for refugee return to Syria’, Şubat 2018 < <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63223>>.

93 N Devranoglu ve T Gumrukcu, ‘Turkey plans to return one million Syrians, warns of new migrant wave in Europe’ Reuters, 5 Eylül 2019 < <https://www.reuters.com/article/us-security-syria-turkey/turkey-plans-to-return-one-million-syrians-warns-of-new-migrant-wave-in-europe-idUSKCN1VQ13K>>; Anadolu Ajansı, ‘Turkey to act on its own if safe zone not established till end of Sept: Erdoğan’ Hurriyet Daily News, 9 Eylül 2019 < <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-to-act-on-its-own-if-safe-zone-not-established-till-end-of-sept-erdogan-146412>>.

94 BMMYK, Update: Durable Solutions for Syrian Refugees, Mart-Nisan 2019, <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/69259.pdf>>.

arayan kişiler için de geçerlidir.⁹⁵ Nitekim Suriyeli krizinin patlak verdiği zamandan Eylül 2018 tarihine dek geçen süre içinde BMMYK Türkiye Ofisi, toplamda 56.702 Suriyeli mültecinin dosyasını yeniden yerleştirme değerlendirmesi için sunmuş ve bu kişilerden yalnızca 27.478'i üçüncü ülkelere yerleştirilebilmiştir.⁹⁶ Bu rakamlar da başlı başına yeniden yerleştirmenin Türkiye'deki Suriyelilerin büyük bir bölümü için geçerli bir seçenek olmadığını ortaya koymaktadır.

Suriye'deki savaşın başladığı tarihten bu yana Türkiye'de yaklaşık olarak 76.000 Suriyeliye Türk vatandaşlığı verilmiştir. GİGM tarafından seçilen ve iletişime geçilen kişilere Türkiye vatandaşlığına başvurabilme imkânı sağlanmış olsa da GİGM'in bu kişileri nasıl seçtiği belirsizdir.⁹⁷ İçduygu ve Şimşek tarafından da kaydedildiği üzere "göçmen ve mültecilerin ihtiyaçlarının karşılanması ve özellikle de bu kişilerin acil nitelikteki eğitim, sağlık ve barınma ihtiyaçlarına yanıt verilebilmesi için sağlam temellere dayalı ve kapsamlı entegrasyon politikaları gereklidir".⁹⁸ Lakin bu ihtiyaca rağmen Türkiye'nin kapsamlı bir entegrasyon politikası bulunmamaktadır. Ancak öte yandan Suriyelilerin Türk toplumuna entegrasyonunun (ki YUKK ve GİGM tarafından bu kavram için kullanılan terim uyumdur) hızlandırılması için bir dizi politika geliştirilmiş ve uluslararası örgütler ve AB'nin desteği ile uygulamaya konulmuştur.⁹⁹ Ancak yine de bu projelerden olumlu sonuç alınması için daha fazla zamana ihtiyaç bulunmamaktadır. Hâlihazırda çok sayıda Türkiyeli, Suriyelilerin ülkedeki geçici misafirler olmaktan çıkıp oldukça büyük bir nüfusa sahip olmaları nedeniyle, ülke için kaldırabileceğinden fazla olan kalıcı bir mevcudiyete dönüştüğünden yakınmaktadır.¹⁰⁰ Dahası, Suriyeliler her gün ayrımcılıkla karşılaşmakta, sosyal ve siyasal tanınmada bir eksiklik yaşanmakta ve hepsinden önemlisi istikrarlı olarak nitelendirilebilecek bir yasal statü bulunmamaktadır.¹⁰¹ Tüm bu meselelerin, kapsamlı entegrasyon politikaları ile ayrımcılığı ve yabancı düşmanlığını azaltmayı hedefleyen politikaların geliştirilmesi suretiyle mümkün olan en kısa sürede ele alınmasına ihtiyaç vardır.¹⁰²

95 Agy.

96 BMMYK, 'Turkey Resettlement' (2018) < <https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2018/10/UNHCR-Turkey-Resettlement-Fact-Sheet-September-2018.pdf> >.

97 Agy., 15.

98 A. İçduygu ve D. Şimşek, "Syrian refugees in Turkey: Towards integration policies" (2019) 15(3) Turkish Policy Quarterly 59-69, 65-66.

99 Bkz: Agy., 65, 66 68.

100 Akar ve Erdoğan, 936.

101 Agy., 936.

102 Agy., 937.

4. Türkiye’de Uluslararası Koruma ve Sınır Dışı Kararlarına İtiraz ve Usul Güvenceleri

İçişleri Bakanlığı Süleyman Soylu’nun verdiği bilgilere göre, 2018 yılında 56.000 yabancı sınır dışı edilmiş ve 2019 yılında da 80.000’den fazla kişinin sınır dışı edilmesi öngörülmektedir.¹⁰³ Türkiye mevzuatı uyarınca sınır dışı kararı şu kategorilerde yer alan kişiler için verilebilmektedir: terör örgütü ya da suç örgütü yöneticisi, üyesi ya da destekleyicisi olanlar, Türkiye’ye giriş, vize ya da ikamet izinleri için yapılan işlemlerde gerçek dışı bilgi ve belge kullananlar, Türkiye’de yasal olarak bulunma hakkına sahip olmayanlar ve kamu düzeni, kamu güvenliği ya da kamu sağlığı açısından tehdit oluşturanlar.¹⁰⁴ Bu kişilere ilaveten, uluslararası koruma başvuruları kabul edilemez ya da mesnetsiz olarak değerlendirilenler, uluslararası korumanın haricinde bırakılan kişiler ve uluslararası koruma statüsü sona erenler hakkında da sınır dışı kararı alınabilmektedir.¹⁰⁵ Alınan sınır dışı kararına 15 gün içinde İdare Mahkemesi’nde itiraz edilebilmektedir.¹⁰⁶ ve mahkemenin kararı nihai olup, bu karara karşı istinaf yolu bulunmamaktadır.¹⁰⁷

Normal değerlendirme sonucu alınan olumsuz uluslararası koruma kararlarına itiraz ise 30 gün içinde ya idari bir makama (Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu- UKDK) ya da İdare Mahkemesine yapılabilmektedir. Ancak, bir başvuru sahibinin, hakkında GİGM tarafından alınan uluslararası koruma kararına doğrudan İdare Mahkemesi nezdinde de itirazda bulunabilmesi mümkündür ve bu süreçte bir üst derece itiraz yolu da mevcuttur. Anılan üst derece itiraz yolu önceleri Danıştay olmakla birlikte, artık yakın bir zaman önce kurulmuş olan Bölge İdare Mahkemeleridir.¹⁰⁸ Farklı bir iddia ya da kanıt öne sürmeksizin tekrarlanan ya da güvenli üçüncü ülkeden¹⁰⁹ veyahut ilk iltica ülkesinden¹¹⁰ gelen kişilerce yapılan uluslararası koruma başvuruları

103 M Tokyay, ‘İstanbul’da Suriyeli mülteci krizi: Protestolar başlarken, sorunun çözüm yolu nedir? Euronews, 27 Temmuz 2019, <<https://tr.euronews.com/2019/07/27/istanbul-da-suriyeli-multeci-krizi-protestolar-baslarken-sorunun-cozum-yolu-nedir>>.

104 YUKK, Madde 54.

105 Agy.

106 YUKK, Madde 53(3).

107 Agy.

108 Danıştay halen idare mahkemelerince verilen kararlara karşı yapılan itirazları incelemektedir; ancak bu inceleme yalnızca 20 Temmuz 2016 tarihinden önce yapılan itirazlarla sınırlıdır.

109 YUKK, Madde 74.

110 YUKK, Madde 73.

ise kabul edilemez başvuru olarak değerlendirilmektedir.¹¹¹ Kabul edilemezlik kararları ile hızlandırılmış değerlendirme kapsamında alınan kararlara karşı itirazlar ise 15 gün içinde ve yalnızca İdare Mahkemelerine yapılabilmektedir.¹¹² İdare Mahkemesinin kabul edilemez bulunan kararlar ile hızlandırılmış değerlendirme kapsamında alınan kararlar hakkında vereceği kararlar nihaidir.¹¹³

Yukarıda yer verilen uluslararası koruma kararları ile sınır dışı kararlarına itiraz süreçlerine ilaveten, başvuru sahibinin, Anayasa’da ya da AİHS’te yer verilen haklarının ihlal edildiği iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuruda bulunma imkânı da mevcuttur. Bireysel başvuru usulünde otomatik askıya alma etkisi bulunmamakla birlikte Anayasa Mahkemesi, tedbir kararı verilmemesi halinde başvurunun yaşamına ya da maddi veya manevi bütünlüğüne yönelik ciddi bir riskle karşılaşacağı durumda, başvurunun talebi üzerine ya da resen askıya alma kararı verebilmektedir.¹¹⁴

YUKK kapsamında önceleri yapılan tüm itirazların otomatik olarak askıya alma etkisi bulunmaktaydı; ancak Türkiye’de olağanüstü halin ilan edilmesinin ardından, 2016 yılında yayımlanan 667 sayılı Kanun Hükmünde Kararname¹¹⁵ marifetiyle YUKK’un 53 ve 54’üncü maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikle birlikte, terör örgütü ya da suç örgütü yöneticisi, üyesi ya da destekleyicisi olan veya kamu düzeni, kamu güvenliği ya da kamu sağlığı açısından tehdit oluşturan ya da uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından tanımlanan terör örgütleriyle ilişkili olduğu değerlendiren uluslararası koruma başvuru sahibi ya da uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler hakkında sürecin *her aşamasında* sınır dışı etme kararı alınabilmektedir.¹¹⁶ Bu hallerde ayrıca sınır dışı kararına karşı yapılan itirazların artık otomatik olarak askıya alma etkisi bulunmamaktadır. Bu değişiklik daha sonra YUKK’a da dahil edilmiştir. İtiraz usullerinin sözü edilen bu gruplar açısından artık askıya alma etkisinin bulunmayışı, bu eksikliğin geri gönderme riskini artırmasından ötürü, sorunludur. Dahası, “terör örgütü”, “suç örgütü”, “kamu düzeni”, “kamu güvenliği açısından risk teşkil etmek” gibi kavramlar YUKK’ta açık bir biçimde tanımlanmamakta ve bu durum da sınır dışı kararı alma yetkisi bulunan GİGM ve Valiliklere fazlasıyla geniş bir takdir alanı bırakmaktadır. İzmir Barosu’na göre, askıya

111 YUKK, Madde 72.

112 YUKK, Madde 53(3) ve Madde 80 (1) (a).

113 YUKK, Madde 80 (1) (d).

114 Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü, Madde 73, <www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/ictuzuk.html>.

115 667 sayılı KHK için, bkz: Resmî Gazete, Olağanüstü Hal Kapsamında Alınan Tedbirlere İlişkin Kanun Hükmünde Kararname Karar Sayısı: KHK/667, 29 Ekim 2016 <<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/07/20160723-8.htm>>

116 667 sayılı KHK, Madde 35, Madde 36 ve Madde 37.

alma etkisine ilişkin olarak gerçekleştirilen bu yakın tarihli değişiklik temelinde Suriyeli ve diğer ülkelerden gelen sığınmacılar hakkında alınan sınır dışı kararlarında bir artış yaşanmıştır.¹¹⁷ Öte yandan olumlu bir unsur olarak, Ankara ve İstanbul'daki idare mahkemeleri mülteci hukuku ile ilgili davalarda epeyce deneyimli olup, uluslararası koruma ve sınır dışı kararlarına karşı yapılan itirazlar hakkında geri göndermeme ilkesi ve AİHM içtihadı ışığında kararlar vermektedirler.¹¹⁸ Ancak yine de tüm idare mahkemeleri, Ankara ve İstanbul'daki mahkemeler gibi sığınma ile ilgili mevzularda deneyimli değildir ve bu durum da bu mahkemelerce verilen kararlara yansımaktadır.¹¹⁹

YUKK, itiraz prosedürleri ile ilgili olarak uluslararası koruma başvurusu sahiplerinin tamamı için hukuki temsil hakkı öngörmekte; ancak ücretsiz hukuki temsil yalnızca avukat tutmaya gücü yetmeyen kişilere sağlanabilmektedir.¹²⁰ Anılan ücretsiz hukuki temsil, her ilde barolar tarafından ve devletçe kaynak sağlanan Adli Yardım Sistemi vasıtasıyla sağlanmaktadır. Türkiye mevzuatı uyarınca haklarında sınır dışı kararı verilen kişilerin de Adli Yardım Sistemi yoluyla hukuki yardım ve temsile erişebilme imkânı bulunmaktadır. Ancak başvuruları reddedilen ve haklarında sınır dışı kararı verilen kişilerin çoğu, itiraz prosedürleri esnasında ücretsiz hukuki yardım ve adli yardıma erişimde sorunlar yaşamaktadır. Bu, özellikle de haklarında sınır dışı etme kararı verilmiş ve sınır dışı etme amacıyla idari gözetim altına alınan kişiler için daha da güçtür.¹²¹ Temmuz 2017 tarihinde İzmir Barosu tarafından yayımlanan bir rapor, sığınmacı ve göçmenlerin adli yardım ve temsile erişimi ile avukatların, İzmir'deki geri gönderme merkezlerinde sınır dışı etme amacıyla idari gözetim altına alınan uluslararası koruma başvurusu sahiplerine erişiminde ciddi sorunlar yaşandığına işaret etmektedir.¹²² Yaşandığı bildirilen sorunlar arasında sınır dışı etme amacıyla idari gözetim altında bulunan bir kişinin uluslararası koruma başvurusu yapmak istediğinde bu isteğin her zaman avukatlara bildirilmemesi, geri gönderme merkezlerine erişimde yaşanan sorunlar ve yine avukatların, geri gönderme merkezlerinde tutulan müvekkilleriyle görüşmeleri için sağlanan zamanın yetersizliği yer almaktadır.¹²³

117 AIDA 2018, 23.

118 Agy., 23.

119 Agy., 23.

120 YUKK, Madde 81.

121 AIDA 2018, 123.

122 İzmir Barosu Göç ve İltica Komisyonu, 'İzmir Geri Gönderme Merkezlerinde Adalet Erişim Hakkı Çerçevesinde Yaşanan Sorunlar' Temmuz 2017 <<http://www.asylum-neurope.org/sites/default/files/resources/izmir-geri-gonderme-merkezlerinde-adalete-erisim-hakki-cercevesinde-yasanan-sorunlar2017713112147450.pdf>>

123 Agy., 1-32.

5. Türkiye’de İdari Gözetim & Geri Gönderme Merkezleri

YUKK’ta iki çeşit idari gözetim öngörülmektedir: Uluslararası başvuru sahiplerinin başvurularının değerlendirilmesi esnasında idari gözetimi ve sınır dışı etme amacıyla idari gözetim. Başvuru sahiplerinin idari gözetimi YUKK’un 68’inci maddesinde şu şekilde düzenlenmektedir:

“Başvuru sahibi sadece aşağıdaki hâllerde idari gözetim altına alınabilir:

a) Kimlik veya vatandaşlık bilgilerinin doğruluğuyla ilgili ciddi şüphe varsa, bu bilgilerinin tespiti amacıyla,

b) Sınır kapılarında usulüne aykırı surette ülkeye girmekten alıkonulması amacıyla,

c) İdari gözetim altına alınmaması durumunda başvurusuna temel oluşturan unsurların belirlenemeyecek olması halinde,

ç) Kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından ciddi tehlike oluşturması halinde.¹²⁴

YUKK’a göre sığınmacıların idari gözetime son çare ve istisnai bir tedbir olarak başvurulmalıdır. Bu düzenlemenin 1951 Sözleşmesi’nin 31’inci maddesi ile uyumlu olduğu izlenimi edinilmektedir.¹²⁵ AIDA raporunda, YUKK 68’inci madde kapsamındaki idari gözetim uygulamasına ilişkin bir bilgi mevcut olmadığını kaydedilmektedir.¹²⁶ YUKK’a göre idari gözetim kararı ve gerekçesi sığınmacıya veya yasal temsilcisine ya da avukatına yazılı olarak tebliğ edilmeli ve idari gözetimin süresi 30 günden fazla olmamalıdır.¹²⁷ İdari gözetim kararlarına karşı her zaman Sulh Ceza Hakimliğine itirazda bulunulması mümkündür ve mahkemenin bu konuda vereceği karar nihaidir.¹²⁸

Sınır dışı etme amacıyla idari gözetim ise 57 ve devamı maddelerde düzenlenmektedir. Hakkında sınır dışı kararı verilen herkesin idari gözetim altına alınması söz konusu değildir. YUKK, açık bir şekilde, haklarında sınır dışı kararı verilenler-

124 YUKK, Madde 68(2).

125 YUKK, Madde 68.

126 AIDA 2018, 79.

127 YUKK, Madde 68(5).

128 YUKK, Madde 68(7).

den yalnızca şu kişilerin idari gözetim altına alınabileceğini ifade etmektedir: Kaçma ve kaybolma riski bulunanlar, Türkiye'ye giriş veya çıkış kurallarını ihlal eden, sahte ya da asılsız belge kullanan, kabul edilebilir bir mazereti olmaksızın Türkiye'den çıkmaları için tanınan sürede çıkmayan ya da kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından tehdit oluşturanlar.¹²⁹

Sınır dışı hallerinde idari gözetim 6 ay içinde sona ermeli; ancak bu süre, sınır dışı etme işleminin yabancının işbirliği yapmaması veya ülkesiyle ilgili doğru bilgi ya da belgeleri vermemesi nedeniyle tamamlanamaması halinde en fazla 6 ay daha uzatılabilmektedir.¹³⁰ İdari gözetim kararlarının valiliklerle her ay idari düzenli olarak denetlenmeli ve idari gözetim kararına karşı her zaman Sulh Ceza Hakimliğine başvurulabilmektedir.¹³¹ Sulh Ceza Hakimliği tarafından verilecek karar kesin olup, bu kararlara bir üst itirazın yapılabilmesi mümkün değildir.

İdari gözetim altına alınan bir kişi geri gönderme merkezinde tutulmaktadır. Türkiye'de hâlihazırda toplam 24 geri gönderme merkezi bulunmakta ve bir bölümü de AB tarafından sağlanacak olan mali destekle ilaveten 10 merkezin de gelecekte inşa edilmesi planlanmaktadır.¹³² Geri gönderme merkezlerindeki alıkonulma koşullarına geçmişte eleştiriler yöneltilmiştir. Avrupa İşkencenin ve İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamelenin veya Cezanın Önlenmesi Komitesi (AİÖK) 2015 yılında Türkiye'deki geri gönderme merkezlerine ziyaretlerde bulunmuş, Ankara, İstanbul-Kumkapı ve İzmir'deki geri gönderme merkezlerindeki koşulları "son derece yetersiz" olarak nitelendirmiş ve ziyaret edilen bazı yerlerdeki alıkonulma koşullarının da insanlık dışı ve onur kırıcı olduğu tespitinde bulunmuştur.¹³³ Türkiye hükümeti bu rapora 2017 yılında verdiği yanıtta geri gönderme merkezlerindeki koşulların iyileştirildiğini ve AİÖK tarafından tespit edilen eksikliklerin büyük bir

129 YUKK, Madde 57(2).

130 YUKK, Madde 57(3).

131 YUKK, Madde 57(4) ve Madde 57 (6).

132 GİGM İnternet Sitesi, 'Geri Gönderme Merkezleri' (2019) <<https://www.goc.gov.tr/geri-gonderme-merkezleri33>>.

133 Report to the Turkish Government on the visit to Turkey carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 16 to 23 June 2015, CPT/Inf (2017) 32, 17 October 2017, <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2017/10/24/cpt_2017-32-inf-eng.pdf>.

bölümünün ele alındığını beyan etmiştir.¹³⁴ Dahası, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, 2017 yılında İzmir ve Aydın illerinde bulunan geri gönderme merkezlerindeki alıkonulma koşullarının yeterli olduğunu ve tutulan kişilere yönelik muamelenin insani ve YUKK hükümleri ile uyumlu olduğunu ifade etmiştir.¹³⁵ Yakın bir zaman önce Avrupa Parlamentosu üyesi Kati Piri ise “Türkiye’de mültecilerin tutulduğu geri gönderme merkezlerindeki koşullara ilişkin olarak endişeler dile getirilmektedir. Raporlara göre bu merkezlerde tutulan mülteciler sistematik olarak ihmal, tehdit ve istismar edilmektedir” şeklinde bir açıklamada bulunarak, Türkiye’deki bazı geri gönderme merkezlerine AB tarafından mali destek sağlandığını ifade etmiş ve Avrupa Komisyonu’na 19 Eylül 2019 tarihinde şu soruları yöneltmiştir: “AB-Türkiye mutabakatının uygulanmaya başlandığı Mart 2016 tarihinden bu yana Komisyon tarafından Türkiye’deki geri gönderme merkezlerine her yıl tahsis edilen AB mali desteğinin tam meblağının nedir? Komisyon bu koşullardan haberdar mıdır? Komisyon bu durumu ele almak için ne tür bir tedbir alacaktır?”¹³⁶ Bu sorulara verilecek yanıtlar iki hususu netleştirebilir: Türkiye’deki geri gönderme merkezlerindeki alıkonulma koşulları ve bu merkezlerde tutulan mülteci ve göçmenlere gerçekten kötü muamele uygulanıp uygulanmadığı ve ikinci olarak da AB’nin, bu geri gönderme merkezlerinin kurulması ve bu merkezlere mali kaynak sağlanmasındaki rolü nedeniyle uluslararası hukuk çerçevesindeki sorumluluğu. Bu raporun kaleme alındığı tarih itibarıyla bu sorulara maalesef henüz bir yanıt verilmemiştir.

Bir kişinin hangi gerekçelerle idari gözetim altına alabileceği YUKK’da tahdidî bir biçimde sayılıyor olsa da AIDA tarafından verilen bilgilere göre uygulamada

134 Response of the Turkish Government to the report of the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) on its visit to Turkey from 16 to 23 June 2015, CPT/Inf (2017) 33, 17 October 2017 <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2017/10/24/cpt_2017-33-inf-eng.pdf>.

135 Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, ‘İzmir ve Aydın illerinde bulunan geri gönderme merkezleri incelemesi raporu,’ Kasım 2017 <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2017/izmir_aydin_rapor.pdf>.

136 Avrupa Parlamentosu İnternet Sitesi, Question for written answer P-002884-19 to the Commission

Rule 138 Kati Piri (S&D), 25 Eylül 2019, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2019-002884_EN.html> .

yeni bir idari gözetim pratiği ortaya çıkmıştır: yönlendirildikleri uydu kentlerde¹³⁷ bulunmayan sığınmacı, uluslararası koruma ve geçici korumadan yararlanan kişilerin alıkonulması.¹³⁸ Hâlihazırda 15 milyon bir nüfusa sahip olan İstanbul, barındırdığı çok sayıda enformel istihdam fırsatlarından ötürü birçok mülteci ve göçmen için bir çekim merkezi olma konumundadır ve İstanbul'da kayıtlı olmayıp da bu kentte enformel olarak çalışan ve hayatını idame ettiren yarım milyondan fazla Suriyeli bulunmaktadır. Yakın bir zaman önce İstanbul Valiliği bir açıklama yayımlayarak, İstanbul'da kayıtlı olmayan geçici korumadan yararlanan kişilerin, 20 Ağustos 2019 tarihine kadar kayıtlı oldukları illere dönmeleri gerektiğini ifade etmiştir (bu tarih, daha sonra Ekim ayının sonuna uzatılmıştır).¹³⁹ Açıklamada ayrıca bu talimata uymayanların idari gözetim altına alınacakları ve kayıtlı oldukları illere zorla gönderilecekleri belirtilmiştir.¹⁴⁰ Son olarak, Süleyman Soylu, öğrenciler ve aileleri ile İstanbul'da formel olarak istihdam edilenlerin bu uygulamadan muaf olduklarını ifade etmiştir.¹⁴¹

137 Türkiye'deki sığınmacılar, uluslararası koruma başvurusunun kaydının tamamlanmasının ardından, başvuruları hakkında bir karar verinceye dek ve yine kendileri hakkında kalıcı bir çözüm aranırken, uydu kent olarak da bilinen belirli illere ikamet etmek üzere yönlendirilmektedir. "Uydu kentlerinin" dışındaki bir ilde yakalanan kişiler, uydu kente yönlendirilmek üzere gözetim altına alınabilmektedir. Bkz: AIDA 2018, 15.

138 AIDA 2018, 90.

139 Deutsche Welle, 'İstanbul Valiliği kaydı olmayan Suriyelilere tarih verdi', 22 Temmuz 2019 <https://www.dw.com/tr/istanbul-valili%C4%9Fi-kayd%C4%B1-olmayan-suriyelilere-tarih-verdi/a-49700135>; E Wallis, 'Deadline extended in Turkey for unregistered Syrian refugees', Infomigrants, 21 Ağustos 2019, <<https://www.infomigrants.net/en/post/18971/deadline-extended-in-turkey-for-unregistered-syrian-refugees>>.

140 Agy.

141 Reuters, 'Syrians facing forced removal from Istanbul given temporary reprieve' 21 Ağustos 2019, <<https://www.reuters.com/article/us-turkey-syrians/syrians-facing-forced-removal-from-istanbul-given-temporary-reprieve-idUSKCN1VA2CG>>.

Analiz & Sonuç

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 2014 yılında yürürlüğe girmesi Türkiye'deki sığınma hukukunda yeni bir dönemin başlangıcını teşkil etmiştir. YUKK, Türkiye'deki sığınmacı ve mültecilerin korunmasında son derece önemli güvenceleri hayata geçirmiştir. Kanunda ikincil koruma ve şartlı mülteci gibi yeni koruma kategorileri ihdas edilmiş ve statü sahiplerinin hakları konusunda açıklık sağlanmıştır. YUKK'un kabul edilmesinden önce geçici korumanın net bir yasal dayanağı mevcut değildi ve bu uygulamaya dair yapılandırılmış bir yasal çerçeve de bulunmamaktaydı. YUKK'un kabulüyle birlikte ise Suriyelilerin korunması nihayet yasal çerçeveye kavuşmuştur. Ancak yine de Türkiye'deki sığınma mevzuatında, bazı mülteci ve sığınmacıların etkili bir biçimde korunmalarına engel teşkil eden bir dizi boşluklar bulunmaktadır. Bu raporda da Türkiye'deki sığınmaya ilişkin kanun ve politikalar hakkında genel bir değerlendirmeye yer verilmiş ve iyi örnekler ile aksayan uygulamalar tespit edilmeye çalışılmıştır.

Türkiye 2011 yılında Suriye'deki silahlı çatışma ve şiddetten kaçan herkese yönelik olarak geçici koruma rejimi tesis etmiş ve bu uygulama, bazı eksikliklere rağmen, halen yürürlüktedir. Türkiye'deki geçici koruma rejimi, bu raporun kaleme alındığı tarih itibarıyla sayıları 3,6 milyondan fazla olan zorunlu göçmenin yaşamlarını ve hukuki statülerini etkilemektedir. Türkiye mevzuatı, Suriyelilere, geri göndermeye karşı koruma, net bir biçimde ifade edilmiş eğitim hakkı ve kısıtlı da olsa çalışma hakkı sağlamaktadır. Türkiye'deki Suriyelilerin ilaveten geçici koruma rejimine ilişkin olarak kendi dillerinde bilgi ve tavsiye edinebilme hakkı, kimlik kartları, geçici ikamet izni ve ücretsiz acil sağlık hizmetlerine erişim hakları da bulunmaktadır.

Her ne kadar Türkiye-Suriye sınır belli bir süre oldukça sıkı bir biçimde denetlenmiş olsa da Türkiye'nin açık kapı politikasının, Türkiye'nin kapılarını 3,6 milyondan fazla Suriyeliye açtığı gerçeğinin, YUKK ve Geçici Koruma Yönetmeliği'ndeki geri göndermeyi açıkça yasaklayan hükümlerin, YUKK tarafından sığınmacı ve mültecilerin etkili bir hukuk yoluna erişimlerine ilişkin olarak getirilen usul güvencelerinin, Suriyelilere sağlanan ücretsiz sağlık hizmetlerinin ve Göçmen Sağlığı Merkezlerinin tesis edilmesinin ve Geçici Barınma Merkezlerindeki uygun kabul koşullarının iyi uygulamalar olarak tespit edilmesi mümkündür. Ancak bunlara rağmen çok sayıda Suriyelinin, Türkiye hukukunca belirlenen koruma standartlarına ve gıda ve barınma gibi en asgari koşullara dahi erişimde zorluklarla karşı karşıya kaldıkları kaydedilmektedir. Dolayısıyla da okula gidemeyen ve sosyal güvenlik olmaksızın enformel işlerde çalışan kayda değer sayıda Suriyelinin olduğu göz önünde bulundurulduğunda, Suriyelilerin eğitim ve formel istihdam fırsatlarına

erişimleri iyileştirilmelidir. Türkiye’deki geçici koruma politikasında temel eksikliklerden biri de sekiz yıldan fazla bir süredir yürürlükte olan geçici koruma rejimine ilişkin olarak azami bir zaman süresinin öngörülmemiş olması ve bu sürenin halen belirlenmemiş olması şeklinde ifade edilebilir. Türkiye’deki Suriyelilerin geleceği belirsizdir ve bu durum, 3,6 milyondan fazla Suriyeliyi yine bir belirsizlik içinde bırakmaktadır. Bu meselenin ele alınması için Türkiye, geçici koruma politikasının sona erdirilmesine ilişkin olarak bir zaman dilimi belirlemesine ve Suriyelilerin Türkiye toplumuna nasıl en iyi şekilde entegre edilebilecekleri ya da Suriyelilerin diğer kalıcı çözümlere erişimlerinin kolaylaştırılması konusunda kapsamlı politikaları hayata geçirmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

Sığınmacıların uluslararası korumaya erişimi ve idari gözetimle ilgili bir dizi uygulama sorunu da bulunmaktadır. Bu sorunlar arasında uluslararası koruma başvurularının alınması ve değerlendirilmesinde bildirilen gecikmeler, MSB müla-katlarında tercümanların bulunmayışı, avukatların geri gönderme merkezlerinde bulunan uluslararası koruma başvurusu sahiplerine erişimde yaşadığı sorunlar ve mülteci ve göçmenlerin etkili hukuk yollarına erişimlerinde yaşanan diğer zorluklar yer almaktadır. Dahası, her ne kadar kademeli olarak bir iyileşme sağlansa da kabul koşulları ve geri gönderme merkezlerinde bulunan mülteci ve göçmenlere gösterilen muamele, uluslararası hukuk standartları ile, özellikle AİHM içtihadı ile, uyumlu bir hale getirilmelidir. Burada özetlenen eksiklikler, bir kısmı AB ve uluslararası örgütler tarafından sağlanan mali kaynakla ve GİGM tarafından kademeli olarak ele alınmıştır. GİGM’in ciddi bir iş yükü olan yeni bir kurum olduğu göz önünde bulundurulduğunda Türkiye’deki sığınma mevzuatı ile uygulama arasındaki boş-lukların tamamının ele alınması ciddi bir zaman ve çaba gerektirmektedir. Anılan bu uygulama sorunlarına rağmen Türkiye’nin yaklaşık 4 milyon zorunlu göçmeni korumaya yönelik çabaları takdire şayandır. Ancak öte yandan Suriyelilerin, Suriye’nin kuzeyinde kurulması planlanan güvenli bölgelere geri gönderilmelerine ilişkin son zamanlardaki planların uluslararası hukuka uygunluğu konusunda ciddi soru işaretlerine neden olabileceği de kaydedilmelidir.





Heinrich Böll Stiftung Derneği
Türkiye
W www.tr.boell.org
E info@tr.boell.org

